



*SALIN Pavel Borisovich, Cand.Sci. (Legal), Director of the Center for Political Studies, the Department of Political Science, Financial University under the Government of the Russian Federation (49 Leningradsky Ave, GSP-3, Moscow, Russia, 125993; salpavbor@mail.ru)*

## INFORMATION SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL PROJECTS AS A FACTOR OF STABILIZATION OF THE POLITICAL SYSTEM

**Abstract.** The article is devoted to the study of the information support for national projects under the context of social risks. The author applies to the results of research conducted in 2020 by the researchers from the Financial University under the Government of the Russian Federation. The article claims that the competent information component is extremely urgent for the formation of a positive image of the future among the population, and such an image is the main socio-political goal of national projects. The author notes the importance of the communicative feedback channels between population and the institutions that implement the national projects, and emphasizes that the lack of the adequate information policy jeopardizes the Russia's political system to an increased risk of fluctuations.

**Keywords:** national projects, social risks, media, social networks, political system

### УДК 323.2

*ЛЕОНОВА Оксана Вячеславовна — кандидат экономических наук, доцент Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (302028, Россия, г. Орел, б-р Победы, 5а; oks980@rambler.ru)*

## ОТРАСЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРИОРИТЕТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ В УСЛОВИЯХ ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВК 2020 г.

**Аннотация.** В статье рассматриваются перспективы совершенствования ключевых отраслей политики государства в контексте реализации конституционных поправок в Основной закон Российской Федерации. Автор определяет специфику становления и реализации стратегии политического управления в процессе модернизации отраслевой политики в современной России. На примере выявления основных проблем, затрудняющих формирование эффективной модели государственных отраслевых политик, определяются приоритеты и варианты продвижения национальных интересов в политико-управленческой сфере. Автор приходит к заключению, что определяющее значение в реализации приоритетов отраслей государственной политики в условиях поступательного развития России будет принадлежать нормативному и концептуальному обеспечению стратегических планов исполнительной власти и российского правительства, и аргументирует необходимость создания механизмов для укрепления взаимодействия федерального и регионального уровней политического правления в организации функционирования отраслей государственного управления в современной России.

**Ключевые слова:** государственная политика, государство, отрасли государственных политик, конституционные поправки, политическое управление, государственная власть, региональное управление

**М**одернизация общества, конституционные реформы вносят решающий вклад в достижение приоритетов государственных политик в различных

сферах, отвечающих потребностям всего общества. Исходя из этого выделяется наличие закономерного соответствия процессов социально-политического и политико-экономического развития состоянию конкретных отраслей государственных политик в современной Российской Федерации. Для реализации поставленной цели рассматриваются основные этапы продвижения государственно-управленческих стратегий в постсоветской России, используется массив научных и аналитических данных, обобщающих содержание конституционных поправок 2020 г. в части совершенствования системы государственного управления на современном этапе ее развития.

Российская реальность обнажила целый ряд проблем, связанных с качеством и эффективностью государственных отраслевых политик, особенно касающихся механизмов принятия административных и управленческих решений, разработки государственных целевых программ и проектов. На сегодняшний день прогнозируется весьма проблемный период выхода наиболее экономически развитых стран из мирового экономического кризиса, который по предварительным оценкам займет не менее 3 лет. На этом фоне ситуация в России осложнена укоренившейся сырьевой зависимостью, снижением объема производящих отраслей в экономике страны. По мнению Ю.Г. Ершова, проблемы управленческого процесса сохраняют свое значение на протяжении многих лет, выражаясь в недостатке инвестирования стратегических проектов, бюрократизации и возрастающей этатизации ключевых отраслей общественных отношений [Ершов 2020].

Практика показала непродуктивность жестко ориентированных директивных методов и технологий государственного регулирования, характерных для реформационного периода 1990-х гг. Общим местом в научных и экспертных оценках стало признание низкой эффективности деятельности аппарата управления на всех уровнях — от федерального до регионального и местного. Данные обстоятельства актуализировали необходимость смены вектора принципиальных подходов в области политического управления. Именно они стали к настоящему времени одним из магистральных факторов выделения и институционализации отраслей государственной политики современной России.

Не вызывает сомнения, что сущностные характеристики легитимности и практической дееспособности государства пребывают в прямой зависимости от механизмов и технологий формирования политики властных институтов, а также от форм взаимодействия и координации различных ее секторов и отраслей. Под воздействием широкого спектра инструментальных изменений наблюдается модификация структурно-функциональных характеристик государства, трансформация отношений между общенациональным и субнациональными уровнями политического управления, происходящие на фоне усугубления вызовов и угроз национально-государственным интересам РФ [Цыбаков 2008: 58]. Наличие перманентных преобразований в механизмах разработки отраслей государственной политики инициирует концентрацию внимания к факторам, способствующим их изменениям, выявлению потенциала совершенствования методологического и технологического направлений. При обобщении имеющихся аналитических наработок на первый план выходит системная модернизация управленческих механизмов и технологий, корректировка субъектного состава отраслевых политик. В научной среде обосновывается, что финансово-промышленные группы, институты третьего сектора, транснациональные организации составляют реальную конкуренцию государственным институциям в управленческой сфере.

Перечисленные субъекты нередко выказывают способность приспособления к текущей социальной ситуации, овладевая управленческими инновациями



и внедряя технологические приемы продвижения актуальных экономических и политических мотиваций. Принципиальными предпосылками модернизации формирования государственных отраслевых стратегий служат причины универсального, общемирового значения. Вовлеченность РФ, прежде всего ее «политического класса» и формирующейся социальной агрегации крупных собственников, в мировые управленческие и экономические процессы способствует сопоставлению отечественных образцов администрирования, научных подходов и догматов политико-управленческой теории и их зарубежных аналогов. По-прежнему на процесс формирования государственной политики прямо влияют корпоративные интересы правящих элит, связанных с ними олигархических групп и сообществ профессиональных управленцев и менеджеров, тогда как насущной потребностью продолжает оставаться преодоление бюрократизации и коррупционных проявлений в системе государственного и муниципального управления. Особенную опасность для эффективности государственных отраслевых политик продолжают представлять чрезмерные расходы на содержание управленческого аппарата и возрастание его численности, сращивание бюрократии и олигархических групп, приводящее к появлению так называемой административной ренты [Олейник 2010: 58].

Отметим, что при планировании и осуществлении государственных отраслевых стратегий далеко не всегда учитываются цивилизационные и социокультурные факторы общественного развития. При этом системными причинами низкой социально-политической активности граждан и неустойчивости российского гражданского общества в целом следует признать неготовность социума и государства своевременно и адекватно реагировать на вызовы со стороны глобальной рыночной экономики, что требует от управленческого аппарата и обеспечивающих его экспертное сопровождение институтов постоянного совершенствования своих навыков и практических умений [Меркулов 2014: 57]. Указанные обстоятельства обуславливают необходимость развернутого анализа конкретных отраслей государственной политики.

Нельзя забывать, что государственная политика как особый социальный процесс наделена специфическим функциональным назначением, особым механизмом формирования, структурно-функциональной дифференциацией. Ее смысл весьма далек от умозрительных интеллектуальных конструкций и абстрактных схоластических проектов. Идеино-политические предпочтения, безусловно, влияют на мотивацию управленческого аппарата, однако во главу угла при государственном целеполагании по-прежнему ставится практический интерес.

Отметим, что при всех предметных отраслях государственная политика остается формой реализации стратегического проектирования и осуществления масштабных управленческих проектов. Их направленность и итоги оцениваются через конкретные действия, результативность, мониторинг тех или иных показателей. Необходимо учитывать ключевое значение целенаправленной деятельности государства, способности его институтов рационально определять набор и иерархию требующих управленческих усилий социальных отраслей, мобилизовать и перераспределять общественные ресурсы, должным образом проектировать, координировать и контролировать деятельность исполнителей.

Обобщая магистральные параметры отраслевых политик государства, следует констатировать, что таковые обладают как универсальными, так и субъективными характеристиками. Во всех случаях целенаправленность государственных стратегий в социально значимых отраслях требует согласованного плана действий, что предусматривает наличие конкретных исполнителей,

сроки исполнения, меры поощрения и порицания, источники финансирования, которые фиксируются в нормативных и концептуальных документах.

Наряду с универсальными существуют также и специфические черты государственных отраслевых политик, которые и выделяют их магистральные направления в РФ. К таковым следует отнести наличие исходных принципов управленческого целеполагания, централизация и баланс действий правительства в зависимости от области приложения управленческих усилий, установление параметров сотрудничества по межотраслевому признаку, идейный фундамент политического управления. Закономерно, что политика государственной власти в конкретной области имеет императивный характер, что объясняется задачей рационального переустройства жизни российского общества, трансформации социальных отношений, инфраструктуры, включая и неинституциональные сферы социальной реальности.

В каждой отрасли государственных политик активно проявляет себя высший уровень публичной власти и управления, что и демонстрирует значение поставленных задач и степень ответственности этих институтов перед обществом. Указанное обстоятельство сочетается с рассредоточением центров формирования государственной политики между национальным, субнациональным и локальным уровнями и структурами управления. В идеальном варианте, который возможен исключительно в условиях устойчивой демократической системы, локомотивом модернизации государственного управления становится активность политико-административных и гражданских коалиций, конкурирующих между собой за ресурсы и доступ к управленческим механизмам.

Ключевой критерий эффективности отраслевых политики государства — сохранение за ее содержанием и смыслом общественно значимого характера. Потребности защиты национальных интересов и национальной безопасности также остаются ключевым сектором реализации государственной политики современной России. Особенно важным для государств, пребывающих на этапе системных трансформаций, включая и постсоветскую Россию, остается задача искоренения автократических методов управления и коррупционных проявлений, доминирования корпоративных и групповых интересов при принятии стратегических решений. «Закрытость» административно-управленческого процесса, отсутствие или аморфность каналов коммуникации по линии «власть — общество» на деле ведут к эксцессам и деформациям даже вполне обоснованных и востребованных обществом стратегий в различных секторах государственной политики. Имеются многочисленные примеры социально ангажированного протекционизма, селекции и дискриминации интересов различных общественных групп и агрегаций при проектировании управленческой деятельности публичной власти.

Таким образом, в российских условиях на фоне неразвитости третьего сектора и низкой социально-политической активности граждан конкретные модели формирования политики государства по отраслям социальной жизнедеятельности определяются главным образом позицией «политического класса» и связанного с ним административного аппарата. Именно в этом кругу формируются приоритеты развития общества, определяются конкретные управленческие цели, выбираются объекты и исполнители проектов, оценивается ресурсная обеспеченность административного процесса, а также популярность проектируемых целей в общественном мнении [Якунин 2006: 56–58].

Поэтому весьма показательным следует признать тот факт, что предложенные и реализованные в период всенародного голосования в июле 2020 г. поправки к Основному закону Российской Федерации встретили позитивный отклик общества именно в части изменений тех сфер государственных поли-



тик, которые непосредственно относились к материальному благополучию и социальному статусу людей. Данные социологических опросов 2020 г. наглядно свидетельствуют, что проблема социальной поддержки по-прежнему является для граждан нашей страны ключевым приоритетом общественных запросов и ожиданий [Права человека... 2012: 36, 39-46]. В связи с этим провозглашенная корректировка содержания такой отрасли политического управления, как социальная политика, оценивается наблюдателями как реакция на наиболее тяжелое положение многих категорий населения. При этом закрепление дополнительных гарантий социальных прав граждан на общенациональном уровне трактуется не только как конъюнктурный шаг, но и как свидетельство выполнения обязательств, предусмотренных рядом актов международного права, подписанных и ратифицированных РФ [Патюлин 2020].

В то же время анализ проведенных в течение 2020 г. конституционных изменений наглядно доказывает, что основным их предметом являлось именно политическое управление и магистральные отрасли государственных политик. Так, А.М. Старостин обращает внимание на то, что из более чем 100 поправок свыше 80% относятся к совершенствованию институтов государственной власти и местного самоуправления [Старостин 2020]. Исходя из этого делается вывод о попытке исполнительной власти, которая и выступала основным инициатором поправок, создать прочный социально-политический фундамент для перспектив долговременного развития российской цивилизации, что предполагает пересмотр и методологических подходов к существующей системе отраслей политик государств в XXI столетии.

Отметим, что каркас системы государственного администрирования в РФ и в настоящее время составляют элементы иерархической архитектуры института политического управления. В свою очередь, такая практика воспроизводит централизацию, когда делегирование и согласование управленческих решений на всех уровнях фокусируется на опорных для развития социума отраслях, иницируя чрезмерную централизацию таких отраслей, как налоговая и бюджетная политики. Однако указанный подход все более утрачивает социальную поддержку ввиду поступательного развития общества, выделения в его структуре и в структуре государственных и муниципальных институтов групп и корпораций, не воспринимающих архаичные принципы управленческой культуры. В связи с этим напрашивается вывод о необходимости трансформации централизации в субсидиарность, что предполагает адекватное разграничение ответственности и полномочий между ключевыми уровнями публичной власти. Причем субсидиарность в системе политического управления должна адекватно сочетаться с проектным методом в развитии отраслей государственных политик в экономической и социальной сферах. На деле это будет означать, что управленческие институты продолжат придерживаться директивного подхода в определении временных сроков, механизмов и технологий своей деятельности. При этом интересы и инициативы региональных и муниципальных уровней учитываются по остаточному принципу, что заведомо снижает потенциал повышения эффективности отраслей государственной политики в Российской Федерации.

Так, безусловным приоритетом отрасли социальной и экономической политик на протяжении нулевых годов продолжали оставаться приоритетные национальные проекты. Согласно указу Президента РФ № 204 в период 2019–2024 гг. предусмотрена реализация 12 национальных проектов. Практически все они сочетаются с важнейшими отраслями государственных политик. В орбите внимания государственной власти продолжают оставаться образование, культура, демография, здравоохранение, дополненные программами внедре-

ния цифровой экономики и международной кооперации. Однако в экспертной среде проявляются и достаточно критические оценки возможностей проектного метода в политическом управлении, что связывается с перспективой снижения реальной эффективности прямых материальных вложений в социальную сферу на фоне глобального экономического кризиса и международной конфронтации, ввиду чего методология общенациональных проектов нуждается в своевременной модернизации [Кожевников 2020: 77]. По мнению ряда авторов, актуальной является замена секторно-проектного подхода в политическом управлении системно-проектным методом в продвижении отраслевых политик. Стагнация первого из них чревата вероятной гигантоманией и избыточной этатизацией важнейших сфер жизнедеятельности.

К отмеченному следует добавить, что дискуссионным вопросом продолжает оставаться продвижение политико-менеджерского подхода к определению ключевых векторов государственных политик. В его основе лежит стремление инкорпорации зарекомендовавших себя методов и принципов частного менеджмента в сферу деятельности государственной власти. Однако, несмотря на совпадение основных категорий, используемых в частном менеджменте и государственном управлении, специфика последнего выражается в особом стратегическом значении и едином замысле и национальном масштабе, которые нередко противоречат принципам коммерциализации и прямой выгоды, проповедуемым менеджериализмом [Панина 2006]. К тому же остается по-прежнему актуальным влияние сугубо политической конъюнктуры и идеологических предпочтений на содержание решений государственного управления. В результате смысловое значение государственных политик в важнейших отраслях социальной деятельности определяется отнюдь не соображениями прагматического порядка, а потребностями достижения и удержания политической власти. Добавим, что далеко не все из менеджеров, имеющих успешный опыт работы в частном секторе, способны осознать и реализовать в своей управленческой практике в сфере государственной или муниципальной службы не только сиюминутный, но и общенациональный, крупномасштабный интерес.

Обобщим, что отмеченные меры потребуют полномасштабной реформы организации функционирования всего комплекса государственных политик и их отраслей. Основным ее вектором может стать изменение системы отношений между уровнями политического управления в РФ. Указанная задача находит свое воплощение в тексте конституционных поправок, принятых в июле 2020 г. Как отмечается в комментариях экспертов, по итогам внесенных изменений детализируются и расширяются федеральные полномочия в целом ряде новых отраслей — от научно-технической политики, поддержки здравоохранения, воспитания и образования, обеспечения национальной безопасности до политики внедрения цифровой экономики [Медушевский 2020]. Отметим, что одновременно расширяется поле совместной компетенции федеральной и региональной власти, к совместному ведению которых, согласно обновленной статье 72 Основного закона, отнесена и сфера социальной политики. Помимо того, та же конституционная поправка устанавливает обязательство координации действий национального и субнационального уровней управления и в большинстве социально значимых государственных отраслевых политик. Противоречивый характер, на наш взгляд, имеет грядущая интеграция института местного самоуправления в систему публичной власти РФ. Исходя из текста поправок в ст. 131 и 132, в будущем может состояться объединение государственных и муниципальных институтов в общую систему публичной власти, причем органы государственной власти получат возможность легализовать те



функции, которыми они явочным порядком и так занимаются на территории субъектов федерации, т.е. участвовать в изменении границ муниципий и в формировании их управленческих институтов.

Заклучим, что расширение границ ответственности региональных органов управления должно совмещаться с созданием необходимой ресурсной базы для реализации полномочий практически во всех отраслях государственных политик. При этом за федеральными властями должны быть сохранены полномочия по надзору за расходованием материальных и финансовых субсидий и субвенций, а также за определением методологии и модернизацией нормативно-правовой базы государственных стратегий во всех социально значимых отраслях управления.

### Список литературы

Ершов Ю.Г. 2020. К вопросу о поправках в Конституцию Российской Федерации – 2020. – *Социум и власть*. № 2(82). С. 41-49.

Кожевников С.А. 2020. Проблемы развития проектного управления в публичном секторе в ракурсе достижения национальных целей. – *Проблемы развития территории*. № 1(105). С. 64-77.

Медушевский А.Н. 2020. Конституционные поправки в России 2020 г. как политический проект переустройства государства. – *Публичная политика*. Т. 4. № 1. С. 43-66.

Меркулов П.А. 2014. Актуальные проблемы подготовки управленческих кадров в современной России. – *Вестник государственного и муниципального управления*. № 3. С. 55-58.

Олейник А.Н. 2010. О природе и причинах административной ренты: особенности ведения бизнеса в российском регионе. – *Вопросы экономики*. № 10. С. 58-80.

Панина О.В. 2006. Современные методы государственного управления: менеджеральный подход и политическое управление. – *Вестник Финансовой академии*. № 4(40). С. 26-40.

Патюлин Г.С. 2020. Поправки 2020 года в Конституцию Российской Федерации. К вопросу о гарантиях социальных прав граждан России. – *Право и государство: теория и практика*. № 3(183). С. 79-81.

*Права человека и правовое социальное государство* (под ред. Е.А. Лукашевой). 2012. М.: Норма. 399 с.

Старостин А.М. 2020. Контуры политического управления в условиях нового российского конституционного порядка: национальный и глобальный аспекты. – *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. № 9(124). С. 143-147.

Цыбаков Д.Л. 2008. *Милитаризация политики и национальная безопасность России*. Орел: Изд-во ОРАГС. 200 с.

Якунин В.И. 2006. *Формирование государственной политики в современной России*. М.: РОССПЭН. 347 с.

LEONOVA Oksana Vyacheslavovna, Cand.Sci. (Econ.), Associate Professor of the Central Russian Institute of Management – Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (302028, Russia, Orel, Pobedy Blvd, 5A; oks980@rambler.ru)

## STATE POLICY BRANCHES IN THE RUSSIAN FEDERATION AND ITS MODERNIZATION PRIORITIES UNDER THE CONTEXT OF THE CONSTITUTION AMENDMENTS IN 2020

**Abstract.** The author analyzes how the key areas of the state policy could be reformed under the influence of the Russia's Constitution amendments. The author studies the specifics of the formation and implementation of political management strategy during the contemporary modernization of industrial policy. The priorities and options for the promotion of the national interests in the politics and state management are determined due to identification of the main problems that hinder the formation of an effective model of state sectoral policies. The article concludes that regulatory and conceptual support for the strategic plans of the executive branch and the Russian government would play a decisive role in implementation of the state policy priorities that are important for the Russia's progressive development. The author argues the need to strengthen the interaction mechanisms between the federal and regional levels of the political governance within the context of the organization and functioning of the state policy branches in the Russian Federation.

**Keywords:** state policy, state, branches of state policies, constitutional amendments, political management, state power, regional management

---

МИХЕЕВ Валентин Александрович – доктор исторических наук, академик РАН; профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82; mikheevva37@mail.ru)

## КОМАНДА КАК СОЦИАЛЬНАЯ СТРАТА В ПОЛИТИКЕ, ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ФОРМИРОВАНИЕ, ПРОБЛЕМА СООТВЕТСТВИЯ

**Аннотация.** В статье поднимается проблема команд в политике и государственном управлении как социальных страт, воздействующих на политические, социально-экономические процессы, осуществляющих влияние на государство, бизнес, общество. Автор анализирует позиции ученых, политиков, исследующих формирование команд во власти, предлагает их классификацию, а также уделяет внимание использованию новых технологий в государственном управлении. В статье высказывается мнение об институционализации команд в политике и государственном управлении, обосновывается необходимость соответствия их деятельности современному законодательству, развитию информационного общества и национальной цифровой экономики.

**Ключевые слова:** команда в политике, государственном управлении, типы, стили команд, технологии управления, институционализация, цифровая экономика, информационное общество

Термин «команда» в политике, государственном управлении достаточно широко распространен в политическом истеблишменте, в управлении, в повседневной практике. Это популярное выражение сложилось, во-первых,