



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
УПРАВЛЕНИЯ

Н. А. Омельченко

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Часть 1

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

2–е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно–методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по гуманитарным направлениям и специальностям*

*Допущено Министерством образования и науки Российской
Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных
заведений, обучающихся по специальности «Государственное
и муниципальное управление»*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2016

УДК 35(075.8)
ББК 67.401я73
О-57

Автор:

Омельченко Николай Алексеевич — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и политических технологий Института государственного управления и права Государственного университета управления, профессор кафедры политологии и политического управления Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области образования.

Рецензенты:

Захаров В. Н. — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой истории России средних веков и нового времени Московского государственного областного университета;

Королев А. А. — доктор исторических наук, профессор кафедры истории Московского гуманитарного университета, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Омельченко, Н. А.

О-57 История государственного управления. В 2 ч. Часть 1 : учебник и практикум для академического бакалавриата / Н. А. Омельченко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 256 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс. Модуль.

ISBN 978-5-9916-7248-1 (ч. 1)
ISBN 978-5-9916-7250-4

В учебнике освещается исторический опыт государственного управления и местного самоуправления в России на всех этапах ее исторического развития. Рассмотрены особенности и основные этапы становления и эволюции российской государственности. Особое внимание уделено осмыслению специфики социальной модернизации российского общества и рационализации государственного управления, национальных особенностей проведения административных реформ. Анализ политико-административного управления в России дается в учебнике с учетом новейших методологических подходов и современных научных разработок.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов и аспирантов, преподавателей вузов и колледжей, ученых и практиков сферы государственного и муниципального управления.

УДК 35(075.8)
ББК 67.401я73



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-9916-7248-1 (ч. 1)
ISBN 978-5-9916-7250-4

© Омельченко Н. А., 2013
© ООО «Издательство Юрайт», 2016

Оглавление

Об авторе	6
Перечень сокращений.....	7
Предисловие	9

Раздел I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава 1. Введение в учебный курс: предмет, задачи и научные основы изучения истории государственного управления	17
--	-----------

1.1. Предмет, содержание и задачи учебного курса.....	17
1.2. Исходные методологические положения курса	22
1.3. Основные понятия и проблемы учебного курса.....	28
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>34</i>

Глава 2. Государственное управление и политическая культура общества: общее и особенное в формировании традиционных основ российской государственности.....	36
--	-----------

2.1. Политическая культура как базовая основа и определяющий фактор государственно-политического развития общества. Особенности российской политической культуры.....	37
2.2. Факторы, обусловившие особенности политической культуры России и национальной модели государственности.....	45
2.3. Бюрократия в системе властно-государственных отношений. Особенности российской бюрократии	55
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>64</i>

Глава 3. Реформы государственного управления в истории России. Закономерности и особенности модернизации общества	65
--	-----------

3.1. Место и роль реформ в общественном развитии. Понятие и содержание политической модернизации: современные подходы.....	65
3.2. Национальные особенности политических и административных реформ в России	75
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>80</i>

Раздел II. СТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ И ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ТРАДИЦИОННЫМ ОБЩЕСТВОМ (IX–XVII ВВ.)

Глава 4. Становление государственности и государственного управления в Киевской Руси (IX–XI вв.)... 85	
4.1. Древняя Русь как традиционное общество: общее и особенное в формировании и эволюции государственных отношений.....	85
4.2. Формирование системы государственного управления в Киевской Руси	95
4.3. Принятие христианства и его значение для становления и развития древнерусской государственности: проблема византийского влияния.....	102
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>109</i>
Глава 5. Государственность и государственное управление в русских землях в период политической раздробленности РУСИ и ордынского нашествия (XII – середина XV в.)	110
5.1. Древняя Русь в XII–XIV вв. Причины и предпосылки формирования удельного порядка в русских землях.....	111
5.2. Особенности государственного управления в русских землях	119
5.3. Древняя Русь, Золотая Орда и Великое княжество Литовское: исторические альтернативы государственно-политического развития средневековой Руси в XIII–XV вв.....	126
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>135</i>
Глава 6. Становление российского самодержавия и сословного управления обществом. Система центральных и местных органов власти в московском государстве в XV–XVI вв.	136
6.1. Особенности формирования централизованного государства в Московской Руси и складывание самодержавной формы правления	137
6.2. Организация высших органов политической власти сословно-представительной монархии в XVI в.....	145
6.3. Перестройка центральных и местных органов власти и управления в середине XVI в. Опричнина и ее последствия	153
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>165</i>
Глава 7. Государственная власть и управление в России в XVII в. Эволюция сословной модели государственного управления и начало формирования институтов абсолютизма	166
7.1. Восстановление государственности в первой половине XVII в. и поиск новых нетрадиционных форм управления обществом	166

7.2. Соборное Уложение 1649 г. и его влияние на укрепление самодержавного характера власти. Дальнейшая бюрократизация государственного управления во второй половине XVII в.	174
7.3. Россия накануне петровских реформ. Новые явления в системе государственного управления. Кризис сословной модели государственного управления в конце XVII в.	183
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	190

Раздел III. РОССИЙСКАЯ ИМПЕРИЯ НА ПУТЯХ НАЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ. ПЕРЕХОД ОТ ТРАДИЦИОННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ К РАЦИОНАЛЬНОЙ В XVIII В.

Глава 8. Петровская рационализация государственного управления и формирование патерналистского военно-бюрократического государства в России в первой половине XVIII в.	195
--	------------

8.1. Петровская модель «регулярного» государства и проблема формирования рациональной бюрократии.....	196
8.2. Перестройка системы высших и центральных органов государственного управления (Сенат, коллегии, органы государственного контроля и надзора). Табель о рангах	204
8.3. Преобразование местного управления и создание органов городского самоуправления. Итоги и последствия петровских реформ.....	216
8.4. Эпоха «дворцовых переворотов»: падение государственного начала и особенности политических процессов во второй четверти XVIII в.	223
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	226

Глава 9. Новый этап рационализации государственного управления в условиях просвещенного абсолютизма. Административные реформы Екатерины II.....	227
--	------------

9.1. Политика просвещенного абсолютизма в государственной деятельности Екатерины II: сущность и приоритеты	228
9.2. Национальный тип дворянской империи и особенности сословной политики Екатерины II. Реорганизация высшего и центрального управления.....	234
9.3. «Учреждения» о губерниях 1775 г.: создание единой системы территориального управления. Институт генерал-губернаторства.....	244
9.4. Органы дворянского сословного самоуправления в правление Екатерины II. Жалованная грамота городам: развитие городского сословного самоуправления	249
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	256

Об авторе

Автор учебника — Омельченко Николай Алексеевич, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и политических технологий Государственного университета управления, почетный работник высшего профессионального образования РФ, лауреат премии Правительства РФ в области образования за цикл учебных изданий «Государственное, муниципальное и корпоративное управление».

Окончил исторический факультет Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (1979). В 1981—1985 гг. — соискатель Института истории СССР Академии наук СССР (с 1992 г. — Институт российской истории РАН), в 1985 г. защитил кандидатскую диссертацию («Проблема культурного наследия в идейной жизни советского общества первой половины 20-х гг.»), в 1995 г. — докторскую диссертацию («Общественно-политическая мысль российского зарубежья об истоках, значении и историческом опыте революции 1917 года в России»).

Автор многочисленных научных статей и монографий, в том числе первого в России монографического исследования о политической мысли русского послеоктябрьского зарубежья «В поисках России: общественно-политическая мысль русского зарубежья о революции 1917 г., большевизме и будущих судьбах российской государственности (историко-политический анализ)», вышедшего в издательстве Русского Христианского гуманитарного института в серии «Современная российская мысль» (Санкт-Петербург, 1996).

Н. А. Омельченко является крупным специалистом в области политической и социальной истории России, истории государственного управления, современных проблем административной и политической этики. Им подготовлен и опубликован целый ряд известных в образовательной среде учебников и учебных пособий: «История государственного управления в России» (М. : Проспект, 2005 ; М. : Гардарики, 2007), «Этика и культура управления в системе государственной власти и госслужбы» (М. : ИД ГУУ, 2006) и др.

Перечень сокращений

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

ВКП(б) — Всесоюзная коммунистическая партия большевиков

ВППШ — Высшая партийная школа

ВСНХ — Высший совет народного хозяйства

ВЦИК — Всесоюзный Центральный исполнительный комитет

ВЧК — Всероссийская чрезвычайная комиссия

ГКО — Государственный комитет обороны

ГКЧП — Государственный комитет по чрезвычайному положению

гл. — глава (-ы)

ГПУ — Главное политическое управление

ГУКХ — Главное управление коммунального хозяйства

ГУЛАГ — Главное управление исправительно-трудовых лагерей, трудовых поселений и мест заключения

КГБ — Комитет государственной безопасности

КПСС — Коммунистическая партия Советского Союза

МТС — машино-тракторная станция

Наркомат — народный комиссариат

НКВД — Народный комиссариат внутренних дел

ОГПУ — Объединенное государственное политическое управление при СНК СССР

РВСР — Революционный военный совет Республики

РКИ, Рабкрин — Рабоче-крестьянская инспекция

РККА — Рабоче-крестьянская Красная армия

РКП(б) — Российская коммунистическая партия большевиков

РСДРП — Российская социал-демократическая рабочая партия

РСФСР — Российская Советская Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СВГК — Ставка Верховного Главнокомандования

СМ — Совет министров (СССР, РСФСР)

СНК, Совнарком — Совет народных комиссаров

СНХ, совнархоз — совет народного хозяйства

СССР — Союз Советских Социалистических Республик
ст. — статья (-и)

СТО — Совет труда и обороны

ЦИК — Центральный Исполнительный Комитет СССР

ЦК — Центральный комитет

**Светлой памяти моего брата
Омельченко Ивана Алексеевича посвящаю**

**«Прошедшее нужно знать не потому, что оно прошло,
а потому, что, уходя, не умело убрать своих последствий»
(В. О. Ключевский)**

Предисловие

Учебный курс «История государственного управления» относится к базовой части профессионального цикла Основной образовательной программы (ООП) Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования (ФГОС) по направлению подготовки 081100 — «Государственное и муниципальное управление» (квалификация — бакалавр). Основная цель учебного курса — ввести студентов в сложный мир науки и искусства государственной политики и государственного управления, познакомить будущих специалистов в сфере государственного и муниципального управления с основами теории и истории государственного управления, сформировать у студентов целостное представление об истории и эволюции государственного управления в России с учетом особенностей политической культуры российского общества и национальных моделей власти и управления, развить творческое отношение к освоению исторического опыта, умение использовать его в профессиональной деятельности.

В содержательном плане, с точки зрения дидактических, теоретико-методологических и учебно-воспитательных задач, учебный курс «История государственного управления» ориентирован на повышение гуманистической составляющей при подготовке бакалавров. Государственное управление — сложное многоплановое явление, требующее разносторонних знаний о государстве, власти, управлении, праве. Как составная часть системы политической власти *государственное управление* представляет собой одну из областей *государственной политики* и поэтому неотделимо от политической деятельности. А это значит, что современные государственные служащие, руководители государственных учреждений должны обладать необходимыми политическими знаниями и навыками политической деятельности: понимать механизм функционирования политической власти в обществе, разбираться в структурах и процессах, происходящих в админи-

стративной системе государства, знать основные политические и социальные институты, которые оказывают влияние на деятельность органов государственной власти.

Актуальность изучения истории государственного управления в России объясняется не только той огромной ролью, которую всегда играло государственное управление в российском обществе, оказывая целенаправленное организующе-регулирующее воздействие на общественные процессы и отношения, различные сферы общественной жизни и во многом определяя сознание, поведение и деятельность людей. Не меньшее значение имеет уникальность отечественного исторического опыта в сфере государственного управления, без глубокого изучения и учета которого (как позитивных, так и негативных его сторон) невозможен поиск путей становления новой российской государственности.

Ретроспективный анализ политико-административного управления России становится особенно необходимым, если учесть, что современное неустойчивое состояние российского общества, равно как и та «цивилизационная сумятица», которыми характеризуется общественно-политическая жизнь современной России, пока что рождают больше вопросов, чем ответов, неизбежно ведут к возникновению многих стереотипов и мифов, часто конъюнктурно используемых в политической полемике.

Важно понять, что многие проблемы, с которыми сталкивается сегодня российское общество в процессе созидания новых форм политической жизни, нельзя объяснить лишь отсутствием у правящей элиты России последовательной стратегии реформ. Очевидно, что в расчет должны быть приняты и другие факторы, в том числе факторы общекультурного, цивилизационного порядка, связанные с национальной традицией, особенностями национальной истории и культуры. Очевидно, для того чтобы проводить преобразования в стране с такими историческими особенностями, очень важно уметь разграничивать область политической мечты и область практически осуществимых мероприятий, знать и понимать кто мы, откуда мы и, главное, куда идем?

Но именно здесь пока что нет полной ясности. Как показали события последних лет, предметом разногласий и острой борьбы в современной России являются не только и часто не столько вопросы текущей политики, сколько более серьезная проблема поиска обществом своей новой идентичности. По мере осознания той очевидной истины, что механическое заимствование демократических лозунгов и моделей, взятых «напрокат» из опыта развития других стран, очень мало способствует уяснению собственных путей преобразования России, возрождаются традиционные

идеи и споры, происходит новая встреча «западников» и «почвенников», сторонников и противников демократии.

Освещению и осмыслению всех этих непростых проблем и посвящен предлагаемый учебный курс, который читался автором на протяжении последних 15 лет в Государственном университете управления.

В результате освоения учебного курса студент должен:

знать

- основные теоретические подходы к происхождению государства, типы, формы, элементы (структуру) и функции государства;
- этапы и национальные особенности эволюции управленческой мысли;
- основные тенденции развития государственного и муниципального управления;
- основные принципы функционирования местной власти;
- особенности конституционного строя, правового положения граждан, форм государственного устройства, организации и функционирования системы органов государства и местного самоуправления в современной России;

уметь

- анализировать и оценивать социально-значимые явления, события, процессы;
- определять социальные, политические, экономические закономерности и тенденции;
- применять понятийно-категориальный аппарат, основные законы гуманитарных и социальных наук в профессиональной деятельности, корректно использовать в своей деятельности профессиональную лексику;
- творчески использовать полученные знания для решения задач, связанных с реализацией профессиональных функций;

владеть

- общей методологией анализа государственного и общественно-политического развития общества;
- навыками целостного подхода к анализу проблем общества;
- навыками извлечения необходимой информации из оригинального текста по проблемам государственного и муниципального управления;
- навыками количественного анализа и моделирования, теоретического и экспериментального исследования;
- навыками осуществления экспертных оценок эффективности политического управления;

быть компетентным

- в профессиональном анализе и разрешении практических задач в сфере государственного и муниципального управ-

ления, взаимодействия государства и гражданского общества, профессиональной и административной этики.

Учебник состоит из шести разделов, объединяющих 17 тесно связанных между собой тем. Первый раздел «Теоретические и концептуальные проблемы истории государственного управления» занимает особое место в структуре предлагаемого учебника. В нем представлены основополагающие теоретические положения и научные подходы к осмыслению основных проблем истории государственного управления в России (классические и современные теории бюрократии, понятие, значение и традиционные основы политической культуры российского общества, закономерности и национальные особенности проведения административных реформ), без чего невозможно, по мнению автора, успешное освоение всего учебного курса.

Разделы второй «Становление российской государственности и особенности управления традиционным обществом (IX—XVII вв.)», третий «Российская империя на путях национальной модернизации. Переход от традиционной организации управления к рациональной в XVIII в.» и четвертый «Эволюция государственной власти и управления в XIX — начале XX в. Прерванная капиталистическая модернизация России» знакомят читателя с основными проблемами и особенностями процесса становления и эволюции системы государственного управления в дореволюционной России. В них на конкретном историческом материале дан анализ общего и особенного в формировании государственных отношений в начальный период существования Древней Руси, рассмотрены исторические альтернативы государственно-политического развития средневековой Руси в условиях удельной раздробленности XIII—XV вв. и в эпоху становления и развития московского самодержавия и сословного управления обществом. В учебнике широко представлены важные для осмысления истории отечественного государственного управления административные реформы Петра I, Екатерины Великой, Александра I. Особое внимание уделяется анализу широко обсуждавшихся русским обществом путей совершенствования национальной модели государственного управления в условиях реформ и контрреформ второй половины XIX в., причин кризиса политической системы и эволюция государственной власти и управления в 1900—1917 гг.

В пятом разделе «Особенности советской государственности и административно-командной системы управления обществом (октябрь 1917—1991 г.)» рассмотрен процесс становления и развития советской модели государственного управления, дан анализ особенностей формирования советского государственного

аппарата — партийно-государственной номенклатуры, изучаются генезис, эволюция и причины кризиса административно-командной системы управления советским обществом.

Шестой раздел «Возрождение российской государственности и становление современной системы государственного управления в Российской Федерации» посвящен изучению основных предпосылок, условий и тенденций развития современной российской государственности, содержания и особенностей формирования новой системы государственного управления в условиях демократического транзита современной России.

В Приложении приводятся *гlossарий*, а также *краткие биографические сведения* о российских монархах, руководителях государства и государственных деятелях России.

Автор учебника надеется, что данная работа внесет определенный вклад в развитие науки государственного строительства и управления, будет полезным подспорьем к уже существующим учебным изданиям по истории государственного управления в России, поможет студентам и слушателям, всем, кому не безразлична судьба России, разобраться во многих проблемах прошлого и настоящего российской государственности, глубже осмыслить достижения и недостатки, позитивные и негативные уроки истории государственного управления в нашей стране.

В заключение хотелось бы выразить искреннюю благодарность и признательность уважаемым рецензентам: доктору исторических наук, профессору кафедры истории Московского гуманитарного университета А. А. Королеву и заведующему кафедрой истории России средних веков и нового времени Московского государственного областного университета, доктору исторических наук, профессору В. Н. Захарову, а также всем коллегам по кафедре государственного управления и политических технологий Государственного университета управления за помощь и полезные советы, способствовавшие завершению и подготовке к изданию данного учебника.

*Доктор исторических наук, профессор
Н. А. Омельченко*

Раздел I
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ ИСТОРИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ



Глава 1

ВВЕДЕНИЕ В УЧЕБНЫЙ КУРС: ПРЕДМЕТ, ЗАДАЧИ И НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В результате освоения данной главы студент должен:

знать

- предмет и основные задачи изучения учебной дисциплины «История государственного управления»;
- исходные методологические положения учебного курса и новейшие методики исследования политико-государственного развития российского общества;
- основные понятия и научные категории истории государственного управления в России;

уметь

- выявлять основные проблемы истории государственного управления в России;
- анализировать и выделять особенности социологического, политологического и юридического подходов к трактовке сущности государства и его роли в жизни общества;
- выявлять факторы, определяющие национальные особенности формирования и эволюции системы государственного управления в России;

владеть

- навыками творческого применения полученных знаний для объективного анализа формирования и функционирования существовавших в различные периоды истории России систем государственного управления.
-

1.1. Предмет, содержание и задачи учебного курса

Предметом изучения предлагаемого учебного курса являются основные закономерности и национальные особенности возникновения, эволюции и преобразования российского государства и его институтов на всех этапах исторического развития России.

Ретроспектива российской государственности — уникальный опыт строительства самобытной национальной модели государственного управления и местного самоуправления, отмеченный как выдающимися достижениями, так и крупными провалами. Для исторической эволюции России, как ни для какой другой страны, были свойственны дискретность (прерывистость), нару-

шение цепи преемственности общественной жизни страны, чередование реформ и контрреформ, а с определенного времени — мобилизационный (догоняющий) тип развития, обусловивший преобладание государственных интересов над интересами личности. Изучение этих и других особенностей истории российской государственности, взаимоотношения власти и общества, отечественной политической и управленческой культуры позволяет глубже понять современные проблемы государственного строительства в нашей стране, избежать ошибок в будущем.

Основные задачи учебного курса:

- изучение исторических (социально-экономических и политических) предпосылок возникновения Российского государства, системы его учреждений (государственного аппарата), их функций и полномочий, направления их деятельности;
- раскрытие общего и особенного в формировании и развитии российской государственности;
- сравнительный анализ политико-административных реформ на всем протяжении истории России;
- изучение традиционных основ и исторических особенностей формирования и развития государственной службы в России;
- изучение особенностей территориальной организации населения в России, оказывающей серьезное влияние на объем и качество прав и свобод граждан;
- изучение процесса становления и развития местного самоуправления в условиях бюрократического государства.

В основу учебного курса положена концепция исторической преемственности национальных исторических типов государственного управления: *древнерусского* (IX—XIII вв.), *сословного* (XV—XVII вв.), *военно-бюрократического* (XVIII в.), *административно-бюрократического* (XIX — начало XX в.), *советского* (1917—1991 гг.), *современного (постсоветского)*.

Курс построен проблемно-хронологически и ориентирует студентов и слушателей на осмысление отечественной ретроспективы с позиций не только *конкретно-исторического анализа*, но и *историко-социологического* и *политологического* подходов. В исторической ретроспективе рассматриваются такие актуальные вопросы, как становление и развитие российской государственности с учетом особенностей *политической культуры общества* и национальной модели власти и управления, динамика социальной модернизации общества и рационализации государственного управления (центрального и местного), взаимоотношения в системе «власть — общество — человек».

Наиболее сложной и наименее изученной в истории государственного управления в России остается ключевая для российской государственности *проблема взаимодействия общества и власти*. По мнению ученых, наметившееся в последнее время возрастание исследовательского интереса к этому вопросу во многом объясняется все тем же кризисным состоянием отношений общества и власти и их неупорядоченностью на протяжении всей истории России. Хотя сама эта проблема была сформулирована в российской политической мысли достаточно верно почти два столетия назад (в первую очередь в политических программах декабристов), «удовлетворительных путей решения вопроса взаимодействия общества и власти ни в российской политической теории, ни в российской практике к началу XXI в. так и не найдено»¹.

Настоятельными задачами изучения истории государственного управления в России, по мнению автора учебного курса, являются:

1. Объективная оценка *роли государства* в жизни российского общества и отношения к нему населения. Это необходимо потому, что в последнее время на волне антиэтатистских и анти-тоталитарных настроений в нашей научной литературе и публицистике, как мы отметили выше, получили широкое распространение исключительно отрицательные оценки роли государства в жизни российского общества, что является, конечно, явным упрощением.

2. Преодоление клишированных, *ложных мифов о русском народе* как не способном к гражданской самоорганизации.

3. Осмысление особенностей и объективного содержания *формирования Российской империи* в ее сравнении с двумя другими типами империй — римской и британской. Необходимость объективного изучения этой проблемы объясняется отсутствием в исторической и политической науке адекватного научно-категориального аппарата для описания этой нетривиальной формы государственности.

При выделении основных проблем учебного курса автор исходил из необходимости: 1) объективного анализа процесса формирования и функционирования существовавших в различные периоды истории России (с учетом дискретного характера ее развития) качественно различных систем государственного управления; 2) выявления основных закономерностей и специфических особенностей перехода российского общества от традиционной системы ценностей и институтов к современному рациональному обществу и соответствующим ему государственным институтам.

¹ Буренко В. И., Меркулов В. В., Пеньковский Д. Д., Раков Л. Е. Власть и предпринимательство в контексте политической культуры российского общества. М., 2003. С. 5.

Изучение истории российской государственности в предлагаемом учебном курсе осуществляется в контексте *цивилизационного метода исторического познания*. Такой подход позволяет более широко и всесторонне подойти к анализу особенностей становления и развития российской государственности, выявить общее и особенное в формировании традиционных основ политической культуры России и национальных моделей власти и управления, сравнить и сопоставить зарубежный и российский опыт модернизации государственного управления, проведения административных реформ, формирования государственной службы, творчески осмыслить возможности инновационных и мобилизационных типов обществ, равно как и новые подходы к проблемам стабилизации общественно-политических систем.

Подчеркивая важность и непреходящее значение для современного государственного строительства национальных традиций и исторического опыта государственного управления в России, автор предлагаемого учебника считает необходимым сразу предостеречь от *двух* наиболее серьезных *методологических ошибок*, которые часто допускают при изучении и осмыслении истории российской государственности. Первая из них состоит в стремлении ученых и практиков вольно или невольно переносить современные политические понятия на события и факты недавней и особенно древней истории, *модернизировать события прошлого* без достаточного на то основания.

На эту распространенную ошибку столетие назад указывал один из выдающихся русских историков В. О. Ключевский, справедливо считавший, что люди всегда будут впадать в анахронизм, если, встречая привычные выражения в памятниках отдаленного времени, будут понимать их в современном смысле слова.

Отмеченную выше методологическую ошибку можно проследить уже при подходе к самому понятию «государство». За редким исключением термин «государство» используется сегодня в массовой аудитории и политической публицистике в привычном для современного сознания смысле и значении без учета его происхождения и содержательной эволюции и безотносительно к общеевропейскому и российскому контексту. В то же время совершенно очевидно, что в исторической ретроспективе России понятие «государство» (производное от старомосковского «государь») с учетом особенностей формирования и развития национальной государственности, взаимоотношения власти и общества вряд ли сопоставимо с утвердившимся с легкой руки Н. Макиавелли в Европе понятием state (лат. *status* — «положение, статус»; исп. *estado*, нем. *Staat*, англ. *State*, франц. *Etat*). Если в западноевропейской политической традиции и общественном сознании

этим термином обозначалась относительно внешняя для общества и личности, формальная сторона политического существования¹, то в нашей исторической традиции государство и общество, в сущности, никогда не были разделены. Общество было прочно интегрировано в государство, а сам государь, начиная с образования единого московского государства, являлся полновластным хозяином, безраздельно и единолично управлявшим «своим хозяйством».

Другая не менее серьезная ошибка массового сознания и научных исследований (которую условно можно назвать «ошибкой короткого замыкания») связана с доставшейся нам в наследство от советской историографии привычкой, в духе марксистской теории исторического детерминизма преувеличивать значение *«объективных закономерностей»* в историческом развитии и недооценивать роль и значение *субъективного фактора в истории*. Как показал советский опыт, излишняя фетишизация категории «закономерность» в исторических исследованиях может нанести не меньший вред исторической науке, чем отрицание объективного хода вещей.

Конечно, историческая наука не может ограничиваться только описанием событий и фактов. Это положение не вызывает сомнений. За совокупностью фактов исследователь должен видеть определенные внутренние закономерности развития, выявлять закономерные связи в историческом развитии, внутреннюю логику этого развития. Однако бесспорно также и то, что историческая жизнь складывается из замыслов, действий людей и результатов этих действий, она по своей сути неотделима от конкретных деятелей, субъектов исторического процесса. А это значит, что в исторической жизни народов и государств абсолютного детерминизма не существует и не может существовать. Огромную роль здесь могут играть ошибки тех или иных политических сил или отдельных исторических деятелей.

На это обстоятельство в споре с защитниками теории исторического детерминизма указывали многие русские мыслители начала XX в., активно выступавшие против «ложного исторического фатализма» и не разделявшие мнения, что при оценке исторических явлений можно говорить только о причинах, а не о чьей-либо вине.

Сказанное отнюдь не означает отрицания необходимости учета и изучения «объективных» условий развития общества. Однако следует согласиться также с мнением, что за пределами сферы относительной необходимости в истории всегда есть и сфера

¹ См.: Щербинин А. И. Государь и Гражданин // Полис. 1997. № 2.

относительной свободы и так как в ней действуют человеческий разум и воля, вопрос о вине и ошибках отдельных исторических деятелей не может быть снят с повестки дня¹. В противном случае мы обречены делать одну и ту же ошибку, исключая при изучении исторических явлений и фактов личную ответственность и морально-политическую оценку человеческого поведения.

Признавая наличие многих объективных факторов в историческом развитии, ни в коем случае не следует забывать об *альтернативности, поливариантности исторического процесса*. История, конечно, инвариантна, она не терпит сослагательного наклонения («Что было бы, если бы?»). Однако в самом историческом развитии всегда заложены различные возможности, альтернативы. Если реализовалась одна из них, то это еще не говорит о неизбежности именно такого варианта развития и что все другие комбинации были невозможны. Как писал А. И. Герцен, «история пользуется всякой нечаянностью, стучится разом в тысячу дверей». Поэтому очень важно изучать как реализованные, так и нереализованные возможности исторического развития. Это необходимо не только в целях правильной исторической перспективы, но и для того, чтобы учиться на уроках прошлого, делая из них необходимые выводы для сегодняшней политической практики.

1.2. Исходные методологические положения курса

Основным методологическим подходом, который может быть разумно использован в предлагаемом учебнике (наряду с необходимостью формально-юридического анализа государственных институтов и органов государственного управления), должно стать, по нашему мнению, изучение истории государственного управления с позиции *историко-социологического, историко-культурного и институционально-управленческого анализа*.

Преимущество такого подхода состоит в том, что изучение истории государственного управления при этом выводится за рамки абстрактного, правового, чисто юридического анализа. В то же время в поле исследования включаются не только закономерности возникновения и эволюции государства и его институтов, но и социальная структура общества, взаимодействие государства с общественными институтами и населением, формирование и развитие политико-административных элит и государственной бюрократии, их функции и особенности, влияние

¹ Струве П. Б. Познание революции и возрождение духа // Русская мысль. 1923. Кн. VI–VIII. С. 304–305.

на систему власти и управления социально-экономических, географических, геополитических, культурных и иных факторов.

С точки зрения учета специфики предмета курса истории государственного управления для понимания и осмысления политико-административного управления в России важен не столько анализ *формальных его сторон* (институтов, учреждений), сколько изучение самого *политического процесса* как совокупной деятельности всех субъектов политических отношений, посредством которой происходят формирование, изменение, преобразование и функционирование политической системы.

В предлагаемом учебнике автор счел возможным и необходимым использование и применение (в разумных пределах, с учетом цивилизационных особенностей России) *новейших методологических подходов и методик* исследования политико-государственного развития российского общества.

К ним автор учебного курса относит, в частности:

1) положения и выводы современных **геополитических теорий**, особенно важных для изучения государственно-политического развития России, которую следует изучать прежде всего как геополитическую величину — не только во времени, но и в пространстве.

К важным геополитическим идеям, объясняющим некоторые особенности формирования и развития российской государственности, следует отнести в первую очередь влияние *больших континентальных пространств* на создание транспортной, коммуникационной и управленческой инфраструктур; зависимость силы и слабости геополитического субъекта от *размеров контролируемого им пространства* в силу объективных пределов самодостаточности; влияние *геополитического типа развития* на характер и тип политической культуры общества и др.;

2) современные **теории модернизации**, позволяющие выявить степень влияния «вторичной» («отраженной») модернизации («модернизации вдгонку»), характерной для России, на формирование и развитие основных модернизационных кризисов.

В силу остроты основного социокультурного противоречия (несовпадения европеизированной элиты и традиционалистских народных масс) развитие России в Новое и Новейшее время шло в русле *«консервативного обновления»*, а либеральные ценности использовались властью в разные исторические периоды (Александром I, Александром II) скорее как средство сохранения стабильности, а не как цель развития общества;

3) оригинальную, по ряду положений сближающуюся с широко распространенной в западной социологии теорией модернизации

социокультурную модель России А. С. Ахиезера, который рассматривает Россию как своеобразную *промежуточную цивилизацию*, «застывшую» между традиционным и либеральным обществами. Для этого состояния общества, по мнению автора, были в целом характерны гибридные черты: монополия на дефицит в области экономического развития; особые формы демократии, латентно содержащие значительные пласты архаических ценностей, в политической сфере; система особых «хромающих» решений в административном управлении. Учитывая обозначенные выше подходы к изучению основных проблем предлагаемого учебного курса, важным представляется предложенный А. С. Ахиезером анализ основных социокультурных противоречий, породивших в России феномен «*расколотого общества*» с преобладающим влиянием инверсионной логики развития. Большой интерес представляет также выделение ученым исторических циклов общественно-государственного развития России, характеризующихся автором через призму становления и смены систем нравственности — от вечевой, соборной и авторитарной, утилитарной и либеральной до ее гибридных форм, в частности, «псевдосинкретической», положенной в основу советской государственности после 1917 г.;

4) современную **теорию бюрократии**, в том числе активно разрабатываемую западной социологией, но еще не освоенную отечественной наукой такую форму управления, как *патримониальное господство* (патримониальная бюрократия) — один из типов традиционного господства, основанный на принципе личной преданности и личном характере власти, который предшествовал современной рациональной бюрократии. Этот тип господства и бюрократии занимал центральное место в политической социологии Макса Вебера и, по мнению ряда ученых, может быть плодотворно применен к характеристике российской бюрократии практически на всех этапах развития Российского государства;

5) известную социологам и политологам **четырёхфакторную модель организационно-управленческих культур**, или «управленческую матрицу» Г. Хофштеде Д. Боллинже, выделивших четыре основных параметра управленческой культуры: уровень иерархии, или «дистанция власти», стремление избежать неопределенности, индивидуализм — коллективизм, преобладание мужских или женских ценностей. Использование этой модели позволяет выявить многие специфические особенности российской управленческой культуры (в определенном смысле как «*верти-*

кальной культуры»), влияющие на характер и эволюцию государственного управления в России.

Большое внимание в учебном курсе уделено осмыслению влияния **мобилизационного** («догоняющего») типа развития России, через призму которого рассматривается большинство проводимых реформ государственного управления и который, по мнению современных авторов, во многом предопределил развитие России как «ресурсного государства» с характерной для такого государства мобилизационно-распределительной моделью государственного управления.

С влиянием догоняющего (мобилизационного) типа развития России непосредственно связана также такая особенность исторической эволюции российской государственности как *дискретный* (прерывистый) характер развития русского общества. Исходя из этой особенности, ряд авторов считает правильным выделять в истории России не какие-то отдельные исторические периоды (киевский, московский, петербургский), а особые **субцивилизации** — принципиально различные этапы развития, которые отличаются друг от друга не только характером власти и управления, но и всей системой ценностей, самим типом культуры.

Считается, например, что население Киевской Руси (*древнерусская субцивилизация*) внутренне осознавало себя, особенно после принятия христианства от Византии, принадлежащим к общеевропейской цивилизации, которая отождествлялась им с христианским миром. Древняя Русь еще не противопоставляла себя Европе (об этом, в частности, свидетельствует «Слово о законе и благодати» митрополита Илариона). И, напротив, в Московском государстве (*московская субцивилизация*) в связи с активной борьбой Москвы с Литовским государством и Польшей и особенно после превращения Москвы в результате падения Византии в центр православия («Москва — третий Рим») постепенно происходит поворот России к «почвенничеству», к Востоку. Новая ситуация привела на долгое время к изоляции России от Европы, сопровождалась резким противостоянием России католическому Западу, европейским политическим ценностям и институтам.

Точно так же, как московская субцивилизация по характеру основных ценностей и менталитету общества резко отличалась от древнерусской, становление Петербургской России (*имперская субцивилизация*) характеризовалось кардинальной сменой самого типа культуры, что в определяющей степени было связано

с активно проводимой Петром I европеизацией России¹. Если для московской субцивилизации главными ценностями были религиозные ценности («святая Русь», «последнее православное царство»), то, напротив, в петербургский период предмет сакрализации (обоожествления) перемещается на само государство. Именно государство становится для власти предметом нового культа. Господствующей становится политика *государственного патернализма*, Россия в отличие от большинства европейских стран того времени, развивавшихся в сторону *сословно-правового государства* и гражданского общества, приобретает характер чисто *политического общества*.

Одно из центральных мест в учебном курсе отводится выявлению особенностей *политической культуры России* и их влияния на характер и эволюцию государственного строя и государственного управления (этатизм, патернализм, персонификация властных отношений, вотчинная психология политической элиты, приверженность харизматическим лидерам и др.). Как качественная, интегративная характеристика всей политической жизни общества, его политической системы категория политической культуры общества позволяет проследить эволюцию государственной системы и государственного управления в России, особенности перехода от традиционной организации управления к рациональной, сравнить аналогичные процессы в России и Европе.

Придавая такое важное значение в учебном курсе характеристике политической культуры общества, автор предлагаемого учебника исходит из убеждения, что управление обществом, происходящими в нем постоянными изменениями, требует от государственной власти не только наличия политической воли, но и, главное, *политического реализма*. Важно знать не только как управлять, но и чем управлять. Иными словами, управление, а тем более эффективное управление общественными процессами, невозможно без знания самого общества, без критического осмысления и учета исторических особенностей и условий его развития. Опыт модернизаций, реформ в России показал, к каким отрицательным последствиям может привести игнорирование этой очевидной истины. Не следует забывать, что большинство проводимых в нашей стране реформ государственного строя, ставивших целью сделать Россию либерально-европейским государством, заканчивались глубоким кризисом и даже крушением национальной государственности, а восстановление последней происходило путем отказа от реформ, сопровождалось усилением авторитарных тенденций в обществе.

¹ См.: Флиер А. Я. Об исторической типологии российской цивилизации // Цивилизации и культуры : научный альманах. Вып. 1. Россия и Восток: цивилизационные отношения. М., 1994. С. 94—115.

Как свидетельствуют новейшие исследования, даже ограниченные по своему содержанию реформы второй половины XIX — начала XX в., не предусматривавшие каких-либо изменений в характере политического строя, весьма негативно повлияли на общественную стабильность и дееспособность государства, вызвали острейший кризис самоидентификации основных сословий российского общества — дворянства и крестьянства, не нашедших себя в посткрепостнической России.

История не раз доказывала: любое пренебрежение власти в России к специфике национального менталитета и состоянию духа русского человека, равно как и некритическое, доктринерское отношение к западным идеям и институтам никогда ни к чему хорошему не приводили. В лучшем случае они могли привести к «псевдозападничеству», основанному на неверии национальной культуры в свои собственные силы, на отношении к Западу как чудодейственному и единственному источнику, из которого можно взять «готовый результат», в худшем — к утрате обществом собственной идеи, что уже не раз в нашей истории заставляло его, как заметил еще П. Я. Чаадаев, двигаться вперед по линии, не приводящей к цели.

Все перечисленное и составило *методологическую основу* учебника «История государственного управления».

При написании учебника автор опирался как на собственный опыт преподавательской деятельности и подготовки учебных и учебно-методических изданий по курсу «История государственного управления в России»¹, так и на достижения в этой области ряда современных российских ученых и исследователей. Среди наиболее значительных работ последнего времени следует выделить учебники и учебные пособия по истории государственного управления в России и российской государственности, изданные учеными Российской академии государственной службы при Президенте РФ², а также учебники таких известных авторов, как Т. Г. Архипова, Е. П. Малышева, Г. А. Герасименко, Е. Г. Гимпельсон, Н. И. Глазунова, И. А. Исаев, Т. С. Кондратьева, Ю. К. Краснов, В. В. Лобанов, Р. Т. Мухаев, Н. П. Носова

¹ *Омельченко Н. А.* История государственного управления России : учеб. М. : Велби; Проспект, 2011 ; *Омельченко Н. А.* История государственного управления в России: электрон. учеб. CD. М. : КноРус, 2010 ; *Омельченко Н. А., Казбан Е. П.* История государственного управления России : учеб. М. : Гардарики, 2007.

² История государственного управления в России : учеб. / под общ. ред. Р. Г. Пихон. М. : РАГС, 2009 ; История государственного управления в России (X—XXI вв.) : хрестоматия. М. : РАГС, 2003.