Литература

1. Анисимов В.М., Дудников С.В. Энциклопедический словарь работника кадровой службы. М.: «ИНФРА-М», 1999. 328 с.
2. Знаменский Д.Ю. Кадровая политика и кадровый аудит организации. М.: «Издательство Юрайт», 2015. 365 с.
3. Козырин А.Н. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах. М.: «ТЕИС», 2006. 287 с.
4. Латыпов Р.Ф. Государственная кадровая политика как политологическая проблема // Государственная служба. 2007. № 5. С. 99–102.
5. Латыпов Р.Ф. Информационные технологии управления кадровыми процессами // Государственная служба. 2008. № 5. С. 203–206.
6. Латыпов Р.Ф. Кадровая коррупция как объект административной реформы // Государственная служба. 2008. № 3. С. 20–24.
7. Латыпов Р.Ф. Корпоративная этика как механизм государственной кадровой политики России // Социально-гуманитарные знания. 2007. № 9. С. 310–318.
8. Латыпов Р.Ф. Политологический анализ кадровых процессов: теория и практика. Уфа: Гилем, 2009. 212 с.
9. Послание Главы Республики Башкортостан Государственному Собранию – Курултаю Республики Башкортостан от 09.12.2016 «Общество ждет от власти конкретных зримых достижений» // Республика Башкортостан. 2016. 13 дек.
10. Управление государственной гражданской службой Российской Федерации. М.: Изд-во РАГС, 2009. 242 с.
11. Фалер О.В. Потенциал карьерного роста государственного служащего: монография. М.: Изд-во РАГС, 2009. 108 с.
12. Шмидт В. Проблемы и технологии оценки персонала. СПб., 2008. 160 с.

Государственный аппарат как стабилизирующий фактор в переломные периоды развития российского государства

С.КАБАШОВ

История политических сообществ, включая сообщество, именуемое государством, почти эквивалентна описанию того, как увеличивался штат исполнителей в аппарате управления, как менялся способ их организации, каким образом они получали средства к существованию или вознаграждались за свои усилия [7, *9*]. Стержень, движущую пружину российской истории, по утверждению многих поколений ученых, начиная со времен Н.М. Карамзина и Н.А. Полевого, составляет феномен державной власти. По византийскому подобию для Руси, России, государство – носитель наиболее фундаментальных, универсальных начал, играющих роль объединительного принципа для разноликого конгломерата социальных, национальных, конфессиональных, культурных групп и структур российского общества [13, *15*].

Ослабление центральной власти, государственности, разлад в функционировании управленческих институтов всегда влекли кризис национальной жизни, отбрасывали развитие нашего государства назад и вносили непрекращающийся раскол социальных групп и слоев общества [14, *12*]. Имеются указания древнерусских летописей на ослабление власти киевского великого князя и его дружины в конце XII – начале XIII в., приведшее, в конечном итоге, к разрушению Киевской Руси как патримониального государства и драматическому и кровавому переходу к удельной системе управления [8, *125*]. Последовавшая культурная травма древнерусской светской (дружинно-княжеской) и духовной элит от многочисленных, безжалостных монгольских и татарских погромов имела через три столетия, вследствие

Кабашов Сергей Юрьевич, канд. ист. наук, доцент кафедры всеобщей истории и культурного наследия Башкирского государственного педагогического университета им. М. Акмуллы

раскола верхушки Московского царства, свои трагические последствия в пресечении царствовавшей на протяжении восьми столетий династии Рюриковичей в XVI в. и взрыве беспощадной народной анархии в годы первых государей из рода Романовых в XVII в. Жестокая борьба кланов русской аристократии с усиливающейся государственной бюрократией за выдвижение «своего» кандидата на царский трон в XVIII в., слабость политической воли правителей на престоле, проводивших ограниченные, односторонние административные и экономические реформы в XIX в., продолжающийся раскол российской элиты, ее политический романтизм, выразившийся в желании ускорить темпы достижения «светлого» будущего, абсолютизация коммунистических ценностей в XX в. и недооценка государственных институтов – все указанные процессы как индукторы периодически повторяющейся смуты, скользят по поверхности истории России. Они – не столько причины, сколько следствие сложно объяснимых общественных механизмов и процессов, которые трудно уложить в логические схемы предшествующих и современных исторических и политологических концепций, не учитывающих значения фактора государственного аппарата в эволюции российской государственности [13, *19*]. На протяжении уже многих столетий идут нескончаемые дискуссии по вопросу о том, что позволило сохраниться российской государственной целостности, воплощенной в огромной территории и разноплеменном, поликонфессиональном народе.

Попытки всестороннего выяснения внутреннего смысла истории России приводят в том числе и к выводу, что установление ее государственного единства, политического бытия совпадает, прежде всего, с судьбами центральной власти и ее важной составляющей – государственного аппарата. Сначала дружинно-княжеская служба, заложившая основы административной и морально-этической консолидации воинов и гражданских слуг вокруг вождя для исполнения его приказов по управлению подчиненной территорией. Затем государева служба, упоминаемая в письменных источниках с XV века под общим названием «служилые люди» в виде социальной группы людей, состоящих на службе у московского князя с титулом «Господарь всея земли Русской». И, наконец, государственная служба в имперской, советской и постсоветской форме как инструмент «ручного» управления стала наиболее ярким и эффективным властным институтом в российской державе.

В самое раннее средневековье распространение господства «Русской земли» во главе с Киевом на отдельные «земли» на территории всей восточноевропейской равнины (Новгородской, Ростовской и пр.) является безусловной заслугой княжеской дружины, которая была политически господствующим ядром и первым государственным аппаратом Киевского государства [8, *26*]. Но какова роль дружины в укреплении единства Руси? В литературе этот вопрос практически не нашел своего отражения, видимо, из-за утвердившегося представления о подконтрольности и второстепенности значения дружины в решении княжеских политических дел. Появление в первой половине XII в. на киевском столе таких доблестных вождей дружины, как переяславский князь Владимир Всеволодович Мономах или черниговский князь Всеволод Ольгович, обусловлено тем, что эти князья и их дружины стремились своей политикой возродить идеалы единой «Русской земли» и объединить соседние земли под управлением Киева. Еще в XIX в. русский философ-славянофил А.С. Хомяков по вопросу о том, кто же был в ответе за кровавые войны домонгольских удельных времен, утверждал: «Постоянные переходы князей и их дружин с места на место, вызванные родовыми счетами и вмешательством в них областей, приводили не к раздроблению Руси, а, наоборот, скрепляли ее, чему способствовало и духовенство. Однако областной эгоизм земщины не мог привести к единению земли и государства в одно целое» [17, *221*]. Известный историк В.Т. Пашуто также отмечал, что политический статус удельности был поддержан городами, которые считали обременительной власть киевской монархии и ее дружины. Однако, отмечает ученый, вольность городов была стеснена постоянным пребыванием в них вооруженных княжеских отрядов [15, *14*]. Еще более категорично на эту тему высказывался историк М.С. Грушевский, связывая причину

распада «Русской земли» с тем, что киевское земство, отчаявшись и не находя средств в смысле каких-либо реформ, прямо отказалось от единства государства. Оно воспользовалось монгольским погромом, физической ликвидацией княжеских дружин и вернулось к первоначальному догосударственному строю – к мелким, автономным общинам [3, *329*].

В XVI в. необходимость окончательного объединения русских земель, разрушительные для государства последствия жестокой борьбы влиятельных удельных княжеско-боярских родов друг с другом потребовали от Ивана IV проведения реорганизации аппарата центрального управления, то есть царской дружины. Философ К.С. Аксаков описывал это состояние царя: «Одна идея дружины, отвлеченная и молчаливая, стояла перед царским троном, – и она-то беспокоила Ивана» [1, *24*]. Действительно, все правление этого царя происходило не в мирную пору, а было почти сплошной непрекращающейся войной. В 1551–1556 гг. идет борьба за Поволжье. С 1558 г., в течение 24 лет, тянется крупнейшая из войн русской истории – борьба за Ливонию, за выход к морю, осложненная жестокими столкновениями с Крымом, Польшей и Швецией. В начале царствования Ивана IV формируется новый порядок – установление неограниченных полномочий самодержца в отношении своих подданных. Судьба самого Ивана IV наделила его исключительными данными выдающегося администратора и военного организатора. Во всех сохранившихся документах царских указов видна цель – поднять военную способность служилых людей, увеличить состав их кадров, изыскать средства для вознаграждения за испытанные потери, обеспечить возможность правильно вести свое хозяйство и иметь все средства для наилучшего вооружения. Относительно дьяческого сословия писал еще князь Андрей Курбский: «Писари же наши русские, им же великий князь зело верит, а избирает их не от шляхетского роду, не от благороднова, а паче от попович или от простого всенародства». Выделение опричного и земского дворов, создание личной царской гвардии (опричное войско) сформировало новую модель государевой службы с «выдавливанием» из нее боярской знати, заменой ее обязанным служилым дворянством. Опричное войско включало 654 воина, состоявших на жалованье, но, кроме них, в состав «дворовых» Ивана IV входили 1200 человек, распределенных по четырем приказам: Постельному, Конюшенному, Бронному и Сытному. И численность людей, задействованных в опричной «дружине» Ивана Грозного, и система их содержания обнаруживают узнаваемые параллели с древнерусской «большой дружиной», с добавлением системы «служебной организации». Как известно, Челобитный приказ стал одним из первых новых органов управления, руководить которым царь жалует чином человека незнатного из костромских дворян – А.Ф. Адашева, поручая ему принимать и разбирать челобитные «у бедных и обидимых» [12, *8*]. Стоит помнить об активных качествах представителей боярства, дворянства и дьяческо-подьяческой группы управленцев, без наличия которых Иван IV не мог бы одерживать свои победы, не мог бы сформировать великую державу. В борьбе с удельщиной аристократии царь с помощью созданного государственного аппарата подорвал местничество княжеско-боярской элиты, поднял статус служилых людей, провел губную, земскую и податную реформы, создал вместо древней удельной дружины современное тому времени дворянско-стрелецкое войско, с помощью которого была значительно расширена территория московского царства. Патримониальный, а не патриархальный характер организации службы государю существенно повлиял на мобилизационный режим существования Российского государства в XVI в., превращения его в могущественное и самое большое территориальное образование в Европе. Однако в последние годы жизни Ивана IV неоправданные царские репрессии боярства и приказного аппарата привели к утрате большей части ценностей, накопленных предшественниками и приобретенных им самим, исчерпывая средства созданной им державы.

Особо остро вопрос управления и работоспособности административного аппарата стоял после пресечения династии в царствование Василия Шуйского. Кризис выразился в том, что бояре-воеводы и приказные избы ряда городов отказывались выполнять указы Василия Шуйского. Московское царство разваливалось на

глазах. В период междуцарствия 1610–1611 гг. произошло углубление кризиса в сфере управления, так как большинство городов подчинялись боярскому правительству в Москве – распоряжениям от имени польского королевича Владислава и короля Речи Посполитой Сигизмунда III. С образованием двух первых ополчений центральное управление еще более ослабло – власть Семибоярщины стала скорее номинальной. Но после того, как воеводы, дьяки и подьячие городов стали создавать земские ополчения и оказывать поддержку руководителям третьего ополчения К.М. Минину и Д.М. Пожарскому, началось преодоление кризиса в управлении и восстановление целостности Московского государства [2, *81–125*].

Смута и подчинение иноземному врагу стали после монголо-татарского ига новой культурной травмой боярско-дворянской и дьяческой элиты России и наложили свой отпечаток на все стороны жизни государства в XVII в. Самодержавная власть и ее государственный аппарат потеряли всякий авторитет. Уже не правители решали судьбы подданных, а народ определял, жить или не жить царям. Всюду всем чудилась измена. Соляной и Медный бунты, восстание в Соловецком монастыре, раскол церкви в царствование Алексея Михайловича принесли немалые хлопоты для царского правительства, потребовали мобилизации работы всех структур государственного аппарата. Новая династия находилась в гипертрофированном страхе, когда в каждом выкрике недовольных стрельцов, купцов, подьячих или простых горожан ей мерещилось покушение на царский венец. Первые Романовы имели все основания воспринимать эту опасность как реальную. «Сойдемся вместе, выберем царя!» – иногда шумела толпа, и это было зловеще: ведь на деле московский народ мог собраться и избрать. В управлении, работе центральных приказов, в деятельности городских воевод и уездных съезжих изб – везде ощущалось влияние Смуты и явственно видны ее следы – погибли многие родовитые бояре, дворяне, видные священники, именитые купцы, многоопытные дьяки и подьячие. Весь кровавый опыт Смуты упрочивал идею абсолютистской монархии в России и предначертывал программу царствования первых монархов новой династии. По мнению историка Н.Ф. Демидовой, восстановление управленческого аппарата шло параллельно с перерастанием централизованного государства в абсолютистское, зависело от этого процесса и было неразрывно связано с судьбой понесшего непоправимые потери служилого населения, с постепенным его оформлением из привилегированного сословия в господствующий класс дворянства, из состава которого обособлялась бюрократическая группа [4, *207*]. Действительно, приказная система начала выстраиваться с рядом бюрократических принципов: существовали присяги должностных лиц, единый порядок подготовки и рассмотрения приказных дел по челобитьям, развитое делопроизводство, специализация структурных подразделений приказа и отдельных должностных лиц. Возобновленная в XVII в. система приказов с «оживлением» государственной, хозяйственной жизни стала гораздо более разветвленной и громоздкой (в разные годы существовало до 80 приказов, но постоянных – вдвое меньше), чем в XVI в. Значительно выросшая численность приказных людей в центре и на местах обусловливалась появлением скорописи, новых видов документов и общим усложнением делопроизводства [9, *4*]. Но господствующая аристократия в XVII в. столкнулась с ворвавшейся в Россию в образе казачества новой угрозой стабильности государства. Восстание под руководством атамана С.Т. Разина, или, по выражению В.О. Ключевского, «огромный мятеж XVII в.», ядром которого выступило донское казачество, повергло в ужас не только власть имущих в России, но и вызвало немалый переполох в Западной Европе. Опасение, что дерзким «мятежникам» вдруг вздумается вторгнуться и в пределы Польши и Венгрии, как это сделали войска монгольского хана Бату в XIII в., по-видимому, возникало, и с этой угрозой приходилось считаться. Старое московское войско, хотя и показало свои слабые стороны в годы Смуты и Смоленской войны, тем не менее, продолжало выполнять свои функции. Военное управление в Поволжье, которое было охвачено восстанием, имело ту особенность, что здесь и городовые, и полковые воеводы назначались не в Разрядном приказе, а в особом государственном учреждении – самостоятельном

приказе Казанского Дворца. Последний сконцентрировал как гражданскую, так и военную власть над всеми служилыми людьми на подведомственной ему территории. Особая структура этого приказа – Казанский разряд окончательно сложился, когда он успешно координировал действия правительственных войск при подавлении восстания под предводительством С.Т. Разина. Итак, московское «служилое» государство в основном выполнило свою историческую задачу. Приказной аппарат сумел обеспечить не только стабильность государства, выживание русского народа и его культуры, но и постепенно подготовил условия для перехода на иные начала государственного развития.

Ко времени вступления на престол царя Петра I Московское государство значительно расширило свою территорию за счет присоединения Украины, освоения Сибири и Дальнего Востока. Фактически Петр I продолжил поддерживать основные интенции предыдущих русских монархов на кардинальные реформы государственного аппарата [5, *43*]. Для этого у царя были серьезные причины. Военно-политический вызов, брошенный России в начале XVIII в., можно характеризовать целями шведского короля Карла XII, обладавшего самой лучшей армией Европы: «Русские должны быть наказаны полным уничтожением их государственной самостоятельности, новый шведский герой – Карл XII, столь же христолюбивый, как его предок, войдет в Москву, сгонит Петра с престола… Псков и Новгород отойдут, как и весь север России, к Швеции; Украина, Смоленщина и другие западные русские территории – к вассальной, покорной шведам Польше, а остальная Россия будет разделена на удельные княжества, как было встарь, до возвышения Москвы» [16, *8*]. Известный литературный критик В.Г. Белинский по поводу скоротечности и принудительности петровских реформ высказывался следующим образом: «Петру некогда было медлить, ибо дело шло уже и не о будущем величии России, а о спасении ее в настоящем. Петр явился вовремя: опоздай он на четверть века, и тогда – спасай, или спасайся, кто может!». Не случайно все напряженные и неприкрытые силовые усилия Петра I и его соратников были направлены на создание «регулярного» государства, форсированную модернизацию управления с акцентом на европеизацию. Основным инструментом всеобщей регламентации и контроля, по мнению Петра I, было правильно организованное и четко функционирующее чиновничество. Это был процесс социального синтеза, в котором внешние заимствования соединялись с традиционными московскими институтами, образуя новое единство. Замена принципа происхождения бюрократическим (рациональным) принципом выслуги и служилой пригодности (Табель о рангах 1722 г.); введение новой административно-управленческой системы (замена Боярской думы Сенатом – 1711 г.; ликвидация приказов, учреждение коллегий, Тайной канцелярии, Синода); секуляризация жизни; переход на губернский принцип деления страны; развитие профессиональной школы и государственной системы подготовки кадров. Нормы Табели о рангах разделили все гражданские должности государства на две категории. Первую из них составили должности собственно административного значения. Во вторую категорию вошли должности, обслуживающие делопроизводственную сторону работы учреждений. Но это не было нововведением. Еще в начале XVII в. существовало разделение обязанностей приказных людей на «государеву службу» и «приказную работу». Разница самих терминов «служба» и «работа», несомненно, выражает разное отношение к службе вообще и к приказной деятельности в частности. Если «служба» включала в себя прежде всего значение подданства, то понятие «работа» понималось как текущий заурядный труд в приказах и приказных избах. В итоге масштабной модернизации всего государственного механизма Россия заняла при Петре I положение великой европейской державы. Русская философия в лице К.Н. Леонтьева, В. Соловьева, И.А. Ильина считала, что Петр I спас Россию от судьбы Византии, встряхнув «шоковой терапией» весь русский народ.

Но несмотря на проведенные реформы по созданию нового типа государства и государственного аппарата, в России с большим трудом проходил процесс перестройки национальных социально-управленческих структур на европейский лад. Пожалуй, главной причиной стало ослабление правящей династии. Ситуация в

стране осложнилась отсутствием прямых взрослых наследников по мужской линии в династии Романовых. Положение усугублялось подписанием Петром I в 1722 г. указа «О престолонаследии». Все это негативно отразилось на стабильности государства в период «дворцовых переворотов» с 1725 по 1801 гг., когда один за другим отменялись старые и создавались новые высшие административные учреждения с законодательными функциями, вставшие выше Сената, – органа, названного Петром I высшим руководителем и контролером управления и суда в империи. Таковы были Верховный совет при Екатерине I и Петре II, Кабинет министров при Анне Иоанновне, Конференция при Елизавете и девятичленный Совет при Петре III [12, *49 – 58*]. Эпоха дворцовых переворотов, а также правление Екатерины II закономерно считаются «золотым веком» для дворян. Ведь Екатерина II всячески стремилась противопоставить стиль своего правления жестким и кровавым петровским методам европеизации России. Противопоставляя стремлению высших чиновников заменить царское самовластие своим собственным господством, Екатерина II попыталась изменить социальную структуру общества, создать в России такую бюрократическую систему управления, которые укрепляли бы самодержавную власть. Особые соображения побуждали Екатерину II обратить внимание на переустройство государственного управления вследствие серьезного кризиса, связанного с пугачевским бунтом, который местная администрация в силу несовершенства и малочисленности не сумела ни предупредить, ни пресечь вовремя. Реформы Екатерины II по преобразованию государственного аппарата, прежде всего ее провинциальной части, достигли цели стабильности государства, ради которой проводились, – страна была опутана густой сетью чиновничьих учреждений, способных реагировать как на события повседневной жизни в уездах и губерниях (взимание налогов, набор рекрутов, сыск беглых, борьба с разбоями), так и на чрезвычайные обстоятельства: крестьянские бунты, эпидемии и т.д. Оценивая реформы XVIII в., можно привести точку зрения М.М. Сперанского: «…в государстве учреждения без людей тщетны, как и люди без добрых учреждений мало доброго произвести могут».

С царства Александра I, самым сложным периодом которого была Отечественная война 1812 г., особенно после заграничных походов русской армии, когда вся Европа славила российского императора и поражалась его правлением, наиболее активная часть российских дворян начинает осознавать всю тщетность попыток Александра I по ограниченному реформированию государственного механизма и созданию из крепостнической России европейского государства. Известная проблема о совместимости деспотизма и свободы, просвещения и рабства – это неразрешимая политическая квадратура круга. После декабрьского восстания 1825 г. аристократическое дворянство в глазах российских правителей перестает быть опорой государства. Это восстание произвело на молодого царя Николая I впечатление шока, от которого он никогда полностью не оправился. После активной эпохи дворянских переворотов высшему сословию трудно было привыкнуть к отстранению дворянства от управления страной и возрастанию личной власти императоров. Ранее, если власть недостаточно заботилась об интересах служилых землевладельцев, они с легкостью меняли фигуры на троне. Для Николая I не было тайной, что заговор декабристов явился новым проявлением старой шляхетской привычки вмешиваться в политику для завоевания себе новых политических прав. Теряя веру в аристократию, с целью стабилизации своего положения самодержавная власть нашла выход и стала создавать необходимый ей государственный аппарат – государственную службу, предпочитая опираться на дворян, доходы которых не позволяли им существовать без дополнительных средств, получаемых от государства, то есть на профессиональных бюрократов дворянского происхождения (или получивших дворянство), живущих только на жалованье. Осуществить это было несложно. Еще Н.М. Карамзин писал: «Россия никогда не славилась богатством – у нас служили из должности, из чести, из куска хлеба, не более…». Уже к середине XIX в. почти полностью сформировался особый социальный класс низшего и среднего чиновничества [6, *4*]. Продолжая политику,

заложенную реформами Александра I, на создание министерской системы управления с «просвещенной бюрократией», Николай I рационализировал государственную службу, требуя, чтобы квалификация большинства чиновников отвечала минимальным стандартам профессиональной компетентности. Именно плеяда талантливых высших чиновников империи, взращенная в недрах министерских аппаратов, стала «двигателем» новых преобразований для преодоления кризиса государственного управления в конце первой половины XIX в. (П. Киселев, П. Кочубей, Н. и Д. Милютины, Ю. Самарин, К. Кавелин, Я. Соловьев и др.).

В XIX в. созданный Петром I государственный механизм должен был перестроиться, развернуться в новом направлении. После реформ 1860-х гг. на смену дворянско-аристократическому принципу формирования административной машины пришел принцип аппаратно-разночинный. Но и такая административно-бюрократическая диктатура государства продержалась по историческим меркам недолго. Драматические поражения в Крымской, русско-японской войнах, неудачи на фронтах I мировой войны предопределили фатальность развала монархии и ее бюрократизированного аппарата. Но исторический парадокс заключается в том, что имперские управленческие институты не были свергнуты, они лишь временно пали под давлением анархической стихии, не сумев найти адекватный ответ вопросам движения России в фазе догоняющего развития.

В октябре 1917 г. произошла социалистическая революция. Однако в действительности на месте желаемого общественного строя в СССР сформировалась система с командно-административным управлением. На авансцену истории выдвигается новая концепция государственного управления – неограниченного господства вождя и возглавляемой им партии с помощью бюрократического аппарата над всеми сферами жизни государства и общества. Как считала американский политолог Х. Арендт, ошибкой В.И. Ленина была передача в начале гражданской войны высшей власти от Советов к партийной бюрократии. Затем И.В. Сталин, используя возрастающую власть партийной и государственной бюрократии, окончательно подавил остатки власти Советов, которые как представительные органы могли помешать абсолютной власти партийного аппарата.

Одна из первых попыток объяснения места партийно-государственного аппарата в советском обществе была предпринята одним из организаторов Октябрьской революции Л.Д. Троцким. Им была выдвинута концепция двойственной природы советского аппарата (бюрократии): с одной стороны, он является продуктом формирования пролетарского государства, с другой – это наследие монархическо-буржуазного государства, с которым пролетариат вынужден временно считаться. Какая сторона этой природы будет превалировать, зависело от того, как поведет себя бюрократия или, точнее, насколько свободно ей позволит действовать пролетариат. Вывод, который сделал Л.Д. Троцкий, состоял в том, что преодоление трудностей советского пролетариата в борьбе за свое полное освобождение вызывает необходимость осуществления в СССР новой политической антибюрократической революции [5, *76*]. С начала 1920-х гг., то есть с эпохи военного коммунизма, в стране начинаются спорадические кампании «борьбы с бюрократией и бюрократизмом», результатом которых являются периодически повторяющиеся «чистки» и сокращения численности государственного аппарата, мало затрагивающие само содержание природы бюрократии.

Безусловно, советская бюрократическая система обладала несомненными достоинствами (способствовала разделению труда, превратила управление в профессиональное дело, внесла порядок и стройность в правила и документируемые процедуры и др.). Особенно важное значение четкая деятельность государственного аппарата имела в период Великой Отечественной войны и на этапе послевоенного восстановления разрушенного народного хозяйства в 1950-е гг. Но, как оказалось, советская номенклатура имела и существенные недостатки: тенденция подмены общественного интереса корпоративным интересом административно-хозяйственной номенклатуры, притязания на монопольную компетентность, ориентация на процесс, а не на конечный результат, затратный характер, отчуждение граждан от органов управления, консервативность и медленная адаптация

к быстро меняющейся внешней среде и потребностям общества. Рассматривая роль и значение государственного аппарата на различных этапах советской истории, следует согласиться с тем, что главная проблема, как подчеркивает французский социолог М. Крозье, не в государственных чиновниках, какими бы волокитчиками и бюрократами они ни были, а в характере управленческой системы, ее отставании от требований современности.

Очередная российская «смута», разразившаяся после развала государственности СССР в 1991 г., разрушив прежние механизмы управления, имела в качестве своего апогея противостояние исполнительной и законодательной власти России (1992 – октябрь 1993 гг.). Далеко не исчерпанный до сегодняшнего дня кризис управления охватил все сферы общества: политику, экономику, социальные отношения, духовные ценности, культуру. Все это обусловило необходимость формирования во второй половине 1990-х гг. государственного аппарата на принципах веберовской концепции «рациональной бюрократии». Начиная с 2000-х гг. институциональный каркас российского общества трансформировался в сторону усиления роли государства, что ставит эффективность государственного аппарата центральной и узловой проблемой нашей действительности [10, *59*]. Свидетельством этому являются принятые в 2003–2016 гг. нормативные правовые акты о государственной и муниципальной службе, об административных регламентах, об электронном правительстве, электронном документообороте и т.п. [6, *8*; 11, *5*]. Исторический опыт показывает, что без оптимизации системы управления и модернизации государственного аппарата нельзя обеспечить общественную стабильность и задать верный вектор развития государства и стратегию экономического роста.

Литература

1. Аксаков К. История России с древнейших времен. Соч. С. Соловьева. Т. VI // Русская беседа. 1856. Т. VI.

2. Готье Ю.В. Смутное время. Пг., 1921.

3. Грушевский М.С. Очерк истории украинского народа. Изд. 2-е, доп. СПб., 1906.

4. Демидова Н.Ф. Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII–XVIII вв. // Абсолютизм в России (XVII–XVIII вв.). М., 1964.

5. Кабашов С.Ю. Бюрократия. Теоретические концепции. М., 2011.

6. Кабашов С.Ю. Государственная служба Российской Федерации. 2-е изд. М., 2010.

7. Кабашов С.Ю. Государственная служба: основные этапы развития как науки и профессии от древнего мира до начала XX века. М., 2013.

8. Кабашов С.Ю. Государственный аппарат России. Дружинно-княжеский период. М., 2017.

9. Кабашов С.Ю. Делопроизводство и архивное дело в терминах и определениях. М., 2009.

10. Кабашов С.Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления. М., 2010.

11. Кабашов С.Ю. Организация муниципальной службы. 2-е изд. М., 2014.

12. Кабашов С.Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России. М., 2010.

13. Кабашов С.Ю. Российское государство: державность и государственный аппарат // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2012. № 6. С. 15–21.

14. Кабашов С.Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе: теория и практика. М., 2012.

15. Пашуто В.Т. Возрождение Великороссии и судьбы восточных славян // Киевская Русь и исторические судьбы восточных славян. К., 1982.

16. Тарле Е.В. Северная война и шведское нашествие на Россию. М., 1958.

17. Хомяков А.С. По поводу статьи И.В. Киреевского «О характере просвещения Европы и о его отношении к просвещению России» // Хомяков А.С. Полн. собр. соч. Изд. 4-е. М., 1911. Т. 1.