

ЦИКЛИЧНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Омельченко В.В.¹

Ключевые слова: аттестация, базовый цикл, государственное управление, качество, классификация, научная деятельность, научная специальность, регулирование, цикл, этап.

Аннотация

Цель работы: повышение качества государственного управления на основе учета цикличности процессов управления национальными ресурсами на примере циклического управления научной деятельностью — организации научной аттестации.

Методы: комплексные методы систематизации и общей теории классификации объектов, процессов и явлений реальности.

Результаты: рассмотрены методологические вопросы государственного управления научной деятельностью и управления в целом, в том числе анализ существующего нормативно-правового обеспечения, свойства и основные подэтапы и этапы циклов управления; предложена универсальная модель базового цикла управления; введены новые определения цикличности государственного управления; обобщены итоги проведенных ранее исследований вопросов качества государственного управления научной аттестацией на примере анализа утвержденных на каждом этапном цикле научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени; сделаны выводы.

DOI: 10.21681/1994-1404-2023-1-93-104

Введение

Настоящая статья посвящена рассмотрению методологических вопросов *цикличности* государственного управления. Предлагаемый в статье подход является продолжением работ по повышению качества и эффективности государственного управления национальными ресурсами. Так, предложенный в [13—20] подход к анализу и систематизации [12] задач и функций государственного управления национальными ресурсами был использован при рассмотрении:

1) частных задач и функциональных элементов государственного управления, в их числе: *прогнозирование* [13], *надзор и контроль* [14];

2) особенностей государственного управления в разных предметно-ориентированных сферах, в том числе при управлении:

- развитием малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации [15];
- научной деятельностью в Российской Федерации на примере организации научной аттестации [16—20].

Полученные в [13—20] результаты оценки качества государственного управления по разным направлениям позволяют сделать *вывод* о необходимости и целесообразности использования свойств *цикличности* управления. Понимание и применение логики цикличности управления позволяет *системно* [4] проводить оценку её качества и эффективности.

Классификация основных свойств управления

В современной научной литературе *управление* рассматривается с самых разных его сторон, и, соответственно, в его понятие вкладывается разное содержание. Следствием этого являются самые разные определения (дефиниции) понятия «*управление*», при этом за основу берутся те или иные свойства этого понятия. С целью различения (анализа) основных свойств понятия «*управление*» для его определения проведем их классификацию (рис. 1).

По основанию «направленность целеполагания» исходное множество свойств понятия управления подразделяется на следующие классы (см. рис. 1):

1) целенаправленный процесс изменения объекта управления или его состояния (№ 1);

¹ **Омельченко Виктор Валентинович**, доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Российской Федерации, государственный советник Российской Федерации 1 класса, советник секретариата научно-технического совета АО «ВПК «НПО машиностроения», г. Реутово, Московская область, Российская Федерация.

E-mail: omvv@yandex.ru

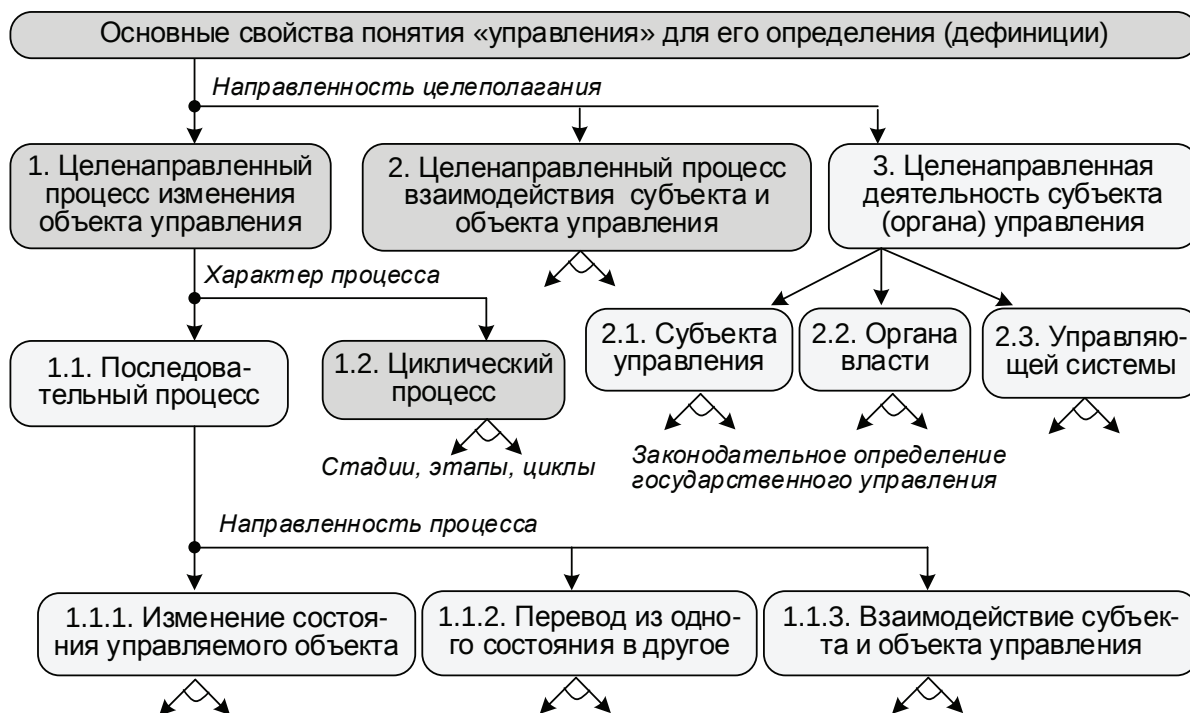


Рис. 1. Классификация основных свойств понятия «управление» для его определения

2) целенаправленный процесс взаимодействия субъекта (органа власти) и объекта управления (№ 2);

3) целенаправленная деятельность субъекта управления (№ 3).

Результат любого управления — это прежде всего целенаправленное изменение состояния объекта управления, поэтому первый класс свойств — это управление, ориентированное на результат, или *результативное управление*. Управление как целенаправленный процесс взаимодействия субъекта и объекта управления характерен для организационных систем управления, в которых объект управления является также субъектом² [9].

Для третьего класса, для которого управление — деятельность управляющего органа: результат не очевиден, по сути, он вторичен по отношению к деятельности.

Управление как *деятельность* традиционно рассматривается в государственной и юридической практике³ [1—3, 7]. К этому же классу управления, не ориентированного на результат, относится и существующее нормативно-правовое определение понятия «государственное управление». Так, согласно Федеральному

закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, «государственное управление» — это **деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий** в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Такое определение государственного управления — по сути, не ориентированное на результат — создает определенные трудности при оценке его эффективности. Действительно, государственный орган власти как бы и выполняет свои полномочия, а вот оценить качество или эффективность такой деятельности весьма затруднительно.

Вместе с тем существуют и другие определения понятия управления. Так, в кибернетике принят другой подход к пониманию управления — как целенаправленного процесса изменения объекта управления или его состояния. Например, под управлением понимается любое изменение состояния рассматриваемого объекта, системы или процесса, ведущее к достижению поставленной цели [4, 7]⁴.

Этот класс свойств понятия управления по основанию «характер изменения» подразделяется на два подкласса:

- последовательный (последовательный, линейный) процесс (№ 1.1);
- циклический (повторяющийся, вращательный) процесс (№ 1.2).

Первый подкласс последовательных процессов по основанию «направленность процессов» подразделяется на подклассы:

⁴ Словарь по кибернетике / Под ред. В.М. Глушкова. К.: Глав. ред. Укр. сов. энциклопедии, 1979. 624 с.

² Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации. В 2-х томах. Учебник. М.: «Статус», 2002. 366 с.

³ Антонова Н.Б., Захарова Л.М., Вечер Л.С. Теория и методология государственного управления: курс лекций. Мн.: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. 231 с.; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. М.: Омега-Л, 2011. 525 с.; Охотский Е.В. Теория и современные механизмы государственного управления: учебно-метод. комплекс. М.: Юрайт, 2013. 701 с.; Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник / Под ред. С.А. Старостина. 2023. М.: КонсультантПлюс. 21 с.; Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход: учебник. М., Ростов н/Д: Март, 2007. 605 с.

1) с изменением состояния управляемого объекта (№ 1.1.1);

2) с переводом из одного состояния управляемого объекта в другое (№ 1.1.2). Например, как перевод управляемой системы из одного состояния в другое, обусловленное закономерностями окружающей среды, посредством целенаправленного управляющего воздействия на эту систему⁵ [5, 8].

3) с взаимодействием субъекта (органа) управления и управляемого объекта (№ 1.1.3).

Из всех представленных основных свойств понятия «управление» практически нераскрытым и неисследованным является класс свойств № 1.2, являющийся, на наш взгляд, наиболее важным и ключевым. Именно на этом направлении исследований мы в дальнейшем и сосредоточим свое внимание.

В современной научной литературе цикличность государственного управления либо вообще не рассматривается⁶, либо освещается весьма ограниченно⁷. Например, в учебной литературе⁸ упоминается о «колебательной и циклической природе управленческого воздействия», при этом контроль рассматривается как «стадия управленческого цикла», однако на этом рассмотрение вопроса и заканчивается.

В научной литературе рассматриваются либо функции управления, либо стадии (этапы) управленческой деятельности, при этом состав и количество стадий или функций управленческой деятельности весьма различны и по количеству, и по содержанию. В первом случае в числе наиболее значимых функций управления выделяются следующие:

- организация, планирование, прогнозирование, мотивация, регулирование, контроль⁹;
- сбор данных, формирование сообщения, передача данных по каналам связи, учет, контроль, анализ, прогнозирование, планирование, оперативное управление, организация и координация, доведение решений¹⁰.

Во втором случае предлагаются следующие стадии управленческого процесса¹¹:

- 1) анализ и оценка управленческой ситуации;
- 2) прогнозирование и моделирование необходимых (и возможных) действий по сохранению и преобразованию состояния управленческой ситуации (в субъекте и объектах государственного управления);
- 3) разработка предполагаемых правовых актов или организационных мероприятий;
- 4) обсуждение и принятие правовых актов и осуществление организационных мероприятий;
- 5) организация исполнения принятых решений (правовых и организационных);
- 6) контроль выполнения и оперативное информирование;
- 7) обобщение [10] проведенной управленческой деятельности, оценка новой (результатирующей) управленческой ситуации.

Указанные стадии и функции управленческого процесса ориентированы, собственно, на деятельность органа или субъекта управления. А где сам объект управления? Где самые первые необходимые этапы (стадии) управления, такие как *измерение* состояния объекта управления, сбор и представление информации (*мониторинг*)? Ведь, как учил Д.И. Менделеев, любая наука, в том и числе наука управления, начинается там, где начинаются измерения.

Таким образом, можно сделать следующий вывод. В научной литературе нет общепризнанного однозначного понимания категорий «государственное управление» и «управление». В существующих разнообразных определениях рассматриваемых понятий не рассмотрено важное системное свойство — *цикличность* управления.

Цикличность управления

Изменение реальности и её важной составляющей — объектов управления является непрерывным и практически бесконечным процессом. Таких непрерывных и бесконечных процессов в реальности бесчисленное множество, что видно из приведенной на рис. 2 классификации циклического изменения объектов, процессов или явлений. Из этой же классификации видны роль и место циклов управления (на рисунке выделено цветом), которые представлены соответствующими классами управленческих циклов: базовые, этапные, государственные, муниципальные и др.

Рассматриваемое фундаментальное свойство непрерывного и бесконечного изменения объекта (процесса) управления с позиций теории управления является исключительно важным, так как оно требует определиться, в рамках какой системы реализуется процесс управления: открытой или закрытой.

Если процесс изменения состояния объекта управления непрерывный и бесконечный (открытая систе-

⁵ Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник / Под ред. С.А. Старостина. 2023. М. : КонсультантПлюс. 213 с.

⁶ Антонова Н.Б., Захарова Л.М., Вечер Л.С. Теория и методология государственного управления : курс лекций. Мн. : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. 231 с.

⁷ Анфилов В.С., Емельянов А.А., Кукушкин А.А. Системный анализ в управлении : учеб. пособие / Под ред. А.А. Емельянова. М. : Финансы и статистика, 2002. 368 с.; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : учебник. М. : Омега-Л, 2011. 525 с.; Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход : учебник. М., Ростов н/Д : Март, 2007. 605 с.

⁸ Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник / Под ред. С.А. Старостина. 2023. М. : КонсультантПлюс. 213 с. (с. 6).

⁹ Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации : учебник. В 2-х тт. М. : «Статус», 2002. 366 с.

¹⁰ Анфилов В.С., Емельянов А.А., Кукушкин А.А. Системный анализ в управлении : учеб. пособие / Под ред. А.А. Емельянова. М. : Финансы и статистика, 2002. 368 с. (с. 211).

¹¹ Там же.



Рис. 2. Структурная схема классификации циклического изменения объектов, процессов или явлений реальности

ма), то возникает масса неразрешимых вопросов, в том числе:

- каковы цели и целеполагание для таких бесконечных процессов?
- как понимать и оценивать качество или эффективность таких процессов?

Системный подход [4] к решению проблем эффективного управления, также как и к познанию многообразной и разнообразной реальности в целом позволяет решать сложные задачи, только введя ограничения на бесконечность. Так, например, исходное (неструктурированное, неупорядоченное, необусловленное) бесконечное множество объектов, процессов и явлений реальности мы представляем структурированным и конечным множеством: классом (теория классификации) или системой (системный подход, системология, теория систем).

Применение системного подхода к непрерывному и бесконечному процессу управления реальностью также предполагает введение *системного ограничения*, в роли которого используется фундаментальное понятие «цикл». Только тогда все вопросы целепо-

лагания и эффективности управления приобретают конкретные смыслы, когда процесс управления рассматривается в границах конечного, фиксированного интервала времени или цикла управления. Продолжительность *цикла управления* реальностью в рассматриваемом контексте не имеет принципиального значения и связана главным образом с целями, планами, задачами управления, а также с состоянием объекта управления.

Такой подход позволяет для любого процесса управления в соответствии с поставленной целью определить циклы управления, имеющие замкнутый (циклический) характер. Каждый цикл управления реализуется с выполнением соответствующих управленческих функций и завершается достижением поставленной цели и выполнением соответствующих целевых задач. Получаемый при завершении цикла *результат* — это целенаправленно изменённое состояние объекта управления. При этом с появлением и постановкой новой цели (целей) управления начинается новый или очередной цикл управления. Такой подход представляется необходимым для сложных, непрерыв-

но изменяющихся, ответственных и дорогостоящих государственных объектов управления. Например, это такие сферы государственного управления, как освоение космоса, развитие науки и техники, развитие вооружения, социально-экономические программы и др.

Таким образом, использование понятия «цикличность» для управления реальностью позволяет организовать:

- переход от рассмотрения сложных *открытых* систем (объектов и процессов реальности) к познанию таких же сложных, но *закрытых* систем, что значительно упрощает решение проблемы управления;
- непрерывное циклическое управление для сложных, непрерывно изменяющихся, ответственных и дорогостоящих объектов управления.

Новые определения понятий «управление» и «государственное управление»

На основе результатов проведенного ИКС-анализа («информационно-кибернетически-синергетическо-го») [6], соответствующего физической природе систем управления, обоснованы следующие определения основных понятий:

Определение 1. *Управление* — это целенаправленный *циклический* процесс воздействия органа управления на объект управления.

Частным случаем понятия *управление* является государственное управление.

Определение 2. *Государственное управление* — это целенаправленный *циклический* процесс воздействия государственного органа власти на объект управления.

Здесь ключевым является понятие «циклический». В общем случае, понятие «цикл (*период*)» любого изменения объекта, процесса или явления реальности отражает:

- *завершенность* или *законченность* циклического процесса через некоторый промежуток времени;
- *повторяемость* определенных циклических процессов управления изменением объекта управления;
- *системность* циклического процесса, предполагающая объединение в нечто единое, целое или систему его составных частей.

Совокупность функций управления, выполняемых в рассматриваемой системе управления, принято называть *циклом управления*. Выполняя цикл за циклом, система управления приближается к достижению сформулированной цели.

Цикличность управления предполагает наличие множества повторяющихся циклов управления, каждый из которых включает логическую последовательность разных подэтапов и/или этапов управления, повторяющихся в каждом цикле. Такое многообразие циклов можно представить в виде многоуровневой классификационной системы циклов, в которой выделено два класса циклов (рис. 3):

- *базовые* (первичные) циклы, включающие совокупность функций управления, но не содержащие в себе какие-либо другие циклы;

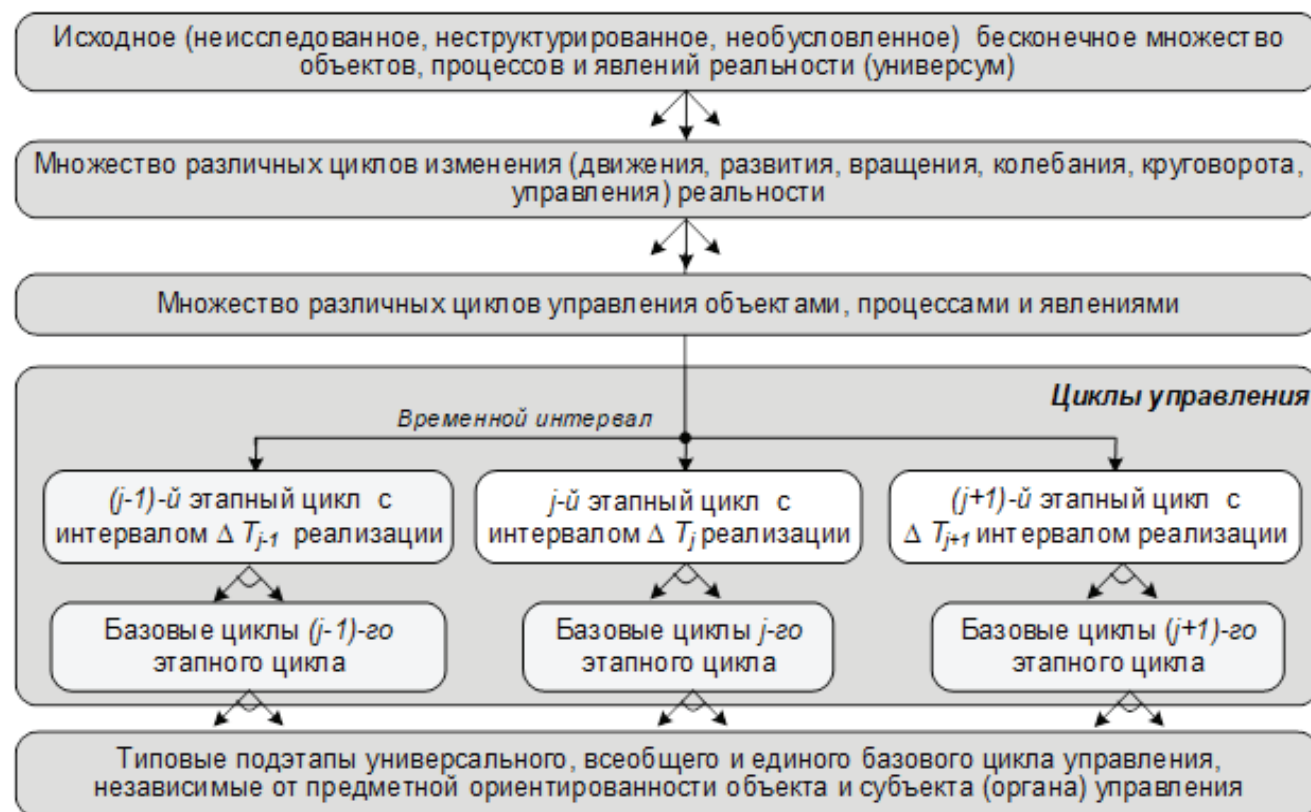


Рис. 3. Классификация циклов управления

– *этапные* (вторичные) циклы, которые содержат в себе другие циклы.

Определение 3. *Базовый цикл управления* — это целенаправленный завершённый *циклический* процесс, который содержит последовательно реализуемые типовые подэтапы, независимые от предмета управления.

Определение 4. *Типовой подэтап управления* — часть базового циклического процесса, на котором реализуется одна из функций управления.

Базовый цикл управления является первичной основой любого другого этапного цикла управления. Поэтому его место в многоуровневой системе управления всегда находится на нижних уровнях такой системы. Соответственно, место этапного цикла управления в многоуровневой системе управления — это верхние уровни такой системы.

Определение 5. *Этапный цикл управления* — это целенаправленный завершённый *циклический* процесс, который содержит типовые базовые циклы управления, реализуемые на заданном временном интервале.

Типовые подэтапы базового цикла управления

В нормативно-правовой базе России отсутствует какая-либо *систематизация* [12] или *классификация* [11] типовых подэтапов и этапов государственного управления. Вместе с тем в полномочиях органов власти в неструктурированном виде представлены функции, последовательно реализуемые на типовых подэтапах государственного управления.

Для выделения типовых подэтапов, образующих единый и целостный базовый цикл, важна их природа и взаимные отношения между собой, что отражает соответствующую природу и отношения основных частных функций управления, реализуемых на этих подэтапах. Основные функции управляющего органа (субъекта управления), реализующие *обратную связь* на управляемый объект (объект управления), выполняемые последовательно в составе единого базового цикла, представляются следующим образом [13—20].

1. *Наблюдение* (мониторинг) за состоянием объекта управления — функция, реализуемая на 1-м типовом подэтапе базового цикла управления. Согласно теории управления, для реализации управления должно соблюдаться первое фундаментальное свойство управления — необходимое *условие наблюдаемости* объекта управления¹². Для безусловного выполнения этого условия первый типовой подэтап управления включает следующие функции: измерение, сбор, представление данных о состоянии объекта управления.

2. *Оценивание* состояния объекта управления — функция, реализуемая на 2-м типовом подэтапе базового цикла управления. Осуществляется по полу-

ченным результатам наблюдения текущего состояния объекта управления. На этом типовом подэтапе оцениваются: степень достижения поставленных целей и решения задач управления; выполнение требований нормативных правовых документов; выполнение планов, проектов, программ; влияние выявленных недостатков, нарушений, противоречий, аномалий, рисков на качество управления, а также оценка причин их возникновения и влияния.

Например, результатами оценивания могут быть полученные оценки:

- *соответствует / не соответствует* текущее состояние объекта управления требованиям законодательства и других документов (технических заданий);
- *выполнено / не выполнено* — требования принятой системы целеполагания, государственных планов, проектов и программ и др.

3. *Классификация* текущего состояния объекта управления (или частные её проявления: распознавание, диагностика, идентификация) — функция, реализуемая на 3-м типовом подэтапе базового цикла управления. На этом подэтапе с использованием фундаментальных классификационных отношений *различия* и *тождества* проводится установка принадлежности оцененного текущего состояния объекта управления к тому или иному ранее установленному классу состояний. Реализация типового подэтапа осуществляется путем *различения* (распознавания, диагностики, идентификации, анализа, дедукции, декомпозиции и др.) текущего состояния и *отождествления* (обобщения, синтеза, индукции, композиции и др.) в соответствующий класс состояний объекта управления.

4. *Предвидение* (прогнозирование) будущего состояния объекта управления — функция, реализуемая на 4-м типовом подэтапе базового цикла управления. Период предвидения выбирается из условий целеполагания и планирования.

5. *Планирование* деятельности по достижению целей — функция, реализуемая на 5-м типовом подэтапе базового цикла управления. С учетом текущего состояния объекта управления и результатов предвидения формируется или корректируется соответствующий план с обязательным отражением предпринимаемых мер, установлением сроков и ответственных за конечные результаты управления.

6. *Регулирование* (выдача управляющих воздействий) объекта управления — функция, реализуемая на 6-м типовом подэтапе базового цикла управления. Согласно теории управления, для реализации управления должно соблюдаться второе необходимое и достаточное *условие управляемости* объекта управления¹³. Осуществляется путем реализации мер, поручений и решений по управлению, в том числе по устранению выявленных недостатков, нарушений, аномалий, рисков.

¹² Воронов А.А. Устойчивость, управляемость, наблюдаемость. М.: Наука. Гл. ред. ФМЛ. 1979. 336 с.; Словарь по кибернетике / Под ред. В.М. Глушкова. К.: Глав. ред. Укр. сов. энциклопедии, 1979. 624 с.

¹³ Там же.



Рис. 4. Полный базовый цикл государственного управления

Последним в базовом цикле 6-м подэтапом, по сути, завершается рассматриваемый процесс управления, реализуемый для достижения поставленной конкретной цели (целей). Если цели управления на этом цикле не достигнуты или возникают новые цели и задачи, то начинается следующий базовый цикл управления с реализацией всех его типовых подэтапов. При этом повторение циклического процесса должно осуществляться для решения новых задач и достижения целей, что обеспечивает целевое изменение состояния управляемого объекта по некоторой спирали изменения, вектор изменения которой может быть как *восходящего* (развития, возрождения, подъема и др.), так и *нисходящего* (деградации, вырождения, падения) характера.

Системная организация успешного завершения каждого цикла управления обеспечивается путем *координации* последовательности и согласованности выполнения всех типовых подэтапов базового цикла. Такая координация является системообразующей функцией управления. Для государственного управления эта функция реализуется в соответствии с принятой государственной политикой.

Состав рассмотренных выше функций, реализуемых последовательно на типовых подэтапах базового цикла управления, является единообразным и универсальным по содержанию и различным по форме проявления. При этом разнообразие форм проявления определяется предметной ориентированностью и соответствующей спецификой объектов (процессов) управления.

Анализ нормативной правовой базы полномочий органов государственной власти, включая все ветви власти, показывает [13—20]:

наличие практически всех рассмотренных выше функций, реализуемых последовательно на типовых подэтапах базового цикла управления;

отсутствие какой-либо систематизации (классификации, упорядоченности, структуризации) функций, реализуемых на типовых подэтапах базового цикла управления.

Таким образом, можно сделать следующие *выводы*:

1) каждый типовой подэтап базового цикла управления осуществляется последовательно с использованием полученных результатов предыдущих типовых подэтапов. С окончанием последнего в цикле 6-го подэтапа завершается базовый цикл управления и с соответствующим целеполаганием начинается новый;

2) в научной литературе отсутствует какая-либо классификация или систематизация цикличности управления объектами, процессами или явлениями реальности. Аналогичная ситуация характерна и для государственного управления.

Полный базовый цикл управления как универсальная модель управления

С учетом проведенного выше анализа типовых этапов базового цикла государственного управления и структуры известного инвариантного контура рационального управления (регулирования) [4, 5], представим универсальную и целостную структуру типового



Рис. 5. Нормативно-правовое обеспечение государственного управления научной деятельностью в России

базового цикла государственного управления и управления в целом (рис. 4).

Необходимые прямые и обратные связи, показанные на рис. 4, определяются особенностями реализации отдельных подэтапов цикла государственного управления. Внешние связи — как надсистемное (концептуальное) управление двух видов:

- цели государственного управления, реализуемые вышестоящей системой (надсистемой);
- угрозы, риски, ограничения (обстоятельства непреодолимой силы).

Под *надсистемой* понимаем систему верхнего уровня, которая формирует государственные цели и политику для системы государственного управления.

Угрозы (внешние и внутренние), появление которых требует коррекции принятого для рассматриваемой системы государственного управления целеполагания: например, возникновение новой внешней угрозы для государства требует изменения (коррекции) целеполагания и политики системы государственного управления.

Целеполагание и государственная политика являются системообразующими функциями по отношению ко всем частным функциям и задачам, реализуемым на каждом подэтапе базового цикла управления.

То есть представленный базовый цикл государственного управления, как и управления в целом, является полным (целостным, завершенным), универсальным (по всем видам управления от человека до государства) и независимым от природы или предметно-ориентированной сферы применения.

Подход к оценке качества циклического государственного управления

Традиционно совершенствование систем с управлением сводится к сокращению длительности цикла управления и повышению качества управляющих воздействий (решений)¹⁴ [8]. Эти *требования*, с одной стороны, носят противоречивый характер, с другой стороны — характеризуют внутреннюю (внутрисистемную) оценку качества управления.

Можно применить другой подход, связанный с внешней (надсистемной) оценкой качества управления, известный как *внешний контроль* (аудит). Такой подход рассмотрим на примере государственного управления научной деятельностью в части регулирования системы научной аттестации. Основные документы, в которых отражены вопросы государственного управления научной и научно-технической деятельностью в Российской Федерации, представлены на рис. 5.

Объектом государственного управления является состояние научной и научно-технической деятельности в Российской Федерации. Органом государственного управления является Минобрнауки России и Высшая аттестационная комиссия.

Существующее государственное управление научной деятельностью (научной аттестации) согласно Федеральному закону № 127-ФЗ представляет собой

¹⁴ Анфилов В.С., Емельянов А.А., Кукушкин А.А. Системный анализ в управлении : учеб. пособие / Под ред. А.А. Емельянова. М. : Финансы и статистика, 2002. 368 с. (с. 14).

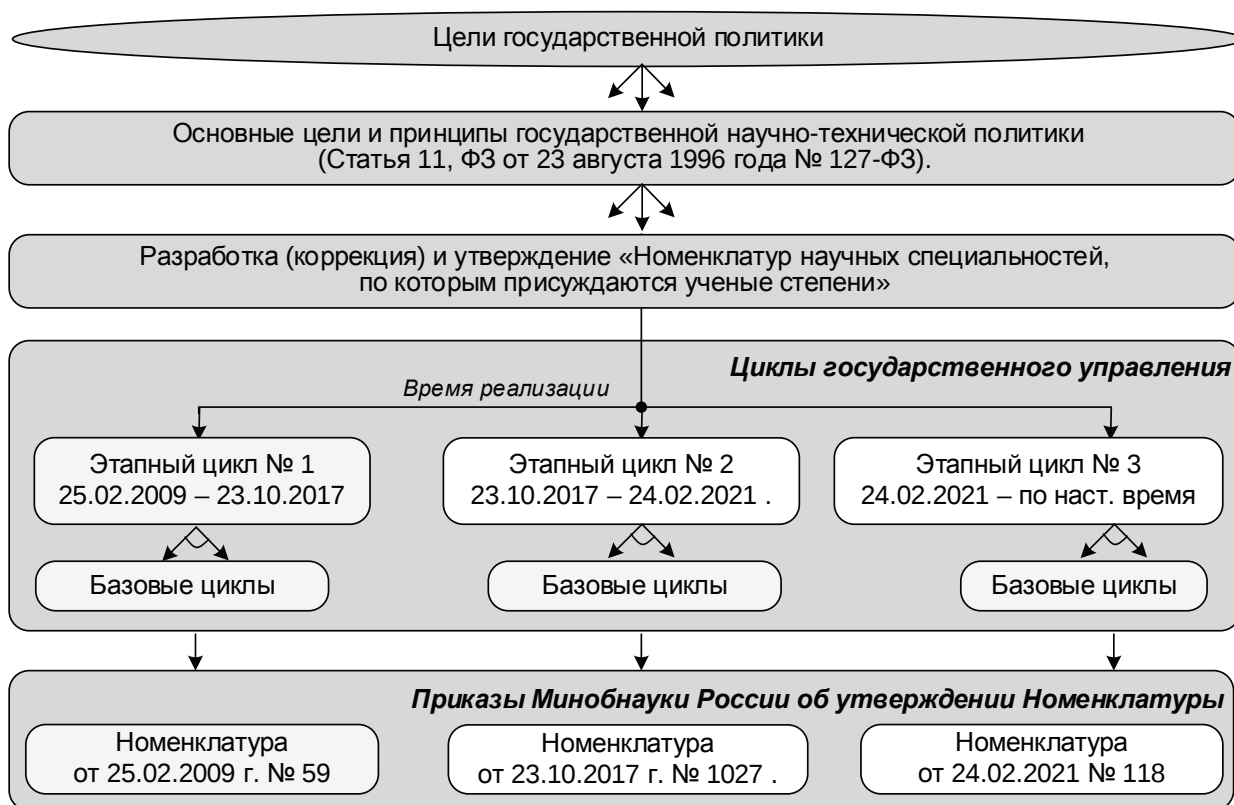


Рис. 6. Основные циклы государственного управления научной деятельностью в части регулирования системы научной аттестации

многоэтапный циклический процесс подготовки, разработки, согласования и утверждения приказом Минобрнауки России «Номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени» (далее — Номенклатура). Оценка качества или эффективности этого процесса должна проводиться по полученным результатам, коим является сама Номенклатура и ее содержание, соответствующее реальному положению дел.

Логика рассмотрения вопроса оценки полученного результата (Номенклатуры) государственного управления научной деятельностью в части регулирования системы научной аттестации сводится к следующему.

1. Учет цикличности государственного управления при оценивании его результатов осуществляется (рис. 6):

- по каждой текущей реализации базового цикла государственного управления (текущая оценка с выявлением недостатков, ошибок, противоречий, угроз);
- по каждому этапному циклу государственного управления, включающего совокупность базовых циклов управления (обобщенная этапная оценка с выявлением недостатков, ошибок, противоречий, угроз). На рис. 6 показаны три этапных цикла: 1-й цикл: 25.02.09 — 23.10.17; 2-й цикл: 23.10.17 — 24.02.21; 3-й цикл: 24.02.21 — по настоящее время;
- по совокупности этапных циклов государственного управления (стратегическая оценка с выявление трендов, закономерностей).

2. Утвержденная и принятая к исполнению Номенклатура — это результат реализации этапного цикла государственного управления системой научной аттестации. На трех последних этапных циклах осуществляется подготовка, утверждение и принятие к исполнению Номенклатур от 25.02.09, 23.10.17 и 24.02.21.

3. Качество разрабатываемой, корректируемой и утверждаемой Номенклатуры напрямую зависит от эффективности государственного управления на каждом цикле и на всех предыдущих циклах.

4. Проведенный анализ качества утвержденных и принятых к исполнению Номенклатур на трех последних этапных циклах государственного управления (с 2009 г. по настоящее время) позволил вскрыть ряд её системных недостатков и даже противоречий, которые рассмотрены в [13—20]. Так, анализ государственного управления (регулирования) научной деятельностью (качеством государственной системы научной аттестации) на примере рассмотрения базового и трех этапных циклов разработки и внедрения «Номенклатур научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени» показывает [20], что:

- выявленные системные недостатки утвержденных и принятых к исполнению Номенклатур значительно ухудшают их качество;
- неправильное определение места и роли научной специальности «Системный анализ», а также других универсальных и общесистемных наук и специальностей в утвержденных Номенклатурах значительно снижает достоверность её клас-

сификационной системы, что ведет к ухудшению качества государственной системы научной аттестации в целом.

В соответствии с этим государственное управление (регулирование) научной деятельностью по ряду показателей (*достоверность, полнота, целостность, наблюдаемость* и др.) на рассматриваемых этапных циклах можно оценить как неэффективное [20].

Таким образом, в связи с изложенным можно сделать следующие прагматические *выводы*.

1. Государственное управление, как и управление в целом, осуществляется циклически, где каждый типовой подэтап в базовом цикле управления реализуется последовательно с использованием полученных результатов предыдущих этапов этого цикла. Представленный базовый цикл управления, включающий совокупность типовых подэтапов управления, является:

- *независимым* (инвариантным) от природно-ориентированных сфер деятельности человека, общества и государства;
- *универсальным*, так как является всеобщим для любого вида управления в любой сфере деятельности человека, общества, государства;

- *целостным* (*полным, завершенным, единым*), так как реализацией только всех последовательно выполняемых типовых этапов в конечном плане завершается единый базовый цикл управления;
- *динамическим* (изменяющимся) в результате воздействия на него как внутренних, так и внешних воздействий, что требует, как в кибернетической системе (с обратной связью), непрерывного и циклического воздействия управляющего органа на объект управления.

2. Невыполнение или некачественное выполнение задач любого типового подэтапа базового цикла управления приводит к невыполнению фундаментальных условий *наблюдаемости и управляемости*, что неизбежно снижает качество и эффективность как государственного управления, так и управления в целом.

3. Предложенный подход к определению понятия «управление» как целенаправленного циклического процесса позволяет с системных позиций подойти к рассмотрению вопросов качества и эффективности управления объектами и процессами реальности (мира, действительности, бытия).

Рецензент: **Бетанов Владимир Вадимович**, доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, член-корреспондент РАН, начальник центра АО «Российские космические системы», г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: vlavab@mail.ru

Литература

1. Бондарева В.О., Новикова И.В. Понятие государственного управления // Наука. Образование. Инновации : сб. трудов. 2020. С. 27—30.
2. Журавлев А.В. Теория управления развитием вооружения. Часть I. Основы общей теории развития вооружения. М. : ВА им. Петра Великого, 2002. 223 с.
3. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений : монография. М. : РГУП, 2018. 628 с. ISBN: 978-5-93916-631-7.
4. Ловцов Д.А. Системный анализ. Часть. 1. Теоретические основы. М. : РГУП, 2018. 224 с. ISBN 978-5-93916-701-7.
5. Ловцов Д.А. Информационная теория эргасистем: Тезаурус. М. : Наука, 2005. 248 с. ISBN 5-02-033779-X.
6. Ловцов Д.А. Современная концепция комплексного «ИКС»-подхода к анализу и оптимизации правовых эргасистем // Правосудие/Justice. 2020. Т. 2. № 1. С. 59—81. DOI: 10.37399/issn2686-9241.2020.1.59-81.
7. Ловцов Д.А. Системология правового регулирования информационных отношений в инфосфере : монография. М. : РГУП, 2016. 316 с. ISBN 978-5-93916-505-1.
8. Ловцов Д.А. Информационная теория эргасистем : монография. М. : РГУП, 2021. 314 с. ISBN 978-5-93916-887-8.
9. Новиков Д.А. Теория управления организационными системами. М. : МПСИ, 2005. 584 с.
10. Омельченко В.В. Структурно-логический метод обобщения и анализа данных и знаний // Изв. РАН. Теория и системы управления. № 5. 1998. С. 96—105.
11. Омельченко В.В. Общая теория классификации. В 2 ч. Часть I. Основы системологии познания действительности // Предисл. Д.А. Ловцова. М. : ИПЦ «Маска», 2008. 466 с. ISBN 978-5-91146-297-0; Часть II. Теоретико-множественные основания. М. : Либроком, 2010. 296 с. ISBN 978-5-397-01327-7.
12. Омельченко В.В. Основы систематизации. В 2 ч. М. : Кн. дом «Либроком», 2012. 480 с. ISBN 978-5-397-02383-2.
13. Омельченко В.В. Прогнозирование как важнейшая функция управления: Историко-логический анализ древних писаний и древнерусского языка // Вестник РУДН. Сер. Гос. и муницип. управление. 2014. № 2. С. 85—102.
14. Омельченко В.В. Систематизация и анализ истоков происхождения ключевых понятий государственного управления «надзор» и «контроль» // Вестник РУДН. Сер. Гос. и муницип. управление. 2016. № 1. С. 7—19.

15. Омельченко В.В. Подход к оценке эффективности государственного управления национальными ресурсами на примере развития малого и среднего предпринимательства Российской Федерации // Вестник РУДН. Сер. Гос. и муницип. управление. 2017. Т. 4. № 1. С. 7—24.
16. Омельченко В.В. Государственное управление научной и научно-технической деятельностью в Российской Федерации на примере подготовки и принятия системы специальностей // Вестник РУДН. Сер. Гос. и муницип. управление. 2018. Т. 5. № 4. С. 397—410.
17. Омельченко В.В. Информационное обеспечение государственного регулирования подготовки и принятия системы научных специальностей // Правовая информатика. 2019. № 2. С. 4—14. DOI: 10.21681/1994-1404-2019-2-4-14.
18. Омельченко В.В. Сравнительный анализ Российской и международной систем классификации научных направлений (специальностей) // Правовая информатика. 2020. № 1. С. 55—63. DOI: 10.21681/1994-1404-2020-1-55-6320.
19. Омельченко В.В. Качество систематизации научных специальностей в Российской номенклатуре 2021 года // Правовая информатика. 2021. № 3. С. 4—14. DOI: 10.21681/1994-1404-2019-3-04-14.
20. Омельченко В.В. Качество государственного управления научной деятельностью на примере организации научной аттестации // Тр. XXII Нац. науч. конф. с межд. уч-м «Модернизация России: приоритеты, проблемы, решения» (14—16 февраля 2023 г.) / ИНИОН РАН. М. : ИНИОН, 2023.

PUBLIC ADMINISTRATION CYCLICITY

Viktor Omel'chenko, Dr.Sc. (Technology), Professor, Honoured Figure of Science and Technology of the Russian Federation, State Councillor of the 1st Class of the Russian Federation, Advisor to the Secretariat of the Board for Science and Technology of the AO (JSC) "VPK "NPO Mashinostroyeniia", Reutovo, Moscow Oblast, Russian Federation.

E-mail: omvv@yandex.ru

Keywords: academic audit, basic cycle, public administration, quality, classification, research activity, research specialty, regulation, cycle, stage.

Abstract

Purpose of the paper: raising the quality of public administration based on allowing for the cyclicity of the processes of management of national resources using the example of cyclic administration of research activities, that is, the organisation of academic audit.

Methods used: multi-faceted methods of systematisation and of the general theory of classification of objects, processes and phenomena of reality.

Study findings: methodological questions of public administration of research activities and management at large are considered, including an analysis of the current legal regulatory support, properties and the main substages and stages of management cycles. A universal model of the basic management cycle is put forward. New definitions for public administration cyclicity are introduced. A generalisation of the overall results of previous studies concerning questions of quality of public administration of academic audit is carried out using the example of analysis of research specialties in which academic degrees are awarded, approved at each stage cycle, and appropriate conclusions are made.

References

1. Bondareva V.O., Novikova I.V. Poniatie gosudarstvennogo upravleniia. Nauka. Obrazovanie. Innovatsii : sb. trudov. 2020, pp. 27–30.
2. Zhuravlev A.V. Teoriia upravleniia razvitiem vooruzheniia. Chast' I. Osnovy obshchei teorii razvitiia vooruzheniia. M. : VA im. Petra Velikogo, 2002. 223 pp.
3. Ershov V.V. Pravovoe i individual'noe regulirovanie obshchestvennykh otnoshenii : monografiia. M. : RGUP, 2018. 628 pp. ISBN: 978-5-93916-631-7.
4. Lovtsov D.A. Sistemnyi analiz. Chast' 1. Teoreticheskie osnovy. M. : RGUP, 2018. 224 pp. ISBN 978-5-93916-701-7.
5. Lovtsov D.A. Informatsionnaia teoriia ergasistem: Tezaurus. M. : Nauka, 2005. 248 s. ISBN 5-02-033779-X.
6. Lovtsov D.A. Sovremennaia kontseptsii kompleksnogo "IKS"-podkhoda k analizu i optimizatsii pravovykh ergasistem. Pravosudie/Justice, 2020, t. 2, No. 1, pp. 59–81. DOI: 10.37399/issn2686-9241.2020.1.59-81.

7. Lovtsov D.A. Sistemologiya pravovogo regulirovaniia informatsionnykh otnoshenii v infosfere : monografiia. M. : RGUP, 2016. 316 pp. ISBN 978-5-93916-505-1.
8. Lovtsov D.A. Informatsionnaia teoriia ergasistem : monografiia. M. : RGUP, 2021. 314 pp. ISBN 978-5-93916-887-8.
9. Novikov D.A. Teoriia upravleniia organizatsionnymi sistemami. M. : MPSI, 2005. 584 pp.
10. Omel'chenko V.V. Strukturno-logicheskii metod obobshcheniia i analiza dannykh i znani. Izv. RAN. Teoriia i sistemy upravleniia, No. 5, 1998, pp. 96–105.
11. Omel'chenko V.V. Obshchaia teoriia klassifikatsii. V 2 ch. Chast' I. Osnovy sistemologii poznaniia deistvitel'nosti. Predisl. D.A. Lovtsova. M. : IPTs "Maska", 2008. 466 pp. ISBN 978-5-91146-297-0; Chast' II. Teoretiko-mnozhestvennye osnovaniia. M. : Librokom, 2010. 296 pp. ISBN 978-5-397-01327-7.
12. Omel'chenko V.V. Osnovy sistematizatsii. V 2 ch. M. : Kn. dom "Librokom", 2012. 480 pp. ISBN 978-5-397-02383-2.
13. Omel'chenko V.V. Prognozirovaniie kak vazhneishaia funktsiia upravleniia: Istoriko-logicheskii analiz drevnikh pisanii i drevnerusskogo iazyka. Vestnik RUDN, ser. Gos. i munitsip. upravlenie, 2014, No. 2, pp. 85–102.
14. Omel'chenko V.V. Sistematizatsiia i analiz istokov proiskhozhdeniia kliuchevykh ponatii gosudarstvennogo upravleniia "nadzor" i "kontrol". Vestnik RUDN, ser. Gos. i munitsip. upravlenie, 2016, No. 1, pp. 7–19.
15. Omel'chenko V.V. Podkhod k otsenke effektivnosti gosudarstvennogo upravleniia natsional'nymi resursami na primere razvitiia malogo i srednego predprinimatel'stva Rossiiskoi Federatsii. Vestnik RUDN, ser. Gos. i munitsip. upravlenie, 2017, t. 4, No. 1, pp. 7–24.
16. Omel'chenko V.V. Gosudarstvennoe upravlenie nauchnoi i nauchno-tekhnicheskoi deiatel'nost'iu v Rossiiskoi Federatsii na primere podgotovki i priniatiia sistemy spetsial'nostei. Vestnik RUDN, ser. Gos. i munitsip. upravlenie, 2018, t. 5, No. 4, pp. 397–410.
17. Omel'chenko V.V. Informatsionnoe obespechenie gosudarstvennogo regulirovaniia podgotovki i priniatiia sistemy nauchnykh spetsial'nostei. Pravovaia informatika, 2019, No. 2, pp. 4–14. DOI: 10.21681/1994-1404-2019-2-4-14.
18. Omel'chenko V.V. Sravnitel'nyi analiz Rossiiskoi i mezhdunarodnoi sistem klassifikatsii nauchnykh napravlenii (spetsial'nostei). Pravovaia informatika, 2020, No. 1, pp. 55–63. DOI: 10.21681/1994-1404-2020-1-55-6320.
19. Omel'chenko V.V. Kachestvo sistematizatsii nauchnykh spetsial'nostei v Rossiiskoi nomenklature 2021 goda. Pravovaia informatika, 2021, No. 3, pp. 4–14. DOI: 10.21681/1994-1404-2019-3-04-14.
20. Omel'chenko V.V. Kachestvo gosudarstvennogo upravleniia nauchnoi deiatel'nost'iu na primere organizatsii nauchnoi attestatsii. Tr. XXII Nats. nauch. konf. s mezhd. uch-m "Modernizatsiia Rossii: priority, problemy, resheniia" (14–16 fevralia 2023 g.). INION RAN. M. : INION, 2023.