

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Институт государственной службы и управления
Факультет государственного и муниципального управления
Кафедра государственного и муниципального управления

И.В. Понкин

Теория публичного управления

**Учебник для магистратуры и
программ Master of Public Administration**

**Москва
2017**

УДК 342.9, 342.6, 342.32, 351/354, 35.07

ББК 67.4

П 56

Рекомендовано кафедрой государственного и муниципального управления факультета государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научные рецензенты:

*доктор юридических наук, профессор
Дугенец Александр Сергеевич*

*доктор юридических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления факультета государственного и муниципального управления ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ
Ботнев Владимир Константинович*

*доктор педагогических наук, профессор
Петракова Татьяна Ивановна*

Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / Предисловие д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. – М.: Буки Веди, 2017. – 728 с.

ISBN 978-5-4465-1569-1

Настоящий учебник подготовлен в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами высшего образования для обучающихся по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление» и «Юриспруденция» – «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» (квалификация «магистр»). Учебник предназначен для обеспечения учебных курсов и дисциплин в рамках указанных программ магистерской подготовки, а также для обеспечения референтных программ Master of Public Administration (MPA).

Учебник включает 3 части, 21 главу, содержит систематизированное изложение материала. В издании раскрыты ключевые теоретические вопросы и актуальные проблемы тематического горизонта правового обеспечения, проектирования и реализации публичного (государственного и муниципального) управления. Изложено содержание референтных правовых актов и документов, показаны существующие научные концепции и подходы, содержание научных дискуссий. Законодательство приведено по состоянию на август 2017 года. Цитаты из иностранных источников, если не указано иное, приведены в переводах автора. Рекомендуемая литература – по тексту параграфов в сносках. В учебнике намеренно минимизирован объём приводимых референтных излагаемому материалу иллюстративных примеров из практики. Уровень изложения материала – повышенной сложности.

Издание предназначено для магистрантов и слушателей программ Master of Public Administration, для аспирантов и докторантов, юристов, экономистов, управленцев, руководителей и служащих органов государственного и муниципального управления, а также для всех, кто интересуется этим кругом вопросов.

ISBN 978-5-4465-1569-1

© Понкин И.В., 2011–2017

Содержание

Зеленцов А.Б. Предисловие	9
Введение	14
ЧАСТЬ I. Фундаментальные начала общей теории публичного управления	22
ГЛАВА 1. Общее понятие науки публичного управления (общей теории публичного управления).....	22
ГЛАВА 2. Фундаментальные понятия общей теории публичного управления	35
§ 2.1. Общее понятие управления	36
§ 2.2. Понятие, признаки, природа и особенности публичной власти, публичного управления, публичной политики.....	42
§ 2.3. Соотношение понятий «государственное управление» и «государственная политика».....	54
§ 2.4. Понятие управленческой способности (административного потенциала) государства.....	56
§ 2.5. Понятия органа публичного управления и системы публичного управления.....	62
§ 2.6. Публично-властные полномочия и функции публичной администрации	71
§ 2.7. Продукт, производимый системой органов публичного управления.	79
§ 2.8. Понятие публичных интересов.....	81
ГЛАВА 3. Правовое обеспечение публичного управления	85
§ 3.1. Место и значение правового регулирования и правового обеспечения в системе и процессе публичного управления.....	85
§ 3.2. Проблемы и пределы возможностей задействования правового регулирования в публичном управлении	93
§ 3.3. Детерминанты системности нормативного правового регулирования	96

ГЛАВА 4. Универсум, онтология, процесс публичного управления...	100
§ 4.1. Юридическое пространство и пространство публичного управления	100
§ 4.2. Понятие «порядок» в публичном управлении.....	107
§ 4.3. Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении	120
§ 4.4. Энтропия и негэнтропия в публичном управлении.....	136
§ 4.5. Сложные системы в публичном управлении.....	148
ГЛАВА 5. Принципы публичного управления.....	154
§ 5.1. Понятие принципов публичного управления.....	154
§ 5.2. Принцип нравственности публичного управления	164
§ 5.3. Принцип перманентности и непрерывности публичного управления	168
§ 5.4. Принцип эффективности публичного управления.....	170
§ 5.5. Принцип оптимального сочетания децентрализации и централизации публичного управления	176
§ 5.6. Принцип бюрократической автономности в публичном управлении	191
§ 5.7. Принцип справедливости публичного управления	198
§ 5.8. Принцип интегративности в публичном управлении.....	203
§ 5.9. Принцип разумной рациональности публичного управления.....	206
§ 5.10. Примеры описания кибернетических принципов в публичном управлении.....	213
ГЛАВА 6. Цели и целеполагание публичного управления	217
§ 6.1. Цели публичного управления.....	217
§ 6.2. Технологии постановки и программирования целей публичного управления.....	228
§ 6.3. Защита публичного порядка как важнейшая цель публичного управления.....	242

ГЛАВА 7. Инструменты публичного управления и публичной политики	248
§ 7.1. Понятие и виды инструментов публичного управления.....	248
§ 7.2. Ручное управление в публичном управлении.....	255
§ 7.3. Упрощение законодательства как инструмент публичного управления.....	262
§ 7.4. Публичные услуги.....	274
§ 7.5. Государственные работы.....	287
§ 7.6. Замедлитель (ингибитор) как инструмент государственного управления.....	289
§ 7.7. Государственный контроль.....	292
§ 7.8. Идеология как инструмент государственного управления.....	296
§ 7.9. Использование блокчейн-технологий в государственном управлении.....	299
§ 7.10. Использование технологий нейронных сетей (нейротехнологий) в государственном управлении.....	307
§ 7.11. Использование технологий искусственного интеллекта в государственном управлении.....	311
§ 7.12. Секретные акты управления в рамках государственного управления.....	314
§ 7.13. Государственная автоматизированная информационная система «Управление»	317
ГЛАВА 8. Модели публичного управления.....	323
§ 8.1. Современная (традиционная) модель публичного управления ...	323
§ 8.2. Понятие «хорошего» публичного управления	327
§ 8.3. Концепт новой модели публичного управления	338
§ 8.4. Колониальная (оккупационная) модель государственного управления.....	348

ГЛАВА 9. Инструментальные концепты (подходы) публичного управления	353
§ 9.1. Концепты электронного государства и электронного правительства	354
§ 9.2. Публичное управление по результатам	367
§ 9.3. Публичное управление по целям	377
§ 9.4. Проектно-ориентированное публичное управление	379
§ 9.5. Agile-подход в публичном управлении	389
§ 9.6. Процессно-ориентированное публичное управление	393
§ 9.7. Энтропийное управление в рамках государственного управления	403
§ 9.8. Функционально-ориентированное публичное управление	404
§ 9.9. Концепт градиентного публичного управления	406
§ 9.10. Концепты финитного и терминального публичного управления	408
§ 9.11. Клиент-ориентированное публичное управление	409
§ 9.12. Концепт адаптивного публичного управления	411
§ 9.13. Греф-подход в публичном управлении	413
ЧАСТЬ II. Особенности публичного управления специфическими предметно-объектными областями и в особых условиях	416
§ Единственный. Специфические предметно-объектные области (территории, объекты) и условия публичного управления	416
ГЛАВА 10. Основы и особенности публичного управления городом	418
ГЛАВА 11. Особенности публичного управления в условиях военного времени	434
ЧАСТЬ III. Теория девиантологии государственного управления	443
ГЛАВА 12. Предметно-объектная область теории девиантологии государственного управления, особенности и перспективы её становления	443

ГЛАВА 13. Неопределённости и риски в государственном управлении	454
§ 13.1. Неопределённости в государственном управлении	454
§ 13.2. Риски в государственном управлении	464
§ 13.3. Событие «чёрный лебедь» как проявление неопределённостей в государственном управлении	475
ГЛАВА 14. Патологии, дефекты и дисбалансы в государственном управлении	487
§ 14.1. Понятие и виды дефектов государственного управления	487
§ 14.2. Ошибки в государственном управлении	494
§ 14.3. Дисбалансы в государственном управлении	512
ГЛАВА 15. Дефекты и дисбалансы в праве	520
§ 15.1. Дефекты и дисбалансы нормативного правового регулирования	520
§ 15.2. Правовые пробелы	533
§ 15.3. Правовые коллизии	537
ГЛАВА 16. Негативные трансформации и состояния государства и государственного управления	542
§ 16.1. Дисфункциональное государство и дисфункциональность государственного управления	543
§ 16.2. Государство-дистопия	562
§ 16.3. Несостоятельное государство и несостоятельность государственного управления	568
§ 16.4. «Параллельное государство»	593
ГЛАВА 17. Инструменты и технологии разрушения государств	605
§ 17.1. Технологии «мягкой силы» как инструменты дисфункционализации и разрушения государства	606
§ 17.2. Концепт преэмптивной войны	628
§ 17.3. Понятие военного переворота	639
§ 17.4. Концепт гибридной войны	640
ГЛАВА 18. Токсичный лидер и токсичный исполнитель в системе государственного управления	654

ГЛАВА 19. Устойчивость и мощь системы публичного управления..	671
§ 19.1. Резистентность и резильентность системы государственного управления к негативным факторам.....	671
§ 19.2. Сильное государство	679
ГЛАВА 20. Подходы к проектированию, организации и реализации омологированного государственного управления.....	682
§ 20.1. Риск-ориентированные управленческие подходы в государственном управлении.....	682
§ 20.2. Управление неопределённостями в рамках и в процессе государственного управления	695
§ 20.3. Управление ошибками в рамках и в процессе государственного управления.....	701
ГЛАВА 21. Рецепция общей теорией публичного управления методологии из других научных дисциплин	708
Заключение	723

Предисловие

Представляемый вниманию читателя учебник авторства доктора юридических наук, профессора И.В. Понкина являет собой, безусловно, фундаментальный и интереснейший труд, позволяющий сделать значительный шаг в развитии теории государственного и муниципального управления, которую автор вполне правомерно называет также *общей теорией публично-властного управления*, включая в её предмет механизмы делегирования публично-властных полномочий негосударственным децентрализованным субъектам.

Разрабатываемые автором и предложенные им в этом издании методологические подходы не останутся незамеченными и в современной теории административного права, неразрывно связанной с наукой публично-властного управления.

Обзор существующей в России учебной литературы по государственному и муниципальному управлению позволяет насчитать десятки изданий разных авторов. Однако общей проблемой многих из таких изданий является то, что в большинстве своём они подменяют концептуально целостное изложение вопросов науки государственного и муниципального управления более или менее органично скомпилированными фрагментами из конституционного права, административного права, экономической теории, которые хотя и связаны с этой наукой, но самостоятельны. При этом о современной проблематике собственно науки государственного и муниципального управления указанные издания дают прискорбно мало.

На фоне этих изданий учебник профессора И.В. Понкина уникален как в своём содержании, так и в своём концептуальном замысле, предопределяющем его структуру, методы интерпретации и логику изложения имеющегося обширного материала. Он полностью лишён какого-либо парафразирования или упрощенчества, и при его большом объёме в нём отсутствует «заливка водой», то есть наполнение пустым содержанием ради листажу, чем нередко страдают современные издания.

Представленное вниманию читателя произведение отличается тем, что оставляет двойственное ощущение – это одновременно и учебник, и серьёзная научная работа. Впрочем, второе – без ущерба для издания именно в качестве учебника.

Приходится признать, что данный учебник уникален и своей высокой сложностью, имеющей мало аналогов.

Известный американский физик Ричард Фейнман когда-то выпустил книгу с оригинальным названием «Дюжина лекций: шесть попроще и шесть

посложнее»¹. В учебнике И.В. Понкина вообще всё – из разряда «посложнее».

В связи с этим вспоминается ставший уже хрестоматийным случай с известным венгерским физиком, профессором Теодором фон Карманом, читавшим одни и те же свои лекционные курсы на английском языке в г. Пасадена (Калифорния, США) и на немецком языке в г. Ахен (Германия), систематически летая туда и обратно (консультирование одной из авиакомпаний давало ему возможность летать бесплатно, дело было после Второй мировой войны). Однажды в Пасадене фон Карман перепутал конспекты и начал по ошибке читать свою лекцию на немецком. Через какое-то время профессор по выражению лиц студентов осознал, что читает не на том языке, и спросил, отчего же ему не укажут на ошибку. На что услышал ответ: «Профессор, говорите ли вы по-немецки или по-английски, не имеет значения, мы всё равно понимаем не больше».

В этом контексте неизбежно встает вопрос: сумеют ли понять магистранты и слушатели программ Master of Public Administration (MPA) то, что стремится донести до них профессор И.В. Понкин? Ведь, с одной стороны, по своему уровню, методологии и стилю изложения материала это – скорее, учебник для профессорско-преподавательского состава, читающего курсы государственного и муниципального управления, причём в верхней (самой сложной) позиции повышения их квалификации.

С другой стороны, не связаны ли многие нынешние проблемы в организации и функционировании государственного управления с тем, что во многих случаях сегодня подготовка управленческих кадров осуществляется у нас по модели, отражаемой манерой экзаменационного вопроса: *«Дорогой друг, а не в амперах ли измеряется сила тока?»*, и очевидно обуславливающей выпуск слабо подготовленных управленцев в части, касающейся науки и технологий государственного и муниципального управления?

Может быть, пришла пора готовить магистров именно по таким учебникам, как представляемый учебник профессора И.В. Понкина? Этот вопрос носит, скорее, риторический характер, но в любом случае, думается, что ответ на него должен быть положительным. Ведь в современных условиях нельзя не признать, что уровень подачи материала в магистратуре обязательно должен быть иным, много сложнее, нежели в бакалавриате. Необходимость такого подхода объективно обусловлена тенденцией существенного углубления и усложнения представлений о государственном управлении. Это прослеживается по трудам ведущих отечественных и зарубежных правоведов-административистов и

¹ Фейнман Р. Дюжина лекций: шесть попроче и шесть посложнее: Пер. с англ. – М.: Бином; Лаборатория знаний, 2006. – 318 с.

конституционалистов, а также учёных, специально занимающихся проблемами науки публичного управления.

Профессор И.В. Понкин в своей книге во многом изменяет сложившийся в нашей литературе подход к науке публичного управления, поставив и решая вопросы о необходимости разработки её современного категориально-понятийного аппарата во всем многообразии логически выверенных понятийных рядов, о многоуровневости её предмета и необычайной сложности используемого ею инструментария.

Уникальность учебника состоит также в наличии огромнейшего ссылочного аппарата (почти две тысячи позиций), в масштабном охвате самых существенных содержательных моментов понятийного горизонта науки публичного управления и современных достижений мировой управленческой мысли.

Многие из этих содержательных моментов только-только начинают обсуждаться в эшелонах власти и научной среде, а в настоящем издании они уже получают надлежащее освещение. Речь идёт, в частности, об использовании блокчейн-технологий, нейротехнологий, технологий искусственного интеллекта в государственном управлении.

Часть третья учебника посвящена тематическому горизонту девиантологии государственного управления – комплексу научно-теоретических и прикладных вопросов – насколько сложному, настолько почти не известному отечественной науке, тем более в таком целостном и систематизированном изложении. Эта часть издания вобрала в себя вышедшую в 2016 году книгу И.В. Понкина², подвергшуюся в настоящем издании существенной доработке и дополнению новыми материалами.

Помимо названного автора, проблематика этого научно-теоретического комплекса получила определённое отражение лишь в небольшом числе разрозненных статей и единственной, вышедшей уже в двух изданиях, монографии С.Я. Курица и В.П. Воробьева³, которая характеризуется подходом, отличным от того, что представлен в настоящем издании. Надо отдать должное профессору И.В. Понкину: в его работе учтены все научные публикации других авторов, которые в какой-то мере касались тех или иных аспектов и содержательных моментов, охватываемых рамками этого тематического горизонта. Дань уважения авторам, «пробивающим» научные «шурфы» в этой же области или смежных областях, но более всего – необходимость масштабного охвата всего проблемного поля исследуемой области, до самых его

² Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисловие А.Б. Зеленцова. – М.: Буки Веди, 2016. – 250 с.

³ Куриц С.Я., Воробьев В.П. Болезни Государства. Диагностика патологий системы государственного управления и конституционного права. Изд. 2-е, исправл. и дополн. – М.: Национальное обозрение, 2010. – 504 с.

мельчайших подробностей и деталей, – безусловно, стали теми исходными условиями, которые предопределили высокое качество этой работы. В этом контексте изящной мелочью кажется авторский перевод на русский названий всех задействованных в работе источников на иностранных языках.

Основная заслуга И.В. Понкина здесь состоит в том, что он поднял огромный, тяжелейший «пласт» научных проблем, в основной массе своей – неявных, едва обозначающихся и требующих адекватного концептуального осмысления. Этот теоретико-методологический «пласт», неравномерно насыщенный разного рода оценками, взглядами, догадками, наконец, и гипотезами, автор качественно и фундаментально проработал, систематизировал, свёл имевшиеся и выработанные им самим научные знания в единую стройную авторскую теоретическую систему. Исходя из этого есть все основания утверждать, что И.В. Понкин создал полноценную теорию, которая представляет собой логически выверенную концептуальную конструкцию, опирающуюся на выявленные и обоснованные в ходе изучения титульной проблематики базовые категории и выстроенные понятийные ряды.

При этом автор, конечно же, излишне скромничает, посредством использованного эпиграфа говоря нам, что его книга содержит мало нового, но лишь чуть более точно излагает уже известное. Думается, в действительности, это не так. Помимо огромнейшего труда по систематизации накопленного о предмете знания, в работе представлены многие десятки авторских дефиниций сложнейших для понимания явлений, множество классификаций и линеек существенных признаков, через которые автор описывает исследуемые феномены, процессы, события и отношения, сотни скрупулёзно прописанных блоков выкладок и аргументаций. Несомненно, дадут пищу для размышлений и многочисленные вводимые автором термины, новые для теории государственного управления – новые, но вполне кажущиеся релевантными и целесообразными, учитывая авторские обоснования их применения. Присутствуют в издании и совершенно новые подходы, которые могут вызвать и вызывают немало вопросов, как, например, попытки автора обосновать необходимость приложения тех или иных математических концептов к сфере государственного управления.

Теоретико-методологическая значимость третьей части работы И.В. Понкина не вызывает сомнений. Однако насколько удачно её название – «девиантология государственного управления»? Быть может, более удачна терминология, которую использовали С.Я. Куриц и В.П. Воробьев, говоря о «болезнях» государственного управления? Или уместнее говорить о «дефектологии», а не о «девиантологии»? Эти вопросы исключаются сами собой по мере прочтения данного издания. И понимаешь, что имеющееся название как нельзя лучше отражает не

только содержание части третьей настоящего издания, но и той новой теории, которую в этом издании представляет на строгий суд читателей её автор. Имеет смысл согласиться с утверждением профессора И.В. Понкина в самом начале части третьей издания относительно того, что «на сегодня девиантология государственного управления – это расширяющийся системный комплекс знаний, находящийся в стадии генезиса и тестирования, это – формирующаяся наука». В издании концептуально осмыслены метаморфозы её формирования и удачно подведены итоги теоретических изысканий в исследуемой области. Для развития этого научного направления (в будущем – целой научной школы, смеем надеяться) И.В. Понкиным выстроено фундаментальное основание.

Оговоримся, не все идеи автора находят у нас комплиментарный отклик, но то, что они дают великолепную пищу для ума, это – факт.

Научная фундаментальность настоящего издания, широкий спектр охваченных тематических позиций с высококачественной их проработкой, обладающие научной глубиной авторские дефиниции основных понятий, весьма нетривиальные, но адекватные и убедительно обосновываемые авторские подходы, научные концепции и классификации, стройные логические выкладки, представленный в учебнике уникальный и интереснейший научный материал, – всё это делает данное издание уникальным и весьма достойным внимания читателя. Полагаем, что издание вызовет самый живой интерес не только у обучающихся, но прежде всего – у профессионалов, в силу того, что издание обладает высокой теоретической ценностью для науки административного права и науки государственного и муниципального управления, для ряда смежных научных направлений и дисциплин.

Зеленцов Александр Борисович,

доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов, Заслуженный юрист Российской Федерации, действительный член (академик) и вице-президент Евразийской академии административных наук, профессор

Введение

В настоящей книге не много принципиально нового. Она представляет собой попытку более точно изложить основные принципы традиционной... доктрины и показать их следствия более чётко, чем это было сделано ранее. То есть задачей книги является уточнение, а не пересмотр.

Фрэнк Найт. Риск, неопределённость и прибыль (Нью-Йорк, 1921)

В результате довольно бурных споров и дискуссий мы достаточно быстро пришли к тому, что миссия науки и образования заключается в формировании менталитета общества, основанного на фундаментальных нравственных ценностях, а значит, нужно просто честно и профессионально работать в своей области, воспитывая и молодёжь в духе профессионализма и бескомпромиссного отношения к некомпетентности и псевдонаучному словоблудию.

Э.Г. Улумбеков, д.м.н., проф.

Знания должны прогрессировать.

Питер Ф. Друкер

«Широко известно, что современное человечество переживает глобальный цивилизационный кризис, частью которого является наш собственный нынешний кризис, протекающий в силу ряда причин очень остро и в разрушительных формах», – эти слова, сказанные почти два десятилетия назад чл.-корр. РАН, д.ю.н., проф. Г.В. Мальцевым⁴, по-прежнему, актуальны сегодня.

Характерными чертами такого кризиса, по мнению В.И. Якунина, «являются духовное опустошение общества, использование изощренных технологий навязывания интересов меньшинства большинству, атомизация общества, кризис неолиберальной парадигмы и парадигмы постиндустриального общества, серьёзнейшие проблемы в экономике США с её аномально высокой долговой нагрузкой, ставящей под сомнение её амбиции, финансовый кризис в зоне евро, порождающий глубокие социальные проблемы, ожидаемое снижение темпов экономического роста в странах Юго-Восточной Азии, усиление зависимости от изменений

⁴ Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. – М.: Прометей, 1999. – 419 с. – С. 16.

сырьевой конъюнктуры в ряде стран мира, включая Россию, хроническая политическая нестабильность на Ближнем Востоке»⁵.

Разрешение отчётливо проявившегося в начале XXI века системного кризиса – как мирового сообщества, так и в России – невозможно без усовершенствования управления социальными системами⁶, прежде всего – усовершенствования системы и процесса публичного управления.

Обсуждение необходимости и направлений реформирования системы государственного управления идёт уже достаточно давно, получив в 2016–2017 гг. новый импульс⁷.

Современные государства сталкиваются со всё новыми и всё более сложно разрешимыми трудностями, проблемами и угрозами, подчас – фатальными. При этом недостатки государственного управления (тем более -- при их накоплении) могут обусловить синергетические эффекты от интеграции негативных факторов.

«Болезни любого государства, в том числе российского, представляющие собой проблемы, кризисы и конфликты, – это в действительности, – пишут В.П. Воробьев и С.Я. Куриц, – болезни системы государственного управления и конституционного права»⁸.

Для России современный мир несёт особенно много уже актуализировавшихся и ещё больше ожидаемых вызовов. В числе наиболее серьёзных из них следует выделить угрозы дезорганизации и дисфункционализации системы государственного управления, разрушения Российской государственности.

Это в немалой степени, по словам В.И. Якунина, связано с тем, что борьба со стороны геополитически доминирующих глобализационных сил нового «мирового порядка» целенаправленно осуществляется именно против Российской государственности, которая, как прежде, так и теперь находится в эпицентре мировых конфликтов; и эта геополитическая межгосударственная борьба вступила в новую технологическую фазу⁹.

⁵ Якунин В.И. Заключение // Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / Под ред. А.М. Марголина и П. Дуткевича. – М.: Московский городской универс. управления Правительства Москвы, 2013. – 272 с. – С. 269.

⁶ Лепский В.Е. Эволюция представлений об управлении (методологический и философский анализ). – М.: Когито-Центр, 2015. – 107 с. – С. 7.

⁷ Булин Д. Реформа госуправления в России: властные «засоры» и «жареный петух» // <http://www.bbc.com/russian/russia/2016/04/160422_russia_administrative_reform>. – 22.04.2016; Алексей Кудрин советует уволить треть чиновников. В Администрации президента обсуждают реформу госуправления // <<https://www.kommersant.ru/doc/3319169>>. – 07.06.2017.

На Портале административной реформы (<<http://ar.gov.ru>>) представлено множество референтных материалов.

⁸ Воробьев В.П., Куриц С.Я. Патологии государственного уровня // Независимая газета. – 28.10.2011. <http://www.ng.ru/ideas/2011-10-28/5_patologii.html>.

⁹ Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Новые технологии борьбы с российской государственностью. – М.: Научный эксперт, 2009. – 424 с. – С. 397.

При этом, по словам С.Г. Кара-Мурзы, глубокий и затяжной эндогенный кризис постсоветской России, сам по себе, требует значительных усилий для постановки достаточно полного и адекватного диагноза¹⁰.

По обоснованному суждению А.И. Подберёзкина и М.П. Гебекова, «многие нынешние угрозы являются во многом следствием крайне низкого качества государственного (в широком смысле этого слова) управления... Как система, госаппарат, госвласть работают крайне неэффективно»¹¹.

Крайние формы дезорганизации и дисфункциональности, отмечает С.А. Красиков, способны преопределить необратимость процессов, ведущих к гибели социума¹².

Приближающаяся печальная столетняя годовщина крушения Российского государства в 1917 году, текущее десятилетие со времени предшествовавшей этому событию первой мощной попытки в 1905 году уничтожить Российское государство изнутри, события на Украине 2014–2015 годов, экспоненциальный рост числа и степени жёсткости заявлений западных политиков о необходимости разрушения современной России¹³, появление очередных агрессивных в отношении России официальных иностранных документов¹⁴ – всё это обуславливает необходимость обращения к системному исследованию девиантных состояний и негативных трансформаций системы государственного управления и государства в целом, детерминантов, условий и особенностей процессов их дисфункционализации и разрушения.

¹⁰ Кара-Мурза С.Г. Аномия в России: причины и проявления. – М.: Научный эксперт, 2013. – 56 с. – С. 47.

¹¹ Подберёзкин А.И., Гебеков М.П. Роль национального человеческого капитала в период «фазового перехода» человечества. – М.: МГИМО-Университет, 2012. – 374 с. – С. 75–76.

См., например: Отчёт о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2016 году // <http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/#896>; Отчёт о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2015 году // <http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/report-on-the-work-of-the-accounts-chamber-of-the-russian-federation-in-2015.php>.

¹² Красиков С.А. Управление социально-политическими рисками в условиях глобализации: Автореф. дис. докт. политич. наук: 23.00.02 / Нижегородский гос. университет им. Н.И. Лобачевского. – Нижний Новгород, 2009. – 44 с. – С. 26.

¹³ Лавров: Запад намерен разрушить экономику России и сменить режим // <<http://www.vesti.ru/doc.html?id=2143353&cid=5>>. – 22.11.2014.

¹⁴ См., например: Russian Aggression Prevention Act of 2014 [Федеральный закон США № 2277 от 2014 года «О предотвращении агрессии со стороны России»] // <<https://www.congress.gov/bills/113th-congress/senate-bill/2277/text>>; The National Counterintelligence Strategy of the United States of America 2016 [Национальная стратегия контрразведки Соединенных Штатов Америки 2016 года] // <http://www.dni.gov/files/documents/ncsc/National%20CI%20Strategy%202016_Unclassified_Final.pdf>.

Сказанное тем более актуально, что в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации от 31.12.2015¹⁵ этим вопросам было уделено немало внимания.

Согласно А.И. Пригожину, «крушения государств,... беззакония и злоупотребления властью, словом, тупики, ошибки, патологии, конфликты, захваты организационных ресурсов – всё это становится источником особой опасности для организационной среды обитания человека... Существующей теории организации трудно ответить на вызовы нового времени, хотя и сама она сильно изменилась»¹⁶.

В современных условиях актуализируется необходимость разработки и внедрения принципиально новых подходов к кардинальному усовершенствованию, реорганизации всей системы государственного управления в Российской Федерации.

Олвин Тоффлер в своё время ввёл понятие «бремя решений» для характеристики ситуации, когда устаревшие политические управленческие системы не справляются с перегрузками, создаваемыми быстро меняющимся, фрагментирующимся обществом¹⁷. Современные системы государственного управления (не только России, но и европейских государств, иных государств мира) на современном этапе всё менее и менее способны надлежащим образом справляться с бременем решений и вообще бременем власти (в должном понимании таковой).

В вышедшей в 1839 году в Париже книге «Юридическое образование во Франции и реформы, в которых оно нуждается» её автор Эдуард Лабулэй отмечал, что преподавание права в этой стране в указанный период являлось «слишком поверхностным, неполным, устаревшим», писал, что «юридическому образованию не хватает практической составляющей; между учреждением подготовки юристов и адвокатской конторой, между общей теорией и деловой практикой сегодня существует пропасть»¹⁸.

Артикулированные 175 лет назад недостатки юридического образования, увы, вполне могут быть отнесены и к современному российскому юридическому образованию, и образованию в сфере

¹⁵ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.01.2016. – № 1 (Ч. II). – Ст. 212.

¹⁶ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 8, 17.

¹⁷ Федоров В., Дискин И. Респонсивность современной российской политической системы, деформации и дисбалансы в системе общественно-государственных связей // Мониторинг: социальные и экономические перемены. – 2010. – № 6.

¹⁸ Laboulaye É. De l'enseignement du droit en France et des réformes dont il a besoin [Юридическое образование во Франции и реформы, в которых оно нуждается]. – Paris, 1839. – P. 10, 18.

государственного управления. Неслучайно эти вопросы несколько лет назад поднимались Президентом России.

Согласно А.А. Красовскому, науковедческое обеспечение современной прикладной теории управления под силу только специалистам с широким научным и общественным кругозором¹⁹. Трудно рассматривать юридическое образование как современное и отвечающее мировым стандартам без изучения новых правовых средств и форм, – справедливо утверждает А.Б. Зеленцов²⁰.

В этом смысле характерно высказывание в книге, изданной ещё в 1882 году в Санкт-Петербурге: «Если бы от военного законоведа требовалось одно только механическое подведение разбираемого уголовного факта под Закон, одно только знание форм и обрядов судопроизводства; если бы процесс военного суда состоял в одном только приложении буквы Закона к факту, без участия мыслящей воли судьи, вникающего в дух Закона, – тогда, бесспорно, образовательный ценз военных законоведов для замещения ими должностей, исполняемых лишь механически, по навыку, т.е. требующих от исполнителя лишь запоминания статей Законов, без разумения их смысла, без оценки как их, так и данного казуса, не обременял бы государства издержками на образование людей такой низкопробной профессии»²¹.

Глубокое понимание управленческой способности государства, всей внутренней «кухни» публичного управления, понимание природы, причин и содержания дефектов, дисфункций и иных патологий в государственном управлении, рисков и неопределённостей в государственном управлении, умение эффективно работать в такой среде – важное условие надлежащего овладения общей теорией публичного управления. **Люди, не владеющие наукой управлять и не умеющие применять таковую на практике, очевидно, не должны замещать ключевые должности в органах государственного управления.**

И это вполне разумно, поскольку, по словам Макса Вебера, «никто не хочет, чтобы им управляли малообразованные выскочки»²².

Между тем, как пишет С.С. Сулакшин, «мне довелось преподавать в МГУ по специальности “Государственная политика и управление”. Соответственно познакомиться с учебниками, курсами по этой теме, с

¹⁹ Красовский А.А. Развитие и становление современной теории управления // Синергетика и проблемы теории управления / Под ред. А.А. Колесникова. – М.: Физматлит, 2004. – 504 с. – С. 13–34. – С. 31.

²⁰ Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. – М.: Юнити-Дана, 2015. – 399 с. – С. 11.

²¹ Пятьдесят лет специальной школы для образования военных законоведов в России / Под ред. начальника Военно-юридической академии. – С.-Петербург, 1882. – С. 1.

²² Weber M. Gesammelte Politische Schriften [Собрание политических сочинений]. – Stuttgart: UTB, 1988. – S. 312.

помощью которых обучают сегодняшних студентов. Сказать, что это беспомощная схоластическая 20-летняя школа, – ничего не сказать. Это, с некоторыми исключениями, школа россиефобии, тривиального догматического либерализма, поразительного агностицизма. Для этой школы характерно представление, что познать, понять и соответственно строить систему государственного управления во имя высших ценностей человеческого сообщества невозможно, является принципиальным. Есть ещё одно свойство. Они не хотят готовить специалиста. Они готовят говоруна и комментатора. Активного государственного управленца, руководителя, политического лидера они не готовят. Квалификация подменена некими компетенциями. Квалификация подменена образованщиной. Им не нужен отечественный сильный управленец. И это не только наследие 20-летнего внедрения переводных западных задов, давно устаревших и отошедших на самом Западе... Деквалификация управленческого государственного и политического труда стала беспрецедентной»²³.

Наука государственного управления находится сегодня в определённом коллапсе и нуждается в кардинальном реформировании, прежде всего – в переосмыслении базовых понятий, в новой систематизации, в учёте происшедших, текущих и грядущих изменений, в обогащении методологией и инструментами из других (смежных) научных направлений.

Это сделать нелегко, слишком много накопилось проблем²⁴. При этом, по справедливому замечанию Н. Бердяева, «мало кто уже дерзает писать так, как писали прежде, писать что-то, писать своё... Мы дерзаем обнаружить лишь своё о чём-то и не дерзаем быть чем-то»²⁵. Это в немалой степени определяется и осложняется тем, что, как справедливо замечал Адам Смит, «когда мы находимся внутри парадигмы, трудно представить себе и принять какую-то другую парадигму»²⁶.

Резко возрастает, по утверждению Е.В. Охотского, потребность в инновационной парадигме государственного управления, соответственно, возрастает потребность в научных исследованиях проблем государственного администрирования и в разработке новых, более гибких,

²³ Сулакшин С.С. Ручное управление. Ручное неуправление. Вообще не управление // <<http://sulakshin.ru/ruchnoe-upravlenie-ruchnoe-neupravlenie-voobshhe-neupravlenie/>>.

²⁴ Аврутин Ю.Е. О парадоксах парадигмы публичного управления в теории государственного управления и в административном праве // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. статей по матер. ежегод. всеросс. науч.-практич. конф. (Сорокинские чтения) (СПб., 25.03.2016): В 3 т. / Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – Т. 1. – 252 с. – С. 10–30.

²⁵ Бердяев Н. Философия свободы. – М.: Litres, 2017.

²⁶ Smith A. Powers of the Mind [Сила разума]. – New York: Random House. 1975. – 418 p. – P. 20.

моделей управления. Особенно с точки зрения прогнозирования, программирования и стратегического антикризисного планирования, мониторингового анализа происходящего, ресурсного обеспечения инновационных управленческих решений²⁷.

Тезис о необходимости радикального повышения качества государственного управления систематически, лейтмотивом звучит в выступлениях высших руководителей Российской Федерации, ведущих экономистов и правоведов страны. По мнению И.В. Дойникова, «для возрождения России назрела необходимость разработки новой правовой доктрины постреформенной модели хозяйствования»²⁸. В том числе и потому, что, по оценкам ряда экспертов, проводившиеся в нашей стране экономические реформы, повлёкшие невосполнимые потери как материальных, так и духовных ценностей, продемонстрировали свою слабую проработанность, явившуюся следствием пренебрежения множеством факторов... Государственные управленческие решения зачастую являлись лишь ответной реакцией на непредвиденное развитие экономической ситуации, носили вынужденный и неадекватный характер...»²⁹.

Е.В. Охотский и В.Э. Березко справедливо заявляют о насущной необходимости «изучать проблематику государственного управления в условиях кризисной ситуации, в том числе “оранжевых” революций»³⁰.

Не чисто механическое запоминание поверхностных и фрагментарных моментов из общей теории публичного управления, но глубокое предметное погружение в самые основы общей теории публичного управления, понимание сущностных, глубинных процессов, отношений, событий и феноменов, описываемых этой теорией, включая и вопросы девиантологии государственного управления, – в этом нуждается современная система подготовки государственных служащих, государственных управленцев.

Настоящее издание посвящено теоретическим основам правового обеспечения и реализации публичного (государственного и муниципального) управления, с акцентом на государственное управление.

Учебник основан на авторских учебных курсах, 10 лет читавшихся автором в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, позднее – на факультете «Международный

²⁷ Охотский Е.В. Государственное управление в кризисной ситуации: Доклад на секции IV Конвента РАМИ (г. Москва, МГИМО(У) МИД России, 25.04.2014). – М., 2014. – С. 3–5.

²⁸ Дойников И.В. Теория и практика российской государственности. – М.: Юридический институт МИИТ, 2015. – 124 с. – С. 112.

²⁹ Макаров В.Л., Бахтизин А.Р., Сулакшин С.С. Применение вычислимых моделей в государственном управлении. – М.: Научный эксперт, 2007. – 304 с. – С. 3.

³⁰ Охотский Е.В., Березко В.Э. Объективные и субъективные причины кризиса украинского государства // Право и управление. XXI век. – 2014. – № 1. – С. 3–8. – С. 7.

институт государственной службы и управления» и, далее, в Институте государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Настоящее издание³¹ основано на многолетнем авторском мониторинге и анализе выявляемых феноменов, устойчивых процессов и закономерностей в сфере государственного управления – по России и по ряду других государств мира (Франция, Испания, Швейцария, США и др.), по линейке направлений (образование, спорт, здравоохранение, наука, культура, семейная политика, сфера охраны нравственности несовершеннолетних и нравственного их воспитания, межнациональные отношения, государственно-конфессиональные отношения, сфера миграции, сфера демографии и др.).

³¹ Текст настоящего учебника отчасти (в существенно переработанном и дополненном виде) составили (помимо многих новых материалов) тексты научных публикаций автора в научных журналах: «Право и образование», «Государственная служба», «Право и управление. XXI век», «Административное право и процесс», «Вестник гражданского процесса», «Advances in Law Studies», «Финансы и управление», «Платон», «Нравственные императивы в праве», «Годишник на Департамент “Публична администрация” на Нов български университет» (Ежегодник факультета публичной администрации Нового болгарского университета, г. София, Болгария), «Право и государство» (Казахстан), «Studia Universitatis Babeş Bolyai – Iurisprudentia» (Румыния), а также (частично и в доработанном виде) авторское двухтомное издание 2016 года: *Понкин И.В.* Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисл. А.Б. Зеленцова. – М.: Буки Веди, 2016. – 250 с.; *Понкин И.В.* Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: Лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – М.: Буки Веди, 2016. – 252 с.

ЧАСТЬ I. Фундаментальные начала общей теории публичного управления

ГЛАВА 1. Общее понятие науки публичного управления (общей теории публичного управления)

Процесс в области науки управляется сложной динамикой научных идей и исследовательских групп, включённых в сложную сеть человеческой цивилизации.
Клаус Майнцер

Дискуссия об искусстве, или ремесле, государственного управления, по словам Маргарет Тэтчер, не прекращается с момента появления первых государств³².

Общая теория публичного управления (теория государственного и муниципального управления) как научно-исследовательское направление характеризуется самостоятельностью и обособленностью. Предметной областью этой теории выступают вся совокупность и всё многообразие общественных отношений, процессов, событий и феноменов, связанных с публичным управлением, а также знания в этой сфере.

Общая теория публичного управления как образовательная дисциплина и, шире, как направление подготовки высшего образования направлена на профильную подготовку лиц, замещающих должности в органах публичной власти всех уровней, а также лиц, претендующих на замещение таких должностей и востребованных публичной администрацией для ротации и замены выбывающих по тем или иным причинам кадров.

Теория публичного управления носит междисциплинарный характер, опираясь на различные науки – такие, как правоведение, общая теория управления, экономика, политология, социология, теория сложности, теория систем, психология, философия, конфликтология, страноведение, регионоведение и мн. др., но обладает самостоятельностью и цельностью, что обусловлено особостью как предмета, так и метода.

Как отмечает Г.В. Атаманчук, «государственное управление как обширное, сложноорганизованное общественное явление, в которое в качестве его части входит местное самоуправление, становится самостоятельной и очень важной отраслью научного знания... Государственное управление как отрасль научного знания (синоним:

³² Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира: Пер. с англ. 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 504 с. – С. 15.

теория государственного управления) исследует процессы целеполагания, организации и регулирования жизнедеятельности общества в целом, осуществляемые государственной властью, принадлежащей народу. Оно имеет комплексный, в известной мере синтезный характер, поскольку опирается на достижения многих общественных, естественных, точных и технических наук. Данная отрасль знаний не вторгается в названные науки и не подменяет их, но из каждой из них берёт определённые научные приобретения и использует в своих интересах»³³.

Согласно Вудро Вильсону, «целью науки о государственном управлении является освобождение методов исполнительной власти от приводящих к путанице и требующих больших финансовых затрат эмпирических экспериментов и их научное обоснование с учётом глубоко лежащих основополагающих принципов»³⁴.

Согласно Е.В. Охотскому, теория государственного управления «носит комплексный междисциплинарный характер, что позволяет синтезировать имеющиеся знания, представить управление как целостность во всём многообразии и богатстве её черт, свойств, элементов и особенностей... Наука государственного управления... представляет собой вполне самостоятельное научное направление, ... носит фундаментальный характер, выполняет онтологическую, гносеологическую, эвристическую, методологическую, идеологическую, практически-преобразующую и прогностическую функции»³⁵.

Необходимость поиска подходов в рамках новой модели публичного управления, помня известную истину о том, что всё новое есть хорошо забытое старое, актуализирует необходимость внимательного и вдумчивого обращения к истории науки публичного управления. Тем более что далеко не все конструктивные идеи мыслителей, внёсших вклад в создание и развитие общей теории публичного управления, были воплощены в жизнь.

Самые ранние модели государственного управления, пишет Оуэн Хьюз, имели одну общую характеристику: все они являлись персонализированными, то есть основанными на преданности конкретным лицам, а не самому государству³⁶.

³³ Атаманчук Г.В. Глава 1. Предмет государственного и муниципального управления. Государство как субъект управления общественными процессами // Система государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 16–18.

³⁴ Вильсон В. Наука государственного управления // Классики теории государственного управления: американская школа. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 24–43. – С. 34.

³⁵ Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: Уч.-метод. комплекс. – М.: Юрайт, 2013. – 701 с. – С. 18, 19, 20.

³⁶ Hughes O.E. Public Management and Administration: An Introduction [Публичные менеджмент и управление: Введение]. Third Edition. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – 303 p. – P. 18.

Ещё во времена античности фараонам, монархам и императорам, а также властям республик требовались мелкие служащие, казначеи и сборщики податей для осуществления практической деятельности органов, осуществлявших публичное управление. До XIX века управление служащими большинства органов публичной власти основывалось в немалой степени на **принципе непотизма** (вид фаворитизма – предоставление должностей родственникам и друзьям) и **принципе политического покровительства**, которые зачастую называли «системой дележа добычи». До недавнего времени государственные чиновники являлись «глазами и ушами» правителей. В Средние века быть грамотным и образованным было такой же привилегией элиты, как и занятость в государственном аппарате. Соответственно, потребность государства в квалифицированных государственных служащих формировала основу для развития профессиональных навыков в таких важных направлениях деятельности, как ведение судебных записей, обеспечение армии и взимание налогов. С началом Европейской империалистической эпохи и по мере расширения влияния военных держав на другие континенты и народы потребность в квалифицированном публичном управлении лишь росла³⁷.

Говоря об истории подходов и теорий, рассматривавшихся в науке публичного управления, следует отметить, что наука публичного управления развивалась несколько иначе, чем иные социальные науки, развитие которых происходило более размеренно. Само понятие публичного управления как специфического социального феномена появилось только в середине XIX века. Тем не менее, особое внимание ему начало уделяться на два столетия ранее или даже ещё раньше. Уже в XVII веке появилось понимание в научной среде того, что публичное управление заслуживает особого внимания, его специфика определяет невозможность адекватного его исследования в рамках каких-то иных научных направлений. Вообще, множество концепций и идей значительно старше и не ограничиваются только лишь западной научной мыслью. Так, например, отдельные направления исследований в сфере публичного управления, касавшиеся, в частности, научных подходов к подбору кадров в данной сфере, имели место в китайской науке намного ранее актуализации их аналогов в Европе. В западной науке исследование публичного управления насчитывает следующие основные фазы своего исторического развития: ранний период, классический период, современный период. Первые два указанных периода развития данной науки, по сути, предваряют реальное становление науки публичного

³⁷ Kunda C. Federal government and focuses on the systematic study of executive organization [Федеральное правительство и артикулирование внимания на систематическом изучении исполнительной структуры] // The Journal of Sociological Research. – 2014, March. – Vol. II. – № I. – P. 110–112. – P. 111.

управления. Ранний период охватывает ряд наиболее ранних идей об организации администрации, некоторые из которых являются фундаментальными³⁸.

Огромный вклад был внесён ещё древнекитайской цивилизацией.

По мнению М. Рутгерса, идеи о мере должного в организации публичного управления можно отыскать ещё в шумерской цивилизации, поскольку первые упоминания о том, что можно назвать подходами к управлению, встречаются именно у шумеров, несмотря на то что в тот период организованное и систематическое изучение науки публичного управления не имело места (во всяком случае, найти источники, подтверждающие обратное, нет возможности). Развитие письменности, само по себе, явилось своего рода административным изобретением для первых городов-государств, так как с самого начала развития идей о надлежащем управлении таковые записывались для передачи следующим поколениям³⁹.

В Древней Греции и в Древнем Риме было разработано множество идей о публичном управлении⁴⁰. Среди наиболее ярких можно отметить идеи Александра Македонского, который в 325 году до Р.Х. применил принципы подбора линейного персонала для свершения завоеваний, а также идеи римского императора Диоклетиана, в 284 году после Р.Х. применившего в реализации управления делегирование полномочий⁴¹.

Следующий важный период – Средневековье и Возрождение. Так, к примеру, в 1494 году известный итальянский математик Лука Пачоли предложил применение двойной бухгалтерии для целей публичного управления⁴².

³⁸ *Rutgers M. Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology* [Теория и сфера публичного управления: Введение в исследовательскую эпистемологию] / American Society for Public Administration // <<http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-Theory-Article.pdf>>. – 2010. – 45 p. – P. 6.

³⁹ *Rutgers M. Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology* [Теория и сфера публичного управления: Введение в исследовательскую эпистемологию] / American Society for Public Administration // <<http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-Theory-Article.pdf>>. – 2010. – 45 p. – P. 6.

⁴⁰ *Rutgers M. Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology* [Теория и сфера публичного управления: Введение в исследовательскую эпистемологию] / American Society for Public Administration // <<http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-Theory-Article.pdf>>. – 2010. – 45 p. – P. 6.

⁴¹ Highlights in the history of public administration [Основные моменты в истории государственного управления] / Murray State University // <<http://campus.murraystate.edu/academic/faculty/wrose/hispa.htm>>.

⁴² Highlights in the history of public administration [Основные моменты в истории государственного управления] / Murray State University // <<http://campus.murraystate.edu/academic/faculty/wrose/hispa.htm>>.

Никколо Макиавелли в 1525 году артикулировал и обосновал необходимость обеспечения сплочённости и солидарности для более эффективного функционирования организации⁴³, в том числе в сфере публичного управления.

Одна из первых попыток систематического исследования публичного управления была предпринята Фейтом Людвигом фон Секендорфом в его работе «Немецкое княжеское государство»⁴⁴ 1656 года. Эта работа была посвящена особенностям управления небольшим государственным образованием, исследовала камерализм (или камералистику – старое название науки об управлении делами государства; от слова «*camera*» – административный орган при дворе правителя).

По мнению Пьера Бондуа, важное значение для своего времени имели идеи французского исследователя Николая Деламара⁴⁵, который в своём труде «Трактат о политике»⁴⁶ реализовал новый подход к исследованию публичного управления в крупном государстве.

В середине XVIII века было официально признано высокое значение науки камералистики, которую постепенно начали преподавать в большинстве университетов Центральной Европы⁴⁷. В XVIII веке король Пруссии Фредерик Вильгельм I учредил кафедры камералистики в целях профессиональной подготовки чиновников нового поколения. Университет Франкфурта-на-Одере и Университет Галле стали образовательными учреждениями, основной упор сделавшими на преподавание экономических и обществоведческих дисциплин⁴⁸.

Учёные XVIII века Иоганн Генрих Готлиб фон Юсти и Йозеф Зонненфельс разработали новые систематизированные подходы к исследованию публичного управления. Правда, терминологический

⁴³ Highlights in the history of public administration [Основные моменты в истории государственного управления] / Murray State University // <<http://campus.murraystate.edu/academic/faculty/wrose/hispa.htm>>.

⁴⁴ *Seckendorff, von V.L.* Teutscher Fürsten Stat. – Frankfurt (Main): Götze, 1656. <http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/seckendorff_fuerstenstaat_1656>.

⁴⁵ *Bondois P.* Le commissaire Delamare et le Traité de la police [Комиссар Деламар и Трактат о полиции] // *Revue d'histoire moderne.* – 1935. – № 19. – P. 313–351.

⁴⁶ *Mare, de la N.* Traité de la police, Où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats; toutes les loix et tous les réglemens qui la concernent... [Трактат о полиции...]. – Paris: J. et P. Cot, 1705–1710. 2 vols.

⁴⁷ *Rutgers M.* Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology [Теория и сфера публичного управления: Введение в исследовательскую эпистемологию] / American Society for Public Administration // <<http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-Theory-Article.pdf>>. – 2010. – 45 p. – P. 7.

⁴⁸ *Kunda C.* Federal government and focuses on the systematic study of executive organization [Федеральное правительство и артикулирование внимания на систематическом изучении исполнительной структуры] // *The Journal of Sociological Research.* – 2014, March. – Vol. II. – № 1. – P. 110–112. – P. 112.

аппарат таких подходов непосредственно основывался на понятиях «политика», «государственное устройство», «полиция»⁴⁹.

С западноевропейской точки зрения, учёные Античности, Средневековья, Возрождения и Просвещения сформировали основу дисциплины, которую назвали наукой публичного управления⁵⁰.

Исследователи тех времён в данной сфере придерживались, как правило, контрактной теории происхождения и природы государства, утверждая, что монарх должен обеспечивать благополучие своих подданных посредством правления, и использовали труды греческих теоретиков в качестве основных источников. Поэтому в классический период попытки объединить все существующие в данной сфере знания в единую науку о публичном управлении не приводили к консенсусу. Однако в классический период возникла более современная концепция публичного управления. Так, идеи начального позитивизма и идеи о том, что научные исследования могут обеспечивать развитие социального прогресса, нашли своё применение в изучении публичного управления⁵¹.

По мнению некоторых авторов (Жорж Лангро и др.), наука публичного управления, в современном её понимании, зародилась во Франции в XIX веке и её первопроходцем стал французский исследователь Шарль-Жан Батист Боннен. В 1809 году один из основателей современной теории публичного управления Шарль-Жан Батист Боннен выпустил свой труд «Принципы публичного управления...»⁵². В первом своём издании в 1808 году этот труд вышел под названием «О важности и необходимости Административного кодекса». В третьем издании в 1812 году указанный труд вышел уже в 3 томах. В этом труде Ш.-Ж.Б. Боннен заложил фундаментальные основы теории публичного управления, затронув многие важные вопросы, включая вопросы должного баланса между публичными и социальными интересами.

⁴⁹ *Rutgers M.* Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology [Теория и сфера публичного управления: Введение в исследовательскую эпистемологию] / American Society for Public Administration // <<http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-Theory-Article.pdf>>. – 2010. – 45 p. – P. 7.

⁵⁰ *Kunda C.* Federal government and focuses on the systematic study of executive organization [Федеральное правительство и артикулирование внимания на систематическом изучении исполнительной структуры] // The Journal of Sociological Research. – 2014, March. – Vol. II. – № I. – P. 110–112. – P. 112.

⁵¹ *Rutgers M.* Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology [Теория и сфера публичного управления: Введение в исследовательскую эпистемологию] / American Society for Public Administration // <<http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-Theory-Article.pdf>>. – 2010. – 45 p. – P. 7–8.

⁵² *Bonnin Ch.-J.B.* Principes d'administration publique, por servir a l'études des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un Code administratif, suivies du project de ce Code. Ouvrage utile aux prefets, sous-prefets, maires et adjoints, aux membres des Conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissements, communaux et municipaux. – Paris: Clement Frères, Libraires, 1809.

Следует также отметить фундаментальную научную работу в области государственного управления «Очерки об администрации», изданную в 1845 г. во Франции А. Вивьеном. Эта работа послужила основой для создания научных основ построения системы управления «по единому плану и на собственной концептуальной основе»⁵³.

Немецким профессором из Вены Лоренцом фон Штейном в середине-конце XIX века были намечены пути развития комплексной административной науки. Данный исследователь назвал науку публичного управления «коронай всех наук», поскольку органы публичной власти должны использовать все человеческие знания на благо общества и для обеспечения свободы граждан⁵⁴. Лоренц фон Штейн считается одним из основателей науки публичного управления. Во времена фон Штейна публичное управление считалось формой административного права, но фон Штейн счёл такой подход слишком ограничительным, обоснованно полагая, что публичное управление основывается на многих уже существующих дисциплинах, таких, как административное право, политология, социология, экономика, государственные финансы. Он назвал публичное управление интегрирующей наукой и заявил, что государственные чиновники должны заниматься и теорией, и практикой. Он утверждал, что публичное управление является наукой, так как работа с получаемыми знаниями в данной сфере осуществляется в соответствии с научными методами⁵⁵.

Несмотря на идеи Штейна, исследования в данной сфере не велись в Европе длительное время. Во второй половине XIX века – первой половине XX века такие исследования велись преимущественно в США⁵⁶.

В 1850 году Джон Стюарт Милль развил такие концепты публичного управления, как предельный объём ответственности, единоначалие, зарплатные стимулы⁵⁷.

⁵³ Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: Уч.-методич. комплекс. – М.: Юрайт, 2013. – 701 с. – С. 13.

⁵⁴ Rutgers M. Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology [Теория и сфера публичного управления: Введение в исследовательскую эпистемологию] / American Society for Public Administration // <<http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-Theory-Article.pdf>>. – 2010. – 45 p. – P. 8.

⁵⁵ Kunda C. Federal government and focuses on the systematic study of executive organization [Федеральное правительство и артикулирование внимания на систематическом изучении исполнительной структуры] // The Journal of Sociological Research. – 2014, March. – Vol. II. – № I. – P. 110–112. – P. 112.

⁵⁶ Rutgers M. Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology [Теория и сфера публичного управления: Введение в исследовательскую эпистемологию] / American Society for Public Administration // <<http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-Theory-Article.pdf>>. – 2010. – 45 p. – P. 8.

Как пишет Оуэн Хьюз, понятие публичного управления как теоретической категории и как осознанного подхода к управлению возникло лишь в конце XIX века и подверглось широкому и интенсивному научному и практическому осмыслению в период между 1900 г. и 1920 г., оставалось с тех пор неизменным в большинстве западных государств до последней четверти XX века⁵⁸.

Основатель организационной теории публичного управления Вудро Вильсон в конце XIX века пришёл к выводу о необходимости (для повышения качества публичного управления) сосредоточиваться на эффективности реализуемой государственной политики, а не только на требованиях к подбору соответствующего персонала⁵⁹. Вудро Вильсон утверждал, что должно существовать чёткое разделение между государственной политикой и публичным управлением, между политикой и исключительно управленческой задачей, состоящей в том, как эту политику реализовать. Он также утверждал, что публичное управление находится в определённой степени отдельно с политической сферой⁶⁰.

В Соединённых Штатах Америки Вудро Вильсон считается отцом науки публичного управления. Он первым сформулировал основные параметры науки публичного управления в 1887 году в своей статье, названной «Наука государственного управления»⁶¹. Вудро Вильсон писал, что публичное управление представляет собой «детализированное и систематическое применение права»⁶², указывая, что «цель науки публичного управления – это узнать, во-первых, что правительство может делать успешно и надлежащим образом, а во-вторых – как оно может это делать с предельно возможной эффективностью и с наименьшими возможными затратами финансовых и иных ресурсов»⁶³.

⁵⁷ Highlights in the history of public administration [Основные моменты в истории государственного управления] / Murray State University // <<http://campus.murraystate.edu/academic/faculty/wrose/hispa.htm>>.

⁵⁸ Hughes O.E. Public Management and Administration: An Introduction [Публичные менеджмент и управление: Введение]. Third Edition. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – 303 p. – P. 17.

⁵⁹ Highlights in the history of public administration [Основные моменты в истории государственного управления] / Murray State University // <<http://campus.murraystate.edu/academic/faculty/wrose/hispa.htm>>.

⁶⁰ Wilson W. The Study of Administration [Наука государственного управления] // American Political Science Quarterly. – 1887. – Vol. 2. – № 2. – P. 197–222.

⁶¹ Wilson W. The Study of Administration [Наука государственного управления] // American Political Science Quarterly. – 1887. – Vol. 2. – № 2. – P. 197–222.

⁶² Wilson W. The Study of Administration [Наука государственного управления] // American Political Science Quarterly. – 1887. – Vol. 2. – № 2. – P. 197–222. – P. 212.

⁶³ Wilson W. The Study of Administration [Наука государственного управления] // American Political Science Quarterly. – 1887. – Vol. 2. – № 2. – P. 197–222. – P. 197.

В указанной статье Вудро Вильсон сформулировал 4 значимых для теории публичного управления идеи:

- 1) разделение политики и собственно публичного управления;
- 2) соотнесение (сравнительный анализ) политических и частных организаций;
- 3) улучшение эффективности деловыми методами работы и отношением к повседневной деятельности;
- 4) улучшение эффективности государственной службы посредством управления и с помощью подготовки государственных служащих⁶⁴.

Такое разделение политики и управления явилось предметом продолжительных дебатов. В начале XX века наиболее известными исследователями в данной сфере были Лютер Гулик, Линдалл Урвик, Анри Файоль⁶⁵, Фредерик Уинслоу Тэйлор и другие⁶⁶.

Е.В. Охотский обоснованно отмечает, что и в России до 1917 года имела школа административного права, в рамках которой исследовались вопросы и проблемы государственного управления. Исследованию такого рода проблем были посвящены работы А.С. Алексеева «Начала современного правового государства и русский административный строй», И.Е. Андриевского «О наместниках, воеводах и губернаторах», В.М. Грибовского «Государственное устройство и управление Российской империи», А.Д. Градовского «Начала русского государственного права», А.И. Васильчикова «О самоуправлении», М.Н. Коркунова «Русское государственное право», Л.А. Тихомирова «Монархическая государственность», Б.Н. Чичерина «Курс государственной науки»⁶⁷.

В конце XIX века – в первые десятилетия XX века возникло множество теорий и подходов к пониманию концепции публичного управления, однако в целом можно говорить о том, что до относительно недавнего времени применялась так называемая «традиционная модель» публичного управления.

Выделялись различные теоретические подходы к пониманию и осуществлению публичного управления, применявшиеся, в частности, в отношении традиционной модели публичного управления. В целом все

⁶⁴ Kunda C. Federal government and focuses on the systematic study of executive organization [Федеральное правительство и артикулирование внимания на систематическом изучении исполнительной структуры] // The Journal of Sociological Research. – 2014, March. – Vol. II. – № I. – P. 110–112. – P. 112.

⁶⁵ Fayol H. Administration industrielle et générale [Промышленное и общее управление]. – Paris: Dunod, 1916.

⁶⁶ Kunda C. Federal government and focuses on the systematic study of executive organization [Федеральное правительство и артикулирование внимания на систематическом изучении исполнительной структуры] // The Journal of Sociological Research. – 2014, March. – Vol. II. – № I. – P. 110–112. – P. 113.

⁶⁷ Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: Уч.-методич. комплекс. – М.: Юрайт, 2013. – 701 с. – С. 15.

теории публичного управления подразделялись на формальные и неформальные теории.

Формальная теория научного подхода к осуществлению публичного управления связана с достижением эффективности деятельности посредством её рационализации, максимизация производительности. В соответствии с данной теорией основной акцент делался на научно разработанные концепции деятельности публичной администрации⁶⁸.

Так, Фредерик Уинслоу Тэйлор в 1911 году сформулировал собственную концепцию научного подхода к осуществлению публичного управления, в соответствии с которой презюмировалась необходимость стандартизации деятельности органов публичного управления посредством нахождения оптимального пути её осуществления, а также осуществления контроля, настолько интенсивного и всеобъемлющего, насколько это возможно⁶⁹. Фредерик Уинслоу Тэйлор опубликовал в 1911 году свой труд под названием «Принципы научно обоснованного управления»⁷⁰, одной из ключевых идей которого было обоснование необходимости научного подхода к организации деятельности вообще, что позволяет экономить финансовые, людские и временные ресурсы.

По Фредерику Уинслоу Тэйлору, теория публичного управления основана на следующих основных принципах:

- 1) замена казуальных (ситуативных) подходов на методы, основанные на научном исследовании поставленных задач;
- 2) реализация научно обоснованных подходов к отбору, профессиональной подготовке и карьерному росту каждого сотрудника, а не оставление решения этих задач на усмотрение самих сотрудников;
- 3) обеспечение подробного инструктирования каждого сотрудника и осуществление контроля при выполнении им отдельных задач⁷¹.

Основателем неформальной теории человеческих отношений был американский исследователь Элтон Майо. В соответствии с данной концепцией, основное внимание уделялось изучению человеческих взаимоотношений в социальном контексте⁷². Теория подхода к

⁶⁸ *Milakovich M.E., Gordon G.J. Public Administration in America [Публичное управление в Америке]. Tenth edition. – Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2009. – 714 p. – P. 161.*

⁶⁹ *Hughes O.E. Public Management and Administration: An Introduction [Публичные менеджмент и управление: Введение]. Third Edition. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – 303 p. – P. 28.*

⁷⁰ *Taylor F.W. The Principles of Scientific Management [Принципы научного управления]. – New York – London: Harper & brothers, 1911. – 144 p.*

⁷¹ *Kunda C. Federal government and focuses on the systematic study of executive organization [Федеральное правительство и артикулирование внимания на систематическом изучении исполнительной структуры] // The Journal of Sociological Research. – 2014, March. – Vol. II. – № I. – P. 110–112. – P. 113.*

⁷² *Hughes O.E. Public Management and Administration: An Introduction [Публичные менеджмент и управление: Введение]. Third Edition. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – 303 p. – P. 28.*

осуществлению публичного управления, называемая теорией человеческих отношений, основной акцент делала на неэкономические потребности и мотивации в работе лиц, осуществляющих публичное управление, стремясь определить эти потребности и удовлетворить их, а также обратить внимание на условия труда и социальное взаимодействие между работниками⁷³.

Несмотря на то что исследования Вудро Вильсона продолжают и в настоящее время играть важную роль в науке публичного управления, тезис о разделении политики и собственно публичного управления был оспорен учёными «второго поколения» – Лютером Гуликом и Линдаллом Урвиком. Новое поколение организационных теорий более не опиралось на логические предположения и обобщения относительно человеческой природы, выдвигавшиеся как классиками, так и их последователями. Лютер Гулик разработал комплексную общую теорию организации, которая подчеркнула необходимость использования научных методов, значимость эффективности, профессионализма, структурных реформ и контроля со стороны исполнителя. Кроме того, теоретики второго поколения всё чаще обращались к опыту частного корпоративного сектора, разрабатывая возможности использования в публичном управлении управленческих подходов и инструментариев из арсенала частных корпораций. В 1980–1990-е гг. в науке публичного управления прозвучало новое поколение исследователей в сфере публичного управления, приверженцев новой теории публичного управления, теории нового публичного менеджмента («менеджеральной теории»). Так, Дэвид Осборн и Тэд Гэблер предложили концепцию «перестраивающегося правительства» (англ. – *«reinventing government»*)⁷⁴.

В конце 1990-х годов супруги Джанет и Роберт Дэнхардт предложили собственную модель электронного публичного управления⁷⁵.

В представленном выше обзоре лишь вкратце затронут обширный пласт работ, внёсших важнейший вклад в общую теорию публичного управления.

⁷³ *Milakovich M.E., Gordon G.J. Public Administration in America* [Публичное управление в Америке]. Tenth edition. – Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2009. – 714 p. – P. 164.

⁷⁴ *Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* [Реформа правительства: как предпринимательский дух трансформирует публичный сектор]. – New York: Plume, 1993. – 432 p.

⁷⁵ *Kunda C. Federal government and focuses on the systematic study of executive organization* [Федеральное правительство и артикулирование внимания на систематическом изучении исполнительной структуры]// *The Journal of Sociological Research*. – 2014, March. – Vol. II. – № I. – P. 110–112. – P. 114–115.

Вопросы для самоконтроля⁷⁶ к Главе 1

1. Охарактеризуйте предмет общей теории публичного управления?
2. Как соотносится общая теория публичного управления с другими науками (научными направлениями)?
3. Каковы особенности генезиса науки публичного управления?
4. Расскажите о каком-то одном конкретном значимом историческом периоде (на выбор) развития науки публичного управления.
5. Опишите основной научно-концептуальный вклад Г.В. Мальцева в науку публичного управления.
6. Опишите основной научно-концептуальный вклад О.Е. Кутафина в науку публичного управления.
7. Опишите основные научно-концептуальные вклады И.Н. Барцица, Е.В. Охотского и Г.В. Атаманчука в науку публичного управления.
8. Опишите основные научно-концептуальные вклады Ю.А. Тихомирова, Н.М. Добрынина, А.М. Марголина, А.Б. Зеленцова, О.М. Роя, В.Е. Чиркина, Л.В. Сморгунова, Ю.Н. Старилова, С.С. Сулакшина и В.И. Якунина в науку публичного управления.
9. Кратко охарактеризуйте французскую научную школу публичного управления (Шарль-Жан Батист Боннен, Николя Деламар, Франсуа Кенэ и др.).
10. Кратко охарактеризуйте американскую (США) научную школу публичного управления (Вудро Вильсон, Фредерик Уинслоу Тэйлор, Роберт К. Мертон, Дуайт Вальдо и др.).
11. Кратко охарактеризуйте итальянскую научную школу публичного управления.
12. Кратко охарактеризуйте испанскую научную школу публичного управления.
13. Кратко охарактеризуйте немецкую научную школу публичного управления (Лоренц фон Штейн, Йозеф фон Зонненфельс, Роберт фон Моль, Отто Майер, Макс Вебер и др.).
14. Кратко охарактеризуйте канадскую научную школу публичного управления (Пётр Дуткевич и др.).
15. Кратко охарактеризуйте британскую научную школу публичного управления (Маргарет Тэтчер и др.).
16. Кратко охарактеризуйте австрийскую научную школу публичного управления.

⁷⁶ Здесь и далее вопросы могут выходить за рамки изложенного непосредственно в учебнике материала. – *Прим авт.*

17. Кратко охарактеризуйте украинскую (В.Д. Бакуменко и др.), белорусскую и казахстанскую научные школы публичного управления.

18. Кратко охарактеризуйте болгарскую научную школу публичного управления (Николай Арабаджийски, Валентин Васильев и др.).

ГЛАВА 2. Фундаментальные понятия общей теории публичного управления

Нет ничего практичнее хорошей теории.

Роберт Кирхгоф, немецкий физик

Если нет ясности, последовательности и согласия в теории, то как можно ожидать, что такая ясность будет в сознании «управляющих», т.е. в политике, нормотворчестве и их реализации.

Г.В. Атаманчук

Нужно решительно отвергнуть все искусственные упрощения, искажающие основные понятия. Неточное определение – это неверное определение.

Троицкий В.Ю. Судьбы русской школы

В настоящее время, как справедливо указывает Е.А. Федулова, в сфере публичного управления существует высокая терминологическая и концептуальная неопределённость, требующая глубокого анализа ряда базовых категорий⁷⁷.

Формулирование приоритетов, задание необходимых ключевых параметров при проектировании направлений совершенствования публичного управления в Российской Федерации требуют обращения к фундаментальным дефинитивно-концептуальным основам государственного и муниципального управления, к описанию особенностей предметно-объектной области государственного и муниципального управления.

В настоящей главе сформирована терминологическая «система координат», позволяющая определить и скоррелировать содержание понятий «управление», «публичное управление», «государственное управление», «муниципальное управление», «публичная политика», «управленческая способность государства», «публичная администрация», «публично-властные полномочия публичной администрации», «функции публичной администрации», «система публичного управления».

⁷⁷ Федулова Е.А. Процессный подход как основа формирования системы публичного управления территориями // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. – 2014. – № 3. – С. 142–151. – С. 144.

§ 2.1. Общее понятие управления

Абрис вопроса

Понятие публичного управления входит в более широкое понятие управления в целом, соответственно, представляется необходимым, в первую очередь, определить значение термина «управление».

По Е.В. Охотскому, управляемость есть важнейшая характеристика всех организованных социальных систем⁷⁸. Стаффорд Бир более категоричен: «управление есть неотъемлемое свойство любой системы»⁷⁹.

Управление является феноменом, неотъемлемо связанным с существованием человеческого общества, человеческой цивилизации.

По словам Питера Ф. Друкера, «институт управления – это феноменальное явление в истории человечества»⁸⁰.

Понятие управления

Существует множество определений понятия «управление» – как подчинительной связи, и как воздействие, и как контроль, во многих других аспектах. Также существуют различные подходы к определению того, какая именно деятельность входит в управление.

Так, согласно интегральному подходу, **управление** – это весь комплекс мероприятий по инструктированию, канцелярской работе, техническим аспектам и администрированию, которые реализуются для достижения поставленной цели, то есть для реализации политики в соответствующей сфере. Согласно иному подходу, под управлением следует понимать не абсолютно всю деятельность, предпринимаемую для достижения какой-либо цели, а только отдельные её направления, непосредственно связанные с руководством и контролем⁸¹.

Согласно В.И. Якунину, С.С. Сулакшину и др., понятие «управление» «имеет множество трактовок, однако, большая их часть сводится к пониманию управления как направленного процесса

⁷⁸ Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: Уч.-методич. комплекс. – М.: Юрайт, 2013. – 701 с. – С. 26.

⁷⁹ Бир С. Кибернетика и управление производством: Пер. с англ. – М.: Гос. изд. физ.-мат. литературы, 1963. – 276 с. – С. 22.

⁸⁰ Друкер П.Ф. Энциклопедия менеджмента: Пер. с англ. – М.: Вильямс, 2004. – 432 с. – С. 19.

⁸¹ Basic premises – meaning, scope and significance of Public Administration [Основные предпосылки – смысл, масштаб и значение публичного управления] // <http://www.hss.ruh.ac.lk/homepages/lecture_notes/Sabaragamuwa%20Lecturers/module-1-introduction-to-public-administration-rev1.pdf>. – 40 p. – P. 2.

воздействия (взаимодействия) различных сил, способных привести к изменению текущего состояния их взаимодействия»⁸².

Менеджмент – это, обоснованно указывают Л.С. Белоусов и В.В. Кудрявцев, всегда «управление (или руководство) людьми, организованными для достижения какой-либо цели. Ключевой момент – организация (функциональное и структурированное объединение людей) и цель. Нельзя руководить ресурсами, процессами, проектами. Можно руководить людьми, организованными для достижения какой-либо цели, например – оптимального распределения и транспортировки ресурсов или реализации проекта. Люди создают организации тогда, когда требуется объединение усилий для достижения цели. При этом организация может быть формализована (институционально / юридически оформлена) или быть неформальной, но она всегда есть. Поэтому менеджер (руководитель) всегда имеет дело с группой людей, организованных для достижения определённой цели»⁸³. Управление процессами и проектами – всегда опосредованно, через людей.

Сам термин «управление» происходит, согласно одному из подходов, от латинского слова «*administere*», которое означает заботиться о людях и контролировать их, управлять делами. Соответственно, управление может определяться как «групповая деятельность, включающая в себя сотрудничество и координацию и реализуемая с целью достижения искомых целей»⁸⁴.

Согласно другому подходу к определению понятия управления, управление можно описать как деятельность или процесс использования инструментов, предназначенных для достижения предписанных целей⁸⁵.

В наиболее широком своём смысле термин «управление» имеет, по меньшей мере, четыре различных значения (аспекта) в зависимости от контекста, в котором данный термин используется; к числу основных таких значений можно отнести нижеследующие:

– в качестве дисциплины «управление» означает название отрасли знаний, изучаемой в образовательных организациях;

⁸² Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н., Цыгичко В.Н. Проблемы эффективности государственного управления на уровне высшего управленческого звена // Проблемы формирования государственных политик в России / Матер. ежегодн. всеросс. науч. конф. (31.05.2006). – М.: Научный эксперт, 2006. – 840 с. – С. 135–145. – С. 136.

⁸³ Белоусов Л.С., Кудрявцев В.В. Исследования в спортивном менеджменте / Российский междунар. олимпийский университет. – М.: Планета, 2016. – 240 с. – С. 11.

⁸⁴ Public administration – meaning, nature, scope and importance [Публичное управление – значение, характер, масштабы и важность] // <<http://www.freewebs.com/aware2009/UNIT%2001.pdf>>. – 25 p. – P. 2.

⁸⁵ The concepts of administration and organization [Концепты управления и организации] // <<http://staff.neu.edu.tr/~apolatoglu/files/inttopubadm.pdf>>. – 148 p. – P. 2.

– в качестве рода занятий «управление» означает тип работы, профессии или занятости, в котором используются знания, полученные в результате соответствующего предварительного профильного обучения;

– как процесс «управление» представляет собой совокупность мероприятий, осуществляемых с целью реализации публичной политики для производства каких-либо услуг или благ;

– кроме того, термин «управление» может использоваться в качестве определения деятельности органов исполнительной власти⁸⁶.

Нас более всего интересует управление именно как процесс.

Согласно наиболее широкому подходу к определению данного понятия (как процесса), практически любая человеческая деятельность может включать в себя элементы управления. Даже в примитивных обществах простая деятельность, такая, как, к примеру, охота или собирательство, не могла осуществляться без организации в какой-либо форме. Соответственно, даже в таких обществах использовались определённые нормы поведения для распределения задач между членами групп. Безусловно, такое управление по своему характеру было простым ввиду простоты ставившихся задач. С возрастанием сложности современной жизни управление, в частности в публичном секторе, стало гораздо более сложным и комплексным⁸⁷.

Согласно С.Б. Мельникову, «управление – осуществление совокупности воздействий на объект, выбранных из множества возможных воздействий на основании программы управления и информации о поведении объекта и состоянии внешней среды и направленных на поддержание, улучшение функционирования или развития объекта для достижения заданной цели; это воздействие, направленное либо на сохранение основного качества системы (т.е. совокупности свойств, утеря которых приводит к разрушению системы), либо на выполнение некоторой программы, обеспечивающей устойчивость функционирования и достижения определённой ею цели»⁸⁸.

Брукс Адамс определяет управление как способность координации множества зачастую конфликтующих социальных сил в единый организм таким образом, чтобы вместе они функционировали как единое целое. По мнению Феликса А. Нигро, управление – это организация и

⁸⁶ Public administration – meaning, nature, scope and importance [Публичное управление – значение, характер, масштабы и важность] // <<http://www.freewebs.com/aware2009/UNIT%2001.pdf>>. – 25 p. – P. 2.

⁸⁷ Basic premises – meaning, scope and significance of Public Administration [Основные предпосылки – смысл, масштаб и значение публичного управления] // <http://www.hss.ruh.ac.lk/homepages/lecture_notes/Sabaragamuwa%20Lecturers/module-1-introduction-to-public-administration-rev1.pdf>. – 40 p. – P. 1.

⁸⁸ Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц. Т. II / Отв. ред. И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 520 с. – С. 365–366.

использование людей и материалов для достижения цели. В целом термин «управление» включает в себя два основных важных элемента: во-первых, совместные усилия, а во-вторых, необходимость достижения общих целей⁸⁹.

Согласно Е.В. Охотскому, «управление – целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность; механизм организации, координации, регулирования и реализации общественных связей.... Управляющее воздействие — реальное побуждающее, заставляющее, изменяющее и преобразующее влияние на сознание, поведение и деятельность людей... Управление — это результат целенаправленной интеллектуальной деятельности людей, их сознания и воли; волевое воздействие субъекта на объект в направлении перевода последнего в качественно новое состояние»⁹⁰.

По М.М. Телемтаеву, «управление – это деятельность по установлению и поддержанию требуемого соответствия “потребности в результатах решения проблемы – результаты решения проблемы” для некоторого объекта управления»⁹¹.

По Г.В. Атаманчуку, «управление в обществе есть явление:

– общественно обусловленное, вызванное закономерностями и взаимосвязями формирования и развития общества, непреходящий атрибут любой коллективной (совместной) деятельности людей;

– находящееся во взаимодействии со всеми общественными отношениями, пронизывающее все их виды, координирующее и интегрирующее их в рамках целостной общественной системы, вскрывающее и разрешающее противоречия между ними и внутри них;

– организованное и развивающееся по внутренне (имманентно) присущим ему закономерностям и формам общесоциологического, конкретно-исторического и национально-психологического порядка;

– сложное, многоэлементное и многоаспектное, динамическое, эффективно осуществляющееся лишь при умелом, разумном использовании его силы и возможностей;

– всецело зависящее от сознания, воли, энергии и организованности людей, их коллективов, общества в целом»⁹².

⁸⁹ Public administration – meaning, nature, scope and importance [Публичное управление – значение, характер, масштабы и важность] // <<http://www.freewebs.com/aware2009/UNIT%2001.pdf>>. – 25 p. – Р. 3.

⁹⁰ Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: Уч.-методич. комплекс. – М.: Юрайт, 2013. – 701 с. – С. 25–26.

⁹¹ Телемтаев М.М. Государственное системное управление (системная философия государственной деятельности). – Алматы: Инфопресс, 2002. – 392 с. – С. 28.

⁹² Атаманчук Г.В. Глава 1. Предмет государственного и муниципального управления. Государство как субъект управления общественными процессами // Система

Г.В. Атаманчук даёт следующее определение: «Управление как общественный институт (явление) представляет собой целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное, спланированное) организующее и регулирующее воздействие на собственную, групповую, коллективную и общественную жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, предприятия, учреждения, кооперативы, фирмы, ассоциации, союзы и т.п.)»⁹³.

Деятельность индивидов является консоциативной в том случае, если имеет определённые последствия, которые не наступят в случае отсутствия такой консоциации. Идея достижения цели в концепции управления является центральной, поскольку в случае отсутствия цели участники соответствующих процессов не станут кооперироваться, консоциироваться и сотрудничать друг с другом⁹⁴.

Кроме того, управление предполагает реализацию таких основных направлений деятельности, как организация и руководство, а концепция управления также включает в себя элемент рациональности, поскольку управление – это рациональная деятельность, направленная на максимизацию стремления к достижению поставленных целей и задач⁹⁵.

В общем значении, «**управляемость** (англ. – controlability) – свойство объекта обеспечивать безотказность и восстанавливаемость средствами управления», а также способность подчиняться (подаваться) управленческому воздействию⁹⁶.

Понятие объекта управления

Одно из известных определений гласит: «**Объект управления** – объект, для достижения желаемых результатов функционирования которого необходимы и допустимы специально организованные воздействия. Объект управления, подвергаемый управляющим

государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 19–20.

⁹³ Атаманчук Г.В. Глава 1. Предмет государственного и муниципального управления. Государство как субъект управления общественными процессами // Система государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 21.

⁹⁴ The concepts of administration and organization [Концепты управления и организации] // <<http://staff.neu.edu.tr/~apolatoglu/files/inttopubadm.pdf>>. – 148 p. – P. 1.

⁹⁵ Basic premises – meaning, scope and significance of Public Administration [Основные предпосылки – смысл, масштаб и значение публичного управления] // <http://www.hss.ruh.ac.lk/homepages/lecture_notes/Sabaragamuwa%20Lecturers/module-1-introduction-to-public-administration-rev1.pdf>. – 40 p. – P. 2.

⁹⁶ Надежность систем энергетики: Сборник рекомендуемых терминов / Отв. ред. Н.И. Воропай. – М.: Энергия, 2007. – 192 с. – С. 28.

воздействиям, можно называть управляемым объектом. Объектами управления могут быть как отдельные объекты, выделенные по определённым признакам (например, конструктивным, функциональным), так и совокупности объектов – комплексы. В зависимости от свойств или назначения объектов управления могут быть выделены технические, технологические, экономические, организационные, социальные и другие объекты управления и комплексы»⁹⁷.

Понятие управленческого решения

В основе управления лежит понятие управленческого решения.

Согласно нашей авторской дефиниции (определению), **управленческое решение** – это результат мыслительно-волевой деятельности человека, направленный на завершённый выбор (и запуск в реализацию или инициирование) одного или нескольких из линейки альтернативных направлений или вариантов действий (или бездействия) в сфере управления или на формулирование алгоритма действий, предписываемого лицом, выносящим такое решение, лицу (лицам), которому надлежит его выполнять.

Решение может быть направлено на достижение разовых результатов, на создание постоянно идущих процессов, поддержание идущих процессов, на прекращение какой-либо деятельности⁹⁸.

Далее, как отмечает Питер Ф. Друкер, «основной элемент процесса принятия решений – детализация представлений о цели решения. Достижению каких целей служит решение? Какие минимальные цели должны быть достигнуты? Каким общим условиям должно отвечать решение? В науке это понятие известно под названием “граничные условия”. Решение может быть эффективным, если оно удовлетворяет граничным условиям»⁹⁹.

⁹⁷ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 7.

⁹⁸ Смирнов Э.А. Разработка управленческих решений: Уч. – М: Юнити-Дана, 2002. – 271 с. – С. 6.

⁹⁹ Друкер П. Классические работы по менеджменту: Пер. с англ. 2-е изд. – М.: Альпина Паблишер, 2016. – 220 с. – С. 49.

§ 2.2. Понятие, признаки, природа и особенности публичной власти, публичного управления, публичной политики

Природа и сущность публичной власти, публичной администрации и публичного управления

Природа публичного управления вытекает из функций государства и из необходимости управлять его делами, то есть теми делами, которые традиционно отнесены к компетенции публичной власти.

Понятие государственного управления тесно связано с понятием государственной власти. Ключевыми понятиями, определяющими семантику понятия государственного управления, выступают понятия «государство», «власть», «управление».

Согласно А.И. Елистратову, **«государство** – это явление общественное. Государство есть известное соединение людей... Государством называется система верховного соподчинения населения в границах определённой территории... Высшее значение в соподчинении людей приобретает право... Отличительным признаком государственной системы взаимного соподчинения людей является момент верховенства или суверенитета»¹⁰⁰.

По Н.М. Коркунову, **«отличительную особенность государства**, как особой формы человеческого общения, составляет принудительное властвование. Государство есть прежде всего властвование... Государство не есть просто отдельный акт властвования, а состояние установившегося властвования»¹⁰¹.

Как указывает И.Н. Барциц, **«под публичной (публично-правовой) властью** принято понимать власть государственную и муниципальную (местное самоуправление), от которой отличают власть, например, семейную (власть отца или матери), общественную (члены общественной организации также подчиняются определённым нормам, установленным уставными документами, и должностным лицам, избранным в качестве руководителей) и др.»¹⁰².

¹⁰⁰ Елистратов А.И. Очерк государственного права (Конституционное право). Изд. второе, перераб. – М.: Мысль, 1915. – 167 с. – С. 1–3, 8.

¹⁰¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. I. Введение и общая часть. Изд. 6-е, под ред. и с дополн. М.Б. Горенберга. – СПб.: Типогр. М.М.Стасюлевича, 1909. – С. 24–25, 26.

¹⁰² Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с. – С. 15.

Жиль Гюльельми определяет публичную власть как «кристаллизацию доминирующих отношений правителей к управляемым при выполнении следующих условий:

- 1) наличие чёткой дифференциации между правителями и управляемыми;
- 2) принятие этой временной ситуации управляемыми, обнаруживающими в этом относительные преимущества;
- 3) возможности постоянного контроля над правителями и их общей деятельностью»¹⁰³.

Сутью любой власти, согласно Бертрану де Жувенелю, является осуществление повелевания, «Власть способна существовать как чистое повелевание», но состояние нормального функционирования режима власти – «только пока повелевание держится в границах, которые повиновению привычны»¹⁰⁴.

Соотношение понятий «публичное управление», «государственное управление», «муниципальное управление»

Понятие «государственное управление» при его толковании «в лоб» выглядит достаточно бессмысленным (ещё понятны были бы словосочетания «управление делами государства», «управление государством» и т.д.), следовательно, необходимо понимать и интерпретировать понятие «государственное управление» как сложное, отражающее определённый концепт.

Наиболее часто встречается понятие «государственное управление», несколько реже – «муниципальное управление». Встречается также понятие «публичное управление», которому в массе источников атрибутируется достаточно широкий спектр разнообразных значений.

В общем значении, понятие «публичное управление» отражает интегральный системный механизм, подсистемами и элементами которого выступают политические программные ориентиры и приоритеты, нормативное регулирование, процедуры, финансируемые государством или органами местного самоуправления централизованные и децентрализованные организационно-управленческие структуры и их персонал, отвечающие за администрирование деятельности в определённой области общественных отношений на национальном, субнациональном и местном уровнях. Публичное управление также

¹⁰³ *Guglielmi G.J.* Une introduction au droit du service public [Введение в правовое регулирование государственной службы] // <<http://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/INTRODSP.pdf>>. – 74 p. – P. 2.

¹⁰⁴ *Жувенель, де Б.* Власть: Естественная история её возрастания: Пер. с франц. В.П. Гайдамака и А.В. Матешук. – М.: ИРИСЭН, Мысль, 2011. – 546 с. – С. 43, 148, 50.

включает в себя механизмы совершенствования внутренней координации, управление человеческими, финансовыми и материальными ресурсами и коммуникационными системами, а также управление, связанное с предоставлением публичных услуг.

Понятие «публичное управление» понимается нами как содержательно охватывающее понятия государственного и муниципального управления. И в конкретном контексте понятие «публичное управление» может означать как государственное управление, так и муниципальное управление, либо их совокупность.

При этом к понятию «публичное управление» мы также относим реализацию публичного управления негосударственными–немуниципальными субъектами («операторами»), которым государство (орган государственной власти) или орган местного самоуправления целенаправленно и ограниченно делегирует на установленных основаниях и в установленном порядке отдельные публично-властные полномочия.

Необходимо также уточнить характер взаимоотношений понятий «государственное управление» и «муниципальное управление».

В Конституции Российской Федерации¹⁰⁵ можно обнаружить применительно к публичным отношениям использование лишь лексической конструкции «местное самоуправление» – применительно к уровню публичных властеотношений (статьи 12, 15, 18, 24, 32, 33, 40, 46, 68, пункт «н» статьи 72, статья 97, статьи 130–133). Понятие «муниципальное» используется применительно к управляемым объектам с позиции управляющих субъектов (на уровне местного самоуправления), а именно – к формам собственности (статьи 8, 9, 130, 132), жилищным фондам (статья 40), одной из систем здравоохранения (статья 41), образовательным учреждениям (статья 43). Как отмечал Г.В. Атаманчук, «в законодательстве этот термин использовался лишь применительно к территориальным и поселенческим образованиям. Поэтому, отдавая должное формальным канонам, в рамках учебного курса употребляется обобщённое понятие “государственное и муниципальное управление”. При рассмотрении вопросов муниципального управления акцент делается на концепции местного самоуправления, которое по всем своим элементам и взаимосвязям (по историческому и международному опыту)

¹⁰⁵ Конституция Российской Федерации / Принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

непосредственно примыкает к государственному управлению»¹⁰⁶ и является низовым уровнем публичного управления.

Хотя, в соответствии со статьёй 12 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, тем не менее, процесс местного самоуправления (и, соответственно, уровень муниципального управления) вовсе не изолирован от процесса государственного управления. И если, к примеру, в Российской Федерации реализуется социальная политика, основанная на некоторых приоритетах, характеризующаяся определённой направленностью и связанная с рядом дополнительных гарантий социальных прав граждан, муниципальные образования не вправе вести собственную политику в указанной области, противостоящую государственной политике в этой области и ухудшающую социальное положение граждан. Имеется и должна иметься определённая преемственность в муниципальной политике по отношению к государственной политике в конкретной области общественных отношений.

Таким образом, когда мы говорим об общих законах управленческой деятельности, об общих принципах управления, об общей структуре и особенностях управленческих отношений и управленческого воздействия, мы будем понимать «государственное управление» и «муниципальное управление» как в определённой мере синонимичные понятия. Когда же речь будет идти об общественных отношениях в конкретных областях, об определённых правоотношениях, о взаимодействии органов государственного управления и органов муниципального управления, разумеется, эти понятия следует различать между собой.

В ряде контекстов мы будем различать и разграничивать между собой также и понятия «местное самоуправление» и «муниципальное управление»¹⁰⁷.

Под понятием «публичная администрация» мы будем понимать систему исполнительных органов государственного управления и системы органов муниципального управления.

Обратимся теперь непосредственно к понятию публичного управления.

¹⁰⁶ Система государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 19.

¹⁰⁷ См. также: *Лангинен А.В.* О соотношении понятий «местное управление», «местное самоуправление», «муниципальное управление» // *Ars administrandi*. – 2009. – № 1. – С. 112–117.

Понятие и сущность публичного (государственного и муниципального) управления

«Вопрос о понятии государственного управления в настоящее время остаётся в известной мере дискуссионным», – справедливо отмечает А.М. Воронов¹⁰⁸. «Это понятие, – пишет Ю.Е. Аврутин, – многозначно, а его трактовки столь разнообразны, что их количество едва ли можно точно подсчитать»¹⁰⁹.

Посредством публичного управления государство и уровень местного самоуправления реализуют, соответственно, свои функции, свои миссии.

Публичное управление обоснованно рассматривать как деятельность отдельных групп, взаимодействующих друг с другом для достижения общих целей государства (публичных целей). Такие цели могут включать в себя обеспечение обороны, охраны государственных границ, поддержание порядка и правопорядка, обеспечение коммуникаций, здравоохранения, образования и др. В публичном управлении основной акцент делается, главным образом, на планировании, организации, руководстве, координации и контроле.

В общем значении, понятие «публичное управление» отражает интегральный системный механизм, подсистемами и элементами которого выступают политические программные ориентиры и приоритеты, нормативное регулирование, процедуры, финансируемые и реализуемые государством или органами местного самоуправления централизованные и децентрализованные организационно-управленческие структуры и их персонал, отвечающие за администрирование деятельности в определённых областях общественных отношений на национальном, субнациональном и местном уровнях. Публичное управление включает в себя механизмы обеспечения и совершенствования внутренней координации, управление человеческими, финансовыми и материальными ресурсами и коммуникационными и информационными системами, а также управление, связанное с предоставлением публичных (государственных и муниципальных) услуг.

Понятие «публичное управление» понимается нами как содержательно охватывающее понятия государственного и

¹⁰⁸ Воронов А.М. Тенденции развития теории государственного управления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. статей по матер. ежегод. всеросс. науч.-практич. конф. (Сорокинские чтения) (СПб., 25.03.2016): В 3 т. / Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – Т. 1. – 252 с. – С. 36–42. – С. 36.

¹⁰⁹ Аврутин Ю.Е. О парадигме государственного управления в контексте модернизации российского административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. статей по матер. ежегод. всеросс. науч.-практич. конф. (Сорокинские чтения): В 3 ч. / Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. Ч. 1. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. – С. 32–47. – С. 34.

муниципального управления. И в конкретном контексте, повторимся, понятие «публичное управление» может означать как государственное управление, так и муниципальное управление, либо их совокупность. При этом к понятию «публичное управление» мы также относим реализацию публичного управления негосударственными–немуниципальными субъектами («операторами»), которым государство (орган государственной власти) или орган местного самоуправления целенаправленно и ограниченно делегирует на установленных основаниях и в установленном порядке отдельные публично-властные полномочия.

Следует отметить, что известны и терминологически более дробные классификации. Так, Николай Арабаджийски разграничивает публичное управление, государственное управление, социальное управление (в контексте деятельности государства) и административное управление¹¹⁰.

Публичное управление есть властное управляющее воздействие на объекты управления (общественные отношения и их участников, процессы, феномены, события), реализуемое субъектами такого управления, то есть органами государственного (или муниципального) управления (в лице уполномоченных должностных лиц).

То есть публичное управление представляет собой сложноструктурированную сеть человеческих взаимоотношений и связанной с ними деятельности, реализуемой многообразием субъектов – от органов публичной власти и до отдельных должностных лиц низового уровня в такой системе, связанной с использованием всех ресурсов, природных и человеческих, а также все другие аспекты жизни общества, в которых заинтересовано или задействовано государство. Публичное управление – это и система ролей и ролевых отношений.

По определению Дж. М. Пфифинера и Р. Пристюса, «публичное управление – это управление организацией и направлением человеческих и материальных ресурсов для достижения желаемых целей»¹¹¹.

По Дэвиду Розенблуму, «государственное управление представляет собой использование управленческих, правовых и политических теорий и процессов для реализации законодательных, исполнительных и судебных государственных мандатов в целях нормативного и сервисного служения обществу в целом или отдельным его сегментам»¹¹².

¹¹⁰ Арабаджийски Н. Държавно и публично управление [Государственное и публичное управление]. – София, 2014. – 302 с. – С. 40–60.

¹¹¹ Pffiner J.M., Presthus R. Public Administration [Публичное управление]. – New York: The Ronald Press Co., 1960. – P. 3.

¹¹² Rosenbloom D.H. Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector [Публичное управление: Понимание управления, политики и права в публичном секторе]. 4th ed. – New York: McGraw-Hill, 1998. – P. 4.

Дуайт Вальдо определяет публичное управление как «искусство и науку управления применительно к делам государства»¹¹³.

Один из основателей организационной теории публичного управления Вудро Вильсон кратко, но ёмко писал, что «публичное управление представляет собой детализированное и систематическое применение права»¹¹⁴.

Пункт 2 статьи 3 Федерального закона Российской Федерации от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹¹⁵ закрепляет следующее определение: «**Государственное управление** – деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». Понятно, что столь краткое и содержательно неглубокое определение не может удовлетворить потребности общей теории публичного управления и пригодно лишь в инструментальных целях самого указанного Федерального закона.

Согласно документам Организации Объединённых Наций, публичное управление представляет собой осуществление политических, экономических и административных полномочий по управлению делами страны, представляет собой комплекс механизмов, процессов, взаимоотношений и институтов, посредством которых граждане государства и их объединения выражают свои интересы, осуществляют свои права и обязанности и урегулируют разногласия. Управление может осуществляться всеми методами, которые общество использует для распределения властных полномочий и управления государственными ресурсами, а также разрешения возникающих проблем¹¹⁶.

По Эдварду Пендлтону Херрину, «**государственное управление** – это процесс, посредством которого один индивид, действуя в официальном качестве и в соответствии с пониманием своей правовой ответственности, применяет определённый законодательный акт по отношению к другому индивиду, находящемуся, согласно закону, в подчинённом положении. Общественность не вмешивается в этот процесс»¹¹⁷.

¹¹³ *Waldo D. What is Public Administration [Что есть публичное управление] // Public Administration: Concepts and Cases / Ed. Richard Stillman. – Boston: Houghton Mifflin, 1988.*

¹¹⁴ *Wilson W. The Study of Administration [Наука государственного управления] // American Political Science Quarterly. – 1887. – Vol. 2. – № 2. – P. 197–222. – P. 212.*

¹¹⁵ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.06.2014. – № 26 (Ч. I). – Ст. 3378. В ред. от 03.07.2016 – СПС «Гарант».*

¹¹⁶ *Reconceptualizing Governance [Реконцептуализованное управление], Discussion Paper 2 / The United Nations. – New York: United Nations Development Programme, 1997. – 93 p. – P. 9.*

¹¹⁷ *Пендлтон Херринг Е. Государственное управление и общественные интересы // Классики теории государственного управления: американская школа. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 99–105. – С. 104.*

Согласно Е.В. Охотскому, «государственное управление – целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей»¹¹⁸.

По И.Н. Барцицу, «государственное управление – организующее и регулирующее воздействие государства на общество в целях его упорядочения и развития, опирающееся на государственно-властные полномочия. Государственное управление в широком смысле понимается как деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, общественных, иных государственных и негосударственных организаций, уполномоченных на осуществление государственно-властных полномочий. Эта деятельность по управлению государственными делами осуществляется на основе нормативных правовых актов. В широком понимании государственное управление в различных формах осуществляют все органы государственной власти (законодательные (представительные), исполнительные и судебные). В узком смысле государственное управление – это исполнительно-распорядительная деятельность, имеющая функциональную и компетенционную специфику, отличающую её от иных видов (форм) реализации государственной власти»¹¹⁹.

В.В. Малиновская выделяет «три значения понятия “публичного управления”»: а) в организационном смысле – собственно субъекты публичного управления и их иерархия; б) в материальном смысле – деятельность государства по осуществлению его целей, за исключением законотворчества и судопроизводства; в) в формальном смысле – вся деятельность, осуществляемая органами публичного управления, независимо от того, является ли она управлением в материальном смысле»¹²⁰.

И.Н. Барциц выделяет следующие **признаки государственного управления**:

– вертикальность (субординарность, иерархичность) системы исполнительно-распорядительных органов; реализация принадлежащих этим субъектам юридически властных полномочий в административном, то есть во внесудебном порядке;

¹¹⁸ Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: Уч.-методич. комплекс. – М.: Юрайт, 2013. – 701 с. – С. 26.

¹¹⁹ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с. – С. 106–107.

¹²⁰ Малиновская В.В. Особенности развития науки административного права в Германии // Право и управление. XXI век. – 2017. – № 1. – С. 51–58. – С. 52.

– предусмотренная действующим законодательством возможность административного правотворчества (сочетание правоприменения с правоустановлением);

– включение в механизм (систему) государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и всех иных звеньев управленческого аппарата (например, администрации государственных предприятий)¹²¹.

Согласно нашей авторской дефиниции, **государственное управление** – это вид государственно-властной деятельности в целях достижения, реализации, охраны и защиты публичных интересов, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций государства и ведения делами государства, содержанием которой является комплексное планирование и программирование, правовое обеспечение и осуществление законодательных, исполнительно-административных, судебных и контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти, включая правовое и организационно-ресурсное обеспечение, администрирование и реализацию последовательностей и комплексов управленческих решений и установленных законом инструментов (мер, средств и механизмов) государственно-регулирующего и государственно-администрирующего воздействия в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления, осуществление контрольно-надзорной и иной правоохранительной деятельности в указанной области.

При этом подчеркнём, что **понятие «государственное управление» обладает полисемичностью (многозначностью)**, проявляющейся в том, что правовое содержание, понимание и интерпретация этого понятия зависят от уровня его привязки и широты его рассмотрения, а значит, **это понятие следует рассматривать в нескольких значениях (смыслах):**

1) государственное управление в широком смысловом значении охватывает всю деятельность государства и понимается как механизм и процесс функционирования всей государственной системы («государственной машины»), всего государства в целом и его высших органов государственной власти, включая реализацию ими своих полномочий, их взаимодействие, взаимоуравнивание (принцип разделения властей); то есть сфера государственного управления в таком понимании равнозначна сфере деятельности государства, а государственное управление реализуется всем государством в целом или его высшими органами государственной власти (судебная власть – лишь в определённой ограниченной мере);

¹²¹ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с. – С. 107.

2) государственное управление на среднем уровне интерпретации – как механизм и процесс функционирования, административной деятельности системы органов исполнительной власти и отдельных её сегментов, отдельных государственных органов, либо государственное управление как реализация государственных управленческих функций в определённой сфере общественных отношений или в группе таких областей. Хотя государственное управление охватывает три ветви власти, как правило, таковое реализуется главным образом органами исполнительной власти. То есть в этом значении государственное управление реализуется неполитической государственной бюрократией, действующей в государственно-политической системе;

3) государственное управление на уровне, характеризуемом понятием «человеческий фактор», поскольку реализация государственного управления осуществляется посредством задействования организованных усилий разных лиц на государственных должностях. Сюда же отнесём функционирование системы государственной службы.

Исследуя государственное управление, необходимо рассматривать таковое в приложении к какому-то определённому уровню из трёх вышеуказанных, либо рассматривать государственное управление комплексно, охватывая все три уровня.

«Систему координат» для исследования, понимания и оценки правового смысла, содержания и особенностей государственного управления в конкретных сферах придётся дополнить критерием особенностей предметной области регулирования в целях учёта специфики той области общественных отношений, где реализуется обсуждаемое государственное управление (при конкретном его рассмотрении), критерием особенностей метода государственного управления (императивный, диспозитивный или сочетанный, либо прямой или опосредованный).

Говоря о том, что государственное управление – это один из видов государственно-властной деятельности, надо иметь в виду, что, помимо такого управления (в широком понимании), существует ещё несколько видов государственно-властной деятельности, например – самовоспроизводство на основе демократической системы выборов и сопряжённой с ней системы назначений, самообеспечение и саморазвитие и др.

Публичное управление охватывает собой все процессы реализации своих полномочий органами публичной власти, а также иными государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и должностными лицами, наделёнными определёнными публично-управленческими полномочиями.

На среднем (из вышеуказанных) уровне понимания государственное управление реализуется посредством задействования организованных и

скоординированных усилий множества разных лиц на должностях публичной администрации, направленных на то, чтобы воплотить политические программные заявления лидеров, руководства государства или его административно-территориальной (или политико-территориальной) единицы в достижение стратегических (магистральных) и оперативных целей государственного управления, в конкретные реализуемые программы и проекты, в обеспечение определённого уровня и повышение благосостояния и безопасности государства, населения, народа, семьи и личности.

Достижение целей публичного управления невозможно без мобилизации, организации и координации человеческих ресурсов, без приложения усилий как государства, так и частного сектора, но последнее так же требует приложения усилий государства по организации необходимых соотношений и согласований различных интересов, различных общественных процессов, различных норм – правовых и внеправовых (экстра-правовых).

На публичное управление существенное влияние всегда оказывали, оказывают и будут оказывать вопросы и проблемы как мировой, так и внутренней политики, общественной жизни. Публичное управление всегда осуществляется в контексте происходящих в обществе событий и в реальных социально-экономических, политических и культурных условиях, поскольку публичное управление не может быть изолированным от общества, будучи реализуемым частью этого общества (персоналом публичной администрации – политическими государственными должностными лицами, государственными и муниципальными служащими) и реализуемым в тесном сопряжении с обществом.

Предметно-объектная область государственного управления

Понятие государственного управления дополнительно может быть охарактеризовано через описание предметно-объектной области этого управления.

Следует выделять следующие **5 укрупнённых сегментов предметно-объектной области государственного управления** (иными словами – 5 сегментов общественных отношений, воплощающих те или иные аспекты государственной и общественной реальности, на которые направлено своим управляющим воздействием государственное управление как процесс и деятельность):

– общественные отношения в обществе – правовые положения личностей, микросоциумов, страт и институтов общества, организаций, их активность (деятельность) и их отношения (государство устанавливает «правила игры» по требующим правового урегулирования аспектам);

– отношения между государством и обществом и его стратами и институтами, между государством и личностью, между государством и частными организациями, в том числе в связи с обращениями в государственные органы по каким-либо вопросам;

– само государство (то есть государство в рамках государственного управления управляет самим собой) и его составные структурные элементы;

– органы местного самоуправления (в части законодательного установления государством общих «правил игры» на уровне местного самоуправления, установления и реализации государством гарантий местного самоуправления, а также государственного управления в сфере надзора и контроля над уровнем местного самоуправления в рамках имеющихся возможностей);

– иные юрисдикции (иностранное государства, международные организации) и отношения государства с ними (насколько это возможно вывести из понятия государственного управления).

Соотношение понятий «публичное управление» и «публичный менеджмент»

Как отмечает Николай Арабаджийски, нередко понятие «публичное управление» подменяется понятием «публичный менеджмент». Слово «менеджмент» является англосаксонским термином с латинскими корнями. Имеет место точка зрения, согласно которой менеджмент – это управление (воздействие на систему или организацию для достижения определённых целей) плюс руководство (воздействие на человеческие ресурсы для достижения целей)¹²².

Согласно нашей концепции, **объём понятия публичного менеджмента, будучи более узким, содержательно входит в объём понятия публичного управления и отражает внутренние организационно-инструментальные аспекты процесса публичного управления.**

¹²² Арабаджийски Н. Държавно и публично управление [Государственное и публичное управление]. – София, 2014. – 302 с. – С. 78–79.

§ 2.3. Соотношение понятий «государственное управление» и «государственная политика»

Согласно Гарольду Лассвеллу, понятие политики раскрывается через определение (описание) того, «кто выдаёт, что, когда и каким образом»¹²³.

Согласно В.И. Якунину и С.С. Сулакшину, «государственная политика в управленческом контексте – это система государственно-управленческих мер, решений и действий для достижения поставленной цели»¹²⁴.

В рамках государственной политики отбираются, ранжируются, охраняются и защищаются, реализуются и обеспечиваются важнейшие публичные интересы в конкретной сфере общественных отношений.

Что касается интерреляции понятий «государственное управление» и «государственная политика», то это – пересекающиеся и взаимосвязанные, но семантически не совпадающие понятия.

Эндрю Грэхэм рассматривает понятие государственной политики в более широком значении, нежели понятие государственного управления, утверждая, что государственное управление представляет собой реализацию государственной политики в рамках государства¹²⁵. Придерживаясь другой точки зрения, считаем необходимым интерпретировать понятие государственного управления в более широком значении, нежели понятие государственной политики.

Согласно нашей авторской дефиниции, **государственная политика в определённой сфере общественных отношений** – это распределённая во времени и привязанная к определённому периоду, отражающая реакцию государства на условия, которые обуславливают или обусловят в будущем сопряжённые публичные интересы, общественные потребности, запросы и требования, взаимосвязанная и логически выстроенная совокупность воплощаемых в жизнь в процессе государственного управления публично-властных решений, оформленных в комплекс нормативных правовых и иных руководящих документов, последовательно или комплексно

¹²³ Lasswell H.D. Who Gets What, When, How [Кто что делает, когда, как]. – New York: McGraw-Hill, 1936.

¹²⁴ Якунин В.И., Сулакшин С.С. О значении факторного анализа при формировании государственной политики // Проблемы формирования государственных политик в России / Матер. ежегодн. всеросс. науч. конф. (31.05.2006). – М.: Научный эксперт, 2006. – 840 с. – С. 43–50. – С. 43.

¹²⁵ Graham A. The Legitimacy, Powers, Accountability and Oversight of Public Administration in a Democratic State [Законодательство, полномочия, подотчётность и надзор за публичным управлением в демократическом государстве] // <<http://post.queensu.ca/~grahama/publications/BASISOFPUBLICADMIN.pdf>>. – 2006. – 11 p. – P. 2.

реализуемых всеми ветвями (и каждой из ветвей) государственной власти (и прежде всего – исполнительной властью) посредством инструментов (мер, средств и механизмов), а также целей, стратегий и идеологии, приоритетных направлений и процедур, определяющих принятие решений при осуществлении государственного управления в этой сфере, инструментов реализации этих решений, источников и механизмов финансирования реализуемых решений и применяемых инструментов.

Иными словами, **государственная политика** – это элемент государственного управления (в широком его понимании – как функционирования всей государственной «машины», а также в «среднем» его понимании – как функционирования системы органов исполнительной власти), привязанный к определённой сфере общественных отношений и к определённому периоду. В этом понимании государственная политика является партикулярной (частным случаем, элементом) по отношению к государственному управлению.

Впрочем, известен и третий подход. Так, по мнению Джеральда Кэйдена, публичное управление выполняет такую функцию публичной администрации, как влияние на государственную политику, реализуемую политическим руководством¹²⁶.

Имеет смысл вкратце остановиться на понятии «правовая политика», сделав отсылку к интерпретации, предложенной С.Ф. Ударцевым: **«правовая политика** – целенаправленное и планомерное соединение правовых средств, необходимых ресурсов для решения стоящих перед обществом задач и достижения поставленных целей в сфере правового регулирования общественных отношений»¹²⁷.

¹²⁶ *Caiden G. The Dynamics of Public Administration [Динамика публичного управления]. – Hinsdale (Illinois, USA): The Dryden Press, 1971.*

¹²⁷ *Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). – СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015. – 388 с. – С. 326.*

§ 2.4. Понятие управленческой способности (административного потенциала) государства

В настоящее время в теории и практике государственного управления всё большее внимание уделяется концепту управленческой способности государства («*administrative capacity of the state*», «*state capacity*»), или иначе – административного потенциала государства (по нашему мнению, применимы оба варианта перевода данного понятия на русский язык, правда, несколько различающихся контекстно). Этому параметру системы государственного управления придаётся сегодня всё большее значение.

Так, например, наличие управленческого потенциала государства приемлемого уровня позиционируется в качестве критерия для государств, желающих вступить в Европейский Союз¹²⁸.

Тида Скокпол считает, что политические режимы следует оценивать, прежде всего, исходя из их способности обеспечить эффективное, надлежащее государственное управление¹²⁹. И надо признать, в этом подходе есть своя рациональность, поскольку, согласно справедливому утверждению А.В. Черняева, резкое снижение управленческой способности государства является одной из основных причин системных политических кризисов¹³⁰.

Вольфганг Биндзайль указывал, что в теории «сильное государство нельзя смешивать с авторитарным государством. Авторитарное поведение в значительной степени является феноменом, порождённым слабостью государства»¹³¹.

Действенное государственное управление является залогом нормального существования и функционирования сильного государства и устойчивого общества, тем более – в настоящее время, когда требования к государству существенно возрастают¹³² (в частности – в рамках таких

¹²⁸ *Moxon-Browne E. Administrative capacity in the European Union: How high can we jump? [Управленческий потенциал в Европейском Союзе: Как высоко мы можем взлететь] // <<https://www.coleurope.eu/content/rd/devoffice/acad/cooperation/EITC/Paper%20Moxon-Browne.pdf>>. – 6 p. – P. 1.*

¹²⁹ *Skocpol T. States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China [Государства и социальные революции: сравнительный анализ Франции, России и Китая]. – Cambridge: Cambridge University Press, 1979. – 448 p.*

¹³⁰ *Черняев А.В. Трансформация российской бюрократии в период системных политических кризисов XX века: Автореф. канд. политич. наук: 23.00.02 / МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 2006. – 27 с. – С. 11.*

¹³¹ *Биндзайль В. [Слово редактора] // Internationale Politik. – 2003. – № 6.*

¹³² *Арабаджийски Н. Държавно и публично управление [Государственное и публичное управление]. – София: Нов български университет, 2014; Administrative Capacities Vary Immensely within the EU: Presentation of the Governance Report 2014 [Административные*

сложных многоуровневых систем, как Европейский Союз, Евразийский экономический союз и др.) и когда государственный сектор вынужден прибегать к жёсткой экономии в условиях финансовых кризисов.

При таких обстоятельствах более эффективным является не столько чисто механическое сокращение бюрократических аппаратов в иерархических системах¹³³ органов государственного управления, сколько значительное повышение качества управленческой способности государства, внедрение технологий «новой модели» государственного управления¹³⁴.

С другой стороны, существенным фактором сдерживания применения новых подходов в государственном управлении выступает сниженная управленческая способность государства.

Инструменты государственного управления, альтернативные обычно применяемым, зачастую позволяют достигать необходимых управленческих целей при существенно меньших затратах и более эффективно, чем с задействованием традиционных инструментов управления. Однако органы государственного управления неохотно прибегают к альтернативным инструментам государственного управления, возможно, из-за некоторой неопределённости результатов задействования таких инструментов и из-за возможных рисков, сопряжённых с реализацией таких инструментов, либо из-за существующих институциональных препятствий¹³⁵.

Согласно А.И. Пригожину, «любая оргсистема имеет в себе управляющую и управляемую подсистемы. Первая стремится максимально контролировать вторую. Вторая поддается этому отчасти. Так это и есть суть дела. Управляемость есть та мера, степень контроля управляющей подсистемы над управляемой, которую она способна осуществлять по

способности... внутри ЕС] // <<http://www.hertie-school.org/mediaandevents/press/news/news-details/article/administrative-capacities-vary-immensely-within-the-eu-1/>>.

¹³³ **Система** (от греч. – целое, составленное из частей; соединение), совокупность множества элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определённую целостность, единство. Система – это сложный комплекс, функционирование которого как целого зависит от составляющих его частей и от взаимодействия между этими частями. **Иерархичность** – компоненты (элементы) системы могут сами рассматриваться в качестве систем (подсистем), а система, как единое целое, может быть подсистемой в системе более высокого уровня. В принципе, деление системы на подсистемы может быть ничем не ограничено, а свойство иерархичности также указывает на то, что элементы системы могут выстраиваться в иерархии (*Толстых С.С., Подольский В.Е., Бучнева В.В.* Современное состояние теории сложности и возможности её применения в сфере телекоммуникаций // <<http://www.ict.edu.ru/ft/005714/68360e2-st16.pdf>>).

¹³⁴ Подробнее см.: *Понкин И.В.* Концепт «новой модели» публичного управления // *Право и образование.* – 2013. – № 12. – С. 55–70.

¹³⁵ *Hepburn G.* Alternatives to traditional regulation (OECD Report) [Альтернативы традиционному регулированию] / Organisation for Economic Co-operation and Development // <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>>. – 65 p. – P. 8, 4.

отношению к управляемой. Или... наоборот: управляемость есть та степень самопроизвольности, независимости управляемой подсистемы, которую она может позволить себе по отношению к управляющей... Управление состоит далеко не только из целенаправленного воздействия... В действительности, оно включает в себя три компонента. Первая компонента – это именно целенаправленное воздействие... Вторая компонента – это самоорганизация... Третья компонента – это организационный Порядок, то есть те правила, структуры, функции, бизнес-процессы, которые целенаправленно вносятся в организацию для её стабильности, устойчивости»¹³⁶.

По словам Роберта Хелви, «стратегию можно сравнить с замыслом художника, стратегический план – с архитектурными чертежами»¹³⁷. По словам Генри Минцберга, «формальная структура организации развивается, как дороги в лесу, – следуя по уже проторенным путям»¹³⁸.

Реальная способность государства (в лице органов государственного управления) сделать эти планы, эти «дорожные карты» должного качества и надлежащим образом реализовать их, воплотить их в жизнь, как раз и отражает управленческую способность государства.

История концепта управленческого потенциала государства и его значение

Ранняя концепция управленческого потенциала государства рассматривалась, как пишет Хелен Эддисон, в основном, в двух значениях: как основная присущая политической системе государства черта, позволяющая отвечать на новые вызовы или учитывать новые требования, возникающие в социальной среде или в соответствующей части международного сообщества, а также как новая интегральная функция, которую государство берёт на себя со временем для решения ряда новых возникающих проблем. В рамках таких подходов административный потенциал государства (как характеристика или как набор дифференцированных функций) постоянно качественно изменяется, возрастает в ответ на социальные интересы и запросы, реагируя при этом на них нейтрально. Дальнейшее развитие такая концепция получила в середине 1980-х годов. Так, исходя из этой концепции, по мнению некоторых авторов, успешное государство способно эффективно проникать в предметно-объектную область управления, регулировать социальные

¹³⁶ *Пригожин А.И.* Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 243–244.

¹³⁷ Цит. по: *Шарп Д.* От диктатуры к демократии: Стратегия и тактика освобождения: Пер. с англ. Н. Козловской. – М.: Новое издательство, 2005. – 84 с. – С. 46.

¹³⁸ *Mintzberg H.* Diseño de organizaciones eficientes [Проектирование эффективных организаций]. – Buenos Aires: El Ateneo, 1991.

отношения, извлекать ресурсы и присваивать или использовать такие ресурсы необходимым ему образом. Активные исследования концепции административного потенциала государства в рамках общей теории публичного управления были инициированы в США в начале 1950-х годов. Так, в 1954 году Комиссия по межправительственным отношениям провела соответствующее исследование в рамках стоящих перед ней задач. В 1974 году специальная межведомственная комиссия, образованная Бюро управления и бюджета США, определила управленческую способность государства как способность государственных должностных лиц выполнять основные управленческие функции¹³⁹.

Понятие управленческой способности государства

Так что же такое, в сущности своей, управленческая способность государства? Существует множество определений этого понятия.

Дуг Макадам, Сидней Тэрроу и Чарльз Тилли понятие управленческой способности государства раскрывают через описание того, в какой мере государство контролирует в рамках своей территории юрисдикции людей, деятельность и ресурсы¹⁴⁰. Известно определение, предложенное В.А. Ачкасовым: «Управленческая способность государства – способность государственных организаций формулировать всеобщие правила и внедрять их в политику, управление, экономику и общество с минимальными отклонениями от политических намерений»¹⁴¹. Хелен Эддисон определяет управленческую способность государства как «промежуточную переменную между мотивами реализации определённой государственной политики и результатами её реализации»¹⁴².

Данные определения для наших целей малопригодны, поскольку мало что проясняют, как, впрочем, и многие другие встречающиеся в научной литературе (хотя для целей их авторов, не исключаем, они и могли быть вполне релевантные¹⁴³). Подобные, построенные без основательного

¹³⁹ Addison H.J. Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature [Является ли концепция управленческой способности релевантной концепцией?] // <http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf>. – 21 p. – P. 2, 5.

¹⁴⁰ Mcadam D., Tarrow S., Tilly C. Dynamics of Contention [Динамика раздора]. – Cambridge: Cambridge University Press, 2004. – xxi; 387 p. – P. 78.

¹⁴¹ Ачкасов В.А. Этнополитология: Уч. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та., 2005. – 337 с. – С. 231.

¹⁴² Addison H.J. Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature [Является ли концепция управленческой способности релевантной концепцией?] // <http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf>. – 21 p. – P. 5.

¹⁴³ **Прагматическая релевантность** – характеристика, отражающая наличие у чего-либо прикладного значения и способности существенно соответствовать рациональным ожиданиям ценности и полезности для пользователя. – *Прим авт.*

анализа рассматриваемого предмета, определения обладают качествами односторонности, научной неосновательности и фрагментарности.

Согласно нашей авторской дефиниции, **управленческая способность государства** – это системная интегральная совокупность (обеспеченных релевантными функционалами и компетенциями органов государственного управления («государственной бюрократии») и действенными административно-правовыми и другими административно-управленческими механизмами) реальных и экспектативных (потенциальных) возможностей органов государственного управления самостоятельно и в системном взаимодействии осуществлять государственное управление, реализовывать регулятивные, административные и иные функции государства и осуществлять ведение делами государства с должной соотнесённостью с публичными интересами, социальными запросами и потребностями, с публичным порядком и с заданными параметрами эффективности (в том числе пертинентности¹⁴⁴ и производительности), а также резистентности и резильентности к дезорганизующим и иным негативным факторам, отражая и воплощая реакцию государства на условия, которые определяют или предопределяют в будущем сопряжённые публичные интересы и потребности государства и общества (в том числе – его страт и сегментов, а также микросоциумов, объединений и личности).

Под **фактором** понимаются условия, обстоятельства, причины, влияющие на заданную цель¹⁴⁵. Добавим – а также на состояние и функционирование системы и особенности процесса.

Административный потенциал государства в немалой степени обусловлен структурными и процедурными условиями, обеспечивающими возможности выполнения государственной бюрократией своих функций и возможности соответствия её деятельности публичным интересам и публичному порядку, ожиданиям населения и политического руководства государства.

Следует также отметить, что более точное определение понятия управленческой способности государства может быть выработано, если рассматривать указанную способность в декомпозиции на статическую и динамическую управленческие способности государства, на управленческие способности государства в нормальных и в кризисных условиях, на предметно-функциональные аспекты (или виды) такой способности.

¹⁴⁴ **Пертинентность** – эффективность в достижении соответствия ожиданиям и потребностям (не абстрактная эффективность). – *Прим. авт.*

¹⁴⁵ Якунин В.И., Сулакшин С.С. О значении факторного анализа при формировании государственной политики // Проблемы формирования государственных политик в России / Матер. ежегодн. всеросс. науч. конф. (31.05.2006). – М.: Научный эксперт, 2006. – 840 с. – С. 43–50. – С. 44.

Так, Мартин Лодж и Кай Вегрич определяют следующие **4 основных элемента административного потенциала государства:**

- потенциал производительности, выражающийся в тех ресурсах, которые имеются у государства для выполнения им своих задач;
- регулирующая способность государства (то, каким образом государство регламентирует экономическую и социальную деятельность, а также то, каким образом оно контролирует и стимулирует исполнение таких норм);
- координационный потенциал – как способность государства управлять процессами посредничества и переговоров между сторонами, вовлечёнными в государственное управление различных уровней, а также негосударственными субъектами;
- аналитический потенциал – как способность государства адекватно оценивать эффективность и производительность всех его систем, своевременно и адекватно прогнозировать будущие события и изменения в предметно-объектной области государственного управления и планировать будущие задачи соответствующим образом¹⁴⁶.

При этом все вышеуказанные четыре элемента являются напрямую взаимосвязанными. К примеру, такие управленческие способности могут взаимодействовать друг с другом таким образом, что увеличение потенциала в одном таком аспекте способствует увеличению роста потенциала в другом. Следует учитывать, что сильный административный потенциал, сильная управленческая способность государства присуща не только государствам с развитой экономикой. И наличие формальных организационных положений не обязательно должно приводить к положительным результатам государственного управления. Так, в некоторых государствах (Китай, Вьетнам и Индонезия) наблюдаются более высокие положительные результаты реализации государственной политики в некоторых конкретных областях, чем можно было бы ожидать, исходя из установленных формальных институциональных рамок в соответствующих областях¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Administrative Capacities Vary Immensely within the EU: Presentation of the Governance Report 2014 [Административные способности... внутри ЕС] // <<http://www.hertie-school.org/mediaandevents/press/news/news-details/article/administrative-capacities-vary-immensely-within-the-eu-1/>>.

¹⁴⁷ The Governance Report 2014 [Правительственный доклад от 2014 года] // <http://www.governancereport.org/fileadmin/images/Downloads/governance_report/2014/GovRep_2014-Factsheet-4p-en-RZ3-WEB.pdf>. – 3 p. – P. 3.

§ 2.5. Понятия органа публичного управления и системы публичного управления

Раздробление целого не по законам целого, а «по вкусу» той или иной науки, при потере принципа... целостности никогда не позволит собрать воедино бесконечное множество отдельных сведений.

В.И. Слободчиков, д.психол.н., проф.

Даже если рассматривать предметно-объектную область публичного управления как сферу со многими «игроками» (субъектами управления) и с разделением полномочий, отмечает Эдуардо Бланко Перейра, определённые функции могут осуществляться исключительно органами публичной власти¹⁴⁸.

В лице кого (кем или посредством кого) осуществляется публичное управление? Ключевое здесь понятие – орган публичного управления (орган публичной администрации). Это может быть орган государственного управления, орган муниципального управления.

Понятие органа публичного управления

По И.Н. Барцицу, государственное управление есть «прерогатива специальных субъектов, обобщённо обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления... Орган государственной власти является основным элементом механизма государства и его аппарата, каждый из них как часть целого является носителем определённой функции для осуществления государственной власти. Государственный орган обособляется в силу самостоятельной и необходимой функции (группы функций)»¹⁴⁹.

Согласно А.М. Осавелюку, «термин “государственный орган”, как о нём говорится, например, в статьях 33, 120 Конституции РФ, означает не только орган государственной власти, орган государственной власти с особым статусом..., но и вспомогательный государственный орган... Государственный орган – это самостоятельное звено государственного аппарата (гражданин или организованный коллектив граждан), наделённое государственно-властными или иными полномочиями, уполномоченное

¹⁴⁸ Blanco Pereira E. La gestión deportiva, sectores y ámbitos [Управление спортом: секторы и области] // <<http://agaxede.org/uploads/file/LA%20GESTION%20DEPORTIVA,%20SECTORES%20Y%20AMBITOS.pdf>>. – 16 p. – P. 6.

¹⁴⁹ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с. – С. 107, 111.

государством и обществом на осуществление его задач и функций и действующий в установленном государством порядке... Под органом государственной власти мы понимаем гражданина или коллектив граждан, профессионально выполняющих государственно-властные полномочия в пределах установленных государством задач и функций. Государственные органы являются частью государственного аппарата, то есть единого организационного целого, объединённого их деятельностью по осуществлению определённых государственных функций. Под вспомогательным государственным органом мы понимаем коллектив граждан, профессионально выполняющих координационные, консультативные, экспертные, организационные и иные функции установленные государством для обеспечения деятельности органов государственной власти»¹⁵⁰.

Орган публичного управления – это орган, реализующий публичное управление в обществе и в государстве, наделённый для этого в законодательно установленном порядке соответствующим публично-властным статусом и характеризующийся следующими признаками:

– создаётся в установленном законодательством (законом или подзаконным нормативным правовым актом) порядке (предусмотрен или допускается законом);

– создаётся и функционирует с законодательным определением (назначением) для него места в порядке (матрице) системной структуры органов публичного управления (в привязке к уровню публичного управления и властеотношений, в привязке к ветви власти или как вневетвевой орган и т.д.);

– законодательно наделён определённой публично-властной компетенцией (предметами ведения и публично-властными полномочиями по ним), а также наделён референтным функционалом;

– обладает нормативно установленной для него внутренней структурой, в том числе – иерархической и функциональной;

– действует в установленном законодательством порядке, будучи связанным нормативно закреплёнными процедурами (административными и др.);

– комплектация персонала этого органа осуществляется в нормативно установленном порядке.

По И.Н. Барцицу, «**административная процедура** представляет собой нормативно установленный порядок последовательного осуществления уполномоченными субъектами права согласованных действий по реализации их компетенции и законодательных и иных правовых актов... В целом под административными процедурами

¹⁵⁰ Осавелюк А.М. К вопросу о системе государственных органов в России // Право и государство: теория и практика. – 2017. – № 2. – С. 113–117. – С. 114–115.

понимаются: 1) порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление; 2) процедуры организации работы государственного аппарата; 3) процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан; 4) основные начала процедур принятия решений в области экономики»¹⁵¹.

Выделяют органы общей компетенции и специальной компетенции.

Как отмечает А.Б. Зеленцов, «права и обязанности публичного органа, характеризующие его правовой статус, далеко неоднородны. Этот орган может обладать правами и обязанностями не только как публичный субъект административных правоотношений, но и как участник частноправовых отношений»¹⁵².

Понятие публичной администрации и государственного аппарата

Согласно А.Б. Зеленцову, **публичная администрация** в отличие от частной администрации, т.е. администрации организаций, не относящихся к структуре публичной (государственной и муниципальной) власти, характеризуется следующими чертами:

– публичная цель деятельности, направленной на удовлетворение общественных потребностей (публичных интересов) и обеспечение таких базовых социальных ценностей, как безопасность, справедливость, благосостояние;

– деятельность по реализации публичных целей осуществляется органами, являющимися официальными носителями публично-властных прерогатив, уполномоченными законом на их применение, в том числе на легитимное применение мер государственного принуждения;

– в отношениях с органами государственной и муниципальной администрации как официальными носителями публичной исполнительной власти индивиды и организации, не наделённые какими-либо публичными официальными полномочиями, выступают как частные лица, преследующие свой индивидуальный, партикулярный интерес;

– в отличие от частной администрации органы публичной администрации вправе издавать обязательные для третьих лиц, действующие *ad extra* (вовне) нормативные и индивидуальные акты,

¹⁵¹ Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М.: Формула права, 2008. – 508 с. – С.133, 136.

¹⁵² Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Изд-во РУДН, 2009. – 692 с. – С. 321.

необходимые для реализации законов и обеспечения общественных интересов и инициатив¹⁵³.

Согласно В.В. Лазареву и С.В. Липень, «аппарат государства – это система всех наделённых властными полномочиями органов государства, созданных для решения стоящих перед ним задач и осуществления его функций»¹⁵⁴.

Согласно М.Н. Марченко, «государственный аппарат представляет собой систему органов государства, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняются основные функции государства, достигаются стоящие перед ним на различных этапах его развития цели и задачи. Аппарат является важнейшим составным элементом любого государства. С его помощью производится управление государственными и отчасти общественными делами»¹⁵⁵.

В учебнике под редакцией В.С. Нерсесянца говорится, что государственный аппарат (аппарат государственной власти) является системой органов, посредством которых осуществляется государственная власть, реализуются функции государства, достигаются стоящие перед ним задачи¹⁵⁶.

Важнейшим вопросом общей теории публичного управления является вопрос о системности публичного управления. Такая системность раскрывается через описание системы органов публичного управления, системности целей, инструментов и процесса публичного управления. Представляют интерес вопросы о системе органов государственного управления, о моделях построения системы органов государственного управления и реализации процесса государственного управления.

Общие понятия системы и системности

«Закон Муира» гласит: «Когда мы пытаемся вытащить что-нибудь одно, оказывается, что оно связано со всем остальным»¹⁵⁷. Это высказывание обобщённо и упрощённо отражает феномен системы.

Как отмечает Г.В. Атаманчук, «без уяснения сути понятия “система” трудно разобраться со множеством элементов управления: цели, функции,

¹⁵³ Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. – М.: Юнити-Дана, 2015. – 399 с. – С. 24.

¹⁵⁴ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Уч. 2-е изд., испр. и доп. – М.: Спарк, 2000. – С. 82.

¹⁵⁵ Марченко М.Н. Теория государства и права: Уч. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Велби; Проспект, 2005. – С. 342.

¹⁵⁶ Проблемы общей теории права и государства: Уч. / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма – Инфра-М, 2001. – С. 565.

¹⁵⁷ Законы Мёрфи // <<http://www.mista.ru/merfy/>>.

структура, процесс, обеспечение, результаты, эффективность и др. Здесь – ключ ко всему содержанию...»¹⁵⁸.

С.С. Толстых, В.Е. Подольский и В.В. Бучнева со ссылкой на ряд других авторов приводят следующие интерпретации понятия «система»: «Система (от греч. «*systema*» – целое, составленное из частей; соединение), совокупность множества элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определённую целостность, единство. Система – это сложный комплекс, функционирование которого как целого зависит от составляющих его частей и от взаимодействия между этими частями. Система – совокупность (множество) отдельных объектов с неизбежными связями между ними»¹⁵⁹. Указанные авторы артикулируют следующие обобщённые свойства систем:

«1) **детерминированность** – поведение (реакция) системы однозначно зависит от значений входных параметров. Характерно наличие в системе чётких причинно-следственных связей, причём как в статике, так и в динамике; детерминированность позволяет применять научный подход в исследовании систем; в теории хаоса, которую иногда отождествляют с теорией сложности, рассматриваются детерминированные системы; это своего рода терминологический парадокс;

2) **синергетичность** – целое (система) является заведомо бóльшим, чем сумма составляющих его частей, что позволяет рассматривать систему в виде эффективной структуры из составляющих её компонентов; синергетичность систем часто связывают с характеристиками самоорганизации и способности систем к обучению;

3) **полнота и непротиворечивость** – “правильная” система должна быть полна (достаточна для выполнения своих функций и достижения своих целей) и непротиворечива (не должно быть противоречивых целей у всей системы);

4) **иерархичность** – компоненты (элементы) системы могут сами рассматриваться в качестве систем (подсистем), а система, как единое целое, может быть подсистемой в системе более высокого уровня. В принципе, деление системы на подсистемы может быть ничем не ограничено, а свойство иерархичности также указывает на то, что элементы системы могут выстраиваться в иерархии»¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Атаманчук Г.В. Введение // Система государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 13.

¹⁵⁹ Толстых С.С., Подольский В.Е., Бучнева В.В. Современное состояние теории сложности и возможности её применения в сфере телекоммуникаций // <<http://www.ict.edu.ru/ft/005714/68360e2-st16.pdf>>. – 46 с. – С. 2.

¹⁶⁰ Толстых С.С., Подольский В.Е., Бучнева В.В. Современное состояние теории сложности и возможности её применения в сфере телекоммуникаций // <<http://www.ict.edu.ru/ft/005714/68360e2-st16.pdf>>. – 46 с. – С. 2–3.

Согласно А.Г. Матвееву, «в качестве примера классического онтологического определения понятия “система” можно привести дефиницию основоположника общей теории систем Людвиг фон Берталанфи, который понимал под системой комплекс взаимодействующих компонентов¹⁶¹... Каждую систему можно точно задать посредством определённых параметров... Система – это совокупность элементов, и без последних системы нет. Под элементом можно понимать далее неразложимый компонент системы при данном способе её рассмотрения. Элемент, по Л.А. Блюменфельду, внутри системы считается неделимым¹⁶². Акцентирование на гносеологическом аспекте понимания элемента является существенным, поскольку исследуемая система может быть разделена на объекты различными способами... Функцию ещё одной фундаментальной категории общей теории систем выполняет понятие структуры, т.е. совокупности устойчивых связей и отношений между элементами системы»¹⁶³.

Стаффорд Бир, под термином «система» понимает «взаимосвязь самых различных элементов», «всё, состоящее из связанных друг с другом частей»¹⁶⁴.

Именно системность обеспечивает синергетический эффект (эффективность совокупности элементов возрастает в результате особого сопряжения, конвергенции (от лат. *convergo* – «сближаю») отдельных частей в единое целое), мультипликативный эффект и кумулятивный эффект от такого сопряжения.

Важным понятием для понимания сути управления является понятие «**мета-система**» (англ. – «*meta-system*»).

По С. Котову, «если мы рассматриваем некоторую систему, то мета-система представляет собой некое более обширное пространство, более сложную систему, на языке описания или поведения которой можно определить реакции подчинённой системы и управлять её поведением. Мета-системой для куклы-марионетки является кукловод; мета-системой для кукловода на работе (иногда) можно считать художественного руководителя кукольного театра. Но не всегда руководитель является мета-системой для подчинённого. С точки зрения технологии управления, мета-системой для постановки задач чему-либо или кому-либо является

¹⁶¹ *Берталанфи, фон Л.* Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем. – М.: Прогресс, 1969. – С. 23–82. – С. 29.

¹⁶² Определение понятия системы и системного подхода // Системные исследования: Ежегодник. – М., 1970. – С. 37.

¹⁶³ *Матвеев А.Г.* Система авторских прав в России: нормативные и теоретические модели: Дис. докт. юридич. наук: 12.00.03 / РГАИС. – М., 2017. – С. 113–114, 115, 117–118.

¹⁶⁴ *Бир С.* Кибернетика и управление производством: Пер. с англ. – М.: Гос. изд. физ.-мат. литературы, 1963. – 276 с. – С. 22.

понимание цели. В свою очередь, задачи являются мета-системой, например – для подготовки инструкций»¹⁶⁵.

Понятие «система публичного управления»

Органы публичного управления образуют в своей совокупности систему, т.е. целое, состоящее из взаимосвязанных частей¹⁶⁶.

Согласно одному из известных определений, **«иерархическая управляющая система** (англ. – *«hierarchical controlling system»*) – централизованная управляющая система, подсистема принятия решений которой распределена по нескольким подчинённым уровням, каждый из которых выполняет часть функции принятия решений»¹⁶⁷.

По И.Н. Барцицу, «требование системности является одним из базовых к любому явлению, включающему значительное количество структурных элементов, находящихся в сложной взаимосвязи и взаимодействии. Бесспорно, с учётом этого **государственное и муниципальное управление может эффективно функционировать только как система, и весьма сложная система**»¹⁶⁸.

По Д.Н. Бахраху, Б.В. Россинскому и Ю.Н. Стариллову, «теория субординации (соподчинения)... раскрывает характер отношений между участниками (субъектами) правовых отношений. Эта теория видит сущность публичного права в образуемом в рамках осуществления публичной власти отношении подчинённости (соподчинения). В публичном праве нижестоящие и вышестоящие субъекты права связаны между собой отношениями подчинённости или соподчинения»¹⁶⁹.

Согласно определению А.Б. Зеленцова, **публичная администрация представляет собой упорядоченную совокупность органов и учреждений, официально реализующих в рамках своей компетенции цели, задачи и функции исполнительной власти посредством издания административно-правовых актов и подчиняющихся в процессе своего функционирования нормам административного права**¹⁷⁰ (для среднего уровня интерпретации понятия «государственное управление»).

¹⁶⁵ Котов С. Мета-система // <<http://www.men-c.com/def.files/metasystem.htm>>.

¹⁶⁶ Осавелюк А.М. К вопросу о системе государственных органов в России // Право и государство: теория и практика. – 2017. – № 2. – С. 113–117. – С. 113.

¹⁶⁷ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 24.

¹⁶⁸ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с. – С. 15.

¹⁶⁹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариллов Ю.Н. Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 61.

¹⁷⁰ Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. – М.: Юнити-Дана, 2015. – 399 с. – С. 24.

Согласно А.М. Осавелюку, «**под системой органов государственной власти** следует понимать их единство, устанавливаемое законодательством и базирующееся на конституционных принципах которые предполагают и отражают единство интересов и воли народа и характеризуются конкретным набором составных частей, находящихся в соподчинённости (субординация, координация и т.д.)»¹⁷¹.

По Г.В. Атаманчуку, **под системой государственного и муниципального управления** понимаются единство и взаимосвязь органов государственного и муниципального управления и тех управляемых объектов, в отношении которых они реализуют свои управляющие воздействия»¹⁷².

По И.Н. Барцицу, «система государственного и муниципального управления любого государства, являясь отражением характера и уровня политического и социокультурного развития общества, его административной культуры, детерминирована самыми различными факторами»¹⁷³.

Согласно нашей концепции, **системное единство, системность совокупности органов публичного управления определяется, в числе прочих, следующими детерминантами:**

1) основанность на императивно гарантируемом единстве нормативного правового обеспечения публичного управления, системным аттрактором¹⁷⁴ которого является конституция (писаная или неписаная);

2) связанность пределами юридического пространства, а также каркасом и рамками публичного порядка суверенного государства;

3) организационные детерминанты единства системы государственной власти:

– обладающая организующими и упорядочивающими качествами связанность организационной структуры совокупности органов публичного управления принципами иерархичности и субординации, координации и субсидиарности, рационального сочетания децентрализации и централизации;

– законодательно установленные общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти¹⁷⁵;

¹⁷¹ Осавелюк А.М. К вопросу о системе государственных органов в России // Право и государство: теория и практика. – 2017. – № 2. – С. 113–117. – С. 117.

¹⁷² Атаманчук Г.В. Введение // Система государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 13.

¹⁷³ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с. – С. 5.

¹⁷⁴ **Аттрактор** – это «точка» или «область» схождения (сходимости), притяжения и сопряжения, стремления в фазовом пространстве динамической системы. – *Прим. авт.*

– связанность деятельности органов исполнительной власти типизированными административными регламентами и иными процессуальными актами;

4) общность (типизированность и определённая унифицированность) принципов публичного управления, общность (типизированность) принципов комплектования персоналом органов публичного управления;

5) связанность единой и преемственной государственной политикой.

В общем значении, понятие **«структура системы управления»** отражает «совокупность и характер связей и отношений между элементами (подсистемами) системы управления»¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Для Российской Федерации см.: Конституция Российской Федерации / Принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398; Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.10.1999. – № 42. – Ст. 5005. В ред. от 29.07.2017 – СПС «Гарант».

¹⁷⁶ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 8.

§ 2.6. Публично-властные полномочия и функции публичной администрации

Понятие публично-властных полномочий и компетенции

Согласно Максиму Веберу, одним из принципов работы современного административного аппарата является «принцип закреплённых в нормативных документах официальных должностных **полномочий**, регулируемых правилами, т.е. законами или административными предписаниями»¹⁷⁷.

Публично-властные полномочия выступают одним из ключевых существенных признаков публичного управления, поскольку присущи лишь публичному управлению и отличают его от частного управления.

Обратимся к понятию публичных полномочий.

В двухтомнике «Энциклопедия государственного управления в России» от 2008 года говорилось: «**полномочия должностного лица** – права и обязанности физического лица, которое выполняет должностные функции. Должностные лица, т.е. работники, которые постоянно или временно осуществляют функции представителя власти, занимают должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций в государственных органах и органах местного самоуправления, могут наделяться рядом обязанностей»¹⁷⁸.

Согласно украинской Энциклопедии государственного управления от 2011 года, «**полномочия органов государственной власти** – совокупность прав и обязанностей государственных органов, а также должностных и других лиц, закреплённые за ними в установленном законодательством порядке полномочия по принятию обязательных к исполнению решений и обеспечению их осуществления теми, кому они адресованы. Определение оптимальной компетенции органов исполнительной власти является главным фактором обеспечения оптимального выполнения функций, реализации государственных управленческих решений и их эффективности»¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Вебер М. Бюрократия // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 800 с. – С. 56–63. – С. 56.

¹⁷⁸ Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц. Т. II / Отв. ред. И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 520 с. – С. 123.

¹⁷⁹ Энциклопедія державного управління: У 8 т. [Енциклопедія державного управління: В 8 т.] / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / Наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. – С. 437.

Это могут быть полномочия самого разного характера, но все таковые объединены принадлежностью (относимостью) к публично-властной сфере. Это могут быть полномочия по принятию и одобрению законов (как полномочия Федерального Собрания Российской Федерации), которые, вне всяких сомнений, относятся к государственным управленческим полномочиям, ибо правовое регулирование является самым мощным и наиболее часто реализуемым инструментарием государственного управления. Это могут быть некоторые судебные полномочия (например, ряд полномочий Конституционного суда Российской Федерации), которые так же обоснованно отнести к государственным управленческим полномочиям (в широком понимании). Но, прежде всего, это – конечно же, полномочия исполнительной власти, поскольку именно администрирование, устанавливающее, изменяющее или прекращающее отношения, феномены, события и процессы, индуцирующее и модифицирующее течение событий, управленческое воздействие со стороны государства в рамках реализации правовых норм, и составляет самую суть государственного управления.

Обратимся к вопросу о природе публичных полномочий.

Морис Ориу интерпретирует понятие «публичные полномочия» как «различные модальности власти, которые государство применяет для реализации своих функций», а также как «волеизъявления органов публичной власти». По словам Мориса Ориу, несмотря на тесную связь между публичными полномочиями органов публичной власти, «нельзя их смешивать, так как во многих случаях волеизъявление публичной власти представляет собой синтез волеизъявлений нескольких органов»¹⁸⁰.

По А.Б. Зеленцову, «в статусной характеристике публичного субъекта компетенция выражает меру власти, которой он наделён для осуществления поставленных перед ним общественно значимых целей. **Компетенция по своей сущности есть, прежде всего, возможность принудительным образом создавать юридически значимые ситуации, разрешать юридические дела и изменять или прекращать правоотношения, даже вопреки воле участвующих в них лиц.** Эта возможность основана на законе, реализуется в рамках правопорядка и по своей юридической природе выступает как подчиняющее волю других лиц правомочие, которое публичный орган уполномочен и обязан осуществлять. Властные права публичных органов, которыми они наделены для обеспечения общего интереса, имеют юридическое значение полномочий. Они призваны прямо или косвенно навязывать, утверждать, проводить общую волю, но обусловлены нормативно установленной

¹⁸⁰ *Hauriou M. Precis de Droit constitutionnel* [Краткое изложение конституционного права]. – Paris: Recueil Sirey, 1929. Перевод цит. по: *Кучеренко П.А. Парламент и правительство в теории конституционного права Франции.* – М.: Европеец, 2011. – 336 с. – С. 127–128.

определённостью по предмету, объёму и формам реализации. Компетенция как совокупность юридически установленных прав и обязанностей (полномочий) – это юридическая мера власти органа публичной власти. В этом контексте компетенцию следует понимать как строго определённую нормативными актами совокупность полномочий (прав и обязанностей) публичного органа в отношении установленного для него предмета ведения»¹⁸¹.

Согласно А.Б. Зеленцову, «в теории административного права выделяются четыре вида компетенции»¹⁸²:

1. Предметная компетенция (*ratione materiae*) определяется характером и кругом вопросов, отнесённых к ведению органа, а также сферой регулируемой им деятельности. В соответствии с предметным критерием выделяются общая и специальная компетенция.

2. Субъектная компетенция (*ratione personae*) – это установленное законом вертикальное разграничение полномочий между вышестоящими и нижестоящими органами, образующими определённую иерархическую систему в рамках определённых предметов ведения. Она характеризует распределение полномочий по соотношению органов как субъектов этих полномочий между собой и по месту органа в иерархической системе власти. В результате такого распределения каждому органу на соответствующем уровне иерархии вверяется определённая совокупность полномочий и устанавливается их объём: ни один орган не вправе вмешиваться в компетенцию другого органа, за исключением случаев делегирования или замещения, предусмотренных законом.

3. Территориальная компетенция (*ratione loci*) характеризует распределение полномочий публичных органов в пространстве, поскольку каждый орган уполномочен осуществлять свою предметную и субъектную компетенцию только в границах соответствующей территории. Она определяет пространственные (территориальные) границы осуществления полномочий и связана прежде всего с административно-правовым делением государства. Однако наличие территориального фактора компетенции не означает, что элементом компетенции становится сама земля как материальный субстрат или сама территория. Таким элементом является право и обязанность органа осуществлять определённые управленческие функции и конкретные полномочия в отведённых ему территориальных пределах.

4. Темпоральная компетенция (*ratione temporis*) определяет границы полномочий органа во времени. Орган публичной власти обладает

¹⁸¹ Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Изд-во РУДН, 2009. – 692 с. – С. 319.

¹⁸² Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Изд-во РУДН, 2009. – 692 с. – С. 323–324.

компетенцией в течение определённого времени и не вправе принимать решение до того, как его можно было принять с точки зрения закона или по истечении срока, когда оно было бы законно принято. Как правило, конкретные властные полномочия предоставляются органу без указания заранее какого-либо срока их действия, и он обладает ими до того момента, пока не утратит их по решению компетентного на то органа, хотя иногда может определяться и срок, на который органу предоставляется то или иное полномочие»¹⁸³.

Функции публичной администрации

Как отмечают А.Б. Зеленцов и О.А. Ястребов, «сущность исполнительной власти, выражающаяся в оперативном повседневном распорядительстве и исполнительской роли в государственном управлении, раскрывается через её многообразные функции, отправление которых регулируется административным правом»¹⁸⁴.

Согласно Г.В. Атаманчуку, **«функции государственного управления и управленческие функции государственных органов** (внешние и внутренние, общие и специфические) в совокупности и взаимодействии друг с другом **образуют сложную, многоуровневую функциональную структуру государственного управления**. Эта структура обеспечивает как управленческую взаимосвязь государства – субъекта управления и общественной системы, так и его внутреннюю сохранность и динамичность как управляющей системы. “Каркасом” (несущей конструкцией) функциональной структуры государственного управления выступают функции государственного управления, вокруг которых и для которых формируются управленческие функции государственных органов»¹⁸⁵.

По И.Н. Барцицу, «общепринятым стало понимание функций как ведущих направлений в деятельности органов исполнительной власти, в которых выражается целевая нагрузка данной ветви государственной власти и с которыми напрямую связан предоставляемый органам исполнительной власти объём государственно-властных полномочий. Функции отражают содержание деятельности исполнительной ветви государственной власти. Понятие “функция федерального органа исполнительной власти” означает нормативно установленный вид властной

¹⁸³ Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Изд-во РУДН, 2009. – 692 с. – С. 323–324.

¹⁸⁴ Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: Уч. – М.: Статут, 2017. – 768 с. – С. 18.

¹⁸⁵ Атаманчук Г.В. Глава 5. Цели. Функциональная структура. Государственная политика. Стратегия в управлении // Система государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 119.

деятельности указанного органа государства, постоянно осуществляемый им в масштабах Российской Федерации»¹⁸⁶.

Ю.Е. Аврутин позиционирует функции публичного управления как производные от общих функций государства и определяет функции управления как «совокупность делегированных субъекту публичного управления полномочий, необходимых ему для обеспечения функционирования закреплённых за ним сфер жизнедеятельности государства и общества в соответствии с заданными целями... Функция государственного управления как целостного феномена – это не абстрактное “влияние на управляемое явление, отношение, состояние”, а миссия, социальное предназначение всех образующих его систему структурных компонентов, получающая детализацию и конкретизацию в соответствующих миссиях (функциях) управления каждого из этих компонентов во всём многообразии их иерархического построения»¹⁸⁷.

На протяжении столетий «государства брали на себя большое количество прочих функций, помимо поддержания верховенства права и ведения внешней политики»¹⁸⁸.

Согласно С.А. Голунскому и М.С. Строговичу, под **правовыми формами осуществления функций государства** подразумевается деятельность основных звеньев механизма государства, специфические виды государственной деятельности в отличие от деятельности негосударственных организаций¹⁸⁹.

По М.И. Байтину, «под правовыми формами осуществления функций государства понимается однородная по своим внешним признакам (характеру и юридическим последствиям) деятельность государственных органов, связанная с изданием юридических актов»¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с. – С. 114.

¹⁸⁷ Аврутин Ю.Е. О парадигме государственного управления в контексте модернизации российского административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. статей по матер. ежегод. всеросс. науч.-практич. конф. (Сорокинские чтения): В 3 ч. / Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. Ч. 1. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. – С. 32–47. – С. 38.

¹⁸⁸ Ханс-Адам II, Правящий Князь Лихтенштейна. Государство в третьем тысячелетии: Пер. с англ. А.Б. Мухаметшина. – М.: Инфотропик Медиа, 2012. – 320 с. – С. 225.

¹⁸⁹ Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – 304 с. – С. 54.

¹⁹⁰ Байтин М.И. О формах осуществления функций социалистического государства // Учёные записки СЮИ. – 1969. – Вып. 18. – С. 264–265.

Полагаем, публичное управление реализует следующие **функции государства** и, как следствие, **функции публичной администрации (органов публичного управления)**:

- обеспечение и воплощение конституционно-правового императива социальности государства; обеспечение условий по поддержанию и улучшению благосостояния и качества жизни населения, превенция и снижение бедности, выполнение социальных обязательств перед обществом, прежде всего – в отношении лиц, нуждающихся в особой социальной поддержке;

- защита прав и свобод человека и гражданина, защита достоинства личности, защита прав и достоинства народов страны;

- обеспечение правопорядка и законности, обеспечение безопасности личности, семьи, общества и государства, обороноспособности и обороны страны;

- поддержание, обеспечение, охрана и защита фундаментальных начал национального публичного порядка, суверенитета и государственного устройства; в том числе – охрана и защита исторически сложившихся, общепризнанных в обществе и общеподдерживаемых принципов и норм нравственности и морали, культурных и нравственных устоев и традиций;

- обеспечение условий для сохранения, воспроизводства и трансляции культуры народов страны;

- поддержание стабильности экономики, обеспечение условий для её позитивного и с необходимой положительной динамикой развития и для её устойчивости, резистентности и резильентности по отношению к кризисным и иным негативным факторам;

- стимулирование, закрепление и, при необходимости, институционализация позитивных социально-экономических изменений, а также редуцирование негативных изменений;

- оказание публичных услуг;

- самовоспроизводство и функционирование самой системы публичного управления

Как обоснованно утверждает В.А. Антошин, «система государственного управления включает в себя как политические процессы, так и процессы администрирования. В различных социумах соотношение “политического” и “административного” бывает различным. Фактически же управленческий процесс является совокупностью этих двух процессов, он как бы связывает между собой, с одной стороны, политическую власть / политическую элиту, с другой стороны – государственную

власть / государственный аппарат, общественность и граждан – с третьей стороны»¹⁹¹.

Природа государственной должности

Предложенная В.А. Саковичем свыше 100 лет назад интерпретация актуальна и по сей день:

«Государственная должность есть установленный законом постоянный объём прав и обязанностей лиц, при посредстве которых действует государство для непрерывного осуществления своих задач. Отсюда следует:

1. Что государственная должность есть установление постоянное; этим признаком права и обязанности, соединяемые с должностью, отличаются от случайных и временных поручений, которые всякое частное лицо может получить от государственной власти.

2. В понятие должности входит другой существенный признак: круг ведомства, т.е. определённая область государственных задач, возложенных законом на данное учреждение до тех пор, пока таковые, в силу нового закона, не будут переданы другому учреждению. Этим актом законодательной власти устанавливается невмешательство других учреждений и лиц в область данного учреждения. Компетенция государственных должностей определяется: а) родом дел, предоставляемых учреждению (законодательная, судебная и административная отрасли государственной власти), б) пространством действия власти (общегосударственные (или центральные) и местные учреждения), и в) взаимным отношением высших и низших учреждений одной и той же отрасли управления и суда (иерархическая компетенция).

3. Государственные должности предназначены к осуществлению определённых целей государства, а потому и могут приобретаться только способами публичного права, а именно – актами государственной власти, которыми данное лицо призывается к отправлению известной должности; этим признаком государственные должности противопоставляются: а) должностям общественным (церковь, общины – сельская и городская – и др. общественные единицы), и б) должностям, предназначенным для личных услуг Монарха.

4. Нравственное существо должности выражается в сознании должностного лица, что оно служит высшим интересам политического общества, а не пассивным орудием личных целей того или другого представителя власти. Это сознание сообщает занимающему должность

¹⁹¹ Антошин В.А. Современное общество: диалектика управления и регулирования // Вопросы управления. – 2013, декабрь. – № 4. <<http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2013/04/05/>>.

лицу действительный авторитет и направляет его к исполнению лежащего на нём долга.

5. Государственная должность предполагает самостоятельность служебных актов, совершаемых носителем её в пределах предоставленной ему законом власти и под его ответственностью перед законом»¹⁹².

¹⁹² Сакович В.А. Государственный контроль в России. Его история и современное устройство в связи с изложением смётной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. Ч. 1. – СПб., 1896. – С. 27–28.

§ 2.7. Продукт, производимый системой органов публичного управления

Для понимания сущности публичного управления и особенностей функционирования системы публичного управления существенное значение представляет понятие производимого этой системой продукта.

По Л.Л. Попову, «сущностное назначение... государственного управления состоит в двух словах – “практически организовать”. Практически организовать проведение законов в жизнь, достижение поставленной цели, определённого положительного результата. Этой работой и занимаются повседневно, непрерывно органы исполнительной власти, осуществляя государственное управление»¹⁹³.

В общем значении, продукт – это прямой результат или следствие человеческого труда (физического, интеллектуального, организационного и т.д.), порождение чего-либо.

По словам Д. Джоббера, в самом общем значении под понятием «продукт» понимается «нечто, позволяющее (способное) удовлетворить потребности потребителя»¹⁹⁴.

По Е.В. Охотскому, продукт государственного управления незрим и в целом практически не поддаётся выражению в количественных и, тем более, ценовых показателях¹⁹⁵. По О.Ф. Шаброву, продуктом государственного управления «в конечном счёте, является качество нашей жизни»¹⁹⁶. Согласно ещё одному определению, «продукт – непосредственные продукция и услуги, создаваемые в результате той или иной программы или стратегии, которые предоставляются всем гражданам, или какой-либо целевой группе или части населения»¹⁹⁷.

По Е.В. Аристову, «основным производимым социальным государством и востребованным населением в этом контексте продуктом является справедливый и человечный социальный порядок»¹⁹⁸.

¹⁹³ Административное право: Уч. / Под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд. перераб. и доп. – М.: МГЮА, 2005. – С. 3.

¹⁹⁴ *Jobber D. Principles and Practice of Marketing* [Принципы и практика маркетинга]. 4th ed. – London: McGraw-Hill, 2004. – P. 60.

¹⁹⁵ *Охотский Е.В. Государственное управление в современной России.* – М.: МГИМО(У) МИД России, 2008.

¹⁹⁶ Проблемы современного государственного управления в России: Материалы научного семинара. Вып. 5 (26). Стандарты качества как критерии государственного управления. – М.: Научный эксперт, 2009. – 80 с. – С. 26.

¹⁹⁷ Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / Под ред. А.М. Марголина и П. Дуткевича. – М.: Московский городской универс. управления Правительства Москвы, 2013. – 272 с. – С. 38.

¹⁹⁸ *Аристов Е.В. Правовая парадигма социальности государства / Пермский гос. нац. иссл. ун-т.* – М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2016. – 367 с. – С. 52.

Согласно нашей концепции, **система органов публичного управления производит сложный интегральный продукт (и от неё ожидается населением таковой), структурно включающий в себя, охватывающий, в числе прочих, нижеследующие позиции:**

– интегральный порядок (включая находящиеся в сложных интерреляциях публичный порядок (выступающий как мета-порядок), правовой порядок, правопорядок, общественный порядок, социальный порядок);

– условия гарантированности основополагающих прав и свобод человека и гражданина;

– культурно-цивилизационный код и основополагающие нравственные устои;

– состояние и адекватное субъективное ощущение населением (народом) и личностью безопасности¹⁹⁹ и защищённости, их удовлетворённость усилиями и стараниями государства в этой сфере;

– благосостояние и надлежащее состояние экономики, удовлетворённость населения усилиями государства в этой сфере;

– надлежащие условия для достойной жизни и развития человека, народа и общества, удовлетворённость населения усилиями государства в этой сфере;

– публичные услуги;

– сама система публичного управления.

¹⁹⁹ **Национальная безопасность Российской Федерации** – состояние защищённости личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации (пункт 6 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.01.2016. – № 1 (Ч. II). – Ст. 212)).

§ 2.8. Понятие публичных интересов

Публичные интересы выступают отправной точкой и детерминируют функции, цели, обязанности органов публичного управления.

Согласно подходу Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова, «**теория интересов** определяет виды интересов, которые обеспечиваются отдельными правовыми нормами (принципами), и указывает направления правового регулирования конкретных общественных интересов или действий. Эта теория направлена, в первую очередь, на выявление публичного интереса, обеспечиваемого образуемыми правоотношениями. Публичное право служит государственным (публичным) интересам, частное право регулирует частные интересы... Теория интересов затрагивает лишь наиболее общие аспекты разграничения публичного (административного) и частного (гражданского) права. Она не обеспечивает сколько-нибудь полного и чёткого разграничения этих правовых образований, так как большинство правовых норм одновременно регулируют как публичные, так и частные интересы»²⁰⁰.

Е.В. Охотский определяет общее содержание понятия «интересы» как «глубинные причины деятельности социального субъекта, направленной на удовлетворение его потребностей. Интересы осознаются людьми и являются базовыми побудительными мотивами к различным видам социально-политической, производственной, творческой и чисто бытовой деятельности»²⁰¹.

«Правовое государство, – согласно обоснованному суждению А.Б. Зеленцова, – суть государство, в котором публичная администрация в лице своих органов и должностных лиц, действующих в пределах установленной законом компетенции, реализует **публичный интерес** в рамках административных процедур посредством действий и решений, принимаемых на основе и во исполнение закона и контролируемых учреждениями административной юстиции»²⁰².

В словосочетаниях «публичные интересы» (*öffentliche Interessen*) и «публичные задачи» (*öffentliche Aufgaben*) понятие «публичный» соответствует терминологии существующей правовой системы в Германии, Франции и целом ряде других государств мира. Взаимоотношения между гражданами и государством регламентируются нормами публичного права (тогда как взаимоотношения между гражданами и связанные с этими

²⁰⁰ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 60–61.

²⁰¹ Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: В 2 ч. Ч. 1: Уч. и практикум. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2017. – 367 с. – С. 73.

²⁰² Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. – М.: Юнити-Дана, 2015. – 399 с. – С. 22.

отношениями конфликты регулируются нормами частного права). Публичное право устанавливает допустимые пределы вмешательства государства в дела граждан и обязанности государства перед гражданами²⁰³.

По словам Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова, вообще **одним из признаков административного права является его направленность на обеспечение публичных интересов** и реализацию государственных функций и задач; «в административно-правовых отношениях находят отражение все основные качества, присущие государственному управлению, а также публичные интересы, реализуемые в процессе практического осуществления функций органами исполнительной власти... Само административное право в первую очередь призвано выражать, защищать и обеспечивать публичные интересы», это – одна из важнейших функций административного права; «акты управления как главная форма управления предназначены для реализации интересов всего общества, его социальных групп, интересов самого государства и граждан»²⁰⁴. При этом, по словам указанных авторов, «публичные интересы устанавливаются и реализуются в административном праве посредством таких правовых средств, как: 1) правовая регламентация публичного интереса, установление его признаков, сущности и видов; 2) нормативная фиксация необходимости признания приоритета публичных интересов, их повсеместного, обязательного и непосредственного соблюдения и установление форм и видов правовой защиты публичных интересов; 3) определение мер юридической ответственности за нарушение публичных интересов. Следовательно, административно-правовому регулированию подлежит огромная сфера публичных интересов»²⁰⁵.

Ю.А. Тихомиров высказывает следующее суждение: «**Что же такое публичные интересы?** В строгом смысле слова, это – общие интересы, своего рода усреднение личных, групповых интересов. Это общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой – обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоёв, наконец, общества в целом. Это – официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту. Следовательно, **публичный интерес** есть признанный

²⁰³ Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: Пер. с нем. / В. Бергманн, введ., сост. 2-е изд., перераб. – М. : Инфотропик Медиа, 2013. – 288 с. – С. 47.

²⁰⁴ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 62, 110, 359.

²⁰⁵ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 59.

государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией её существования и развития»²⁰⁶.

В интерпретации Р.Д. Гребнева, **«публичный интерес** – это признанный (либо сформировавшийся и в силу этого объективно фиксируемый в качестве такового и подлежащий признанию), обеспеченный, охраняемый и защищаемый публичной властью (публичными властями нескольких государств) как выразителем и представителем интересов общества крупный (общезначимый общенационального или международного значения) интегральный комплекс правовых, социальных, экономических и/или иных интересов (потребностей, стремлений и перспективных ожиданий-интенций) общества в целом или значимых для общества в целом интересов отдельных общественных страт... Публичные интересы в [конкретной сфере], если они надлежащим образом (развёрнуто, системно, ясно) сформулированы, по существу, совокупно образуют ценностно-смысловое ядро государственного управления и государственной политики [в конкретной сфере]... Публичные интересы сплетены с внешнеполитической и внутривнутриполитической деятельностью государства, выступая одновременно и их ценностно-смысловыми, деонтологическими основами, и критериями замера качеств в текущий период времени (или на определённом этапе развития страны) в рамках конкретного аспекта (конкретных аспектов)»²⁰⁷.

Согласно пункту 6 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, **«национальные интересы** Российской Федерации – объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищённости и устойчивого развития»²⁰⁸.

²⁰⁶ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Уч. – М.: Бек, 1995. – С. 55.

²⁰⁷ Гребнев Р.Д. Конституционное право на спорт / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2012. – 117 с. – С. 107–108.

²⁰⁸ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.01.2016. – № 1 (Ч. II). – Ст. 212

Вопросы для самоконтроля к Главе 2

1. Охарактеризуйте общее понятие управления.
2. Каковы признаки публичной власти?
3. Что следует понимать под государственным управлением?
4. В силу каких своих характеристик государственное управление отличается от других видов управления?
5. Раскройте основные концептуальные идеи И.Н. Барцица, Ю.Е. Аврутина, А.Б. Зеленцова, Е.В. Охотского, Г.В. Атаманчука, О.И. Чепунова о природе, концептах и особенностях публичного управления, а также о соотношении государственного управления и администрирования.
6. Что такое орган публичного управления и каковы его существенные признаки?
7. Что придаёт и обеспечивает системность структурно выстроенной совокупности органов публичного управления?
8. Какие функции выполняют органы публичного управления?
9. Раскройте основные концептуальные идеи В.В. Гребенникова и А.А. Соловьёва о роли и значении судебной власти в государственном управлении.
10. Какой продукт производится системой органов публичного управления?
11. Охарактеризуйте группы публичных интересов в некоторой конкретной сфере общественных отношений (на выбор).
12. Как соотносятся понятия государственного управления и государственной политики?
13. Раскройте основные концептуальные идеи А.Б. Зеленцова о публичной администрации.
14. Охарактеризуйте и сопоставьте основные концептуальные идеи А.А. Соловьёва, А.Б. Зеленцова, А.С. Дугенца и Ю.Н. Старилова об административной юстиции.
15. Охарактеризуйте и сопоставьте основные концептуальные идеи В.В. Еремяна, И.И. Овчинникова и А.А. Акмаловой о муниципальном управлении и о местном самоуправлении.

ГЛАВА 3. Правовое обеспечение публичного управления

§ 3.1. Место и значение правового регулирования и правового обеспечения в системе и процессе публичного управления

«Когда Государь повинуется Закону, то да не дерзнёт никто противиться оному»
Пётр I

Общие понятия

Исполнительная власть, отмечают А.Б. Зеленцов и О.А. Ястребов, облечается в правовую форму и осуществляется под эгидой закона, порождающего права и обязанности как для самой публичной администрации, так и для частных лиц... В правовом государстве властные полномочия публичной администрации, осуществляющей исполнительную власть, не беспредельны. Во имя подчинения общему благу они должны быть ограничены правовыми нормами²⁰⁹.

Одно из известных определений гласит: **«Регулирование** – управление, цель которого заключается в обеспечении близости текущих значений одной или нескольких координат объекта управления к их заданным значениям»²¹⁰.

Г.В. Мальцев писал, что **«управлять сферой общественных отношений невозможно, не регулируя их**. Управленческие и регулятивные воздействия входят в единые комплексы, развивают систему в одном направлении, поддерживают и оптимизируют системные характеристики, имеют общую информационную базу, производят согласованные упорядочивающие эффекты. Но тогда чем же они различаются? Видимо, прежде всего, назначением соответствующих процессов; управление есть комплекс воздействий на систему (объект), который упорядочивает курс её движения к определённой цели или целям, это – процесс, имеющий телеологическую (целевую) природу. Управление есть сознательное продвижение развития объекта к определённой цели, предотвращение при этом отклонений от курса, застоя, попятных движений. Регулирование есть комплекс воздействий на систему (объект),

²⁰⁹ Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: Уч. – М.: Статут, 2017. – 768 с. – С. 20, 19.

²¹⁰ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 17.

упорядочивающий её внутренние и внешние связи в соответствии с предустановленными нормами; это процесс, имеющий нормативную природу»²¹¹.

При этом, как обоснованно указывал Б.Н. Чичерин, «нет более опасного заблуждения, чем смешение силы власти с господством произвола, как превращение начала власти в самоцель. В основе функционирования государства должен лежать закон»²¹². В том числе **закон должен лежать в основе системы и процесса публичного управления.**

Законодательство Российской Империи гласило: «Империя Российская управляется на твёрдом основании положительных законов, учреждений и уставов, от Самодержавной Власти исходящих»²¹³.

Статьи 1, 4 и 15 Конституции Российской Федерации²¹⁴ устанавливают верховенство права и связанность системы государственной власти (а соответственно – и государственного управления) правом.

Публичное (государственное и муниципальное) управление и публичная политика реализуются с задействованием обширного спектра инструментариев, посредством которых органы публичного управления добиваются желаемых результатов, реализуют свои властно-управленческие полномочия с целью оказания необходимого администрирующего воздействия (управляющего понуждения или побуждения, стимулирования, ингибиции, рестрикции, редуцирования, пресечения, влияния и т.д.), с целью обеспечения поддержки или предотвращения социальных изменений.

Отбор инструментов осуществляется исходя из необходимости соответствия содержания и формы инструментов целям и задачам публичного управления в целом и по конкретным направлениям (в определённых сферах).

В числе регуляторных инструментов публичного управления, прежде всего, следует выделить нормативные правовые инструменты и привлекаемые органами публичной власти (задействуемые или

²¹¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 29.

²¹² Чичерин Б.Н. Россия накануне двадцатого столетия // Философия права. – СПб.: Наука, 1998.

²¹³ Св. Законов. Т. I. Ч. I. Раздел I. О законах. Изд. 1892 г. Ст. 47. Цит. по: Сакович В.А. Государственный контроль в России. Его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. Ч. 1. – СПб., 1896. – С. 2–3.

²¹⁴ Конституция Российской Федерации / Принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

стимулируемые к действию) инструменты саморегулирования. Последнее связано с тем, что право, как известно, является не единственной нормативной системой в обществе, а иные, помимо права, системы нормативной регламентации в некоторых сферах общественных отношений более эффективны, чем право, либо их приоритетное и доминантное применение по ряду вопросов детерминировано особой природой конкретной сферы отношений (например, в сферах религии²¹⁵, спорта²¹⁶, биоэтики²¹⁷).

Согласно нашей концепции, **правовое регулирование в системе публичного управления следует рассматривать в 2 аспектах:**

1) как нормативный правовой фундамент и платформа всего публичного управления в целом как процесса и всей системы публичного управления, а равно отдельных их сегментов и направлений;

2) как интегральный инструмент (линейка инструментов) публичного управления.

Правовое регулирование рассматривается во втором значении (то есть как интегральный инструмент или как пакет инструментов публичного управления) по той причине, что разновидностей правовых инструментов много.

Как правило, большая часть из того, что осуществляется в рамках и в процессе публичного управления, реализуется напрямую посредством или с использованием нормативного правового регулирования, получает тем или иным образом закрепление и/или отражение в законодательстве.

Нормативное правовое регулирование неоднородно по своей природе, а также по формам и особенностям правовых инструментариев и технологий. В общем объеме публичного нормативного правового

²¹⁵ См.: Понкин И.В. Автономный внеправовой нормативный порядок в сфере религии и защита государством религиозных чувств и достоинства личности верующих // Религия и право. – 2014. – № 3. – С. 8–11.

²¹⁶ См.: Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта. – М., 2013. – 143 с.; Понкина А.И. Автономность спорта: Теоретико-правовое исследование. – М., 2013. – 102 с.; Понкина А.И., Понкин И.В. К вопросу о понятии и особенностях автономного внеправового нормативного порядка в области спорта // Вестник Пермского Университета. Сер. «Юридические науки». – 2016. – № 1. – С. 28–34; Понкина А.И. Автономность, автономная институализация и автономные нормативные системы с точки зрения права // Право и образование. – 2013. – № 4. – С. 158–167; Редькина А.И. Концепция автономности в праве: теоретический аспект // Право и образование. – 2016. – № 11. – С. 13–21; Редькина А.И. Концепция автономности в праве: особенности, функции и проблемы применения // Право и образование. – 2016. – № 12. – С. 110–117; Шевченко О.А. Особенности регулирования труда в сфере профессионального спорта / Междунар. ассоц. спорт. права (IASL); Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России. – М., 2013. – 184 с.; Шевченко О.А. Международное и сравнительное трудовое право в сфере профессионального спорта. – М.: Проспект, 2014. – 104 с.

²¹⁷ См.: Понкин И.В., Понкина А.А. Биоэтика как наука и как *lex biomedica* // Право и образование. – 2014. – № 7. – С. 80–93.

регулирования основную массу составляют государственные нормативные правовые акты; муниципальные акты составляют меньшую часть.

Французский правовед XVII века Жан Домá (Jean Domat или Daumat) писал, что «каждое государство имеет два вида законов: непреложные законы – то есть те, которые являются естественными и поэтому всегда и везде ни одна власть не может ни изменить, ни отменить их; и произвольные (иначе – позитивные) законы – то есть те, которые законная власть может установить, изменить и отменить, когда это требуется, по своему усмотрению. Непреложные законы одинаковы для всех народов. Произвольные законы меняются в зависимости от времени и места: они особенны для каждого народа, и именно поэтому они также называются позитивными»²¹⁸. Таким образом, право подразделяется на естественное и позитивное – это общеизвестно.

Общим существенным признаком для норм права является их действие по неопределённому кругу лиц и их обязательный характер.

Каждая юридическая норма представляет собой веление, применяемое при наступлении известного условия²¹⁹.

То есть субъекты из референтной группы, подпадающей под действие нормы права, обязываются действовать в чётко определённых границах и по определённым правилам: обязываются выполнить согласно правовым предписаниям определённые действия (обязывающие нормы), или наделяются правомочиями (обеспечиваются правовыми возможностями) совершить определённые действия (управомочивающие нормы) или обязываются не совершать определённые действия, то есть обязываются соблюдать установленные правовые запреты (нормы-запреты). При этом исполняемость обязывающих правовых норм и запретительных правовых норм, как правило, прямо или косвенно обеспечивается угрозой применения и применением соответствующих принуждений и санкций (наказаний).

Нормативно-правовой механизм публичного управления и/или публичной политики – дискретная²²⁰ совокупность юридических средств (правовых методов и правовых процедур, материальных и процессуальных норм права, технических норм, актов правореализации), предусмотренных в рамках компетенции органа публичного управления для обеспечения исполнения им своих полномочий по отдельному предмету ведения или по отдельному вопросу.

²¹⁸ Цит. по: *Macarel L.A. Des tribunaux administratifs ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative* [Административные трибуналы или введение в изучение административной юриспруденции]. – Paris: Bureau du recueil des arrêts du Conseil d'Etat, 1828. – 581 p. – P. 4–5.

²¹⁹ *Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства.* – М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина, 1907. – 71 с. – С. 66.

²²⁰ **Дискретность** – свойство, противопоставляемое непрерывности, прерывность. – *Прим. авт.*

Цели и значение нормативного правового регулирования

Густав Радбрух позиционирует как общепризнанную первейшую задачу права – «правовую стабильность, мир, порядок», как вторую такую задачу – справедливость²²¹.

Нормативное правовое регулирование (как инструмент публичного управления) обобщённо направлено на:

1) создание базовых «правил игры» (правил поведения) в конкретных областях общественных отношений, установление и обеспечение определённых рамок для действий (поведения), отношений и взаимодействий, происходящих в обществе, в том числе в межличностных отношениях, социальной жизни, экономике и политике;

2) активное администрирование, включая изменение, общественных отношений и процессов, в том числе направленное на:

– упорядочение, поддержку и содействие развитию социальной, экономической, политической и других сфер жизни общества и соответствующих отношений территориально очерченного и подпадающего под суверенную юрисдикцию количественного объёма населения (в части таких отношений, допускаемо подлежащих упорядочению государством);

– точечное корригирование общественных отношений и процессов посредством направления (перенаправления) в необходимое русло («канализования»), а также изменения некоторых параметров отношений и процессов;

– рестрикцию и пресечение противоправных отношений и деяний;

– рестрикцию, ингибицию (замедление) и демпфирование (смягчение) нежелательных или представляющих опасность общественных отношений и процессов, редуцирование и демпфирование последствий таких отношений и процессов, превенцию конфликтов;

– санкционирование, стимулирование (катализацию и т.д.), синергетическое усиление желаемых или экспектативно позитивных отношений и процессов;

– правовую охрану и защиту подлежащих такой охране и защите объектов;

– удержание общественных отношений и процессов в казуально (по обстоятельствам) необходимом состоянии устойчивости, стабильности, ригидности, или, напротив – в казуально необходимом состоянии развития (изменений);

²²¹ Радбрух Г. Философия права: Пер. с нем. – М.: Международные отношения, 2004. – С. 99.

– ограждение субъектов общественных отношений и участников процессов от необоснованного и, соответственно, избыточного вмешательства органов публичного управления;

– реализацию воспитательной функции и превенцию правонарушений;

3) создание гарантий, условий и процедур взаимодействия между органами публичного управления и всеми прочими субъектами, а равно взаимодействия указанных органов между собой;

4) воспроизводство, перманентную омологацию²²² (усовершенствование, улучшение характеристик с целью приведения в соответствие определённым стандартам или требованиям либо в соответствие актуальным вызовам) нормативного правового регулирования и (с должной периодичностью) систематизацию массивов нормативного правового регулирования;

5) регулирование построения, функционирования и воспроизводства самой «публично-властной машины» – системы публичного управления (в широком её понимании).

Виды нормативных правовых инструментов

Нормативные правовые инструменты публичного управления могут быть:

- непосредственного и опосредованного регулирования;
- прямого и косвенного регулирования;
- открытые и защищённые особым режимом тайны;
- ординарные (единичные, «простые»), пакетированные и комплексные;
- единоразовые и многократно применяемые;
- дискретные²²³ или длящиеся во времени;
- полнообъёмные и частичные;
- массивные и аксиальные (точечные);
- институциональные и внеинституциональные (последние, например, при делегировании отдельных публично-властных полномочий негосударственным операторам);

²²² Термин «омологация» отражает усовершенствование объекта или процесса и улучшение его характеристик с целью соответствия определённым конкретным стандартам и требованиям и в привязке к достижению соответствия таким стандартам и требованиям. – *Прим авт.*

²²³ **Дискретность** – свойство, противопоставляемое непрерывности, прерывность. – *Прим. авт.* **Дискретное воздействие** (англ. – «discrete action») – «воздействие, значения которого определены в ступенчатой шкале» (Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 14).

– регулирования в нормальных условиях и регулирования в девиантных или кризисных условиях.

Инструменты работы с массивами нормативно-правового регулирования

Работа непосредственно с массивами нормативно-правового регулирования может осуществляться посредством следующих инструментариев:

– принятие (издание) новых и изменяющих существующее правовое регулирование нормативных правовых актов;

– варьирование уровня и, соответственно, силы нормативного правового акта – принятие различных по уровню и форме актов (к примеру – федеральных законов или федеральных конституционных законов; известный пример – когда норму о ежегодных отчётах Правительства РФ о результатах его деятельности перед Государственной Думой ФС РФ вполне возможно было закрепить Федеральным конституционным законом, однако же её закрепили в Конституции РФ);

– варьирование императивности правовых норм и степени детализации правового регулирования;

– систематизация законодательства, в том числе кодификация, рекодификация и декодификация законодательства.

Отбор инструментов нормативного правового регулирования

Право представляет собой уникальный ресурс для органов публичного управления, поскольку только органы публичной власти могут в одностороннем порядке определять или изменять общие правила в той или иной сфере. Правотворчество является недоступным для частных субъектов, которые лишь только в некоторых отдельных ситуациях могут иметь доступ к некоторым другим инструментам публичного управления и использовать их.

В большинстве случаев своевременное издание адекватных ситуации правовых норм является достаточным для достижения планируемых и ожидаемых результатов. Первой реакцией государства на возникающие разного рода существенные проблемы является, как правило, принятие соответствующего правового регулирования – законодательного и/или подзаконного. При этом большое значение имеют мониторинг и обеспечение исполнения нормативных актов.

В определённых областях общественных отношений обычно комплексно задействуются пакеты нормативных правовых инструментариев, применение которых функционально-логически

распределено во времени и характеризуется устойчивостью и преемственностью. И тогда обоснованно говорить о правовых режимах регулирования общественных отношений в той или иной области.

Согласно Стивену Краснеру, **режим** – это комплекс «явных и имплицитных принципов, норм, правил и процедур принятия и реализации решений, вокруг которых ожидания причастных лиц сходятся в определённой области отношений»²²⁴.

Лес Пэл пишет, что разумный процесс выбора инструментов государственного управления требует учёта всех возможно применимых и ожидаемо эффективно применимых в соответствующей ситуации инструментов в целом, критериев отбора таких инструментов, а также зависит от характера подлежащей решению проблемы, от состояния общественного мнения, от приоритетов актуальной государственной политики и т.д. Перед использованием такого инструмента публичного управления, как правовое регулирование, возникают, как правило, следующие существенно важные вопросы, нахождение ответов на которые необходимо для более корректного выбора конкретного инструмента. Если правовой инструментарий необходим, что именно он должен представлять собой (закон или подзаконный акт либо достаточно концептуально-доктринального акта)? Если правовое регулирование не является действительно подходящим инструментом в конкретной ситуации, какие иные инструменты можно использовать (субсидии, субвенции, варьирование ставками налогов, акцизов и таможенных сборов, информационные инструменты)? Является ли прямое воздействие на поведение соответствующих субъектов ключевой целью управления, либо же задача заключается в оказании влияния на более фундаментальные аспекты – такие, как, например, культурный или социальный контекст таких отношений? В какой степени государство вообще должно быть вовлечено в решение таких задач, или же это является вопросом работы с группами социального или частного сектора для обеспечения их способности самостоятельно решать проблемы такого рода?²²⁵

²²⁴ *Krasner S.D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables [Структурные причины и последствия режима: режимы как промежуточные переменные] // International Regimes / Edited by S.D. Krasner. – Ithaca (N.Y., USA): Cornell University Press, 1983. – P. 1–21. – P. 2.*

²²⁵ *Pal L. «There ought to be a law!» Instrument Choice: An Overview of the Issues [«Там должен быть закон!» Выбор инструментов: обзор вопросов] / Research and Statistics Division of the Department of Justice (Canada) // <http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-jsp/rp02_10-dr02_10/rp02_10.pdf>. – 2000. – 19 p. – P. 2.*

§ 3.2. Проблемы и пределы возможностей задействования правового регулирования в публичном управлении

Осуществление правового регулирования (как инструмента публичного управления) может сталкиваться с рядом проблем.

Детерминанты ограниченности возможностей задействования правового регулирования в качестве инструмента публичного управления

Правовое регулирование далеко не всегда может являться подтверждаемо эффективным и релевантным²²⁶ инструментом публичного управления. Правовое регулирование может просто даже не отвечать складывающимся условиям и объективным обстоятельствам, может не подходить в силу чрезмерной дороговизны правоприменения (например, в случае обеспечения контроля над достаточно сложными процессами и управления ими) или его предметно-объектной или функциональной ограниченности в силу объективных обстоятельств.

В числе **объективных детерминантов ограниченности возможностей задействования правового регулирования в качестве инструмента публичного управления** можно выделить следующие:

– негибкость (ригидность) и сложность оперативной адаптируемости нормативного правового регулирования к быстро изменяющимся условиям; известная «неповоротливость», инертность законодательства, высокая сложность быстрого принятия новых и направленных на изменение существующего регулирования законов (а далеко не все ситуации могут быть урегулированы подзаконными актами, более гибкими и оперативными в этом отношении);

– связанность системы нормативного правового регулирования тенденциями излишней зарегулированности, запутанности, загромождённости и «загрязнённости» законодательства избыточным и неэффективным нормативным материалом, а также накопления правовых пробелов и внутренних коллизий;

– высокая затратность и определённая громоздкость процессуального аппарата;

– проблемы иерархизации правовых норм;

²²⁶ **Прагматическая релевантность** – характеристика, отражающая наличие у чего-либо прикладного значения и способности существенно соответствовать рациональным ожиданиям ценности и полезности для пользователя. – *Прим авт.*

– контрверсивность правового регулирования нормам автономных внеправовых нормативных порядков в случаях приоритетности действия последних;

– нередко юридико-лингвистическая неоднозначность норм права, влекущая проблемы правоприменения, влияющая на применение правового регулирования в качестве инструмента.

В ряде ситуаций может быть более корректным, релевантным и адекватным ситуации задействование других инструментов публичного управления, в том числе – рыночных инструментов, консоциативного сочетания нормативного правового регулирования и саморегулирования, инструментов стимулирования и поощрения, информационных инструментов и др. Тем не менее, для государства в лице его органов государственного управления и должностных лиц (и политиков во власти) именно правовое регулирование зачастую является наиболее приемлемым инструментом государственного управления, поскольку позволяет (в большинстве случаев) достаточно успешно реагировать на возникающие проблемы, непосредственно влиять на поведение субъектов конкретных правоотношений и на определённые ситуации и процессы.

Невозможность «стерильности» права

По словам С.Ф. Ударцева, «право заполняет всё правовое пространство, и в ходе развития происходят его изменение, трансформация, переформатирование структуры, появление новых сфер правового регулирования», при этом «право многочисленными нитями связано с обществом, как и само государство»²²⁷.

Как обоснованно указывал Г.В. Мальцев, «“стерильное” право – это не более чем плод воображения. Юридические нормы, точно так же как правовые институты, принципы, знания и т.д., несут более или менее определённую идеологическую нагрузку, в том смысле, что их содержание формируется социальными интересами, проникнуто началами борьбы и компромиссов между различными общественными группами и классами. Это значит, что господствующая идеология дана в системе права не только и не столько в форме отдельных конституционных и иных декларативных положений, о которых шла речь выше, сколько в виде общей руководящей линии для внутренней организации всей системы и парадигм для решения определённых юридических проблем. Право исторически никогда не было автономным социальным образованием, отделённым от господствующих или борющихся общественных идеологий. Законодатель, субъект правотворчества – не абстрактная фигура, не абсолютный дух или

²²⁷ Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). – СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015. – 388 с. – С. 199, 130.

потустороннее существо, он живёт и действует в центре общественных событий, и на него обрушивается лавина всевозможных социальных влияний, да и сам он не мог бы выполнить свою роль, не заняв определённой позиции по отношению к различным общественным силам и влияниям»²²⁸.

Поэтому, хотя, по словам В.Д. Зорькина, «без правовой модернизации у России нет будущего»²²⁹, такая модернизация не может противоречить цивилизационному коду России и её устоям.

Неслучайно японский правовед И. Нода обоснованно утверждает: «Каждая правовая система является неотъемлемым элементом культуры, детерминирована историческими и географическими факторами. Отсюда и проистекают её специфические черты... Эта ментальность столь же стабильна, как и гены. Поэтому правопонимание трудно (чтобы не сказать невозможно) изменить»²³⁰.

²²⁸ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 694.

²²⁹ Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. – М.: Норма – Инфра-М, 2015. – С. 69.

²³⁰ Нода И. Сравнительное правоведение в Японии: Прошлое и настоящее // Очерки сравнительного права: Сб. – М., 1981. – С. 247. Цит. по: Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с. – С. 5.

§ 3.3. Детерминанты системности нормативного правового регулирования

В контексте публичного управления огромное значение имеет системность нормативного правового регулирования.

Системность – неотъемлемое свойство любого типа права, её наличие указывает на то, что право является не случайным набором разрозненных юридических норм, а целостным устойчивым образованием²³¹, органичным нормативным формированием.

Любая система – это совокупность элементов, находящихся во взаимодействии друг с другом; система может содержать в себе подсистемы: *Omne majus continet in se minus* («каждое большее содержит в себе меньшее»)²³².

По Н.А. Михалевой, «**под системой понимается** упорядоченное определённым способом множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некое целостное единство. Каждая система представляет собой сложное образование и состоит из ряда подсистем. Важной особенностью системы является наличие в ней новых интегративных качеств, не свойственных образующим её частям. Структура понимается как внутренняя организация, способ связи элементов в целостное системное образование, совокупность устойчивых отношений между элементами. Таким образом, система – это целостное единство, совокупность завершённых компонентов»²³³.

«**Системность права**, согласно позиции С.С. Алексеева, – это такое его свойство, которое вместе со свойствами нормативности, формальной определённости и другими обуславливает социальную ценность права... Благодаря системности юридически разнородные правовые нормы способны регулировать общественные отношения системно... в комплексе, взаимосвязанными методами, обеспечивая дифференцированное и, вместе с тем, единое, согласованное воздействие на общественные отношения»²³⁴.

²³¹ *Марченко М.Н.* Теория государства и права: Уч. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Велби; Проспект, 2004. – 640 с. – С. 561.

²³² *Алексеев С.В.* Спортивное право России: Уч. / Под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2012. – 1055 с. – С. 149.

²³³ *Михалева Н.А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). – М.: Юркомпани, 2010. – 366 с. – С. 54–55.

²³⁴ *Алексеев С.С.* Структура советского права. – М., 1975. – С. 72.

Согласно нашей концепции, **единство системы правового обеспечения государственного управления обеспечивается** (к примеру, в Российской Федерации), **в числе прочего, следующими детерминантами:**

– верховенство Конституции, выступающей системным аттрактором²³⁵ всей нормативной массы, её фундаментальная учредительная и центральная системообразующая и порядкообразующая роль в организации, упорядочении (создании каркаса, контуров и иерархий, систем интерреляций) и обеспечении жизнеспособности всей системы законодательства;

– единство топологии и природы системы законодательства Российской Федерации (в определённой мере – децентрализованного в отношениях между Федерацией и её субъектами), обеспечиваемое связанностью единством императивной отнесённости (привязки, относимости) к романо-германской правовой семье и единством в учёте российских правовых традиций и устоев;

– связанность единством в императивной соотнесённости с устоявшейся в России системой принципов и правил юридической техники;

– связанность пределами юридического пространства, а также каркасом и рамками публичного порядка суверенного государства;

– связанность единой и преемственной государственной политикой в сфере правового регулирования.

На уровне Конституции Российской Федерации такая системность обеспечивается следующими конституционно-правовыми нормами:

1) принцип высшей юридической силы Конституции РФ (Конституция Российской Федерации, согласно части 1 статьи 15, имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации; законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны и, соответственно, не могут противоречить Конституции Российской Федерации);

2) принцип особой конституционно-правовой силы и особой конституционно-правовой защищённости комплекса основ конституционного строя Российской Федерации (глава 1 Конституции РФ; согласно части 2 статьи 16 Конституции РФ: «никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации»; глава 9 Конституции РФ);

3) принцип правового государства (часть 1 статьи 1 Конституции РФ);

²³⁵ **Аттрактор** – это «точка» или «область» схождения (сходимости), притяжения и сопряжения, стремления в фазовом пространстве динамической системы. – *Прим. авт.*

4) включение Конституцией РФ общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации в её правовую систему в качестве составной её части (часть 4 статьи 15 Конституции РФ) – при верховенстве Конституции РФ;

5) принцип разделения властей (статья 10 Конституции РФ);

6) принцип государственной целостности РФ (часть 3 статьи 5 Конституции РФ);

7) принцип государственного суверенитета РФ (часть 1 статьи 4 Конституции РФ);

8) принцип единства системы государственной власти (часть 3 статьи 5 Конституции РФ);

9) конституционные требования единства – к системности комплексов органов исполнительной власти, судебной власти и прокуратуры (соответственно – часть 2 статьи 77, часть 3 статьи 118, часть 2 статьи 128, часть 1 статьи 129 Конституции РФ);

10) принцип равенства прав, свобод и обязанностей граждан РФ перед законом и судом (часть 2 статьи 6, часть 1 статьи 19 Конституции РФ);

11) принцип светскости государства (статьи 14 и 13 Конституции РФ);

12) принцип равноправия народов в РФ (часть 3 статьи 5 Конституции РФ);

13) принцип конституционной ответственности (вытекает из ряда статей);

14) особо сложный характер изменения (пересмотра) глав 1, 2 и 9 Конституции РФ).

Вопросы для самоконтроля к Главе 3

1. Что такое право (как правовое регулирование)?
2. Что такое норма права? Какие выделяют признаки, внутрискруктурные элементы и виды нормы права?
3. Каковы место и значение правового регулирования и правового обеспечения в системе и процессе публичного управления?
4. Что такое правовой механизм?
5. Охарактеризуйте основные виды нормативных правовых инструментов публичного управления.
6. Каковы признаки и детерминанты системности нормативного правового регулирования?
7. Каковы детерминанты ограниченности возможностей задействия правового регулирования в качестве инструмента публичного управления?
8. Раскройте основные положения теории Г.В. Мальцева о социальных и нравственных основаниях права.
9. Раскройте основные концептуальные идеи А.А. Соловьёва о кодификации и иных способах систематизации законодательства.
10. Раскройте основные концептуальные идеи Рудольфа фон Иеринга, Г.В. Мальцева, Д.А. Керимова и В.М. Баранова о качестве правового регулирования.
11. Раскройте основные концептуальные идеи С.С. Алексеева и В.М. Сырых о структуре системы права и об отраслях права.
12. Раскройте основные концептуальные идеи Г.В. Мальцева, О.Е. Кутафина, Д.А. Керимова, В.Д. Зорькина, М.В. Баглая, Н.А. Михалевой, В.О. Лучина, С.А. Авакьяна, С.Ф. Ударцева, М.В. Маркгейм, В.И. Лафитского о роли и значении Конституции.
13. Раскройте основные концептуальные идеи Г.В. Мальцева, А.И. Редькиной (Понкиной) и О.А. Шевченко об автономности в праве и в управлении.
14. Охарактеризуйте понятие и структуру служебного права.

ГЛАВА 4. Универсум, онтология, процесс публичного управления

§ 4.1. Юридическое пространство и пространство публичного управления

В контексте научного исследования особенностей публичного управления представляют интерес вопросы о том, где существует («бытийствует», реализуется, проявляется) таковое управление, в каком пространстве, можно ли как-то чётко определить суть этого пространства и установить его границы.

Таким универсумом онтологии («бытийствования») публичного управления, помимо чисто инструментальной привязки к географической территории, на которую распространяется суверенная публичная власть в данном государстве, выступает так называемое юридическое пространство (правовое пространство). Общепризнанного унифицированного определения этого понятия не существует, что связано в немалой степени с многоаспектностью этого понятия.

Как пишет И.Н. Барциц, пространство и время – формы бытия материальных и духовных объектов и процессов; при этом «пространство вводится в правопведение в качестве тщательно разработанной философской категории, характеризующей структурность и протяжённость материальных систем»²³⁶. От себя добавим ещё один признак – распределённость, связанную с атрибутированием объектам определённых уникальных образов мест.

Согласно М.К. Звереву, образ места – это «вид приспособления пространства к нуждам его обитателей»²³⁷.

Юридическое пространство – это нечётко фиксируемый в материальном мире исчерпывающе совпадающий набор материальных предметов и атрибутируемых им признаков. Во многом понятие «юридическое пространство» – это представляемое пространство, связанное с системой образов, некоторым конкретным образом распределённых.

Переход от видимого пространства, отмечает финский математик Рольф Неванлинна, «к представляемому происходит только частично путём процесса абстрагирования, т.е. исключения не имеющих значения деталей и качеств. В существенной части этот переход обуславливается

²³⁶ Барциц И.Н. Конституционно-правовое пространство Российской Федерации: Автореф. дис. докт. юридич. наук / РАГС. – М., 2001.

²³⁷ Зверев М.К. Пространственная организация демократического общества: Уч. / Калинингр. ун-т. – Калининград, 1995. – 69 с. – С. 9.

также конструктивным, можно сказать – продуктивным моментом. При описании происхождения понятий последнему обстоятельству в общем случае не уделяется достаточного внимания. Обычно односторонне подчёркивается абстрагирование, а о дополняющей тенденции, существенной для процесса идеализации, почти ничего не говорится. Между тем именно последний момент придаёт понятиям и идеям их подлинную «производительную силу» и двигает мышление вперёд»²³⁸. Полагаем, именно абстрактное мышление позволит более точно понять природу и суть понятия «юридическое пространство». Если же его ограничивать привязкой только к географии, то, пожалуй, незачем и вводить лишние понятия, если можно обойтись словосочетанием «территория действия публичного управления» или «территория действия права». Однако же рассматриваемое понятие является существенно более глубоким феноменом.

Пьер Бурдьё определял юридическое пространство как «социальное пространство, организованное вокруг конверсии прямого конфликта между непосредственно заинтересованными сторонами в юридически урегулированный спор между профессионалами, действующими на основании полномочий. Кроме того, это пространство, в котором такие споры существуют»²³⁹. Согласно концепции Пьера Бурдьё, юридическое пространство является пространством, пользующимся значительной символической властью, однако в целом меньшей автономией, чем иные виды социального пространства²⁴⁰.

Вслед за Пьером Бурдьё, Маурисио Гарсия-Вийехас утверждает, что правовое пространство – это «социальное пространство, в котором участники оспаривают толкование правовых форм и правовое видение закона и общества; участники юридического пространства состязаются за присвоение символической власти, подразумеваемой текстами законов»²⁴¹.

По мнению Макса Вебера, целью правовых систем является так или иначе «стабилизация и упорядочение элемента неопределённости, типичного для внеправового регулирования отношений между

²³⁸ Неванлинна Р. Пространство, время и относительность: Пер. с нем. Г.А. Вольперта / Под ред. И.М. Яглома. – М.: Мир, 1966. – 230 с. – С. 21.

²³⁹ Bourdieu P. The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field [Власть права. К социологии юридического поля] // Hastings Law Journal. – 1987. – Vol. 38 (5). – P. 814–853. – P. 831.

²⁴⁰ Bourdieu P. The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field [Власть права. К социологии юридического поля] // Hastings Law Journal. – 1987. – Vol. 38 (5). – P. 814–853. – P. 838 etc.

²⁴¹ García-Villegas M. Comparative Sociology of Law: Legal Fields, Legal Scholarships, and Social Sciences in Europe and the United States [Сравнительная социология права: правовые области, юридические школы и социальные науки в Европе и США] // Law & Social Inquiry. – 2006, Spring. – Vol. 31. – № 2. – P. 343–382. – P. 346–347.

субъектами»²⁴². Поэтому, как указывает Наоми Риньютц Урсоиу, правовая система предлагает различным субъектам определённую (или, как минимум, высокую степень её вероятности), поэтому в связи с приведением в исполнение установленных специализированными органами принудительных мер другие субъекты будут действовать определённым предсказуемым образом. Итак, традиционные юридические пространства определяют рамки правоотношений и/или правовой статус, регулируемый законом. По мнению ряда авторов, зачастую юридическое пространство создаёт свой объект регулирования. В реальности юридическое пространство в контексте публичного управления обретает свои определяющие характеристики и особенности посредством формирования вокруг себя стандарта надлежащего управления – принципа, установленного и существующего постольку, поскольку он признаётся законом²⁴³.

В концепции И.Н. Барцица «правовое пространство интерпретируется как сфера регламентации юридическими нормами правомерного поведения государства, его составных частей и граждан в границах территории данного государства и конкретного исторического времени»²⁴⁴.

Согласно подходу В.В. Суханова, «правовое пространство является специфической формой социально-физического пространства для всех элементов содержания права» и «имеет три неразрывно связанные формы: общественное, локализованное и индивидуальное правовое пространство, – находящиеся в системной связи», при этом конкретность этой связи задаётся «комплексом экономических, политических, историко-культурных и идейных факторов»²⁴⁵.

Ральф Вайлд рассматривает юридическое пространство как «территориально-пространственную основу юрисдикции» – в том значении, в каком оно понимается, например, различными международными договорами: юридическое пространство находится в рамках границ государства, участвующего в каком-либо международном договоре²⁴⁶.

²⁴² Weber M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* [Хозяйство и общество. Очерки понимающей социологии] / Ed. by G. Roth, C. Wittich. – Berkeley: University of California Press, 1978.

²⁴³ Reniutz Ursoiu N. *Good Administration Quo Vadis: Legality or Efficiency?* [Хорошее управление, куда ты движешься: законность или эффективность?] // Uppsala Faculty of Law Working Paper. – 2011. – № 5. – 44 p. – P. 19–20.

²⁴⁴ Барциц И.Н. *Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики*. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000. – 496 с. – С. 24.

²⁴⁵ Суханов В.В. *Правовое пространство и его формы: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01*. – М., 2005.

²⁴⁶ Wilde R. *The «Legal Space» or «Espace Juridique» of the European Convention on Human Rights: Is It Relevant to Extraterritorial State Action?* [«Правовое пространство» или «Espace Juridique» Европейской конвенции о правах человека: имеет ли значение

В целом, сегодня наиболее серьёзно проработан именно этот аспект правового пространства – тема конституционно-правового пространства как вида правового пространства.

В частности, И.Н. Барциц определяет конституционно-правовое пространство Российской Федерации как «сферу регулирования юридическими нормами моделей правомерного поведения государства, его составных частей и граждан в конкретное историческое время в границах территории, на которую распространяется действие принципа верховенства Конституции Российской Федерации», а в качестве признаков конституционно-правового пространства выделяет следующие: «1) суверенитет государства над всей его территорией; 2) непрерывность, однородность и целостность; 3) территориальная ограниченность; 4) системно-структурный характер; 5) внутреннее единство; 6) внешнее единство; 7) преемственность»²⁴⁷.

Внутренняя организация юридического пространства обусловлена, как считает Седа Калем, его внутренними документами, типичным поведением и ценностями, которые такое пространство определяют. Вхождение в юридическое пространство можно рассматривать в качестве согласия разрешать любые возникающие конфликты законными способами²⁴⁸.

По мнению Боавентуры де Суза-Сантос, юридическое пространство возникает в рамках правового порядка посредством проекции существующих социальных условий при принятии правовых норм²⁴⁹.

Согласно Джону Линдсею, юридическое пространство можно рассматривать также в качестве степени свободы действий, которая предоставляется субъектам в определённых правовых рамках (при обеспечении некоторой гибкости таких рамок) и которая даёт им возможность осуществлять свой выбор таким образом, чтобы это отражало их уникальные потребности, стремления, а также условия, в которых они находятся²⁵⁰.

экстерриториальное государственное действие?]) // *European Human Rights Law Review*. – 2005. – Issue 2. – P. 115–124. – P. 116 etc.

²⁴⁷ Барциц И.Н. Конституционно-правовое пространство Российской Федерации: Автореф. дис. докт. юрид. наук / РАГС. – М., 2001.

²⁴⁸ Kalem S. Contested meanings – imagined practices: law at the intersection of mediation and legal profession. A socio-legal study of the juridical field in Turkey [Оспариваемые значения – воображаемые практики: Закон на пересечении медиативной и юридической профессий. Социально-правовое исследование юридической сферы в Турции]. – Ann Arbor: ProQuest LLC., 2010. – 318 p. – P. 89–90.

²⁴⁹ De Sousa-Santos B. Una cartografía simbólica de las representaciones sociales: Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho [Символическая картография социальных представлений: Прологомены к постмодернистской концепции права] // *Nueva Sociedad*. – 1991. – № 116. – P. 18–38.

²⁵⁰ Lindsay J. Designing legal space: law as an enabling tool in community-based management [Проектирование правового пространства: право как инструмент, обеспечивающий общинное управление] / Plenary Presentation, International CBNRM

По мнению Шарлотты Жирар, понятие нормативного пространства является менее жёстким, чем, например, понятие правового порядка или юридической системы. Правовой порядок, правовая система, нормативное пространство основываются на критерии когерентности, что оправдывает их определённую закрытость, однако не абсолютную, поскольку нормативное пространство может включать в себя незаконченные или незавершённые правовые порядки. Таким образом, юридическое пространство является незамкнутой системой²⁵¹.

Исторически сложилось так, что границы юридического пространства расширяются по мере развития прогресса и усложняются в процессе социального структурирования²⁵².

Внутри юридического пространства, пишет Маурисио Гарсия-Вийехас, участники, находящиеся на разных позициях и наделённые разными правами и обязанностями, состязаются за возможность оставить за собой последнее слово о значении и рамках закона. Такая состязательность является не только интеллектуальной, но и политической, в силу того, что большинство правовых споров имеет прямые последствия для распределения власти в политическом пространстве. Юридическое пространство в его величии, со своими обрядами и неприкосновенными ценностями, не поддаётся сокращению только за счёт существующих экономических сил²⁵³. При этом позиции, права и обязанности действующих субъектов в юридическом пространстве являются выражением правовой и политической культуры, которая существует в каждой правовой традиции и которая тесно связана с конкретными типами государства и политической легитимизации²⁵⁴.

Workshop, Washington D.C., USA, 10–14 May 1998 // <http://www.cbnrm.net/pdf/lindsay_001.pdf>. – 16 p. – P. 1, 8.

²⁵¹ Girard C. Procès équitable et enchevêtrement des espaces normatifs (Réflexions sur la problématique générale) [Справедливое судебное разбирательство и запутанность нормативных пространств (Размышления об общей проблеме)] // <http://hal-paris1.archives-ouvertes.fr/docs/00/41/90/87/PDF/Proces_equitable_et_enchevetrement_des_espaces_normatifs_-_Girard_Charlotte.pdf>. – 25 p. – P. 2.

²⁵² Pérez Martínez M.A., Pardo Hernández F., Consuelo Zurita Mezquita, del G. Regulación jurídica del espectro radioeléctrico en México. Análisis de la derogada Ley Televisa [Правовое регулирование сферы радиоэлектронного вещания в Мексике...] // <<http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/espectroradioelectrico.pdf>>. – 46 p. – P. 2.

²⁵³ García-Villegas M. Comparative Sociology of Law: Legal Fields, Legal Scholarships, and Social Sciences in Europe and the United States [Сравнительная социология права: правовые области, юридические школы и социальные науки в Европе и США] // Law & Social Inquiry. – 2006, Spring. – Vol. 31. – № 2. – P. 343–382. – P. 346.

²⁵⁴ García-Villegas M. Comparative Sociology of Law: Legal Fields, Legal Scholarships, and Social Sciences in Europe and the United States [Сравнительная социология права: правовые области, юридические школы и социальные науки в Европе и США] // Law & Social Inquiry. – 2006, Spring. – Vol. 31. – № 2. – P. 343–382. – P. 368.

Согласно нашей концепции, понятие **«юридическое пространство»** следует рассматривать в нескольких аспектах.

В философско-правовом понимании юридическое пространство (в контексте публичного управления) – это универсум объективации и онтологии права (в том числе – как основы публичного управления), а также объективации и онтологии собственно публичного управления (как связанной правом деятельности публичной администрации) и, в частности, правового регулирования (как фундаментальной основы и одного из интегральных инструментов публичного управления).

В политико-географическом понимании границы юридического пространства суверенного государства совпадают с границами территории юрисдикции этого государства.

В юридино-техническом (инструментальном) понимании юридическое пространство есть представляемое пространство, выражающее матрицу, в рамках и на основе которой каждому элементу совокупности правовых норм, нормативно-правовых актов, правовых и юридически-значимых явлений, отношений и событий, субъектов и объектов публичного управления, публично-правовым и другим правовым отношениям атрибутируются свои наборы параметров, привязывающих их к определённому «образу места» в этой матрице, а также определяется, как формальное право, как формальная правовая система взаимодействует (в рамках такой топологии) с субъектами и объектами публичного управления сообразно конкретным обстоятельствам (предоставляя определённую свободу такого взаимодействия).

Отметим также, что юридическое пространство в зависимости от «системы координат» толкования может быть как содержательно уже нормативного пространства (право – не единственный регулятор в обществе), так и содержательно шире его, учитывая соотношение масштабов и других весовых параметров публичного порядка и автономных внеправовых (экстра-правовых) нормативных порядков²⁵⁵.

²⁵⁵ Относительно автономных внеправовых (экстра-правовых) нормативных порядков см.: *Понкин И.В.* Автономный внеправовой нормативный порядок в сфере религии и защита государством религиозных чувств и достоинства личности верующих // *Религия и право.* – 2014. – № 3. – С. 8–11; *Понкина А.И.* Государственное управление и автономная институализация в области спорта. – М., 2013. – 143 с.; *Понкина А.И.* Автономность спорта: Теоретико-правовое исследование. – М., 2013. – 102 с.; *Понкина А.И., Понкин И.В.* К вопросу о понятии и особенностях автономного внеправового нормативного порядка в области спорта // *Вестник Пермского Университета. Сер. «Юридические науки».* – 2016. – № 1. – С. 28–34.

Пространство государственного управления

По В.И. Якунину, В.Э. Багдасаряну и С.С. Сулакшину, «государство осваивает кроме авансены политики ещё и пространство за ширмой, раздвигая рамки своего функционирования»²⁵⁶.

Что есть пространство государственного управления – вопрос очень сложный.

Согласно нашей концепции (пока без авторской дефиниции), **пространство государственного управления** – это универсум онтологии государственного управления, представляющий собой пространство сложно переплетённых и разнородных полномочий, обязанностей и ответственностей, солидарностей и консоциаций, противоречий и состязательностей, интересов, интенций и ожиданий, пространство пересечения многочисленных и сложно взаимодействующих порядков, с которыми сталкивается система органов государственного управления, и того порядка, который представляется системой органов государственного управления, и того интегрального порядка, который выступает продуктом функционирования системы органов государственного управления. Пространство государственного управления охватывает сложно накладываемые друг на друга и находящиеся в сложных интерреляциях физическое (географическое) пространство (в рамках территории суверенного государства), юридическое пространство, культурно-коммуникативное пространство.

²⁵⁶ Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Новые технологии борьбы с российской государственностью. – М.: Научный эксперт, 2009. – 424 с. – С. 5.

§ 4.2. Понятие «порядок» в публичном управлении

Мы должны блюсти закон и порядок.
Уинстон Черчилль, 07.02.1911

Закон и порядок в обществе создают основу
для стабильности и развития.
Ли Куан Ю. Сингапурская история

Абрис вопроса

Основным наиболее важным продуктом системы публичного управления является порядок.

Соответственно, в тематическом горизонте правового обеспечения и реализации государственного управления имеет существенное значение вопрос о понятии «порядок».

Адекватные и релевантные²⁵⁷ понимание и толкование термина «порядок» представляют высокое научно-теоретическое и научно-практическое значение ещё и потому, что подходы к интерпретации понятий «публичный порядок», «общественный порядок», «социальный порядок», к интерпретации понятий «правовой порядок» и «правопорядок» (мы различаем эти понятия), к пониманию и толкованию, обеспечению и защите национального публичного порядка (франц. – *«l'Ordre public»*) государства, особенности интерреляций между публичным порядком и автономными порядками (например, в сферах спорта, религии, университетского образования, медицинской деонтологии, биотехнологий), между государственным правовым порядком и автономными экстра-правовыми нормативными порядками, ряд других тем неминуемо выводят на вопрос о содержании ключевого здесь понятия «порядок».

На сегодня тема порядка в праве и в публичном управлении является крайне слабо исследованной.

Проблема, однако, заключается в том, что в научной литературе мы легко можем обнаружить описание способов достижения и поддержания правопорядка, описание различных установленных порядков тех или иных юридических действий, даже определения правопорядка²⁵⁸, публичного порядка²⁵⁹, автономного внеправового (экстра-правового) нормативного

²⁵⁷ **Прагматическая релевантность** – характеристика, отражающая наличие у чего-либо прикладного значения и способности существенно соответствовать рациональным ожиданиям ценности и полезности для пользователя. – *Прим авт.*

²⁵⁸ См., например: § 5. Понятие правопорядка // *Скакун О.Ф.* Теория государства и права: Уч. – Харьков: Консум; Университет МВД Украины, 2000.

²⁵⁹ См., например: *Кузнецов М.Н.* О содержании понятия «публичный порядок» // Нравственные императивы в праве. – 2011. – № 2. – С. 3–32. *Бабурин С.Н.* Мир империй: территория государства и мировой порядок. – М.: Магистр; Инфра-М, 2013. – 829 с.

порядка²⁶⁰, но, увы, не определение того, чем же, собственно, является порядок.

Не помощники здесь и общие толковые словари, дающие слишком упрощённые дефиниции.

По словам Олвина Тоффлера, «современная западная цивилизация достигла необычайных высот в искусстве расчленения целого на части, а именно в разложении на мельчайшие компоненты. Мы изрядно преуспели в этом искусстве, преуспели настолько, что нередко забываем собрать разъятые части в то единое целое, которое они некогда составляли. Особенно изощрённые формы искусство разложения целого на составные части приняло в науке»²⁶¹.

Разобравшись в том, что есть обеспечение порядка, и даже понемногу подбираясь к пониманию того, что такое дезорганизация²⁶², современная наука «забыла», что такое есть собственно феномен порядка. И этот пробел требует восполнения.

Общее понимание и дефиниция термина «порядок»

Понятно, что речь идёт не о математическом или о порядке физическом (там значения этого понятия свои, хотя и могут пересекаться с искомым), а об указанном понятии в определённом его семантическом, коннотативном и дискурсивном сопряжении со сферой нормативного (в юридическом поле толкований) и в целом социального.

При этом в одном из его семантических значений понятие «порядок» (в юридическом поле толкований) означает чёткую последовательность действий. Но это значение является вполне исчерпывающим и не нуждается в дополнительных исследованиях и разъяснениях. Нас же интересует значение понятия «порядок» в его содержании, общем по

²⁶⁰ *Понкина А.И.* Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Асс. юристов России; Нац. объединение спортивных юристов РФ. – М., 2013. – 143 с.; *Понкина А.И.* Автономность, автономная институализация и автономные нормативные системы с точки зрения права // Право и образование. – 2013. – № 4. – С. 158–167; *Ponkina A.I.* Autonomy of sport: legal aspects [Автономность спорта: правовые аспекты] // *International Sports Law Review Pandektis*. – 2013. – Vol. 10. – № 1–2. – P. 204–215; *Понкина А.И.* Автономный нормативный порядок в спорте // *Международно-правовые стандарты и национальное право: взгляд молодых исследователей. Сб. научных статей / Сост. А.А. Дорская, Н.Ю. Иванова.* – СПб.: Астерион, 2013. – 116 с. – С. 90–93; *Редькина А.И.* Концепция автономности в праве: особенности, функции и проблемы применения // *Право и образование.* – 2016. – № 12. – С. 110–117; *Редькина А.И.* Концепция автономности в праве: теоретический аспект // *Право и образование.* – 2016. – № 11. – С. 13–21.

²⁶¹ *Тоффлер О.* Наука и изменение (Предисловие) // *Пригожин И., Стенгерс И.* Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой: Пер. с англ. / Общ. ред. В.И. Аршинова, Ю.Л. Климонтовича и Ю.В. Сачкова. – М.: Прогресс, 1986. – 432 с. – С. 11–33. – С. 11.

²⁶² *Пригожин А.И.* Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с.

отношению к лексическим конструкциям «публичный порядок», «правовой порядок», «автономный порядок» и т.п.

Словарь Даля даёт следующее определение рассматриваемому понятию: «совокупность предметов, стоящих по ряду, рядом, рядом, ряд, сподряд, не вразброс, не враскид, а один за другим... Устройство, образ расположенья, вид расстановки, способ размещенья... Вообще последовательность в деле, заранее обдуманый ход и действия... Правильное устройство, соблюдение стройности, чередного хода дел, определённого расположенья вещей...»²⁶³.

В Толковом словаре Ефремовой приводится следующее толкование понятия «порядок»: «I м. 1. Состояние благоустроенности, налаженности, организованности; правильное расположение, надлежащий вид чего-либо. 2. Система управления, строй. 3. Образ жизни, уклад; распорядок. 4. Определённая последовательность, ход чего-либо. 5. Войсковое построение, строй. 6. Способ, метод, правила осуществления чего-либо. 7. Разновидность, тип, род чего-либо. II предик. разг. Оценка чего-либо, какой-либо ситуации как благополучных, правильных, хороших»²⁶⁴.

Анри Файоль обозначал порядок как назначенность определённого места для всего и наличие всех на своих местах²⁶⁵.

Ф. Хайек определяет как порядок такое состояние дел, в котором множество элементов различного рода является настолько друг с другом связанным, что, знакомясь с некоторой пространственной или временной частью такого целого, можно сформулировать корректные ожидания остальной его части, либо, по крайней мере, такие ожидания, которые, скорее всего, окажутся корректными, имеют определённый потенциал для того, чтобы оказаться таковыми, и этому есть доказательства. В таком смысле каждое общество будет располагать таким порядком, и такой порядок будет существовать без того, чтобы быть созданным как-либо намеренно. Как правило, под порядком (в особенности, если речь идёт о социальном порядке) понимается некая сознательная, намеренная договоренность, и он опирается на отношения команды и повиновения, на иерархическую структуру общества, в котором воля вышестоящих лиц и, в конечном счёте, некой единой верховной власти определяет то, что должен делать каждый человек. Такой подход к пониманию порядка, называемый также авторитарным, происходит из убеждённости в том, что порядок в системе может быть создан только какими-то внешними силами²⁶⁶.

²⁶³ Цит. по: Порядок // <<http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc2p/327678/порядок>>.

²⁶⁴ Ефремова Т.Ф. Толковый словарь. – М., 2000. Цит. по: <<http://dic.academic.ru/dic.nsf/efremova/222356/Порядок>>.

²⁶⁵ Fayol H. Administration industrielle et générale [Промышленное и общее управление]. – Paris: Dunod, 1916.

²⁶⁶ Hayek F.A. Law, legislation and liberty [Право, законодательство и свобода]. – London: Routledge, 1998. – 244 p. – P. 36.

По А.И. Пригожину, элементный состав порядка (в самом общем виде) включает в себя:

- очерёдность расположения элементов или их действий;
- соответствие требованиям или критериям, стандартам;
- распределённость функций, ресурсов по значимым признакам;
- подчинение по иерархии;
- согласованность целей и действий²⁶⁷.

Полагаем, что понятие «порядок» может отражать:

- 1) меру (модель) идеального в упорядоченности [общества, законодательства, сферы отношений и т.д.];
- 2) теоретическую модель;
- 3) проектируемую систему;
- 4) реальное упорядоченное положение дел.

В самом общем значении, согласно нашей авторской дефиниции, **порядок** – это фактически существующая субстантивная (то есть обладающая самостоятельным, независимым существованием, в том числе – в силу свойства негэнтропии), или конвенциально (условно) презюмируемая (предсказуемая, полагаемая) либо проектируемая и/или искусственно создаваемая и поддерживаемая пространственно-временная, функционально-логическая, синтаксическая или морфологическая топология (схема, матрица) относительно стабильного состояния (в том числе состояния, обладающего некоторой инвариантностью, либо состояния стабильного развития) набора имеющих определённые фиксированные взаиморасположения и интерреляции объектов или элементов, в рамках и на основе которой [топологии] каждому такому объекту или элементу (каждой группе объектов или элементов) атрибутируются свои наборы параметров, привязывающих (постоянно или в течение временного промежутка) их к определённому «образу места» в этой топологии или к определённому состоянию²⁶⁸.

Виды порядков

По основанию параметров равновесности порядка следует выделять:

- равновесный порядок (саморегулирующиеся системы, с детерминантами негэнтропии);
- неравновесный порядок (порядок искусственного происхождения, требующий своего поддержания за счёт усилий или энергии извне).

²⁶⁷ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 12–13.

²⁶⁸ Понкин И.В. Теория государственного управления: содержание понятия «порядок» // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 8–10. – С. 9.

По основанию природы причин, обеспечивающих формирование и/или поддержание порядка, следует выделять:

– **эндогенный порядок** – создаваемый и/или обеспечиваемый внутренними причинами порядок (как устойчивый, так и спонтанно кратковременно возникающий), который присущ какой-либо системе (или комплексу) в силу её особенностей, в том числе особенностей её самоорганизации и негэнтропии;

– **экзогенный порядок** – являющийся, по сути своей, некой искусственной конструкцией и создаваемый и/или обеспечиваемый внешними причинами порядок, то есть тот, что определяется (формируется, поддерживается) для системы извне.

В социальных системах, как правило, сочетаются в сложных интерреляциях и эндогенный, и экзогенный порядки. Экзогенный порядок преимущественно формируется «сверху» (как правило, органами публичного управления) посредством нормативных установлений и иных управленческих инструментариев.

Экзогенный порядок, формируемый государством, представляет собой своеобразное «силовое поле» повседневной трансформации социальной ткани и энергии общества в «строительный материал» для формирования и поддержания той сверхсложной открытой динамической системы, каковой является государство, а также для упорядочения собственно общественных отношений вообще.

Но и эндогенный порядок может иметь место в социуме, формируясь посредством морально-нравственных императивов, нормативных установлений иных, помимо права систем регулирования и т.д. При этом спонтанный порядок может существенно отличаться от порядка искусственно организованного.

Соответственно, важным условием обеспечения порядка является негэнтропия (негативная энтропия). Этот термин отражает свойства сложноструктурной системы, обратные энтропии (хаос, саморазрушение и саморазложение) и определяющие самонаправленность этой системы к самоупорядочению и дехаотизации, и отражает меру упорядоченности этой системы.

Согласно Марине Куркчиян, спонтанный социальный порядок является результатом определённых социальных взаимодействий между индивидами, источниками которых являются их повседневные мотивации, интерпретируемые в соответствии с окружающей социальной средой²⁶⁹.

²⁶⁹ *Kurkchian M. Perceptions of law and social order: a cross-national comparison of collective legal consciousness* [Восприятие закона и общественного порядка: кросс-национальное сравнение коллективного правосознания] // *Wisconsin International Law Journal*. – 2011. – Vol. 29. – № 2. – P. 366–392. – P. 370.

По словам Ф. Хайека, существуют упорядоченные структуры, которые являются результатом действий многих людей, однако не результатом человеческого замысла, а, скорее, результатом некоторых социально-эволюционных процессов. При этом спонтанный порядок не обязательно является сложным, однако, в отличие от искусственного порядка, спонтанные порядки могут в принципе достигать любой степени сложности. Кроме того, спонтанный порядок зачастую состоит из системы абстрактных отношений между элементами, которые имеют только абстрактные характеристики, и для его сохранения необходимо поддержание определённой структуры таких взаимоотношений²⁷⁰.

Важным условием обеспечения порядка является негэнтропия (негативная энтропия). Этот термин отражает свойства сложноструктурной системы, обратные энтропии (хаос, саморазрушение и саморазложение) и определяющие самонаправленность этой системы к самоупорядочению и дехаотизации, и отражающий меру упорядоченности этой системы.

Многообразие различных порядков как особенность универсума онтологии государственного управления

Государственное управление планируется, программируется и реализуется в условиях сложных интерреляций многочисленных порядков, в числе которых:

- публичный порядок, включая правовой порядок;
- многочисленные автономные порядки;
- общественный порядок и правопорядок;
- социальный порядок.

Понятия «публичный порядок» и «правовой порядок»

Согласно дефиниции А.И. Редькиной (Понкиной), **«публичный порядок»** – это суверенный и самореферентный, основанный на общественном договоре корреляльно-функционально упорядоченный комплекс фундаментальных начал (основ и принципов) конституционного строя и легитимности публичной власти, учредительных структурно-функциональных основ построения, функционирования и воспроизводства системы публичной власти (функции которой являются производными публичных интересов), фундаментальных учредительных основ построения правовой системы и правового порядка государства, фундаментальных основ и ценностей общественной нравственности, исторически обусловленных детерминантов национально-культурной

²⁷⁰ Hayek F.A. Law, legislation and liberty [Право, законодательство и свобода]. – London: Routledge, 1998. – 244 p. – P. 37–39.

(цивилизационной) идентичности индигенных народов страны и идентичности страны в целом, сформированный и действующий в публичных интересах личности, общества и государства, в том числе в целях обеспечения экономического благосостояния, обороны и безопасности государства, защиты суверенитета и территориальной целостности государства, общественного порядка, а также обеспечения и защиты прав и свобод личности. Иными словами, публичный порядок – это интегральный структурно-функциональный, логический и парадигмально-ценностный устойчивый базис системы и устройства государства, состоящий из элементов, которые в силу их фундаментального значения не могут быть изменены законодателем или иными политическими субъектами без радикального и болезненного изменения, мощного потрясения или разрушения социального (в том числе культурного) уклада народа и его государственности»²⁷¹.

Публичный порядок включает правовой порядок (нормативный правовой порядок, санкционируемый и формируемый государством), пересекается с правопорядком и общественным порядком (как результатами действия законности).

Порядок может обладать и негативными характеристиками.

Так, согласно Роберту Алекси, «бесмысленный порядок имеет место тогда, когда группой индивидов управляют таким образом, что невозможно определить последовательные цели правителей, равно как невозможно выяснить, следуют ли подвластные каким-то целям в течение длительного периода... Бесмысленный порядок превращается в хищнический или разбойничий порядок, если бандиты достигнут определённого уровня организации»²⁷².

Задача системы публичного управления – не допускать такого.

Понятия «общественный порядок» и «правопорядок»

По мнению А.М. Васильева, «правопорядок – заключительная стадия (форма) реализации правовых идей»²⁷³. Согласно А.Ф. Черданцеву, «**правопорядок** – это порядок общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения и исполнения законов и основанных на них

²⁷¹ Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 42–43.

²⁷² Алекси Р. Понятие и действительность права (ответ юридическому позитивизму): Пер. с нем. – М.: Инфотропик Медиа, 2011. – 192 с. – С. 39.

²⁷³ Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. – М.: Юридическая литература, 1976. – 264 с. – С. 222.

других юридических актов. Правопорядок – результат действия законности»²⁷⁴.

Согласно Ю.Е. Аврутину, «**общественный порядок** – многомерная общесовещательная категория. Он возникает там и тогда, где и когда формируется общество (как синоним социума), являющегося организационной формой совместной жизнедеятельности людей. Суть этой формы – упорядоченные с помощью биологически не заданных регуляторов социальные (общественные) отношения между людьми. Нет этой упорядоченности – нет и самих общественных отношений, нет человеческого общества. В качестве таких регуляторов исторически выступают различного рода запреты, дозволения, религиозные верования, постепенно складывающиеся в обычаи и общепринятые нормы поведения. Появление права как специфического социального регулятора и государства, располагающего соответствующими средствами реализации правовых предписаний, знаменует собой появление правового порядка упорядочения общественных отношений. **Правопорядок** существует там и тогда, где и когда реализуются нормативно-правовые предписания, содержащиеся в законах и иных нормативных правовых актах. Сфера правового порядка – это сфера действия законодательства. Поэтому применительно к административно-правовому пониманию общественного порядка, он может трактоваться только как правовой порядок, устанавливаемый и поддерживаемый административно-правовыми нормами»²⁷⁵.

Согласно Гансу Кельзену, право, само по себе, выступает как «нормативный принудительный порядок»²⁷⁶. Согласно Роберту Алекси, нормативный порядок – это «право как порядок должного»²⁷⁷.

Несколько перефразируя Р. Паунда, отметим, что правовая система достигает целей правопорядка (или, по крайней мере, стремится к этому), признавая некоторые из интересов других порядков, определяя границы, в которых они могут быть признаны и введены в действие посредством правовых предписаний, развиваемых и применяемых судебным процессом и административным процессом сообразно с управленческими технологиями, а также посредством усилий обеспечить признанные в определённых пределах интересы²⁷⁸.

²⁷⁴ Черданцев А.Ф. Теория государства и права. – М., 2000. – С. 389.

²⁷⁵ Аврутин Ю.Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. – СПб.: Юридический центр, 2017. – 720 с. – С. 461–462.

²⁷⁶ Kelsen H. Reine Rechtslehre [Чистое учение о праве]. 2. Aufl. - Wien, 1960. – S. 45–51.

²⁷⁷ Алекси Р. Понятие и действительность права (ответ юридическому позитивизму): Пер. с нем. – М.: Инфотропик Медиа, 2011. – 192 с. – С. 135.

²⁷⁸ Pound R. Social Control through Law [Социальный контроль посредством закона]. – New Haven, 1942. – P. 65.

Понятие «социальный порядок»

Тема социальности государства, получившая особую актуальность и особое звучание в нашей стране в последние годы²⁷⁹, и тема порядка в юридической науке и в общей теории публичного управления обретают в понятии «социальный порядок» аттрактивное²⁸⁰ и конвергентное схождение.

Понятие «социальный порядок» хотя и становилось предметом научных исследований и научных обсуждений²⁸¹, в том числе как отражение социальной структурированности и выстроенности²⁸², но не получило достаточно глубокой и однозначной научной интерпретации. При этом значение феномена, отражаемого этим термином, очень и очень велико и едва ли исчерпает свою актуальность в ближайшие столетия.

Общество, согласно интерпретации Н.А. Михалевой, есть «сложная многомерная система политических, экономических, социальных, идеологических, правовых отношений. Компоненты этой системы определённым образом организованы»²⁸³.

Так, по Роберту Мертону, социальный порядок является необходимым условием существования социальной системы²⁸⁴.

Социальный порядок, по А.И. Пригожину, есть «такая мера соотношения между волевыми правилами и социокультурными нормами,

²⁷⁹ *Аристов Е.В.* Правовая парадигма социальности государства / Пермский гос. нац. иссл. ун-т. – М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2016. – 367 с.; *Аристов Е.В.* Конституционно-правовой принцип социальности государства: зарубежный опыт правового обеспечения. – М., 2013. – 220 с.; *Аристов Е.В.* Бедность: понятие и явление: Юридический аспект. – М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2015. – 79 с.; *Аристов Е.В.* Интерпретации содержания принципа социальности государства в правовых позициях судебных инстанций / Пермский гос. гуманитарно-пед. ун-т. – М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2015. – 199 с.

²⁸⁰ **Аттрактор** – это «точка» или «область» схождения (сходимости), притяжения и сопряжения, стремления в фазовом пространстве динамической системы. – *Прим. авт.*

²⁸¹ См., например: *Клеймёнова Е.Г.* Социальный порядок как основа устойчивости социальной системы // Вестник Удмуртского университета. Сер. «Философия. Социология. Психология. Педагогика». – 2014. – № 1. – С. 23–30. *Соломин В.П., Султанов К.В.* Управляемость общества и социальный порядок // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). – 2012. – № 3. – С. 181–186. *Соболевская М.А.* Проблема социального порядка в современной социологической теории: от дискурса порядка к порядку дискурса // Молодой учёный. – 2013. – № 12. – С. 794–798.

²⁸² Как отмечает В.И. Слободчиков, «в социальных науках при анализе типов и форм социальных объединений людей принята к рассмотрению оппозиция между понятием социальная структура (организованность) и понятием неструктурированная (бытийная) общность (по латыни – *communitas*)» (*Слободчиков В.И.* Со-бытийная образовательная общность – источник развития и субъект образования // Событийность в образовательной и педагогической деятельности. – 2010. – № 1. – С. 6–14. – С. 6).

²⁸³ *Михалева Н.А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). – М.: Юркомпани, 2010. – 366 с. – С. 55.

²⁸⁴ *Мертон Р.К.* Социальная теория и социальная структура. – М.: АСТ Москва; Хранитель, 2006.

между планируемым и спонтанным, которая обеспечивает наибольшую жизнеспособность организациям всех масштабов»²⁸⁵.

Марина Куркчян отмечает, что социальный порядок, в зависимости от выбранного ракурса, можно рассматривать следующим образом:

- как цепочки устоявшихся (установленных) практик;
- как сплочённое взаимодействие и цепочки продолжающихся напряженностей;
- как гармоничный процесс сотрудничества, координации и интеграции²⁸⁶.

«Социальный порядок – это то, что отделяет нас от катастрофы», – писал Морис Ориу²⁸⁷, – «а из всех учреждений, которые формируют социальный порядок, государство является самым выдающимся»²⁸⁸. Подрыв законодательными или административными реформами социального и политического порядка, по мнению Мориса Ориу, может привести к разрушению государства²⁸⁹. Социальный порядок, хотя бы минимально обеспечивающий социальную справедливость, является роскошью, – пишет Морис Ориу²⁹⁰.

По Е.В. Аристову, «основным производимым социальным государством и востребованным населением в этом контексте продуктом является справедливый и человечный социальный порядок»²⁹¹.

В.П. Соломин и К.В. Султанов определяют значение социального порядка через его позиционирование в качестве основания управляемости²⁹².

А это значит, что для теории публичного управления и для юридической науки рассматриваемое понятие имеет ключевое значение.

В научной литературе определения понятия «социальный порядок» (а равно понятия «порядок») встречаются, но в чрезмерно упрощённо-схематизированном или, напротив, достаточно путанном виде.

²⁸⁵ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 14.

²⁸⁶ Kurkchian M. Perceptions of law and social order: a cross-national comparison of collective legal consciousness [Восприятие закона и общественного порядка: кросс-национальное сравнение коллективного правосознания] // *Wisconsin International Law Journal*. – 2011. – Vol. 29. – № 2. – P. 366–392. – P. 370.

²⁸⁷ Hauriou M. Aux sources du droit. Le pouvoir, l'ordre et la liberté [Источники права. Власть, порядок и свобода] // *Cahiers de la Nouvelle Journée*. – 1933. – № 23.

²⁸⁸ Hauriou M. *Precis de Droit constitutionnel* [Краткое изложение конституционного права]. – Paris: Recueil Sirey, 1929. – P. 78.

²⁸⁹ Hauriou M. *Precis de Droit constitutionnel* [Краткое изложение конституционного права]. – Paris: Recueil Sirey, 1929.

²⁹⁰ Hauriou M. L'ordre social, la justice et le droit [Социальный порядок, правосудие и право] // *Revue trimestrielle de droit civil*. – 1927. – P. 49.

²⁹¹ Аристов Е.В. Правовая парадигма социальности государства / Пермский гос. нац. иссл. ун-т. – М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2016. – 367 с. – С. 52.

²⁹² Соломин В.П., Султанов К.В. Управляемость общества и социальный порядок // *Общество. Среда. Развитие (Terra Humana)*. – 2012. – № 3. – С. 181–186. – С. 182.

В социологии термин «социальный порядок», указывает М.А. Соболевская, имеет целый ряд логически связанных между собой значений. Во-первых, «порядок» относится к существованию определённых ограничений, запретов, контроля в общественной жизни. Во-вторых, указывает на существование взаимности в обществе: поведение каждого индивида неслучайно и хаотично, но отвечает взаимностью или дополняет поведение других. В-третьих, охватывает элемент предсказуемости и повторяемости общественной жизни: люди могут действовать социально только в том случае, если они знают, чего ожидают друг от друга. В-четвертых, может означать определённую согласованность, непротиворечивость компонентов социальной жизни, и, наконец, в-пятых, устойчивость, более или менее длительные сохранение всех форм»²⁹³.

Согласно А.И. Пригожину, «современный социальный Порядок вырос в глобальную организованность. Она в разной степени, но с неизбежностью проникает в те сферы человеческой жизни, которые когда-то Порядка не знали, или Порядок там был, но слабый, нежизнеспособный... Социальный Порядок определяет качество взаимодействия элементов среды. Это качество взаимодействия может быть начальным, неразвитым или же высоким, более совершенным. Всё зависит от того, какие элементы Порядка сумела выработать среда. Элементный состав Порядка в самом общем виде включает в себя: очередность расположения элементов или их действий; соответствие требованиям или критериям, стандартам; распределённость функций, ресурсов по значимым признакам; подчинение по иерархии; согласованность целей и действий... Социальный Порядок безличен. Он всех ставит в одни и те же рамки, в которых каждый имеет ту степень свободы, в какой именно он свободен, и тот образ проявления себя, к какому именно он склонен. Кроме того, Порядок действует автоматически»²⁹⁴.

Согласно нашей авторской дефиниции, **социальный порядок** – это состояние общественного сектора, отражающее ранее существовавшую, текущую или возможную (в том числе ожидаемую) в будущем социальную реальность (онтологию общества, социума, совокупности социумов), включающее реальные или экспектативные «парадигмальный скелет» и многомерную топологию (матрицу) структурно-функциональной организации и самоорганизации, а равно онтологии, функционирования и развития социального пространства, действующих в нём (институализированных и неинституализированных, юрисдикционных и неюрисдикционных, иерархизированных и автономных самореферентных) структур (сообществ, социальных «организмов»), референцирование и

²⁹³ Соболевская М.А. Проблема социального порядка в современной социологической теории: от дискурса порядка к порядку дискурса // Молодой учёный. – 2013. – № 12. – С. 794–798.

²⁹⁴ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 8, 12–13, 99.

топологию предметных или интерсекциональных устойчивых или кратковременных спонтанно возникающих социальных коммуникаций, взаимодействий, соотношений и иных интерреляций, относительно согласованно определяемую эндогенными и экзогенными детерминантами, в том числе системами нормативного правового регулирования и внеправового (экстра-правового) нормативного регулирования (саморегулирования).

Социальный порядок пересекается с порядком публичным, с автономными порядками, имея в числе детерминантов упорядочения как целенаправленные действия органов публичного управления, так и, во много большей степени, действия, связанные с реализацией самоуправления, а также детерминанты негэнтропии, присущие обществу. Сложные интерреляции этих порядков оказывают существенное влияние на процесс публичного управления²⁹⁵.

Дифференциация различных порядков в конкретной предметно-объектной области государственного управления

Во многих конкретных сферах общественных отношений действуют, сложным образом сосуществуют и взаимодействуют различные порядки.

К примеру, для сферы спорта перечислим их ниже референтными парами:

публичный порядок («ordre public») ↔ автономный порядок в спорте;

правовой порядок (нормативный правовой порядок, санкционируемый и формируемый государством) в сфере спорта ↔ автономный внеправовой (экстра-правовой) нормативный порядок в спорте;

публичный порядок ↔ социальный порядок;

социальный порядок ↔ сложившийся в спорте ситуативный порядок (как «положение вещей» в данный период времени, включая устоявшиеся представления и отношения, обычаи делового оборота и т.п.)²⁹⁶.

Автономный порядок в сфере спорта включает автономный внеправовой (экстра-правовой) нормативный порядок в сфере спорта.

²⁹⁵ Понкин И.В. К вопросу о содержании понятия «социальный порядок» // Социальное государство: конституционные модели и потенциал трансформации: Матер. междунар. науч.-практич. конф. (Белгород, 17–18.06.2016) / НИУ «БелГУ», Варминско-Мазурский универс. в Ольштыне (Польша), Великотырновский универс. Святых Кирилла и Мефодия (Болгария), Центр. универс. Богемии (Чехия). – Белгород: ГИК, 2016. – 294 с. – С. 60–64.

²⁹⁶ Понкин И.В. Спортивный процесс и процесс государственного управления в сфере спорта // Понкин И.В., Редькина А.И., Соловьёв А.А., Шевченко О.А. Государственное управление в сфере спорта: Уч. для магистров / Науч. ред.: И.В. Понкин; предисл.: Д.И. Рогачев / Кафедра спортивного права Института соврем. прикладного права Московского гос. юридич. универс. им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – М.: Буки Веди, 2017. – 485 с. – С. 476.

При этом, по мнению И.М. Амирова, «спортивный правопорядок» является одной из разновидностей отраслевых правопорядков²⁹⁷.

Согласно дефиниции А.И. Редькиной (Понкиной), **автономный внеправовой (экстра-правовой) нормативный порядок в сфере спорта** – это самореферентный основанный на субстантивности, самоорганизации и самореференцировании субъектов спортивных отношений, независимый от национальной системы публичной власти и от международных межгосударственных организаций, ригидный, резистентный и резильентный к их вмешательству, децентрализованный, коррeально упорядоченный комплекс фундаментальных начал (основ и принципов) организации отношений в сфере спорта, определённых специфическими природой и содержанием отношений в сфере спорта основополагающих начал построения, функционирования и воспроизводства системы (систем) негосударственных-немуниципальных органов управления в сфере спорта и построения системы (систем) внеправового (экстра-правового) нормативного регулирования в этой сфере, включая основополагающие принципы и ценности общественной нравственности в спорте (Фэйр Плэй)²⁹⁸.

Все вышеуказанные порядки (каждый будучи открытой сложной динамической системой) находятся в сложных динамических интерреляциях между собой.

Спортивный порядок (порядок в спорте) в одной части своего объёма производится и поддерживается государством, выступает как результат приложенных органами государственного управления усилий, как производимый ими продукт. В другой части своего объёма спортивный порядок, в целом, субстантивен, относительно самореферентен и негэнтропичен.

²⁹⁷ Амиров И.М. Спортивный правопорядок в России и за рубежом // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки». – 2014. – № 4. – С. 391–399. – С. 396.

²⁹⁸ Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 87.

§ 4.3. Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении²⁹⁹

Несмотря на то что все процессы проявляют вариабельность (изменчивость), в некоторых из них вариации контролируемые (управляемые), а в других – неконтролируемые (неуправляемые).

Дональд Дж. Уиллер и Дэвид С. Чамберс, Понимание статистического управления процессом

Абрис вопроса

Принятие решений подразумевает наличие систематического процесса³⁰⁰.

Понятие «процесс» относится к тому же дискурсивному горизонту, что и понятие «порядок»³⁰¹.

Философия процесса в последние годы стала одним из наиболее активных секторов философии за рубежом (прежде всего – в США)³⁰².

При этом тема процесса вообще (тем более – в праве и в публичном управлении) является весьма слабо исследованной.

Структура – это взаимосвязь или отношение между элементами материальной или концептуальной системы³⁰³.

Какова структура процесса (а также структура субпроцессов), чем обеспечивается целостность, интегративность процесса – вопросы далеко не праздные для юридической науки.

По И. Лингарту, «наука занимается системами, причём как системами, которые в качестве определённой области окружающего мира являются предметом научных исследований, так и системами, являющимися теоретической конструкцией в виде суждений, утверждений и определений об объективном мире»³⁰⁴.

В современной науке, которой много известно о разных упорядоченных процессах, о способах и инструментах обеспечения

²⁹⁹ Вариант материала опубликован: *Понкин И.В.* Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении // *Вестник гражданского процесса.* – 2017. – Т. 7. – № 2. – С. 11–30.

³⁰⁰ *Друкер П.* Классические работы по менеджменту: Пер. с англ. 2-е изд. – М.: Альпина Паблишер, 2016. – 220 с. – С. 49.

³⁰¹ *Понкин И.В.* Теория государственного управления: содержание понятия «порядок» // *Административное право и процесс.* – 2016. – № 11. – С. 8–10; *Понкин И.В.* К вопросу о содержании понятия «порядок» // *Нравственные императивы в праве.* – 2015. – № 4. – С. 3–5.

³⁰² *Rescher N.* *Process Metaphysics: An Introduction to Process Philosophy.* – New York: State University of New York Press, 1996. – ix; 212 p. – P. 2.

³⁰³ *Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова.* – М., 2001. – С. 543.

³⁰⁴ *Лингарт И.* *Процесс и структура человеческого учения.* – М.: Прогресс, 1970. – 686 с. – С. 13.

процесса и управления процессом, нет единого подхода к исследованию и интерпретации понятия «процесс», в том числе по той причине, что подходы исторически складывались в различное время и в рамках разных наук. Феномен процесса на фундаментальном уровне его понимания, увы, не может быть сегодня оценён как исследованный и интерпретированный достаточным образом.

В.Н. Баландин и А.А. Павлушина подчеркивают, что «общая теория права в том виде, как она сложилась на сегодняшний день, имеет один весьма ощутимый пробел: мало изученным и осмысленным остаётся в ней такая обширная область правовых явлений, как процессуальное право»³⁰⁵. Проблема юридического процесса, утверждает В.Н. Баландин «существует в русском, советском, а теперь и – в российском правоведении не одно десятилетие. Она, видимо, относится к разряду вопросов, не разрешаемых однозначно и быстро, но от решения которых обогащается не только юридическая наука, мировоззрение, но напрямую зависит содержание законодательства, вид правовой системы, её эффективность и действенность... Теория юридического процесса состоит из огромного количества поставленных, но не исследованных проблем»³⁰⁶.

Как результат, замечает П.П. Ланг, «недооценка положений общепроцессуальной теории в правовой науке и законотворчестве негативно сказывается на эффективности обеспечения прав и законных интересов человека, общества и государства»³⁰⁷.

Кроме того, пишут Г.А. Борисов, В.В. Кутько и С.В. Шерстобитова, указывающие на «незавершенность теории процессуального права по ряду позиций», «закономерность процессуализации отечественного законодательства нуждается в научном объяснении как фактора реальной жизни, в глубоком осознании формирующихся здесь потребностей, в сознательном использовании соответствующих требований объективного порядка»³⁰⁸.

³⁰⁵ Баландин В.Н., Павлушина А.А. О видах юридического процесса // Правоведение. – 2002. – № 4. – С. 22–33.

³⁰⁶ Баландин В.Н. Принципы юридического процесса: Дис. канд. юридич. наук: 12.00.01. – Самара, 1998. – 188 с. – С. 13, 173.

³⁰⁷ Ланг П.П. Элементарная структура юридического процесса // Вопросы экономики и права. – 2013. – № 2. – С. 49–53. – С. 49.

³⁰⁸ Борисов Г.А., Кутько В.В., Шерстобитова С.В. Закономерность процессуализации законодательства в России: проблемы модернизации юридического образования // Научные ведомости. Сер. «Философия. Социология. Право». – 2010. – № 2. – С. 189–194. – С. 190, 191.

Общее содержание понятия «процесс»

Значение точной, надлежащего качества формулировки определения понятия «процесс» сложно переоценить для юридической науки.

По словам А.А. Пионтковского, «от характера определений соответствующих юридических понятий, юридических институтов, правоотношений и их элементов зависит качество разработки всей данной отрасли юридической науки. От этого в сильной степени зависит и процесс применения действующих правовых норм на практике»³⁰⁹. Согласно Р.О. Халфиной, «строгость и научная обоснованность понятийного аппарата имеет особенное значение в правовой науке, поскольку результатом развития теории могут быть предложения по совершенствованию законодательства и практики, что требует особой точности и ясности»³¹⁰.

Каждый и всякий процесс имеет свои природу, структуру, закономерности и логику, свойства и параметры. С этим связана его онтология (бытийствование).

Человечество, отмечает Г.А. Гаджиев, «давно знакомо с объективными процессами, присущими окружающему миру, которые происходят независимо от воли и сознания людей. Фиксируя эти закономерности, человек формулирует законы природы и общества»³¹¹.

Важнейшим параметром процесса является временной параметр. Процесс в любом случае связан с изменениями. Даже если объект пребывает полностью в статическом состоянии, при этом, во всяком случае, изменяется (течёт) время.

Согласно утверждению древнегреческого философа Гераклита, основной природой всех вещей является изменение³¹².

По Е.Ю. Догадайло, изменчивость эмпирического мира – его фундаментальное свойство, время – основа мировосприятия бытия как непрерывного потока. Временность, длительность, процесс, изменение – вот основные характеристики правовой реальности, правовых процессов и правовых отношений³¹³.

³⁰⁹ Пионтковский А.А. К методологии изучения действующего права // Учёные записки ВЮОН. Вып. VI. – М., 1946. – С. 36.

³¹⁰ Халфина Р.О. Критерии истинности в правовой науке // Советское государство и право. – 1974. – № 9.

³¹¹ Гаджиев Г.А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности). – М.: Норма – Инфра-М, 2013. – 320 с. – С. 152.

³¹² Гераклит Эфесский: всё наследие: на языках оригинала и в рус. пер.: крат. изд. / Подгот. С.Н. Муравьев. – М.: Ад Маргинем Пресс, 2012. – 416 с. – С. 103, 129, 142, 152.

³¹³ Догадайло Е.Ю. Время и право: теоретико-правовое исследование: Дис. докт. юридич. наук: 12.00.01 / РАНХиГС. – М., 2013. – 509 с. – С. 30.

Как отмечает Стэнли Мансэт, существует ряд «свойств» процессов, которые следует учитывать в любом структурном анализе процессов. Процессы занимают время, они могут быть прерваны или завершены, и совершенно различные вещи «проходят» их. Процессы могут протекать на нормальной или аномальной скорости. Если потребуется, процессы возможно разбить на стадии, после этого появляется возможность ответить на вопрос, какой этап процесса был достигнут в определённый момент времени. Нельзя сказать, что процессы изначально таким образом разбиты сами по себе, но можно сказать, что разбор их на стадии был бы разумным. Могут быть выделены следующие стадии: 1) изначальное состояние, 2) событие или действие, 3) эпизод, 4) продукт или результат (который иногда оказывается состоянием). Можно также говорить о реверсировании (перемене хода) процесса; следовательно, процессы, в каком-то смысле, должны иметь направление³¹⁴.

Согласно нашей авторской дефиниции, в самом общем значении, **процесс** – это многоаспектное понятие, имеющее (отражающее) нижеследующие значения:

- темпоральная онтология (бытийствование, течение времени);
- динамика возникновения, изменения (развития, трансформации) и исчезновения, онтологии (бытийствования), развития – поступательный (линейный или нелинейный³¹⁵, в том числе – циклический или сложный), закрытый или открытый, естественно происходящий и обусловленный, искусственно формируемый и/или субъективно воспринимаемый и оцениваемый ход (течение) событий, последовательное развитие состояния (смена, изменение состояний, стадий), свойств или потенциала объекта, порядка, феномена, отношений и пр.;
- интерреляции энтропии и негэнтропии;
- темпорально распределённые изменения информационных данных и их массивов;
- темпорально распределённое поступательное изменение состояния и/или воплощение (реализация) правил (норм права, норм технического регулирования, норм экстра-правовых систем нормативной регламентации, управляющих команд);
- алгоритмизация (логика, трассировка, программирование или фиксация шагов алгоритма) устойчивой и целенаправленной совокупности связанных и находящихся в интерреляциях требуемых, возможных или фактических действий (спонтанных или управляемых, в том числе

³¹⁴ Munsat S. What Is a Process? [Что такое процесс?] // American Philosophical Quarterly. – 1969, January. – Vol. 6. – № 1. – P. 79–83. – P. 79.

³¹⁵ **Нелинейная система** — динамическая система, в которой имеют место процессы, описываемые нелинейными дифференциальными уравнениями. Соответственно, **нелинейное управление** – раздел теории управления, изучающий процессы управления в нелинейных системах, и собственно такое управление. – *Прим авт.*

самоуправляемых), в том числе (но не исключительно) для достижения определённых результатов, реализация такого алгоритма³¹⁶.

Виды процессов

Обоснованно различать процессы по целому ряду оснований.

В частности, **по основанию гомогенности параметров процессов в зависимости от времени** обоснованно выделять следующие процессы:

– стационарный процесс – процесс, обладающий свойством не изменять со временем свои параметры (характеристики, в том числе динамические, а также субъектность);

– квазистационарный процесс – процесс, изменения которого приближены к стационарности с допустимой «дельтой» (время установления равновесия системы много меньше типичного времени изменения равновесных параметров системы вследствие воздействия на систему);

– нестационарный процесс – процесс, не отвечающий условиям стационарности.

С.Г. Светульников и Т.В. Хан интерпретируют понятие «нестационарный процесс» как «процесс, протекающий в условиях неоднородности внешней среды, при котором быстро изменяются условия функционирования системы, оказывающие существенное влияние на её характеристики»³¹⁷. В частности, экономические процессы являются преимущественно нестационарными процессами.

Следует также выделять следующие виды процессов:

1) по основанию особенностей «трассировки» процессов:

– линейные;

– нелинейные: неоднозначные (гистерезисные), скалярные (ступенчатые), прочие нелинейные.

2) по основанию централизованности процессов:

– централизованные;

– децентрализованные;

3) по основанию природы процессов:

– естественные;

– искусственные.

Процесс может быть как юрисдикционный, так и внеюрисдикционный.

Может быть дан ещё ряд классификаций, но ограничимся уже указанными.

³¹⁶ Понкин И.В. Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении // Вестник гражданского процесса. – 2017. – Т. 7. – № 2. – С. 11–30. – С. 15–16.

³¹⁷ Светульников С.Г., Хан Т.В. Логико-гносеологическая терминология в экономике: Краткий словарь. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2004. – С. 75.

Различные процессы могут быть индифферентными по отношению друг к другу, а могут пребывать в сложных интерреляциях между собой.

Т.В. Соколов выделяет следующие важные моменты, подлежащие оценке при исследовании интерреляции процессов:

- вектор влияния одного процесса на другой;
- основание взаимосвязи;
- последствия (содержание) взаимосвязи;
- сроки, в пределах которых проистекает взаимосвязь³¹⁸.

Понятие «процессуальный порядок»

Понятие процессуального порядка отражает сложную интерреляцию понятий «порядок», «процесс», «пространство».

Как уже было сказано выше (повторимся), согласно нашей авторской дефиниции, **порядок** – это фактически существующая субстантивная (то есть обладающая самостоятельным, независимым существованием, в том числе – в силу свойства негэнтропии), или конвенциально (условно) презюмируемая (предсказуемая, полагаемая) либо проектируемая и/или искусственно создаваемая и поддерживаемая пространственно-временная, функционально-логическая, синтаксическая или морфологическая топология (схема, матрица) относительно стабильного состояния (в том числе, состояния, обладающего некоторой инвариантностью, либо состояния стабильного развития) набора имеющих определённые фиксированные взаиморасположения и интерреляции объектов или элементов, в рамках и на основе которой [топологии] каждому такому объекту или элементу (каждой группе объектов или элементов) атрибутируются свои наборы параметров, привязывающих (постоянно или в течение временного промежутка) их к определённому «образу места» в этой топологии или к определённому состоянию³¹⁹.

Тогда, согласно нашей авторской дефиниции, в самом общем значении, **процессуальный порядок** – это нормативно определённая алгоритмизация (трассировка, программирование) и, соответственно, алгоритм последовательных требуемых или возможных (значимых для хода или результатов процесса) действий или изменений, связанность таких действий и изменений указанным алгоритмом.

³¹⁸ Соколов Т.В. Формы взаимосвязи конституционного и уголовного судопроизводства в контексте доктрины судебного права: Дис. канд. юридич. наук: 12.00.02, 12.00.09. – Новосибирск, 2014. – С. 15.

³¹⁹ Понкин И.В. Теория государственного управления: содержание понятия «порядок» // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 8–10. – С. 9.

Виды процессуальных порядков

Обоснованно различать процессуальные порядки по целому ряду оснований.

В частности, **по основанию природы причин, обеспечивающих формирование и/или поддержание процессуального порядка**, следует выделять следующие виды процессуальных порядков:

– эндогенный процессуальный порядок – создаваемый, управляемый и/или обеспечиваемый внутренними причинами порядок, который присущ какому-либо процессу, в том числе – какой-либо системе (или комплексу) в динамике её онтологии, в силу её особенностей (в том числе – особенностей её самоорганизации и негэнтропии);

– экзогенный процессуальный порядок – создаваемая, управляемая и/или обеспечиваемая внешними причинами упорядоченность какого-либо процесса, в том числе – порядок какой-либо системы (или комплекса) в динамике её онтологии.

В сфере права, как правило, сочетаются в сложных интерреляциях и эндогенный, и экзогенный процессуальные порядки. При этом эндогенный процессуальный порядок в правоотношениях преимущественно определяется правосознанием и моральными императивами, тогда как экзогенный процессуальный порядок определяется в правоотношениях требованиями норм права и воздействием (в том числе принуждением) со стороны государства.

По основанию продолжительности действия процессуального порядка следует выделять следующие виды процессуальных порядков:

- условно постоянный (перманентный);
- долговременный;
- кратковременный;

По основанию универсальности процессуального порядка следует выделять следующие виды процессуальных порядков:

- типизированный (универсальный);
- казуальный (разовый, уникальный).

Может быть дан ещё ряд классификаций, но ограничимся уже указанными.

Значение понятия «процесс» в праве

Особенно дискуссионным и сложным для интерпретации понятие «процесс» является применительно к сфере права, если рассматривать глубинные смысловые (в том числе – контекстные, коннотативные и дискурсивные) значения этого понятия в указанной сфере.

Значение понятия «процесс» для права сложно переоценить. Процесс – это одно из условий и темпоральный универсум онтологии

(бытийствования) права, онтологии не только процессуальных норм права, но и материальных норм права.

Сам процесс познания и толкования права – это тоже процесс.

Понятие процесса имеет первоочередное значение как для ретроспективного анализа, так и для анализа перспективного в научно-юридических исследованиях. Историко-правовая наука вообще немыслима без обращения к понятию изменений, процесса.

П.Е. Казанский ещё в 1901 году писал, что «знание истории права для юриста – то же самое, что знание естественных наук для врача. Только тот, кто понимает право исторически, как произведение известных общественных условий, **как результат известного развития**, может верно оценивать значение его различных начал, применять его в настоящем и содействовать развитию его в будущем. Только тот будет действительным мастером своего дела и в малом, и в крупном»³²⁰.

Согласно устоявшемуся подходу, отражённому во многих научно-юридических исследованиях, «процедурность» (как имманентная сопряжённость с процессом и/или связанность процессом, процессуальными правилами) представляет собой всеобщее (и соответственно – важнейшее) свойство права.

Гарольд Дж. Берман понимает под правовым процессом реализацию права³²¹.

По Т.В. Сахновой, «процедура есть способ субстанционализации права, она сопутствует специализации объективного права и выступает способом реализации как объективного, так и субъективного права»³²².

Согласно концепции В.О. Лучина, «процесс практически равнозначен процедуре, между ними невозможно провести какую-нибудь разделительную грань»³²³.

Однако известны и более развёрнутые и расширительные интерпретации. Так, согласно П.П. Лангу, «теория юридического процесса (общепроцессуальная теория), являясь самостоятельной частью теории права, направлена на изучение общих черт процессуально-правовой составляющей общественных правоотношений... Юридический процесс представляет собой многогранное и многомерное явление, относящееся ко всем отраслям права, имеет различные проявления, формы существования... Юридическая процедура – это определённые правовые действия, установленные каким-либо нормативно-правовым актом, внутри

³²⁰ Казанский П.Е. К вопросу о подготовке преподавания на юридических факультетах. – Одесса, 1901. – С. 10.

³²¹ Берман Г.Д. Западная традиция права: эпоха формирования: Пер. с англ. 2-е изд. – М.: Изд-во МГУ; Инфра-М – Норма, 1998. – 624 с. – С. 22.

³²² Сахнова Т.В. Процедурность цивилистического процесса: методология будущего // Вестник гражданского процесса. – 2012. – № 1. – С. 9–24.

³²³ Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. – М., 1976.

юридического процесса. Понятия “юридический процесс” и “юридическая процедура” следует рассматривать как общее и частное, форму и содержание»³²⁴.

Как пишет Т.В. Соколов, «с конца 60-х гг. XX века в рамках теории права развернулись дискуссии по поводу определения процесса и процессуального в праве, в результате которых сложилось **несколько теоретико-правовых подходов к определению процесса в праве, основными из которых являются:**

– “**широкий**” – “теория юридического процесса” (П.Е. Недбайло, В.М. Горшенев, В.Д. Сорокин, И.А. Галаган, И.В. Панова, А.А. Павлушина, В.Н. Баландин, А.В. Ахматов), в контексте которого процесс включает в себя практически все формы юридической деятельности, в том числе правотворчество и правоприменение (как позитивное, так и юрисдикционное);

– “**промежуточный**” – “общая теория процессуального права” (В.Н. Протасов, Е.Г. Лукьянова), подразумевающий под процессом деятельность юрисдикционных и иных охранительных органов по устранению аномальных, конфликтных проявлений материальных общественных отношений, т.е. лишь юрисдикционное правоприменение, но в различных по своим природе и целям деятельности органах;

– “**узкий**” – “концепция (теория) судебного права»³²⁵.

Суть первого подхода, по словам Т.В. Соколова, «заключается в понимании процесса в правовой сфере как определённой последовательности регулируемых правом действий, направленных на достижение определённой задачи; причём процесс включает в себя не только правоприменение (как юрисдикционное, так и позитивное), но и правотворчество и контроль за применением права. Увлечение многих учёных “широким подходом” привело к появлению в науке точек зрения, согласно которым процессуальными могут быть не только отрасли права (традиционно выделяемые и признаваемые уголовно-процессуальное и гражданское процессуальное право), но и правовые институты в отраслях материального права и даже отдельные правовые институты, а также соответствующие правоотношения, носящие не только охранительный, но и регулятивный характер... При “узком подходе” суть идеи судебного права сводится к объединению правового регулирования судоустройства и всех видов судопроизводства в единое целое – судебное право – вследствие большого числа общих или аналогичных черт, а потому процессом в праве

³²⁴ Ланг П.П. Элементная структура юридического процесса // Вопросы экономики и права. – 2013. – № 2. – С. 49–53. – С. 49, 52.

³²⁵ Соколов Т.В. Формы взаимосвязи конституционного и уголовного судопроизводства в контексте доктрины судебного права: Дис. канд. юридич. наук: 12.00.02, 12.00.09. – Новосибирск, 2014. – С. 23–24.

следует считать лишь судопроизводство, а процессуальным правом – лишь те нормы права, которые регламентирует порядок судопроизводства»³²⁶.

Следует согласиться с мнением А.А. Павлушиной, утверждающей, что необоснованно «снижать планку процессуального права до уровня юрисдикционного процесса»³²⁷.

Согласно концепции Д.Н. Бахраха, обоснованно выделять следующие **признаки юридического процесса**:

– юридический процесс – это сознательная целенаправленная деятельность;

– юридический процесс состоит в реализации властных полномочий субъектами публичной власти, которые взаимодействуют друг с другом и с невластными субъектами;

– юридический процесс запрограммирован на достижение определённого юридического результата, на решение индивидуально-конкретного дела (принятие нормативного акта, решение спора, наказание преступника и т.д.);

– итоги деятельности в рамках юридического процесса отражаются в официальных документах и, как правило, воля субъекта власти оформляется правовым актом;

– имеется развёрнутая детальная регламентация этой деятельности юридическими нормами (процессуальная форма)³²⁸.

Вместе с тем, работы вышеозначенных авторов, страдают излишней казуальностью, не позволяя фундаментально осмыслить и интерпретировать понятие «юридический процесс».

Много более релевантный (во всяком случае, для целей настоящего исследования) подход отражён в работах Е.Ю. Догадайло, чья авторская **концепция темпоральной онтологии и темпоральных детерминаций в праве** была основана на: 1) аксиоматичной интерпретации права как части нормативно-регулятивной сферы общества (имманентно испытывающей влияние сложных связей между проистеканием времени и отражением этого процесса в общественных отношениях); 2) разграничении объективно-реального (функционального) времени и условно-измеряемых (инструментальных) форм времени, когда время одного правового процесса (процедуры, правоотношения) соотносится с событиями другого правового процесса и измеряется через них; 3) представлении об объективно-реальном времени как онтологической границе правового

³²⁶ Соколов Т.В. Формы взаимосвязи конституционного и уголовного судопроизводства в контексте доктрины судебного права: Дис. канд. юридич. наук: 12.00.02, 12.00.09. – Новосибирск, 2014. – С. 24, 26.

³²⁷ Павлушина А.А. Методология исследования юридического процесса // Современные методы исследования в правоведеии / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов, 2007. – С. 524.

³²⁸ Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. – 2000. – № 9.

дискурса и его фундаменте, когда время – не внешнее для правовой системы, а выражает внутренние связи юридически наполненных событий; когда время не наполняется событиями, а образуется теми длительностями и ритмами, которыми обладают сами правовые процессы. Концепция Е.Ю. Догадайло позволяет экспликативно отразить современное понимание времени и перевести неопределённые (более интуитивные, нежели рациональные) представления о корреляциях времени и права к строгим в категориальном и логическом виде правовым понятиям в рамках единой теоретико-правовой концепции, обеспечить определённость содержания и юридико-семантических пределов признаков, параметров и характеристик основных темпорально-обусловленных явлений, конструкций и отношений в правовой системе³²⁹.

Согласно нашей авторской дефиниции (реализующей «широкий» подход), **юридический процесс** – это:

- темпоральный универсум упорядоченных (или подлежащих упорядочению) юридических и юридически значимых действий, а также создаваемых, изменяемых или прекращаемых по воле людей имеющих юридическое значение обстоятельств и условий;

- алгоритмизация (логика, трассировка, программирование шагов алгоритма) и, соответственно, алгоритм требуемых, возможных или фактических юридических и юридически значимых действий (спонтанных или преднамеренных), в соответствии с которой (или в рамках которой) осуществляются такие действия (реализуя алгоритмы) и в сопоставлении с которыми правовая реальность оценивается, репрезентируется и упорядочивается;

- темпорально распределённое поступательное изменение состояния системы права и её структурных делений, толкование и воплощение (реализация) норм права.

Юридический процесс и правовая реальность

Понятие «правовая реальность» нашло отражение в некоторых работах³³⁰, но исследовано так же весьма недостаточно, хотя означенное понятие представляет самый непосредственный интерес в исследовании понятия юридического процесса.

Согласно Е.Ю. Догадайло, «в правовой реальности нет вневременного, сверхвременного, поскольку реальная действительность

³²⁹ Догадайло Е.Ю. *Время и право: теоретико-правовое исследование: Дис. докт. юридич. наук: 12.00.01 / РАНХиГС.* – М., 2013. – 509 с. – С. 12–13.

³³⁰ Гаджиев Г.А. *Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности).* – М.: Норма – Инфра-М, 2013. – 320 с.; Максимов С.И. *Правовая реальность: опыт философского осмысления.* – Харьков, 2002; Нерсесянц В.С. *Философия права.* – М., 1997. – 350 с.

есть изначально изменение, процесс... Правовые явления и процессы, объединённые правовой системой, существуют в особом историческом хронотопе, который определяет своеобразие их изменения... Процессы в правовой системе должны быть сопряжены, наступать упорядоченно относительно друг друга»³³¹.

По Г.А. Гаджиеву, динамика правовой реальности – это «процесс становления права и его теоретического воспроизведения в развертывании философско-правовых категорий от абстрактных определений сущности права до всё более конкретных и содержательных определений форм его существования»³³².

Юридический процесс и юридическое пространство

Юридический процесс привязан к юридическому пространству, выступающему универсумом онтологии («бытийствования») права и публичного управления.

Согласно нашей концепции, понятие «юридическое пространство» следует рассматривать в нескольких аспектах (см. выше):

- в философско-правовом понимании;
- в политико-географическом понимании;
- в юридико-техническом (инструментальном) понимании³³³.

Значение понятия «процесс» в публичном управлении

Публичное управление сталкивается с процессами, прежде всего, в предметно-объектной области такого управления.

Так, если говорить о государственном управлении в сфере спорта, то обоснованно выделять следующие **аспекты спортивного процесса**:

1) процесс является частью и условием онтологии (бытийствования) сферы спорта (в том числе и как предметно-объектной области соответствующего государственного управления);

2) спортивный процесс как алгоритмизация (логика, трассировка, программирование или фиксация шагов алгоритма) устойчивой и целенаправленной совокупности связанных и находящихся в интерреляциях требуемых, возможных или фактических действий в сфере спорта, в том числе для достижения определённых результатов, реализация такого алгоритма;

³³¹ Догадайло Е.Ю. Время и право: теоретико-правовое исследование: Дис. докт. юридич. наук: 12.00.01 / РАНХиГС. – М., 2013. – 509 с. – С. 30, 53, 100.

³³² Гаджиев Г.А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности). – М.: Норма – Инфра-М, 2013. – 320 с. – С. 127.

³³³ Понкин И.В. К вопросу об определении понятия «юридическое пространство» в контексте публичного управления // Власть. – 2014. – № 1. – С. 105–108. – С. 108.

3) спортивный процесс как один из продуктов в сфере спорта;
4) процесс как неотъемлемая часть, важнейший элемент, аттрактивная «сердцевина» онтологии (бытийствования) государственного управления в сфере спорта³³⁴.

Особенностью глобального, в масштабах страны или даже региона, а равно в рамках вида спорта (куста видов спорта) спортивного процесса является **комбинаторность различных партикулярных процессов**, а сама **структура (внутренняя дифференциация) интегрального спортивного процесса** может быть описана через перечисление нижеследующих партикулярных процессов:

- спортивно-тренировочный процесс и спортивно-образовательный процесс;
- спортивно-соревновательный (состязательный) процесс, спортивно-квалификационный процесс и спортивно-показательный процесс;
- организационно-управленческий процесс;
- финансовый процесс;
- административный процесс;
- спортивно-медицинский процесс;
- информационный процесс;
- научный процесс и технологический процесс;
- иные виды обеспечительных процессов³³⁵.

Публичное управление (в широком понимании) охватывает собой все процессы реализации своих публично-управленческих полномочий органами публичной власти, а также иными государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и соответствующими должностными лицами, наделёнными определёнными публично-управленческими полномочиями.

Процесс – это важнейший элемент и аттрактивная «сердцевина» онтологии (бытийствования) публичного управления. Публичное управление, в сущности своей, являет собой процесс, перманентный, бесконечно длящийся (в некоторых элементах своих повторяющийся) процесс, без начала и конца (мега-процесс), включающий

³³⁴ Понкин И.В. Спортивный процесс и процесс государственного управления в сфере спорта // Понкин И.В., Редькина А.И., Соловьёв А.А., Шевченко О.А. Государственное управление в сфере спорта: Уч. для магистров / Науч. ред.: И.В. Понкин; предисл.: Д.И. Рогачев / Кафедра спортивного права Института соврем. прикладного права Московского гос. юридич. универс. им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – М.: Буки Веди, 2017. – 485 с. – С. 481.

³³⁵ Понкин И.В. Спортивный процесс и процесс государственного управления в сфере спорта // Понкин И.В., Редькина А.И., Соловьёв А.А., Шевченко О.А. Государственное управление в сфере спорта: Уч. для магистров / Науч. ред.: И.В. Понкин; предисл.: Д.И. Рогачев / Кафедра спортивного права Института соврем. прикладного права Московского гос. юридич. универс. им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – М.: Буки Веди, 2017. – 485 с. – С. 481–482.

в себя множества партикулярных управленческих процессов и сопряжённый со множеством партикулярных процессов. Сложно представить публичное управление в статике, кроме как в форме отдельных вспомогательных теоретических моделей, всё равно призванных обслуживать процесс публичного управления.

Государственное управление (как процесс) – протяжённая в рамках определённого промежутка времени и включающая последовательность этапов реализации управленческой деятельности (в различных её аспектах и формах), осуществляемой органами государственного управления в определённой сфере для достижения целей такого управления³³⁶.

При этом, согласно А.И. Пригожину, «фундаментальная проблема управления – соотношение планомерных и спонтанных процессов... Грамотное управление должно использовать спонтанные механизмы, подключать их к своим целям. Но не все они этому поддаются. Спонтанность стремится выйти из-под контроля, у неё своя большая жизнь. Спонтанно совершаются самые мощные процессы»³³⁷.

Дэвид Розенблюм даёт следующее определение: «Государственное управление представляет собой использование управленческих, правовых и политических теорий и **процессов** для реализации законодательных, исполнительных и судебных государственных мандатов в целях нормативного и сервисного служения обществу в целом или отдельным его сегментам»³³⁸.

Джон Пьерр и Б. Гай Питерс определяют само публичное управление как **процесс**, в котором государство играет ключевую роль, утверждая приоритеты и определяя цели³³⁹.

По мнению Дуайта Вальдо, «процесс публичного управления состоит из действий, направленных на реализацию воли или намерений государства. Таким образом, это непрерывная активная практическая деятельность государства»³⁴⁰.

Как процесс, публичное управление, указывают Маршал Эдвард Димок, Глэдис Димок и Луис Кёниг, представляет собой все меры, реализуемые в промежуток времени между тем, как правоприменительный

³³⁶ Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 36.

³³⁷ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 281.

³³⁸ Rosenbloom D.H. Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector [Публичное управление: Понимание управления, политики и права в публичном секторе]. 4th ed. – New York: McGraw-Hill, 1998. – P. 4.

³³⁹ Pierre J., Peters G.B. Governance, Politics and the State [Правительство, политика и государство]. – New York: St. Martin's Press, 2000.

³⁴⁰ Waldo D. What is Public Administration [Что такое публичное управление] // Public Administration: Concepts and Cases / Ed. Richard Stillman. – Boston: Houghton Mifflin, 1988.

орган берёт на себя соответствующие полномочия сообразно своей юрисдикции, и окончанием реализации последних мер, направленных на решение какой-либо проблемы³⁴¹.

Процесс публичного управления и социальный порядок

Процесс публичного управления связан с социальным порядком. Можно говорить об упорядоченном процессе публичного управления (о порядке публичного управления) в универсуме социального порядка и о воздействии и влиянии публичного управления на социальный порядок.

Что определяет онтологию и динамику социального порядка?

Социальный порядок пересекается с порядком публичным, с автономными порядками, имея в числе детерминантов упорядочения как целенаправленные действия органов публичного управления, так и, во много большей степени, действия, связанные с реализацией самоуправления, а также детерминанты негэнтропии, присущие обществу. И сложные интерреляции этих порядков оказывают существенное влияние на процесс публичного управления.

Согласно Е.Г. Клеймёновой, рассматривающей социальный порядок как «основополагающий принцип функционирования социальной системы», «понятие “социальный порядок” является одной из основополагающих философских и социологических категорий. Первые теоретические концепции социального порядка начали появляться одновременно со становлением общества и государства... С вопросом выяснения сущности социального порядка, так или иначе, можно столкнуться практически во всех сферах деятельности человека, поскольку этот феномен имеет статус всеобщей категории. Он выражает фундаментальные принципы организации социальной системы и составляющих её элементов, способы связи этих элементов между собой, а также их гармоничного функционирования. Социальный порядок неразрывно связан с такими понятиями, как “социальный контроль”, а также “социальная норма” и “девиация”. Все эти категории взаимозависимы и взаимодополняемы, каждая из них помогает наиболее полно раскрыть суть других понятий»³⁴².

³⁴¹ *Dimock M.E., Dimock G.O., Koenig L.W.* Public Administration [Публичное управление]. – New York: Holt, Rinehart and Winston, 1958.

³⁴² *Клеймёнова Е.Г.* Социальный порядок как основа устойчивости социальной системы // Вестник Удмуртского университета. Сер. «Философия. Социология. Психология. Педагогика». – 2014. – № 1. – С. 23–30. – С. 23, 30.

Вместо выводов

По Н.А. Михалевой, «благодаря диалектическому единству стабильности и динамизма основные законы сохраняют реальность»³⁴³.

Но при этом, как отмечал Ричард Фейнман, «мы всё ещё не знаем всех основных законов: чем больше мы узнаем, тем больше встает вопросов...; всё, что мы знаем, является тем или иным приближением, потому что мы знаем, что не знаем ещё всех законов»³⁴⁴.

³⁴³ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). – М.: Юркомпани, 2010. – 366 с. – С. 46.

³⁴⁴ Фейнман Р. Дюжина лекций: шесть попроче и шесть посложнее: Пер. с англ. – М.: Бином; Лаборатория знаний, 2006. – 318 с. – С. 34.

§ 4.4. Энтропия и негэнтропия в публичном управлении

Абрис вопроса

В рамках публичного управления систематически возникают ситуации, когда спроектированные и запущенные управленческие меры не дают ожидаемого результата, оказываются неэффективными, а то и провальными.

Состояние обманутых ожиданий в государственном управлении релевантно³⁴⁵ отражает введённый в Массачусетском технологическом институте термин «контр-интуитивный», образно описываемый следующей фразой: «Эта проклятая штука ведёт себя совсем не так, как должна была бы себя вести!»³⁴⁶.

Но, как известно, «странности – это неочевидные закономерности».

Среди перспективных технологий достижения такой цели, в том числе технологий управления рисками и неопределённостями, превенции, демпфирования и редуцирования дефектов государственного управления, следует выделить методы негэнтропийного анализа, энтропийно-негэнтропийного моделирования систем³⁴⁷, выработки на их основе и задействования технологий и инструментов негэнтропийного управления – управления энтропийными проявлениями, оперирования иррегулярными факторами, стохастическими³⁴⁸ условиями и неопределённостями.

Основанные на негэнтропийном анализе подходы уже достаточное время активно задействуются в экономике³⁴⁹, но в отечественной юридической науке обращение к проблематике энтропии, как отмечает Ю.В. Ерохина (Павлова), носит фрагментарный характер и преимущественно связано с изучением правовой информации, а также возможностей использования синергетики при исследовании правовых

³⁴⁵ **Прагматическая релевантность** – характеристика, отражающая наличие у чего-либо прикладного значения и способности существенно соответствовать рациональным ожиданиям ценности и полезности для пользователя. – *Прим авт.*

³⁴⁶ *Пригожин И., Стенгерс И.* Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой: Пер. с англ. / Общ. ред. В.И. Аршинова, Ю.Л. Климонтовича и Ю.В. Сачкова. – М.: Прогресс, 1986. – 432 с. – С. 266.

³⁴⁷ Некоторые такие методы описаны в: *Вильсон А.Дж.* Энтропийные методы моделирования сложных систем. – М.: Наука, 1978. – 248 с.

³⁴⁸ **Стохастический объект управления** (англ. – «stochastic controlled object») – «объект управления, в математической модели функционирования которого хотя бы одна зависимость между координатами не может быть представлена линейной функцией» (Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 11).

³⁴⁹ См.: *Puu T.* Attractors, Bifurcations, & Chaos. Nonlinear Phenomena in Economics [Аттракторы, бифуркации и хаосы. Нелинейный феномен в экономике]. – Berlin – Heidelberg: Springer, 2003. – xii; 549 p.

явлений. Последовательная разработка этой проблемы в рамках теории права не осуществляется³⁵⁰.

Вместе с тем, согласно Ю.Е. Аврутину, следование устоявшимся парадигмам нередко мешает нам правильно воспринимать и оценивать окружающую нас реальность, которая меняется гораздо быстрее, чем меняется та или иная объясняющая её парадигма³⁵¹. Необходим поиск новых научных парадигм.

По В.П. Безобразову, «идеалы науки необходимы на самых лучших и подчинённых ступенях государственной и общественной службы... Только наука и просвещённые ею должностные лица изгоняют из государственных учреждений мертвящую бюрократическую рутину»³⁵².

Г.В. Мальцев подчёркивал, что, происходящий ныне «пересмотр методологических позиций современной науки непосредственно затрагивает юриспруденцию, стратегию правового регулирования, а некоторые его результаты уже входят в правовое сознание людей. В чём заключается этот пересмотр? Отметим, прежде всего, радикальное изменение фундаментальных общенаучных понятий, пронизывающих всю архитектонику права, а именно – понятий порядка и закономерности. Согласно теории организации (самоорганизации, дезорганизации, реорганизации) сложных и сверхсложных динамических систем, получившей название синергетика, порядок и беспорядок (хаос) являются периодически сменяющимися друг друга фазами единого процесса развития»³⁵³.

Понятия «энтропия» и «хаос»

Для начала определим общее значение понятия «энтропíя» (от греч. ἐντροπία – поворот, превращение).

Считается, что впервые понятие энтропии было введено Рудольфом Клаузиусом в 1865 году.

Энтропия служит количественной мерой беспорядка в системе; чем больше энтропия состояния системы, тем большим числом способов взаимного расположения элементов системы оно может быть реализовано,

³⁵⁰ Ерохина (Павлова) Ю.В. Правовая энтропия: Автореф. дис. канд. юридич. наук: 12.00.01. – Владимир, 2004. – 23 с. – С. 5.

³⁵¹ Аврутин Ю.Е. О парадоксах парадигмы публичного управления в теории государственного управления и в административном праве // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. статей по матер. ежегод. всеросс. науч.-практич. конф. (Сорокинские чтения) 25.03.2016: В 3 т. / Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – Т. 1. – 252 с. – С. 10–30. – С. 12.

³⁵² Безобразов В.П. О значении науки для образования должностных лиц в государственном управлении. – Санкт-Петербург: Тип. В. Безобразова и К°, 1879.

³⁵³ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 85.

и тем менее оно упорядочено³⁵⁴. И одновременно «служит мерой степени сложности (разнообразия), целостности и структурированности системы»³⁵⁵.

Термины «энтропия» и «негэнтропия» принадлежат к понятийному аппарату, скорее, точных наук, однако они так же могут быть применены и в общей теории публичного управления.

А.Дж. Вильсон обоснованно утверждает, что хотя «понятие энтропии до недавнего времени использовалось, в основном, для изучения физических систем,... энтропия играет полезную роль в исследовании самых различных по своей природе систем, например, городских, региональных, экономических и т.д.»³⁵⁶.

По Норберту Винеру, «энтропия системы есть мера дезорганизованности системы»³⁵⁷.

Как отмечает Ю.В. Ерохина, «энтропия – это абстракция», но это понятие «отражает определённые (энтропийные) качества и свойства, объективно присутствующие предметам и явлениям»³⁵⁸.

Энтропийный процесс, по мнению Руперта Чисхолма, представляет собой всеобщий закон природы, согласно которому все формы организации движутся к дезорганизации и смерти³⁵⁹.

Согласно нашей авторской дефиниции, **энтропия** – термин, характеризующий свойства сложной (в том числе сложноструктурной) и сверхсложной динамической системы (прежде всего – открытой динамической системы), определяющие или отражающие её самонаправленность к самодезорганизации, хаотизации, присущность ей таких свойств, и отражающие меру «дезупорядоченности» («обеспорядочения») и беспорядка системы³⁶⁰.

³⁵⁴ Пустовойт К.С., Бухвалов Н.Ю., Столбов В.Ю., Гитман М.Б. Энтропийный подход к управлению производством с учётом стратегических целей предприятия // Проблемы управления. – 2012. – № 6. – С. 32–39. – С. 34.

³⁵⁵ Любивая Т.Г. Энтропийный подход в оценке эффективности управления в сфере образовательных услуг // Вектор науки ТГУ. – 2014. – № 2. – С. 116–118. – С. 116.

³⁵⁶ См.: Вильсон А.Дж. Энтропийные методы моделирования сложных систем. – М.: Наука, 1978. – 248 с. – С. 17.

³⁵⁷ Винер Н. Кибернетика или управление и связь в животном и машине. – М.: Советское радио, 1958. – 216 с. – С. 23.

³⁵⁸ Ерохина Ю.В. Новые смыслы понятия «правовая энтропия» // Российский журнал правовых исследований. – 2016. – № 1. – С. 99–108. – С. 100.

³⁵⁹ Chisholm R.F. Open systems Theory [Теория открытых систем] // Encyclopedia of Public Administration and Public Policy [Энциклопедия публичного управления и публичной политики]. Vol. 2: K-Z / Ed. by J. Rabin. – New York: Marcel Dekker, 2003. – P. 679–1318. – P. 850–854. – P. 852.

³⁶⁰ Понкин И.В. Энтропия, негэнтропия и порядок в публичном управлении и в праве // Право и образование. – 2016. – № 9. – С. 11–20. – С. 12–13.

Энтропия, как правило, характерна для закрытых и изолированных систем, хотя так же может оказывать влияние и на открытые системы, которые, впрочем, имеют возможности борьбы с энтропией³⁶¹.

Как пишет Эдгар Морэн, «увеличение энтропии влечёт (и проявляется в этом) увеличение внутреннего беспорядка, и максимум энтропии соответствует общему беспорядку в системе... Энтропия предопределяет спонтанную деградацию порядка и организации... Разупорядочение и дезорганизация идентифицируются с наибольшей вероятностью для физических замкнутых систем»³⁶². По мнению указанного автора, энтропия – «это не просто беспорядок (разупорядочение, дезорганизация), это множество дезорганизованностей, неравновесность, сильнейшее дезорганизующее возбуждение, турбулентность, случайные столкновения, разрыв, контroversии»³⁶³.

Ю.В. Ерохина (Павлова) указывает на «наличие связи энтропии с такими явлениями, как неопределённость, неупорядоченность, дезорганизация, неорганизованность, обострение противоречий в системе, неустойчивость поведения системы, мера движения материи»³⁶⁴.

Имеет существенное значение соотношение мер энтропии в системе и в окружающей её среде.

Так, если изменение энтропии системы намного больше изменения энтропии внешней среды, вызванное их взаимодействием, то такая внешняя среда называется **энтростатом**, т.е. изменением энтропии энтростата можно пренебречь по сравнению с изменением энтропии исследуемой системы³⁶⁵.

Теперь что касается понятия «хаос».

Согласно нашей авторской дефиниции, совпадающей с общим (семантическим ядром) в интерпретации данного понятия целой линейкой толковых словарей, **хаос** – бесформенная («разоформленная» или неоформленная) и беспорядочная («дезупорядоченная» или неупорядоченная) совокупность материи (в том числе материальных

³⁶¹ *Rodríguez D.M., Díaz S.G., Pedraza M.C., Santos M.P.* Sistema de gestión de la calidad para el gobierno del Municipio Rafael Urdaneta, Estado Táchira, Venezuela [Система управления качеством...] // Revista Chilena de Administración Pública. – 2009, Junio. – № 13. – P. 127–162. – P. 138.

³⁶² *Morin E.* Method: towards a study of humankind. Vol.1. The nature of nature [Метод: к изучению человечества. Т.1. Природа природы] / Transl. and introd. by J.L. Roland Belanger. – New York: Peter Lang, 1992. – P. 32, 32.

³⁶³ *Morin E.* Method: towards a study of humankind. Vol.1. The nature of nature [Метод: к изучению человечества. Т.1. Природа природы] / Transl. and introd. by J.L. Roland Belanger. – New York: Peter Lang, 1992.

³⁶⁴ *Ерохина (Павлова) Ю.В.* Правовая энтропия: Автореф. дис. канд. юридич. наук: 12.00.01. – Владимир, 2004. – 23 с. – С. 13.

³⁶⁵ *Пустовойт К.С., Бухвалов Н.Ю., Столбов В.Ю., Гитман М.Б.* Энтропийный подход к управлению производством с учётом стратегических целей предприятия // Проблемы управления. – 2012. – № 6. – С. 32–39. – С. 34.

объектов), пространства, времени, интерреляций, смыслов (в противоположность порядку).

Понятие «дезупорядоченность» отражает здесь и далее как состояние полной деградации порядка, так и такую деградацию в некоторой мере.

Однако вышеприведённая формулировка отражает, скорее, идеальную модель.

Как указывается в ряде исследований, в существующей дихотомии «закон – хаос» между порядком и беспорядком, законом и хаосом имеются весьма глубокие, порой совершенно неожиданные связи, «непериодический, случайный процесс возникает как предел всё более сложных структур», «хаос возникает как сверхсложная организация», и «этот вывод является весьма общим, относящимся к любым системам»³⁶⁶.

По словам Чака Паланика, «то, что мы называем хаосом, – это всего лишь закономерности, которые мы не сумели распознать»³⁶⁷.

Согласно Стивену Манну, ключевыми положениями теории хаоса являются следующие:

«– теория хаоса прилагается к динамическим системам – системам с очень большим количеством подвижных компонентов;

– внутри этих систем существует непериодический порядок, по внешнему виду беспорядочная совокупность данных может поддаваться упорядочиванию в разовые модели;

– подобные “хаотические” системы показывают тонкую зависимость от начальных условий; небольшие изменения каких-либо условий на входе приведут к дивергентным диспропорциям на выходе.

– тот факт, что существует порядок, подразумевает, что модели могут быть рассчитаны как минимум для более слабых хаотических систем»³⁶⁸.

Энтропия в публичном управлении

Можно говорить об энтропии публичного управления в том случае, когда одновременно происходит нарушение порядка (публичного порядка, общественного порядка, нормативного правового порядка, правопорядка), имеют место моменты неопределённостей, неоднозначности, кризис легитимности, несостоятельность государственного управления, дисфункциональности и дисбалансы, системные сбои и прочие девиации в публичном управлении.

³⁶⁶ Парнюк М.А., Лазоренко В.П., Причепий Е.Н. и др. Категории «закон» и «хаос». – Киев: Наукова думка, 1987. – 295 с. – С. 5, 268; Ахромеева Т.С., Курдюмов С.П., Малинецкий Г.Г. Парадоксы мира нестационарных структур. – М., 1985. – 48 с. – С. 25.

³⁶⁷ Palahniuk C. Survivor [Уцелевший]. – New York: Norton, 1999.

³⁶⁸ Манн С. Теория хаоса и стратегическое мышление // Геополитика, 18.02.2010.

И это – не редкость в государственном управлении. Неслучайно Кеннет Бёрк отмечал: «То, что мы называем “реальностью”, в действительности, представляет собой беспорядочный набор символов прошлого, соединенных с вещами, относительно которых мы знаем по большей части из журналов и газет...»³⁶⁹. Познание этой реальности невозможно без обращения к теме энтропии/негэнтропии. Тем более, что многие происходящие беды России давно уже не представляется возможным объективно воспринимать как «набор отдельных разрозненных фактов».

По мнению Аниссы Жерби и Андана Малека, энтропия публичного управления – это просто более ёмкое обозначение беспорядка в публичном управлении. К энтропии в публичном управлении могут привести различные явления и события в совокупности, такие как революции, бунты, восстания, политические кризисы и иные социальные явления, а также неравенство населения и нестабильность, неустойчивость и дефекты самой системы публичного управления. Нарастанию энтропии способствует также сложность взаимодействия между перечисленными явлениями³⁷⁰.

Вместе с тем известны и иные точки зрения.

Так, по мнению С.Д. Хайтуна, «тождественность энтропии с беспорядком не может быть доказана в принципе. Дело в том, что беспорядок / сложность – это, как говорят в теории измерения, латентная переменная, или латента, т.е. она непосредственно не наблюдаема, представляя собой не более чем представление субъекта измерения об измеряемом свойстве. Непосредственно наблюдаемы (измеряемы) индикаторы, значения которых связывают со значениями латент специальные конструкции – метрические модели, общепринятой теории которых до сих пор не существует... Тождественность энтропии с беспорядком не только никем никогда не была доказана и не только не может быть доказана в принципе, но и прямо противоречит реально наблюдаемым фактам, ибо эволюция наблюдаемого мира – неорганическая, органическая и социальная – идёт не в сторону упрощения эволюционирующих систем, как предписывает эта трактовка в сочетании с

³⁶⁹ *Burke K.D.* Language as Symbolic Action [Язык как символическое действие]. – Oakland, CA: University of California Press, 1966. – 532 p.

³⁷⁰ *Jerbi A.B., Malek A.* De la perte de sens à l'entropie: Cas de l'entreprise publique tunisienne en contexte de post révolution [От потери смысла до энтропии: случай тунисского общественного предприятия в постреволюционном контексте] / XXV Conférence Internationale de Management Stratégique // <<http://www.strategie-aims.com/events/conferences/27-xxveme-conference-de-l-aims/communications/4371-de-la-perde-de-sens-a-lentropie-cas-de-lentreprise-publique-tunisienne-en-contexte-de-post-revolution/download>>. – 2016. – 29 p. – P. 6, 1–2.

законом возрастания энтропии, но в прямо противоположном направлении – в сторону их усложнения»³⁷¹.

Согласно концепции Ю.В. Ерохиной, согласующейся в некоторой степени с вышесказанным, «в неклассическом представлении правовая энтропия может быть представлена как некая величина, показывающая, насколько много в правовой системе различных состояний, но она не отражает того, насколько они устойчивы, то есть не связывается с понятием беспорядка, ведь порядок и беспорядок выступают как детерминированное и недетерминированное состояния системы. Другими словами, порядок и беспорядок показывают вероятность нахождения системы в том или ином состоянии, а неклассический вариант понятия энтропии – количество таких состояний»³⁷².

Различия в подходах отражают то, что энтропия может быть описана и описывается в нескольких её аспектах.

Согласно нашей концепции, **энтропия в публичном управлении** в определённой степени **отражает**:

1) хаос, меру дезорганизованности и дезупорядоченности, меру беспорядка в предметно-объектной области публичного управления, в процессе публичного управления и в системе органов публичного управления;

2) наличие и влияние неопределённостей (связанных со стохастическими³⁷³ процессами и/или неспособностями надлежащим образом фиксировать, понимать и отображать особенности управляемых объектов), детерминирующих изменения модусов построения, функционирования и развития системы публичного управления, изменения интерреляций внутри этой системы, управленческой способности государства;

3) модус и потенциал автономности сегмента предметно-объектной области публичного управления и связанной с такой автономностью ригидности (невосприимчивости, устойчивости к воздействию) этого сегмента к управленческому воздействию и влиянию («инвазии»);

4) модус и потенциал управленческой (бюрократической) автономности уровней, сегментов и элементов системы органов публичного управления при высокой степени децентрализации публичного управления

³⁷¹ Хайтун С.Д. Трактовка энтропии как меры беспорядка и её воздействие на современную научную картину мира // Вопросы философии. – 2013. – № 2. – С. 62–74. Хайтун С.Д. Проблемы количественного анализа науки. – М., 1989.

³⁷² Ерохина Ю.В. Новые смыслы понятия «правовая энтропия» // Российский журнал правовых исследований. – 2016. – № 1. – С. 99–108. – С. 107.

³⁷³ **Стохастический объект управления** (англ. – «stochastic controlled object») – «объект управления, в математической модели функционирования которого хотя бы одна зависимость между координатами не может быть представлена линейной функцией» (Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 11).

(«управляемая управленческая энтропия» или «дозированная управленческая энтропия»)³⁷⁴.

Согласно нашей концепции, **энтропийное управление в рамках публичного управления задействуется в тех случаях, когда** предметно-объектная область управления существенно ригидна (устойчива, сопротивляется) и резистентна управленческому воздействию со стороны органа власти. И одним из инструментов энтропийного управления в рамках публичного управления в таких случаях и условиях выступает процессно-ориентированное управление потоками (сложными последовательностями) событий, процессов, отношений, состояния и поведения систем посредством следующих методов:

- изначальное канализирование и аппроксимирующее корригирование векторов таких потоков;
- изначальное задание (формирование) и аппроксимирующее корригирование внешних границ потоков;
- задание и коррекция интенсивности потоков;
- задание и коррекция параметров интерреляций различных потоков между собой.

Правовая энтропия

Признаками или элементами энтропии может обладать не только предметно-объектная область публичного управления или процесс публичного управления.

По мнению В.Е. Эминова, С.В. Максимова и И.М. Мацкевича, «право энтропично по своей сути и нуждается в толкователе и применителе»³⁷⁵.

Темы правовой энтропии и влияния энтропии на право касалось весьма небольшое число отечественных авторов³⁷⁶.

Ю.В. Ерохина (Павлова) даёт следующее определение: «Правовая энтропия есть мера неупорядоченности, известной дезорганизации

³⁷⁴ Понкин И.В. Энтропия, неэнтропия и порядок в публичном управлении и в праве // Право и образование. – 2016. – № 9. – С. 11–20. – С. 14–15.

³⁷⁵ Эминов В.Е., Максимов С.В., Мацкевич И.М. Коррупционная преступность и борьба с ней: Уч. пособие. – М.: Юрист, 2001. – С. 21.

³⁷⁶ Рассолов М.М. Проблемы управления и информации в области права. – М.: Акад. МВД России, 1991. – С. 69. Ерохина (Павлова) Ю.В. Правовая энтропия: Автореф. дис. канд. юридич. наук: 12.00.01. – Владимир, 2004. – 23 с. Ерохина (Павлова) Ю.В. Сущность правовой энтропии: Уч. пособие / ВЮИ Минюста России. – Владимир, 2004. – 56 с. Ерохина (Павлова) Ю.В. Правовая энтропия. Владимир: ВЮИ ФСИН России, 2005. Ерохина Ю.В. Новые смыслы понятия «правовая энтропия» // Российский журнал правовых исследований. – 2016. – № 1. – С. 99–108. Ерохин В.И., Ерохина Ю.В. Информация как мера упорядоченности правовой системы (теоретико-исторический аспект) // Мониторинг правоприменения. – 2013. – № 1. – С. 8–13. Голубев В.В. Диалектика социальной энтропии и права в общественном развитии: Автореф. дис. канд. философ. наук: 09.00.11. – Нижний Новгород, 2006.

правовой системы, которая является результатом нормальной динамики, движения материи в сфере права, приводящих к обострениям противоречий в системе, что влечёт за собой неустойчивость структурных и функциональных связей, выражающуюся в неопределённости её дальнейшего состояния и направления развития» и указывает, что «правовая энтропия есть мера движения правовой материи»³⁷⁷.

Остановимся на этом кратком обзоре данного вопроса. Отметим лишь релевантность³⁷⁸ указанной концепции правовой энтропии и её согласуемость с нашей авторской концепцией упрощения законодательства³⁷⁹, предполагающей необходимость систематического и перманентного оперирования массивами правовых норм и актов в целях их омологации, в том числе в целях выявления и устранения дефектов права³⁸⁰.

Понятие «негэнтропия»

Как уже было сказано выше, одно из значений понятия «процесс» может быть выведено из интерреляции энтропии и негэнтропии. И особенно это присуще как раз сфере публичного управления.

Как пишет Г.В. Мальцев, «все регулятивные процессы в природе и обществе могут быть описаны в терминах организации и самоорганизации, упорядочения и самоупорядочения динамических систем»³⁸¹.

Чтобы выжить, отмечают Даниел Катц и Роберт Л. Кан, открытые сложные системы должны замедлять процесс энтропии; они должны накапливать негативную энтропию³⁸². А к такого рода открытым сложным, динамическим системам как раз и относится система государственного управления, а также относятся и совокупности управляемых объектов.

Как отмечает А.И. Забейворота, негэнтропия (негативная энтропия) – термин, введённый в 1945 году австрийским физиком Эрвином Шредингером в развитие идей Нильса Бора, в последующем получивший распространение и в зарубежной юридической и социологической науках и

³⁷⁷ Ерохина (Павлова) Ю.В. Правовая энтропия: Автореф. дис. канд. юридич. наук: 12.00.01. – Владимир, 2004. – 23 с. – С. 14.

³⁷⁸ **Прагматическая релевантность** – характеристика, отражающая наличие у чего-либо прикладного значения и способности существенно соответствовать рациональным ожиданиям ценности и полезности для пользователя. – *Прим авт.*

³⁷⁹ См.: Понкин И.В. Упрощение законодательства как инструмент «новой» модели публичного управления // Административное право и процесс. – 2014. – № 4. – С. 8–12.

³⁸⁰ См.: Понкин И.В. Дефекты нормативного правового регулирования // Право и образование. – 2016. – № 7.

³⁸¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 7.

³⁸² Катц Д., Кан Р.Л. Системный подход к изучению организаций // Классики теории государственного управления: Американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 800 с. – С. 269–283. – С. 276.

характеризующий свойства системы, обратные энтропии (хаос, саморазрушение и саморазложение) и отражающий движение к упорядочиванию, к организации системы³⁸³. В частности, указанный автор в обозначенном его труде обосновывает свой тезис о «наличии комплексной международно-правовой и конституционно-правовой (на уровне государств-членов СНГ) негэнтропии в системе международно-правовых отношений, складывающихся в рамках СНГ»³⁸⁴.

В.Н. Михайловский и М.И. Михайловская указывают, что единство и борьба энтропии и негэнтропии и возрастание информации является одним из фундаментальных принципов самоорганизации в процессе эволюции систем³⁸⁵.

Согласно нашей авторской дефиниции, **негэнтропия** (негативная энтропия) – термин, характеризующий свойства сложной (в том числе сложноструктурной) и сверхсложной динамической системы, контroversивные по отношению к свойствам энтропии, определяющие или отражающие меру упорядоченности указанной системы и самонаправленность этой системы к дехаотизации, самоупорядочению и самоорганизованности³⁸⁶.

Негэнтропия в публичном управлении

Открытые системы, как правило, являются более сложными в силу дифференциации своих внутренних структур и процессов³⁸⁷ и других факторов, и, значит, менее подвержены влиянию энтропии и даже могут быть подвержены обратным процессам негэнтропии.

Руперт Чисхолм отмечает, что негэнтропия является следствием открытости систем организаций. Государство в данном случае также можно рассматривать в качестве примера такой открытой организации. Организации как открытые системы могут генерировать негэнтропию различными способами, к примеру: достижение благоприятного баланса между получаемыми и отдаваемыми ресурсами и усилиями; совершенствование внутреннего регулирования функционирования

³⁸³ *Забейворота А.И.* Содружество Независимых Государств в системе межгосударственных и конституционно-правовых отношений: Автореф. дис. докт. юридич. наук: 12.00.02, 12.00.10 / РУДН. – М., 2012. – 71 с. – С. 23.

³⁸⁴ *Забейворота А.И.* Содружество Независимых Государств в системе межгосударственных и конституционно-правовых отношений: Автореф. дис. докт. юридич. наук: 12.00.02, 12.00.10 / РУДН. – М., 2012. – 71 с. – С. 23.

³⁸⁵ Самоорганизация в природе и обществе. – СПб., 1994. – С. 30–31.

³⁸⁶ *Понкин И.В.* Энтропия, негэнтропия и порядок в публичном управлении и в праве // Право и образование. – 2016. – № 9. – С. 11–20. – С. 16.

³⁸⁷ *Chisholm R.F.* Open systems Theory [Теория открытых систем] // Encyclopedia of Public Administration and Public Policy [Энциклопедия публичного управления и публичной политики]. Vol. 2: K–Z / Ed. by J. Rabin. – New York: Marcel Dekker, 2003. – P. 679–1318. – P. 850–854. – P. 852.

внутренних компонентов и процессов; улучшение своего положения и связей с внешней средой; получение информации об основных изменениях во внешней среде и о том, какие возможности для таких организаций они создадут, а также о том, что организации необходимо сделать для того, чтобы в дальнейшем существовать в таких новых условиях³⁸⁸.

То есть в то время как энтропия применительно к публичному управлению – это естественный процесс, для достижения негэнтропии государству необходимо постоянно прилагать определённые усилия, иначе оно будет подвергаться энтропии.

Управление, как писал В.А. Трапезников, – это постоянная борьба с неупорядоченностью³⁸⁹.

В основе результата приложения негэнтропийных детерминантов к публичному управлению (как системе и процессу) лежит именно понятие порядка.

Как справедливо подчеркивают В.П. Соломин и К.В. Султанов, «спонтанный порядок, рождающийся из хаоса, возникающий эмерджентным (спонтанным, взрывным) образом, шире наших обычных, антропоморфных представлений о нём»³⁹⁰.

Согласно С.Ф. Ударцеву, «хаос при переходе из одного состояния общества в другое, содержит в себе возможные варианты нового порядка»³⁹¹.

По словам С.Е. Заславского, «в философско-социологическом плане феномен институционализации как процесса... связан с разработкой проблемы социального порядка... В юридическом плане содержание процесса институционализации предполагает создание нормативных рамок как средства упорядочения социальных связей»³⁹².

Актуален вопрос о детерминантах порядка в условиях энтропии.

А.И. Пригожин вводит понятие «энтропиков» и «синкретиков», понимая под энтропиками «факторы ослабления или разрушения Порядка, деструктивного напряжения, рассогласования с последующими потерями, разнообразной дезорганизацией», а под синкретиками – детерминанты «поддержания Порядка, оказывающие охранительное действие на

³⁸⁸ *Chisholm R.F.* Open systems Theory [Теория открытых систем] // *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* [Энциклопедия публичного управления и публичной политики]. Vol. 2: K-Z / Ed. by J. Rabin. – New York: Marcel Dekker, 2003. – P. 679–1318. – P. 850–854. – P. 852.

³⁸⁹ *Трапезников В.А.* Управление и научно-технический прогресс. М.: ИПУ РАН, 1983. – 224 с.

³⁹⁰ *Соломин В.П., Султанов К.В.* Управляемость общества и социальный порядок // *Общество. Среда. Развитие (Тerra Humana)*. – 2012. – № 3. – С. 181–186. – С. 184.

³⁹¹ *Ударцев С.Ф.* Сильное государство – вопросы теории // *Право и государство (Казахстан)*. – 2016. – № 2. – С. 6–14. – С. 6.

³⁹² *Заславский С.Е.* Политические партии России: процесс правовой институционализации: Автореф. дис. докт. юридич. наук: 12.00.02 / РАГС. – М., 2004. – 48 с. – С. 17.

удержание целостности, постоянства, преемственности состояния, управляемости»³⁹³.

В контексте настоящего исследования значительный интерес представляет понятие «аллелономия», отражающее «состояние общества, при котором каждый его член сам является носителем порядка, поддерживая его посредством всеобщего взаимного контроля»³⁹⁴.

«Lex est dictamen rationis» – «Закон – это веление разума» (лат.). Как писал Сеймур Мартин Липсет, «общество глубоко укоренилось в Законе»³⁹⁵. И эта укоренённость рождает соответствующие синкретики – детерминанты порядка.

Именно синкретики, связанные с аллелономией, являются сегодня одним из важнейших интегральных детерминантов негэнтропии и порядка в публичном управлении, хотя и детерминантов имплицитных (скрытых). Создаются они при реальной опоре правящего режима на свой народ в интересах этого народа.

³⁹³ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 20.

³⁹⁴ Аллелономия // <http://www.glossary.ru/cgi-bin/gj_sch2.cgi?RRu.ogr;t:pvuw9kuq>.

³⁹⁵ Lipset S.M. American Exceptionalism: A Double-Edged Sword [Американская исключительность: двуручный меч]. – New York: W.W. Norton, 1996. – P. 270.

§ 4.5. Сложные системы в публичном управлении

Хотел бы я, чтобы управление, дающее настоящее качество, было таким простым делом.

Уильям Эдвардс Деминг

В нашем сложном мире многие проблемы безопасности, с которыми мы сталкиваемся, не имеют быстрых и легких решений.

Стратегия национальной безопасности США, февраль 2015 г.

По словам Ханса-Адама II, Правящего Князя Лихтенштейна, «современное государство – это сложная конструкция, состоящая из множества систем, которые должны быть настроены в унисон друг с другом»³⁹⁶. По мнению Роберта Даля, высказанному им ещё много десятилетий назад, необходимо создать науку о государственном управлении, которая «признаёт сложность человеческого поведения»³⁹⁷.

Государство как «субъект создания сложной многопрофильной и многофункциональной социальной системы»³⁹⁸ обладает сверхсложной системой государственного управления.

Система государственного управления не только, сама по себе, является сверхсложной открытой динамической системой, но с другой стороны – эта система имеет дело (в рамках предметно-объектной области государственного управления) со множеством сложных динамических систем, очень часто – открытых систем, нередко – весьма ригидных и резистентных к публичному управленческому воздействию, вмешательству и влиянию («инвазии»).

Впрочем, в поиске особых сложностей «далеко ходить» не приходится. Как обоснованно пишет Н.А. Михалева, «правовая система любого федеративного государства характеризуется сложной природой»³⁹⁹.

Как пишет Г.В. Мальцев, «крупным прорывом в понимании природы права явилось применение в юридических исследованиях системного подхода и системного анализа, и, прежде всего, вытекающий из общей

³⁹⁶ Ханс-Адам II, *Правящий Князь Лихтенштейна*. Государство в третьем тысячелетии: Пер. с англ. А.Б. Мухаметшина. – М.: Инфотропик Медиа, 2012. – 320 с. – С. 133.

³⁹⁷ Цит. по: Классики теории государственного управления: американская школа. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 94.

³⁹⁸ Гаман-Голутвина О.В. Проблемы повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации // Сравнительная политика. – 2011. – № 3. – С. 50–64. – С. 50.

³⁹⁹ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). – М.: Юркомпани, 2010. – 366 с. – С. 5.

теории систем вывод, согласно которому **право, правовое регулирование – это не механизм, не конгломерат отдельных структур, не агрегат рационально соединенных элементов**, приводимый в движение конструктором или инженером (законодателем или правоприменителем), **но открытая динамическая система**, обладающая качествами единства и целостности, активно взаимодействующая со средой, социальной и природной»⁴⁰⁰.

И в силу этого целый ряд трудных вопросов теории и практики публичного управления может быть исследован и (при возможности) решён только посредством привлечения методологии и инструментариев теории сложных систем.

Концепция теории сложности – это квинтэссенция многочисленных исследований, концептов и идей, реализованных в рамках синергетики⁴⁰¹.

«Закон Келли» гласит: «Ничто не бывает таким простым, как кажется вначале»⁴⁰².

Термин «сложная система», как отмечает А.Л. Фрадков, «всё чаще встречается в лексиконе разработчиков и исследователей систем управления. Обычно его употребление означает наличие особенностей, осложняющих решение задач анализа и синтеза системы... К сложным системам, как правило, относят автоматизированные системы управления технологическими процессами, научными исследованиями, гибкими автоматизированными производствами и т.п., имеющие большое число датчиков, локальных контуров регулирования и исполнительных устройств. Такие системы характеризуются большой размерностью векторов входа, выхода и состояния, т.е. описываются многомерными моделями. Часто эта особенность сочетается с пространственной протяжённостью объекта управления (например, в энергетических, городских, транспортных, экономических, экологических системах), и тогда модель объекта имеет распределённые параметры, т.е. описывается уравнениями в частных производных»⁴⁰³.

Стаффорд Бир описывает «очень сложную систему» как «такую систему, которую мы вынуждены принять как не поддающуюся детальному описанию»⁴⁰⁴.

⁴⁰⁰ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 70.

⁴⁰¹ Маякова А.В. Теория сложности в ракурсе исследований российской постнеклассической философии // Вестник ВГУ. Сер. «Философия». – 2016. – № 3. – С. 167–173. – С. 167.

⁴⁰² Блох А. Законы Мёрфи для юристов: Пер. с англ. Е.Г. Гендель. – Мн.: Попурри, 2003. – 240 с. – С. 24.

⁴⁰³ Фрадков А.Л. Адаптивное управление в сложных системах: беспоисковые методы. – М.: Наука; Гл. ред. физ.-мат. лит., 1990. – 296 с. – С. 11.

⁴⁰⁴ Бир С. Кибернетика и управление производством: Пер. с англ. – М.: Гос. изд. физ.-мат. литературы, 1963. – 276 с. – С. 72.

Согласно Л.А. Растригину, «понятия “сложная система” и “сложный объект управления” до настоящего времени не имеют строгого определения... Однако некоторые черты (но не формальные признаки) сложной системы можно привести»⁴⁰⁵.

Л.А. Растрин выделяет следующие характеристические черты сложной системы («черты, свойственные сложной системе, но ни в коей мере не формальные признаки»):

«1) отсутствие необходимого математического описания является обязательной чертой сложного объекта управления;

2) “зашумлённость” сложных систем – важная черта, характеризующая трудность процессов анализа и управления ими и обусловленная не столько наличием каких-то специальных генераторов случайных помех, сколько сложностью объекта и вытекающим из неё неизбежным обилием всякого рода второстепенных (с точки зрения целей управления, разумеется) процессов; любой сложный объект имеет много такого рода «неожиданностей», которые являются свидетельством его сложности;

3) “нетерпимость” (ригидность) сложной системы к управлению – она существует, грубо говоря, вовсе не для того, чтобы ею управлять; она “не любит” управления по причине “независимости” своего существования от целей субъекта, желающего управлять ею;

4) нестационарность сложной системы, естественно следующая из её сложности и проявляющаяся в дрейфе характеристик системы, в изменении её параметров, в эволюции сложной системы во времени; чем сложнее система, тем более рельефно проявляется эта её черта, что создаёт серьёзные трудности при создании модели сложной системы и управлении ею;

5) невозпроизводимость экспериментов со сложной системой, что связано прежде всего с зашумлённостью и нестационарностью сложной системы; проявляется эта черта в различной реакции системы на одну и ту же ситуацию или управление в различные моменты времени, сложная система как бы всё время перестает быть сама собой, и эта черта накладывает специальные требования на процессы синтеза и коррекции модели системы»⁴⁰⁶.

Схожую точку зрения высказывает А.Л. Фрадков: «Стохастичность поведения также является важной чертой, характеризующей сложные объекты управления. Эта черта обусловлена часто не столько наличием каких-то специальных источников случайных помех, сколько неизбежным

⁴⁰⁵ Растрин Л.А. Адаптация сложных систем: Методы и приложения. – Рига: Зинатне, 1981. – 375 с. – С. 43.

⁴⁰⁶ Растрин Л.А. Адаптация сложных систем: Методы и приложения. – Рига: Зинатне, 1981. – 375 с. – С. 43–44.

обилием всякого рода второстепенных (с точки зрения цели управления) процессов»⁴⁰⁷.

В теории сложности употребляются шесть основных теоретических понятий, позиционируемых как имеющие отношение к сложным системам, присущие таковым: 1) чувствительность к первоначальным условиям; 2) странные аттракторы; 3) самоотжественность; 4) самоорганизация; 5) край хаоса; 6) холмистый ландшафт⁴⁰⁸.

Важным понятием для описания сложных систем является понятие «аттрактор».

Аттрактор – это «точка» или «область» схождения (сходимости), притяжения и сопряжения, стремления в фазовом пространстве⁴⁰⁹ динамической системы.

Согласно Ю.С. Ильяшенко, «аттракторы – это множества, к которым приближаются точки при последовательных итерациях отображения»⁴¹⁰.

Если положение аттрактора в фазовом пространстве хаотично меняется, то такой аттрактор называют, употребляя термин «**странный аттрактор**».

Как отмечает А.А. Колесников, «в целом ряде работ отечественных и зарубежных учёных в последнее время было показано, что для естественных динамических систем свойственно наличие некоторых поверхностей притяжения – инвариантных многообразий в их пространстве состояний. Такие установившиеся режимы получили название аттракторов, т.к. они “притягивают” соседние режимы. Аттрактор – это притягивающее множество в пространстве состояний, т.е. асимптотически устойчивое множество. Аттракторы, отличные от состояний равновесия и периодических колебаний, получили название “странных аттракторов”. Внутри таких аттракторов траектории блуждают нерегулярным образом и являются весьма

⁴⁰⁷ Фрадков А.Л. Адаптивное управление в сложных системах: беспоисковые методы. – М.: Наука; Гл. ред. физ.-мат. лит., 1990. – 296 с. – С. 12.

⁴⁰⁸ Толстых С.С., Подольский В.Е., Бучнева В.В. Современное состояние теории сложности и возможности её применения в сфере телекоммуникаций // <<http://www.ict.edu.ru/ft/005714/68360e2-st16.pdf>>).

⁴⁰⁹ «**Фазовое пространство** – совокупность всевозможных мгновенных состояний физической (в широком смысле слова) системы, снабженная определенной структурой в зависимости от изучаемой системы и рассматриваемых вопросов. Фазовым пространством называется также более конкретный объект – пространство (множество с надлежащей структурой), элементы которого (фазовые точки) представляют (условно изображают) состояния системы (например, фазовая плоскость)» (Математическая энциклопедия. – М.: Советская энциклопедия, 1977–1985). «Метод отображения состояния системы с n степенями свободы заданием одной точки в пространстве $2n$ измерений уже давно применяется в физике. Это $2n$ -мерное пространство состояний (фаз) системы получило название **фазового пространства**» (Андронов А.А., Витт А.А., Хайкин С.Э. Теория колебаний. 2-е изд., перераб. и испр. – М.: Наука, 1959. – 915 с. – С. 38).

⁴¹⁰ Ильяшенко Ю.С. Аттракторы и их фрактальная размерность. – М.: МЦНМО, 2005. – 16 с. – С. 5.

чувствительными к изменению начальных условий... Аттрактор – это притягивающее множество в фазовом пространстве системы, т.е. некоторая совокупность точек, к которой притягиваются все близкие траектории движения»⁴¹¹.

Ещё одна концепция теории сложности релевантна для целей общей теории публичного управления при описании онтологии (бытийствования) сложных систем – это концепция «холмистого ландшафта».

Как пишет М. Джексон, «в основе этой концепции лежит понимание, что открытые системы живут только благодаря среде, которая в свою очередь состоит из других систем. Кауфман [автор концепции] представлял среду сосуществования систем как холмистый ландшафт, география которого являются непредсказуемой для каждой из систем. Каждый из холмов ландшафта, символизирующий успех и высокую эффективность, отделён от другого низинами, отличающимися нестабильностью, низкой эффективностью и дисбалансом. Жизнь любой системы – это путешествие по такому холмистому ландшафту. Забраться на вершину помогает или случай или целенаправленная деятельность. Однако достижение новых вершин может быть чрезвычайно рискованным, т.к. для этого приходится проходить через предательские низины. Любая вершина будет опускаться и постепенно превращаться в низину, если на ней находится слишком много систем. Точно так же низина, покрываясь толстым слоем, может подрасти и превратиться в холм»⁴¹².

Ещё одним важным для данного тематического горизонта понятием является понятие «гомеостазис».

Гомеостазис (от греч. *homois* – подобный и *statis* – состояние) – стремление и способность системы сохранять равновесное состояние, характеризующее устойчивость, стабильность и в то же время консервативность системы⁴¹³.

Согласно Б.В. Россинскому, **«гомеостазис любой большой системы обеспечивается** как надлежащей организацией входящих в неё подсистем и их взаимосвязей, в частности возможностью должного взаимодействия в случаях тех или иных системных изменений, так и способностью одной из подсистем взять на себя функции другой

⁴¹¹ Колесников А.А. Синергетическая теория управления. – М.: Энергоатомиздат, 1994. – 344 с. – С. 7, 27.

См. также: *Puu T.* Attractors, Bifurcations, & Chaos. Nonlinear Phenomena in Economics [Аттракторы, бифуркации и хаосы. Нелинейный феномен в экономике]. – Berlin – Heidelberg: Springer, 2003. – xii; 549 p.; *Челунов О.И.* Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. докт. юридич. наук: 12.00.01, 12.00.02 / РАНХиГС. – М., 2012. – 56 с. – С. 25.

⁴¹² Джексон М. Теория сложности (Complexity) и системный подход // Восток. – 2005. – № 100.

⁴¹³ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. – М.: Инфра-М., 1999.

подсистемы или всей системы в целом при возникающих в них значительных отклонениях от равновесного состояния и в силу этого появления угрозы их нестабильности»⁴¹⁴.

Вопросы для самоконтроля к Главе 4

1. Что такое юридическое пространство и как оно соотносится с пространством физическим (географическим)?

2. Раскройте основные концептуальные идеи И.Н. Барцица о конституционно-правовом пространстве.

3. Что такое порядок и какие бывают порядки?

4. Что такое публичный порядок?

5. Охарактеризуйте и сопоставьте основные концептуальные идеи А.Я. Капустина, М.Н. Кузнецова и А.Х. Абашидзе о международном порядке и о публичном порядке.

6. Что такое автономный экстра-правовой (внеправовой) нормативный порядок?

7. Опишите понятие и особенности процесса публичного управления.

8. Охарактеризуйте понятие сложной системы в привязке к системе и процессу публичного управления?

9. В чём проявляется энтропия в публичном управлении?

10. Охарактеризуйте основные концептуальные идеи Людвиг фон Берталанфи, Норберта Винера, Стаффорда Бира, Уильяма Эшби, Джона фон Неймана, Бенуа Мандельброта, Тынну Пуу, Г.В. Мальцева об управлении в сложных системах.

11. Раскройте основные концептуальные идеи Е.Ю. Догадайло о понимании времени в праве и управлении.

⁴¹⁴ *Россинский Б.В.* О роли системы исполнительной власти для обеспечения гомеостаза системы государственного управления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. статей по матер. ежегод. всеросс. науч.-практич. конф. (Сорокинские чтения) (СПб., 25.03.2016): В 3 т. / Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – Т. 1. – 252 с. – С. 30–35. – С. 30–31.

ГЛАВА 5. Принципы публичного управления

§ 5.1. Понятие принципов публичного управления ⁴¹⁵

Абрис вопроса

Важнейшее место в общей теории публичного управления занимает понятие «принцип публичного управления».

Это определяется тем, что такие принципы, действительно, имеют существенное значение для целей, процесса и результатов публичного управления (понимая под публичным управлением государственное управление, муниципальное управление, случаи делегирования органами публичной власти отдельных полномочий негосударственным-немуниципальным операторам). Бессмысленно говорить об общих закономерностях публично-управленческой деятельности без обращения к вопросу об общих принципах публичного управления.

Принципы публичного управления, в том числе – вытекающие из общеправовых императивов современного демократического правового государства, сопряжены и соотносятся с функциями органов публичного управления (функциями публичной администрации) и с целями публичного управления.

Принципам государственного управления уделяется значительное внимание в зарубежной научной литературе.

Существенно меньше этой теме посвящено работ российских авторов (если говорить о серьёзных исследованиях), хотя и такие встречаются⁴¹⁶.

Для рассмотрения правового смысла, содержания и особенностей системы государственного и муниципального управления необходимо определиться с терминологической «системой координат».

⁴¹⁵ Ранняя версия материала опубликована: *Понкин И.В.* Принципы публичного управления // Право и управление. XXI век. – 2017. – № 2.

⁴¹⁶ См., например: *Барциц И.Н.* Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 64–71. *Охотский Е.В.* Теория и механизмы современного государственного управления: В 2 ч. Ч. 1: Уч. и практикум. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2017. – 367 с. *Понкин И.В.* Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: Лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – М.: Буки Веди, 2016. – 252 с. *Понкин И.В.* Принцип разумной рациональности в государственном управлении // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: В 3 ч. / Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. Ч. I. – 272 с. – С. 132–139. *Понкин И.В.* Теория государственного управления: понятие бюрократической автономности // Административное право и процесс. – 2015. – № 9. – С. 35–38.

Соответственно, необходимо разъяснение содержания исследуемого понятия.

Согласно нашей авторской дефиниции, в самом общем значении **принцип** (от лат. – начало, основа) –

1) артикулированная содержательно ёмкая основополагающая истина (максима), фундаментальное положение концепции, теории, науки и т.д., предопределяющее (наряду с другими такими положениями) логический остов таковой и носящее порядкообразующий характер;

2) элемент внутренней убеждённости человека, определяющий его отношение к окружающей действительности и к действиям его самого и других людей в категориях разумности, рациональности, нормальности, нравственности, релевантности⁴¹⁷;

3) фундаментальная закономерность физического или психологического явления или процесса;

4) руководящее начало в определённой сфере деятельности или в технологии (алгоритме действий).

Понятие принципа публичного управления

По Е.В. Охотскому, **принципы в управлении** – это «исходные фундаментальные положения одного порядка с закономерностями, формирующие социальную среду управленческой деятельности. Несмотря на свою объективную сущность, принципы серьёзно отягощены элементами субъективной составляющей»⁴¹⁸. **«Принципы государственного управления** – научно обоснованные и законодательно закреплённые положения, в соответствии с которыми строится, функционирует и развивается система государственного управления»⁴¹⁹.

По В.Д. Бакуменко, «принципы государственного управления – проявления закономерностей в государственном управлении, которые отражены в виде определённых положений и которые применяются в теоретической и практической деятельности людей в сфере государственного управления»⁴²⁰.

⁴¹⁷ **Прагматическая релевантность** – характеристика, отражающая наличие у чего-либо прикладного значения и способности существенно соответствовать рациональным ожиданиям ценности и полезности для пользователя. – *Прим авт.*

⁴¹⁸ *Охотский Е.В.* Теория и механизмы современного государственного управления: В 2 ч. Ч. 1: Уч. и практикум. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2017. – 367 с. – С. 100.

⁴¹⁹ *Охотский Е.В.* Глава 5. Антикризисная стратегия 2000-х годов: прагматизм, эффективность, приоритет национальных интересов // Государственное антикризисное управление: Уч. / Под общ. ред. Е.В. Охотского. – М.: Юрайт, 2016. – 371 с. – С. 129.

⁴²⁰ *Бакуменко В.Д.* Принципы державного управління [Принципы государственного управления] // Енциклопедія державного управління: У 8 т. [Энциклопедия государственного управления: В 8 т.] / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія

Согласно нашей авторской дефиниции, **принцип публичного управления** – это одно из фундаментальных руководящих начал в публичном управлении, экспектативно отражающее меру должного (ожидаемого, преследуемого) и подлежащего выполнению (соблюдению, обеспечению) в планировании, проектировании, организации, реализации, контроле и оценке публичного управления и/или одна из объективных закономерностей публичного управления, действующих всеобщим образом независимо от конкретных субъектов и объектов публичного управления и от конкретных условий (в том числе временных), проистекающих, в том числе, из природы человеческой психологии, природы и особенностей человеческого социума.

Понятие «принцип публичного управления» сопрягается с понятием «правовой принцип», вместе с тем, содержательно отличаясь от него.

По мнению А.М. Васильева, «было бы неточным считать, что правовые идеи (принципы) окончательно реализуются лишь в системе правовых норм. Во-первых, правовые идеи (принципы), отражённые в законодательстве, несомненно, сами приобретают регулирующее значение, ибо, как показывают социологические исследования, большинство членов общества руководствуются в своём поведении ими, а не точным знанием нормы, относящейся к данной ситуации. Во-вторых, правовые идеи выступают в качестве отправных начал в целенаправленной деятельности людей при формировании с помощью юридических норм необходимого общественного порядка. Поэтому принципы права преломляются при реализации норм права, в правоприменительной деятельности, воплощаются в правопорядке. Полная реализация правовых идей (принципов) имеет место в ходе государственно-правовой и вообще общественной практики, когда устанавливаются такие юридические формы общественных отношений, к которым законодатель сознательно стремится, когда складывается... правопорядок»⁴²¹.

Принципы публичного управления, вытекающие из общеправовых императивов современного демократического правового государства, сопряжены и соотносятся с функциями органов публичного управления и с целями публичного управления.

Разные авторы выделяют различные наборы принципов публичного управления.

Так, организацией «Поддержка совершенствования в области управления и менеджмента» (являющейся совместной инициативой Европейского Союза и Организации экономического сотрудничества и

державного управління / Наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін., 2011. – 692 с. – С. 490–493. – С. 490–491.

⁴²¹ *Васильев А.М.* Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. – М.: Юридическая литература, 1976. – 264 с. – С. 221–222.

развития) было сформулировано множество ключевых принципов публичного управления (соблюдение которых необходимо также для более эффективной европейской интеграции), среди которых, в том числе, заявлены следующие:

- обеспечение регулярного мониторинга действий органов публичной власти, а также их общественный контроль;

- прозрачность решений органов публичной власти, их основанность на профессиональных суждениях администрации и соответствие законодательству;

- принцип, согласно которому организационная структура, процедуры и распределение сотрудников отдельных министерств позволяют обеспечивать реализуемость разрабатываемой политики и законодательства, а также их соответствие поставленным целям;

- широкое использование оценки последствий и эмпирического опыта при разработке государственной политики и законодательства;

- обеспечение профессионализма государственной службы посредством внедрения надлежащих управленческих стандартов и использования практики управления человеческими ресурсами;

- обеспечение постоянного обучения государственных служащих;

- принцип предотвращения оказания прямого или косвенного политического влияния на государственных служащих, находящихся на руководящих должностях;

- принцип, согласно которому органы публичной власти подлежат ответственности в случае нарушений⁴²².

В вышеприведённом перечне смешаны принципы публичного управления, принципы государственной службы, принципы разработки законодательства, что в силу отсутствия научной строгости обуславливает нерелевантность этого перечня для наших целей и определяет задачу формулирования принципов непосредственно публичного управления.

Есть и, мягко говоря, неосновательно позиционируемые в качестве принципов публичного управления.

Согласно пункту 10 статьи 6 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁴²³, к числу принципов общественного контроля отнесён **принцип «презумпции добросовестности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и**

⁴²² The Principles of Public Administration [Принципы публичного управления] / Support for Improvement in Governance and Management // <<http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>>. – 109 p. – P. 1–4.

⁴²³ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 28.07.2014. – № 30 (Ч. I). – Ст. 4213. В ред. от 03.07.2016 – СПС «Гарант».

организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, за деятельностью которых осуществляется общественный контроль».

«Принцип презумпции добросовестности деятельности органов государственной власти» – это несколько странный подход к организации и реализации государственного управления, его контролю.

Группы принципов публичного управления и принципы публичного управления

Согласно нашей концепции, следует выделять следующие группы принципов публичного управления:

- 1) **общеправовые и общеполитические принципы** публичного управления;
- 2) **общеправленческие принципы** публичного управления;
- 3) **специальные принципы** публичного управления;
- 4) **организационные (институциональные) принципы** построения государственной администрации и реализации публичного управления;
- 5) **кибернетические и гибридные принципы** публичного управления.

Рассмотрим эти группы принципов более детально.

1. К числу **общеправовых и общеполитических принципов публичного управления** в современном демократическом правовом государстве следует относить нижеследующие (перечень не является исчерпывающим):

- принцип нравственности публичного управления⁴²⁴;
- принцип справедливости публичного управления⁴²⁵;
- принцип связанности правовым характером государства (включает, помимо прочего, принцип верховенства Закона, принцип обеспечения законности и правопорядка, принцип равенства всех перед Законом и судом);
- принцип связанности публичными интересами и превалирования публичных интересов над частными (в том числе – общественных интересов над индивидуальными);
- принцип связанности публичного управления императивом социальности государства⁴²⁶;

⁴²⁴ См. соответствующий раздел настоящего издания.

⁴²⁵ См. соответствующий раздел настоящего издания.

⁴²⁶ Подробнее об этом принципе см.: *Аристов Е.В.* Правовая парадигма социальности государства / Пермский гос. нац. исслед. универс. – М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2016. – 370 с.

- принцип связанности публичного управления императивом светскости государства⁴²⁷ (в том числе – политико-идеологической нейтральности публичного управления);
- принцип транспарентности (прозрачности) и открытости публичного управления;
- принцип подотчётности и подконтрольности органов публичного управления.

2. К **общеуправленческим принципам** публичного управления следует относить (таковых много больше даже в числе относимых к публичному управлению, выделим лишь некоторые):

- принцип единства распорядительства («один руководитель и один план для совокупности операций, направленных на достижение одной и той же цели»⁴²⁸);
- принцип дисциплины;
- принцип функционально- и компетентностно-детерминированного распределения полномочий (разделения труда);
- принцип профессионализма;
- принцип оплаты труда и стимулирования должностных лиц органов публичного управления;
- принцип ответственности органов публичного управления и персональной ответственности должностных лиц органов публичного управления⁴²⁹;
- принцип лояльности должностных лиц органов публичного управления;
- принцип концентрации управленческих функций и необходимых для этой цели ресурсов.

3. К **специальным принципам публичного управления** следует относить нижеследующие (перечень не является исчерпывающим):

- принцип интегральной эффективности и пертинентности⁴³⁰ публичного управления⁴³¹;

⁴²⁷ Подробнее об этом принципе см.: *Понкин И.В.* Современное светское государство: конструктивная светскость. Конституционно-правовое исследование. – М.: Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2006. – 390 с.

⁴²⁸ Принципы и методы управления // <<http://kmt.stu.ru/cevelevv/v%203.htm>>.

⁴²⁹ Подробнее об этом принципе см.: *Охотский Е.В.* Теория и механизмы современного государственного управления: В 2 ч. Ч. 1: Уч. и практик. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2017. – 367 с. – С. 104.

⁴³⁰ **Пертинентность** – эффективность в достижении соответствия ожиданиям и потребностям (не абстрактная эффективность). – *Прим. авт.*

⁴³¹ Подробнее об этом принципе см. соответствующий раздел настоящего издания, а также: *Барциц И.Н.* Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 64–71. – С. 66–67.

- принцип разумности публичного управления (в основе – известный в англосаксонской правовой системе «принцип разумного человека» и связанный с ним «стандарт поведения разумного человека») и принцип рациональности публичного управления (или, обобщённо, принцип разумной рациональности публичного управления⁴³²);
- принцип релевантности⁴³³ и оптимальности публичного управления;
- принцип адекватности и сообразности публичного управления (в том числе – связанности социальными запросами, ожиданиями и требованиями);
- принцип перманентности и непрерывности публичного управления⁴³⁴;
- принцип конкретности и адаптивности (в том числе – оперативной адаптируемости) публичного управления;
- принцип устойчивости и стабильности⁴³⁵ публичного управления;
- принципы резистентности⁴³⁶ и резильентности⁴³⁷ публичного управления к негативным факторам;
- принцип оптимального сочетания учёта типичного и уникального в публичном управлении⁴³⁸;

⁴³² Подробнее об этом принципе см. соответствующий раздел настоящего издания, а также: *Понкин И.В.* Принцип разумной рациональности в государственном управлении // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. статей по матер. ежегодной всерос. науч.-практич. конф. (Сорокинские чтения), посвящ. 70-летию Ю.Е. Аврутина, 24.03.2017: В 3 ч. / Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. Ч. I. – 272 с. – С. 132–139.

⁴³³ **Прагматическая релевантность** – характеристика, отражающая наличие у чего-либо прикладного значения и способности существенно соответствовать рациональным ожиданиям ценности и полезности для пользователя. – *Прим авт.*

⁴³⁴ См. соответствующий раздел настоящего издания.

⁴³⁵ См.: *Богатуров А.Д.* Глава 7. Динамическая стабильность в международной политике // *Богатуров А.Д., Косолапов Н.А., Хрусталева М.А.* Очерки теории и методологии политического анализа международных отношений. – М.: НОФМО, 2002. – 390 с. – С. 145–171.

⁴³⁶ Применительно к государству понятие «**резистентность**» (от лат. «*resistentia*» – сопротивление, противодействие) означает способность системы государственного управления и государства противостоять, сопротивляться негативным воздействиям. – *Прим авт.* См. соответствующий раздел настоящего издания.

⁴³⁷ Применительно к государству понятие «**резильентность**» означает не столько способность системы государственного управления и государства в целом не допустить существенные трудности («бедствие»), сколько способность переживать трудности с наименьшим ущербом для управленческой способности государства. – *Прим авт.* См. соответствующий раздел настоящего издания.

⁴³⁸ Подробнее об этом принципе см.: *Охотский Е.В.* Теория и механизмы современного государственного управления: В 2 ч. Ч. 1: Уч. и практикум. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2017. – 367 с. – С. 98–99; Система государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 173–181. О негативных последствиях нарушения данного принципа в области производства, оборота и потребления винодельческой продукции см.: *Берзин В.А.* Государственная политика в области винодельческого виноградарства, производства, оборота и потребления винодельческой продукции. – М., 2010. – 603 с.

– принцип оптимального сочетания учёта объективных условий и субъективных факторов в публичном управлении⁴³⁹.

4. К организационным (институциональным) принципам построения государственной администрации и реализации публичного управления следует относить нижеследующие:

– принцип системности публичного управления (в том числе – упорядоченности⁴⁴⁰, плановости и иерархичности, включая ответственность нижестоящих структур перед вышестоящими⁴⁴¹);

– принцип оптимального сочетания децентрализации (в различных формах и моделях, в том числе – сложных⁴⁴²) и централизации публичной администрации и публичного управления⁴⁴³;

– принцип оптимального сочетания единоначалия (единства распорядительства – «подчинённый должен получать приказы только от одного начальника»⁴⁴⁴) и коллегиальности в публичном управлении⁴⁴⁵;

– принцип бюрократической автономности в публичном управлении⁴⁴⁶;

– принцип оптимального сочетания линейного и объектового подхода в организации системы органов публичного управления;

⁴³⁹ Подробнее об этом принципе см.: Система государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 37–62.

⁴⁴⁰ См.: *Понкин И.В.* Теория государственного управления: содержание понятия «порядок» // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 8–10.
Понкин И.В. К вопросу о содержании понятия «социальный порядок» // Социальное государство: конституционные модели и потенциал трансформации: Матер. междунар. науч.-практ. конф. (Белгород, 17–18.06.2016) / НИУ «БелГУ», Варминско-Мазурский университет в Ольштыне (Польша), Великотырновский университет Святых Кирилла и Мефодия (Болгария), Центр. универ. Богемии (Чехия). – Белгород: ГиК, 2016. – 294 с. – С. 60–64.
Понкин И.В. К вопросу о содержании понятия «порядок» // Нравственные императивы в праве. – 2015. – № 4. – С. 3–5.

⁴⁴¹ Подробнее об этом принципе см.: *Охотский Е.В.* Теория и механизмы современного государственного управления: В 2 ч. Ч. 1: Уч. и практикум. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2017. – 367 с. – С. 103.

⁴⁴² См.: *Кашуро О.А.* Сложные формы и модели децентрализации публичного управления: поуровнево-диссоциированная и контаминационная модели государственного управления (административно-правовой анализ) // Право и государство: теория и практика. – 2017. – № 2. – С. 32–35.
Прангишвили И.В. Энтропийные и другие системные закономерности: Вопросы управления сложными системами / Ин-т проблем управления им. В.А. Трапезникова. – М.: Наука, 2003. – 428 с.

⁴⁴³ См. соответствующий раздел настоящего издания.

⁴⁴⁴ Принципы и методы управления // <<http://kmt.stu.ru/cevelevw/v%203.htm>>.

⁴⁴⁵ Подробнее об этом принципе см.: *Охотский Е.В.* Теория и механизмы современного государственного управления: В 2 ч. Ч. 1: Уч. и практикум. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2017. – 367 с. – С. 104.

⁴⁴⁶ Подробнее об этом принципе см. соответствующий раздел настоящего издания, а также: *Понкин И.В.* Теория государственного управления: понятие бюрократической автономности // Административное право и процесс. – 2015. – № 9. – С. 35–38.

- принцип оптимального сочетания территориального подхода и экстра-территориального (в том числе – функционального и отраслевого) подхода в организации системы органов публичного управления;
- принцип оптимального сочетания ручного⁴⁴⁷ и системно-аппаратного публичного управления;
- принцип оптимального сочетания закрепления, перераспределения и делегирования полномочий.

5. К числу **кибернетических и гибридных принципов** публичного управления следует относить, в числе прочих:

- принцип интегративности системы и процесса публичного управления (детализирующие и раскрывающие его принципы: принцип комплементарности, принцип эмерджентности и принцип целостности (органичности));
- принцип оптимальности Парето – Уинстона⁴⁴⁸;
- принцип «требуемого разнообразия» Эшби⁴⁴⁹;
- принцип внешнего дополнения Стаффорда Бира⁴⁵⁰;
- принцип обратной связи⁴⁵¹;
- принцип декомпозиции (управляемый объект всегда можно рассматривать как состоящий из относительно независимых друг от друга подсистем и/или частей⁴⁵²).

На современном этапе публичное управление по многим позициям нередко реализуется более лишь на бумаге (в программах и отчётах), нежели в реальности, и является, скорее, фиктивным, нежели реальным. И это – серьёзная проблема многих государств мира.

⁴⁴⁷ Подробнее об этом принципе см. соответствующий раздел настоящего издания, а также: *Понкин И.В.* Режим ручного управления // Государственная служба. – 2016. – № 4. – С. 45–48.

⁴⁴⁸ См. соответствующий раздел настоящего издания.

⁴⁴⁹ См. соответствующий раздел настоящего издания.

⁴⁵⁰ См. соответствующий раздел настоящего издания.

⁴⁵¹ В общем значении, понятие «**обратная связь**» (англ. – «feedback») отражает «зависимость текущих воздействий на объект от его состояния, обусловленного предшествующими воздействиями на этот же объект. Обратная связь может быть естественной (присущей объекту) или искусственно организуемой. Различают отрицательную обратную связь и положительную обратную связь как обратную связь, действующую в первом случае в сторону уменьшения, а во втором – в сторону увеличения отклонений текущих значений координат объекта от их предшествующих значений» (Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 9).

Ричард Фейнман писал: «Основной принцип науки, почти что её определение, гласит: всякое знание проверяется экспериментально. Эксперимент – единственный судья научной “истины”» (*Фейнман Р.* Дюжина лекций: шесть попроче и шесть посложнее: Пер. с англ. – М.: Бином; Лаборатория знаний, 2006. – 318 с. – С. 34).

⁴⁵² Законы и принципы кибернетики, применяемые в управлении организациями // <http://de.ifmo.ru/bk_netra/page.php?index=16&tutindex=3>.

Надлежащий учёт показанных выше принципов в публичном управлении позволяет избегать фиктивно-демонстрационного продукта, произвола, самодурства и даже просто безрезультативной деятельности – выдачи всего этого за реальную релевантную и эффективную деятельность в рамках публичного управления, как это нередко случается.

По Маргарет Тэтчер, необходимо опираться на принципы с умом, без доведения до абсурда – «до тех пор, пока они не начинают действовать как удавка»⁴⁵³.

Хотя, полагаем, нередко и принцип как «удавка» может сыграть позитивную роль.

Комплекс принципов публичного управления пересекается, но не совпадает с комплексом принципов государственной службы.

Ниже будут раскрыты некоторых из вышеуказанных принципов (без ранжирования по какому-либо основанию).

⁴⁵³ *Тэтчер М.* Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира: Пер. с англ. 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 504 с. – С. 20.

§ 5.2. Принцип нравственности публичного управления

Человек без нравственных принципов и ориентиров – существо дикое и несчастное.
Аристотель

Сбережение народа – и в самой численности его, и в физическом и нравственном здоровье – высшая из всех наших государственных задач.
А.И. Солженицын

Согласно Маргарет Тэтчер, «в эпоху демократии управление государством без учёта моральных принципов почти невозможно»⁴⁵⁴.

Принцип нравственности публичного управления является (должен являться) одним из важнейших и наипервейших принципов публичного управления. Но в научной литературе на настоящий момент не достигнут консенсус относительно конкретного содержания принципа нравственности публичного управления. Более того, вокруг этого понятия активно идут дискуссии.

Согласно В.И. Слободчикову, в самом общем виде, **нравственность** – это система нравственных норм (нормативная система), но также «следствие и причина определённого уклада жизни человеческих сообществ; именно здесь живут такие нормы, ценности и смыслы человеческого общежития, которые значимы именно и только для данного сообщества... Духовные и нравственные основы нашей жизни являются главной иммунной, защитной системой достоинства и свободы личности – “свободы для...” осуществления своего призвания и назначения в этом мире. И второе: духовно-нравственные основы – это главный фильтр при выборе необходимых средств нашей гуманитарной... деятельности; инстанция, позволяющая отличить не только “свое” от “чужого”, но и от агрессивно чуждого. Подобный фильтр можно сравнить со специальным прибором в военной авиации, который уже на дальних расстояниях способен распознать в другом самолете – свой он или чужой. Также и здесь: духовно-нравственное чутьё (если оно есть) ещё на дальних подступах к душе способно опознать, несомненно, чуждое и враждебное, относительно которого в принципе не может быть никакой толерантности»⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира: Пер. с англ. 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 504 с. – С. 19.

⁴⁵⁵ Слободчиков В.И. Духовные проблемы человека в современном мире // Педагогика. – 2008. – № 9. – С. 33–39.

Пол Хансон Эплби отмечает, что нравственность может обеспечить более хорошее государственное управление⁴⁵⁶, то есть предполагается приложение определённых усилий. Напротив, Чарльз Гарофало и Дин Герас презюмируют, что государственное управление – это принципиально нравственное предприятие, а государственный администратор в таком случае является нравственным агентом⁴⁵⁷.

Принцип нравственности публичного управления является, в определённой мере, комплексным и проявляется в ряде аспектов, интерпретируется в следующих двух основных значениях:

– как принцип отношения власти к своему народу, к личности, к своей стране и её богатствам, к её прошлому, настоящему и будущему, реализации всего государственного управления в целом, функционирования всего государства и его органов, принятия ими своих решений;

– как принцип, которым должны руководствоваться государственные должностные лица, государственные служащие при осуществлении тех или иных конкретных действий в рамках публичного управления.

При этом следует отметить, что объём и строгость нормативных установлений нравственности (как нормативной системы), в том числе – представления о мере нравственно допустимого и требуемого в публичном управлении, могут различаться от государства к государству.

Согласно В.И. Якунину, «нравственное государство, основанное на принципе человеческой солидарности, должно прийти на смену государству, основанному на принципе человеческой конкуренции. Как бы последнее ни пытались объявить правовым и социальным, и передовым. Мы убеждены, что истинного правового и социального характера государство не достигает именно по причине того, что оно для этого должно стать нравственным»⁴⁵⁸.

По С.С. Сулакшину, «нравственность государства возникает тогда, когда оно генерирует нравственные человеческие отношения. А для этого государство должно строить себя, свою деятельность, проводить конкретные государственные политики вполне определённым образом... Нравственное государство как способ самоорганизации человеческого сообщества – это неизбежный, неслучайный эволюционный этап

⁴⁵⁶ *Appleby P.H. Morality and Administration in Democratic Government [Мораль и управление в демократическом правительстве]. – Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1952.*

⁴⁵⁷ *Garofalo C., Geuras D. Administrative Leadership and Transparency [Административное лидерство и прозрачность] // Ethics and Integrity in Public Administration. Concepts and Cases / Ed. by R.W. Cox III. – New York: M.E. Sharpe, 2009. – 268 p. – P. 69–76. – P. 70.*

⁴⁵⁸ *Якунин В.И. Вступительное слово // Нравственное государство как императив государственной эволюции: Матер. всеросс. науч. конф. (27.05.2011, г. Москва) / Центр пробл. анализа и гос.-упр. проект. – М.: Научный эксперт, 2011. – 504 с. – С. 10–13. – С. 12.*

современных типов государства... Интересно, что всем знакомые концепты, описанные в учебниках, словарях и справочниках, такие как “правовое государство”, “социальное государство”, отчасти висят в воздухе, потому что пространство конструктивного смыслового воплощения остаётся где-то за кадром»⁴⁵⁹.

Согласно нашей концепции, **содержание принципа нравственности государственного управления раскрывается** через то, что этот принцип:

– предполагает человечность в государственном управлении и связанность государственного управления нравственными императивами (нормами нравственности как нормативной системы) и морально-нравственными обоснованиями, формирует и императивно определяет ценностно-мировоззренческие основания и рамки функционирования всего государства и его органов, реализации всего публичного управления в целом – в постоянном жёстком соотношении с нравственными измерениями и императивами;

– формирует и императивно определяет фундаментальные ценностно-мировоззренческие основания и рамки отношения публичной власти к своему народу и к личности, к своей стране и её богатствам, её настоящему, будущему и прошлому;

– конкретизируется в идее нравственного служения (служения государства народу, служения чиновника государству, а через это – народу), служения ответственного и нравственного;

– предопределяет обязанность государства (в лице его органов) выступать в качестве источника и организатора нравственного порядка (как составной части и основы социального порядка), в качестве хранителя и транслятора цивилизационно-культурного кода народа и страны и фундаментальных традиционных нравственных идеалов, в качестве обеспечителя нравственного иммунитета народа страны в отношении ксеноморфов⁴⁶⁰;

⁴⁵⁹ Сулакшин С.С. На пороге нравственного государства // Нравственное государство как императив государственной эволюции: Матер. всеросс. науч. конф. (27.05.2011, Москва) / Центр пробл. анализа и гос.-упр. проект. – М.: Научный эксперт, 2011. – 504 с. – С. 14–38. – С. 15, 18.

⁴⁶⁰ **Ксеноморфы-деструкты** – это продукты идеологического конструирования – субверсивные факторы (источники, стимуляторы, катализаторы) необратимого фатального разрушения и саморазрушения народов и общества в целом, их ключевых идентичностей, институтов и межсоциальных связей, разрушения и саморазрушения государства, его публичного порядка и его институтов. **Ксеноморфы-конструкты** – продукты идеологического конструирования – тератогенные (от греч. «teras», («teratos»), что означает «урод», «чудовище») или симулякрные идентичности, субверсивные ценностные системы, модели, доктрины, идеологемы, парадигмы и т.д., призванные принудительно заместить исторически сложившиеся идентичности, ценностные системы, модели, доктрины, идеологемы и парадигмы в основе существующего публичного порядка государства-объекта и обеспечить прохождение необратимых фазовых переходов в обществе и государстве и создание новой реальности в ключевых точках –

- детерминирует приоритет нравственных стратегических ценностей и целей над нравственно-сниженными утилитарно-прагматическими;
- детерминирует нравственность в качестве фундамента правовой системы;
- формирует и императивно определяет ценностно-мировоззренческие основания, рамки и пределы интерреляций национального публичного порядка с международными и иностранными публичными порядками.

§ 5.3. Принцип перманентности и непрерывности публичного управления

Принцип перманентности и непрерывности публичного управления отражает то, что реализация публичного управления **носит и должна носить перманентный характер**.

Процесс публичного управления не может прекратиться и не должен прекращаться никогда, разве что только с отмиранием государства (как формы организации общества), что, заметим, является весьма утопичным.

Государство (как форма организации) всегда будет существовать в сопряжении с человеческим социумом – между централизацией и децентрализацией (в той или иной мере), между всеобщностью и минимальным присутствием, между авторитарностью и демократичностью. Но это непрерывный процесс.

Государство может сократить (вплоть до самых минимальных уровней) своё присутствие и реализацию государственного управления в отдельных конкретных сферах, делегировав часть своих полномочий государственно-общественным либо частным саморегулируемым организациям. Но в рамках реализации основных своих функций государство не в состоянии (и не вправе) остановить процесс публичного управления, иначе это повлечёт за собой необратимые разрушительные процессы.

Для иллюстрации сошлёмся на разработанную криминологами Джеймсоном Уилсоном и Джорджем Келлингом «**теорию разбитых окон**», в соответствии с которой преступление является неизбежным результатом беспорядка: если окно разбито и оставлено не застеклённым, люди, проходящие мимо, приходят к выводу, что никому до этого нет дела и никто за это не отвечает. Вскоре после этого будут разбиты уже несколько окон, и ощущение безвластия будет распространяться от здания к зданию по улице, на которой они находятся, посылая сигнал о том, что ничего в ответ на подобные действия не происходит. В городе относительно незначительные проблемы, такие как граффити, нарушения общественного порядка и агрессивное попрошайничество, являются эквивалентами разбитых окон, стимулами совершать новые нарушения порядка (в том числе – совершать преступления): убийцы и грабители, случайные или профессиональные, считают, что снижают вероятность быть пойманными, если они действуют на тех улицах, где потенциальные жертвы уже запуганы сложившейся обстановкой; если район не может совладать с надоедливой попрошайкой, то вор может прийти к выводу о том, что ещё менее вероятным является, что кто-то может вызвать полицию для определения потенциального грабителя или для того, чтобы вмешаться в

том случае, если ограбление действительно имеет место. «Теория разбитых окон» является «эпидемической» теорией преступления, которая утверждает, что преступление заразительно, так же, как заразительна и модная тенденция, такая эпидемия может начаться с разбитого окна и распространиться на всё общество. Переломным моментом в такой эпидемии является какой-либо физический объект, например, граффити, который действует в качестве импульса, побуждающего принять определённую модель поведения в определённой ситуации, который исходит не от определённого человека или типажа, а от особенностей окружающей обстановки. Указанная теория основана на тезисе о том, что эпидемия может быть обращена в обратную сторону посредством изменения и исправления мельчайших деталей окружающей обстановки. В соответствии с этой теорией, преступником является далеко не всегда только тот, кто действует в силу каких-то своих внутренних причин, но также и тот, кто крайне чувствителен к окружающей среде, внимателен ко всем видам коммуникативных сигналов и кто побуждается к совершению преступлений своим восприятием мира вокруг него⁴⁶¹.

Данный подход неоднократно находил подтверждение своей валидности⁴⁶² и успешно применялся на практике в США (в том числе в Нью-Йоркском метрополитене). Ставились даже масштабные эксперименты, направленные на его подтверждение, а правоохранительными органами на основе данного подхода предпринимались действия по снижению уровня мелкой преступности и нарушений общественного порядка, вследствие чего количественный уровень совершения более серьёзных правонарушений и преступлений так же снижался.

⁴⁶¹ Gladwell M.T. The Tipping Point: How Little Things Make a Big Difference. – Boston: Little, Brown and Company, 2000. – 279 p. – P. 141, 142, 146, 150.

⁴⁶² **Валидность** – мера соответствия применяемых методов и результатов поставленным задачам. **Валидация** – подтверждение на основе представления объективных свидетельств того, что требования, предназначенные для конкретного использования или применения, выполнены (ГОСТ Р ISO 9001-2011). – *Прим. авт.*

§ 5.4. Принцип эффективности публичного управления

Своим делом человек должен заниматься так, словно помощи ему искать негде.
Д. Галифакс

В.А. Никонов пишет: «Все знают, что в V в. н.э. пал Рим. Но почему ещё на протяжении тысячи лет после этого продолжала существовать – в гораздо более сложном окружении – Восточная Римская империя? Каким образом нищим племенам бедуинов из Саудовской Аравии удалось в течение века создать великую арабскую цивилизацию и исламский мир? Почему сверхдержавой Европы в XV в. оказался город-государство Флоренция? Почему столетие спустя едва ли не половина европейской экономики приходилась на маленькую Голландию, ставшую глобальной державой? Каким образом островная Англия в XIX в. стала первой глобальной супердержавой? Как получилось, что Китай, двадцать пять лет назад производивший втрое меньше, чем РСФСР, сегодня имеет ВВП вчетверо больше, чем Россия? У каждой истории своя логика. Но есть и нечто общее, что можно выразить формулой – “Государственное управление имеет значение”»⁴⁶³.

Вопросы повышения эффективности государственного управления всегда будут актуальными, поскольку государство как наиболее оптимальная форма управления современной общностью людей будет существовать ещё достаточно долго в обозримом будущем человечества⁴⁶⁴, а благосостояние каждого из нас зависит от качества управления⁴⁶⁵.

Эффективность публичного управления – это важнейший параметр такого управления. Соответственно, принцип эффективности публичного управления является одним из наиболее важных принципов такого управления, и исследование данного вопроса в контексте реализации публичного управления, как в целом, так и в конкретной сфере общественных отношений, представляет особый научный интерес.

⁴⁶³ Никонов В.А. Государственное управление имеет значение: Открытая лекция 03.09.2012. – М.: Изд-во Московского университета, 2013. – 88 с. – С. 5.

⁴⁶⁴ Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / Под ред. А.М. Марголина и П. Дуткевича. – М.: Московский городской универс. управления Правительства Москвы, 2013. – 272 с. – С. 48.

⁴⁶⁵ Друкер П.Ф. Энциклопедия менеджмента: Пер. с англ. – М.: Вильямс, 2004. – 432 с. – С. 28.

По О.В. Гаман-Голутвиной, «оценка эффективности системы государственного управления представляет собой самостоятельную и сложную проблему теории административно-политического управления»⁴⁶⁶.

Эффективность в социальных системах, согласно В.И. Якунину и С.С. Сулакшину, есть весьма многосоставное и многозадачное явление; соответственно, эффективность управления зависит от учёта всех альтернатив, определяющих корректирующих стратегические и тактические цели⁴⁶⁷.

В общем значении понятие эффективности понимается как отношение чисто положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат, как увеличение отдачи на единицу ресурса в единицу времени; соответственно, решение можно назвать эффективным, если наилучший результат достигнут при минимальных издержках или если заданный результат получен при самых низких издержках выбора⁴⁶⁸.

Согласно ещё одному из известных определений, «эффективность – характеристика объекта, определяемая соотношением полезности результатов применения объекта по назначению с затратами и потерями, обусловленными разработкой, созданием и эксплуатацией этого объекта»⁴⁶⁹.

По Ю.Е. Аврутину, в общем значении, «эффективность является атрибутивным содержательным признаком социальной деятельности... Государственное управление с точки зрения деятельностного подхода может быть эффективным и создавая, и разрушая что-либо, т.е. оно может быть эффективным как позитивно, так и негативно. Эффективность в единстве этих разнонаправленных векторов представляет собой специфическое системное состояние государственного управления, отражающее качественную характеристику целей, принципов, содержания, организации, форм, методов, средств, личностного стиля и результатов управленческой деятельности по его осуществлению. Если это системное состояние соответствует потребностям общества с точки зрения

⁴⁶⁶ Гаман-Голутвина О.В. Проблемы повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации // Сравнительная политика. – 2011. – № 3. – С. 50–64. – С. 51.

⁴⁶⁷ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Тимченко А.Н., Цыгичко В.Н. Проблемы эффективности государственного управления на уровне высшего управленческого звена // Проблемы формирования государственных политик в России / Матер. ежегодн. всеросс. науч. конф. (31.05.2006). – М.: Научный эксперт, 2006. – 840 с. – С. 135–145. – С. 136, 139.

⁴⁶⁸ Государственная политика и управление. Ч. I. – М., 2006. – С. 221. Цит. по: Гаман-Голутвина О.В. Проблемы повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации // Сравнительная политика. – 2011. – № 3. – С. 50–64. – С. 51.

⁴⁶⁹ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 36.

конкретных критериев, содержащихся в социальных (правовых, нравственных, моральных, этических, экономических, организационных) нормах, мы говорим о преобладании позитивного вектора и надлежащем управлении, если не соответствует – о преобладании вектора негативного и управлении ненадлежащем»⁴⁷⁰.

Должное обеспечение (а для того – понимание) эффективности и результативности публичного управления позволяет надлежащим образом определять цели, задачи и приоритетные направления реализации публичной политики и выбирать оптимальные стратегии. Эффективное публичное управление в рассматриваемой сфере позволяет обеспечивать прочное будущее для развития страны в целом.

Существуют различные критерии определения эффективности публичного управления, однако, согласно наиболее простому подходу, эффективность такого управления определяется тем, насколько соответствуют результаты реализации такого управления заявленным целям и задачам.

Обоснованно полагаем необходимым и достаточным процитировать наилучшую на сегодня (а потому и нет резона предлагать что-то иное от себя, и потому мы приводим здесь столь обширную цитату) классификацию критериев оценки эффективности государства (эффективности публичного управления), предложенную И.Н. Барцицем⁴⁷¹:

«1. **“Внешние критерии”** (англ. – *“externally efficiency”*) – группы критериев оценки внешней эффективности и результативности государства, общественного значения функционирования государства.

1.1. Критерии эффективности функционирования государства:

а) степень обеспечения государством легитимности высшей публичной власти, включая легитимность воспроизводства (перехода) власти, и степень признания населением легитимности государства;

б) степень связанности государства публичными интересами и степень реализуемости таковых в государственном управлении;

в) социальная эффективность – соответствие функционирования государства и реализации государственного управления общественным ожиданиям по его полезности в целом (в том числе по критерию обеспечения качества жизни населения) и в конкретных сферах общественных отношений; соотношение ожиданий населения от власти и реальности;

⁴⁷⁰ Аврутин Ю.Е. О парадигме государственного управления в контексте модернизации российского административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. статей по матер. ежегод. всеросс. науч.-практич. конф. (Сорокинские чтения): В 3 ч. / Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. Ч. 1. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. – С. 32–47. – С. 41.

⁴⁷¹ Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 64–71. – С. 66–67.

г) общественная ценность функционирования государства в конкретных сферах общественных отношений и реализации государственного управления в этих сферах;

д) группа критериев оценки степени гарантированности и защищённости достоинства личности, достоинства народа, степени гарантированности и защищённости прав и свобод человека и гражданина, всего населения в целом;

е) эффективность обеспечения социальной стабильности и социальной солидарности населения страны, консенсусная эффективность – обеспечение учёта интересов всех национальных и религиозных меньшинств, иных крупных социальных групп при недопущении диктата меньшинств над интересами большинства;

ж) эффективность защиты национально-культурной идентичности (культурного кода) и цивилизационных традиций и особенностей населения страны, в том числе эффективность государственного управления и государственной политики в области образования и области культуры.

1.2. Критерии эффективности функционирования государства в кризисных условиях:

а) эффективность (качество, полнота, своевременность и обоснованность) раннего выявления угроз государству и обществу и рисков таких угроз, управления такими рисками;

б) группа критериев оценки степени мобильности “государственной машины” (задействования соответствующих механизмов государственного управления) в своевременном, оперативном предотвращении угроз и кризисных факторов;

в) группа критериев оценки стабильности позитивных параметров национальной экономики и её устойчивости к финансово-экономическим кризисным факторам;

г) эффективность обеспечения национальной безопасности государства, территориальной целостности и государственного суверенитета в условиях внешней открытой или латентной агрессии,

д) группа критериев оценки качества работы высшего руководства государства и внешнеполитического ведомства по снижению конфликтности отношений с иностранными государствами и их объединениями и по редуцированию угроз прямых конфликтов (при условии отстаивания и защиты национальных интересов государства).

2. “Внутренние критерии” (англ. – *“internally efficiency”*) – группы критериев оценки внутренней эффективности государства:

а) эффективность и рациональность разграничения функций государственных органов и государственных услуг;

б) эффективность современного функционирования и прогностической устойчивости сегментов “государственной машины”

(судебной системы, системы правоохранительных органов в целом, парламентской системы, избирательной системы и т.д.);

в) программно-целевая эффективность (качество и полнота осуществлённых решений из числа запланированных, а также результативность достижения целей управляющего субъекта (системы);

г) соотношение качественных и количественных показателей функционирования “государственной машины” и её сегментов);

д) структурно-функциональная эффективность (эффективность построения системы государственных органов, эффективность функционирования системы и внутрисистемных межэлементных функциональных взаимодействий);

е) эффективность функционирования системы оказания государственных услуг (производительность, оптимальность и качество оказываемых государственных услуг);

ж) эффективность системы государственной службы, включая оптимальность численности государственных служащих относительно объёмов решаемых задач и численности населения страны, и степень независимости государственной службы от политического, идеологического и религиозного давления;

з) эффективность и качество разработки государственной политики и её реализации, а также надёжность заинтересованности самого государства в проектировании, совершенствовании и реализации такой политики;

и) эффективность модернизации системы государственного управления (разумность и обоснованность, своевременность и оперативность, целесообразность и релевантность, устойчивая динамика);

к) эффективность профилактики и пресечения коррупции и другой преступности в структуре “государственной машины”.

3. Эффективность межсистемного и межэлементного взаимодействия:

а) эффективность подотчётности государства обществу и транспарентности государственного управления для общества;

б) эффективность децентрализации публичного управления (по ветвям власти и по уровням), эффективность взаимодействия центральной (федеральной) власти с региональными властями, эффективности взаимодействия государственного и муниципального управления;

в) эффективность взаимодействия институтов публичной власти с институтами гражданского общества, степени учёта складывающегося социального запроса в определённой сфере в реализации государственного управления в этой сфере;

г) критерий оценки возможности для личности донести (довести) своё мнение до органов публичной власти и возможность участия граждан в делах государства;

д) эффективность организации и реализации взаимодействия государственного управления и субъектов политической деятельности;

е) эффективность организации и реализации взаимодействия государственного управления и частных субъектов экономической деятельности, в том числе параметры задействия государственно-частного партнёрства;

ж) эффективность взаимодействия публичного порядка с автономными внеправовыми нормативными порядками в отдельных сферах (сфера отношений с религиозными объединениями, сфера спорта).

4. Группа критериев оценки эффективности законодательства (нравственность и справедливость правовых регуляторов, верховенство права, доступность законодательства потребителям).

5. Группа критериев оценки экономической эффективности государства и его финансовых институтов:

а) эффективность наполнения бюджетов и распределения ресурсов;

б) группа комплексных оптимизационных критериев оценки эффективности (системы “затраты – польза”, “польза – риск – ущерб”);

в) группа критериев оценки экономической свободы, в том числе конкуренции в частном секторе;

г) ряд других критериев оценки финансово-экономической эффективности государственного управления»⁴⁷².

Есть и другие критерии.

Так, по словам А.И. Подберёзкина и М.П. Гебекова, «мудрость элиты и эффективность её управления определяются способностью в кратчайшие сроки и максимально полно превращать национальный потенциал в национальный капитал... Эффективность федерального, регионального и местного управления намного выросла бы, если перед всеми уровнями управления была поставлена совершенно конкретная задача: оценка деятельности будет происходить из вполне конкретного результата – темпов развития национального человеческого капитала»⁴⁷³.

⁴⁷² Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 64–71. – С. 66–67.

⁴⁷³ Подберёзкин А.И., Гебеков М.П. Роль национального человеческого капитала в период «фазового перехода» человечества. – М.: МГИМО-Университет, 2012. – 374 с. – С. 26, 99.

§ 5.5. Принцип оптимального сочетания децентрализации и централизации публичного управления

Децентрализация управления – способ упорядочения крупной организации.
Питер Ф. Друкер

Абрис вопроса

История децентрализации и централизации власти и управления (как связанных подходов в организации системы публичного управления) насчитывает такой же возраст, что и само государство.

А сложные формы децентрализации мы видим ещё в истории Византии, где, как писал А.П. Каждан, «централизованное общество с “гибким” меняющимся правящим классом было чрезвычайно озабочено порядком»⁴⁷⁴.

В истории известны периоды, когда преобладали крупные централизованные государства, и другие периоды, в которых доминировали небольшие, сильно децентрализованные государства⁴⁷⁵.

Развитие государства и общества в существенной мере зависит от эффективности публичного управления и от его разумного и сбалансированного сочетания с другими видами управления. Без надлежащего публичного управления невозможно обеспечить эффективное социально ориентированное и динамичное развитие государства и общества, поэтому создание эффективного публичного управления лежит в основе любых усилий по реформированию публичного сектора.

Значение принципа оптимального сочетания децентрализации и централизации публичного управления

Основные принципы эффективного публичного управления являются универсальными, и одним из этих принципов является принцип оптимального сочетания децентрализации и централизации публичного управления.

⁴⁷⁴ Введение // История византийской литературы (850–1000 гг.). Эпоха византийского энциклопедизма / А.П. Каждан; пер. с англ. Д.Р. Абдрахмановой, С.Э. Андреевой, В.Г. Герцик, М.Л. Кисилиера, В.В. Федченко, Д.А. Черноглазова; под ред. Я.Н. Любарского, Е.И. Ванеевой, Д.А. Черноглазова. – СПб.: Алетейя, 2012. – 376 с. – С. 7.

⁴⁷⁵ Ханс-Адам II, *Правящий Князь Лихтенштейна*. Государство в третьем тысячелетии: Пер. с англ. А.Б. Мухаметшина. – М.: Инфотропик Медиа, 2012. – 320 с. – С. 49.

Данный принцип воплощён в логике и топологии построения государства во всех странах мира.

Согласно Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1811 (2007) от 03.10.2007 «Регионализация в Европе»⁴⁷⁶, Совет Европы «поддерживает процесс регионализации в силу его политической, административной и финансовой эффективности, поскольку именно этот уровень власти ближе к реальности и гражданам, чем государство» (пункт 4). Ассамблея отмечает, что «движение регионализации набирает темпы в связи с тем, что она ассоциируется с адекватным управлением, необходимостью применения принципа субсидиарности и требованиями граждан в отношении организации на региональном уровне». Ассамблея полагает необходимым «сформировать в государствах-членах устойчивый субгосударственный уровень хотя бы для того, чтобы повысить эффективность управления в государствах, которые могут оказаться не в состоянии постоянно и эффективно реализовывать государственные меры на всей территории» (пункты 8 и 7). Согласно позиции ПАСЕ, «демократический характер европейских государств требует, чтобы эти ситуации всегда разрешались посредством демократических методов, с помощью выборов, референдумов, конституционных и институциональных реформ, формирования новых образований; и всегда в расчёте на участие граждан, за которыми и должно оставаться окончательное решение... большая часть этих проблем может быть удовлетворительно разрешена в рамках институционализированной суб[национальной] государственной власти с применением принципов субсидиарности, регионализации, самоуправления и федерализма» (пункты 17–18).

В соответствии со статьёй 30 Органического закона Венесуэлы от 18.09.2001 «О государственной власти», «с целью углубления демократии и увеличения эффективности и продуктивности деятельности государственной власти полномочия и оказываемые государственные услуги могут передаваться от органов власти Республики властям штатов и муниципалитетов в соответствии с Конституцией Боливарианской Республики Венесуэла и законодательством». Статья 31 указанного Органического закона устанавливает: «Для осуществления целей и задач государственной власти существует возможность адаптации её организации к определённым условиям с учётом функциональных и территориальных особенностей путём передачи полномочий от вышестоящих органов к нижестоящим на основе нормативного акта в соответствии с настоящим Законом...». А согласно статье 32 этого Органического закона, «функциональная или территориальная

⁴⁷⁶ Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1811 (2007) от 03.10.2007 «Регионализация в Европе» // <http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2007%5d/%5bOct2007%5d/Rec1811_rus.asp>.

децентрализация передаёт всю полноту власти и, следовательно, передаёт любую ответственность, которая возникает в результате осуществления полномочий или деятельности в соответствующей области государственной службы, юридическому лицу и должностным лицам децентрализованного учреждения. При функциональной или территориальной децентрации передаются только лишь полномочия...»⁴⁷⁷.

Децентрализация публичного управления в Российской Федерации

По оценке Президента Российской Федерации, прозвучавшей в его Послании Федеральному Собранию в 2000 году, «у нас ещё нет полноценного федеративного государства... у нас создано децентрализованное государство»⁴⁷⁸. Данное суждение отражало негативные реалии, сложившиеся в государственном строительстве и государственном управлении в Российской Федерации к 2000 году. Однако в данном случае понятие «децентрализация» было употреблено несколько в ином значении, нежели таковое употребляется в общей теории публичного управления.

В Российской Федерации правовые основы децентрализации публичного управления закреплены в Конституции Российской Федерации⁴⁷⁹, Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴⁸⁰, в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁸¹, а также в отдельных статьях ещё множества федеральных законов в определённых сферах

⁴⁷⁷ Законодательство Боливарианской Республики Венесуэла: Сб. документов: В 3 т. Т. 3. – М.: Международные отношения, 2012. – 528 с. – С. 15–16.

⁴⁷⁸ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 08.07.2000 «Какую Россию мы строим» // Российская газета. – 11.07.2000.

⁴⁷⁹ Конституция Российской Федерации / Принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

⁴⁸⁰ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.10.1999. – № 42. – Ст. 5005. В ред. от 29.07.2017 – СПС «Гарант».

⁴⁸¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822. В ред. от 29.07.2017 – СПС «Гарант».

общественных отношений, закрепляющих распределение и разграничение полномочий в таких сферах между федеральными и субъектовыми органами государственной власти.

По И.Н. Барцицу, «новая управленческая ситуация и парадигма управления обуславливают необходимость глубокой концептуальной разработки новых организационных принципов структурирования: дополнение принципов организации единого управляющего центра принципами децентрализации, автономизации функциональных структур и возложение на эти структуры социальной и юридической ответственности за самостоятельность действий»⁴⁸².

Для лучшего применения концепции децентрализации на практике необходимо чёткое понимание термина и концепции децентрализации, понимание того, что означает это понятие и как может осуществляться на практике децентрализация публичной администрации и публичного управления, каковы особенности, достоинства и недостатки децентрализации, каковы её пределы.

Соотношение децентрализации и централизации публичного управления и публичной власти

Децентрализация не является полной оппозицией и исключительной альтернативой централизации.

Оба этих принципа необходимы для рациональной организации системы публичной власти, а взаимно дополняющие роли национальных и субнациональных субъектов должны быть определены на основе анализа наиболее эффективных путей и средств достижения целей публичного управления⁴⁸³ исходя из конкретных условий.

Понятие децентрализации публичной власти и публичного управления

Согласно одному из известных определений, **«децентрализованная управляющая система** (англ. – *«decentralized controlling system»*) – управляющая система с несколькими независимыми подсистемами, выполняющими функцию принятия решений»⁴⁸⁴.

⁴⁸² Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с. – С. 330.

⁴⁸³ Decentralization: a sampling of definitions // <http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF>, 1999. – 40 p. – P. 6.

⁴⁸⁴ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 24.

Термин «децентрализация» является сложным по структуре и содержанию понятием, охватывающим широкий круг понятий, касающихся вопросов рациональной структурно-функциональной организации и реорганизации системы публичной администрации и системы публичной власти в целом, а также логики и механизмов формирования публичной политики.

Не существует общепризнанных и унифицированных понимания и толкования понятия децентрализации. В научной литературе представлены десятки различных определений этого понятия.

Согласно Жану-Бенуа Альбертини, «децентрализация – это политика, направленная на создание таких отношений между центральными службами и их территориальными подразделениями, которые характеризуются передачей на места весьма значительных полномочий»⁴⁸⁵. По Н.М. Добрынину, «децентрализация – передача полномочий сверху вниз, предполагающая независимое исполнение поставленных задач, независимое принятие решений или распорядительство при исполнении решений, независимое распределение информации»⁴⁸⁶. Д.Т. Жовтун указывает, что «децентрализация – процесс перераспределения власти и полномочий между центральными и местными органами государственного управления, а также органами самоуправления с целью повышения эффективности управления различными сферами экономической и социальной жизни общества»⁴⁸⁷.

Тьюлия Фаллетти определяет децентрализацию как процесс и как совокупность политических стратегий в рамках реформ избирательной системы или конституционного реформирования, при которых происходит передача ответственности, ресурсов и властных полномочий с иерархически более высоких уровней власти на иерархически более низкие. Определённая таким образом политика, направленная на достижение децентрализации, согласно указанному автору, не включает в себя передачу властных полномочий или ресурсов негосударственным субъектам, не подразумевает приватизации⁴⁸⁸. Придерживаясь несколько иной точки зрения, считаем необходимым отметить, что понятие

⁴⁸⁵ *Albertini J.-B.* La déconcentration: l'administration territoriale dans la réforme de l'État. – Paris: Economica, 1997. – 238 p. – P. 210 etc. Перевод по: *Pratiques de la gestion publique en France: Le statut du fonctionnaire. La responsabilité de l'administration. L'audit et le contrôle dans le secteur public.* – Paris, 1999. – 351 p. – P. 17.

⁴⁸⁶ *Добрынин Н.М.* Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Уч. Т. 1 / Науч. ред. А.Н. Митин. – Новосибирск: Наука, 2010. – 407 с. – С. 329.

⁴⁸⁷ *Энциклопедия государственного управления в России: В 4 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц. Т. 1 / Отв. ред. И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2004. – 344 с. – С. 295–296.*

⁴⁸⁸ *Falletti T.G.* Decentralization and Subnational Politics in Latin America [Децентрализация и региональные политики в Латинской Америке]. – Cambridge: Cambridge University Press, 2010. – 285 p. – P. 34.

децентрализации может подразумевать как перераспределение полномочий, ответственности и ресурсов исключительно внутри системы органов публичной власти (в том числе имея в виду уровень местного самоуправления) без какого-либо привлечения организаций частного сектора, так и такое распределение между органами публичной власти и автономными организациями частного сектора. Такое перераспределение может осуществляться как с передачей обеспечивающих его финансовых ресурсов и возможностей, так и без такой передачи.

Согласно нашей концепции, **понятие «децентрализация» следует рассматривать в 3 аспектах:** как принцип организации и функционирования публичного управления, как метод публичного управления и как процесс.

Децентрализация публичного управления как принцип организации и функционирования публичной власти в юридическом пространстве представляет собой императив или возможность, а также топологию (логику):

1) распределения, разграничения и интерреляции публично-властной (политической, административной, фискальной и др.) компетенции и связанной с нею ответственности в рамках публичного сектора по уровням и сегментам публичной власти – между высшим (центральным, федеральным, национальным) уровнем государственной власти, региональным (субнациональным) уровнем государственной власти и местным уровнем государственной власти – с акцентом на передачу компетенции на иерархически более низкие уровни, а также между государственной властью и местным самоуправлением (принцип вертикальной децентрализации), с соответствующим ресурсным обеспечением таких действий;

2) распределения, разграничения и интерреляции публично-властной компетенции (политической, административной, фискальной и др.) и связанной с нею ответственности в рамках публичного сектора «по горизонтали» – между органами публичной власти, органами публичного управления (принцип горизонтальной децентрализации);

3) делегирования отдельных публично-властных и сопряжённых с ними полномочий автономным и квазиавтономным государственным (в том числе – государственно-частным) организациям, а также государственно-общественным и автономным организациям частного сектора (данный подход более присущ «новой» модели публичного управления).

Децентрализация публичного управления как его метод представляет собой топологию (логику, маршрутизацию) и алгоритмизацию распределения, разграничения и интерреляции публично-властной компетенции и сопряжённой с нею ответственности и связанную с этим находящуюся в структурно-функциональных упорядочении и единстве

совокупность юридически урегулированных способов (приёмов, алгоритмов) и процедур обязательных и/или возможных административно-распорядительных, организационных и иных действий органов и должностных лиц публичной администрации, посредством которой [совокупности] осуществляются публичное управление и публичная политика, а также способов (приёмов, алгоритмов) и процедур принятия соответствующих управленческих решений.

Принцип горизонтальной децентрализации представляет собой общеизвестный принцип разделения властей (горизонтального разделения властей), но с существенно более высокой степенью детализации логики.

Согласно нашей авторской дефиниции, **децентрализация публичной власти и публичного управления как процесс** представляет собой длящиеся во времени и привязанные к определённому периоду перераспределение, деконцентрацию, реструктуризацию и иную организацию (реорганизацию) системы публично-властных полномочий и связанной с ними ответственности в целях передачи таких полномочий и ответственности с иерархически более высоких уровней на иерархически более низкие уровни публичной власти либо в рамках системы взаимодействий органов публичной власти и публичного управления одного уровня.

Децентрализация системы публичной власти и публичного управления как делегирование отдельных публично-властных и сопряжённых с ними полномочий автономным (квази-независимым) государственным организациям или организациям частного сектора влечёт существенное расширение количества учреждений и организаций, осуществляющих публичное управление и предоставление публичных услуг, что в современных условиях прогрессирующего усложнения структуры и содержания общественных отношений вполне естественно (лишь бы это не приводило к избыточным гипертрофированным формам в рамках публичной администрации).

Виды, формы и инструменты децентрализации публичного управления

Существует большое многообразие подходов в децентрализации публичного управления.

Так, В.А. Сакович писал в 1896 году: «Основы разделения властей, по русскому праву, **не предполагают** образование в государстве нескольких верховных органов власти с особыми функциями; им разрешается лишь вопрос об осуществлении различных прав единой государственной власти (в смысле разделения её функций). Этому требованию разделения властей, необходимого во всякой форме правления, удовлетворяет система подчинённых органов власти, имеющих

свою компетенцию и определённую степень власти»⁴⁸⁹. Степень территориальной децентрализации власти в Российской Империи применительно к среднеазиатским территориям, к Польше и Финляндии по многим позициям не имеет прецедентов в современных федеративных государствах. Поэтому вполне обоснованно говорить об особых формах децентрализации власти в Российской Империи. Это не хорошо и не плохо, это просто факт.

Джон Козн и Стивен Петерсон выделяют **6 основных подходов к классификации форм децентрализации**, отмечая, что эти формы сложным образом соотносятся⁴⁹⁰:

– классификация форм в соответствии с историческим происхождением (указанные авторы ссылаются на встречающуюся в публикациях классификацию из 4 моделей: французской, английской, советской и традиционной, но замечают, что это слишком концептуально слабая и упрощённая классификация),

– территориальная и функциональная формы децентрализации;

– проблемно-ориентированные и ценностно-ориентированные формы децентрализации (делегирование полномочий; функциональная децентрализация; деконцентрация префектур; деконцентрация на уровне министерств; делегирование полномочий автономным организациям и др.);

– публично-сервисные формы (местные системы публичного управления; системы партнёрства; дуалистические системы; интегрированные управленческие системы);

– формы, проистекающие из специфического опыта отдельных конкретных современных государств;

– формы, основанные на целях (политическая, пространственная, рыночная, административная и др.).

Одним из важных понятий в рассматриваемой теме является понятие «**реординация**», означающее вертикальное упорядочение снизу вверх.

Чаще выделяют следующие **виды децентрализации**: административная децентрализация, политическая децентрализация, фискальная децентрализация.

⁴⁸⁹ Сакович В.А. Государственный контроль в России. Его история и современное устройство в связи с изложением смётной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. Ч. 1. – СПб., 1896. – С. 4.

⁴⁹⁰ Cohen J.M., Peterson S.B. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries [Административная децентрализация: стратегии для развивающихся стран]. – Boulder (CO, USA): Kumarian Press, 1999. – 207 p. – P. 16–20.

Административная децентрализация

Административная децентрализация включает в себя деконцентрацию структур бюрократической системы центральных органов публичной власти, передачу полномочий и ответственности центральных органов публичной власти квазиавтономным структурам в рамках государства, а также децентрализованное сотрудничество органов государственной власти, выполняющих определённым образом схожие функции, на основе принятия двусторонних договоренностей⁴⁹¹.

По мнению Тьюлии Фаллетти, административная децентрализация может оказывать как положительное, так и негативное воздействие на автономность (бюрократическую автономность) и эффективность деятельности региональных (субнациональных) органов государственной власти, и это зависит от особенностей реализуемой государственной политики в данной области. Если административная децентрализация способствует местной и региональной государственной бюрократии, способствует повышению профессионализма и квалификации должностных лиц местных и региональных органов исполнительной власти, это увеличивает организационный потенциал местных и региональных органов публичной власти и, соответственно, влечёт за собой положительные последствия. Однако если административная децентрализация происходит, к примеру, по большей части без передачи соответствующих финансовых средств, это может повлечь за собой снижение уровня самостоятельности местных и региональных органов исполнительной власти⁴⁹².

Административная децентрализация существует в следующих 3 основных формах: деконцентрация, делегирование, деволюция.

Деконцентрация означает разукрупнение мегаструктуры в отдельные самостоятельные структуры, то есть это процесс, обратный по своим целям и результатам процессу концентрации.

Деволюция представляет собой такой способ передачи полномочий, который является наиболее близким к понятию децентрализации в общем смысле⁴⁹³.

⁴⁹¹ Cheema G.S., Rondinelli D.A. From Government Decentralization to Decentralized Governance [От децентрализации правительства к децентрализованному государственному управлению] // *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. – Washington (D.C., USA): Brookings Institution Press, 2007. – 326 p. – P. 1–20. – P. 6.

⁴⁹² Falletti T.G. Decentralization and Subnational Politics in Latin America [Децентрализация и региональные политики в Латинской Америке]. – Cambridge: Cambridge University Press, 2010. – 285 p. – P. 37.

⁴⁹³ Decentralization in Madagascar [Децентрализация на Мадагаскаре] / A World Bank country study. – Washington (D.C., USA): The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2004. – 97 p. – P. 8.

Деволюция (от лат. *devolutio* – «свёртывание») представляет собой сложное рассредоточение публично-властных полномочий (в том числе полномочий по принятию и реализации решений) посредством передачи таких полномочий в сфере публичного управления, финансирования и контроля с более высокого уровня власти на более низкие уровни – обладающим определённой юридической, политической и административно-управленческой автономностью (самостоятельностью) региональным и местным органам публичной власти.

Содержание механизма **делегирования** очевидным образом прямо вытекает из значения слова «делегирование». Делегирование полномочий может осуществляться «сверху вниз», «снизу вверх» или «по горизонтали».

Политическая децентрализация

Политическая децентрализация представляет собой изменения в структуре публичного управления, производимые посредством деволюции политических властных полномочий нижестоящим региональным и местным органам публичной власти и публичного управления, связанные с передачей ряда значимых полномочий политической власти нижестоящим региональным и местным органам публичной власти, а также с переводом в их компетенцию ряда предметно-объектных областей публичной политики, традиционно относившихся к сфере компетенции центральной публичной власти. Это именно деволюция, а не делегирование.

Как отмечает Кэтлин О'Нейл, политическая децентрализация в отсутствие фискальной децентрализации создаёт политическое пространство для оппозиционных партий на субнациональных уровнях управления, не гарантируя им доступа к финансовым ресурсам⁴⁹⁴.

Фискальная децентрализация

Соответственно, фискальная децентрализация представляет собой совокупность политических, управленческих и других стратегий, алгоритмов и механизмов фискального взаимодействия, направленных на перераспределение публичных доходов на всех уровнях публичного управления, прежде всего – в части увеличения доходов и/или усиления финансовых полномочий нижестоящих региональных и местных органов публичной власти.

Некоторые исследователи выделяют также такой вид децентрализации, как экономическая децентрализация, под которой

⁴⁹⁴ O'Neill K. Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes [Децентрализация государства: выборы, партии и местная власть в Андах]. – Cambridge: Cambridge University Press, 2005. – 275 p. – P. 217.

понимается совокупность таких элементов, как либерализация рынка, приватизация государственных предприятий, создание и осуществление государственно-частных партнёрств⁴⁹⁵.

Достоинства, недостатки и проблемы децентрализации публичной власти и публичного управления

В научной юридической литературе децентрализация рассматривается в целом как положительное явление. Большинство авторов склонно разделять точку зрения о том, что реализация принципа децентрализации обеспечивает общее повышение качества и эффективности системы публичного управления, а сам этот принцип имеет прямое отношение к инновационным моделям публичного управления, расширению возможностей граждан для их участия в разработке, принятии и реализации экономических, социальных и политических решений. Именно благодаря децентрализации органы местного самоуправления получают возможность брать на себя новые и более широкие полномочия для того, в том числе, чтобы предоставлять более широкий спектр публичных услуг, более активно и эффективно самостоятельно решать региональные и местные вопросы.

Элизабет Фостер и Рэйчел Гленнестер выделяют следующие основания полагать, что децентрализация власти улучшает предоставление публичных услуг:

– децентрализация позволяет обеспечить большее разнообразие видов предоставляемых публичных услуг, а также разнообразие способов их предоставления таким образом, что такие услуги могут более точно отображать разные наборы приоритетов различных регионов государства;

– за счёт уменьшения расстояний (как географических, так и бюрократических) между теми, кто непосредственно предоставляет публичные услуги, и управляющим звеном децентрализация может способствовать снижению расходов на обеспечение контроля над предоставлением публичных услуг, а также может способствовать увеличению оперативности и эффективности реагирования управляющего звена на потребности получателей (потребителей) публичных услуг;

– если центральное правительство проявляет особый интерес к определённым регионам или обеспечивает им существенную поддержку, и таким образом возникает риск возникновения фаворитизма, децентрализация может гарантировать, что средства, предназначенные

⁴⁹⁵ *Cheema G.S., Rondinelli D.A. From Government Decentralization to Decentralized Governance [От децентрализации правительства к децентрализованному государственному управлению] // Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. – Washington (D.C., USA): Brookings Institution Press, 2007. – 326 p. – P. 1–20. – P. 7.*

для предоставления публичных услуг, будут распределены более соразмерно и обоснованно между всеми регионами⁴⁹⁶.

В сборнике «Практики публичного управления во Франции» 1999 года обозначены следующие задачи децентрализации:

– приблизить публичную администрацию к гражданам, к их проблемам и нуждам, при этом органы публичной администрации получают возможность более предметно и более эффективно выполнять свои функции;

– приблизить самих публичных (государственных и муниципальных) служащих к руководителю, который непосредственно занимается вопросами публичного управления в данной сфере деятельности, что позволяет гуманизировать служебно-иерархические отношения;

– позволить публичным служащим полнее проявлять свои способности и инициативу, поскольку они получают более широкие полномочия и большую свободу манёвра;

– установить более прямые отношения между государством и органами местного самоуправления.⁴⁹⁷

Согласно Н.М. Добрынину, основными преимуществами децентрализации являются:

– возможность учёта особенностей существующих в границах государства политико-территориальных общностей и формирования для них наиболее подходящих публично-властных механизмов;

– освобождение центрального правительства от бремени излишнего количества функций (а значит, повышение эффективности исполнения оставшихся);

– возможность направить местный сепаратизм в русло конструктивного общения (предотвратить распад государства под влиянием центробежных тенденций и периферийного национализма);

– приближение публичного управления к объекту и основному источнику публичной власти – народу⁴⁹⁸.

В условиях применения децентрализации субнациональное распределение доходов и расходов возросло во многих государствах во всём мире, во многих случаях со значительными макроэкономическими

⁴⁹⁶ Foster E., Glennester R. Impact of Decentralization on Public Services: Evidence to Date [Влияние децентрализации на сферу публичных услуг: данные на сегодняшний день] // Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone / Ed. by Y. Zhou. – Washington (D.C., USA): The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009. – 150 p. – P. 73–84. – P. 73–74.

⁴⁹⁷ Pratiques de la gestion publique en France: Le statut du fonctionnaire. La responsabilité de l'administration. L'audit et le contrôle dans le secteur public [Практики публичного управления во Франции...]. – Paris, 1999. – 351 p. – P. 17.

⁴⁹⁸ Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Уч. Т. 1 / Науч. ред. А.Н. Митин. – Новосибирск: Наука, 2010. – 407 с. – С. 210.

последствиями. Тенденция децентрализации не обошла стороной передачу полномочий по предоставлению публичных услуг в сферах образования, здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства, транспорта⁴⁹⁹.

В частности, по мнению И.Н. Барцица, «децентрализация предоставления социальных гарантий позволяет преодолеть громоздкость и анонимность государственной системы социальной помощи»⁵⁰⁰.

Возможные недостатки децентрализации публичного управления

Децентрализация публичного управления может характеризоваться и рядом вполне конкретных недостатков различной степени устранимости.

Например, если власть передаётся должностным лицам, которые больше заботятся об удовлетворении собственных интересов, чем об обеспечении всеобщего благосостояния, децентрализация, как пишет Л.В. Кариньо, может способствовать развитию коррупционной обстановки в государстве, а также способствовать злоупотреблениям своими полномочиями со стороны должностных лиц. Таким образом, децентрализация должна сопровождаться созданием механизмов необходимого обеспечения подотчётности⁵⁰¹.

Децентрализация может определённым образом подрывать национальное единство, заставляя население регионов идентифицировать себя существенно более со своими регионами, нежели со всей нацией в целом, а также приводить к неэффективности публичного управления, возрастанию расходов и избыточной деятельности отдельных структур. Из-за того, что децентрализация вынуждает центральные (общенациональные) органы публичной власти относиться ко всем регионам равным образом, она способна также снижать возможности центральной публичной власти обоснованно перераспределять средства между богатыми и бедными регионами. Кроме того, децентрализация может вести к снижению качества предоставляемых публичных услуг, в частности, в тех сферах, где необходимы специальные компетенции, из-за того, что такие возможности могут быть ограничены на более низких уровнях публичного управления. Одним из недостатков децентрализации

⁴⁹⁹ *Falletti T.G.* Decentralization and Subnational Politics in Latin America [Децентрализация и региональные политики в Латинской Америке]. – Cambridge: Cambridge University Press, 2010. – 285 p. – P. 2.

⁵⁰⁰ *Барциц И.Н.* Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с. – С. 426–427.

⁵⁰¹ *Cariño L.V.* Decentralization in Southeast Asia [Децентрализация в Юго-Восточной Азии] // Encyclopedia of Public Administration and Public Policy [Энциклопедия публичного управления и публичной политики]. Second Edition / Ed. by E.M. Bergman, J. Rabin. – Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2008. – 2106 p. – P. 504–507. – P. 507.

является также то, что таковая может позволить местным элитам чрезмерно сильно влиять на распределение ресурсов⁵⁰².

Сложные и гибридные формы децентрализации публичного управления

Одним из ярких примеров гибридных форм децентрализации публичного управления является существование так называемых регионалистских государств (Испания, Италия, Китай, Чили и др.), которые являются формально унитарными государствами (не федеративными), но регионы которых вправе принимать собственные законы.

По Р.В. Енгибаряну и Э.В. Тадевосяну, «регионалистские государства – это “государства автономий”, вся территория которых состоит сегодня из автономных единиц. Их нередко называют регионалистскими государствами, занимающими в определённом смысле промежуточное место между унитарным и федеративным государствами, не выходя в общем и целом за рамки унитаризма»⁵⁰³. Это разновидности форм государств, которые «хотя и не являются федеративными, но включают существенные элементы федерализма, находясь на путях глубокой автономизации и федерализации, в связи с чем их нередко именуют в научной литературе “полуфедерациями”, “квазифедерациями”, “регионалистскими государствами”, “государствами автономий” и т.д.»⁵⁰⁴.

Далее. В современных государствах мира преимущественно реализуется двухуровневая система построения власти: верхний уровень – центральная власть (федеральная – для федераций), второй уровень – субъектовый (региональный).

Но есть и представляющие существенный интерес исключения. Так, в соответствии со статьёй 116 Конституции Итальянской Республики, область Трентино – Альто-Адидже / Южный Тироль (регион, то есть второй сверху уровень государственного управления) обладает особыми формами и условиями автономии согласно соответствующим специальным статутам, установленным конституционными законами, вправе принимать собственные законодательные акты. Но при этом область Трентино – Альто-Адидже / Южный Тироль включает в себя автономные провинции

⁵⁰² Foster E., Glennester R. Impact of Decentralization on Public Services: Evidence to Date [Влияние децентрализации на сферу публичных услуг: данные на сегодняшний день] // Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone / Ed. by Y. Zhou. – Washington (D.C., USA): The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009. – 150 p. – P. 73–84. – P. 74.

⁵⁰³ Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2000.

⁵⁰⁴ Тадевосян Э.В. Проблемы российского федерализма // Социологические исследования. – 2001. – № 7. – С. 146.

Тренто и Больцано (Альто-Адидже) (то есть это третий сверху уровень государственного управления)⁵⁰⁵, которые так же вправе принимать собственные законодательные акты.

Представляют интерес описания и интерпретации сложных и нетипичных форм и моделей децентрализации публичного управления, концептуально осмысленные и описанные в работах некоторых авторов⁵⁰⁶.

⁵⁰⁵ Конституции зарубежных государств: Уч. пособие / Сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003. – 624 с. – С. 200–201.

⁵⁰⁶ См., например: *Кашуро О.А.* Государственное управление в сфере спорта в Индии / Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России; Национальное объединение спортивных юристов Российской Федерации. – М., 2017. – 147 с.; *Кашуро О.А.* Сложные формы и модели децентрализации публичного управления: поуровнево-диссоциированная и контаминационная модели государственного управления (административно-правовой анализ) // *Право и государство: теория и практика.* – 2017. – № 2. – С. 32–35; *Кашуро О.А.* Сложные и нетипичные формы и модели децентрализации государственного управления // *Административное право и процесс.* – 2017. – № 12.

§ 5.6. Принцип бюрократической автономности в публичном управлении

В научной литературе термин «бюрократическая автономность» («бюрократическая автономия»; франц. – «*l'autonomie bureaucratique*»; англ. – «*bureaucratic autonomy*»; итал. – «*autonomia burocratica*»; испан. – «*autonomia burocrática*») нередко используется для обозначения определённых явлений, отношений и процессов, связанных с онтологией бюрократии (в нормальном понимании этого слова как «государственной машины», как совокупности аппаратов органов государственной власти – публичной администрации, а также логики их функционирования).

Как отмечает Томас Хэммонд, в процессе развития демократических систем на протяжении последних двух столетий основной акцент был сделан на то, чтобы забрать полномочия по принятию политических решений из рук диктаторов и их чиновников и передать их избираемым политическим лидерам. Однако в XX веке количество социальных и экономических задач, возложенных на государство, существенно возросло. Избираемые политические лидеры отреагировали на это делегированием существенного количества своих полномочий (в обратную сторону) невыборным должностным лицам. И в настоящее время такие должностные лица способны действовать относительно независимо от указанных политических лидеров⁵⁰⁷. Именно такого рода относительная независимость и получила название бюрократической автономности.

Исследователи на настоящий момент пока не достигли консенсуса в том, каким именно образом следует интерпретировать термин «бюрократическая автономность». Это связано с тем, что исследователи, относящиеся к школам разных правовых традиций, сосредоточены, как правило, на разных аспектах бюрократической автономности⁵⁰⁸.

Однако обобщённо, в устоявшемся понимании, бюрократическая автономность – это один из важнейших принципов рациональной организации и функционирования системы государственного управления, определяющий особенности взаимодействия чиновничьего корпуса (бюрократии) и политической системы государства, а также меру

⁵⁰⁷ *Hammond T.H.* Veto Points, Policy Preferences, and Bureaucratic Autonomy in Democratic Systems [Вето-баллы, политические предпочтения и бюрократическая автономия в демократических системах] // *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy* / G.A. Krause and K.J. Meier, eds. – Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003. – P. 73–103. – P. 73.

⁵⁰⁸ *Caughey D., Chatfield S., Cohon A.* Defining, Mapping, and Measuring Bureaucratic Autonomy [Определение, картирование и измерение бюрократической автономии] // <[http://web.mit.edu/caughey/www/Site/Research_files/CauCoField-BureauAuton\(MPSA\)2.pdf](http://web.mit.edu/caughey/www/Site/Research_files/CauCoField-BureauAuton(MPSA)2.pdf)>. – 34 p. – P. 1.

независимости бюрократии от совокупности так называемых политических государственных должностей.

По мнению Йоргена Гроннегота Кристенсена, бюрократическую автономию можно определить как максимально возможное формальное освобождение главы государственного учреждения от политического надзора и контроля, осуществляемого соответствующим избираемым должностным лицом⁵⁰⁹. Как указывают Антонис Эллинас и Эзра Сулейман, бюрократия может рассматриваться как автономная в том случае, когда она имеет возможность оказывать влияние на политику независимо от предпочтений политических руководителей государства и сообразно собственным нуждам и интересам, особенно если политические и бюрократические нужды существенно различаются⁵¹⁰.

Дэвин Кохи и др. выделяют три основных подхода к пониманию концепции бюрократической автономности:

1) формальный подход к пониманию бюрократической автономности определяет её как способность реализации государственным учреждением собственной политики, которая не может быть ограничена или отменена другими политическими силами или субъектами;

2) второй по распространённости подход, опирающийся, главным образом, на исторические примеры, обращает основное внимание на процессы формирования политической ориентированности таких государственных учреждений;

3) подход, исследующий многомерность бюрократической автономности, как правило, в контексте европейских парламентских режимов⁵¹¹.

Теоретические подходы к концепции бюрократической автономности Джессика Сноу Вёргау классифицирует иным образом – по двум основным позициям:

– подход, рассматривающий бюрократическую автономию как основанную на специфике задач, стоящих перед конкретным учреждением, и зависящую от функций, опыта и способностей такого государственного учреждения принимать или отклонять новые задачи, ставящиеся перед ним;

⁵⁰⁹ *Christensen J.G.* Bureaucratic autonomy as a political asset [Бюрократическая автономия как политический актив] / *Politicians, bureaucrats, and institutional reform, ECPR Joint Sessions of Workshops* (March 26–31, 1999) // <<http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/ec2df240-7984-43fc-bfc5-8e5ca1ad5756.pdf>>. – 25 p. – P. 9.

⁵¹⁰ *Ellinas A.A., Suleiman E.* The European Commission and Bureaucratic Autonomy: Europe's Custodians [Европейская Комиссия и бюрократическая автономия: хранители Европы]. – Cambridge: Cambridge University Press, 2012. – 247 p. – P. 6.

⁵¹¹ *Caughey D., Chatfield S., Cohon A.* Defining, Mapping, and Measuring Bureaucratic Autonomy [Определение, картирование и измерение бюрократической автономии] // <[http://web.mit.edu/caughey/www/Site/Research_files/CauCoField-BureauAuton\(MPSA\)2.pdf](http://web.mit.edu/caughey/www/Site/Research_files/CauCoField-BureauAuton(MPSA)2.pdf)>. – 34 p. – P. 4.

– подход, рассматривающий бюрократическую автономию как основанную на репутации соответствующего государственного учреждения, которое рассматривается остальными субъектами как эффективное⁵¹².

Согласно нашему концептуальному подходу, **бюрократическая автономность** – это принцип рациональной организации, построения и функционирования системы публичного управления в рамках реализации децентрализации государственной администрации и государственного управления. **Существенными элементами бюрократической автономности** являются нижеследующие:

– структурная обособленность (определённая изолированность, точнее – выделенность), определённая самореферентность и административно-функциональная самостоятельность бюрократического аппарата публичной администрации по отношению к «политической верхушке власти» (выборной – в рамках демократического государства) – от высших государственных должностных лиц (замещающих политические государственные должности) в рамках и в процессе обеспечения и самостоятельной реализации государственного управления и государственной политики исходя из своей законодательно закреплённой компетенции под свою ответственность и исходя из собственного понимания должного в реализации своих государственных полномочий публичной администрации, в том числе и независимо от контролирующих их политических руководителей или даже (в определённой степени) вопреки их позициям;

– разграничение между политической деятельностью (как политической борьбой за власть и политической деятельностью по удержанию власти в условиях нормального функционирования демократической избирательной системы) и деятельностью публичной администрации; замещающие должности иерархическо-бюрократической структуры публичной администрации политически и идеологически нейтральные чиновники (придерживающиеся такой нейтральности), действуя под официальным руководством и контролем со стороны политических лидеров государства, руководствуются исключительно публичными, а не узкопартийными политическими интересами, принимают участие в реализации установленной правящим политическим руководством (независимо от партии) государственной политики и обслуживают равным образом каждую законно находящуюся у власти (правящую) политическую партию, не содействуя (но и не воспрепятствуя) такой партии в сохранении власти в условиях нормального

⁵¹² *Wirgau J.S. Stories of Experts and Influence: A Discourse Analytic Approach to Bureaucratic Autonomy in the Cold War Era* [Истории экспертов и влияние: аналитический подход к бюрократической автономии в эпоху холодной войны] // <http://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/48166/Wirgau_JS_D_2014.pdf?sequence=1>.

функционирования демократической избирательной системы, не осуществляя поддержки сугубо указанной партии;

– независимость бюрократического аппарата публичной администрации от органов представительной власти (хотя органы исполнительной власти и могут быть обязаны отчитываться перед органами представительной власти, в том числе и за деятельность своих аппаратов и их сотрудников);

– независимость от политических партий и от иных действующих субъектов политической системы.

Бюрократическая автономность имеет место как в рамках традиционной модели публичного управления, так и в рамках так называемой новой модели публичного управления, подчиняется императиву перманентности как непрерывная переменная, то есть определённый уровень бюрократической автономности присутствует всегда. И этот уровень просто может варьироваться от низких значений до достаточно высоких, будучи зависимым от реализованной в государстве модели децентрализации публичного управления и публичной администрации. При этом презюмируемая для новой модели публичного управления расширенная (понятно, до определённых пределов) и омологированная бюрократическая автономность, как считается, потенциально определяет большую эффективность в сравнении с жёсткой иерархической системой управления в рамках традиционной модели государственного управления.

Следует также отметить, что бюрократическая автономность присуща как демократическим, так и недемократическим государствам, различаются лишь меры и формы контроля деятельности бюрократического аппарата публичной администрации со стороны избираемых высших должностных лиц. (Здесь также следует иметь в виду, что сказанное в равной мере касается отношений бюрократии и монарха).

«Идеальная бюрократия», то есть полностью самореферентная и изолированная от политических органов власти государства, не может существовать в реальности.

Йорген Гроннегот Кристенсен выделяет следующие три измерения (элемента) бюрократической автономности:

– **структурная автономность**, когда между государственным учреждением и выборным должностным лицом, которое уполномочено его контролировать напрямую, возникает альтернативный (дополнительный) уровень политического контроля;

– **финансовая автономность**, то есть высвобождение государственного учреждения от одного или более бюджетных ограничений, представляющих собой основные правила бюджетной системы государства;

– **юридическая автономность**, то есть установление на законодательном уровне права главы учреждения принимать решения в силу его должностной компетенции, а также в силу налагаемого на выборных должностных лиц запрета вмешиваться в этот процесс принятия решений⁵¹³.

На бюрократическую автономию влияет множество факторов, как внешних, так и внутренних.

В частности, на бюрократическую автономию может оказывать серьёзное влияние степень децентрализованности государственной власти. Так, более децентрализованная политическая система, по мнению Антониса Эллинаса и Эзры Сулеймана, создаёт больше возможностей для бюрократической автономности, которая в таком случае возникает, скорее, как незапланированное следствие подобной «разрозненности», а не как ожидаемый результат⁵¹⁴. На бюрократическую автономию также оказывает значительное влияние степень политической легитимности соответствующей бюрократической организации, поскольку легитимность, как утверждает Дэниэл Карпентер, является основой бюрократической автономности при демократических режимах⁵¹⁵. Такая легитимность в данном случае рассматривается как результат выражения способности системы породить и поддерживать убеждение в том, что существующие политические институты являются наиболее подходящими для общества⁵¹⁶.

Фактический объём бюрократической автономности, указывает Мортен Эгеберг, может также зависеть от степени, в которой заинтересованные группы признаются в качестве законных участников политических процессов, а также от того, в какой степени такое признание является формализованным⁵¹⁷.

⁵¹³ *Christensen J.G.* Bureaucratic autonomy as a political asset [Бюрократическая автономия как политический актив] // *Politicians, bureaucrats, and institutional reform*, ECPR Joint Sessions of Workshops. – March 26-31, 1999; <<http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/ec2df240-7984-43fc-bfc5-8e5ca1ad5756.pdf>>. – 25 p. – P. 9; *Christensen J.G.* Delegation and specialization in regulatory administration: A comparative analysis of Denmark, Sweden and The Netherlands [Делегирование и специализация в сфере регулирования: сравнительный анализ Дании, Швеции и Нидерландов] // <<http://soc.kuleuven.be/io/cost/pub/paper/ChristensenYesilkagitconsolidation.pdf>>. – 28 p. – P. 5.

⁵¹⁴ *Ellinas A.A., Suleiman E.* The European Commission and Bureaucratic Autonomy: Europe's Custodians [Европейская Комиссия и бюрократическая автономия: хранители Европы]. – Cambridge: Cambridge University Press, 2012. – 247 p. – P. 9.

⁵¹⁵ *Carpenter D.* The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928 [Формирование бюрократической автономии: репутации, сети и инновации в области политики в исполнительных органах, 1862–1928]. – Princeton (NJ, USA): Princeton University Press, 2001.

⁵¹⁶ *Ellinas A.A., Suleiman E.* The European Commission and Bureaucratic Autonomy: Europe's Custodians [Европейская Комиссия и бюрократическая автономия: хранители Европы]. – Cambridge: Cambridge University Press, 2012. – 247 p. – P. 10.

⁵¹⁷ *Egeberg M.* Causes of Bureaucratic Autonomy: The Impact of Organizational and Cultural Factors [Детерминанты бюрократической автономии: влияние организационных и

При исследовании концепции бюрократической автономности, согласно Антониусу Эллинасу и Эзре Сулейману, следует также учитывать влияние организационной культуры, под которой следует понимать существование, вариации или отсутствие образцов убеждений или ожиданий, разделяемых членами соответствующей бюрократической организации, создающими нормы, формирующие поведение индивидов и групп в такой организации. Такая организационная культура может усиливать бюрократию посредством сплочения персонала и его координации и способствовать тому, чтобы соответствующая бюрократическая «корпорация» отличала и отделяла себя от других государственных организаций⁵¹⁸. Соответственно, отдельные аспекты бюрократической автономности зачастую зависят не столько от каких-то организационных и культурных норм, сколько от того, что чиновники субъективно сочтут важным в своих интересах⁵¹⁹, исходя из своего собственного видения.

Положительными чертами бюрократической автономности являются нижеследующие:

– достижение необходимых уровней упорядоченности, предсказуемости, определённости и устойчивости в государственном управлении, что лучше всего достигается посредством возложения линейки устойчивых функций и обязанностей по реализации публичной политики на системно упорядоченную совокупность штатных профессиональных государственных и муниципальных служащих, которые принимают решения путём сопоставления фактических обстоятельств и целеполагания с нормами права и существующими процедурами и сценариями;

– аккумулярование бюрократическим аппаратом публичной администрации в своих руках определённой полноты административной власти и связанной с её реализацией рутинной обеспечительной работы, экспектативными результатами чего является обеспечение необходимых уровней эффективности (в том числе производительности и пертинентности⁵²⁰) в публичном управлении;

– превенция и разрешение проблем, связанных с реальной или потенциально возможной избыточной политической ангажированностью

культурных факторов] // ARENA Working Papers. – 1998. – № 98/15. <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers1998/wp98_15.htm>.

⁵¹⁸ Ellinas A.A., Suleiman E. The European Commission and Bureaucratic Autonomy: Europe's Custodians [Европейская Комиссия и бюрократическая автономия: хранители Европы]. – Cambridge: Cambridge University Press, 2012. – 247 p. – P. 11–12.

⁵¹⁹ Egeberg M. Causes of Bureaucratic Autonomy: The Impact of Organizational and Cultural Factors [Детерминанты бюрократической автономии: влияние организационных и культурных факторов] // ARENA Working Papers. – 1998. – № 98/15. <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers1998/wp98_15.htm>.

⁵²⁰ **Пертинентность** – эффективность в достижении соответствия ожиданиям и потребностям (не абстрактная эффективность). – *Прим. авт.*

бюрократического аппарата публичной администрации, что в итоге предопределяет существенно бóльшие возможности бюрократического аппарата публичной администрации в части реализации (в публичных интересах) деятельности, противоречащей политически мотивированным предпочтениям высших должностных лиц, замещающих политические государственные должности и осуществляющих над этим аппаратом контроль, нежели в случае минимизированной бюрократической автономности.

Вместе с тем, автономность бюрократического аппарата публичной администрации должна иметь пределы, определённые его функционалом и, в целом, природой государственного управления. Превышение этих пределов ведёт к дефектам и дезорганизациям публичного управления, к иным негативным для публичного управления последствиям.

Критическое превышение пределов меры допустимого в повышении степени бюрократической автономности может привести к следующим негативным последствиям:

– дисфункционализация государственного управления вследствие чрезмерной редуцированности (вплоть до фактической утраты) политического контроля со стороны должностных лиц, замещающих политические государственные должности (прежде всего – выборные), над деятельностью бюрократического аппарата публичной администрации и, как следствие, его безответственности;

– достижение критически высокого уровня невосприимчивости публичной администрации к запросам и потребностям населения, выражаемым через представительные органы власти;

– систематические выходы бюрократического аппарата публичной администрации за пределы своей компетенции и злоупотребления должностными полномочиями при несогласии с политическим курсом в государственном управлении, определённым должностными лицами, замещающими политические государственные должности (вплоть до конфликтов из-за сопротивления бюрократического аппарата публичной администрации запланированным согласно видению и планам политической власти изменениям);

– излишняя «забюрократченность» политической сферы государства в целом.

§ 5.7. Принцип справедливости публичного управления

Абрис вопроса

В настоящее время справедливость рассматривается, пишет Джордж Фредериксон, как один из трёх столпов публичного управления наряду с эффективностью и блоком экономических принципов государственного управления⁵²¹.

Каковы место и значение принципа справедливости в линейке других фундаментальных принципов в основе публичного управления? Что вообще есть справедливость и какое отношение она имеет (должна или может иметь) к публичному управлению?

Место и значение принципа справедливости в линейке других фундаментальных принципов в основе публичного управления

Справедливость в публичном управлении выступает (и может выступать) в разном качестве, в том числе как:

- цель (одна из целей) публичного управления;
- специфический сложный опосредованный инструмент публичного управления;
- принцип (один из принципов) публичного управления.

По Карлу Людвигу Бёрне, «справедливость – такой же необходимый для жизни продукт, как хлеб»⁵²². По Пьетро Коллетте, «справедливость необходима народу [даже] более, нежели цивилизация»⁵²³. По Питириму Сорокину, «жестокость, ненависть и несправедливость не могут и никогда не смогут создать ничего достойного в умственном, нравственном и материальном отношении»⁵²⁴.

Согласно древнегреческому мыслителю Пиндару, «непоколебимое основание государства – справедливость»⁵²⁵. Согласно персидскому поэту XII в. Мухаммеду Азахири ас Самарканди, «основы каждого государства и фундамент любой страны покоятся на справедливости и правосудии»⁵²⁶. Тем более, что по ряду позиций только государство и в силае обеспечить

⁵²¹ *Frederickson H.G. Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Applications* [Социальное равенство и публичное управление: истоки, события и приложения]. – New York: M.E. Sharpe, 2010. – xix; 169 p. – P. xv.

⁵²² Афоризмы. Золотой фонд мудрости / Сост. О. Ермашин. – М.: Просвещение, 2006.

⁵²³ Афоризмы. Золотой фонд мудрости / Сост. О. Ермашин. – М.: Просвещение, 2006.

⁵²⁴ *Сорокин П.А. Долгий путь: Автобиографический роман* / Пер. с англ. П.П. Кротова, А.В. Липского. – Сыктывкар, 1991.

⁵²⁵ Афоризмы. Золотой фонд мудрости / Сост. О. Ермашин. – М.: Просвещение, 2006.

⁵²⁶ Афоризмы. Золотой фонд мудрости / Сост. О. Ермашин. – М.: Просвещение, 2006.

справедливость. Согласно Жозефу Жуберу, «справедливость без силы и сила без справедливости – обе ужасны»⁵²⁷.

Как следствие – **принцип справедливости не может не быть заложен в основу государственного управления**. Это не в последнюю очередь связано с тем, что, по А.Д. Керимову, «при капитализме, тем более без мощного регулирующего воздействия со стороны государства, социальная справедливость в полной мере недостижима в принципе»⁵²⁸.

По А.И. Подберёзкину и М.П. Гебекову, «любая власть существует до тех пор, пока общество считает, что её управление справедливо и имеет законные основания»⁵²⁹.

Подход, согласно которому одним из принципов государственного управления является принцип справедливости, нашёл своё отражение в ряде исследований.

При этом зачастую под такой справедливостью понимается именно социальная справедливость.

Так, по мнению Кристен Норман-Майор, ключевыми понятиями государственного управления являются социальная справедливость и равное обращение в отношении всех граждан⁵³⁰.

Сьюзан Уайт Перри указывает, что концепция социальной справедливости является чрезвычайно важной в контексте государственного управления по целому ряду причин, в частности, потому что закон редко бывает настолько точным и ясным, чтобы в каждом случае его можно было применять единообразно⁵³¹.

При осуществлении каких-либо дискреционных полномочий такой администратор должен руководствоваться стремлением к обеспечению социальной справедливости для осуществления их надлежащим образом. Без следования принципу справедливости должностное лицо, задействованное в системе государственного управления, либо орган, осуществляющий такое управление, может (и скорее всего, будет) излишне

⁵²⁷ *Pensées, essais et maximes de J. Joubert suivis de lettres à ses amis et précédés d'une notice sur sa vie, son caractère et ses travaux*. T. 1. – Paris: Librairie de C. Gosselin, 1842. – 422 p. – P. 341.

⁵²⁸ Керимов А.Д. Стратегические просчёты российской политической элиты. – М.: Норма – Инфра-М, 2011 – 48 с. – С. 11.

⁵²⁹ Подберёзкин А.И., Гебеков М.П. Роль национального человеческого капитала в период «фазового перехода» человечества. – М.: МГИМО–Университет, 2012. – 374 с. – С. 208.

⁵³⁰ Norman-Major K. Balancing the Four Es; or Can We Achieve Equity for Social Equity in Public Administration? [Балансирование... Или можем ли мы обеспечить справедливость в отношении социального капитала в государственном управлении?] // *Journal of Public Affairs Education*. – 2011, Spring. – Vol. 17. – № 2. – P. 233–252. – P. 238.

⁵³¹ Perry S.W. Social Equity for the Long Haul: Preparing Culturally Competent Public Administrators: Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration / Public Affairs [Социальный капитал для долгой переадресации: подготовка компетентных государственных администраторов: Дис. докт. философии в государственном управлении]. – Blacksburg (VA), 2005. – 239 p. – P. 26.

формально следовать букве закона. По этой (в числе прочих) причине, по мнению Джеймса Свары и Джеймса Брюнета, социальную справедливость следует рассматривать в качестве одного из столпов государственного управления⁵³².

Помимо всего прочего, справедливость является значимой предпосылкой эффективности государственного управления.

Неслучайно Джон Ролз назвал справедливость первой добродетелью социальных институтов, поскольку независимо от того, насколько эффективны и надлежащим образом организованы такие институты, равно как и законы, если они несправедливы, они должны быть реформированы или отменены. Каждый человек обладает неприкосновенностью, основанной на справедливости, которую не может перевесить даже благосостояние всего общества в целом⁵³³.

Согласно Пьеру Бурдые, право и правоприменение эффективны лишь при условии, что содержание закона и практика его юридического толкования созвучны представлениям общества о справедливости⁵³⁴.

И напротив, несправедливость государства постепенно разрушает его.

«Нет более жестокой тирании, чем выступающая под сенью закона и под флагом справедливости», – писал Ш. Монтескье⁵³⁵.

Как заявил бывший председатель Высшего арбитражного суда России А. Иванов: «Государственные органы так построены, что мастерство юриста в общении с ними не играет роли. Вы можете быть отличным специалистом и оратором, но, если есть установка решить дело не по закону, её не преодолешь. Поэтому на адвокатов смотрят не как на профессионалов, а как на людей, передающих материал в государственные органы»⁵³⁶. Априорная несправедливость в основе судебной системы обесценивает правосудие. Априорная несправедливость в основе государственного управления влечёт его дисфункциональность и, более того, несостоятельность.

Как правило, справедливость рассматривается именно в контексте социальной политики, однако в теории принцип справедливости лежит в основе всей политики государства, поскольку посредством политики государство распределяет коллективные блага и обязанности и должно

⁵³² *Svara J.H., Brunet J.R. Social Equity Is a Pillar of Public Administration [Социальная справедливость является основой государственного управления] // Journal of Public Affairs Education. – 2005. – Vol. 11. – № 3. – P. 253–258. – P. 254.*

⁵³³ *Rawls J. A Theory of Justice [Теория справедливости]. Original edition. – Cambridge: Harvard University Press, 1971. – 607 p. – P. 3.*

⁵³⁴ Цит. по: *Зорькин В.Д. Россия и Страсбург // Российская газета. – 21.10.2015.*

⁵³⁵ *Oeuvres complètes de Montesquieu [Полное собрание сочинений Монтескье]. – Paris: Didot, 1838. – 770 p. – P. 159.*

⁵³⁶ Цит. по: Адвокаты увидели угрозу в Кремле // <<http://www.fontanka.ru/2017/05/17/157/>>. – 17.05.2017.

делать это справедливо. При этом государственное управление не может быть направлено на «распределение некой справедливости в вакууме», поскольку, сам по себе, принцип справедливости основан на идеях заслуженности⁵³⁷.

Понятие и содержание принципа справедливости в государственном управлении

В соответствии с исследуемым принципом ставится ряд вопросов, в частности, о том, для кого именно эффективна действующая организация системы государственного управления. При этом государственное управление должно быть не просто нейтральным и беспристрастным, но активно справедливым⁵³⁸.

Национальная академия государственного управления США предложила следующую интерпретацию социальной справедливости в контексте государственного управления: «честное, справедливое и беспристрастное управление всеми учреждениями, обслуживающими общество непосредственно или по договору; честное, справедливое и беспристрастное оказание государственных услуг и реализация государственной политики; стремление содействовать честности, справедливости и беспристрастности при разработке государственной политики»⁵³⁹.

По мнению Кристен Норман-Майор, для обеспечения соблюдения принципа справедливости государственного управления весьма важное значение имеет измерение результатов государственного управления в тех или иных сферах, обеспечение сбора данных надлежащим образом. При этом на практике социальная справедливость в государственном управлении проявляется в трёх основных аспектах:

- простая справедливость и равное отношение ко всем;
- предусмотренное универсальными программами и услугами распределение ресурсов таким образом, чтобы сокращать неравенство;
- перераспределение ресурсов посредством реализации целевых программ⁵⁴⁰.

⁵³⁷ Public Policy Values [Ценности публичной политики] / Ed. by J. Stewart. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009. – viii; 240 p. – P. 47, 51.

⁵³⁸ *Frederickson H.G.* Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Applications [Социальное равенство и публичное управление: истоки, события и приложения]. – New York: M.E. Sharpe, 2010. – xix; 169 p. – P. xv, xvi.

⁵³⁹ Social Equity in Governance [Социальное равенство в управлении] / The National Academy of Public Administration // <<http://www.napawash.org/fellows/standing-panels/social-equity-in-governance.html>>.

⁵⁴⁰ *Norman-Major K.* Balancing the Four Es; or Can We Achieve Equity for Social Equity in Public Administration? [Балансирование... Или можем ли мы обеспечить справедливость в отношении социального капитала в государственном управлении?] // Journal of Public Affairs Education. – 2011, Spring. – Vol. 17. – № 2. – P. 233–252. – P. 250, 238.

Обоснованно выделять следующие **аспекты (элементы) справедливости в публичном управлении:**

1) справедливость фундаментальных основ публичного управления и управления системой публичного управления;

2) субъект-объектная справедливость государственного управления:

– справедливость в распределении благ (блага должны распределяться (или должны создаваться условия для их распределения) справедливым образом – чтобы менее обеспеченное население могло получать большее количество льгот);

– справедливость в отношении к личности (коррелирует с принципом равенства всех перед законом и судом, принципом юридического равноправия);

– справедливость в отношении ко всем исторически населяющим территорию государства народам (нациям, этносам);

3) организационная справедливость публичного управления:

– справедливость избирательной системы в государстве (при широком понимании государственного управления);

– справедливость организации системы публичного управления и комплектования её кадрами;

4) функционально-целевая справедливость публичного управления:

– справедливость целеполагания в публичном управлении;

– справедливость в выборе и задействовании инструментов публичного управления;

5) процессуальная справедливость публичного управления:

– справедливость процесса публичного управления (гарантируются надлежащие процедуры и др.);

– справедливость управления процессом публичного управления;

Несправедливость допустима в редчайших случаях и только тогда, когда она позволяет избежать ещё большей несправедливости⁵⁴¹.

Соответственно, осуществление справедливого государственного управления сопряжено с необходимостью превенции и элиминации факторов, детерминирующих несправедливость или способствующих возникновению несправедливости.

⁵⁴¹ Rawls J. A Theory of Justice [Теория справедливости]. Original edition. – Cambridge: Harvard University Press, 1971. – 607 p. – P. 4.

§ 5.8. Принцип интегративности в публичном управлении

Принцип интегративности системы публичного управления детализируется через следующие принципы организации и функционирования системы публичного управления и реализации процесса публичного управления:

- **принцип комплементарности** системы органов публичного управления;
- **принцип эмерджентности** системы органов публичного управления;
- **принцип целостности (органичности)** системы органов публичного управления и мега-процесса публичного управления.

Принцип комплементарности

Согласно О.М. Рою, «принцип комплементарности характеризуется установкой на непрерывность в структуре власти. Принцип нацеливает на создание условий равномерного распределения властных функций в разрезе всей вертикали управления по различным территориальным уровням. Характерным признаком равномерного распределения власти в структуре управления является выделение властных полномочий как сверху, так и снизу. Такой порядок реализации власти не оставляет места для проявления нелегальных центров управления. Дефицит власти способствует тому, что функцию управления социальной системой берут на себя дисфункциональные структуры. Деятельность таких структур способствует разрушению общества, утрате им способности пропорционально удовлетворять основополагающие потребности всех его представителей»⁵⁴².

Таким образом, **принцип комплементарности системы публичного управления** отражает функциональную сопрягаемость всех частей системы государственного управления, достраиваемость ими общего целого в этой системе.

⁵⁴² Рой О.М. Основы государственного и муниципального управления: Уч. пособие. 5-е изд. – СПб.: Питер, 2017. – 416 с. – С. 18.

Принцип эмерджентности

По Н.А. Михалевой, «важной особенностью системы является наличие в ней новых интегративных качеств, не свойственных образующим её частям»⁵⁴³.

Согласно С.С. Толстых, В.Е. Подольскому и В.В. Бучневой, понятие «эмерджентность» отражает то, что «цели (функции) компонентов системы не всегда совпадают с целями (функциями) системы, при этом для элементов системы в части их взаимодействия друг с другом может нарушаться свойство непротиворечивости – цели компонентов могут быть противоречивы друг другу, но при этом цели системы всё так же должны быть непротиворечивыми»⁵⁴⁴.

Соответственно, **принцип эмерджентности системы органов публичного управления** отражает наличие у этой системы свойств целостности и, в частности, несводимости её свойств к сумме (совокупности) свойств её компонентов, наличие у системы специфических свойств и потенциалов, которых лишены её подсистемы и элементы и которые образуются в результате синергетического сочетания и сопряжения свойств и потенциалов подсистем и элементов. То есть система обладает определённой самостоятельностью по отношению к составляющим её элементам.

Согласно пункту 1.4 Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, утверждённых Распоряжением Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26 Р-АУ⁵⁴⁵, целостность процесса публичного управления подразумевает, что «внедряемые решения интегрированы между собой и усиливают эффективность друг друга».

⁵⁴³ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). – М.: Юркомпани, 2010. – 366 с. – С. 54.

⁵⁴⁴ Толстых С.С., Подольский В.Е., Бучнева В.В. Современное состояние теории сложности и возможности её применения в сфере телекоммуникаций // <<http://www.ict.edu.ru/ft/005714/68360e2-st16.pdf>>. – 46 с. – С. 4.

⁵⁴⁵ Распоряжение Министра экономического развития Российской Федерации от 14.04.2014 № 26 Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» // <<http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/201404181>>.

Принцип целостности (органичности)

Речь идёт о целостности (органичности) не только системы органов публичного управления, но и о целостности (органичности) мега-процесса и отдельных составляющих его процессов публичного управления и комплементарности их отдельных элементов (согласованность, взаимодополняемость и взаимодостраиваемость целей, приоритетов, деятельности в рамках публичного управления, по основным позициям).

Целостность есть собирательное понятие, интегрирующее многообразные начала и элементы системы органов публичного управления, в результате чего указанная система обретает свойства единого организма.

С.С. Толстых, В.Е. Подольский и В.В. Бучнева указывают, что «целостность – первичность целого по отношению к частям. Не элементы составляют систему, а система состоит из элементов, которые выделяются из неё в рамках системного анализа»⁵⁴⁶.

Соответственно, **целостность (органичность) системы публичного управления** – характеристика указанной системы, отражающая специфическую внутреннюю её организацию при всей её определённой полиморфности (реализована в различных структурных формах и с различной структурой иерархизированных, параллельных или плоскостных отношений), когда каждый из входящих в эту систему структурных элементов реализует собственный функционал и решает свои задачи, но с учётом общесистемных интересов и задач, включая интегрированность (в рамках публичного порядка) и интерсекциональность интерреляций различных уровней и ветвей (и вневетвевых органов) власти.

⁵⁴⁶ Толстых С.С., Подольский В.Е., Бучнева В.В. Современное состояние теории сложности и возможности её применения в сфере телекоммуникаций // <<http://www.ict.edu.ru/ft/005714/68360e2-st16.pdf>>. – 46 с. – С. 3–4.

§ 5.9. Принцип разумной рациональности публичного управления

Объём работы возрастает в той мере, в какой это необходимо, чтобы поглотить всё отведённое на неё время.

«Закон» С. Норткота Паркинсона

Важнейшее место в общей теории публичного управления занимает понятие «принцип публичного управления». Это понятие сопрягается с понятием «правовой принцип».

По мнению А.М. Васильева, «было бы неточным считать, что правовые идеи (принципы) окончательно реализуются лишь в системе правовых норм. Во-первых, правовые идеи (принципы), отражённые в законодательстве, несомненно, сами приобретают регулирующее значение, ибо, как показывают социологические исследования, большинство членов общества руководствуются в своём поведении ими, а не точным знанием нормы, относящейся к данной ситуации. Во-вторых, правовые идеи выступают в качестве отправных начал в целенаправленной деятельности людей при формировании с помощью юридических норм необходимого общественного порядка. Поэтому принципы права преломляются при реализации норм права в правоприменительной деятельности, воплощаются в правопорядке. Полная реализация правовых идей (принципов) имеет место в ходе государственно-правовой и вообще общественной практики, когда устанавливаются такие юридические формы общественных отношений, к которым законодатель сознательно стремится, когда складывается... правопорядок. В этом смысле, по нашему мнению, правопорядок – заключительная стадия (форма) реализации правовых идей»⁵⁴⁷.

Настоящий параграф посвящён принципам рациональности и разумности (интегральному принципу разумной рациональности) в публичном управлении.

В рамках уже начинающих устаревать в настоящее время подходов к публичному управлению принцип рациональности публичного управления предполагает обеспечение, в первую очередь, административной, управленческой рациональности и публичных интересов. В теории так называемого нового публичного управления преобладает акцент на обеспечении технической и экономической рациональности. Ещё более новые подходы предполагают обеспечение стратегической рациональности

⁵⁴⁷ *Васильев А.М.* Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. – М.: Юридическая литература, 1976. – 264 с. – С. 221–222.

публичного управления и обеспечение интересов граждан в первую очередь⁵⁴⁸.

«Рассматривая писания древние, не могу я о благоразумии царей и владык первых веков сомневаться; они правительствовали благочинно, повеления к подданным издавали, согласуя всегда... с пользою общественною, притом установив для порядочного следования и исправления дел образцы и законы», – писал хан Кань Си в предисловии к изданию в 1781 году Сборника законов и установлений Маньчжурского правительства⁵⁴⁹.

Одним из наиболее важных и в то же время дискуссионных стандартов, широко применяемых судебными органами в некоторых странах англосаксонской правовой системы (в частности, в США и в Великобритании), является так называемый стандарт поведения разумного человека (стандарт разумного человека, принцип разумного человека, англ. – *reasonable person standard, reasonable man test*).

Наиболее важную роль стандарт поведения разумного человека играет при разрешении дел, связанных с совершением правонарушений по небрежности⁵⁵⁰. В этом случае стандарт поведения разумного человека предполагает использование в качестве стандарта поведение гипотетического лица для определения того, действовало ли реальное лицо с небрежностью. Этот стандарт служит в качестве отправной точки для определения ответственности посредством применения объективного теста, в рамках которого поведение обвиняемого сравнивается с поведением гипотетического разумного человека при аналогичных обстоятельствах⁵⁵¹.

Эндрю Ингрэм выделяет следующие выработанные судами подходы к определению разумного человека:

– определение в качестве разумного человека гипотетического среднестатистического человека;

⁵⁴⁸ From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries [От старого публичного управления к новой публичной службе: последствия реформы публичного сектора в развивающихся странах] / UNDP Global Centre for Public Service Excellence // <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform_Paper.pdf>. – 19 p. – P. 10.

⁵⁴⁹ Тайцинъ гурунь и Ухери коли, то есть всѣ законы и установления Китайского (а нынѣ Манжурскаго) правительства. Т. 1. – СПб.: Тип. при Императорской академии наукъ, 1781. – С. 7.

⁵⁵⁰ Moran M. The reasonable person: A conceptual biography in comparative perspective [Разумный человек: концептуальная биография в сравнительной перспективе] // Lewis & Clark Law Review. – 2010. – Vol. 14. – № 4. – P. 1233–1283. – P. 1239.

⁵⁵¹ Reasonable Man Theory Law and Legal Definition [Правовая теория поведения разумного человека и правовая дефиниция] / US Legal // <<https://definitions.uslegal.com/r/reasonable-man-theory/>>.

– определение в качестве разумного человека общественного идеала человека (и его поведения);

– воплощение в поведении разумного человека объективного этического стандарта, то есть этических принципов, не зависящих от общественного мнения⁵⁵².

По мнению Сюзан Мэндиберг, концепция разумного человека может использоваться тремя основными способами: в качестве косвенного доказательства фактического психического состояния человека; в качестве стандарта, отражающего то, как среднестатистический человек ведёт себя или смотрит на мир; или в качестве стандарта, который отражает тип поведения, которого немногие люди могут достичь⁵⁵³.

Следование общественной пользе в публичном управлении нередко минимально означает просто отсутствие самодурства, придание должного значения рациональности и разумности в публичном управлении, возведя таковые (рациональность и разумность) в принцип, заложенный в основу публичного управления, впрочем, не забывая и о человечности в публичном управлении, а равно об учёте национальных интересов.

По словам Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова, «процесс управления должен быть насыщен только допустимыми... для решения той или иной задачи управления или выполнения той или иной функции управления формами управления»⁵⁵⁴.

Между тем, сегодня это весьма большая проблема современного мира (практически для всех государств) – очевидная недостаточность здравого смысла и разумности, адекватности и рациональности в публичном управлении.

Хотя само понятие здравого мышления в последние два столетия было сильно искажено, его содержание политически мотивированно было заимствовано и «заезжено» христианофобами всех мастей (ложно именующими себя «здравомыслящими», даже при обременённости совершенно невообразимыми с научной точки зрения предрассудками), именно здравого смысла и связанной с ним рациональности так часто столь не хватает в публичном управлении.

В.Б. Зацепин, отмечающий отсутствие оснований для абсолютизации принципа рациональности в публичном управлении, пишет,

⁵⁵² Ingram A. Parsing the Reasonable Person: The Case of Self-Defense [Разбор понятия разумного человека: случай самообороны] // American Journal of Criminal Law. – 2012. – Vol. 39. – № 3. – P. 101–120.

⁵⁵³ Mandiberg S.F. Reasonable officers vs. reasonable lay persons in the Supreme Court's *Miranda* and Fourth amendment cases // Lewis & Clark Law Review. – 2010. – Vol. 14. – № 4. – P. 1481–1536. – P. 1536.

⁵⁵⁴ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 342.

что «обязательное следование ему позволяет руководству государства не терять почву под ногами, а вследствие этого, возможно, и голову»⁵⁵⁵.

В 1829 году Президент США Джексон высказал максима: «Все государственные должности настолько просты, что любой человек может с ними справиться». К сожалению, можно предположить, что эта совершенно неверная максима продолжает своё победное шествие в умах немалого числа должностных лиц системы публичного управления в России. Иначе как объяснить то, что вопрос о принципах публичного управления совершенно игнорируется в практике планирования, программирования и реализации публичного управления?

Как указывается в большинстве учебников по менеджменту, образование и ум вовсе даже не заменяют разумность, а дефективный управленец отличается от прочих отсутствием разумности.

Принцип рациональности в публичном управлении – это залог качества и эффективности публичного управления, обеспечения согласованности в публичном управлении и сбалансированности интересов, оптимальности выстраивания системы органов публичного управления.

По словам Г.В. Атаманчука, рациональное государственное управление требует связанности целей, средств и результатов их реализации, так как только оно создаёт кругооборот в системе государственного управления, рождает к нему доверие общества, людей и стимулирует управленческие процессы⁵⁵⁶.

Как правило, в большинстве исследований в области теории публичного управления, в том числе зарубежных, принципы рациональности, разумности и адекватности публичного управления не выделяются в качестве отдельных самостоятельных принципов, однако могут рассматриваться как составляющие других принципов, такие, как, например, принципы эффективности и пропорциональности.

Также существует концепция рационального выбора, которая может рассматриваться и в рамках теории публичного управления и согласно которой при реализации публичного управления должны соответствующим образом решаться вопросы, связанные с выбором методов реализации определённой политики, а также с учётом возможных последствий её реализации⁵⁵⁷.

⁵⁵⁵ Зацепин В.Б. Рациональность государственного управления: естественные пределы // <<http://www.iep.ru/files/persona/zatsepin/zazraz.pdf>>.

⁵⁵⁶ Атаманчук Г.В. Управление – социальная ценность и эффективность: Уч. пособие. – М.: Юнити, 2012.

⁵⁵⁷ Neiman M., Stambough S.J. Rational Choice Theory and the Evaluation of Public Policy [Теория рационального выбора и оценка государственной политики] // Policy Studies Journal. – 1998. – Vol. 26. – № 3. – P. 449–465. – P. 450.

Преобладание принципа рациональности в публичном управлении является, по мнению Тины Набатчи, прямым следствием политического плюрализма в публичном управлении. Поскольку при разработке государственной политики в различных сферах необходимо учитывать интересы всех социальных групп, принцип рациональности позволяет определять, чьи именно интересы в каждой конкретной ситуации защитить важнее всего, а также находить между этими интересами необходимый баланс⁵⁵⁸.

Понятие рациональности возможно (и следует) рассматривать в **привязке к различным аспектам публичного управления:**

– рациональное планирование и программирование публичного управления;

– рациональная деятельность органов публичного управления и их должностных лиц, в целом рациональность функционирования системы публичного управления;

– рациональное принятие политических и иных управленческих решений;

– рациональность организационной структуры системы органов публичного управления, в том числе рациональность в построении и реализации модели децентрализации публичного управления;

– рациональность в распределении и расходовании публичных (государственных и муниципальных) бюджетных средств.

Рациональности публичного управления способствует множество факторов, среди которых Мартином Лоджем и Каем Вегричем отмечаются следующие: наличие доступа к целому ряду обширных ресурсов (финансовых, которые можно использовать для проведения исследований в соответствующих сферах, научных, организационных ресурсов и иных); возможность введения ограничений деятельности органов публичной власти и обеспечения самоконтроля. Как указывают данные исследователи, государству, самому по себе, присуща рациональность, большая, чем отдельным индивидам, в силу наличия превосходной ресурсной базы и процедурных и структурных гарантий⁵⁵⁹.

⁵⁵⁸ *Nabatchi T.* Four Frames for Understanding Public Values in Administration and Governance [Четыре подхода к пониманию общественных ценностей при администрировании и управлении] // <http://publicvaluesconference.weebly.com/uploads/8/8/9/4/8894371/nabatchi_-_four_frames_for_understanding_public_values_in_administration_and_governance.pdf>. – 34 p. – P. 12.

⁵⁵⁹ *Lodge M., Wegrich K.* Rational tools of government in a world of bounded rationality [Рациональные инструменты правительства в мире ограниченной рациональности]. – London: London School of Economics and Political Science, 2014. – ii; 19 p. – P. 10. <<http://www.lse.ac.uk/accounting/CARR/pdf/dps/dp75-lodge-wegrich.pdf>>.

Обоснованно выделять следующие **виды рациональности в рамках и в процессе публичного управления**:

- политическая рациональность;
- системно-структурная рациональность;
- функционально-компетентностная рациональность (предполагает достижение эффективности и оптимальности на основе логической организации определяемых в рамках публичного управления функций и связанных с ними компетенций (предметов ведения и полномочий));
- юридическая рациональность;
- ресурсная (ресурсно-обеспечительная и ресурсно-распределительная) рациональность;
- содержательная рациональность (рациональность в содержании публичного управления как процесса и как деятельности); именно эта рациональность более всего детерминирована (должна быть детерминирована) здравым смыслом;
- финансово-экономическая рациональность;
- экологическая рациональность;
- парадигмально-научная рациональность.

Как пишет Тина Набатчи, содержательная рациональность публичного управления предполагает использование дедуктивного, диалектического и деонтологического обоснования разрабатываемой политики на основании исторического опыта и избранной политической парадигмы⁵⁶⁰.

При всём этом рациональность в рафинированном виде недостаточна, речь должна идти именно о разумной рациональности.

По справедливому утверждению В.М. Сырых, любые нормативные акты должны базироваться на выводах логики⁵⁶¹.

Тем более должны базироваться на логичности и рациональности управленческие действия в рамках публичного управления. Сам *Modus operandi* (образ действия) в рамках публичного управления должен быть проникнут, пронизан рациональностью.

Не той лже-рациональностью, которая игнорирует национально-культурную идентичность⁵⁶², национальные интересы и императивы

⁵⁶⁰ *Nabatchi T.* Four Frames for Understanding Public Values in Administration and Governance [Четыре подхода к пониманию общественных ценностей при администрировании и управлении] // <http://publicvaluesconference.weebly.com/uploads/8/8/9/4/8894371/nabatchi_-_four_frames_for_understanding_public_values_in_administration_and_governance.pdf>. – 34 p. – P. 29.

⁵⁶¹ *Сырых В.М.* Предмет и система законодательной техники как прикладной науки и учебной дисциплины // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т. 1 / Под ред. В.М. Баранова. – Н.Новгород, 2001. – С. 13.

⁵⁶² См., например: *Понкин И.В.* Зелёная папка «Государство. Антропоток» // Национальные интересы. – 2004. – № 1. – С. 27–32.

социальности государства в угоду абстрактным экономическим интересам узкой группы лиц, речь идёт об устоявшемся понимании рациональности.

Как пишет Ю.Е. Аврутин, «разумный, т.е. основанный на разуме способ перехода от неопределённости к определённости правовых установлений в правоприменении, включая преодоление состояния “неустойчивой неопределённости” в государственном управлении, всегда должен наполняться содержанием реальных действий и решений, ценностно-правовое «наполнение» которых выражается такими понятиями, как оптимальность, заботливость, лояльность, компромисс, консенсус, сбалансированность интересов»⁵⁶³.

К сожалению, нередко принцип разумной рациональности в публичном управлении бывает грубо проигнорирован в пользу чего-то совсем иного.

Несколько всё утрирующий, но, в принципе, справедливый «Закон О’Брайена» гласит, что «ничего и никогда не делается, исходя из разумных соображений»⁵⁶⁴. И это большая проблема современного публичного управления, причём не только в России.

⁵⁶³ Аврутин Ю.Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления или размышления на тему: «меняется ли сумма при перемене мест слагаемых?» // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. «Право». – 2015. – № 3. – С. 77–96; Аврутин Ю.Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. – 2014. – № 10. – С. 103.

⁵⁶⁴ Блох А. Законы Мёрфи для юристов: Пер. с англ. Е.Г. Гендель. – Мн.: Попурри, 2003. – 240 с. – С. 20.

§ 5.10. Примеры описания кибернетических принципов в публичном управлении

В настоящем параграфе для примера приведены упрощённые описания всего трёх таких принципов из длинной линейки таковых. Это – отдельный сложный вопрос, требующий детализированного рассмотрения.

Принцип «требуемого разнообразия» Эшби

Как указывает Стаффорд Бир, «часто можно услышать оптимистический призыв: “Создайте простую систему управления, которая не может ошибаться”. Беда заключается в том, что такие «простые» системы не обладают достаточным разнообразием, чтобы справиться с разнообразием окружающей среды. Таким образом, они не только не способны не делать ошибок, но и вообще не могут правильно работать. Успешно справиться с разнообразием в управляемой системе может только такое управляющее устройство, которое само обладает достаточным разнообразием. Этот фундаментальный вывод должен быть принят в качестве аксиомы, если мы стремимся к уничтожению разнообразия сложных систем (т.е. хотим управлять ими). Этот принцип назван Эшби законом необходимого разнообразия»⁵⁶⁵.

Английский специалист по кибернетике, пионер в исследовании сложных систем Уильям Росс Эшби (William Ross Ashby) сформулировал принцип «требуемого разнообразия» (англ. – «*Law of Requisite Variety*»), названный его именем (принцип Эшби или, иначе, закон Эшби). Данный принцип гласит: «Разнообразие поглощает разнообразие и определяет минимальное количество состояний, необходимых для управляющей системы, чтобы управлять системой из заданного числа состояний»⁵⁶⁶. Более известно следствие указанного принципа: «Управление может быть в полной мере обеспечено только в том случае, если разнообразие средств управляющего (в данном случае всей системы управления), по крайней мере, не меньше, чем разнообразие управляемой им ситуации»⁵⁶⁷.

Как поясняет С. Котов, «из этого закона непосредственно следует, что желательно иметь разнообразие возможных действий управляющего не ниже разнообразия вероятных действий управляемой им системы. Только в этом случае возможен надёжный контроль исходов возникающих

⁵⁶⁵ Бир С. Кибернетика и управление производством: Пер. с англ. – М.: Гос. изд. физ.-мат. литературы, 1963. – 276 с. – С. 74.

⁵⁶⁶ Эшби У.Р. Введение в кибернетику: Пер. с англ. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1959. – 432 с. – С. 287–306; Ashby W.R. An Introduction to Cybernetics [Введение в кибернетику]. – London: Chapman & Hall LTD, 1957.

⁵⁶⁷ Бир С. Мозг фирмы: Пер. с англ. – М.: Радио и связь, 1993.

ситуаций. Закон о необходимом разнообразии неслучайно так осторожно сформулирован У.Р. Эшби. Иногда его закон упрощают и формулируют так: управляющий должен иметь большее разнообразие. Это неверно. Регулятор может иметь разнообразие меньше, чем управляемая система. Это, кстати, почти всегда имеет место быть на практике. Просто в этом случае он не имеет возможности полностью управлять ситуацией»⁵⁶⁸.

«Нетрудно, однако, обнаружить, – пишет Стэффорд Бир, – примеры систем управления, поведение которых в значительной степени не соответствует этому закону [Эшби], и, следовательно, неудовлетворительных. Начиная с управления уличным движением и кончая национальной экономикой – ошибки очевидны, и, конечно, это одна из ключевых проблем управления... Важно определить меру разнообразия»⁵⁶⁹.

Принцип оптимальности Парето – Уинстона

Принцип оптимальности, сформулированный итальянским экономистом Вильфредо Парето (Vilfredo Pareto), именуемый как «принцип оптимальности Парето» (англ. – «*Pareto efficiency*»), гласит, что благосостояние общества достигает максимума, а распределение ресурсов становится оптимальным, если любое изменение этого распределения ухудшает благосостояние хотя бы одного субъекта экономической системы⁵⁷⁰.

Согласно обоснованию Клиффорда Уинстона, Принцип оптимальности Парето может быть использован для оценки эффективности публичного управления так же, как используется для определения производительности на рынке. Идеал полностью эффективного рынка редко когда может встречаться на практике, и для поставленных целей используется определённый ориентир (область, зона) эффективности, лишь существенное отклонение от которого может позиционироваться предметом беспокойства. Соответственно, аналогичным образом, порок в публичном управлении имеет место тогда, к примеру, когда экономическое благополучие значительно снижается либо когда публичные ресурсы распределены действительно неэффективным образом⁵⁷¹.

⁵⁶⁸ *Котлов С.* Первый закон управления // <<http://www.men-c.com/notes.files/firstlaw.htm>>.

⁵⁶⁹ *Бир С.* Мозг фирмы: Пер. с англ. – М.: Радио и связь, 1993.

⁵⁷⁰ *Агапова И.И.* История экономической мысли: Курс лекций. – М.: Тандем; Экмос, 1998. – 248 с. <http://enbv.narod.ru/text/Econom/agapova_iem/str/p28.html>.

⁵⁷¹ *Winston C.* Government Failure versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance [Правительственная ошибка против ошибки рынка: Исследование микроэкономической политики и деятельности правительства]. – Washington (D.C., USA): AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006. – 130 p. – P. 3.

Принцип внешнего дополнения Стаффорда Бира

Согласно Стаффорду Биру, всякой системе управления необходимы определённые резервы («чёрный ящик» – так именуется, ибо детали его внутренней структуры неизвестны), позволяющие компенсировать неучтённые воздействия внешней и внутренней среды⁵⁷².

Вопросы для самоконтроля к Главе 5

1. Дайте определения понятий «принцип» и «принцип публичного управления».
2. Перечислите группы принципов и укажите основные принципы публичного управления.
3. Охарактеризуйте принцип нравственности публичного управления.
4. Раскройте основные концептуальные идеи В.Ю. Троицкого о нравственности и нравственных императивах в публичном управлении (в образовании и культуре).
5. Расскажите о классификации критериев оценки эффективности публичного управления, предложенной И.Н. Барцицем.
6. Раскройте основные концептуальные идеи Ю.Е. Аврутина о понимании эффективного управления и о его соотношении с такими понятиями, как надлежащее управление, разумное управление.
7. Охарактеризуйте принцип оптимального сочетания децентрализации и централизации публичного управления.
8. Раскройте основные концептуальные идеи О.Е. Кутафина и Н.А. Михалевой о децентрализации государственной власти в Российской Федерации.
9. Охарактеризуйте принцип бюрократической автономности в публичном управлении.
10. Охарактеризуйте принцип справедливости публичного управления.
11. Охарактеризуйте принцип интегративности публичного управления.
12. Охарактеризуйте принцип разумной рациональности публичного управления.
13. Опишите некоторые кибернетические принципы (на выбор), применимые в публичном управлении.

⁵⁷² Бир С. Кибернетика и управление производством: Пер. с англ. – М.: Гос. изд. физ.-мат. литературы, 1963. – 276 с. – С. 103–110, 21; Beer S. Cybernetics and Management [Кибернетика и управление]. – London, 1959.

14. Раскройте основные концептуальные идеи Е.В. Аристова и Е.В. Охотского о конституционном императиве социальности государства и о его влиянии на систему публичного управления.

15. Раскройте основные концептуальные идеи О.Е. Кутафина и С.С. Алексеева о конституционном императиве правового государства и о его влиянии на систему публичного управления.

16. Раскройте основные концептуальные идеи И.В. Понкина, А.В. Пчелинцева и М.О. Шахова о конституционном императиве светского государства и о его влиянии на систему публичного управления.

ГЛАВА 6. Цели и целеполагание публичного управления

§ 6.1. Цели публичного управления

Каждое предприятие требует простых, понятных и объединяющих целей.

Питер Ф. Друкер. Классические работы по менеджменту

Крупный успех состоит из множества предусмотренных и обдуманных мелочей
Василий Ключевский

Как пишет Уильям Росс Эшби, «прежде чем можно будет осуществить или даже говорить о каком-то регулировании [и тем более – управлении], мы должны знать, что здесь существенно и что именно требуется»⁵⁷³.

Рассматривая государственное управление и государственную политику в определённой сфере общественных отношений, – отмечает Р.Д. Гребнев, – неминуемо приходишь к вопросу о телеологических (целевых) параметрах указанного управления⁵⁷⁴.

Эффективная организация предоставления публичных услуг и управление их предоставлением, а также эффективная реализация функций публичной власти, вообще всё её функционирование направлены на достижение целей публичного управления.

Цели публичного управления должны формулироваться, ставиться адекватно, релевантно, разумно-рационально и при этом – сообразно публичным интересам, социальным запросам, ожиданиям и требованиям.

В противном случае, может получиться, как писал Лон Л. Фуллер, что «главная цель правительства, по-видимому, всё в большей степени состоит не в том, чтобы дать гражданам законы, которые формируют их поведение, а в том, чтобы запугать их до состояния беспомощности»⁵⁷⁵...

⁵⁷³ Эшби У.Р. Введение в кибернетику: Пер. с англ. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1959. – 432 с. – С. 311.

⁵⁷⁴ Гребнев Р.Д. Конституционное право на спорт / Предисл. С.В. Алексеева / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов. – М., 2012. – 117 с. – С. 102.

⁵⁷⁵ Фуллер Л.Л. Мораль права: Пер. с англ. Т. Даниловой; под ред. А. Куряева. – М.: ИРИС ЭН, 2007. – 308 с. – С. 55.

Общее понятие «цель»

В общем значении понятие «цель» отражает «идеальный или реальный предмет сознательного или бессознательного стремления субъекта; конечный результат, на который преднамеренно направлен процесс»⁵⁷⁶, «осознанный образ предвосхищаемого результата»⁵⁷⁷, «значения, соотношения значений координат процессов в объекте управления или их изменения во времени, при которых обеспечивается достижение желаемых результатов функционирования объекта»⁵⁷⁸.

Цель – это экспектативно и намеренно преследуемое (искомое и стяжаемое) идеальное или реальное статическое или динамическое состояние субъекта или объекта, состояние и параметры феномена, процесса или отношений.

Понятие и состав целей публичного управления

По словам Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова, «основными понятиями, позволяющими рассмотреть термин “форма управления”, являются “цели управления”, “функции управления”, “задачи управления”, “полномочия”, “компетенция”. Данные понятия обуславливают также и выбор методов управления (способов управленческого воздействия субъекта управления на объекты управления) в конкретной управленческой ситуации. Функции управления определяют основное содержание управленческой деятельности. Целям управления подчинены все используемые субъектами управления формы управления. Посредством форм управления органы управления реализуют свои полномочия, соответствующие установленной в нормативном акте компетенции этих органов. Форма управления есть средство реализации управленческих функций для достижения целей управления»⁵⁷⁹.

Целеполагание в публичном управлении определяет его приоритетные направления, ожидаемые результаты, прогнозируемые риски, логику, подлежащую задействию линейку инструментариев, задействуемые и распределяемые ресурсы.

Цели публичного управления (при расширительном толковании этого понятия) можно рассматривать как в некоторой мере совпадающие с целями государства, к основным из которых Хосе Р. Каstellасо относит

⁵⁷⁶ *Доброхотов А.Л.* Цель // Новая философская энциклопедия / Институт философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд. 2-е изд., испр. и дополн. – М.: Мысль, 2010.

⁵⁷⁷ *Головин С.Ю.* Словарь практического психолога. – Мн.: Харвест, 1998.

⁵⁷⁸ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 7.

⁵⁷⁹ *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 340.

обеспечение стабильности, мирной обстановки в обществе, а также устойчивого развития⁵⁸⁰.

Согласно Е.В. Охотскому, «**цель государственного управления** – конечный или промежуточный результат развития, полученный в соответствии с запрограммированными государством перспективами этого развития»⁵⁸¹.

Согласно Г.В. Атаманчуку, **целесолагание** – это центральная функция государственного управления и стержень административно-управленческой деятельности, оно пронизывает и определяет все стадии управленческой деятельности: информационную, организационную, регулирующую, координирующую, контрольную; эта функция определяет содержание всех остальных функций, консолидирует их и реализуется во всех сферах управления⁵⁸².

Согласно М.М. Панову, «целесолагание – первичная фаза управления, предусматривающая постановку генеральной цели и совокупности целей (дерева целей) в соответствии с назначением (миссией) системы, стратегическими установками и характером решаемых задач»⁵⁸³.

Инструментальными целями публичного управления выступают надлежащее функционирование системы публичного управления, её самовоспроизводство, надлежащие реализация ею своих функций и оказание ею публичных услуг. При этом цели публичного управления тесно сопряжены с указанными функциями и направлены на гарантирование, обеспечение, удовлетворение, реализацию, охрану и защиту публичных интересов. Публичное управление достигает своей цели по обеспечению социального благополучия только в том случае, если оно отражает ценности, потребности, чаяния и социальные запросы населения, надлежащим образом реагирует на таковые.

В противном случае, в восприятии населения, граждан существенно редуцируется (вплоть до нуля) легитимность такой публичной власти.

Как справедливо писал Ж.И. Алфёров, российский учёный, лауреат Нобелевской премии, «...если гражданина заставляют платить за образование и медицинское обслуживание, пенсию накапливать из собственных средств, жильё и коммунальные услуги оплачивать

⁵⁸⁰ *Castelazo J.R.* Administración Pública: Una Visión de Estado [Публичное управление: государственный взгляд]. – México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2007. – 464 p. – P. 16.

⁵⁸¹ *Охотский Е.В.* Глава 1. Государственное управление в различных экономических и социально-политических условиях // Государственное антикризисное управление: Уч. / Под общ. ред. Е.В. Охотского. – М.: Юрайт, 2016. – 371 с. – С. 17.

⁵⁸² Система государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 488 с. – С. 107–108.

⁵⁸³ *Панов М.М.* Оценка деятельности и система управления компанией на основе KPI. – М.: Инфра-М, 2013. – 255 с. – С. 25.

полностью, по рыночной цене, то зачем мне такое государство?! С какой стати я должен ещё платить налоги и содержать безумную армию чиновников? Я всегда на всех уровнях говорил, что здравоохранение, образование и наука должны обеспечиваться из бюджета. Если государство сваливает эту заботу на нас самих, пусть исчезнет, нам будет гораздо легче!»⁵⁸⁴.

Согласно Жилю Гюльельми, «государство в целом и государственные органы имеют основной своей целью достижение социального оптимума»⁵⁸⁵.

Согласно Ф.Ф. Мартенсу, у всякого государства важнейшей целью является «доставить всем своим гражданам средства для возможно полного удовлетворения их материальных и нравственных потребностей, иначе говоря – для их физического и духовного развития»⁵⁸⁶.

Комитет экспертов по государственному управлению ООН выделяет в качестве цели публичного управления не только непосредственно эффективное управление, осуществляемое в публичном секторе, но и создание справедливого общества⁵⁸⁷.

В Швеции к целям публичного управления официально отнесены «достижение инновационной и эффективной централизованной публичной администрации, обладающей высоким уровнем качества и доступности для потребителей, тем самым способствуя развитию Швеции и эффективной деятельности Европейского Союза»⁵⁸⁸.

Впрочем, в принципе, есть определённые проблемы стыковки ожиданий населения и проектирования целей публичного управления, поскольку «Второй закон Чисхолм» гласит: «Окружающие будут оценивать любые предложения совсем не так, как их понимал автор»⁵⁸⁹.

Согласно подходам, отмеченным в научно-исследовательской литературе в рассматриваемой сфере, цели, ставящиеся на уровне публичного управления, могут быть более неоднозначными по сравнению с

⁵⁸⁴ Академик Алфёров: «Реформаторы сожалели, что Россия разрушена не до конца и что у нас нет оккупационной администрации» // <<http://www.business-gazeta.ru/article/79343/>>. – 27.04.2013.

⁵⁸⁵ Guglielmi G.J. Une introduction au droit du service public [Введение в правовое регулирование государственной службы] // <<http://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/INTRODSP.pdf>>. – 74 p. – P. 2.

⁵⁸⁶ Мартенс Ф.Ф. Лекции по государственному праву. – Санкт-Петербург, 1892. – 283 с. – С. 41.

⁵⁸⁷ Implementing the Millennium Development Goals: Challenges and Responses for Public Administration [Реализация целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия: вызовы и ответы для государственного управления] (Contribution of the United Nations Committee of Experts on Public Administration) / Ed. by G. Bertucci, A. Rosenbaum. – New York, 2007. – 129 p. – P. 10.

⁵⁸⁸ Objective and priorities for state administration [Цель и приоритеты государственного управления] / Swedish Government // <<http://www.government.se/sb/d/15478/a/184238>>.

⁵⁸⁹ Блох А. Законы Мёрфи для юристов: Пер. с англ. Е.Г. Гендель. – Мн.: Попурри, 2003. – 240 с. – С. 10.

целями, которые ставятся в частных организациях, что может оказывать дисфункциональное воздействие на органы публичной власти и на их служащих, включая снижение мотивации работников. При этом цели, которые являются конкретными, разумно и обоснованно сложными, воспринимаются как важные и недвусмысленные, повышают эффективность и улучшают саморегулирование. Неоднозначность целей, ставящихся на уровне публичного управления, может быть обусловлена различными причинами, в том числе следующими:

- внешнее политическое вмешательство различных социальных групп, интересов и организаций;
- недостаточное количество показателей чистой выгоды при достижении тех или иных целей⁵⁹⁰.

Эти факторы, в числе прочих, должны учитываться при выборе методов постановки целей в публичном управлении.

Источники целей публичного управления

Изначальными источниками целей публичного управления (как в целом, так и в конкретных сферах общественных отношений) **выступают 5 интегральных источников** (5 групп источников):

1) закреплённые в конституциях (писанных и неписанных) и других законах государств основы конституционного строя, императивы и требования, определяющие функции государства и вытекающие из них цели государственного управления или определяющие напрямую такие цели; напрямую закреплённые в законах (в нормах или преамбулах) и подзаконных актах государства (или вытекающие из них) цели государственного управления в определённой сфере общественных отношений или в определённом инструментальном сегменте;

2) трансформирующие в цели императивы, проистекающие из международных соглашений государств, общепризнанных норм и принципов международного права;

3) политическая воля высшего руководства государства (его видение⁵⁹¹, понимание и ранжирование таких целей), применительно к уровню региона или муниципального образования – его главы;

⁵⁹⁰ Jung C.S. Why Are Goals Important in the Public Sector? Exploring the Benefits of Goal Clarity for Reducing Turnover Intention [Почему важны цели в публичном секторе? Изучение преимуществ ясности цели...] // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 2014, January. – Vol. 24. – № 1. – P. 209–234. – P. 209–212.

⁵⁹¹ См., например: Владимир Путин. Россия сосредотачивается – вызовы, на которые мы должны ответить // *Известия*. – 16.01.2012; Владимир Путин. Россия: национальный вопрос // *Независимая газета*. – 23.01.2012; Владимир Путин назвал пять приоритетов развития России // <<http://www.vesti.ru/doc.html?id=767095>>. – 11.04.2012. Демократия и качество государства. Владимир Путин о развитии демократических институтов в России // *Коммерсантъ*. – 06.02.2012; Путин В.В. Быть сильными: гарантии национальной

4) собственные интересы государства в определённой сфере общественных отношений или в определённом инструментальном сегменте, в том числе объективируемые через представления и понимания, позиции должностных лиц органов государственного управления, а также посредством документов стратегического планирования и программирования и административно-распорядительных актов;

5) публичные интересы, в том числе объективируемые через выраженные социальные требования, запросы, ожидания;

6) программные документы влиятельных (прежде всего – имеющих парламентские фракции) политических партий.

Детализированные линейки конкретизированных целей публичного управления – это уже продукт систематической деятельности органов государственной (прежде всего – исполнительной) власти, их руководства и персонала.

Как уже было сказано выше, цели публичного управления могут быть выведены из формулировок целей государства, закреплённых в конституциях государств.

Так, в соответствии со статьёй 2 Конституции Колумбии от 1991 года, «основными целями государства являются: служение обществу, способствование всеобщему процветанию, гарантирование принципов, прав и обязанностей, закреплённых в Конституции, содействие участию каждого в принятии решений, затрагивающих их интересы в сферах экономической, политической, административной и культурной жизни нации, защита национальной независимости, сохранение территориальной целостности и обеспечение мирного сосуществования и верховенства справедливого порядка. Власти Республики учреждаются для защиты всех лиц, проживающих в Колумбии, их жизней, чести, имущества, убеждений и других прав и свобод, а также для обеспечения выполнения социальных обязательств государства...»⁵⁹².

Статья 8 Конституции Доминиканской Республики признаёт в качестве основной цели государства (а соответственно – и государственного управления) «эффективную защиту прав человека и обеспечение средств, позволяющих неуклонно совершенствовать обеспечение личных прав и свобод, социальной справедливости и всеобщего благополучия в рамках публичного порядка»⁵⁹³.

Согласно статье 3 Органического закона Венесуэлы от 18.09.2001 «О государственной власти», «государственная власть преследует в качестве основной цели своей организации и функционирования

безопасности для России // Российская газета (Столичный выпуск). – 20.02.2012. – № 5708 (35); Путин В.В. Россия и меняющийся мир // Московские новости. – 27.02.2012.

⁵⁹² Constitución Política de Colombia de 1991 // Gaceta Constitucional. – 20.07.1991. – № 116. <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html>.

⁵⁹³ Constitución de la República Dominicana // <http://www.consultoria.gov.do/const_rd.pdf>.

обеспечение соблюдения принципов, ценностей и норм, содержащихся в Конституции Боливарианской Республики Венесуэла, и в частности гарантирование всем лицам в соответствии с принципом прогрессивности и без какой-либо дискриминации неотъемлемого, неделимого и взаимозависимого пользования и владения правами человека»⁵⁹⁴.

В соответствии со статьёй 3 Конституции Бразилии, «основными целями Федеративной Республики Бразилии являются: построение свободного, справедливого и солидарного общества; обеспечение национального развития; искоренение бедности и маргинализации и снижение социального и регионального неравенства; содействие благосостоянию всех, независимо от происхождения, расы, пола, цвета кожи, возраста»⁵⁹⁵.

Преамбула Конституции США⁵⁹⁶ опосредованно определяет следующие цели публичного управления: формирование более совершенной федерации (включая обеспечение территориальной целостности государства), установление справедливости, обеспечение спокойствия на территории государства, обеспечение общей обороны, содействие всеобщему благосостоянию, защита свобод населения.

Статья 3 Конституции Вьетнама от 15.04.1992 закрепляет, что государство гарантирует и непрерывно поддерживает народовластие во всех областях; государство стремится построить богатую и сильную страну, в которой господствует социальная справедливость, а жизнь у всех свободна и счастлива, создаются условия для всестороннего развития человека; вместе с тем, государство строго наказывает всяческие действия, ущемляющие интересы страны и её народа. Согласно статье 16, «цель экономической политики государства – сделать страну могущественной, а народ богатым, удовлетворять материально-духовные потребности народа на основе свободного развития производительных сил, использования потенциалов всех экономических укладов – государственного, коллективного, частного, привлечения частного капитала и достоинств капиталистического сектора экономики. Государство ускоряет в разных формах процесс построения материально-технической базы, расширяет отношения экономического, научно-технического сотрудничества с мировым рынком»⁵⁹⁷.

⁵⁹⁴ Законодательство Боливарианской Республики Венесуэла: Сборник документов: В 3 т. Т. 3. – М.: Междунар. отношения, 2012. – 528 с. – С. 7.

⁵⁹⁵ Конституции государств Америки: В 3 т. / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – Т. 3: Южная Америка. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2006. – 1168 с. – С. 123–124.

⁵⁹⁶ US Constitution // <<http://www.usconstitution.net/const.html>>.

⁵⁹⁷ Конституции государств Азии: В 3 т. / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – Т. 3: Дальний Восток. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Норма, 2010. – 1040 с. – С. 113, 116.

Очевидно, что от политического режима (демократический или недемократический), от цивилизационных или формационных особенностей государства зависит и набор целей государства и, соответственно, целей публичного управления.

Так, согласно Конституции Социалистической Республики Вьетнам от 1980 г., высшей целью вьетнамского социалистического государства было обозначено: укрепление диктатуры пролетариата; развитие права трудового народа быть коллективным хозяином; осуществление революции в сфере производственных отношений, науки и техники, в области идеологии и культуры; осуществление социалистической индустриализации; воспитание социалистического человека; ликвидация эксплуатации, нищеты и отсталости; укрепление обороноспособности, строительство мирного, независимого, единого и социалистического вьетнамского Отечества; внесение активного вклада в борьбу народов за мир, национальную независимость, демократию и социализм⁵⁹⁸.

Линейки целей публичного управления

Применительно к дню сегодняшнему следует выделить следующие **интегральные цели публичного управления (группы целей публичного управления)**:

– создание, поддержание и обеспечение условий для должного экономического благосостояния и экономического развития, позитивного развития благосостояния граждан, семей (домовладений), общества (и его социальных групп) и страны в целом;

– обеспечение и реализация императивов социальности государства, в том числе предоставление (перераспределение) благ и оказание качественных публичных услуг, способствующих благосостоянию населения, сокращению бедности и обеспечению социального равенства (насколько это возможно), обеспечение реализации конституционных гарантий социальных прав, в том числе прав на образование, культурных и языковых прав, прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, прав на личностное развитие;

– гарантирование, охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, достоинства личности, прав и достоинства народа;

– создание условий для комфортности конфессий и этнических групп в публичном пространстве и в пространстве культурном;

– реализация, обеспечение, охрана и защита правопорядка и общественного порядка, борьба с преступностью и её профилактика;

⁵⁹⁸ Конституции государств Азии: В 3 т. / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – Т. 3: Дальний Восток. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Норма, 2010. – 1040 с. – С. 104.

– реализация и обеспечение функционирования и воспроизводства национального публичного порядка, охрана и защита его от иностранных публичных порядков и от международного порядка (в части неприемлемой гетерономии⁵⁹⁹ («ксенономии») со стороны таковых);

– легитимное самовоспроизводство системы публичной власти и публичного управления (в демократическом государстве – на основе демократических избирательных механизмов), обеспечение подотчётности деятельности органов публичной власти и возможности участия граждан государства в процессе принятия политических решений;

– обеспечение целостности системы публичной власти, должной функциональности, производительности и эффективности деятельности по осуществлению публичного управления, а также эффективное управление публичными финансами, публичным имуществом и другими публичными ресурсами;

– охрана и оборона государства от внешних угроз, обеспечение государственной безопасности.

В рамках обозначенных целей, по словам Ю.Е. Аврутина, «можно выделять цели второго, третьего и т.д. порядка, то есть те цели, которые предполагают эффективное управление в различных сферах и сегментах жизнедеятельности социума»⁶⁰⁰.

При этом цели публичного управления взаимосвязаны и являются взаимодополняющими, будучи детерминированы основами конституционного строя государства и конституционными характеристиками государства (социальность государства, светскость государства, правовой характер государства, демократичность государства и др.).

⁵⁹⁹ **Гетерономия** (от греч. «*ἕτερος*» и «*νόμος*» – чуждые правила) – установление (попытка установления) государством-актором подчинения своему публичному порядку государства-жертвы. Одним из целой линейки примеров проявления гетерономии является практика идеологически и геополитически мотивированного «признания» или «непризнания» результатов выборов в государстве иностранными государствами, что стало сегодня широко распространённым (даже обыденным) средством грубейшего вмешательства в суверенные дела государств. В действительности, под такое навязывание значимости собственной субъективной оценки иностранным государством-актором качества прошедших в другом суверенном государстве выборов невозможно подвести никакие международно-правовые нормы. Но сегодня это – данность. – *Прим авт.*

⁶⁰⁰ *Аврутин Ю.Е.* Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления или размышления на тему: «меняется ли сумма при перемене мест слагаемых?» // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. «Право». – 2015. – № 3. – С. 77–96.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 03.12.2015⁶⁰¹ Президент РФ В.В. Путин акцентировал такую цель государственного управления, как «повышение качества и уровня жизни миллионов наших людей».

Но в каждой конкретной сфере общественных отношений будет своя линейка целей публичного управления.

Так, к числу **целей государственного управления и государственной политики в сфере спорта** обоснованно отнести нижеследующие:

- поддержание, воспроизводство, обеспечение, охрана и защита публичного порядка и правового порядка в сфере спорта, обеспечение оптимальной интерреляции различных порядков в спорте между собой;

- обеспечение и поддержание общественного порядка, правопорядка и законности в сфере спорта, борьба с преступностью и правонарушениями в сфере спорта и в сопряжённых сферах общественных отношений;

- обеспечение условий для успехов в международной спортивной конкуренции, как следствие (или как сопряжённая цель) – поддержание на необходимом уровне международного спортивного престижа государства;

- обеспечение должной реализации спортивного процесса;

- реализация в отношении населения оздоровительного потенциала спорта и физической культуры; обеспечение условий для поддержания на должном уровне здоровья населения, его трудоспособности, производительности и активности;

- достижение и поддержание должного уровня нравственности в спорте;

- обеспечение условий для функционирования и развития сферы спорта в целом и по конкретным направлениям;

- обеспечение надлежащего качества правового обеспечения государственного управления в сфере спорта и правового регулирования в сфере спорта в целом;

- надлежащее предоставление государственных услуг в сфере спорта и обеспечение их должного качества – для реализации прав граждан на спорт и для удовлетворения личных и коллективных потребностей граждан (и их объединений) в занятиях спортом и/или в спортивно-рекреационно-досуговой либо спортивно-оздоровительной деятельности, в посещении спортивных массовых зрелищных мероприятий, а равно для надлежащего использования спортивного пространства с той целью, чтобы позволить пользователям осуществлять свою деятельность в наилучших возможных условиях;

⁶⁰¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 03.12.2015 // <<http://kremlin.ru/events/president/news/50864>>. – 03.12.2015.

– координация находящихся в распоряжении государственных и муниципальных органов и организаций и негосударственных-немуниципальных субъектов спорта финансовых, материальных, человеческих и иных ресурсов, технологий, в том числе обеспечение рационального использования, координации и воспроизводства имеющихся ресурсов (спортивной инфраструктуры, финансовых средств и др.) для достижения максимальных результатов;

– обеспечение условий для устойчивого позитивного развития отраслей и направлений индустрии и экономики, связанных со спортом, обеспечение в этих отраслях и направлениях должного инвестиционного и предпринимательского климата, как следствие (или как сопряжённая цель) – наполнение бюджетов всех уровней, создание рабочих мест;

– воспитание в населении нравственности, социальной солидарности и патриотизма⁶⁰².

⁶⁰² Понкин И.В., Редькина А.И. Цели и целеполагание государственного управления и государственной политики в сфере спорта // Понкин И.В., Редькина А.И., Соловьёв А.А., Шевченко О.А. Государственное управление в сфере спорта: Уч. для магистров / Науч. ред.: И.В. Понкин; предисл.: Д.И. Рогачев / Кафедра спортивного права Института соврем. прикладного права Московского гос. юридич. универс. им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – М.: Буки Веди, 2017. – 485 с. – С. 100–101.

§ 6.2. Технологии постановки и программирования целей публичного управления

По Л.Л. Попову, «эффективное государственное управление возможно только при постановке перед всеми органами публичной власти, всем обществом четких, ясных, достижимых и конкретных целей, при этом обязательно понятных и одобряемых гражданами страны»⁶⁰³.

По словам В.В. Путина, «надо максимально чётко и ясно сказать обществу, чего мы хотим добиться. И, конечно, ни в коем случае нельзя морочить людям голову подробным перечислением законов, мер, поручений... Результаты должны измеряться позитивными, понятными вещами»⁶⁰⁴.

Любое управляющее воздействие, по словам Г.В. Атаманчука, должно всегда содержать в себе точную цель и точное направление движения к ней. При этом указанный исследователь отмечает также, что сложность управленческого целеполагания заключается в корректном отборе тех целей, которые должны и могут быть реализованы практически. Иначе, по мнению этого автора, «управление теряет собственное содержание, свою преобразующую конструктивную силу и превращается в информационную или разъяснительно-популяризаторскую деятельность»⁶⁰⁵.

Правильная постановка целей публичного управления существенно снижает неопределённость и, в целом, энтропийность в публичном управлении.

Важнейшим требованием в целеполагании публичного управления является реальная достижимость ставящихся целей.

В общем значении, «достижимость цели управления – свойство объекта управления, заключающееся в возможности достижения цели управления при заданных управляющих воздействиях в условиях заданных ограничений»⁶⁰⁶.

Необходимость надлежащего определения целей, которые не только обоснованы практической необходимостью, но и реально могут быть достигнуты в существующих условиях при использовании имеющихся ресурсов, актуализирует вопрос о том, какие именно методы постановки целей, с учётом вышеуказанного, являются наиболее эффективными.

⁶⁰³ Административное право: Уч. / Под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд. перераб. и доп. – М.: МГЮА, 2005. – С. 3.

⁶⁰⁴ Цит. по: Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам // <<http://kremlin.ru/events/president/news/52504>>. – 13.07.2016.

⁶⁰⁵ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с. – С. 47–48.

⁶⁰⁶ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 37.

Как указывают Гэри Лэтэм, Лаура Боргони и Лаура Петитта, существенно важное значение имеет использование таких методов и технологий постановки и определения целей, которые позволяют избежать двусмысленности, размытости, неточности ставящихся целей, негативно оказывающих влияние на их дальнейшее эффективное достижение. Один из способов преодоления такой размытости постановки целей в рамках публичного управления заключается в том, чтобы перенести акцент с постановки конечных целей, определения конкретных ожидаемых удалённых результатов, на промежуточные поведенческие цели. Такой метод эффективно используется в частном управлении. Для этого требуется проведение поэтапного анализа функционирования системы для определения именно тех аспектов, где такая размытость или неопределённость может проявляться. При этом постановка конкретных целей может потребовать от законодателя сделать выбор между конкурирующими целями⁶⁰⁷.

Эро Питканен отмечает, что, поскольку организация, как правило, ставит перед собой различные цели разных уровней, то имеет место проблема формулирования оперативных наборов целей, проблема «подгонки» отдельных целей относительно друг друга. Набор целей может быть рассмотрен как оперативный, если все отдельные цели в нём измеримы в соответствующих единицах и если отдельные цели формируют логическое и недвусмысленное целое таким образом, что они могут достигаться одновременно⁶⁰⁸.

Распространённые методы постановки и программирования целей в государственном управлении могут быть разделены на две крупные группы: 1) методы, предполагающие постановку целей с учётом существующих факторов и потребностей (к ним отнесём такие методы, как сценарное планирование, картирование целей, управление по целям); 2) методы, предполагающие обеспечение взаимодействия и согласования всех поставленных целей, их анализ относительно друг друга, объединение целей, детализацию целей, постановку новых целей для достижения уже поставленных (например, метод «древа целей» и метод сопоставления целей). При этом методы двух разных групп могут использоваться одновременно. Некоторыми авторами разные методы рассматриваются как различные этапы всего процесса целеполагания государственного управления в целом. Например, по мнению Н.М. Добрынина,

⁶⁰⁷ *Latham G.P., Borgogni L., Petitta L.* Goal setting and performance management in the public sector [Настройка целей и управление эффективностью в публичном секторе] // *International Public Management Journal*. – 2008. – Vol. 11. – № 4. – P. 385–403. – P. 393, 398–299.

⁶⁰⁸ *Pitkänen E.* Goal Programming and Operational Objectives in Public Administration [Целевое программирование и оперативные цели в государственном управлении] // *The Swedish Journal of Economics*. – 1970, September. – Vol. 72. – № 3. – P. 207–214. – P. 207.

постулирование целей перед обществом и государством – весьма сложный и трудоёмкий процесс, в котором выделяют несколько системообразующих моментов: 1) общественные источники возникновения и фиксирования целей государственного управления; 2) субъективная сторона целеполагания; 3) иерархия целей; 4) конструирование «древа» целей (структурирование целей)⁶⁰⁹.

Эро Питканен выделяет три категории количественных методов, используемых для обеспечения согласования целей:

- объединение нескольких целей в одну, используя критерии, демонстрирующие важность каждой отдельной цели;
- определение уровней направленностей для всех целей;
- определение приоритетности целей⁶¹⁰.

Известна линейка подходов в целеполагании. В числе прочих, обоснованно выделять следующие **концепты (подходы) постановки (планирования и программирования) целей публичного управления:**

- построение «древа целей»;
- метод картирования целей (формирования «дорожных карт»);
- метод прогностического сценарного моделирования (сценарного планирования).

Также могут быть использованы более простые технологии – такие, как простейшее прописывание и сопоставление целей, применение количественных методов для определения иерархии целей.

Наиболее часто используемый сегодня формально-инструментальный метод – это разработка целевых программ.

Метод формирования «древа целей»

Согласно Г.В. Атаманчуку, наиболее разработанным методом целеполагания является система процедур формирования «древа целей»⁶¹¹.

По Е.В. Охотскому, ««древо целей» – иерархическая структура, полученная путём разделения общей цели на подцели и задачи; система, обеспечивающая органическую взаимосвязь целей, подцелей и задач

⁶⁰⁹ Добрынин Н.М. Государственное управление: теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Уч. Т. 1. – Новосибирск: Наука, 2010. – 407 с. – С. 100.

⁶¹⁰ Pitkänen E. Goal Programming and Operational Objectives in Public Administration [Целевое программирование и оперативные цели в государственном управлении] // The Swedish Journal of Economics. – 1970, September. – Vol. 72. – № 3. – P. 207–214. – P. 207–208.

⁶¹¹ Атаманчук Г.В. Глава 5. Цели. Функциональная структура. Государственная политика. Стратегия в управлении // Система государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 113.

разного уровня и содержания, направленная на достижение запрограммированных изменений»⁶¹².

Конструирование «древа целей» публичного управления с учётом их иерархии – это формирование структуры целей, придание им программного характера, их ориентация на достижение качественных изменений во всей системе государственного управления⁶¹³.

По Г.В. Атаманчуку, «разработка осуществляется путём последовательной декомпозиции главной стратегической цели на подцели по следующим правилам:

1) формулировка целей должна описывать желаемые результаты (состояние, предметы и т.д.), но не действия, необходимые для их достижения;

2) формулировка главной (генеральной) цели должна давать описание конечного результата;

3) содержание главной цели должно быть развёрнуто в иерархическую структуру подцелей таким образом, чтобы достижение подцелей каждого последующего уровня стало необходимым и достаточным условием для достижения целей данного уровня;

4) на каждом уровне подцели должны быть независимыми и невыводимыми друг из друга;

5) декомпозиция прекращается при достижении некоторого элементарного уровня, когда формулировка подцели позволяет приступить к её реализации без дальнейших пояснений»⁶¹⁴.

Метод «древа целей» зачастую применяется вместе с методом создания «древа проблем».

Так, после определения проблемы, её последствий и причин посредством применения метода древа проблем результаты такого анализа могут быть применены для определения целей и задач государственной политики. В рамках метода создания и анализа «древа целей» (которое применяется наряду с «древом проблем») цели формулируются на основе выявляемых проблем. И в то же время, согласно такому подходу, причины, вызывающие конкретные проблемы, должны

⁶¹² Охотский Е.В. Глава 5. Антикризисная стратегия 2000-х годов: прагматизм, эффективность, приоритет национальных интересов // Государственное антикризисное управление: Уч. / Под общ. ред. Е.В. Охотского. – М.: Юрайт, 2016. – 371 с. – С. 129.

⁶¹³ Добрынин Н.М. Государственное управление: теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Уч. Т. 1. – Новосибирск: Наука, 2010. – 407 с. – С. 101.

⁶¹⁴ Атаманчук Г.В. Глава 5. Цели. Функциональная структура. Государственная политика. Стратегия в управлении // Система государственного и муниципального управления: Уч. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 113.

быть учтены в средствах реализации поставленных целей, а последствия – трансформированы в конечные цели⁶¹⁵.

По мнению Н.М. Добрынина, **процесс создания «древя целей» должен отвечать следующим правилам:**

- определение стратегических целей, достижение которых повышает качество жизни в обществе, его сохранение и развитие;
- разветвление (декомпозиция) стратегических целей на отдельные промежуточные цели, формулирующие действия по достижению стратегических целей;
- определение субординации целей, при которой достижение одной цели служит источником для реализации другой;
- достижение адекватности целей государственного управления потребностям, интересам, ожиданиям общества;
- достижение системного целеполагания, целеопределения, целеутверждения, целереализации в системе государственного управления⁶¹⁶.

Метод прогностического сценарного моделирования (сценарного планирования)

Значимым методом постановки и программирования целей в публичном управлении является так называемый метод сценарного моделирования планирования.

Данный метод позволяет определять и устранять неопределённости, которые зачастую сопутствуют принятию решений в силу наличия множества трудных для прогнозирования факторов, находящихся за пределами контроля соответствующих субъектов⁶¹⁷.

Метод прогностического сценарного моделирования реализуется посредством продумывания перспективных сценариев развития событий – «рисования» будущих событий крупными мазками в нескольких вариантах, с последующей детализацией этих вариантов, далее – посредством отбора одного (или двух-трёх), с ещё более скрупулезной его проработкой и последующим воплощением в жизнь, но с сохранением и альтернативных

⁶¹⁵ Methodological guide on ex-ante assessment of the impact of Public Policies [Методическое руководство по предварительной оценке воздействия государственной политики] / Government of the Republic of Moldova // <<http://www.legislationline.org/documents/id/17155>>. – 2009. – 81 p. – P. 24, 70.

⁶¹⁶ Добрынин Н.М. Государственное управление: теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Уч. Т. 1. – Новосибирск: Наука, 2010. – 407 с. – С. 101–102.

⁶¹⁷ Volkery A., Ribeiro T. Scenario planning in public policy: Understanding use, impacts and the role of institutional context factors [Планирование сценариев в государственной политике: понимание использования, воздействия и роли факторов институционального контекста] // Technological Forecasting & Social Change. – 2009. – Vol. 76. – P. 1198–1207. – P. 1198.

вариантов на случай незапланированного по основному варианту (основным вариантам) течения и развития событий⁶¹⁸.

Как правило, разрабатывается некий набор сценариев (от двух до пяти), в которых представлены различные возможные будущие перспективы, связанные с различными тенденциями и событиями. Эти сценарии затем используются для проверки и тестирования управленческих планов. Такого рода сценарии также могут использоваться в качестве основы для стратегического видения. Сценарное планирование используется для долгосрочного и среднесрочного стратегического анализа и планирования, для разработки политики и стратегий⁶¹⁹.

В общих значениях, **«прогноз»** – научно обоснованное суждение о возможных состояниях объекта в будущем и (или) об альтернативных путях и сроках их достижения. **Прогнозирование** – процесс разработки прогнозов (в зависимости от вида прогноза различают нормативное и поисковое прогнозирование, оперативное прогнозирование и т.п.). **Объект прогнозирования** – процессы, явления и события, на которые направлена познавательная и практическая деятельность субъекта прогнозирования. **Прогнозная модель** – модель объекта прогнозирования, исследование которой позволяет получить информацию о возможных состояниях объекта в будущем и (или) путях и сроках их осуществления. **Период упреждения прогноза** – промежуток времени от настоящего в будущее, на который разрабатывается прогноз. **Прогнозный горизонт** – максимально возможный период упреждения прогноза. **Период основания прогноза** – Промежуток времени, на базе которого строится ретроспекция. **Точность прогноза** – оценка доверительного интервала прогноза для заданной вероятности его осуществления. **Достоверность прогноза** – оценка вероятности осуществления прогноза для заданного доверительного интервала. **Обоснованность прогноза** – степень соответствия методов и исходной информации объекту, целям и задачам прогнозирования. **Метод прогнозирования** – способ исследования объекта прогнозирования, направленный на разработку прогноза. Методы прогнозирования являются основанием для методик прогнозирования. **Верификация прогноза** – этап прогнозирования, на котором осуществляется оценка достоверности и точности или проверка обоснованности прогноза. **Корректировка прогноза** – этап прогнозирования, на котором осуществляется уточнение

⁶¹⁸ Летуновский В. Наука побеждать. Менеджмент по Суворову. – М.: Альпина Паблишерз, 2010. – 184 с. – С. 24.

⁶¹⁹ Scenario Planning: Guidance Note [Сценарное планирование: Руководство] / Foresight Horizon Scanning Centre, Government Office for Science // <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140108141323/http://www.bis.gov.uk/assets/foresight/docs/horizon-scanning-centre/foresight_scenario_planning.pdf>. – 2009. – 37 p. – P. 5.

прогноза на основании его верификации и (или) дополнительных данных»⁶²⁰.

По мнению Акселя Волкери и Терезы Рибейру, в идеале сценарное планирование способствует лучшему пониманию разработчиками государственной политики в какой-либо сфере изменений во внешней среде, выявлению сигналов раннего предупреждения и улучшению восприятия существующих или будущих проблем и разработке соответствующих стратегий их решения. Сценарное планирование позволяет также выявлять и управлять конфликтами между расходящимися общественными интересами и целями и позволяет достигать компромиссов для реализации дальнейших действий. В долгосрочной перспективе сценарное планирование способствует тому, что организации и институты становятся более адаптивными к внешним изменениям. Сценарное планирование в процессе публичного управления и разработки государственной политики сейчас используется, главным образом, лишь в отдельных и конкретных ситуациях, ориентировано на поддержку принятия косвенных решений, таких, как определение повестки для (в более глобальном смысле) и определение проблемных вопросов⁶²¹.

Метод «игры с ненулевой суммой»

Несколько особняком (по иному основанию выделения) следует выделить **метод «игры с ненулевой суммой»** (non-zero sum games), который может использоваться (наряду ещё с несколькими методами) при формировании целей государственного управления в условиях существенной ригидности (невосприимчивости, устойчивости к воздействию) и резистентности (сопротивляемости) сегмента предметно-объектной области государственного управления к государственному управленческому воздействию и влиянию, когда необходимо более скрупулёзно добиваться баланса интересов и сопрягать цели государственного управления с целями управляемых объектов.

Как известно, суть «игры с ненулевой суммой» в том, что при такой игре не обязательно, чтобы выигрыш одного игрока означал проигрыш другого (как это имеет место в «играх с нулевой суммой»). Отсутствие императивной противоположности интересов игроков позволяет сообщать друг другу о своих намерениях и даже координировать свои действия.

⁶²⁰ Прогностика. Терминология / Отв. ред. В.И. Сифоров / Российская академия наук; Комитет научно-технической терминологии. – М.: Наука, 1990. – 56 с. (Сер. «Сборники научно-нормативной терминологии». Вып. 109). – С. 6–7, 11–13.

⁶²¹ Volker A., Ribeiro T. Scenario planning in public policy: Understanding use, impacts and the role of institutional context factors [Планирование сценариев в государственной политике: понимание использования, воздействия и роли факторов институционального контекста] // *Technological Forecasting & Social Change*. – 2009. – Vol. 76. – P. 1198–1207. – P. 1198–1199.

Стратегическое планирование в государственном управлении

Стратегическое целеполагание выступает ключевой функцией государства⁶²².

Стратегическое планирование является неотъемлемой частью разработки, принятия и воплощения в жизнь целей государственного управления, о какой бы сфере общественных отношений ни шла речь. Разработка стратегий имеет большое значение для того, чтобы эффективно планировать свои ресурсы с учётом будущих возможных и резко изменяющихся условий.

Стратегическое планирование может реализовываться как организациями частного сектора, так и государством, и ниже речь пойдёт именно о государственном стратегическом планировании в определённой сфере общественных отношений – как неотъемлемой части реализации государственного управления и государственной политики в этой сфере.

Говоря об особенностях государственного стратегического планирования вообще или в конкретной сфере, прежде всего, следует определить, что именно представляет собой стратегическое планирование.

Согласно пункту 1 статьи 3 **Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»**⁶²³, **стратегическое планирование** – это «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации».

Танос Кримандис и Елена Тику обобщённо выделяют **5 моделей стратегического планирования**:

– **базовое стратегическое планирование** (применяемое организациями, которое разрабатывается основными руководящими органами таких организаций);

⁶²² Гаман-Голутвина О.В. Проблемы повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации // Сравнительная политика. – 2011. – № 3. – С. 50–64. – С. 51.

⁶²³ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.06.2014. – № 26 (Ч. I). – Ст. 3378. В ред. от 03.07.2016 – СПС «Гарант».

– **планирование, основанное на достижении определённых целей** (которое предполагает реализацию следующих этапов: проведение внешней и внутренней оценки своих возможностей, сильных и слабых сторон, существующих угроз; проведение стратегического анализа для определения и выявления основных приоритетных целей; разработка основных стратегий или программ, направленных на достижение поставленных целей или решение выявленных проблем; определение концепции, задач и ценностей; дальнейшая разработка целей, задач и стратегий; определение плана действий (определение целей, необходимых ресурсов, распределение ролей и обязанностей); разработка непосредственно единого документа стратегического плана; определение и распределение бюджета на охватываемый период; проведение контроля над реализацией плана, оценка его реализации, а также обновление стратегического плана);

– **модель согласования** (направленная на обеспечение оптимального согласования между задачами организации и её ресурсами в целях эффективного функционирования такой организации; в основные этапы стратегического планирования, основанного на такой модели, входит определение задач соответствующей организации, программ, ресурсов, а также необходимых изменений; определение элементов, нуждающихся в корректировке, и определение мер, необходимых для реализации такой корректировки; разработка стратегий, основанных на этих мерах);

– **модель планирования сценариев** (определение отдельных внешних факторов, предположение изменений, с ними связанных, которые могут оказывать влияние на организацию и её деятельность (применительно к государству, это могут быть, например, демографические изменения, изменения в законодательстве и т.д.); определение для каждого из указанных изменений трёх возможных сценариев, наилучшего, наихудшего и разумно подходящего для организации; определение мер, которые могут быть реализованы организацией в каждом из предложенных сценариев);

– **модель самоорганизующегося процесса** (данная модель существенно отличается от традиционных подходов к стратегическому планированию)⁶²⁴.

Государственное стратегическое планирование характеризуется (должно характеризоваться) значительной комплексностью, поэтому на разных этапах и в разных аспектах может сочетать в себе признаки всех вышеперечисленных моделей.

⁶²⁴ *Kriemadis T., Theakou E. Strategic Planning Models in Public and Non-Profit Sport Organizations* [Стратегические модели планирования в публичных и некоммерческих спортивных организациях] // *Sport Management International Journal*. – 2007. – Vol. 3. – № 2. – P. 27–37. – P. 29–32.

В **Великобритании** стратегическое планирование включает в себя следующие существенно значимые позиции:

- комплексное планирование (которое предполагает, что национальные стратегические планы в определённой сфере должны чётко согласовываться с соответствующими региональными планами и разрабатываться с учётом иных региональных стратегий);

- осуществление сбора данных (поскольку стратегическое планирование должно быть стандартизированным с учётом основных показателей результатов);

- достижение видимых результатов;

- экономическое моделирование;

- создание обширной базы данных⁶²⁵.

К документам стратегического планирования в России можно отнести, в числе многих прочих, следующие акты и документы (**приведены лишь примеры из длинных перечней таких документов**):

- 1) ежегодные Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;

- 2) концепции:

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁶²⁶;

- Концепция общественной безопасности в Российской Федерации⁶²⁷;

- Концепция внешней политики Российской Федерации⁶²⁸;

- Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию⁶²⁹;

- 3) стратегии:

- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации от 31.12.2015⁶³⁰;

⁶²⁵ Strategic planning for sport revisited: Planning Bulletin 15 / Sport England // <<https://www.sportengland.org/media/4485/planning-bulletin-15.pdf>>. – 22 p. – P. 8.

⁶²⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.11.2008. – № 47. – Ст. 5489. В ред. от 10.02.2017 – СПС «Гарант».

⁶²⁷ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации / Утв. Президентом Российской Федерации 14.11.2013 N Пр-2685 // СПС «Гарант».

⁶²⁸ Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.2016. – № 49. – Ст. 6886.

⁶²⁹ Указ Президента Российской Федерации от 20.04.2014 № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 28.04.2014. – № 17. – Ст. 2036. В ред. от 24.05.2016 – СПС «Гарант».

- Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года⁶³¹;
- Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы⁶³²;
- Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года⁶³³;
- Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации⁶³⁴;
- Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года⁶³⁵;
- Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года⁶³⁶;
- Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года⁶³⁷;
- Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года⁶³⁸;
- Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года⁶³⁹;

⁶³⁰ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.01.2016. – № 1 (Ч. II). – Ст. 212.

⁶³¹ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.05.2017. – № 20. – Ст. 2902.

⁶³² Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.05.2017. – № 20. – Ст. 2901.

⁶³³ Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.04.2017. – № 17. – Ст. 2546.

⁶³⁴ Указ Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.2016. – № 49. – Ст. 6887.

⁶³⁵ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года / Утв. Президентом Российской Федерации 28.11.2014 № Пр-2753 // <<http://www.scrf.gov.ru>>. СПС «Гарант».

⁶³⁶ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года / Утв. Президентом Российской Федерации // СПС «Гарант».

⁶³⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.08.2009 № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.08.2009. – № 33. – Ст. 4110.

⁶³⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 09.02.2015. – № 6. – Ст. 1014. В ред. от 13.01.2017 – СПС «Гарант».

⁶³⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.06.2016 № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» (вместе с «Планом мероприятий

- Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года⁶⁴⁰;
- Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года⁶⁴¹;
- Стратегия развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации на период до 2030 года⁶⁴²;
- Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года⁶⁴³;
- Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года⁶⁴⁴;
- 4) доктрины:
 - Доктрина информационной безопасности Российской Федерации⁶⁴⁵;
 - Военная доктрина Российской Федерации⁶⁴⁶;
 - Морская доктрина Российской Федерации⁶⁴⁷;
 - Климатическая доктрина Российской Федерации на период до 2020 года⁶⁴⁸;

(“дорожной картой”) по реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 13.06.2016. – № 24. – Ст. 3549. В ред. от 08.12.2016 – СПС «Гарант».

⁶⁴⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.05.2014 № 941-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 16.06.2014. – № 24. – Ст. 3105. В ред. от 26.10.2016 – СПС «Гарант».

⁶⁴¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.03.2016. – № 11. – Ст. 1552.

⁶⁴² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 № 327-р «О Стратегии развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.03.2016. – № 10. – Ст. 1462.

⁶⁴³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.01.2016 № 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.02.2016. – № 5. – Ст. 758.

⁶⁴⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.06.2008 № 877-р «О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» (вместе с «Планом мероприятий по реализации в 2008–2015 годах Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 21.07.2008. – № 29 (Ч. II). – Ст. 3537.

⁶⁴⁵ Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 12.12.2016. – № 50. – Ст. 7074.

⁶⁴⁶ Военная доктрина Российской Федерации / Утв. Президентом Российской Федерации 25.12.2014 № Пр-2976 // Российская газета. – 30.12.2014. – № 298.

⁶⁴⁷ Морская доктрина Российской Федерации / Утв. Президентом РФ 26.07.2015) // СПС «Гарант».

- 5) «основные направления деятельности»:
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года от 14.05.2015⁶⁴⁹;
- 6) государственные программы, программы:
- Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы⁶⁵⁰;
 - Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы⁶⁵¹;
 - Программа «Цифровая экономика Российской Федерации»⁶⁵²;
- 7) планы:
- Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 годы⁶⁵³;
 - Национальный план борьбы с допингом в российском спорте⁶⁵⁴.

По А.И. Подберёзкину и М.П. Гебекову, **национальная стратегия** – это «прикладная идеология», «отвечающая на вполне конкретные, прагматические вопросы о том, какие цели и какими средствами мы будем достигать в достаточно долгосрочной перспективе»; «анализ, прогноз будущего, формирование... образа России, её народа и экономики обязательны в качестве условия эффективного управления страной. Если

⁶⁴⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.04.2011 № 730-р «Об утверждении комплексного плана реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.05.2011. – № 18. – Ст. 2680. В ред. от 31.01.2017 – СПС «Гарант».

⁶⁴⁹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция) / Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 14.05.2015 // <<http://government.ru/news/18119/>>; <<http://government.ru/media/files/QTqv2SI5qYEu2zOHkOAwguaydbKD9Ckf.pdf>>.

⁶⁵⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие образования” на 2013–2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 28.04.2014. – № 17. – Ст. 2058. В ред. от 31.03.2017 – СПС «Гарант».

⁶⁵¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие культуры и туризма” на 2013–2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.05.2014. – № 18 (Ч. II). – Ст. 2163. В ред. от 20.07.2017 – СПС «Гарант».

⁶⁵² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // <<http://government.ru/docs/28653/>>.

⁶⁵³ Указ Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.04.2016. – № 14. – Ст. 1985.

⁶⁵⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.07.2017 № 1456-р «Об утверждении комплекса мер по реализации Национального плана борьбы с допингом в российском спорте» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.07.2017. – № 29. – Ст. 4414.

мы отказываемся это делать, то такой образ будет сделан без нас и за нас»⁶⁵⁵.

При этом, по словам В.В. Путина, «решая задачи стратегического развития, формулируя планы на перспективу, конечно, Правительство не должно ослаблять внимание к текущим проблемам»⁶⁵⁶.

⁶⁵⁵ Подберёзкин А.И., Гебеков М.П. Роль национального человеческого капитала в период «фазового перехода» человечества. – М.: МГИМО–Университет, 2012. – 374 с. – С. 205, 276.

⁶⁵⁶ Цит. по: Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам // <<http://kremlin.ru/events/president/news/52504>>. – 13.07.2016.

§ 6.3. Защита публичного порядка как важнейшая цель публичного управления

Активно реализуемая сегодня США применительно к целому ряду стран концепция «ограниченного государственного суверенитета» поднимает вопрос о пределах вмешательства иностранного публичного порядка во внутренние дела других юрисдикций, в том числе – России.

Тем более, что в сентябре 2011 года «право» прокуратуры и агентов спецслужб США преследовать и наказывать гражданина любой страны в любой точке земного шара, если он задумал навредить Соединённым Штатам Америки, подтвердил федеральный апелляционный суд в Нью-Йорке⁶⁵⁷.

Возникает закономерный вопрос о формах, механизмах и мере реагирования Российской Федерации на происходящие противоречащие Конституции и законам Российской Федерации вторжения иностранных юрисдикций и международных организаций в сферу суверенной юрисдикции нашего государства.

Полагаем, что у Российской Федерации имеются определённые правовые возможности защищать и защитить от негативного вторжения иностранного публичного порядка свои национальные интересы, права граждан России и свой публичный порядок (франц. – «*l'Ordre public*») в его значении, отражённом в Гаагской конвенции о вручении за границей судебных и внесудебных доказательств по гражданским и торговым делам от 15.11.1965, Гаагской Конвенции по вопросам гражданского процесса от 01.03.1954, Нью-Йоркской Конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений от 10.06.1958, Европейской Конвенции об иммунитете государств от 16.05.1972 и в целом ряде других международных документов. Тем не менее, эта проблема исследована недостаточно.

В международном частном праве и в арбитражном праве под публичным порядком государства подразумеваются фундаментальные начала правопорядка и суверенитета, общепризнанные в обществе принципы нравственности и морали, а также интересы обороноспособности и безопасности страны, где истребуется исполнение иностранного судебного решения (распространённое определение, отражённое, в том числе, в Определении Арбитражного суда города Москвы от 25.01.2007 по делу № А40-67462/06-8-494) или решения международной организации.

Однако это понятие всё активнее используется и в международном публичном праве, а также в общей теории публичного управления.

⁶⁵⁷ Суд подтвердил право американских властей вести подставные операции за рубежом // <<http://www.vesti.ru/doc.html?id=578845>>. – 24.09.2011.

Как писал Артур Нуссбаум, «нет ничего непоследовательного или лицемерного в том, что суд данной страны не исполнит иностранные меры, которые наносят ущерб этой стране, хотя бы этот суд принял или примет в будущем аналогичные меры, наносящие ущерб иностранным государствам. Когда публичные порядки входят в противоречие друг с другом, суд отдаёт предпочтение собственному, а не какому-нибудь другому публичному порядку»⁶⁵⁸.

Исходя интересов публичного порядка государства и обеспечения государственного суверенитета, Федеральный Конституционный суд Германии в Постановлении по делу Г. от 14.10.2004 заявил: «Основной закон направлен на интеграцию Германии в правовое сообщество мирных и свободных государств, но не отказывается от суверенитета, закреплённого в высшей инстанции в Конституции Германии. Поэтому не существует никакого противоречия цели приверженности международному праву, если законодательный орган, в исключительных случаях, вступает в противоречие с правом международных соглашений при условии, что это единственный способ, посредством которого нарушение основных принципов Конституции может быть предотвращено... Основной закон не предпринимает максимально возможные шаги в открытии себя международно-правовой связи... Основной Закон чётко базируется на классической идее, что отношения международного публичного права и внутреннего законодательства – это отношения между двумя различными правовыми сферами и что характер этой связи может быть определён с точки зрения внутреннего законодательства только самим национальным законодательством... Приверженность международному праву имеет силу только в рамках демократической и конституционной системы Основного закона... Основной закон направлен на достижение всеобъемлющей приверженности международному праву, приграничному сотрудничеству и политической интеграции в постепенно развивающемся международном сообществе демократических государств под властью закона. Однако Основной закон не стремится к подчинённости негерманским суверенным юрисдикциям, которые удалены от любого германского конституционного ограничения и контроля... Право международных соглашений применяется на национальном уровне только тогда, когда оно было включено в национальную правовую систему в надлежащей форме и в соответствии с основным конституционным законом» (подпункт «b» пункта 1 подраздела I раздела «C»); «Статус Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в качестве источника конституционного права ниже уровня Конституции, Европейский суд по правам человека функционально не является вышестоящим судом в отношении судов государств-участников. По этой причине ни в толковании

⁶⁵⁸ *Nussbaum A. Money in the Law* [Деньги в праве]. – Chicago: Foundation Press, 1939.

Европейской конвенции по правам человека, ни в интерпретации основных прав на национальном уровне национальные суды не связаны обязательностью решений Европейского суда по правам человека» (подпункт «б» пункта 4 подраздела I раздела «А»)⁶⁵⁹.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин в своей статье привёл в качестве аргумента вышеозначенное Постановление Федерального Конституционного суда Германии от 14.10.2004 и изложил свою позицию: «России, равно как и другим странам мира, надо опираться в своих дальнейших действиях именно на этот германский прецедент. И потому, что он конструктивен, поскольку опирается на конституционный принцип государственного суверенитета и принцип верховенства Конституции в системе нормативных правовых актов государства. И потому, что никто никогда не посмеет назвать решение германского конституционного суда – одного из самых авторитетных и гибких конституционных судов в мире – оголтелым, экстремистским, архаичным, реакционным и так далее... Пределом нашей уступчивости является защита нашего суверенитета, наших национальных институтов и наших национальных интересов»⁶⁶⁰.

В Постановлении от 30.06.2009 Федеральный Конституционный суд Германии подтвердил свою последовательную приверженность указанной позиции: «Основной закон направлен на интеграцию Германии в правовое сообщество мирных и свободных государств, но не отказывается от суверенитета, закреплённого в высшей инстанции в Конституции Германии как право народа принимать решения, касающиеся учредительных фундаментальных вопросов, а равно своей собственной идентичности. Поэтому не существует никакого противоречия цели приверженности международному праву, если законодательный орган в исключительных случаях вступает в противоречие с правом международных соглашений (причём, однако, с соответствующими последствиями в международных отношениях) при условии, что это – единственный способ, посредством которого нарушение основных принципов Конституции может быть предотвращено» (абзац 340)⁶⁶¹.

Суверенитет, а также приоритет и высшая юридическая сила Конституции Российской Федерации на территории Российской Федерации определяют суверенное право Российской Федерации самостоятельно и независимо определять в своём законодательстве меры, способы и

⁶⁵⁹ Order of the Second Senate of 14 October 2004 // <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20041014_2bvr148104en.html>; <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20041014_2bvr148104.html>.

⁶⁶⁰ Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета (Федеральный выпуск). – 29.10.2010.

⁶⁶¹ Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 // <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html>; <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html>.

пределы защиты своих национальных интересов и своего публичного порядка.

В контексте обсуждаемых вопросов представляет интерес то обстоятельство, что при стремлении неограниченно вторгаться, грубо вмешиваться во внутренние дела зарубежных государств США сами активно защищают себя от влияния иностранных юрисдикций.

В 2010–2011 годах сразу в целом ряде штатов США были приняты (или инициированы и находятся в стадии обсуждения) законы, пресекающие любое действие иностранных публичных порядков и иностранных законов на территории этих штатов. В их числе: Луизиана, Аризона, Оклахома, Теннесси, Флорида, Южная Каролина и Юта⁶⁶².

Позже к указанным штатам присоединился ещё ряд других.

Но самый первый такой закон был принят летом 2010 года в штате Луизиана.

Пункты А, В, С, D, F и H § 6001 «Применение иностранного права» Титула 9 «Дополнительный гражданский кодекс» Обновлённого свода законов штата Луизиана устанавливают:

«А. «Иностранное законодательство» означает любые законы, правила или своды или системы законов, установленные и используемые или применяемые в юрисдикции за пределами штата или территории Соединённых Штатов.

В. Законодатель считает, что государственная политика настоящего штата должна защищать своих граждан от применения иностранного права, когда применение иностранного права может привести к нарушению прав, гарантированных Конституцией данного штата или Конституцией США, включая (но не ограничиваясь надлежащей правовой процедурой) свободу вероисповедания, слова или массовой информации, а равно какое-либо право на неприкосновенность частной жизни или брака, как это конкретно определяется Конституцией настоящего штата.

С. Суд, арбитраж, административные учреждения, другие судебные или посреднические органы или органы исполнительной власти не должны руководствоваться иностранным правом, если это приведёт к нарушению права, гарантированного Конституцией настоящего штата или Конституцией Соединённых Штатов.

D. Если какое-либо положение договора или соглашения предусматривает выбор иностранного права для управления его толкованием или для разрешения любого спора между сторонами и если исполнение или интерпретация положения договора или соглашения может привести к нарушению права, гарантированного Конституцией настоящего

⁶⁶² *Leinwand D.* More states enter debate on sharia law [Всё больше штатов вступает в прения по поводу закона шариата] // USA Today. – 12.09.2010. <http://www.usatoday.com/news/nation/2010-12-09-shariaban09_ST_N.htm>.

штата или Конституцией США, положения договора или соглашения должны быть изменены или дополнены в объёме, необходимом для сохранения конституционных прав сторон...

Ф. Любые положения договора или соглашения, которые не могут быть изменены или дополнены с целью сохранения конституционных прав сторон в соответствии с положениями настоящей статьи, не будут иметь юридической силы...

Н. Требования государственной политики, выраженные в положениях настоящей статьи, применяются только к фактическим или предсказуемым нарушениям конституционных прав человека в случае применения иностранного права»⁶⁶³.

Секция 12-3103 «Запрещённое действие иностранного права» главы 22 «Применение иностранного права» Титула 12 «Суды и гражданский процесс» Обновлённого свода законов штата Аризона устанавливает: «Суд, арбитраж, административные учреждения, другие судебные или посреднические органы или органы исполнительной власти не должны руководствоваться иностранным правом, если это приведёт к нарушению права, гарантированного Конституцией настоящего штата или Конституцией Соединённых Штатов или вступит в конфликт с законами США или настоящего штата»⁶⁶⁴. Секция 12-3101 «Определение иностранного права» уточняет: «В настоящей главе, если контекст не предполагает иного, термин “иностранное право” означает любой закон, правило либо свод или систему законов, отличные от Конституции, законов и ратифицированных договоров Соединённых Штатов и территорий Соединённых Штатов или Конституции и законов настоящего штата»⁶⁶⁵.

Аналогичные изменения были предложены в главу 56 «Ограничение действий» субтитула «Общий гражданский процесс» Титула 16 «Практика, процедура и суды» свода законов штата Арканзас (предложена новая секция 16-56-131)⁶⁶⁶ и в настоящее время находятся на обсуждении, равно как и подобные законодательные инициативы ещё в ряде штатов.

Анализ указанных законодательных инициатив в ряде штатов позволяет предположить, что дело вовсе не ограничивается вопросом реальной или предполагаемой угрозы со стороны шариата и его носителей (на что делали акцент журналисты, освещавшие эти законодательные новации), но направлено на пресечение действия на территории США любых иностранных законов, влияющих на публичные порядки.

⁶⁶³ § 6001 «Application of foreign law» of the Title 9 «Civil code-ancillaries» of the Revised Statutes of the state of Louisiana // <<http://legis.la.gov/lss/lss.asp?doc=726562>>.

⁶⁶⁴ 12-3103 «Prohibited enforcement of foreign law» // <<http://www.azleg.gov/ars/12/03103.htm>>; <<http://www.azleg.gov/FormatDocument.asp?inDoc=/ars/12/03103.htm&Title=12&DocType=ARS>>.

⁶⁶⁵ 12-3101 «Definition of foreign law» // <<http://www.azleg.gov/ars/12/03101.htm>>; <<http://www.azleg.gov/FormatDocument.asp?inDoc=/ars/12/03101.htm&Title=12&DocType=ARS>>.

⁶⁶⁶ A Bill // <<http://www.arkleg.state.ar.us/assembly/2011/2011R/Bills/SB97.pdf>>.

Более того, обсуждается необходимость закрепления подобных норм в федеральном законодательстве. В июне 2011 г. бывший спикер Палаты представителей Ньют Гингрич заявил: «Мы должны иметь федеральный закон, который установит, что ни при каких обстоятельствах в любой юрисдикции в США не будет применяться шариат»⁶⁶⁷. Однако несколько ранее Ньют Гингрич заявлял, что такой федеральный закон должен «чётко и недвусмысленно показать, что мы не собираемся терпеть любые импортируемые законы»⁶⁶⁸.

Происходящие в мире события, связанные с установлением нового мирового порядка, с обесцениванием или прямым разрушением национальных суверенитетов и, одновременно, с активной деятельностью ряда государств (как раз тех, кто проводит агрессивную внешнюю политику) по повышению собственной защищённости от влияния иностранных публичных порядков или международных организаций, являются, по нашему мнению, тревожным сигналом для будущего и определяют необходимость соответствующего уточнения целей публичного управления.

Вопросы для самоконтроля к Главе 6

1. Дайте определения понятий «цель» и «цель публичного управления».
2. Перечислите группы целей и основные цели публичного управления.
3. Каковы источники целей публичного управления?
4. Каковы основные технологии постановки и программирования целей публичного управления?
5. Охарактеризуйте метод формирования «древа целей».
6. Охарактеризуйте метод прогностического сценарного моделирования (сценарного планирования).
7. Что такое стратегическое планирование в государственном управлении и каковы основные инструменты такого планирования?
8. Раскройте основные концептуальные идеи А.Ф. Ноздрачева о государственном планировании.

⁶⁶⁷ Цит. по: *Sullivan A.* The sharia myth sweeps America [Миф шариата охватывает Америку] // USA Today. – 12.06.2011. <http://www.usatoday.com/news/opinion/forum/2011-06-12-Sharia-law-in-the-USA_n.htm>.

⁶⁶⁸ Цит. по: *Leinwand D.* More states enter debate on sharia law [Всё больше штатов вступает в прения по поводу закона шариата] // USA Today. – 12.09.2010. <http://www.usatoday.com/news/nation/2010-12-09-shariaban09_ST_N.htm>.

ГЛАВА 7. Инструменты публичного управления и публичной политики

§ 7.1. Понятие и виды инструментов публичного управления

Если есть желание, то найдётся и способ его исполнения.

Английская пословица

Абрис вопроса

Рассмотрение сути и особенностей публичного управления невозможно без обращения к вопросу о том, как и посредством чего, каких именно инструментов реализуется публичное управление – посредством чего государство в лице своих органов и должностных лиц воздействует на предметно-объектную область публичного управления в определённой сфере для достижения целей такого управления.

Следует уделить внимание исследованию линейки (хотя бы ключевых или типовых) инструментов (мер, средств и механизмов), используемых при планировании, программировании, проектировании, реализации и контроле публичного управления и публичной политики.

В публичном управлении презюмируется отбор и задействование наиболее подходящих (оптимальных), эффективных инструментов достижения целей и решения задач публичного управления в той или иной сфере.

Согласно Лоренсу Келлеру, публичное управление, рассматриваемое как «система управления сложными государственными организациями», «с момента своего создания акцентировало основное внимание именно на рациональном управлении публичным сектором. Результатом применения такого подхода является создание мощной и высокоэффективной системы управления государственными организациями и другими объектами управления»⁶⁶⁹.

⁶⁶⁹ Keller L.F. Public Administration as Management [Публичное управление как менеджмент] // Encyclopedia of Public Administration and Public Policy [Энциклопедия публичного управления и публичной политики]. Second Edition / Ed. by E.M. Berman, J. Rabin. – Boca Raton (FL, USA): Taylor & Francis Group, 2008. – 2106 p. – P. 1588–1594. – P. 1588.

Инструменты (механизмы, меры и средства) публичного управления и публичной политики

По словам Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова, «содержание процесса управления раскрывается понятиями функции управления, методы управления и формы управления. На этих главнейших категориях базируется теория управления. В непосредственной зависимости от развития этих понятий находится и практика управления»⁶⁷⁰. Соответственно, следует обратиться к вопросу о методах и, в первую очередь, инструментариях публичного управления.

Государство, согласно С.С. Сулакшину, имеет, по большому счёту, три механизма управления: 1) административная подчинённость, 2) имущественная подчинённость по линии государственной собственности, что, по сути, представляет собой силовой механизм принуждения, и 3) управление через мотивации⁶⁷¹.

И. Рихтер и Г.Ф. Шупперт выделяют следующие формы управления:

- 1) правотворчество (постановления, уставы, административные предписания);
- 2) административные акты;
- 3) публично-правовые договоры;
- 4) простое административное действие;
- 5) частноправовая административная деятельность (например, предоставление субсидий)⁶⁷².

Государственное управление и государственная политика реализуются посредством обширного спектра инструментариев, содержание и формы которых интегрально отвечают целям и задачам государственного управления в целом и по конкретным направлениям (в определённых сферах).

Среди основных традиционных инструментов государственного управления Дирк Месснер и Йорг Мейер-Стамер выделяют следующие интегральные инструменты: власть, финансы и закон⁶⁷³.

⁶⁷⁰ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 340.

⁶⁷¹ Сулакшин С.С. Ценностное, мотивационное, градиентное государственное управление как российский вызов // Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Вып. 13. – М.: Научный эксперт, 2009. – 32 с. – С. 17.

⁶⁷² Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Уч. пособие: Пер. с нем. – М.: Юрист, 2000. – 604 с. – С. 135–492.

⁶⁷³ Messner D., Meyer-Stamer J. Governance and Networks. Tools to Study the Dynamics of Clusters and Global Value Chains [Управление и сети. Инструменты для изучения динамики кластеров и глобальных цепочек ценностей] / Institute for Development and Peace (University of Duisburg) // <<http://www.meyer-stamer.de/2000/govtools.pdf>>. – 33 p. – P. 2.

Иными словами, обоснованно выделение следующих основных групп инструментов, которые используются в государственном управлении и в государственной политике:

- регуляторные инструменты;
- экономические и финансовые инструменты;
- так называемые «мягкие» инструменты⁶⁷⁴.

Добавим сюда ещё контрольно-надзорные и санкционные инструменты.

К числу «мягких» инструментов государственного управления относят убеждение, посредничество, консилиацию, содействие и др.

В.И. Якунин, В.Э. Багдасарян и С.С. Сулакшин указывают: «Переход к завуалированным, визуально неявным, непрямым механизмам управления составляет общемировой тренд государственно-управленческих политик»⁶⁷⁵.

Виды инструментов публичного управления:

– непосредственного и опосредованного управляющего воздействия;

– прямого и косвенного управляющего воздействия;

– явные и латентные;

– ординарные (унитарные, единичные, простые), пакетированные и комплексные;

– единоразовые и многократно применяемые;

– дискретные⁶⁷⁶ и длящиеся во времени;

– полнообъёмные и частичные;

– массивные и аксиальные (точечные);

– институциональные и внеинституциональные.

В публичном управлении задействуются средства убеждения, побуждения, принуждения, охраны и защиты, превенции, пресечения (в том числе санкции), рестрикции (ограничения, запрещения), демпфирования, стимулирования и др.

Соответственно, ставится вопрос об оптимальном и эффективном подборе, правильном совмещении планируемых к применению методов

⁶⁷⁴ Borrás S., Edquist C. The Choice of Innovation Policy Instrument [Выбор инструмента для инновационной политики] (Paper № 2013/04) / Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (CIRCLE) of Lund University // <http://www4.lu.se/upload/CIRCLE/workingpapers/201304_Borras_Edquist.pdf>. – 33 p. – P. 11.

⁶⁷⁵ Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Новые технологии борьбы с российской государственностью. – М.: Научный эксперт, 2009. – 424 с. – С. 5.

⁶⁷⁶ **Дискретность** – свойство, противопоставляемое непрерывности, прерывность. – *Прим. авт. Дискретное воздействие* (англ. – «discrete action») – «воздействие, значения которого определены в ступенчатой шкале» (Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 14).

при проектировании и организации публичного управления и публичной политики.

По другому основанию возможно выделить следующие **типы инструментов публичного управления**: механизмы, меры и средства.

Следует выделять следующие группы механизмов публичного управления и/или публичной политики:

- организационные и институциональные;
- нормативные правовые и иные правовые документарные (правовые программные, административно-распорядительные, концептуально-доктринальные);
- социальные;
- политические;
- судебные;
- финансово-экономические;
- информационные.

Организационный механизм публичного управления и/или публичной политики – находящаяся в структурно-функциональном единстве совокупность юридически урегулированных способов (приёмов) и алгоритмов возможных или обязательных административно-распорядительных, организационных и иных администрирующих действий должностных лиц публичной администрации, посредством которой осуществляются публичное управление и/или публичная политика в части решения партикулярного комплекса взаимосвязанных проблем или реализации одной функции (или нескольких связанных функций) публичной власти.

Нормативно-правовой механизм публичного управления и/или публичной политики – дискретная совокупность юридических средств (правовых методов, материальных и процессуальных норм права, технических норм, актов правореализации), предусмотренных в рамках компетенции органа публичного управления для обеспечения, отправления им своих функций и исполнения им своих полномочий по отдельному предмету ведения или по отдельному вопросу.

Социальный механизм публичного управления и/или публичной политики – сложившиеся или выстроенные в определённой логике (топологии) и определённой форме отношения (в том числе опосредованные) между публичной администрацией и обществом или его сегментом (как объектом и одновременно (опосредованно) субъектом публичного управления), а также реализуемый в рамках этих отношений комплекс повторяющихся и воспроизводимых действий, опосредованно позволяющие обеспечить достижение целей и решение задач публичного управления.

Институциональный механизм публичного управления и/или публичной политики – это определённым образом внутренне структурированная совокупность – система (или её сегмент) – органов публичного управления, а также совокупность должностей публичной администрации, посредством функционирования которых (исполнения полномочий по которым) реализуются указанные управление и политика.

Средство публичного управления и/или публичной политики – это воспроизводимое управленческое действие, позволяющее оказывать администрирующее влияние на объект публичного управления.

Мера (как тип инструмента) публичного управления и/или публичной политики – это дискретное и партикулярное действие публичной администрации по реализации публичного управления либо разовая совокупность таких действий.

В принципе, мера – это то же средство, только отличающееся разовостью или частностью и привязанное к конкретным условиям.

Особенности программирования и задействования инструментов публичного управления и публичной политики

Реализация как публичного управления, так и публичной политики не может осуществляться при помощи какого-либо одного инструмента. Инструменты публичного управления и публичной политики используются отдельно (по одиночке) крайне редко. Как правило, используются комбинации различных управленческих инструментов, да ещё с наделением таковых разными весовыми параметрами (приданием разного значения и/или с различным по объёму обеспечением). Соответственно, встаёт вопрос об их согласовании, координации. И это, по нашему мнению, тоже можно отдельно рассматривать как инструмент реализации государственной политики и государственного управления.

К. Лайал, Т. Папаиоанну и Дж. Смит указывают, что выбор инструмента публичного управления всегда является политическим выбором, и в результате выбор палитры инструментов публичного управления осуществляется зачастую таким образом, что слишком мало внимания уделяется тому, насколько оптимально они могут быть состыкованы между собой и скомбинированы. Выбор политических инструментов в целом отражает политическую культуру и сложившуюся в государстве политическую обстановку. Необходимость привлечения субъектов со стороны частного сектора также может быть определяющим фактором при выборе инструмента публичной политики⁶⁷⁷.

⁶⁷⁷ Lyall C., Papaioannou T., Smith J. The Limits to Governance: The Challenge of Policy-making for the New Life Sciences [Пределы публичного управления: необходимость

Как показывают Энн Шнайдер и Хелен Ингрэм, разработка публичной политики практически всегда включает в себя следующие элементы:

- оценка исходных данных, постановка задач, в том числе определение проблем, которые необходимо решить;
- определение целевых групп населения, на которые прямо или косвенно будет оказывать влияние разрабатываемая публичная политика; распределение планируемой к получению пользы и прогнозируемого налагаемого реализацией публичной политики бремени;
- инструменты, обеспечивающие реализацию публичной политики;
- процедуры реализации публичной политики;
- структуры, которые будут осуществлять реализацию разрабатываемой публичной политики;
- логические обоснования публичной политики.⁶⁷⁸

При этом указанные авторы отмечают, что каждый из выделенных элементов имеет множество измерений. К примеру, инструменты разработки государственной политики можно разделить в зависимости от поведения, на обеспечение которого они направлены, на несколько видов: позитивное стимулирование, негативное стимулирование, властное принуждение, информационные инструменты, увеличение потенциала, убеждение и обучение⁶⁷⁹.

Инструменты публичного управления и публичной политики могут быть как императивными, так и диспозитивными. Однако в действительности, нет ни одной сферы общественных отношений и ни одного сегмента функционирования публичной власти, где задействовались бы только императивные или же только диспозитивные методы. Это всегда сочетание самых различных методов как диспозитивного, так и императивного характера. Только в зависимости от конкретной предметно-объектной области публичного управления могут превалировать те или другие методы, наполняясь определёнными «весовыми» характеристиками.

Маартин Хайер артикулирует два вида публичного управления, которые он взаимно противопоставляет: **классический подход** и так называемый **сетевой подход (подход сетевых организаций)**, который, по

разработки политики для новых наук о жизни]. – Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2009. – 284 p. – P. 4–5.

⁶⁷⁸ *Schneider A.L., Ingram H.* Policy Design [Дизайн политики] // *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* [Энциклопедия публичного управления и публичной политики]. Second Edition / Ed. by E.M. Berman, J. Rabin. – Boca Raton (FL, USA): Taylor & Francis Group, 2008. – 2106 p. – P. 1477–1481. – P. 1479.

⁶⁷⁹ *Schneider A.L., Ingram H.* Policy Design [Дизайн политики] // *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* [Энциклопедия публичного управления и публичной политики]. Second Edition / Ed. by E.M. Berman, J. Rabin. – Boca Raton (FL, USA): Taylor & Francis Group, 2008. – 2106 p. – P. 1477–1481. – P. 1479.

его мнению, является гораздо более гибким. Классический подход к осуществлению управления применяет мобилизацию всех преимуществ, обусловленных его длинной историей, когда все действующие субъекты, занимающие установленные институциональные позиции, задействуют все существующие возможности для того, чтобы самопозиционироваться (и требовать от других такого же их рассмотрения) как авторитетные и влиятельные – начиная от определённого архитектурного оформления мест, где они располагаются, до принятия решений определённым образом, установления правил бюрократических процедур. Классический подход к осуществлению публичного управления предполагает, что власть возникает вследствие принятия институциональных норм и условий, при этом данный подход также характеризуется персонифицированной политикой выбора стиля управления, поскольку зависит от мнения граждан государства. Подход сетевых организаций, согласно этой концепции, основывается на взаимодействиях, которые создают потенциал для мотивированного развития государственной политики и разрешения проблем. Концепция такого подхода к осуществлению государственного управления возникла из осознания значения его способности к разрешению проблем, и этот подход предполагает, что власть возникает вследствие установления взаимоотношений между политиками и обществом⁶⁸⁰.

⁶⁸⁰ *Hajer M.A. Authoritative Governance: Policy-making in the Age of Mediatization [Авторитетное управление: разработка политики в медийную эпоху]. – Oxford: Oxford University Press, 2009. – 208 p. – P. 170–172, 180.*

§ 7.2. Ручное управление в публичном управлении

Абрис вопроса

Основы, методология (технологии) и особенности реализации режима ручного управления в рамках государственного управления представляют собой вопросы, весьма значимые в общей теории публичного управления.

Вопрос о месте ручного управления в общем объёме инструментов государственного управления, о значении, возможностях и пределах задействования ручного управления в рамках государственного управления обладает непреходящей актуальностью, систематически становится предметом научных дискуссий и требует глубокого научного исследования.

Понятие и значение ручного управления в государственном управлении

Одно из известных определений гласит: «**Ручное управление** – управление, при котором управляющие воздействия вырабатываются и (или) осуществляются при непосредственном участии человека-оператора»⁶⁸¹.

Выражение «ручное управление», как считается, употребляется в общей теории публичного управления по аналогии с управлением воздушным судном, который имеет технические возможности бóльшую часть полета осуществляться в автоматическом режиме, и лишь при возникновении нештатных ситуаций или сложных погодных и иных условий пилот может перейти к системе ручного управления судном.

В случае ручного управления в рамках государственного управления, согласно Т. Базарову, руководитель не делегирует свои полномочия подчинённым; последних для него вроде бы и нет вовсе: он сам становится на место исполнителя и делает то, что должен был бы делать подчинённый⁶⁸², вступая в противоречие с известной максимой: «негоже лилиям прясть», временно реализуя модель суперцентрализации и нулевой бюрократической автономности.

Согласно нашей авторской дефиниции, **ручное управление в государственном управлении** – это реализация управленческих интерреляций высокопоставленным руководителем посредством

⁶⁸¹ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 19.

⁶⁸² Базаров Т. Ручное управление – это оксюморон // <<http://www.top-personal.ru/issue.html?3449>>.

соотнесения с существенно нижестоящими должностными лицами, игнорируя и минуя ряд промежуточных иерархически нижестоящих по отношению к этому руководителю и опосредованно ему подчинённых структурных уровней и элементов вертикального порядка системы органов государственного управления (подразделений и должностных лиц), отказываясь делегировать им определённые свои полномочия и/или проводить через них управленческие команды, посредством искусственного моделирующего аффилирования себя с управленческими позициями существенно более низкого уровня⁶⁸³.

Известна точка зрения, что в нашем государстве режим ручного управления в негативном смысле и с негативными же последствиями начал систематически задействоваться при Н.С. Хрущёве, что повлекло многочисленные критические для страны проблемы. Функционирование системы государственного управления до этого периода описывалось бывшим председателем Госплана СССР В.Н. Новиковым следующим образом: «Государственная машина, раскрученная до 1953 года, продолжала работать и двигалась в основном вперёд, независимо от того, кто где сидел. Мне даже представляется, что если бы тогда “там” вообще никого не было, страна продолжала бы существовать и развиваться по линии, намеченной ранее... С моей точки зрения, в масштабе СССР сбить государство в целом на худший ритм работы можно было только искусственными или нарочито глупыми мерами...»⁶⁸⁴. При этом и Сталин, и предыдущие руководители государства в той или иной мере тоже задействовали ручное управление. Ручное управление в государственном управлении не прекращалось всю постсоветскую историю России. Применялось оно и в Российской Империи. И речь идёт далеко не только о негативных примерах.

Комплиментарное отношение современных высших руководителей России к технологиям ручного управления выразил Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев 19.04.2016 в словах: «Насчёт ручного управления я особенно комментировать не буду, потому что вся наша история – это всегда сочетание ручного управления и коллегиального руководства. В отдельные исторические периоды и то, и другое приносило свои плоды» – в ответ на вопрос Б. Кашина, члена фракции КПРФ в Госдуме: «У нас в России проходит сейчас масштабный эксперимент по выяснению, можно ли в ручном режиме в XXI веке управлять страной,

⁶⁸³ Понкин И.В. Режим ручного управления // Государственная служба. – 2016. – № 4. – С. 45–48. – С. 45.

⁶⁸⁴ Новиков В.Н. В годы руководства Н.С. Хрущева // Вопросы истории. – 1989. – №№ 1, 2.

используя многочисленные поручения Президента и Премьера, причём даже в случае серьёзных провалов никто ошибки признавать не хочет»⁶⁸⁵.

Ручное управление как проявление патологий системы государственного управления

В отечественных научных публикациях тема ручного управления в рамках государственного управления преимущественно оценивается негативно – как недостаток государственного управления.

По оценке А. Лившица, «ручное управление – часть российской государственной машины. Многолетняя. Привычная. По-моему, неотъемлемая. Со своей, кстати, бюрократией... Командир думает, что управляет. Иллюзия... Ручную рулёжку искоренить нельзя»⁶⁸⁶. В.В. Скоробогачкий оценивает «расширяющуюся по масштабам практику “ручного управления”» (в смысле чрезмерного использования режимов ручного управления), непосредственного вмешательства высших должностных лиц федерального и регионального уровня в действия руководителей среднего и, порой, нижнего уровня» – как одну из основных дисфункций государственного управления России⁶⁸⁷. Согласно Н.В. Зубаревич, «сегодня всё более усиливающуюся угрозу... создаёт неэффективная и тупиковая по своим целям политика сверхцентрализации и “ручного управления”»⁶⁸⁸. По А. Винькову, политике ручного управления свойственны «элементы волюнтаризма и субъективных рисков», дезупорядоченности, поскольку работа в ручном режиме – «аврал, зачастую субъективизм, а отсюда ошибки»⁶⁸⁹. По Т. Базарову, ручное управление – это вообще «сочетание несочетаемого, то есть оксюморон; управление не может быть “ручным”, поскольку оно многократно опосредуется организационными механизмами. Ручным может быть исполнение, потому что другим оно и не бывает»⁶⁹⁰.

Ручное управление как вынужденная мера вследствие провального государственного управления (как способ «тушения пожаров») и как проявление неспособности организации функционировать в качестве

⁶⁸⁵ Отчёт Правительства Российской Федерации о результатах работы в 2015 году // <<http://government.ru/news/22717/>>. – 19.04.2016.

⁶⁸⁶ Лившиц А. Об особенностях управления по-русски: «у нас любят рулить вручную» // Финансовые известия. – 15.12.2004.

⁶⁸⁷ Скоробогачкий В.В. Институционализация государства-корпорации: постановка проблемы // Вопросы управления. – 2012. – № 1. – С. 50–54.

⁶⁸⁸ Зубаревич Н.В. Государственное управление в пространстве Российской Федерации: коридор возможностей // Государство. Общество. Управление: Сб. статей. – М.: Альпина Паблишерз, 2013.

⁶⁸⁹ Виньков А. Переходим в штатный режим // Эксперт. – 11.04.2011. – № 14. <<http://expert.ru/expert/2011/14/perehodim-v-shtatnyj-rezhim/>>.

⁶⁹⁰ Базаров Т. Ручное управление – это оксюморон // <<http://www.top-personal.ru/issue.html?3449>>.

слаженного механизма более или менее очевидно, является темой другого обсуждения. И в данном параграфе мы далее не будем касаться этого вопроса, лишь маркировав этот аспект.

Ручное управление в положительном значении – как релевантный инструмент

Несмотря на определённую справедливость суждений критиков, вместе с тем, низведение технологий ручного управления в государственном управлении только до негативных проявлений является необоснованным.

Более того, без разумно сбалансированного сочетания штатного институционального управления и управления казуального (в конкретном случае) ручного невозможно государственное управление. Это – один из линейки инструментов государственного управления.

Как справедливо указывает Р.А. Абрамов, «не может быть в чистом виде ни ручного, ни автоматического управления; только при разумном сочетании обоих подходов государственное управление может функционировать эффективно»⁶⁹¹.

Известны многочисленные примеры того, когда задействование ручного управления в государственном управлении следует однозначно оценивать положительно.

Такие примеры возможно сгруппировать следующим образом:

- ручное управление как экстренное управление;
- ручное управление как прецизионное управление.

Ручное управление как экстренное, в том числе антикризисное, управление

Государственное управление преимущественно осуществляется в стабильном перманентном режиме, системно и на длительную перспективу (штатный институциональный режим, иными словами – своего рода «автоматический» или универсальный режим), но может осуществляться и в «ручном режиме» – в рамках экстренных антикризисных мер в особых случаях, объективно требующих применения именно таких мер.

В интервью 2013 года Президент России В.В. Путин подчеркнул, что система государственного управления функционирует «в чём-то – на ручном [управлении], в чём-то – нет, где-то она функционирует в нормальном, обычном режиме, но когда она даёт сбой, приходится

⁶⁹¹ Абрамов Р.А. Ручное управление государством: за и против // Проблемы теории и практики управления. – 2014. – № 4. – С. 20–24.

включать ручное управление»⁶⁹². На итоговой 2014 года встрече с членами Правительства Российской Федерации Президент России В.В. Путин заявил: «Нужно всё держать на контроле. Если потребуется, хотя кому-то это не нравится, но в данном случае это абсолютно оправдано, нужно включать режим так называемого ручного управления»⁶⁹³. В известном фильме о возвращении Крыма в состав России В.В. Путин признавался, что практически весь процесс, связанный с обеспечением этого события, управлялся им вручную.

Да, к ручному управлению в государственном управлении предъявляют обоснованные претензии в части его сопряжённости с избыточно дискреционными («по своему усмотрению») полномочиями органов государственного управления и в части его изначальной недостаточной урегулированности правом. Но возможны ситуации, которые нигде заранее прописать невозможно. И такие ситуации могут оправдывать задействование ручного управления в государственном управлении.

Вместе с тем, хотя форсированное государственное управление «ручного» характера и может быть оправдано в условиях кризиса, но при этом, полагают О.И. Чепунов и А.В. Минаев, не может и не должно на постоянной основе подменять систему государственного управления, поскольку использование «ручного управления» может привести к эффекту «институциональной ловушки»⁶⁹⁴.

Впрочем, ручное управление, отнюдь, не всегда может быть панацеей и в антикризисном государственном управлении. По мнению ряда экспертов, «введённый “ручной” режим управления экономикой, в рамках которого Правительство Российской Федерации и Минфин России получили право самостоятельного перераспределения бюджетных средств, к оперативному реагированию на возникающие проблемы не привёл: между принятием соответствующих решений и их реализацией проходили месяцы»⁶⁹⁵; «принимаемые государством точечные меры (субсидии и дотации градообразующим предприятиям, “латание дыр” местных бюджетов, ручное управление в отношении наиболее проблемных моногородов) лишь временно смягчают кризис, но не решают проблемы»⁶⁹⁶.

⁶⁹² Владимир Путин: «Когда система даёт сбой, приходится включать ручное управление» // <<http://portal-kultura.ru/articles/person/8629-vladimir-putin-kogda-sistema-daet-sboy-prikhoditsya-vklyuchat-ruchnoe-upravlenie/>>. – 04.09.2013.

⁶⁹³ Путин: по необходимости в экономике нужно включать ручное управление // <<http://ria.ru/economy/20141225/1040136370.html>>. – 25.12.2014.

⁶⁹⁴ Чепунов О.И., Минаев А.В. Государственное управление и «ручной режим» // Вестник «Социальные и гуманитарные науки». – 2016. – № 1. – С. 151–156. – С. 153.

⁶⁹⁵ Национальная идея России. В 6 т. Т. IV / Под ред. С.С. Сулакшина. – М.: Научный эксперт, 2012. – 552 с. – С. 2305 (сквозная нумерация страниц у 6-томника).

⁶⁹⁶ Национальная идея России. В 6 т. Т. V / Под ред. С.С. Сулакшина. – М.: Научный эксперт, 2012. – 696 с. – С. 3007.

Тем не менее, как антикризисный инструмент режим ручного управления во многих случаях вполне релевантен, оправдывает себя.

Ручное управление как прецизионное управление в особых случаях

В процессе государственного управления государственные органы сталкиваются с проблемами, которые требуют совершенно особого к себе отношения, применения совершенно уникальных управленческих инструментов.

Именно в таких ситуациях ручное управление как прецизионное управление является вполне оправданным и обоснованным, не может оцениваться как дефектное.

А.И. Стронин ещё в 1872 году писал, что в искусстве политического управления «нужен постоянно необыкновенный такт, чрезвычайный правительственный инстинкт, для того чтобы каждую волну не передержать по крайней мере больше, чем следует, а ещё больше для того, чтобы не поставить вместо одной волны, очередной, другую, неочередную, что составило бы самую большую ошибку. Нужен ещё бóльший правительственный инстинкт для того, чтобы постепенно всё более и более умерять высоту и грандиозность каждой из этих волн»⁶⁹⁷.

Известный хоккеист Уэйн Грецки когда-то сказал: «Я стремлюсь оказаться там, где шайба будет, а не там, где она была». Стиву Джобсу приписывают слова в развитие сказанного: «Это – то, что мы всегда старались делать в Apple».

«Разница между хорошим произведением и посредственностью – вопрос миллиметров, разница ничтожна», – говорил французский фотограф Анри Картье-Брессон⁶⁹⁸.

Посредством оперативного задействования «ручным методом» нестандартных приёмов «тонкой настройки» субъекту государственного управления удаётся (может удаваться) достигать необходимого эффекта – такого, какого объективно не представляется возможным достичь в необходимые сроки в обычных условиях.

Нередко именно таких подходов и не хватает российской системе государственного управления.

⁶⁹⁷ Стронин А.И. Политика как наука. – С.-Петербург: Типогр. Ф.С. Сущинского, 1872. – 530 с. – С. 367.

⁶⁹⁸ Henri Cartier-Bresson. Entretien avec Sheila Turner-Seed, 1973 // Cartier-Bresson H. Voir est un tout. Entretiens et conversations (1951–1998) [Видеть – это всё. Интервью и беседы (1951–1998)]. – Paris: Éditions du Centre Pompidou, 2013. – P. 57.

Некоторые выводы

В режиме ручного управления высшими руководителями государства система государственного управления всё время и по всем направлениям функционировать объективно не может.

По словам О.И. Чепунова и А.В. Минаева, «“ручное государственное управление” не может быть глубинным и всеобщим, а может быть только локальным и временным... А также не может создавать отдельную “систему управления” в общей “системе управления”, что противоречит закону системной оптимальности, и приводит систему к “возмущённому состоянию”. Поэтому можно сказать, что ручное управление – это локальная “подстройка” системы государственного управления, осуществляющаяся управляющим элементом в форсированном режиме для решения определённых целей в зависимости от тенденции развития внешних и внутрисистемных... реалий»⁶⁹⁹.

В.В. Шлычков справедливо поднимает вопрос: «Может быть, настало время вывести “ручное управление” из тени и придать ему официальный статус, законодательно оформив возможность его применения в рамках единой системы управления?»⁷⁰⁰

По справедливому суждению В.Н. Потехина, основные существующие сегодня «генеральные концепции современной российской науки управления» основаны «на “фрагментарном” и линейном уровнях познания явлений»⁷⁰¹. По Ю.Е. Аврутину, следование устоявшимся парадигмам нередко мешает нам правильно воспринимать и оценивать окружающую нас реальность, которая меняется гораздо быстрее, чем меняется та или иная объясняющая её парадигма⁷⁰². Необходим поиск новых научных парадигм.

Настало время разработки и внедрения омологированных и принципиально новых инструментов и подходов государственного управления, в том числе и технологий «ручного режима».

⁶⁹⁹ Чепунов О.И., Минаев А.В. Государственное управление и «ручной режим» // Вестник «Социальные и гуманитарные науки». – 2016. – № 1. – С. 151–156. – С. 153.

⁷⁰⁰ Шлычков В.В. «Ручное управление» как проявление институционального кризиса и деформации существующей модели российской экономики // Вестник экономики, права и социологии. – 2015. – № 4. – С. 144–149. – С. 148.

⁷⁰¹ Потехин В.Н. Основные недостатки и резервы современного государственного управления // Аграрный вестник Урала. – 2014. – № 7. – С. 94–100. – С. 96.

⁷⁰² Аврутин Ю.Е. О парадоксах парадигмы публичного управления в теории государственного управления и в административном праве // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. статей по матер. ежегод. всеросс. науч.-практич. конф. (Сорокинские чтения) 25.03.2016: В 3 т. / Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – Т. 1. – 252 с. – С. 10–30. – С. 12.

§ 7.3. Упрощение законодательства как инструмент публичного управления

Роль и значение упрощения законодательства

«Закон Купера» гласит: «Быстрый рост количества новых законов ведёт к столь же быстрому росту количества новых лазеек»⁷⁰³. А «Закон Диджиованни» гласит: «Число законов стремится заполнить всё доступное для публикации пространство»⁷⁰⁴.

По словам С.Ф. Ударцева, объективно «сфера отношений, регулируемых правом, и пространство его действия в целом... растут, развиваются, расширяются, что наиболее заметно за последнее столетие»⁷⁰⁵. Объёмы массивов нормативного правового регулирования экспоненциально растут, и это начинает порождать существенные проблемы для системы и процесса публичного управления.

Соответственно, с упрощением законодательства, в частности, в процессуальной сфере, как пишут Н.А. Громошина и А.Т. Боннер, связана одна из современных тенденций развития права (наряду с дифференциацией и унификацией)⁷⁰⁶.

В любом современном государстве в связи с развитием общества и государства, в связи с процессами, происходящими под влиянием глобализации, национальное законодательство претерпевает значительное накопление (увеличение) массы нормативного материала и излишнюю загромождённость (заурегулированность), появление путаницы в нормативном регулировании и перекрытие, дублирование компетенции различных органов в одних и тех же областях управленческой деятельности, претерпевает другие проблемы, связанные с загромождённостью и «загрязнённостью» законодательства избыточным нормативным материалом. При наборе некоторой критической массы такое законодательство начинает существенно тормозить экономическое и другое развитие государства и общества, обретая характеристики «законодательной токсичности» в отношении публичного управления. Наиболее опасными результатами этого становятся несоблюдение принципа верховенства Закона, прогрессирующее падение управленческой способности государства, снижение эффективности публичного

⁷⁰³ Блох А. Законы Мёрфи для юристов: Пер. с англ. Е.Г. Гендель. – Мн.: Попурри, 2003. – 240 с. – С. 138.

⁷⁰⁴ Законы Мёрфи // <<http://www.mista.ru/merfy/>>.

⁷⁰⁵ Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). – СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015. – 388 с. – С. 199, 130.

⁷⁰⁶ Громошина Н.А., Боннер А.Т. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. – М., 2010.

управления, критический рост коррупции и в целом недоверия населения к законодательству и к власти.

Есть и объективные факторы, детерминирующие тренды усложнения законодательства в той части, в которой это хотя и не приводит к критическому падению качества регулирования, но всё равно снижает эффективность законодательства и эффективность его реализации, тормозит развитие общества и государства.

В докладе «Законодательные сложности и роль парламентов в эпоху глобализации» 1999 года Рабочей группы председателей парламентов европейских государств по качеству законодательства, созданной в Хельсинки в 1997 году, было заявлено, что «законодательные сложности в значительной степени являются результатом расширения демократии, развития современного общества и тенденции к глобализации», и были обозначены следующие объективные причины такого положения дел:

- эволюция рынков в глобальной и открытой экономике: национальные и наднациональные регуляторы рынков всё чаще и больше сталкиваются с необходимостью обеспечения интеграции и конкуренции;

- в государствах Европейского Союза процесс интеграции привёл к расширению законодательства как следствия принятого в ЕС регулирования и необходимости интеграции различных нормативных правовых актов и документов публичной политики;

- технологическое развитие требует всё более обширной и сложной формы регулирования, что необходимо постоянно адаптировать: расширение технических и научных знаний во всех областях влечёт за собой необходимость быстрого регулирования в глобальном масштабе и продолжающейся адаптации существующего законодательства;

- взаимозависимость событий, происходящих во всём мире, имеет устойчивое влияние на законодательство каждой страны и требует его постоянной адаптации;

- снижение возможностей крупных политических партий;

- большая сложность общества и его подсистем приводит к растущему спросу на законодательную защиту в отношении социальных групп и частных интересов;

- тенденция стремления к большему контрактному обеспечению общественных отношений порождает дальнейшие двусторонние и многосторонние правила, что в любом случае оказывает влияние и на прочие стороны; это может иногда создать рефлекс законодательной реакции, особенно в странах с традицией централизма;

- технологическое развитие информационных систем является одновременно контекстом и одной из причин расширения законодательства;

– демократические политические и избирательные циклы: чередование различных партий большинства у власти влечёт за собой существенные изменения, влияющие на законодательную политику, частота выборов на разных имеющих общенациональную значимость уровнях корреспондирует частоте законодательных обновлений⁷⁰⁷.

Фон Бисмарк как-то сказал, что «законы как колбаса – лучше не знать, как они сделаны». Но в любом случае, как пишет Эрнан Ампуэро, «применительно и к сосискам, и к законам мы требуем, чтобы они были хорошими»⁷⁰⁸.

Соответственно, актуализируется необходимость применения такого инструментария, как упрощение законодательства.

Упрощение законодательства (англ. – «*simplification of legislation*»; франц. – «*simplification législative*»; испан. – «*simplificación legislativa*»; нем. – «*vereinfachung der rechtsvorschriften*»; итал. – «*semplificazione legislativa*») означает применение принципов рациональности и соразмерности к законодательству и представляет собой интегральный инструментарий – часть общего набора инструментариев, свойственного для новой модели публичного управления, и отражает устоявшийся смысл понятия «упрощение» (как действия по снижению внутренней чрезмерной сложности, запутанности, конфликтности чего-либо) применительно к законодательству.

Антонио А. Мартино пишет, что миграция и реализация идей об упрощении законодательства ведёт отсчёт с 1970-х годов⁷⁰⁹.

Как было отмечено в уже упоминавшемся выше докладе «Законодательные сложности и роль парламентов в эпоху глобализации», «вопросу о “чрезмерной сложности законодательства” уделяется всё большее внимание во всех европейских странах, в государствах Европейского Союза, а также во многих международных организациях (Организация экономического сотрудничества и развития, МВФ и др.). Многие европейские правительства приняли обширные программы для упрощения законодательства»⁷¹⁰.

В настоящее время упрощение законодательства заявлено в качестве одного из приоритетов реформ публичного управления в целом

⁷⁰⁷ Legislative complexity and the role of Parliaments in the era of globalisation (Lisbon, May 1999) [Законодательная сложность и роль парламентов в эпоху глобализации] // <http://www.camera.it/_cppueg/ing/conferenza_odg_Conclusioni_Lisbona.asp>.

⁷⁰⁸ *Ampuero H.* La Evaluación de la Ley (o Cómo las Salchichas y las Leyes deben cumplir su Comedido) [Оценка закона (или как колбасы и законы должны выполнять свои задачи)] // <<http://www.legislarbien.com.ar/home.php?s=verA&id=75>>. – 04.05.2008.

⁷⁰⁹ *Martino A.A.* Simplificación y calidad en la legislación [Упрощение законодательства и его качество] // <<http://www.antonioanselmomartino.it/dmdocuments/Simplificacion.pdf>>. – 26 p. – P. 1.

⁷¹⁰ Legislative complexity and the role of Parliaments in the era of globalisation (Lisbon, May 1999) [Законодательная сложность и роль парламентов в эпоху глобализации] // <http://www.camera.it/_cppueg/ing/conferenza_odg_Conclusioni_Lisbona.asp>.

ряде государств мира (Испания, Италия, Франция, Польша, Румыния, Аргентина, Мексика, Венесуэла, Чили и др.).

Так, в соответствии с Программой реформы правового регулирования в Польше, принятой в 2006 году⁷¹¹, упрощение законодательства направлено не столько на уменьшение количества нормативных правовых актов и норм права, сколько на рационализацию законодательства, понимаемую как применение модели «горизонтального законодательства» вместо отраслевого, улучшение согласованности законодательства, на использование упрощённых, но в то же время более эффективных нормативных правовых средств. Как заявляется, «совершенствование качества нормативного правового регулирования направлено на достижение поставленных целей политики таким образом, чтобы это было проще, дешевле и эффективнее».

Во Франции принят ряд нормативно-правовых актов, уполномочивающих соответствующие органы государственной власти пересматривать законодательство с целью его упрощения, а также актов, осуществляющих упрощение действующего законодательства посредством внесения в него соответствующих изменений.

Так, например, статья 1 Закона Франции № 2004-1343 от 09.12.2004 «Об упрощении законодательства»⁷¹² определила, что, в соответствии с положениями статьи 38 Конституции Франции, Правительство вправе изменять и дополнять положения Закона Франции №78-753 от 17.07.1978 «О различных средствах улучшения отношений между администрацией и общественностью и о различных положениях административного, социального и налогового порядка»⁷¹³, а также иные положения законодательства, посвящённые доступу к административным документам и иным публичным данным. Статья 2 Закона Франции № 2004-1343 устанавливала, что Правительство Франции вправе принимать необходимые меры по согласованию определённого рода норм с целью их упрощения и достижения большей правовой определённости.

В качестве подобного рода примеров можно привести Закон Франции № 2015-177 от 16.02.2015 «О модернизации и упрощении

⁷¹¹ Program reformy regulacji, 2006 / Ministerstwo gospodarki // <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/8B7D02A4-0E03-47D9-8A9E-E0157C8F26A9/56451/ProgramReformyRegulacji_20062008.pdf>.

⁷¹² Loi № 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit // Journal officiel de la République Française. – 10.12.2004. – № 0287. – P. 20857. Version en vigueur au 20 décembre 2015. <<http://www.legifrance.gouv.fr>>.

⁷¹³ Loi № 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal // Journal officiel de la République Française. – 18.07.1978. – P. 2851. Version en vigueur au 20 décembre 2015. <<http://legifrance.gouv.fr>>.

законодательства и процедур в области правосудия и внутренних дел»⁷¹⁴, Закон Франции № 2011-525 от 17.05.2011 «Об упрощении и улучшении качества законодательства»⁷¹⁵ (содержал положения о внесении изменений в большое количество нормативно-правовых актов, включая уголовное законодательство), Закон Франции № 2007-1787 от 20.12.2007 «Об упрощении законодательства»⁷¹⁶, Закон Франции № 2009-526 от 12.05.2009 «Об упрощении и уточнении законодательства и упрощении процедур»⁷¹⁷.

В соответствии со Стратегией улучшения правового регулирования на уровне центральной публичной администрации на период 2008–2013 гг., принятой в Румынии в 2008 году, все мероприятия, которые проводятся в целях улучшения качества правового регулирования и основной целью которых является упрощение законодательства, должны осуществляться в соответствии со следующими принципами: 1) принцип соразмерности (пропорциональности, адекватности), в соответствии с которым предлагаемые инициативы не должны быть избыточными, а лишь следовать достижению поставленных целей, определённых необходимостью принятия соответствующего законодательства; 2) принцип эффективности, в соответствии с которым принимаемые нормы должны соответствовать поднимаемым при этом вопросам и должным образом оцениваться именно по их эффективности; 3) принцип научной обоснованности принимаемых норм⁷¹⁸.

Статья 1 Закона Автономного сообщества Каталония (Испания) № 10/2011 от 29.12.2011 «Об упрощении и улучшении нормативного правового регулирования»⁷¹⁹ устанавливает, что «целью этого закона является проведение в отношении юридического порядка административно-правовых реформ, необходимых для того, чтобы

⁷¹⁴ Loi № 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures // Journal officiel de la République Française. – 17.02.2015. – Texte 1.

⁷¹⁵ Loi № 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit // Journal officiel de la République Française. – 18.05.2011. – № 0115. – P. 8537. Version en vigueur au 20 décembre 2015. <<http://www.legifrance.gouv.fr>>.

⁷¹⁶ Loi № 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit // Journal officiel de la République Française. – 21.12.2007. – № 0296. – P. 20639. Version en vigueur au 20 décembre 2015. <<http://www.legifrance.gouv.fr>>.

⁷¹⁷ Loi № 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures // Journal officiel de la République Française. – 13.05.2009. – № 0110. – P. 7920. Version en vigueur au 20 décembre 2015. <<http://www.legifrance.gouv.fr>>.

⁷¹⁸ Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008–2013 / Guvernul României (Document de politică publică) // <http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/proiecte_finale/Strategia_BR_varianta_finala_aprobata_d_e_Guvern.pdf>. – 40 p. – P. 17.

⁷¹⁹ Ley № 10/2011, de 29 de diciembre de 2011, de simplificación y mejora de la regulación normativa // Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. – 30.12.2011. – № 6035. Vigencia desde 31 de Diciembre de 2011. Esta revisión vigente desde 12 de Diciembre de 2014. <http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-110-2011.html>.

упростить процедуры и обеспечить совершенствование правового регулирования». Согласно преамбуле этого Закона, он «направлен на ускорение процесса упрощения административных процедур», то есть в данном акте упрощение административных формальностей и процедур чётко увязывается с упрощением законодательства. Статья 2 указанного Закона Каталонии определяет принципы публичной управленческой деятельности: «Государственная политика должна быть основана на принципах административного и нормативного упрощения, рационализации публичной администрации, устранения обложения сборами, влекущими ненужные расходы как граждан, так и в рамках экономической деятельности».

В ряде государств действуют законы, сопряжённые с рассматриваемым кругом вопросов, посвящённые не столько упрощению законодательства, сколько упрощению административных процедур и формальностей, но включающие статьи об упрощении нормативного правового регулирования.

Так, в соответствии со статьёй 4 Органического закона Венесуэлы от 22.07.2008 «Об упрощении административных формальностей»⁷²⁰, «упрощение административных процедур направлено на упрощение, оптимизацию и ускорение процедур, реализуемых гражданами в отношениях с органами публичного управления с целью повышения эффективности, оперативности, актуальности и полезности этих процедур, для того, чтобы добиться большей скорости и функциональности в них, снижения операционных расходов, получения экономии бюджетных средств, чтобы покрыть финансовые недостатки и улучшить отношения публичной администрации с общественностью». Согласно статье 22 Органического закона Венесуэлы от 18.09.2001 «О государственной власти», организация государственной власти преследует цель достижения институциональной простоты⁷²¹.

Согласно статье 1 Закона Гондураса от 06.08.2002 «Об административном упрощении»⁷²², основной его задачей является «создание основы для упрощения и упорядочения административных процедур в целях обеспечения того, чтобы все государственные органы функционировали, исходя из требований экономичности, оперативности,

⁷²⁰ Ley Orgánica de Trámites Administrativos de la República Bolivariana de Venezuela de 22.07.2008 de Simplificación de Trámites Administrativos // <http://www.uc.edu.ve/Recursos_Humanos/archivos/PDFs/0019.pdf>.

⁷²¹ Законодательство Боливарианской Республики Венесуэла: Сб. документов: В 3 т. Т. 3. – М.: Международные отношения, 2012. – 528 с. – С. 13.

⁷²² Decreto Ejecutivo de la República de Honduras № 255-2002 de 06.08.2002 – Ley de Simplificación Administrativa // Diario Oficial La Gaceta. – 10 de agosto del 2002. – № 29 856. <[http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20de%20Simplificacion%20Administrativa%20\(actualizada-07\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20de%20Simplificacion%20Administrativa%20(actualizada-07).pdf)>.

эффективности и следуя духу служения, быстро и эффективно достигая удовлетворения заинтересованных сторон».

Статья 2 указанного Закона Гондураса устанавливает следующие цели административного упрощения:

«1) устранение ненужных норм, препятствующих административным процессам или дублирующих таковые, препятствующих оптимизации предоставления государственных услуг, неэффективных и стимулирующих поведение, противоречащее публичным интересам;

2) уточнение и упрощение иерархии и уточнение границ ответственности лиц, в соответствии с законом, участвующих в предоставлении услуг с полномочиями разрешать, контролировать и работать – так, чтобы не затягивать принятие решений и не препятствовать таковому;

3) сокращение общего количества административных и вспомогательных действий;

4) устранение произвола в принятии решений – с помощью всестороннего и своевременного распространения административных процедур и формальностей, позволяющих избежать чрезмерных требований, изменения процедур и сроков, установленных законом».

Упрощение законодательства считается одним из действенных способов и эффективных инструментов решения проблемы избыточности правового регулирования посредством сокращения количества нормативно-правовых актов с параллельным повышением их качества, а также согласованности, единства и гибкости всей системы законодательства государства.

Понятие упрощения законодательства

Словарь на официальном сайте Европейского Союза определяет упрощение законодательства как отсеивание лишнего в общем объёме законодательных норм посредством неукоснительного применения принципов необходимости и соразмерности. На практике упрощение законодательства нередко включает в себя переработку и формальную или неформальную консолидацию и/или кодификацию законодательства⁷²³.

Последний подход предполагает депозицию множества различных нормативно-правовых актов в определённой сфере общественных отношений с трансфером оставляемых (переносимых) и омологированных правовых норм в новый интегрирующий документ.

Однако следует отметить, что понятие упрощения законодательства не тождественно понятию систематизации законодательства, хотя

⁷²³ Simplification of legislation / Glossary [Упрощение законодательства / Глоссарий] // http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/legislation_simplification_en.htm.

очевидно, что определённые возможности упрощения законодательства его систематизация (прежде всего, кодификация) обеспечивает. Систематизация является (может являться) лишь одним из инструментов упрощения законодательства.

Упрощение законодательства предназначено не столько для ликвидации сложности законодательства, что зачастую просто неизбежно, сколько для того, чтобы убрать избыточную, редундантную сложность, появляющуюся при интенсивном принятии существенного количества нормативно-правовых актов на протяжении длительного времени, некоторые из них перестают соответствовать современным условиям и стандартам⁷²⁴, а также для того, чтобы упростить осуществление референций к таким актам⁷²⁵.

При упрощении законодательства первичным важнейшим ориентиром является сохранение целей и содействие достижению целей, которые изначально были поставлены законодателем, но с реализацией таких целей при помощи более подходящих, менее обременительных, более эффективных средств и механизмов. Другими словами, процесс упрощения законодательства должен основываться на принципе достижения наилучших результатов с наименьшими усилиями. Надлежащее упрощение законодательства должно быть нейтральным по отношению к поставленным политическим целям, без перекоса в ту или иную сторону, поскольку оно является лишь инструментом⁷²⁶.

Согласно нашей авторской дефиниции, **упрощение законодательства (как процесс и как искомая цель)** – это (реализуемая в целях повышения системной упорядоченности и эффективности системы законодательства, доступности и эргономичности, в том числе понятности, законодательства для потребителя) логика и топология проектирования и программирования и практической реализации мер по существенному снижению вплоть до исключения и последующей превенции критической редундантности (заурегулированности, избыточной загромождённости и тяжеловесности) и энтропийности (разупорядоченности, дезорганизованности) массива правовых норм, по отысканию, валидации и внедрению более рациональных и простых в закреплении и реализации инструментов правового регулирования.

⁷²⁴ Warsmann J.-L. Rapport sur la qualité et la simplification du droit [Доклад о качестве и упрощении права] // <<http://www.profession-comptable-2020.fr/wp-content/uploads/2011/05/99208.pdf>>. – 2008. – 204 p. – P. 76.

⁷²⁵ Farmer A. Simplifying EU Environmental Policy [Упрощение экологической политики ЕС] / European Parliament // <http://www.ecologic.eu/download/projekte/800-849/849/FC_3/SC_4_Study_Simplifying_EU_Envl_Policy_April_2007.pdf>. – 47 p. – P. 5.

⁷²⁶ Study on RoHS and WEEE Directives № 30-CE-0095296/00-09: Final report № 06/11925/AL / Directorate-General for Enterprise and Industry (European Commission) // <http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/pdf/rpa_study.pdf>. – 2008. – 320 p. – P. 1.

Инструменты упрощения законодательства

Антонио А. Мартино приводит в качестве эффективных инструментов упрощения законодательства следующие два:

– систематизация законодательства при строгом применении принципов необходимости и соразмерности;

– существенное снижение роста численности законов, в идеале – следование правилу «нулевой прирост законодательства», при акцентировании внимания на инвентаризации и усовершенствовании уже существующих законов⁷²⁷.

Последний пункт отражает сделанный в докладе «Законодательные сложности и роль парламентов в эпоху глобализации» 1999 года рабочей группы председателей парламентов европейских государств по качеству законодательства акцент на необходимости «оценки реальной потребности в новых законодательных мерах, в том числе оценки так называемого нулевого варианта, а именно оценки возможности достижения тех же целей без внесения каких-либо изменений в законодательство»⁷²⁸.

Настоятельная необходимость упрощения законодательства сегодня наиболее выражено признаётся в Европейском Союзе в силу наличия слишком объёмного, чрезмерно громоздкого законодательства, действующего в рамках Европейского Союза.

Как пишет Эрик ван ден Абееле, упрощение законодательства в рамках Европейского Союза предполагает четыре вида принимаемых мер: отмена тех нормативно-правовых актов, которые являются по ряду различных причин уже устаревшими; кодификация, состоящая в принятии новых нормативно-правовых актов, интегрирующих в себе основные положения, включая вносившиеся изменения; консолидация, так же способствующая уменьшению объёма законодательного материала и упрощению доступа к нему; а также пересмотр законодательства, являющийся более комплексным и сложным процессом, чем вышеупомянутые⁷²⁹. При этом пересмотр законодательства представляет собой процесс, предполагающий, что новый нормативно-правовой акт отменяет другие нормативно-правовые акты, положения которых, по сути, он заменяет, и сочетает в себе как изменение сути законодательства, так и

⁷²⁷ Martino A.A. *Semplificazione y calidad en la legislación* [Упрощение законодательства и его качество] // <<http://www.antonioanselmomartino.it/dmdocuments/Semplificacion.pdf>>. – 26 p. – P. 2–3.

⁷²⁸ *Legislative complexity and the role of Parliaments in the era of globalisation* (Lisbon, May 1999) [Законодательная сложность и роль парламентов в эпоху глобализации] // <http://www.camera.it/_cppueg/ing/conferenza_odg_Conclusioni_Lisbona.asp>.

⁷²⁹ *Abeele, van den E. The Better Regulation agenda: a 'new deal' in the building of Europe?* [Повестка дня «Лучшее регулирование»: «новая сделка» в строительстве Европы?] // *European Social Policy*. – 2009. – № 1. – 8 p. – P. 6. <<http://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Social-Policy/The-Better-Regulation-agenda-a-new-deal-in-the-building-of-Europe>>.

систематизацию той его части, которая осталась относительно неизменённой⁷³⁰.

Инструментами упрощения законодательства, согласно нашей концепции, выступают нижеследующие:

1) общие пересмотр, рационализация и омологация законодательства, повышение рациональности, логичности структурирования и системной упорядоченности в общем объёме нормативно-правового материала;

2) сокращение числа нормативных правовых актов, общего объёма и общей плотности (перегруженности) нормативного правового материала в рамках конкретных сегментов предметно-объектной области регулирования, снятие избыточной сложности (громоздкости и запутанности) правового регулирования по отдельным вопросам, в том числе для того, чтобы сделать законодательство более целесообразным и адекватным, более соответствующим запросам целевых групп;

3) общее повышение качества нормативного правового регулирования, исключение дублирований и неясностей в нормативном правовом регулировании, ликвидация устаревших или избыточных правовых норм и нормативных правовых актов, ликвидация правовых пробелов и т.д., в том числе посредством кодификации, рекодификации и декодификации законодательства;

4) унификация и/или стандартизация юридических процедур с одновременным их упрощением (в прямом смысле этого слова) и снятие избыточных барьеров, прежде всего в части снижения редундантной «плотности» регулирования хозяйственной деятельности, в том числе:

– сокращение общего количества обязательных к получению лицензий и разрешений, обязательных уведомлений;

– сокращение временных и финансовых затрат на создание юридического лица, упрощение процедур регистрации юридических лиц;

– упрощение процедур выдачи (оставляемых после «санации», пересмотра) обязательных к получению лицензий и разрешений, обязательных процедур уведомлений; устранение избыточных, ненужных разрешений, предусмотренных для получения гражданами и организациями;

– понижение бремени трудностей, связанных с предоставлением финансовой, налоговой и бухгалтерской отчётности, сокращение ежегодных расходов для юридических лиц по управлению указанной отчётностью;

⁷³⁰ Farmer A. Simplifying EU Environmental Policy [Упрощение экологической политики ЕС] / European Parliament // <http://www.ecologic.eu/download/projekte/800-849/849/FC_3/SC_4_Study_Simplifying_EU_Envl_Policy_April_2007.pdf>. – 47 p. – P. 5.

5) сокращение общего числа и сужение сегментов предметно-объектной области нормативного правового регулирования с расширением практики признания и легитимации государством отдельных положений внеправовых систем нормативной регламентации (*lex sportiva*, *lex mercatoria*, *lex canonica* и др.);

6) принятие «закона о законах», устанавливающего жёсткие требования к юридическому порядку, к формам и содержанию нормативных правовых актов;

7) комплекс мер по предоставлению пользователям развёрнутых детализированных и понятных толкований и разъяснений законодательства.

Недостатки, риски и пределы возможностей использования упрощения законодательства

Несмотря на множество положительных результатов упрощения законодательства и на то что в идеале это – политически нейтральный процесс, данный концепт также имеет и недостатки, а применение такого может в некоторых случаях повлечь за собой ряд негативных последствий.

Жан-Люк Варсман считает упрощение законодательства «опасной иллюзией», поскольку, по его мнению:

– не всё может подвергаться упрощению в принципе, а также потому, что упрощение может осуществляться лишь до некоторых пределов, а вот до каких именно пределов – вопрос достаточно сложный, и на него не может быть универсального ответа;

– избыточное упрощение законодательства может быть действительно вредным, учитывая возрастающую необходимость правового регулирования с учётом потребностей общества;

– излишняя, чрезмерная упрощённость может повлечь за собой нестабильность, низкое качество, дефектность законодательства;

– упрощение законодательства, не продуманное надлежащим образом и недостаточно контролируемое, может нивелировать результаты уже приложенных ранее в рамках публичного управления усилий⁷³¹.

Поэтому упрощение законодательства должно производиться достаточно осторожно.

Кроме того, важно отметить, что существуют и ограничительные факторы, определяющие пределы упрощения законодательства, в их числе нижеследующие:

⁷³¹ Warsmann J.-L. Rapport sur la qualité et la simplification du droit [Доклад о качестве и упрощении права] // <<http://www.profession-comptable-2020.fr/wp-content/uploads/2011/05/99208.pdf>>. – 2008. – 204 p. – P. 74.

– публичные интересы, определяющие соответствующие функции публичной администрации;

– объективная тенденция усложнения общественных отношений в определённых областях, что объективно обуславливает тенденцию усложнения нормативно-правового регулирования в этих областях;

– наличие целого ряда областей общественных отношений, из которых государство по объективным причинам не может уйти со своим нормативным правовым регулированием, вверив эти вопросы механизмам саморегулирования.

Тем не менее, при должной организации процесса необходимость упрощения законодательства обуславливает императив постоянности реализации данного инструмента, а его значение выводит его на уровень одного из важнейших элементов «новой» модели публичного управления.

§ 7.4. Публичные услуги

Понятие «публичные услуги», охватывающее понятия «государственные услуги» и «муниципальные услуги», тесно связано с понятиями публичной власти и публичного управления, имеет самое непосредственное отношение к целям, задачам, формам и результатам деятельности органов государственного и муниципального управления.

Публичные услуги оказывались органами власти с древнейших времён: услуги по охране и сопровождению торговых караванов, по строительству систем водоснабжения населённых пунктов, строительству и содержанию дорог и мостов, по помолу зерна на государственных мельницах, помощь в развитии ремёсел и др. Эти услуги предоставлялись органами публичной власти наряду с выполнением указанными органами своих функций: поддержание правопорядка и борьба с преступностью, функционирование полиции, охрана и оборона территории государства от внешних врагов, противопожарная охрана, санитарно-эпидемиологические мероприятия во время эпидемий и мн. др.

Со временем менялись значение и вес публичных услуг в общем объёме производимого публичной властью интегрального организационно-деятельностного продукта, усложнялась внутренняя структура объёма оказываемых публичной властью публичных услуг и механизмы их предоставления. Это обуславливалось изменениями условий, в которых предоставлялись (предоставляются) публичные услуги (изменения налоговой политики государства, демографический кризис и др.). Причём в последние десятилетия, особенно в контексте происходящих реформ самих основ модели публичного управления, эти условия меняются достаточно быстро, что предопределяет прогрессирующие изменения в требованиях к предоставляемым публичным услугам, их содержанию и формам, эффективности и надёжности системы предоставления публичных услуг.

Природа и содержание публичных услуг

Существование публичной власти в восприятии личности и общества оправданно постольку, поскольку таковая должным образом реализует свои функции и обеспечивает предоставление публичных услуг обществу, семье, личности, организациям и т.д. Именно поэтому понятие публичных услуг является одним из центральных понятий в общей теории публичного управления (а также важным понятием для науки административного права).

Оказание публичных услуг органами публичной власти имеет высокое государственное и социальное значение. Государственные услуги, связанные с выдачей документов и изменением в них записей, имеют юридическое значение для статуса человека (статуса личности, профессионального статуса и пр.). Гарантированные государством медицинские услуги (наряду с медицинской помощью) являются средством объективации конституционных гарантий охраны здоровья граждан. Публичные услуги, связанные с обеспечением населения водой, электричеством, газом, с обеспечением вывоза и переработки мусора и т.д., играют важную роль в экономическом и социальном развитии, а качественное их предоставление является необходимым условием должного функционирования и жизнеобеспечения населённого пункта, территории. Можно перечислить множество различных групп публичных услуг, имеющих высокое юридическое и фактическое значение для жизни человека, семьи и другого микросоциума, социальной группы, народа, общества в целом.

Государство в целом и органы публичной власти имеют одной из целей своего функционирования обеспечение социального оптимума, пишет Жиль Гюльельми, и достичь этого можно двумя основными способами: во-первых, изданием правовых норм, направленных на упорядочение общественных отношений посредством установления определённых стандартов поведения, которые обеспечиваются угрозой наказания (при их нарушении) и гарантируются государством. Вторым же способом является предоставление определённых услуг, направленных на удовлетворение коллективных потребностей общества⁷³². Недостатком этого подхода является отсутствие в нём учёта функций публичной власти.

Публичные услуги совокупно представляют собой крупный сегмент производимого органами публичного управления интегрального результирующего организационно-деятельностного продукта – наряду с выполнением функций (в том числе регулирующей функции), обеспечением самовоспроизводства и функционирования, с производством государственных работ.

При этом, по мнению Леона Дюги, «те, кто имеют властные полномочия, не имеют субъективного права на государственную власть, однако они несут обязанность использовать свои властные полномочия для организации предоставления публичных услуг и осуществления контроля за их предоставлением»⁷³³.

⁷³² *Guglielmi G.J.* Une introduction au droit du service public [Введение в правовое регулирование государственной службы] // <<http://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/INTRODSP.pdf>>. – 74 p. – P. 2.

⁷³³ *Duguit L.* Les transformations du droit public [Трансформации публичного права]. – Paris: Librairie Armand Colin, 1921. – xix; 285 p. – P. xviii.

Пол Гроут определяет публичные услуги как совокупность услуг, предоставляемых группам лиц при активном участии публичной власти в их предоставлении, финансировании и регулировании, когда существует возможность того, что рынок не в состоянии будет справиться с предоставлением такого рода услуг самостоятельно⁷³⁴.

Документы Европейского Союза определяют публичные услуги, в частности, как «услуги общего экономического интереса», представляющие собой экономическую деятельность, которую органы публичной власти определяют как имеющую особенно большое значение для граждан и которая не осуществлялась бы, если бы не имело место вмешательство со стороны публичного сектора⁷³⁵.

Закон Великобритании от 2012 года «О публичных услугах (их значении для общества)»⁷³⁶ осуществляет правовое регулирование отдельных вопросов, касающихся предоставления публичных услуг органами публичной власти, в том числе посредством их закупки у частных поставщиков. Пункт 3 статьи 1 указанного Закона Великобритании устанавливает, что орган публичной власти, предоставляющий публичные услуги или содействующий их предоставлению, обязан учитывать то, как именно предоставление публичных услуг выбранным им образом может улучшать экономическое, социальное и экологическое благополучие соответствующего региона, где предполагается предоставление таких услуг, а также обязан учитывать то, как данный орган публичной власти может действовать, осуществляя проведение процесса закупок услуг, с точки зрения обеспечения таких улучшений⁷³⁷.

Данный нормативный правовой акт установил обязанность органов публичной власти и уполномоченных должностных лиц в этом государстве учитывать социальные последствия принимаемых ими решений⁷³⁸.

Закон Колумбии от 11.07.1994 № 142 «О создании режима предоставления публичных коммунальных услуг и об установлении иных

⁷³⁴ *Grout P.A. Private delivery of public services* [Частное предоставление публичных услуг] / The Centre for Market and Public Organisation // <<http://www.bristol.ac.uk/cmppo/publications/publicservices/ppfinal.pdf>>. – 26 p. – P. 6.

⁷³⁵ *Services of General Economic Interest: Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP* [Услуги общего экономического интереса: заключение, подготовленное Государственной группой помощи EAGCP] / State Aid Group of Economic Advisory Group on Competition Policy // <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.pdf>. – 8 p. – P. 1.

⁷³⁶ *Public Services (Social Value) Act 2012* // <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/enacted>>.

⁷³⁷ *Public Services (Social Value) Act 2012* // <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/enacted>>.

⁷³⁸ *Social value act has potential to transform public services* [Акт о социальной ценности имеет потенциал для преобразования сферы публичных услуг] // <<http://www.ncvo-vol.org.uk/news/public-services/social-value-act-has-potential-transform-public-services>>.

положений»⁷³⁹ предусматривает оказание определённого рода услуг публичным сектором в целях улучшения качества жизни их потребителей, компенсации недостаточной платежеспособности пользователей таких услуг, а также эффективного, постоянного и непрерывного предоставления таких услуг (статья 2).

В Австралии федеральным правительством, правительствами штатов и территорий, а также местными органами власти в 1998 году была подписана «Хартия предоставления публичных услуг в поликультурном обществе»⁷⁴⁰, отражающая национальные подходы к оказанию публичных услуг⁷⁴¹. Согласно указанной австралийской Хартии, политика предоставления публичных услуг должна основываться на обеспечении равного доступа и справедливости для того, чтобы публичные услуги могли удовлетворять потребности лиц с разными языковыми и культурными традициями, давая им возможности в полной мере участвовать в экономической, социальной и культурной жизни. Хартия также установила принципы разработки, предоставления, контроля и оценки предоставления качественных публичных услуг, отнеся к их числу принципы информационной открытости (подразумевает необходимость применения поставщиками публичных услуг стратегий информирования клиентов о предоставляемых услугах и правах их потребителей, а также необходимость получения их мнения относительно стандартов предоставления публичных услуг), а также принципы доступности, ответственности, эффективности, действенности и подотчётности⁷⁴².

Секретариатом межпрофсоюзного объединения поставщиков публичных услуг в Квебеке (Канада) была принята «Хартия предоставления публичных услуг», которая установила, что государство при оказании публичных услуг должно руководствоваться принципом уважения прав и свобод граждан, требующим наличия условий, необходимых для осуществления и устойчивого обеспечения таких прав и свобод. Согласно Хартии, нормы, регулирующие предоставление публичных услуг, должны быть направлены на то, чтобы гарантировать всем гражданам равное отношение посредством обеспечения нейтральности и беспристрастности

⁷³⁹ Ley № 142 de 11.07.1994 por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones // <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>>.

⁷⁴⁰ Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society [Устав государственной службы в культурно-разнообразном обществе] // Australian Multiculturalism for a New Century: Towards Inclusiveness / National Multicultural Advisory Council. – Canberra, 1999. – 126 p. – P. 112–118. <<http://www.immi.gov.au/media/publications/multicultural/nmac/report.pdf>>.

⁷⁴¹ Access and Equity Annual Report 2005 // <<http://www.immi.gov.au/about/reports/access-equity/access-equity-2005/>>. – 95 p. – P. 21.

⁷⁴² Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society [Устав государственной службы в культурно-разнообразном обществе] // Australian Multiculturalism for a New Century: Towards Inclusiveness / National Multicultural Advisory Council. – Canberra, 1999. – 126 p. – P. 112–118. <<http://www.immi.gov.au/media/publications/multicultural/nmac/report.pdf>>.

при реализации публичного управления и при предоставлении публичных услуг; защиту физической и психической целостности граждан посредством обеспечения здравоохранения, безопасности и предоставления социальных услуг; надлежащее качество окружающей среды посредством применения эффективных механизмов её охраны; справедливое и беспристрастное перераспределение коллективного богатства посредством применения разумных социальных и налоговых мер; передачу знаний и развитие культуры, создание условий для личностного развития посредством обеспечения доступа к государственному образованию, а также должны быть направлены на обеспечение доступности, справедливости предоставления и надлежащего качества публичных услуг. Кроме того, в указанной Хартии подчёркивается незаменимая роль публичных услуг в экономическом и региональном развитии, а также их роль в осуществлении территориального планирования, а также в обеспечении и реализации интересов потребителей таких услуг⁷⁴³.

Понятие публичных услуг в законодательстве Российской Федерации

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 29.07.2017)⁷⁴⁴, **«государственные (муниципальные) услуги (работы) – услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами».**

Но прежде всего, в России правовой порядок оказания публичных услуг определён Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁷⁴⁵.

Юрико-лингвистический анализ, проведённый на предмет выявления корректности основных понятий, использованных в Федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», даёт необходимые и достаточные основания для вывода о том, что

⁷⁴³ Charte des services publics [Устав государственной службы] / Le Secrétariat intersyndical des services publics // <http://www.sisp.qc.net/fileadmin/SITES/SISP/documents_SISP/Charteweb.pdf>.

⁷⁴⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823. В ред. от 29.07.2017 – СПС «Гарант».

⁷⁴⁵ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2010. – № 31. – Ст. 4179. В ред. от 28.12.2016 – СПС «Гарант».

многие ключевые системообразующие термины и нормы рассматриваемого Федерального закона недостаточно юридико-технически и лингвистически проработаны.

Закреплённые пунктами 1 и 2 статьи 2 определения понятий «государственная услуга» и «муниципальная услуга», претендующие на представление разъясняющей смысл этих понятий интерпретации, в действительности, не раскрывают надлежащим образом содержания, сущности, природы этих понятий и иных их значимых содержательных особенностей, позволяющих отграничить понятие «услуга».

Между тем, данный вопрос является весьма актуальным и принципиальным. Неадекватные и субверсивные⁷⁴⁶ попытки отдельных «реформаторов» свести функционирование системы здравоохранения исключительно к понятию «медицинской услуги», а системы образования – исключительно к понятию «образовательной услуги» вызвали устойчивое негативное отношение в общественном сознании к понятию «государственная услуга», ныне весьма часто критикуемому не только в политических выступлениях, но и в серьёзных экспертных научных аналитических публикациях.

Терминологическая неразработанность понятий «государственная услуга» и «муниципальная услуга», отсутствие законодательного закрепления чётких юридических формулировок определений этих понятий, атрибутирование этим понятиям в общественном сознании негативной семантики и связывание таковых с не менее негативными контекстом и коннотацией может существенно затормозить позитивное развитие российского законодательства о государственных и муниципальных услугах и о федеральной контрактной системе, затруднит эффективное правоприменение в рамках этого законодательства.

Поэтому чрезвычайно важны разработка и закрепление чётких и юридически корректных дефиниций понятий «государственная услуга» и «муниципальная услуга», дающих исчерпывающую интерпретацию содержания этих понятий. Но рассматриваемый Федеральный закон эту задачу должным образом не реализует.

Процитируем (с изъятиями перечислений органов, предоставляющих соответствующие услуги, заменив их для выявления логического и семантического ядра соответствующего определения словами-маркерами в квадратных скобках) и разберём эти формулировки определений (приведём логический и лексический разбор этих определений):

«государственная услуга, предоставляемая [органом], – деятельность по реализации функций [органа], которая осуществляется

⁷⁴⁶ **Субверсивный** – подрывной, разрушительный, ниспровергающий, крайне пагубный. – *Прим. авт.*

по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий [органов]» (пункт 1 статьи 2);

«**муниципальная услуга**, предоставляемая [органом], – **деятельность по реализации функций** [органа], которая осуществляется **по запросам заявителей** в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения...» (пункт 2 статьи 2).

Контент-анализ, структурно-логический анализ и семантический анализ квинтэссенций этих определений позволяет выявить применённую для формулирования определений пунктов 1 и 2 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ логическую блок-схему (слово «деятельность» опускаем, поскольку очевидно, что реализация функций может происходить только через деятельность):

услуга = реализация функций [органа] → [каких функций или в каких условиях?] → по запросам заявителей.

Сняв таким образом словесные «навороты», сделав содержательную выжимку из формулировок определений, мы видим, что определения пунктов 1 и 2 статьи 2 рассматриваемого Федерального закона являются юридически некорректными, обладают существенными недостатками, поскольку не позволяют содержательно чётко и недвусмысленно определить содержание нужных понятий.

Притом что поставка публичных услуг может быть обозначена как реализация функции государства в целом или конкретного органа публичного управления, вместе с тем, отождествление собственно услуги с реализацией функции (функций) органа публичной власти (перечисление органов здесь опустим) является юридически и фактически необоснованным, поскольку тем самым содержательно размываются оба понятия, а вся деятельность органов государственного и муниципального управления парадоксальным образом сводится только к услугам.

Но, к примеру, выполнение Федеральной службой безопасности своих государственных функций по борьбе с терроризмом, по осуществлению разведывательной деятельности и др. (статья 8 Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 18.06.2017) «О федеральной службе безопасности»⁷⁴⁷) никаким образом не получится интерпретировать как осуществление государственных «услуг». Таких примеров из деятельности различных органов государственной власти можно привести бесконечный ряд.

⁷⁴⁷ Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 10.04.1995. – № 15. – Ст. 1269. В ред. от 18.06.2017 – СПС «Гарант».

Следовательно, в дефиниции должен был быть закреплён критерий, отграничивающий собственно «услуги» от более широкого, согласно смыслу пунктов 1 и 2 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ, понятия «реализация функции органа», в состав которого указанные нормы включают (частным случаем) понятие «услуга».

Но ничего такого в содержании исследуемых формулировок мы не обнаруживаем, кроме лексической конструкции «по запросам заявителей». То есть рассматриваемые понятия («государственная услуга», «муниципальная услуга»), сами по себе неясные и требующие чёткой интерпретации, раскрываются через другие содержательно неопределённые понятия. Нигде и никак не раскрыто содержание словосочетаний «по запросам заявителей» и «государственные и муниципальные функции».

Пункт 3 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ формально содержит определение понятия «заявитель», но не определяет должным образом понятия «запрос» (кроме понятия «межведомственный запрос» в пункте 10 статьи 2). Единственно, что становится ясно из указанного определения, – это то, что этот запрос может быть письменным, устным или выраженным в электронной форме.

Впрочем, даже если бы в рассматриваемом Федеральном законе и было закреплено определение понятия «запрос», это не спасало бы положения, поскольку это всё равно не позволило бы понятным образом разграничить понятия «реализация функции» и «оказание услуги».

Сочетание этих недостатков не позволяет отграничить от ситуации оказания государственной услуги заявителю по его запросу множество ситуаций, определяемых деятельностью органов публичной власти, являющихся следствием этой деятельности или сопряжённых с таковой, например – предоставление государственной защиты участнику уголовного судопроизводства, в соответствии с Федеральным законом от 20.08.2004 № 119-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»⁷⁴⁸. В этом Федеральном законе по очевидным причинам ни разу не употреблено слово «услуга», а государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства – это, согласно определению статьи 1 указанного Федерального закона, есть «осуществление ... мер безопасности, направленных на ..., а также мер социальной поддержки...».

⁷⁴⁸ Федеральный закон от 20.08.2004 № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 23.08.2004. – № 34. – Ст. 3534. В ред. от 07.02.2017 – СПС «Гарант».

Между тем, согласно Федеральному закону от 20.08.2004 № 119-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», «меры безопасности осуществляются на основании письменного заявления защищаемого лица или с его согласия» (часть 2 статьи 16). Не представляется возможным содержательно отграничить это заявление, связанное с истребованием от органов государственной власти исполнения ими установленной законом функции (госзащиты), от предусмотренного Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» «запроса». И причина – в упречном (в этой части) дефинитивно-терминологическом ряде 210-го Федерального закона.

Таких примеров можно привести очень длинный ряд.

Сказанное выше является весьма актуальным в смысле определения путей совершенствования законодательства Российской Федерации в условиях, когда ряд постановлений Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации синонимизируют понятия «услуга» и «функция» (что требует незамедлительного исправления, поскольку ведёт к выхолащиванию смысла государственности и функций государства, к коммерциализации государства и его аппарата, что на практике выливается обычно в масштабную коррупцию).

Так, Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861 (ред. от 30.05.2017) «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)»⁷⁴⁹ многократно использует лексическую конструкцию «услуги (функции)».

Характерны наименования утверждаемых указанным Постановлением документов:

– Положение о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных **услуг (функций)**»;

⁷⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» (вместе с «Положением о федеральной государственной информационной системе "Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)"», «Правилами ведения федеральной государственной информационной системы "Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)"», «Положением о федеральной государственной информационной системе "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)"», «Требованиями к региональным порталам государственных и муниципальных услуг (функций)») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 31.10.2011. – № 44. – Ст. 6274. В ред. от 30.05.2017 – СПС «Гарант».

– Правила ведения федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных **услуг (функций)**»;

– Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных **услуг (функций)**»;

– Требования к региональным порталам государственных и муниципальных **услуг (функций)**.

Написание «**услуги (функции)**», по правилам русского языка, в данном контексте, синонимизирует эти два понятия.

Вся эта терминологическая и парадигмальная неразбериха существенно затрудняет применение Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁷⁵⁰ и понижает эффективность его регулирующего действия. Рассматриваемый Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ обладает и другими терминологическими недостатками.

Определение понятия и существенные признаки публичных услуг

Так что же есть публичные (государственные / муниципальные) функции, а что публичные (государственные / муниципальные) услуги?

С учётом подходов, отражённых в работах Луи Роллана, Жюльи Гюльельми и ряда других авторов, следует отметить, что предметы публичных услуг исторически относились и относятся к исключительной компетенции органов публичной власти (в рамках «традиционной» модели публичного управления), либо услуги оказываются в случаях, когда дефицит или полное отсутствие частной инициативы в предоставлении такого рода услуг при условии их особой социальной или правовой важности вынуждают органы публичной власти брать оказание (предоставление) этих услуг на себя.

Понимание и интерпретация понятия «публичные услуги» изменялись и изменяются во времени и в пространстве – в зависимости от специфики реализуемой в данном конкретном государстве и в данный период системы принципов и подходов публичного управления. Хотя какая-то неизменная (общая) часть этого понятия всё же может быть вычленена.

⁷⁵⁰ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2010. – № 31. – Ст. 4179. В ред. от 28.12.2016 – СПС «Гарант».

Согласно нашей авторской дефиниции, **публичные услуги** – это реализуемая в целях и в рамках публичного управления в публичных интересах исторически относимая к компетенции органов публичного управления деятельность (форма деятельности) и результат (продукт) такой деятельности по предметам, находящимся в исключительной компетенции публичной власти (в рамках «традиционной» модели публичного управления), или в случаях, когда дефицит или полное отсутствие частной инициативы в предоставлении такого рода услуг при условии их особой социальной и/или правовой важности вынуждает публичную власть брать оказание этих услуг на себя, [деятельность,] организованная и реализуемая в соответствии с положениями законодательства, направленная на постоянное, универсальное и регулярное удовлетворение сопряжённых с публичными интересами дискретных партикулярных потребностей личности, семьи, общества (и его социальных институтов и страт), организаций.

Согласно нашей концепции, обоснованно выделять нижеследующие **существенные признаки публичных услуг, позволяющие отграничить их от публичных функций (функций органов публичной власти)**:

1) **признак дополнительности** (дополнительности публичных услуг по отношению к функциям органов публичного управления);

2) **признак партикулярности (частности)** публичных услуг (публичные услуги связаны с удовлетворением конкретных партикулярных (частных) потребностей и запросов, сопряжённых с публичными интересами);

3) **признак дискретности** (раздельности, по-разового характера) публичных услуг;

4) **признак конкретной семантической определённости (названности, артикулированности), чёткости и узости** (в отличие от функций органов публичной власти, которые в законодательстве в абсолютном большинстве случаев исчерпывающе чётко не определены); более узкий характер понятия (более узкая охватываемая понятием семантическая область).

О. Сизова выделяет ещё и формальный признак: «На практике отличительной особенностью государственных услуг является необходимость формирования государственного задания»⁷⁵¹.

В определённой сфере общественных отношений функция (функции) органа публичного управления может (могут) включать предоставление публичных услуг, даже выражаться в этом. В целом, оказание публичных услуг (непосредственное оказание государственных

⁷⁵¹ Сизова О. Услуги и функции: найдите 10 отличий // Госуслуги: планирование, учёт, налоги. – 2012. – № 3. – С. 23–27. – С. 24.

услуг и (прямое или опосредованное) обеспечение оказания муниципальных услуг) – это одна из функций государства.

Соответственно, оказание публичных услуг может быть связано с публичным управлением в нескольких формах:

1) оказание публичных услуг является инструментом непосредственно публичного управления, одной из основных форм и одним из продуктов публичной власти;

2) орган публичной власти организует оказание публичных услуг негосударственными субъектами, обеспечивает управление системой такого предоставления публичных услуг и его диспетчерское (координирующее) обслуживание, осуществляет контроль функционирования этой системы.

Одними из основных поставщиков государственных услуг являются соответствующие государственные органы исполнительной власти в данной сфере.

Виды публичных услуг

Публичные услуги могут быть классифицированы по разным основаниям, могут быть:

- рыночными и нерыночными;
- платными и бесплатными;
- систематическими типовыми и разовыми казуальными (исходя из конкретного уникального случая);
- длящимися и дискретными⁷⁵²;
- комплексными и ординарными (унитарными, простыми, единичными).

Принципы оказания публичных услуг

Следует выделить нижеследующие принципы оказания публичных услуг:

- принцип доступности публичных услуг для целевой аудитории потребителей таких услуг (включая запрет дискриминации);
- принцип непрерывности, логической последовательности и преемственности предоставления публичных услуг (хотя таковые, сами по себе, в большинстве своём дискретны);
- принцип неперсонифицированности публичных услуг в отношении потребителей;
- принцип эффективности;

⁷⁵² **Дискретность** – свойство, противопоставляемое непрерывности, прерывность. – *Прим. авт.*

- принцип оказания публичных услуг дóлжного качества, отвечающих запросам и потребностям потребителей;
- принцип подотчётности органов публичной власти, оказывающих публичные услуги;
- принцип транспарентности механизмов и процессов предоставления публичных услуг;
- принцип адаптивности и оперативной адаптируемости публичных услуг к изменяющимся условиям;
- принцип идеологической нейтральности и светскости системы оказания публичных услуг;
- принцип превалирования публичных интересов над частными.

§ 7.5. Государственные работы

Определение понятия «государственные работы» в законодательстве Российской Федерации отсутствует. Да и само это понятие встречается в законодательстве Российской Федерации весьма редко.

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 29.07.2017)⁷⁵³, «**государственные** (муниципальные) услуги (**работы**) – услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами».

Приказ Министерства спорта Российской Федерации от 14.10.2013 № 801 (ред. от 02.02.2015) «Об утверждении Ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства спорта Российской Федерации федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности» (признан утратившим силу Приказом Минспорта России от 06.04.2016 № 376, но имеющий определённый исследовательский интерес) предусматривал проведение **государственных работ**, к числу которых указанным актом были отнесены:

- проведение прикладных научных исследований;
- работы по подготовке спортивных сборных команд Российской Федерации, включая: организацию и проведение тренировочных мероприятий; научно-методическое обеспечение; финансовое обеспечение; материально-техническое обеспечение, в том числе обеспечение спортивной экипировкой, спортивным оборудованием и инвентарём;
- работы по обеспечению участия спортивных сборных команд Российской Федерации в международных спортивных соревнованиях (Олимпийские игры, Паралимпийские игры, Сурдлимпийские игры, чемпионаты и кубки мира, чемпионаты и кубки Европы, иные международные спортивные соревнования);
- работы по организации и проведению межрегиональных, всероссийских, международных физкультурных мероприятий в соответствии с Единым календарным планом межрегиональных,

⁷⁵³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823. В ред. от 29.07.2017 – СПС «Гарант».

всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;

- работы по организации и проведению всероссийских спортивных мероприятий (чемпионатов, финалов кубков, первенств России и других всероссийских спортивных соревнований) в соответствии с Единым календарным планом межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;

- работы по организации и проведению международных спортивных мероприятий на территории Российской Федерации (Олимпийские игры, Паралимпийские игры, Сурдлимпийские игры, чемпионаты и кубки мира, чемпионаты и кубки Европы, иные международные спортивные соревнования);

- работы по подготовке спортивного резерва, в том числе: организация и проведение тренировочных мероприятий; организация и проведение Спартакиад учащихся России, Спартакиад молодёжи России, Всероссийских универсиад; координация мероприятий по разработке и реализации методических материалов, рекомендаций и программ по подготовке спортивного резерва;

- работа по хранению, изучению, обеспечению сохранности и безопасности предметов Музейного фонда Российской Федерации;

- работа по формированию и учёту Музейного фонда Российской Федерации;

- методическая работа в установленной сфере деятельности;

- работа по организации и проведению фестивалей, выставок, смотров, конкурсов, конференций;

- управление, эксплуатация, обслуживание и материально-техническое обеспечение недвижимого имущества Министерства спорта Российской Федерации.

Согласно нашей авторской дефиниции, **государственные работы** – это реализуемая в целях и в рамках государственного управления в публичных интересах (не в инструментально-организационных внутренних целях государственного органа) деятельность (форма деятельности) государственного органа (и/или находящихся в его ведении государственных учреждений), разовая или систематическая, и результат (продукт) такой деятельности (по предметам, находящимся в исключительной компетенции органов государственной власти). **Государственные работы отличаются от государственных услуг** отсутствием привязки государственных работ к обращениям заявителей (или к иным формам инициирования действий третьих лиц не из числа руководителей или персонала органов государственного управления).

§ 7.6. Замедлитель (ингибитор) как инструмент государственного управления

Помимо инструментов стимулирования (катализации – активного способствования ускорению, расширению, развитию и т.п.) в отношении определённых желательных процессов и отношений, органы государственного управления могут быть поставлены перед необходимостью замедлить и затруднить какие-то неприемлемые (с точки зрения государства) процессы, феномены, события или отношения, редуцировать возможности их развития в нежелательном направлении или с нежелательными параметрами.

На это направлен своим действием такой инструмент государственного управления, как замедлитель (ингибитор). На уровне муниципального управления этот инструмент используется редко.

Замедлитель – искусственная помеха или комплекс помех.

И, как ни странно, это – один из инструментов государственного управления.

Этот инструмент используется при следующих условиях:

1) когда государство не в состоянии по тем или иным причинам запретить, пресечь или существенно напрямую ограничить определённые отношения, феномены, события или процессы (в силу ли обоснованного опасения острого резонансного негативного социального реагирования со стороны общества на такие действия государства, в силу ли существенной ригидности (невосприимчивости, устойчивости к воздействию) и резистентности (сопротивляемости) предметно-объектной области государственного управления к государственному управленческому воздействию и влиянию),

но при этом всё же

2) стремится максимально редуцировать (свести к самому минимуму) такие отношения или процессы, а в силу вышесказанного вынуждено действовать средствами непрямого и неявного (иногда – латентного) действия.

Чисто **инструментально** могут применяться следующие **способы**:

1) «прошивка» («пробивка») среды деятельности «замедлителями»: – создание высокоинертной, замедляющей среды (призванной через создание и провоцирование многочисленных помех, проблем и/или затруднений (судебные тяжбы, бесконечные проверки и проч.) «задёргать», «замотать» объект-жертву, чью деятельность решено затруднить, а жизнь – осложнить), критически значительно затрудняющей и редуцирующей (фактически мягко блокирующей) активность объекта-жертвы;

– дополнительное введение обязательных к исполнению (объектом-жертвой, на которого рассчитан своим действием данный подход) процедурных этапов и действий, что замедляет его деятельность до такого состояния, что она становится невыгодной и/или слишком сложной и затратной (по финансовым, временным или людским затратам) и постепенно вынужденно снижается или затухает (вплоть до полного сведения на нет);

– создание условий, при которых работа основных ресурсов объекта-жертвы (или ключевых ресурсов, которыми объект-жертва постоянно активно пользуется и которые для него существенно важны) замедляется и затрудняется до такой степени, что ими становится практически невозможно пользоваться;

– «прошивка» системы коммуникаций (интерреляций) объекта-жертвы (внутри него или с внешними субъектами и объектами) замедлителями и избыточными искусственными помехами (барьерами);

2) создание условий, в которых априорная принципиальная невосприимчивость государственных органов к обращениям объекта-жертвы лишает смысла такие обращения;

3) «прошивка» автономного порядка замедлителями, снижающими его жизнеспособность, что вызывает необходимость возвращения к государственному нормативному правовому регулированию и повышению меры участия государства.

Приведём несколько примеров из реальной практики:

– искусственное увеличение числа избирательных участков, что поневоле снижает возможности поставки на выборы наблюдателей от небольших оппозиционных политических партий;

– «Закон о миссионерской деятельности» (один из пакета законопроектов депутата Госдумы И.А. Яровой 2016 года) – в части редуцирования возможностей деятельности радикальных асоциальных религиозных сект (впрочем, не только их);

– антикризисные меры в виноделии (по законодательству Аргентины, Уругвая, Чили и ряда др. государств⁷⁵⁴ – добавление или усложнение одного или нескольких этапов в технологические процессы производства винодельческой продукции, в целях превенции и редуцирования кризиса перепроизводства);

– усложнение процесса получения разрешения на въезд иностранного гражданина на территорию государства (усложнение процедуры получения визы, введение при безвизовом режиме требования

⁷⁵⁴ См.: Берзин В.А. Государственная политика в области винодельческого виноградарства, производства, оборота и потребления винодельческой продукции. – М., 2010. – 603 с.; Берзин В.А. Вопросы нормативно-правового регулирования винодельческого виноградарства в зарубежных странах: Сб. – М., 2010; Берзин В.А. Виноделие и право. Нужен ли России Закон о вине? – М., 2009. – 392 с.

заполнять анкету на уполномоченном государством сайте за длительное время до поездки с детализированными описаниями маршрутов следования и т.д.).

В.М. Баранов, А.Г. Чернявский, И.В. Девяшин и Д.Л. Пешехонов выделяют несколько схожий по своей природе инструмент, называемый ими как «депоощрение» (в ряде его значений)⁷⁵⁵.

⁷⁵⁵ Баранов В.М., Чернявский А.Г., Девяшин И.В., Пешехонов Д.Л. Депоощрение по российскому праву (доктрина, практика, техника). – М.: Инфра-М, 2017. – 448 с.

§ 7.7. Государственный контроль

Контроль всегда был одной из функций управления⁷⁵⁶.

В 1896 году В.А. Сакович писал: «За редкими исключениями (лишь лица с юридическим образованием), поступающие на службу молодые люди, даже с высшим образованием, не имеют почти никаких познаний... в отношении организации государственного управления и места, принадлежащего в системе его государственному контролю»⁷⁵⁷. Эта проблема имеет место и поныне, порождая неэффективность государственного контроля в целом в его практической реализации.

Государственный контроль представляет собой один из интегральных инструментов (группу инструментов) государственного управления.

Как система государственной власти не может оптимально функционировать без судебной власти, так и система исполнительной власти не может функционировать без осуществления контрольно-надзорных полномочий⁷⁵⁸.

Согласно А.Б. Зеленцову, «понятие “контроль” происходит от старофранцузского слова, обозначающего запись, сделанную повторно с целью проверки правильности первой записи, и относится к тому времени, когда определённое положение вещей было принято проверять двойным оформлением документов... Наряду с первоначальным значением “проверка и верификация” термин “контроль” употребляется в смысле “осуществлять власть, руководить, приказывать” (exercise authority, direct, command). Немецкий, испанский, португальский и русский языки эти смысловые изменения не восприняли. Контроль рассматривается как проверка или наблюдение в целях проверки или надзора, в том числе – в отношении исполнения отданных указаний и осуществления правовых предписаний»⁷⁵⁹.

⁷⁵⁶ Барциц И.Н. Контроль должен быть открытым, но не зияющим // Финконтроль. – 2016. – № 4. – С. 18–21. – С. 18.

⁷⁵⁷ Сакович В.А. Государственный контроль в России. Его история и современное устройство в связи с изложением смётной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. Ч. 1. – СПб., 1896. – С. xvi.

⁷⁵⁸ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 4-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2009. – С. 529. [Номера страниц по этому источнику указаны здесь и далее по его электронной версии].

⁷⁵⁹ Зеленцов А.Б. Глава 1. Концептуальные модели и виды контроля за деятельностью публичной администрации // Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / Отв. ред.: В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: Инфра-М, 2015; Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. – М.: Изд-во РУДН, 2002. – 190 с. – С. 8.

В законодательстве Российской Империи было закреплено следующее определение исследуемого понятия: «**Государственный контроль, составляя отдельную часть государственного управления,** наблюдает за законностью и правильностью распорядительных и исполнительных действий по приходу, расходу и хранению капиталов, находящихся в ведении отчётных перед ним учреждений, а равно составляет соображения о выгодности или невыгодности хозяйственных операций, независимо от законности их производства»⁷⁶⁰.

По мнению С.Н. Братановского и В.В. Майстрового, «государственный контроль является одним из важнейших инструментов административно-правового регулирования отношений», возникающих в определённой сфере общественных отношений⁷⁶¹.

Имеет значение содержательное разграничение понятий «контроль» и «надзор». Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков указывают, что **надзор** – это «специфическая разновидность контроля... Информация, получаемая в процессе осуществления надзора, сводится лишь к сведениям о нарушениях законодательства, естественно, что её спектр уже, чем объём информации, получаемой при контроле... Его [надзора] информационная природа иная, чем контроля»⁷⁶².

Высочайшие указания Императора Александра III от 16.06.1881 № 529, выраженные в циркуляре по государственному контролю, следующим образом устанавливали предмет компетенции государственного контроля – «блюсти, в обширном смысле слова, интересы казны и целостность государственного достояния и с этой целью преследовать, а по возможности и предупреждать всякие клонящиеся к казённому ущербу действия или упущения, в особенности же обнаруживать и пресекать корыстные попользования на казённую собственность, хотя бы они и прикрывались внешней формой законности»⁷⁶³.

По В.Г. Афанасьеву, «...в процессе контроля выявляются результаты управленческих воздействий, допущенные отклонения от принципов организации и регулирования, в том числе и правового»⁷⁶⁴.

⁷⁶⁰ Св. Законов. Т. I. Ч. II, изд. 1892 г. и прод. 1895 г. Ст. 943. Цит. по: Сакович В.А. Государственный контроль в России. Его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. Ч. 1. – СПб., 1896. – С. 177 и 221 (с. 3 раздела «Приложения»).

⁷⁶¹ Братановский С.Н., Майстровой В.В. Государственный контроль за деятельностью общественных спортивных объединений (ОСО) в России // Спорт: экономика, право, управление. – 2013. – № 3. – С. 24–30. – С. 25.

⁷⁶² Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 4-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2009. – С. 527–528.

⁷⁶³ Цит. по: Сакович В.А. Государственный контроль в России. Его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. Ч. 1. – СПб., 1896. – С. 184.

⁷⁶⁴ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. Изд. 2-е доп. – М., 1973. – С. 3.

Согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁷⁶⁵, закрепляющему определение понятия «государственный контроль (надзор)» (для целей названного Федерального закона), **«государственный контроль (надзор) – деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями».**

«Мероприятие по контролю – действия должностного лица или должностных лиц органа государственного контроля (надзора) либо органа муниципального контроля и привлекаемых в случае необходимости в установленном настоящим Федеральным законом порядке к проведению проверок экспертов, экспертных организаций по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, по обследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности производственных объектов и перевозимых указанными лицами грузов, по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, по проведению их исследований, испытаний, плановых (рейдовых) осмотров, обследований особо охраняемых природных территорий, лесных участков, охотничьих угодий, земельных участков, акваторий водоемов, районов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, транспортных средств (судов и иных плавучих

⁷⁶⁵ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.12.2008. – № 52. Ч. 1. – Ст. 6249. В ред. от 01.05.2017 – СПС «Гарант».

средств, находящихся на внутренних водных путях и в акваториях портов, во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации, автомобильного и городского наземного электрического транспорта, самоходных машин и других видов техники, подвижного состава железнодорожного транспорта, воздушных судов) в процессе их эксплуатации, а также по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда» (пункт 5 статьи 2 Федерального закона от «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Соответственно, «**проверка** – совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами» (пункт 6 статьи 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

В последние годы проблема совершенствования правового регулирования контроля в государственном управлении, отмечает С.М. Зубарев, перешла в практическую плоскость⁷⁶⁶.

Так, Постановление Правительства Российской Федерации от 24.03.2017 № 331⁷⁶⁷ установило перечень видов федерального государственного контроля (надзора) и федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на их осуществление.

⁷⁶⁶ Зубарев С.М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 10–15. – С. 10.

⁷⁶⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 24.03.2017 № 331 «О ведении перечня видов федерального государственного контроля (надзора) и федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на их осуществление» (вместе с «Правилами ведения перечня видов федерального государственного контроля (надзора) и федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на их осуществление») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.04.2017. – № 14. – Ст. 2068.

§ 7.8. Идеология как инструмент государственного управления

Сила государства в его жизненных принципах, во внутреннем единстве духа, которое обуславливает его политический и культурный слой.

С.Н. Трубецкой

В качестве одного из инструментов государственного управления используется идеология. И это имеет место в любом и каждом государстве мира.

А.И. Подберёзкин и М.П. Гебеков пишут: «Идеология, как известно, – наиболее эффективный механизм управления. Неверная идеология – самый разрушительный механизм... Речь не идёт о “государственной” идеологии, а, тем более, “обязательной”. [Имеем] в виду доминирующую (общенациональную) идеологию правящей элиты и общества, где существует система взглядов на общие ценности, интересы, цели и способы развития, допускающая многовариантные толкования, в т.ч. заложенные в Конституции России, её федеральных законах, традициях и нынешних объективных потребностях. Такая идеология не может быть “обязательной” или устанавливаться в качестве “государственной”, т.е. монополией государственных институтов. Но она может и должна быть доминирующей в элите, хотя бы потому, что победившая на выборах партия обязана иметь свою идеологию. Да и сама элита должна быть в общих принципах консолидирована. Когда этого нет, нет и стабильности... Идеология сегодня рассматривается в качестве обязательного атрибута повышения эффективности управления... “Отказываясь” от идеологии, элита на самом деле просто даёт возможность чужой идеологии формировать систему ценностей, цели и стратегии (часто ложные) развития страны... Нельзя создать стратегию или долгосрочный план без идеологии»⁷⁶⁸.

Обоснование принципиальной допустимости существования официальной идеологии, по мнению И.Н. Барцица, не противоречит конституционному требованию (статья 13 Конституции РФ), так как Конституция отрицает возможность существования в качестве государственной партийной идеологии, утверждает в обществе плюрализм идеологических концепций и доктрин; низведение проблематики идеологии к феномену партийной идеологии ущербно, так как сводит идейное

⁷⁶⁸ Подберёзкин А.И., Гебеков М.П. Роль национального человеческого капитала в период «фазового перехода» человечества. – М.: МГИМО-Университет, 2012. – 374 с. – С. 7, 23–24.

развитие общества к противостоянию партийных идеологий. Конституционная формулировка, отмечает И.Н. Барциц, не закрывает для юристов возможности выработки правовой идеологии Российского государства; если рассматривать правовую идеологию как совокупность ценностей, теорий, представлений о справедливости; в таком случае идеология служит необходимым условием формирования правового государства, достойна государственной поддержки и может выступить в качестве если не государственной идеологии, то идеологии, поддерживаемой органами государства и его институтов⁷⁶⁹.

Идеология – это необходимый компонент коммуникации в политическом дискурсе. Идеология позволяет выявлять политические приоритеты, а также может выступать в качестве основы для понимания и интерпретации социальных реалий. Кроме того, идеология является потенциальным инструментом обоснования решений и актов необоснованного и иррационального характера в случае возникновения каких-либо проблемных ситуаций⁷⁷⁰.

Идеология (кроме секулярных квазирелигий⁷⁷¹) может использоваться в государственном управлении, в том числе, в следующих качествах:

– как носитель и источник предписаний для реализации определённой государственной политики (в определённой сфере) и концептуально-ценностная основа такой политики (например, идеология правового государства, идеология Национальной технологической инициативы, идеология стратегии экономического развития);

– как инструмент обозначения политических приоритетов;

– как инструмент обоснования проектируемых и принимаемых в рамках государственного управления решений;

– как инструмент для формирования в общественном сознании необходимого для находящегося у власти политического режима мировоззрения;

– как инструмент солидаризации населения страны (идеология общности (единства) и патриотизма).

Разумеется, есть пределы использования идеологии в государственном управлении в качестве инструмента.

По мнению Нэнси Милио, идеологии слабы, даже контр-продуктивны в качестве руководства для реализации государственной политики. Кроме

⁷⁶⁹ Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. – М.: Изд-во Московского университета, 2000. – С. 96.

⁷⁷⁰ Potucek M., Vass L. Dimensions of Public Policy: Values, Processes, Implementation, and Results [Измерения публичной политики: ценности, процессы, реализация и результаты] // Public Policy in CEE: Theories, Methods, Practices / Ed. by L.T. Le Loup, G. Jenei, L. Váradi. – Bratislava: NISPAcee, 2003. – P. 5.

⁷⁷¹ См.: Понкин И.В. Секулярные религии в светском государстве. – М.: Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2003. – 81 с.

того, идеология может исключать получение новой информации или нахождение компромисса с теми, кто не является её приверженцами. Идеологизированное государственное управление может наносить вред благосостоянию населения, в противовес научной обоснованности государственного управления, поскольку именно наука позволяет определять и оценивать реальное влияние государственной политики на те или иные сферы общественной жизни⁷⁷².

⁷⁷² *Milio N.* Ideology, science, and public policy [Идеология, наука и государственная политика] // *Journal of Epidemiology & Community Health.* – 2005. – Vol. 59. – P. 814–815. – P. 814–815.

§ 7.9. Использование блокчейн-технологий в государственном управлении

Посмотрим.
Дональд Трамп, Президент США

Абрис вопроса

Блокчейн-технологии сегодня активно внедряются в практику деятельности органов государственного управления не только в зарубежных государствах⁷⁷³, но и в России.

6 марта 2017 г. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев поручил Минкомсвязи России, Минэкономразвития России и Внешэкономбанку совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти «рассмотреть возможность применения технологии блокчейн в системе государственного управления и экономике Российской Федерации»⁷⁷⁴ (во исполнение пункта 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина от 05.12.2016 № Пр-2346).

Летом 2017 года было объявлено, что «первым проектом внедрения блокчейна в государственном управлении станет проект Росреестра и Агентства ипотечного жилищного кредитования по созданию «Децентрализованной депозитарной системы», которая позволит передавать права собственности и получать ипотеку фактически в режиме онлайн»⁷⁷⁵. Было заявлено, что пилотный проект по внедрению блокчейн-технологий в работу Росреестра, реализуемый совместно с Внешэкономбанком, будет запущен в сентябре 2017 года в Новгородской области⁷⁷⁶.

В разделе I Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утверждённой Распоряжением Правительства Российской Федерации

⁷⁷³ *Авдеев М.* Блокчейн-технологии в госуправлении. Мировой опыт // <<http://www.forbes.ru/tehnologii/343203-blokcheyn-tehnologii-v-gosupravlenii-mirovoy-opyt>>. – 25.04.2017; Блокчейн как инструмент электронной демократии. Эксперименты в России, Украине, США и Великобритании // <<https://rublacklist.net/16556/>>. – 30.04.2016; Администрация Трампа заявила о своей поддержке блокчейн-технологий // <<http://forklog.com/administratsiya-trampa-zayavila-o-svoej-podderzhke-blokcheyn-tehnologii/>>. – 17.03.2017. *Маркушевский Д., Рябова Н., Кухарчик В.* Технологии «блокчейн» для электронного правительства // <http://sympa-by.eu/sites/default/files/articles/blockchain_v_elektronnom_pravitelstve.pdf>.

⁷⁷⁴ Поручение Председателя Правительства Дмитрия Медведева по вопросу о возможности применения технологии блокчейн в системе государственного управления и экономике Российской Федерации // <<http://government.ru/orders/selection/401/26653/>>. – 06.03.2017.

⁷⁷⁵ Максим Орешкин: Росреестр станет первым проектом в применении технологии блокчейн // <<http://ar.gov.ru/news/46445/1/0/0/index.html>>. – 06.07.2017.

⁷⁷⁶ Росреестр в сентябре запустит пилотный проект на основе блокчейна в Новгородской области // <<http://tass.ru/ekonomika/4390763>>. – 05.07.2017.

Федерации от 28.07.2017 № 1632-р⁷⁷⁷, системы распределённого реестра обозначены как одна из позиций в перечне «сквозных цифровых технологий, которые входят в рамки настоящей Программы». Пунктом 4.9.6 раздела «Дорожная карта» указанной Программы запланировано «создание распределённой системы центров обработки данных, обеспечивающая обработку всех данных, формируемых российскими гражданами и организациями на территории Российской Федерации», поставленный срок – IV квартал 2020 года.

Заявлено, что «изменения в законодательство для регулирования в России технологии блокчейн будут предложены правительственной рабочей группой в конце 2017 года»⁷⁷⁸.

Что такое блокчейн-технологии в программно-информационной сфере, в сфере финансов и в сфере коммуникаций, в принципе, понятно. Но по «старой доброй традиции» никто так и не соизволил объяснить в официальных документах, что же такое блокчейн-технологии в сфере государственного управления, какова их применимость там.

Лишь Г.О. Греф в своей оригинальной манере так описал рассматриваемый подход: «*А вот блокчейн – это та технология, которая имеет шанс вообще перевернуть все сферы: сферу государственного регулирования, вообще сферу государства в целом, финансы – все до одной сферы*»⁷⁷⁹. Как обычно, все такие высказывания Г.О. Грефа имеют нулевую информативность в части раскрытия сути подхода. Но именно в таком стиле звучат сегодня практически все выступления о внедрении блокчейн-технологий в государственное управление.

Например, заявляется: «*Технология блокчейн способна защитить данные от злоупотреблений и облегчает контроль над ними. Она позволит гражданам удалённо получать юридически значимые услуги, бизнесу – снизить издержки на контрольные мероприятия, правительству – стать более технологичным, и в целом по-новому выстроить процессы и управлять информацией. Кроме того, есть потенциал в снижении затрат на инфраструктуру при повышении надёжности и безопасности*»⁷⁸⁰. Осталось всего-навсего уточнить: за счёт чего и как именно всё это (столь замечательные результаты) будет достигнуто и может быть достигнуто?

⁷⁷⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // <<http://government.ru/docs/28653/>>.

⁷⁷⁸ Поправки для внедрения блокчейна предложат в 2017 году, заявил Горьков // <<https://ria.ru/economy/20170602/1495737121.html>>. – 02.06.2017.

⁷⁷⁹ Цит. по: Заседание наблюдательного совета Агентства стратегических инициатив // <<http://kremlin.ru/events/president/news/51167>>. – 14.01.2016.

⁷⁸⁰ Игорь Шувалов провел в ВЭБе первое заседание рабочей группы по применению блокчейна в государственном и корпоративном управлении // <http://www.vyb.ru/press/news/index.php?id_19=103767>. – 05.07.2017.

Судя по публичным выступлениям и публикациям⁷⁸¹, складывается устойчивое впечатление, что сегодня просто наступила «мода на блокчейн», говорить о нём стало нужно, чтобы показать себя «продвинутым». Но при этом никто ничего релевантного и даже просто внятного сказать не в состоянии (во всяком случае, не соизволит).

Впрочем, из этого не следует, что блокчейн-технологии не применимы в государственном управлении. Как раз наоборот. Вопрос в том, как и в чём они применимы, подлежат применению?

Общее понятие блокчейна и блокчейн-технологий

В самом общем значении, понятие **блокчейн** (англ. – blockchain или block chain) отражает последовательную цепочку информационных блоков, непрерывную и выстроенную по определённым правилам⁷⁸².

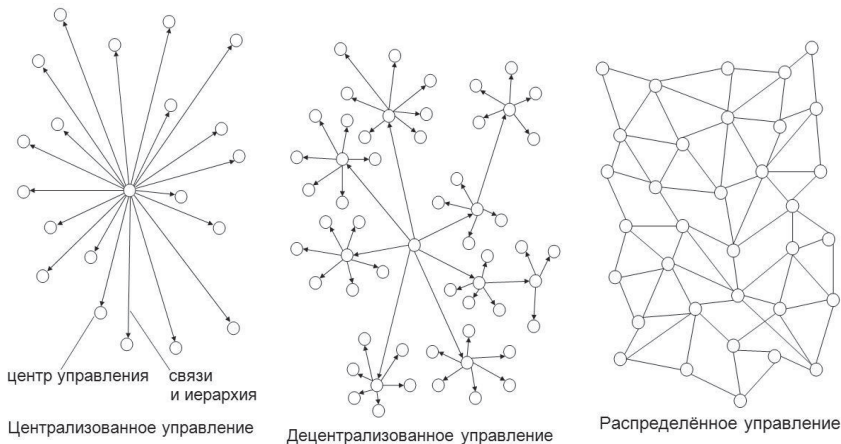


Рис. Схематичные модели подходов в управлении.

⁷⁸¹ См., например: От стартапа к закону: Блокчейнизация государственного управления в Украине // <<https://www.coinessa.com/news/ot-startapa-k-zakonu-blokchejnizatsiya-gosudarstvennogo-upravleniya-v-ukraine/>>; Технология блокчейна позволяет построить лучшее общество // <<https://bitnovosti.com/2014/04/17/block-chain-technology-offers/>>. – 17.04.2014.

⁷⁸² Nakamoto S. Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System [Peer-to-Peer электронная система наличных денег] // <<https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>>. Считается, что Satoshi Nakamoto – это единоличный или групповой псевдоним разработчика протокола криптовалюты биткойн.

Согласно нашей авторской дефиниции, **блокчейн-технологии** – это интегральное понятие, охватывающее множество технологий,

– основанных на принципах распределённых систем (одноранговых технологических платформ) со сложной архитектурой (распределённых реестров, распределённых ресурсных и коммуникационных сетей) и некоторых других принципах децентрализации, и

– криптографически гарантирующих неизменность хранимой информации и возможность отслеживания всех референтных манипуляций в прошлом (например, записи всех, начиная с первой, транзакций).

В марте 2017 года был принят Закон штата Аризона (США) № HB 2417⁷⁸³, дополнивший секцию 2 главы 26 Титула 44 Пересмотренного свода законов штата Аризона статьёй 5, закрепившей следующее определение: «**Технология блокчейн**» означает распределённую регистрационную технологию, которая использует распределённый, децентрализованный, общий и реплицированный регистр, который может быть общедоступным или приватным, требующим или не требующим разрешения⁷⁸⁴ или управляться с помощью токеновой или бестокеновой криптоэкономики. Данные регистра защищены криптографией, являются неизменяемыми и проверяемыми и обеспечивают неизменяемую правду» («uncensored truth» – не подлежащая сомнению неизменяемая правда).

В мае 2017 года был принят Закон штата Невада (США) № NV SB398⁷⁸⁵, и в июне 2017 был принят Закон штата Вермонт (США) № S0135⁷⁸⁶, так же касавшиеся блокчейн-технологий.

Секция 1 Закона штата Невада (США) № NV SB398 дополнила главу 719 Пересмотренного свода законов штата Невада нормой, содержащей следующее определение: «**Блокчейн**» означает электронную запись транзакций или других данных, которая: 1) унифицированно упорядочена; 2) резервированно поддерживается или обрабатывается одним или несколькими компьютерами или машинами для обеспечения

⁷⁸³ Arizona House Bill 2417 // <<https://legiscan.com/AZ/text/HB2417/id/1588180>>.

⁷⁸⁴ **Требующий разрешения блокчейн** ограничивает круг авторов, которые могут принимать участие в консенсусе о состоянии системы. В требующем разрешения блокчейне лишь ограниченная группа пользователей имеет право (привелегии) подтверждать достоверность транзакций. Требующий разрешения блокчейн также может ограничивать круг авторов, способных создавать «умные контракты». В **не требующем разрешения блокчейне** (публичном блокчейне), в отличие от вышеуказанного типа, любое лицо может присоединиться к сети, участвовать в процессе подтверждения достоверности блока для образования консенсуса, а также создавать «умные контракты». Хорошим примером не требующего разрешения блокчейна служат блокчейны криптовалют Bitcoin и Ethereum, где любой пользователь может присоединиться к сети и начать «майнинг». (Annamalai D. Blockchain – What is Permissioned vs Permissionless? // <<https://www.linkedin.com/pulse/blockchain-what-permissioned-vs-permissionless-deva-annamalai>>. – 11.01.2017).

⁷⁸⁵ Bill Text: NV SB398 // <<https://legiscan.com/NV/bill/SB398/2017>>.
<<https://legiscan.com/NV/text/SB398/2017>>.

⁷⁸⁶ Bill Text: VT S0135 // <<https://legiscan.com/VT/text/S0135/2017>>.

согласованности или целостности (ненарушаемости) записанных транзакций или других данных; 3) проверяема (валидируема) с использованием криптографии».

Ещё несколько штатов США приняло законы в этой сфере, или такие законопроекты в них находятся на рассмотрении⁷⁸⁷.

По словам исполнительного директора Центра блокчейн-технологий Университетского колледжа Лондона Паоло Таски, «когда говорят о блокчейне, то речь идёт о новом средстве, которое позволяет допускать архитектуру, где существуют соглашения об обмене данными, децентрализованные. И эти соглашения достигаются между различными участниками сети. Нет центра в блокчейне, это – распределённая система»⁷⁸⁸. По мнению Паоло Таски, «блокчейн децентрализует процесс принятия решений и... является противодействием иерархической структуре, существовавшей в течение веков»⁷⁸⁹.

По словам директора по блокчейну компании IBM Джона Волперта, «блокчейн привносит эффективность в любой процесс, где несколькими лицам или компаниям необходимо наличие посредника для гарантии взаимного доверия. Блокчейн в силу своего свойства trustlessness – “отсутствия необходимости доверия” – позволяет значительно оптимизировать подобные системы, ускоряя и оптимизируя стоимость бизнес-процессов»⁷⁹⁰.

Достоинства и недостатки применения блокчейн-технологий в государственном управлении

Достоинства применения блокчейн-технологий в государственном управлении заключаются в том, что такие технологии:

- определяют и обеспечивают более высокий уровень логистики, что при правильном применении в проектировании и реализации государственного управления может обеспечить существенный прирост эффективности;

- обеспечивают надёжное распределённое хранение и ведение гарантируемо достоверных (с надёжно подтверждаемой достоверностью) записей;

- гарантируют повышенную прозрачность процессов;

⁷⁸⁷ US States working on blockchain legislation in 2017 [Штаты США, работающие над законодательством о блокчейнах в 2017 году] // <<https://bravenewcoin.com/news/us-states-working-on-blockchain-legislation-in-2017/>>. – 02.04.2017.

⁷⁸⁸ Цит. по: Дмитрий Медведев принял участие в пленарном заседании форума на тему «Право в глобальном контексте» // <<http://government.ru/news/27692/>>. – 17.05.2017.

⁷⁸⁹ Как приручить блокчейн юристам // <<http://www.advgazeta.ru/newspiif/2494>>. – 22.05.2017.

⁷⁹⁰ Уже не просто тренд: обзор технологий и продуктов на основе блокчейн // <<https://vc.ru/p/blockchain-conference>>. – 26.02.2016.

– несколько снижают издержки управления.

Как недостаток этого подхода Паоло Таска позиционирует то, что «отчётность в системе блокчейн связана с тем, что нет единого центра, информация распределена по сети, нет одного человека, который бы отвечал за возможную ошибку или возникшую проблему»⁷⁹¹. И проблемы с этим уже были, такие прецеденты уже известны.

Тон Вейс указывает на ненадёжность блокчейна на примере случайно удалённого (ликвидированного) интернет-кошелька, восстановить который почти невозможно; если вместо этого кошелька будут утеряны какие-нибудь важные документы или записи, то это может иметь очень негативные последствия⁷⁹².

Кроме того, не представляются убедительными заверения в абсолютной надёжности блокчейн-технологий как «хранителя» информации, поскольку зашифрованное одним человеком всегда может быть дешифровано другим. А система, надёжно защищённая от несанкционированного вторжения одного человека, может быть взломана, дезориентирована, дестабилизирована или обрушена сговором группы лиц, в результате целенаправленных действий целой организации⁷⁹³.

Но главное, чрезмерное и бездумное увлечение блокчейн-технологиями в государственном управлении, которая заявляется в качестве основы для чуть ли ни полного вытеснения государства, может обусловить дисбалансы и дефекты в государственном управлении, в крайних формах – привести к анархии, к серьёзным фальсификациям результатов выборов и негативным последствиям этого (против чего, казалось бы, и направлено внедрение таких технологий).

На фоне избыточно восторженных, лишённых критичного мышления оценок, вместе с тем, звучат и вполне здравые, довольно взвешенные суждения. Так, заместитель Председателя Правительства РФ – полномочный представитель Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнев заявил: «Надо чуть-чуть лучше понимать, как дальше будет развиваться человечество в этом направлении... Когда мы заводим в систему управления технологии, ключ от которых находится в чужих руках, то надо понимать, как этим ключом будут работать... Очень много таких... ценностей декларируется, потом начинаем им следовать, и вдруг оказывается, что всем этим кто-то управляет. Вот у нас цены на нефть сплошь рыночные, а когда захотели Соединенные Штаты, они вдруг перестали в течение одного дня

⁷⁹¹ Цит. по: Дмитрий Медведев принял участие в пленарном заседании форума на тему «Право в глобальном контексте» // <<http://government.ru/news/27692/>>. – 17.05.2017.

⁷⁹² Тон Вейс: Путину блокчейн не нужен // <<http://forklog.com/kriptovalyutnyj-trejder-tonivejs-razveyal-samyje-populyarnye-mify-o-blokchejne-i-kriptovalyutah/>>. – 24.08.2017.

⁷⁹³ См.: Понкин И.В. Особенности сети Интернет в свете выявления и доказывания нарушений авторского права // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. – 2015. – № 7. – С. 5–16.

быть рыночными и рухнули. И с блокчейном – то же самое. Само по себе, это – перспективное, интересное направление, но надо полностью просчитать последствия»⁷⁹⁴.

Кроме того, обоснованно возникает вопрос о способах и средствах верификации и валидации того, что заявляется как основанное на блокчейн-технологиях или использующее таковые.

Сирадж Равал пишет на этот счёт: «Один из простейших способов рассеять рекламный туман, окружающий любой проект Blockchain 2.0, – определить, какой механизм консенсуса в нём используется. Если он не использует алгоритм доказательства выполнения работы или не опирается на Bitcoin, посмотрите, насколько велика его рыночная капитализация и как много брешей в его системе безопасности было выявлено»⁷⁹⁵.

Области и направления релевантного применения блокчейн-технологий в государственном управлении

По словам министра Кабинета министров Великобритании Мэта Хэнкока, посредством блокчейн-технологий возможно решить далеко не любую проблему и вовсе не в каком угодно контексте»⁷⁹⁶.

Вместе с тем, современный опыт ряда государств мира показывает, что **блокчейн-технологии уже сейчас внедряются или могут быть релевантно внедрены в перспективе в практику государственного управления в следующих областях и по следующим направлениям:**

– для обеспечения построения и реализации специфических сложных и гибридных инструментальных моделей децентрализации государственного управления и его информационно-документационного обеспечения и сопровождения;

– для эффективного оперирования сложными открытыми динамическими системами в рамках государственного управления;

– в энтропийном управлении в рамках государственного управления;

– в рамках концепта электронного правительства для кардинальных реформирования и оптимизации системы оказания публичных услуг и в сфере документооборота;

– для разработки прозрачных систем электронного голосования, например, для существенного повышения доли принимающих участие в

⁷⁹⁴ Цит. по: Трутнев: технологии блокчейн перспективны, но надо понимать последствия их использования // <<http://tass.ru/ekonomika/4529147>>. – 04.09.2017.

⁷⁹⁵ Равал С. Децентрализованные приложения. Технология Blockchain в действии. – СПб.: Питер, 2017. – 240 с. – С. 60.

⁷⁹⁶ UK government looks to blockchain tech to track taxpayer money [Правительство Великобритании с помощью блокчейн-технологий сможет отслеживать деньги налогоплательщиков] // <<https://www.finextra.com/newsarticle/28801/uk-government-looks-to-blockchain-tech-to-track-taxpayer-money>>. – 27.04.2016.

голосовании от общего числа избирателей – на выборах и референдумах⁷⁹⁷ (для превращения демократии из мнимо-декларативной в реальную), но прежде всего – для создания и внедрения надёжных инструментов защиты системы фиксации результатов голосования от внешнего влияния (фальсификаций);

– для обеспечения существенно повышенных надёжности и прозрачности государственных закупок и аукционов (приватизации и аренды госимущества);

– для разработки прозрачных систем учёта и контроля принимаемых государством решений (в частности – в сфере грантовой поддержки государством некоммерческих организаций, в принятии социально-резонансных решений и проч.);

– для обеспечения создания и поддержания функционирования платформ с различными децентрализованными сервисами для заключения «умных контрактов».

По словам министра здравоохранения Российской Федерации В.И. Скворцовой, в системе здравоохранения запланировано внедрение блокчейн-технологий, в частности таковые будут заложены в основу всей системы персонализированной медицинской документации (медицинских карт)⁷⁹⁸. В начале августа 2017 г. Внешэкономбанк и Министерство здравоохранения Российской Федерации договорились о запуске блокчейн-проектов в сфере здравоохранения. Перечень направлений по внедрению блокчейна в сфере здравоохранения планируется утвердить в октябре 2017 г.⁷⁹⁹

Однако, по словам председателя ЦИК РФ Э.А. Памфиловой, «внедрить технологию блокчейн в избирательную систему пока невозможно в силу слабой оснащённости интернетом сельских и отдалённых населённых пунктов»⁸⁰⁰.

⁷⁹⁷ Принять участие в голосовании избиратель смог бы с любого доступного коммуникатора или компьютерного устройства, при этом подтверждение идентификации (верификация подлинности отданного избирателем голоса) осуществлялась бы посредством биометрии, специальных карт идентификации или электронных «ключей».

⁷⁹⁸ Цит. по: Скворцова: хранение электронных медицинских карт будет устроено по принципу блокчейн // <<http://tass.ru/vef-2017/articles/4536092>>. – 06.09.2017.

⁷⁹⁹ Перечень направлений по внедрению блокчейна в медицине утвердят в октябре // <<http://tass.ru/vef-2017/articles/4532188>>. – 05.09.2017.

⁸⁰⁰ Цит. по: Памфилова: использование технологии блокчейн в избирательной системе пока невозможно // <<http://tass.ru/politika/4534491>>. – 05.09.2017.

§ 7.10. Использование технологий нейронных сетей (нейротехнологий) в государственном управлении

Компьютеры великолепны, если их правильно используют, но большее число компьютеров – это не решение наших проблем.

Уильям Эдвардс Деминг

В разделе I Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утверждённой Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р⁸⁰¹, нейротехнологии (наряду с технологиями искусственного интеллекта) обозначены как одна из позиций в перечне «сквозных цифровых технологий, которые входят в рамки настоящей Программы». И уже одно это делает необходимым включение соответствующего раздела в данный учебник.

В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина от 01.12.2016 Федеральному Собранию Российской Федерации⁸⁰² одним из приоритетных направлений технологического развития России заявлено развитие нейротехнологий – как «сквозных технологий» (то есть применяемых во всех отраслях, а значит – и в государственном управлении).

Для реализации Национальной технологической инициативы Правительством Российской Федерации было принято Постановление от 18.04.2016 № 317 «О реализации Национальной технологической инициативы»⁸⁰³. Ключевым инструментом реализации Национальной технологической инициативы была определена система «дорожных карт». В настоящее время президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию подготовлены и одобрены семь «дорожных карт» по направлениям:

⁸⁰¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // <<http://government.ru/docs/28653/>>.

⁸⁰² Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина от 01.12.2016 Федеральному Собранию Российской Федерации // Парламентская газета. – 02–08.12.2016. – № 45.

⁸⁰³ Постановление Правительства Российской Федерации от 18.04.2016 № 317 «О реализации Национальной технологической инициативы» (вместе с «Правилами разработки и реализации планов мероприятий (“дорожных карт”) Национальной технологической инициативы», «Положением о разработке, отборе, реализации и мониторинге проектов в целях реализации планов мероприятий (“дорожных карт”) Национальной технологической инициативы», «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета на реализацию проектов в целях реализации планов мероприятий (“дорожных карт”) Национальной технологической инициативы») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 25.04.2016. – № 17. – Ст. 2413. В ред. от 20.12.2016 – СПС «Гарант».

«Автонет» (AutoNet), «Аэронет» (AeroNet), «Маринет» (MariNet), «**Нейронет**» (NeuroNet), «Энерджинет» (EnergyNet), «Хелснет» (HealthNet), «Технет» (TechNet)⁸⁰⁴.

На сайте Агентства стратегических инициатив дано следующее невятное разъяснение «NeuroNet: распределённые системы связи между людьми и компьютерами»⁸⁰⁵. Что именно получится на выходе потребления огромных средств всеми этими агентствами и «форсайт-флотами», не столь важно для целей настоящего издания (не исключено, что это станет предметом интереса Счётной палаты РФ и Следственного комитета РФ, хотя нельзя исключать и то, что, вопреки обыкновениям последних лет, на выходе будет что-то путное), важнее, что нейротехнологии, действительно, применимы в государственном управлении и обладают релевантным потенциалом для этого.

Нейротехнологии – собирательное понятие, охватывающее совокупность технологий, созданных и реализованных на основе принципов (по аналогии) функционирования нейронных систем живых высших биологических существ.

Искусственная нейронная сеть представляет собой параллельно-распределённую систему процессорных элементов («нейронов»), способных выполнять простейшую обработку данных, которая может настраивать свои параметры в ходе обучения на эмпирических данных; накопленные знания нейронной сети сосредоточены в весах межэлементных связей⁸⁰⁶.

Нейронные сети (искусственные нейронные сети) представляют собой модели, которые в процессе функционирования имитируют (выстроены по аналогии) работу нервной системы и головного мозга [живых высших биологических существ]. Нейронная сеть состоит из простейших вычислительных элементов – искусственных нейронов, связанных между собой. Каждый нейрон имеет несколько входных и одну выходную связь. Каждая входная связь обладает весом, на который умножается сигнал, поступающий по ней с выхода другого нейрона. Каждый нейрон выполняет простейшее преобразование – взвешенное суммирование своих входов. В нейронных сетях нейроны объединяются в слои, при этом выходы нейронов предыдущего слоя являются входами нейронов следующего

⁸⁰⁴ 18 июля в Великом Новгороде Дмитрий Медведев проведёт заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию // <<http://government.ru/announcements/28453/>>. – 18.07.2017; О текущем статусе реализации проектов и финансовом обеспечении Национальной технологической инициативы в 2017–2020 годах // <<http://government.ru/news/28496/>>. – 18.07.2017.

⁸⁰⁵ Форсайт-флот завершен. Национальная технологическая инициатива (НТИ) – на старте // <<https://asi.ru/news/36010/>>. – 20.05.2015.

⁸⁰⁶ Касюк С. Т. Анализ и прогнозирование спортивных данных в нейронных сетях. – Челябинск: Уральская Академия, 2014. – 72 с. – С. 6.

слоя. В каждом слое нейроны выполняют параллельную обработку данных⁸⁰⁷.

И основная идея здесь заключается в том, что все нейроны, объединённые в сеть, функционируют параллельно и решают задачу как единый, хорошо слаженный коллектив⁸⁰⁸.

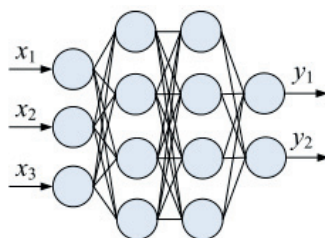


Рис. Пример искусственной нейронной сети⁸⁰⁹

Доказано, что нейронные сети обладают очень высоким потенциалом для «решения многих задач, издавна считавшихся особо сложными... В большинстве случаев сети оказываются средством преодоления многих барьеров и ограничений, которые трудно обойти другими методами, причём средством удобным и эффективным»⁸¹⁰.

Если мы рассматриваем систему государственного управления как сложную систему и признаём наличие ряда сложных систем в рамках предметно-объектной области такого управления, то без применения технологий нейронных сетей для релевантного, качественного осмысления указанной предметно-объектной области (в том числе её динамического анализа), действительно эффективного проектирования и контроля процессов государственного управления нам не обойтись.

По Маргарет Тэтчер, «анализ и тщательное изучение необходимы для устранения дублирования и излишних трат»⁸¹¹. А также для

⁸⁰⁷ Паклин Н.Б., Орешков В.И. Бизнес-аналитика: от данных к знаниям. 2-е изд., испр. – СПб.: Питер, 2013. – 704 с. – С. 348–349.

⁸⁰⁸ Тадеусевич Р., Боровик Б., Гончаж Т., Леппер Б. Элементарное введение в технологию нейронных сетей с примерами программ: Пер. с польск. И.Д. Рудинского. – М.: Горячая линия – Телеком, 2011. – 408 с. – С. 44.

⁸⁰⁹ Касюк С.Т. Анализ и прогнозирование спортивных данных в нейронных сетях. – Челябинск: Уральская Академия, 2014. – 72 с. – С. 6.

⁸¹⁰ Тадеусевич Р., Боровик Б., Гончаж Т., Леппер Б. Элементарное введение в технологию нейронных сетей с примерами программ: Пер. с польск. И.Д. Рудинского. – М.: Горячая линия – Телеком, 2011. – 408 с. – С. 6, 43.

⁸¹¹ Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира: Пер. с англ. 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 504 с. – С. 68.

обеспечения многих других существенных моментов в государственном управлении.

Практические достоинства искусственных нейронных сетей сводятся к двум основным позициям:

– они представляют собой удобное и недорогое многопроцессорное решение с большим числом элементов, параллельно обрабатывающих поступающую информацию;

– они могут использовать процессы обучения⁸¹².

Полагаем, что **нейротехнологии могут использоваться в основе следующих систем, технологий и подходов в государственном управлении:**

– технологии обработки больших и сверхбольших массивов данных (для экспертно-аналитического и контрольно-учётного обеспечения государственного управления, в том числе – для мониторинга и оценки рисков и неопределённостей);

– оперативное расчётное обеспечение производства сложных и сверхсложных многосценарных алгоритмизаций, производства сложного и сверхсложного прогностического сценарного моделирования (сценарного планирования), а также такого моделирования в условиях существенных неопределённостей;

– оперативное расчётное обеспечение энтропийного управления и оперирования сложными открытыми динамическими системами в рамках государственного управления.

⁸¹² Тадеусевич Р., Боровик Б., Гончаж Т., Леппер Б. Элементарное введение в технологию нейронных сетей с примерами программ: Пер. с польск. И.Д. Рудинского. – М.: Горячая линия – Телеком, 2011. – 408 с. – С. 43.

§ 7.11. Использование технологий искусственного интеллекта в государственном управлении

Искусственный интеллект – будущее не только России, это будущее всего человечества. Здесь колоссальные возможности и трудно прогнозируемые сегодня угрозы. Тот, кто станет лидером в этой сфере, будет властелином мира.
В.В. Путин, 01.09.2017

В разделе I Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утверждённой Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р⁸¹³, технологии искусственного интеллекта (наряду с нейротехнологиями) обозначены как одна из позиций в перечне «сквозных цифровых технологий, которые входят в рамки настоящей Программы».

В общем значении, **интеллектуальное управление** – автоматическое управление, при котором программные алгоритмы заранее не задаются, а формируются самой системой управления на основе формализованных описаний целей, знаний о возможных действиях и информации о текущих изменениях состояния внешней среды⁸¹⁴.

Пунктом 1.8.1 раздела «Дорожная карта» Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утверждённой Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р⁸¹⁵ запланировано внедрение «регулирования правовых вопросов, связанных с использованием робототехники, инструментов искусственного интеллекта», срок исполнения – II квартал 2019 года. Вопросы применения искусственного интеллекта касаются также пункты 3.3.6, 5.4.5, 5.4.7, 5.4.11, 5.4.12.

Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы⁸¹⁶ к числу основных направлений развития

⁸¹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // <<http://government.ru/docs/28653/>>.

⁸¹⁴ Робототехника. Терминология / Отв. ред. Е.П. Попов / Российская академия наук; Комитет научной терминологии в области фундаментальных наук. – М.: Институт проблем передачи информации РАН, 2000. – 47 с. (Сер. «Сборники научно-нормативной терминологии». Вып. 115). – С. 24.

⁸¹⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // <<http://government.ru/docs/28653/>>.

⁸¹⁶ Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.05.2017. – № 20. – Ст. 2901.

российских информационных и коммуникационных технологий отнесены технологии искусственного интеллекта (подпункт «в» пункта 36).

Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года⁸¹⁷ прогнозирует, что интеллектуальные системы станут неотъемлемой частью повседневной жизни уже к 2020 году, и предусматривает программные технологии поддержки принятия решений в реальном времени с элементами искусственного интеллекта, предусматривает задействование систем искусственного интеллекта при «анализе больших массивов данных и извлечении знаний, включая новые методы и алгоритмы для сбора, хранения и интеллектуального анализа больших объёмов данных (включая вычислительную лингвистику)», а также задействование систем искусственного интеллекта при распознавании образов и интеллектуальном поиске (разделы 2 и 7).

Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации⁸¹⁸ заявляет в числе приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации в ближайшие 10–15 лет «переход к передовым цифровым, интеллектуальным производственным технологиям, роботизированным системам, новым материалам и способам конструирования, создание систем обработки больших объёмов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта» (подпункт «а» пункта 20), а также «связанность территории Российской Федерации за счёт создания интеллектуальных транспортных и телекоммуникационных систем» (подпункт «е» пункта 20).

По обоснованному суждению замминистра экономического развития РФ С.В. Шипова, использование технологий искусственного разума, в частности «использование технологий обработки больших данных – Big Data – позволит оптимизировать контрольно-надзорную деятельность. Контрольные органы смогут отслеживать риски и в зависимости от них снижать административную нагрузку. Регулярность проведения проверок и их глубина должны основываться на реальных рисках. Таким образом, вся контрольно-надзорная деятельность будет переориентирована на профилактическую работу, что намного эффективнее репрессивного подхода с показателями эффективности в виде количества привлечённых к ответственности лиц. Важнейшей задачей является использование новых технологий в целях повышения качества оказания госуслуг. Большинство

⁸¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.11.2013 № 2036-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.11.2013. – № 46. – Ст. 5954.

⁸¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.2016. – № 49. – Ст. 6887.

действий, связанных с их оказанием, могут быть алгоритмизированы. Это даёт широкие возможности для использования технологий искусственного интеллекта... В будущем нам надо перейти к алгоритмизации большинства процедур. Это позволит переложить существенную часть работы с чиновников на искусственный интеллект»⁸¹⁹.

Полагаем, что технологии искусственного интеллекта могут использоваться в основе следующих систем, технологий и подходов в государственном управлении:

- аппаратно-реализованные искусственные когнитивные системы и искусственные саморазвивающиеся и адаптирующиеся системы анализа обстановки, разработки и принятия прикладных решений в реальном времени;

- интеллектуальные средства управления сложными процессами и проектами;

- производство сложных и сверхсложных многосценарных алгоритмизаций в обеспечении процессов государственного управления;

- технологии обработки и интеллектуального анализа больших и сверхбольших массивов данных (для экспертно-аналитического и контрольно-учётного обеспечения государственного управления);

- производство сложного и сверхсложного прогностического сценарного моделирования (сценарного планирования), а также такого моделирования в условиях существенных неопределённостей;

- оперативные мониторинг, оценка, «взвешивание» и ранжирование массивов рисков в государственном управлении.

⁸¹⁹ Савва Шипов: Новые технологии повысят качество государственных услуг // <<http://economy.gov.ru/minec/press/interview/2017160601>>. – 16.06.2017; «Часть работы чиновников возьмёт на себя искусственный интеллект». Замминистра экономического развития Савва Шипов – о развитии цифровой экономики и реформе контрольно-надзорной деятельности // <<http://iz.ru/606596/savva-shipov-pravitelstvo-vnedrit-na-gossluzhbe-iskusstvennyi-intellekt-idshchslsrsfshst-i-big-data>>. – 16.06.2017.

§ 7.12. Секретные акты управления в рамках государственного управления

Как указывает Элизабет Гойтейн, в сфере национальной безопасности тайна давно уже является нормой⁸²⁰.

Однако с точки зрения права, секретный нормативно-правовой акт является весьма спорной категорией, если речь идёт о вопросах, не касающихся национальной безопасности, а затрагивающих иные интересы государства.

Особенно остро этот вопрос в своё время встал в США, где деятельность Администрации Джорджа Буша характеризовалась запоздалыми сообщениями о внесении секретных изменений в правовые акты, главным образом – в те, которые касались антитеррористической политики, включая применение пыток и ведение несанкционированного наблюдения⁸²¹.

В научной литературе существуют разные на этот счёт точки зрения – от негативного отношения к секретным актам, до признания целесообразности их принятия, а также признания их законности с теоретико-правовой точки зрения.

Понятие секретности является достаточно широким, так как существует множество вариантов между полным раскрытием информации и максимальным сокрытием её содержания. Так, информация может быть известна небольшому количеству человек в рамках одного органа исполнительной власти, либо нескольких органов, либо может быть раскрыта членам органа законодательной власти. Информация также может быть опубликована для сведения населения в обобщённом или отредактированном виде⁸²².

Как утверждает Кристофер Кутц, категория секретного права поднимает чисто теоретический вопрос, например, с точки зрения позитивистских теорий права, концепции законности в рамках которых потенциально не зависят от таких критериев, как гласность. В принципе, хотя право не должно быть секретным, гласность не обязательно должна входить в критерии действительности для конкретных актов. Указанный автор разделяет две формы секретности:

⁸²⁰ Goitein E. The new era of secret law [Новая эра секретного права] / Brennan Center for Justice at New York University School of Law. – New York: Brennan center for justice, 2016. – 99 p. – P. 8.

⁸²¹ Kutz C. The Repugnance of Secret Law [Оговорка о секретном праве] // <<https://www.law.upenn.edu/live/files/2398-kutz-the-repugnance-of-secret-law-full>>. – 35 p. – P. 1.

⁸²² Goitein E. The new era of secret law [Новая эра секретного права] / Brennan Center for Justice at New York University School of Law. – New York: Brennan center for justice, 2016. – 99 p. – P. 10.

1) когда известен факт секретности таких актов; когда государство предоставляет информацию о границах такой секретности, оно находится в пределах своей власти, и его легитимность, таким образом, не подвергается угрозе;

2) мета-секретность, когда существование секретности акта не известно вообще; мета-секретность скрывает пределы государственной власти и в определённой мере подрывает право государства считаться легитимным. Более того, такая мета-секретность подрывает одну из ключевых функций закона – обеспечение ориентирования политических акторов в нормативном пространстве, так как заставляет их переоценивать понимание собственной политической идентичности⁸²³.

По мнению Элизабет Гойтейн, секретное право, как правило, связано с репрессивными режимами, и в демократических обществах население интуитивно понимает, что «идея тайных законов является отвратительной». Кроме того, риск возникновения непродуманных юридических интерпретаций секретных актов управления, которые, в частности, могут отражать институциональную предвзятость, возрастает с уменьшением количества должностных лиц, участвующих в их разработке и принятии⁸²⁴.

Как писала Маргарет Тэтчер, «если к системе централизованного принятия решений добавить завесу секретности и отсутствие реального обсуждения целей и средств, вряд ли стоит ожидать чего-то иного, кроме как взяточничества и некомпетентности. Ситуация не изменится, даже если подбирать и назначать безукоризненно честных людей с самыми прочными моральными устоями. Её не поправить ни технической, ни процедурной реформами»⁸²⁵.

Секретные нормативные правовые или административно-распорядительные акты могут являться инструментом сокрытия противоправных или способных вызвать острый негативный социальный резонанс решений и актов руководителей органов власти.

Так, в 2010 году СМИ сообщали (мы сейчас не оцениваем эти сообщения, речь об ином), что было выявлено свыше 14 000 засекреченных документов правительства Москвы за период с 1998 по 2009 годы, преимущественно – по земельным и иным

⁸²³ Kutz C. The Repugnance of Secret Law [Оговорка о секретном праве] // <<https://www.law.upenn.edu/live/files/2398-kutz-the-repugnance-of-secret-law-full>>. – 35 p. – P. 1–2.

⁸²⁴ Goitein E. The new era of secret law [Новая эра секретного права] / Brennan Center for Justice at New York University School of Law. – New York: Brennan center for justice, 2016. – 99 p. – P. 8, 10.

⁸²⁵ Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира: Пер. с англ. 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 504 с. – С. 380.

имущественным вопросам⁸²⁶. По словам А.Л. Кудрина (на тот момент – министра финансов Российской Федерации), «одна четверть распоряжений московского мэра подписывалась в секретном или закрытом характере и не публиковалась, в нарушение действующего законодательства»⁸²⁷.

Вместе с тем, введение режима секретности нормативно-правовых актов в связи с содержанием в них информации, составляющей государственную тайну, вполне оправдано публичными интересами, в частности – если речь идёт об обеспечении национальной безопасности. Если правовые акты затрагивают сферу секретных интересов государства, такие акты могут не публиковаться.

Возможность обеспечения секретности некоторых актов управления в России предусмотрена Законом РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) «О государственной тайне»⁸²⁸.

Согласно статье 2 названного Закона РФ, «**государственная тайна** – защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации».

При этом названный нормативно-правовой акт не содержит положений, ясно указывающих непосредственно на исчерпывающие основания отнесения к государственной тайне нормативно-правовых актов. Однако такие акты, в особенности – принимаемые органами исполнительной власти, могут содержать в себе защищаемую указанным Законом РФ информацию. Такие акты подлежат засекречиванию в соответствующей степени.

⁸²⁶ НТВ расскажет о 14 тысячах секретных документов правительства Москвы // <<https://lenta.ru/news/2010/09/16/secrets/>>. – 17.09.2010.

⁸²⁷ Цит. по: *Самигуллина А., Савина Е., Бахарев И.* Мэрия, откройся. Секретные приказы Юрия Лужкова могут стать гласными // <https://www.gazeta.ru/politics/2010/10/05_a_3426054.shtml>. – 05.10.2010.

⁸²⁸ Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 13.10.1997. – № 41. – Ст. 8220-8235. В ред. от 08.03.2015 – СПС «Гарант».

§ 7.13. Государственная автоматизированная информационная система «Управление»

Государственная автоматизированная информационная система «Управление»⁸²⁹ была создана в соответствии с пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 № 1088⁸³⁰.

Пунктом 2 названного Постановления было предусмотрено финансирование работ по созданию системы «Управление» в течение 2009–2010 годов за счёт средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)».

Федеральному казначейству было предписано быть оператором системы «Управление», за исключением центральной информационной подсистемы «Контур», а Федеральная служба охраны Российской Федерации – оператором системы «Управление» в части центральной информационной подсистемы «Контур» (пункт 3.1).

Пункт 2 Положения о государственной автоматизированной информационной системе «Управление», утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 № 1088 (ред. от 27.11.2015), определяет, что **система «Управление» «представляет собой единую распределённую государственную информационную систему**, обеспечивающую формирование и обработку данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления, в том числе для информационного обеспечения стратегического планирования, а также предоставление и анализ информации на основании указанных данных в соответствии с настоящим Положением».

Согласно пункту 4 Положения о государственной автоматизированной информационной системе «Управление», **система «Управление» предназначена для решения следующих задач:**

а) обеспечение информационно-аналитической поддержки принятия органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений в сфере государственного управления

⁸²⁹ Государственная автоматизированная информационная система «Управление» // <<http://gasu.gov.ru>>.

⁸³⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе “Управление”» (вместе с «Положением о государственной автоматизированной информационной системе “Управление”») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.01.2010. – № 1. – Ст. 101. В ред. от 27.11.2015 – СПС «Гарант».

и местного самоуправления, а также планирования деятельности этих органов;

б) осуществление мониторинга, анализа и контроля за исполнением принятых органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений, в том числе за реализацией документов стратегического планирования и выполнения приоритетных национальных проектов;

в) осуществление мониторинга и анализа процессов, происходящих в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах, а также социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

г) обеспечение оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

д) осуществление мониторинга, анализа и контроля за достижением целевых значений показателей, предусмотренных в указах Президента Российской Федерации от 07.05.2012 №№ 596 – 606, в разрезе субъектов Российской Федерации, а также за реализацией мероприятий, направленных на их достижение;

е) обеспечение стратегического планирования в части:

– государственной регистрации документов стратегического планирования;

– ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования;

– мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в установленном порядке;

– мониторинга и контроля показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

– мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования;

– организации доступа участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования;

– разработки, общественного обсуждения и согласования проектов документов стратегического планирования в установленном порядке;

– информационно-аналитического обеспечения участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования.

Согласно пункту 5 Положения о государственной автоматизированной информационной системе «Управление», **система «Управление» обеспечивает систематизацию и анализ:**

– информации об уровне социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе в сопоставлении с мировой статистикой;

– информации об эффективности деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

– информации о результатах мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;

– показателей социально-экономического развития Российской Федерации;

– информации о ходе реализации программ, проектов и комплексов мероприятий, реализуемых за счёт средств федерального бюджета;

– информации о ходе разработки, общественного обсуждения и согласования проектов документов стратегического планирования, ходе реализации документов стратегического планирования;

– информации о бюджетных проектировках и об исполнении федерального бюджета, о кассовом исполнении федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также о бюджетной отчетности главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, финансовых органов субъектов Российской Федерации и финансовых органов муниципальных образований;

– официальной статистической информации, сбор которой осуществляется в соответствии с Федеральным планом статистических работ, утверждённым Распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 671-р;

– картографической информации и связанных с ней данных об объектах и о ресурсах на территории Российской Федерации;

– нормативной и справочной информации, содержащейся в ведомственных информационных системах;

– информации о ходе достижения целевых значений показателей, предусмотренных в указах Президента Российской Федерации от 07.05.2012 №№ 596 – 606, в разрезе субъектов Российской Федерации, а также о ходе реализации мероприятий, направленных на их достижение;

– иной информации, требующейся пользователям системы «Управление».

Согласно пункту 7 Положения о государственной автоматизированной информационной системе «Управление», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 № 1088 (ред. от 27.11.2015)⁸³¹, **система «Управление» имеет следующую структуру:**

а) центральная информационная подсистема «Федерация», предназначенная для сбора, систематизации, обработки, хранения данных и предоставления информации, содержащейся в системе «Управление», осуществления форматно-логического контроля данных, выявления несогласованности и расхождения данных, поступивших из различных источников, и проведения гармонизации информации, содержащейся в системе «Управление», а также обеспечивающая информационное взаимодействие, в том числе интеграцию, с информационными системами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, информационные ресурсы которых предназначены для принятия управленческих решений, и информационными ресурсами иных информационных систем, необходимость информационного взаимодействия, в том числе интеграции, которых в систему «Управление» определяется функциональными требованиями к ней;

б) центральная информационная подсистема «Контур», предназначенная для организации защищенного доступа структурных подразделений Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации к информационным ресурсам, необходимым для принятия управленческих решений, а также при планировании деятельности этих органов;

в) подсистема ведения реестров, справочников и классификаторов, предназначенная для ведения федерального государственного реестра стратегического планирования, централизованного ведения и распространения реестров, справочников и классификаторов, используемых в государственных и муниципальных информационных системах, и формирования данных, необходимых для принятия управленческих решений;

г) информационно-аналитическая подсистема, предназначенная для сопоставления и анализа информации, содержащейся в системе «Управление», а также обеспечивающая мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, мониторинг и контроль показателей социально-

⁸³¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе «Управление» (вместе с «Положением о государственной автоматизированной информационной системе «Управление»») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.01.2010. – № 1. – Ст. 101. В ред. от 27.11.2015 – СПС «Гарант».

экономического развития Российской Федерации, мониторинг эффективности деятельности участников стратегического планирования, информационно-аналитическую поддержку принятия управленческих решений, информационно-аналитическое обеспечение участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования, в том числе с использованием визуальных средств мониторинга, оценки и контроля информации, содержащейся в системе «Управление»;

д) **портал системы «Управление»**, являющийся публичным информационным ресурсом, обеспечивающим свободный доступ к нормативной, статистической и аналитической информации в сфере государственного управления и местного самоуправления, документам стратегического планирования и документам, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования, используемый в целях общественного обсуждения документов стратегического планирования;

е) **портал методической поддержки развития системы «Управление»**, который размещается на технических средствах центров обработки данных, обеспечивающих его функционирование и входящих в инфраструктуру, обеспечивающую информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме.

Вопросы для самоконтроля к Главе 7

1. Опишите группы инструментов и основные инструменты публичного управления.
2. Что означает понятие «механизм публичного управления»?
3. Опишите назначение, возможности и пределы задействования ручного управления в рамках государственного управления.
4. Каковы роль и значение упрощения законодательства (как инструмента государственного управления)?
5. Опишите понятие, природу и виды публичных услуг.
6. Как соотносятся между собой публичные услуги и функции органов публичного управления?
7. Охарактеризуйте такой инструмент государственного управления, как замедлитель (ингибитор).
8. Охарактеризуйте такой инструмент государственного управления, как стимулирование (катализатор).
9. Каковы роль и значение государственного контроля (как инструмента государственного управления)?

10. Опишите линейку финансовых инструментов публичного управления и оцените возможности и пределы их задействования.

11. Раскройте и сопоставьте основные концептуальные идеи В.Д. Селюкова, М.-П.Р. Кулиева, М.А. Лапиной, А.Г. Богатырева, А.Я. Быстрякова и Е.В. Черниковой о финансовых инструментах публичного управления и о финансовом контроле в публичном управлении.

12. Охарактеризуйте возможности и пределы применения блокчейн-технологий, нейротехнологий и технологий искусственного интеллекта в государственном управлении.

13. Охарактеризуйте и сопоставьте основные концептуальные идеи И.Н. Барцица, Е.В. Охотского, Е.Ю. Киреевой, Ю.Н. Старилова, В.В. Комлевой, В.Д. Граждана о государственной службе и муниципальной службе как специфических институциональных механизмах публичного управления.

14. Раскройте основные концептуальные идеи Л.М. Колодкина о психологии государственной службы.

15. Охарактеризуйте основные концептуальные идеи В.Е. Сазонова и В.А. Кабашкина о государственно-частном партнёрстве как одном из механизмов государственного управления.

16. Охарактеризуйте основные концептуальные идеи И.Н. Барцица о доктрине конституционного патриотизма.

17. Охарактеризуйте Государственную автоматизированную информационную систему «Управление» (Российская Федерация).

ГЛАВА 8. Модели публичного управления

В общем значении, «**модель** – объект, находящийся в отношении подобия к объекту моделирования и служащий средством его изучения», а «**моделирование** – исследование объекта моделирования, базирующееся на его подобии модели и включающее построение модели, изучение её и перенос полученных сведений на объект моделирования»⁸³².

§ 8.1. Современная (традиционная) модель публичного управления

Кристаллизовавшаяся в стройный концепт в XIX веке, традиционно устоявшаяся и, по большому счёту, оставшаяся неизменной в своей концептуальной основе и в своих наиболее существенных чертах в большинстве демократических правовых государств так называемая современная (традиционная) модель публичного управления характеризуется следующими **существенными признаками**:

1) доминирование прямого управления и императивных методов в общем объёме методов публичного управления;

2) ригидная к быстрым позитивным изменениям и зарегулированная системность публичной администрации и публичного управления: публичная администрация, реализующая публичное управление, представляет собой жёстко выстроенную иерархическо-бюрократическую структуру (единую, хотя и внутренне несколько гетерогенную, с определённой степенью децентрализации, систему), основанную на сложном системном распределении публично-властных полномочий и отношений, в том числе на основе принципов «горизонтального» и «вертикального» разделения властей;

3) принципиальная неперсонифицированность публичной администрации и публичного управления, то есть не сопряжённость таковых с преданностью конкретным лицам (конкретным высшим политическим руководителям государства или его политико-территориальной единицы), а основанность на законности и привязка к лояльности и преданности самому государству;

4) укомплектованность структуры публичной администрации осуществляющими трудовую деятельность на постоянной основе

⁸³² Подобие и моделирование. Основные понятия. Терминология. Проект / Отв. ред. В.А. Веников / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии. – М.: Наука, 1987. – 16 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 113). – С. 4.

чиновниками на неперсонифицированных должностях (неперсонифицированность здесь, помимо уже указанного выше смысла, – это непривязанность должностей иерархическо-бюрократической структуры публичной администрации к определённым конкретным лицам (когда такие должности, в противном случае, могут даже под них создаваться), универсальность и/или стандартизация требований к претендентам на замещение должностей в указанной структуре);

5) светскость публичной администрации и публичного управления⁸³³, а также политическая и идеологическая нейтральность публичной администрации и публичного управления:

– отчётливое разделение между политической деятельностью (как политической борьбой за власть и политической деятельностью по удержанию власти в условиях нормального функционирования демократической избирательной системы) и деятельностью публичной администрации;

– замещающие должности иерархическо-бюрократической структуры публичной администрации политически и идеологически нейтральные чиновники, действуя под официальным руководством и контролем со стороны политического руководства государства, руководствуются исключительно публичными, а не узкопартийными интересами, принимают участие в реализации установленной правящим политическим руководством (независимо от партии) государственной политики и обслуживают равным образом каждую законно находящуюся у власти (правлящую) политическую партию, не содействуя (и не воспрепятствуя) такой партии в сохранении власти в условиях нормального функционирования демократической избирательной системы, не осуществляя поддержки сугубо указанной партии;

– подход к мотивированию чиновников преимущественно основан на экономическом стимулировании, создании возможностей для карьерного роста и обеспечении социального престижа службы в интересах государства, хотя в некоторой степени и вопросам определённой идеологической мотивированности также может уделяться внимание;

6) стандартизованность, то есть урегулированность нормами права инструментов и процедур публичного управления едиными нормативно-правовыми актами и регламентами, стандартизация функционирования сегментов иерархическо-бюрократической структуры публичной администрации и их взаимодействия между собой, а также стандартизация требований к деятельности чиновников;

⁸³³ Подробнее см.: *Понкин И.В.* Современное светское государство: конструктивная светскость. Конституционно-правовое исследование. – М.: Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2006. – 390 с.

7) установление чётких взаимосвязей подотчётности / подконтрольности и ответственности; органы, осуществляющие публичное управление, несут ответственность перед народом (хотя последнее зачастую более декларативно, нежели реально);

8) нацеленность на достижение предельной эффективности, то есть увязанность на достижение эффективности деятельности (максимизацию производительности, рационализацию структуры, оптимизацию расходов и др.);

9) чёткое разделение между политической сферой и управлением; должностные лица публичной администрации, по общему правилу, не занимаются разработкой политических программ и парадигм, а лишь управляют и обеспечивают реализацию политических стратегий, разработанных политиками.

Следует отметить, что отнюдь не все современные авторы считают традиционную модель отжившей, устаревшей и достойной быть отправленной на слом.

Так, Поля Катсамунска пишет, что традиционная модель публичного управления по сравнению с прочими подходами является идеальной, поскольку в идеальной бюрократии публичные и частные интересы полностью разделены, а также произведено чёткое различие и разграничение между политической сферой и публичной администрацией⁸³⁴.

Джеймс П. Пффинер в качестве основных достоинств традиционной модели публичного управления выделяет следующие её черты: аполитичная государственная гражданская служба, иерархичность и наличие систем правил, постоянство и стабильность⁸³⁵.

Б. Гай Питерс утверждает, что традиционная модель публичного управления опирается на концепцию ограниченной демократии и чёткое понимание места политики в публичном управлении и представляет собой в определённой степени парадоксальное сочетание политического господства и деполитизации⁸³⁶. И в этом, следует отметить, её достоинство.

⁸³⁴ *Katsamunsk P.* Classical and Modern Approaches to Public Administration [Классический и современный подходы к публичному управлению] // *Economic Alternatives*. – 2012. – Issue 1. – P. 74–81. – P. 81.

⁸³⁵ *Pffner J.P.* Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency [Традиционное публичное управление против нового публичного управления: подотчётность против эффективности] // *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König* / Ed. by A. Benz, H. Siedentopf, K.P. Sommermann. – Berlin: Duncker & Humboldt, 2004. – P. 443–454.

⁸³⁶ *Peters B.G.* The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions [Меняющаяся природа государственного управления: от простых ответов до трудных вопросов] // *Viešoji politika ir administravimas*. – 2003. – № 5. – P. 7–20. – P. 10. <<http://internet.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/z5/1648-2603-2006-nr5-7.pdf>>.

С другой стороны, традиционная модель публичного управления, действительно, объективно обладает рядом существенных недостатков.

В частности, традиционная модель публичного управления подвергалась критике за бюрократическую волокиту, медлительность, избыточный и не всегда оправданный патернализм по отношению к гражданам, нерациональное использование ресурсов и чрезмерный акцент на процессы и процедуры, нежели на результаты⁸³⁷.

Основной недостаток традиционной модели публичного управления, по мнению Джерри Стокера, заключается также в возможной опасности того, что политики вне бюрократической системы могут быть не в состоянии осуществлять реальный контроль над этой системой. Ключевым вопросом такой модели является вопрос о том, каким образом отграничить обеспечение демократии от управления и найти баланс между ними⁸³⁸.

⁸³⁷ *Cheema G.S.* From public administration to governance: the paradigm shift in the link between government and citizens [От публичного управления к правительственному менеджменту: сдвиг парадигмы во взаимосвязи между правительством и гражданами] / 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance (24–27 May 2005, Seoul, Republic of Korea) // <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020731.pdf>>. – 2004. – 23 p. – P. 2.

⁸³⁸ *Stoker G.* Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? [Управление общественными ценностями: новый рассказ о сетевом управлении?] // *American Review of Public Administration*. – 2006, March. – Vol. 36. – № 1. – P. 41–57. – P. 55.

§ 8.2. Понятие «хорошего» публичного управления

Созидательная политика в масштабах народа и государства утверждается на чувстве ответственности, гражданском мужестве и бескорыстном служении, сочетающем осознание общенародного идеала с трезвостью оценки обстоятельств, предпосылок и реальных представлений о путях движения к цели. Она состоит в умении «объединять людей» во имя осуществления политических задач и своевременно направлять общие усилия на их решение.
В.Ю. Троицкий

Исследование природы, содержания и особенностей публичного управления требует не только ретроспективного взгляда на особенности становления и развития моделей публичного управления и анализа их современного состояния. Необходимы также анализ существующих трендов и прогностический анализ сценариев ближайшего будущего в развитии моделей публичного управления.

Революционные изменения в информатике и компьютерных технологиях и бурный рост информационных и коммуникационных технологий, всё большее усугубление проблемы ограниченности ресурсов у публичной власти при экспоненциальном росте спроса на публичные (государственные и муниципальные), в том числе инфраструктурно-сервисные, услуги, динамичное развитие общественной мысли и общественного сознания населения, активно прогрессирующие изменения в экономической, социальной и политической сферах актуализировали (далеко не сегодня, а гораздо раньше) смену парадигмы публичного управления с современной «традиционной» модели на другую, более демократичную и эффективную, но при этом менее затратную.

Более того, происходящие в последние десятилетия серьёзные реформы публичной администрации и публичного управления в Европе и в государствах других регионов мира отражают фундаментальные изменения роли государства в настоящий период и в перспективе, смену парадигм государственного бюрократизма и идей о том, как управлять использованием публичных ресурсов для достижения политических целей и задач⁸³⁹.

Неслучайно в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 12.12.2012 в качестве крупных системных проблем, препятствующих построению сильного государства в России, были

⁸³⁹ Horton S., Hondeghem A., Farnham D. (Eds.). *Competency Management in the Public Sector* [Компетентное управление в публичном секторе]. – Amsterdam: IOS Press, 2002. – 189 p. – P. 3.

определены низкая эффективность государственной власти и коррупция. «Без качественного, современного госуправления... мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной», – заявил Президент, поставив задачи формирования «новой модели госуправления»⁸⁴⁰. Сильное государство в современном мире – это не столько государство с мощной армией, сколько государство с сильной, устойчивой и эффективной системой государственного управления.

Ещё в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 16.05.2003 Президент Российской Федерации В.В. Путин определил неэффективность государства как одну из наиболее серьёзных угроз для страны (наряду с демографическим упадком и экономической слабостью России), указал на малую эффективность государственного аппарата и на то, что «при понимании сложности задачи, при всех проявившихся трудностях административная реформа, тем не менее, слишком затянута... Сильная и ответственная власть, основанная на консолидации общества, необходима для сохранения страны. Без сильной власти невозможен и прорыв в будущее»⁸⁴¹. Многие для усовершенствования и усиления системы публичной администрации за истекший период было сделано, многое ещё предстоит сделать.

Существуют определённые тренды в формировании новых подходов к построению и осуществлению публичного управления, в рамках которых производятся реорганизация органов публичного управления, повышение производительности их деятельности, расширение круга оказываемых ими публичных услуг и выполняемых публичных функций с одновременным сокращением используемых ресурсов, интеграция новых технологий и управленческих структур, корректировка рассогласований между необходимым и имеющимся⁸⁴².

Практически во всех государствах мира функции и формы публичного управления к сегодняшнему дню претерпели существенные изменения (даже в сравнении с 1980-ми годами) – как на практике, так и в теории. Несмотря на наличие определённых сходств в основных чертах, публичное управление в современный период существенно отличается от подхода к осуществлению публичного управления в прошлом.

Существует немало теоретических разработок (по большей части – абстрактно-упрощённых) таких «новых моделей».

⁸⁴⁰ Послание Президента РФ В.В. Путина от 12.12.2012 Федеральному Собранию РФ // <<http://kremlin.ru/transcripts/17118>>.

⁸⁴¹ Послание Президента РФ В.В. Путина от 16.05.2003 Федеральному Собранию РФ // <<http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml>>.

⁸⁴² *McNabb D.E.* The New Face of Government: How Public Managers Are Forging a New Approach to Governance [Новое лицо правительства: как публичные управленцы создают новый подход к государственному управлению]. – Boca Raton: Auerbach Publications, 2009. – 297 p. – P. 12–13.

Для отражения их сути употребляются понятия «новое публичное управление» («новое государственное управление»), «хорошее управление» (франц. – *«bonne gouvernance»*; англ. – *«good governance»*; испан. – *«buen gobierno»*; нем. – *«gute Regierungsführung»*).

Имеет смысл остановиться на описании сути некоторых из таких концепций, исходя, впрочем, из нашего понимания этих вопросов. Остановимся на понятии «хорошее управление».

Понятие и концепт «хорошего» публичного управления

Статья 41 «Право на хорошее государственное управление» Хартии Европейского Союза об основных правах от 07.12.2000 (в ред. 2007 г.)⁸⁴³ гласила:

«1. Каждый имеет право на то, чтобы его дела решались беспристрастно, справедливо и в разумный срок учреждениями и органами Союза.

2. Это право включает в себя:

– право каждого быть выслушанным перед применением в отношении него индивидуальной меры, имеющей для него неблагоприятные последствия;

– право на доступ каждого лица к материалам его дела с соблюдением законных интересов конфиденциальности, профессиональной и коммерческой тайны;

– обязанность публичной администрации мотивировать свои решения.

3. Каждый имеет право на компенсацию со стороны Союза за ущерб, причинённый его учреждениями или их служащими при исполнении своих функций, в соответствии с принципами, общими для законодательства государств-членов.

4. Каждый вправе обращаться в письменном виде в учреждения Союза на одном из языков Договоров и должен получить ответ на том же языке».

И это вполне разумно, поскольку, по словам Макса Вебера, **«никто не хочет, чтобы им управляли малообразованные выскочки»**⁸⁴⁴.

Концепция «хорошего управления» возникла применительно к публичному управлению, в основном, из-за осуществления публичного управления ненадлежащим образом. Ненадлежащее публичное управление характеризуется неэффективностью, наличием коррупции,

⁸⁴³ Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne // <http://www.coe.int/t/ngo/Sourc/e/reading_guide_charter_fr.pdf>. Документ – действующий.

⁸⁴⁴ Weber M. *Gesammelte Politische Schriften* [Сборник политических сочинений]. – Stuttgart: UTB, 1988. – S. 312.

неподотчётностью или фиктивной подотчётностью органов публичной власти, а также недостатком уважения и соблюдения достоинства, прав и свобод человека. Соответственно, становится всё более актуальной необходимость вмешательства, реформирования в таких ситуациях. Хорошее управление стало одним из ключевых элементов политических и экономических планов и стратегий государств⁸⁴⁵.

Термин «хорошее публичное управление» был впервые отражён в виде оформленного набора идей и стратегий в документе Всемирного банка от 1989 года «Африка южнее Сахары: От кризиса к устойчивому росту»⁸⁴⁶. В контексте данного документа понятие хорошего публичного управления было тесно связано с видами структурных изменений государственной политики, в поддержку которых Всемирный банк выступал в течение многих лет: редуцированное вмешательство государства в принятие решений в сфере экономики; в целом сокращённый публичный сектор и более эффективное и прозрачное управление таковым; свободные рынки и сокращение предоставления государственных субвенций, а также всё возрастающая интеграция государства в мировую экономику в целом. Аргументом в пользу такого подхода к пониманию хорошего публичного управления было то, что разумная и надёжная государственная политика, направленная на развитие экономики, должна сама по себе способствовать созданию надлежущей политической атмосферы для устойчивого экономического роста. В таком понимании хорошее управление подразумевало снижение государственного участия, в частности, в сфере экономики⁸⁴⁷.

Сегодня термин «хорошее управление» интегрирован в лексикон широкого спектра участников международного сообщества. Практически все крупные публичные институты сегодня заявляют, что достижение «хорошего управления» и содействие таковому является их приоритетом и частью их стратегии развития.

Хорошее управление является результатом осуществления комплексных взаимоотношений, отмечает Рут Хаббард, а тремя столпами его эффективности являются частный сектор, публичный сектор и

⁸⁴⁵ Good governance – the concept [Хорошее государственное управление – концепция] / Good Governance in Multiethnic Communities // <<http://www.edrc.ro/docs/docs/11-17.pdf>>. – P. 11–17. – P. 13.

⁸⁴⁶ Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study / The World Bank. – Washington (D.C., USA): World Bank, 1989. – 322 p. <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf>.

⁸⁴⁷ Najem T.P. Good governance: The definition and application of the concept [Хорошее государственное управление: определение и применение концепции] // Good Governance in the Middle East Oil Monarchies / Ed. by T.P. Najem, M. Hetherington. – London: Routledge Curzon, 2003. – 141 p. – P. 1–28. – P. 1–2.

гражданское общество, на обеспечение баланса между которыми хорошее управление в идеале также направлено⁸⁴⁸.

Наряду с приоритетами макроэкономической стабилизации, «хорошее управление» с 1990 года презюмируется в различных государствах мира в качестве универсального императива политики в сфере развития⁸⁴⁹, в качестве одной из целей развития тысячелетия, достижение которой необходимо для сокращения бедности и повышения уровня жизни населения⁸⁵⁰. Считается, что существует прямая взаимосвязь между «хорошим управлением» и сокращением бедности, поскольку «хорошее управление» обеспечивает создание благоприятных условий для устойчивого экономического роста и масштабных сокращений бедности⁸⁵¹. Существуют тесные связи между публичным управлением в формате «хорошего управления» и развитием, а равно международный консенсус в отношении необходимости повышения общего уровня публичного управления до указанного формата в качестве значимой цели и в качестве основной гарантии устойчивого развития.

«Поскольку мы узники выбираемых нами слов, нам лучше выбирать их хорошо», – писал Джованни Сартори⁸⁵². Поэтому следует разобраться в правовом значении словосочетания «хорошее управление».

Концепция «хорошего управления» отнюдь не безупречна.

⁸⁴⁸ *Hubbard R.* Les critères de la bonne gouvernance [Критерии хорошего государственного управления] // *Optimum. La revue de gestion du secteur public.* – 2000. – Vol. 30. – № 2. – P. 43–60. – P. 45.

⁸⁴⁹ *Meisel N., Ould Aoudia J.* La «Bonne Gouvernance» est-elle une Bonne Stratégie de Développement? [Хорошее государственное управление – хорошая стратегия развития?] // *Les Documents de Travail de la DGPE.* – 2007, Novembre. – № 11. – P. 4. <<http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/331609>>.

⁸⁵⁰ *Punyaratabandhu S.* Commitment to good governance, development, and poverty reduction: methodological issues in the evaluation of progress at national and local levels [Приверженность хорошему государственному управлению, развитие, сокращение бедности: методологические вопросы в оценке прогресса на национальном и местном уровнях] / Paper Prepared for the Sixth Session of the Committee on Development Policy, March 29 – April 2, 2004 // <<http://www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/Workshop/Monitoring%20good%20governance.pdf>>. – 25 p. – P. 1.

⁸⁵¹ *Promotion de la bonne gouvernance dans la politique allemande de développement* [Продвижение хорошего государственного управления в германской политике развития] / Document de stratégie du BMZ. – Bonn: Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, 2009. – 24 p. – P. 6. <http://www.allemagne.diplo.de/contentblob/3641314/Daten/1269313/bonne_gouvernance_stat_egie_datei.pdf>.

⁸⁵² *Sartori G.* Guidelines for Concept Analysis [Руководство по анализу концепций] // *Social Science Concepts: A Systematic Analysis* / Ed. G. Sartori. – Beverly Hills: Sage, 1984. – P. 60.

В 1999 году политолог Джон Герин из Бостонского университета предложил **8 концептуальных критериев «хорошей концепции»:**

«1. Известность (употребимость). Насколько известна (употребима) данная концепция (для широкого круга лиц, для академической аудитории)?

2. Резонансность. Есть ли у выбранного за основу концепции ключевого термина «резонансный круг»?

3. Ёмкая краткость: а) самого ключевого термина и б) перечня определяемых им атрибутов (векторов).

4. Согласованность. Насколько внутренне непротиворечивы (логически согласованы) предметы и атрибутируемые им признаки?

5. Дифференцированность. Насколько дифференцированы предметы и атрибутируемые им признаки (в отличие от других сопоставимых концепций)? Насколько операционно ограничена («операционабельна») такая концепция?

6. Глубина. Сколько сопутствующих признаков атрибутируется предметам согласно определению?

7. Теоретическая полезность. Насколько полезна концепция в более широком поле прагматической релевантности?

8. Предметный охват полезности. Насколько полезна концепция в предметной области смежных случаев и атрибутируемых признаков?»⁸⁵³

Указанные критерии могут послужить основой понимания и интерпретации, содержательного наполнения исследуемого концепта «хорошего управления».

Воспользовавшись четырьмя из этих критериев, Рэйчел Гисслквист достаточно критично оценивает концепцию «хорошего управления»: «1) концепции “хорошего управления” не хватает ёмкой краткости. В отличие от “хорошей концепции”, концепция “хорошего управления” имеет бесконечное число определений, и всегда имеется необходимость в детализации каждого из них, чтобы понять, что мы говорим об одном и том же; 2) концепции “хорошего управления” не хватает дифференцированности. В качестве государств с “хорошим управлением” зачастую определяются, к примеру, очень похожие функционирующие современные демократические государства, и не ясно, чем они различаются между собой; 3) концепции “хорошего управления” не хватает согласованности. Многочисленные возможные признаки, существенные характеристики «хорошего управления» (от уважения прав человека до эффективного банковского регулирования) – чётко не сопряжены друг с

⁸⁵³ *Gerring J. What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences [Что делает концепцию хорошей? Критические рамки для понимания концепции формирования в социальных науках] // Polity. – 1999, Spring. – Vol. XXI. – № 3. – P. 357–393. – P. 367. <<http://sws.bu.edu/jgerring/documents/Conceptformation.pdf>>.*

другом; 4) концепция «хорошего управления» не имеет теоретической полезности»⁸⁵⁴.

Эта точка зрения имеет право на существование и может оцениваться как справедливая применительно к содержательно размытым, неопределённым интерпретациям концепции «хорошего управления», зачастую содержащимся в литературе и страдающим именно такими недостатками. И действительно, возникает вопрос о том, как разграничить между собой понятия «хорошее управление» и, к примеру, «эффективное управление» (если не сводить последнее только лишь к экономической эффективности, что есть недопустимое упрощение понятия эффективности публичного управления).

Но наша задача – отыскать какие-то рациональные зёрна, какие-то условия валидности⁸⁵⁵ и прагматической релевантности⁸⁵⁶ этой концепции, коль скоро таковая уже укоренилась и всё больше входит в обиход специалистов в области государственного управления.

Нельзя сказать, что существует какое-то единое общепризнанное и универсальное для всех условий определение понятия «хорошее управление», как, впрочем, не существует и универсальных ограничителей объёма его содержания. Этот термин является весьма гибким и существенно зависит от контекста, в котором употребляется.

В соответствии с одним из распространённых определений, «хорошее управление – это процесс ведения государственными делами, осуществляемый государственными органами и учреждениями, осуществляемый ими процесс управления государственными ресурсами и обеспечения осуществления прав человека, который [процесс] свободен от коррупции и злоупотреблений, а также осуществляется с соблюдением принципа верховенства Закона»⁸⁵⁷.

Всемирный банк определяет хорошее управление как «предсказуемую, открытую и информированную политику и бюрократию,

⁸⁵⁴ Gisselquist R.M. What does «good governance» mean? [Что означает «хорошее государственное управление?】 // WIDER Angle newsletter. – 2012, January. <http://www.wider.unu.edu/publications/newsletter/articles-2012/en_GB/01-2012-Gisselquist/>.

⁸⁵⁵ **Валидность** – мера соответствия применяемых методов и результатов поставленным задачам. **Валидация** – подтверждение на основе представления объективных свидетельств того, что требования, предназначенные для конкретного использования или применения, выполнены (ГОСТ Р ISO 9001-2011). – *Прим. авт.*

⁸⁵⁶ **Прагматическая релевантность** – характеристика, отражающая наличие у чего-либо прикладного значения и способности существенно соответствовать рациональным ожиданиям ценности и полезности для пользователя. – *Прим. авт.*

⁸⁵⁷ Good Governance and Human Rights [Хорошее государственное управление и права человека] / The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights // <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>>.

основанную на профессиональной этике и ответственности органов исполнительной власти за свои действия»⁸⁵⁸.

Пол Хёрст определяет «хорошее управление» как «создание эффективных политических рамок, способствующих частным экономическим режимам, верховенству закона, как эффективное управление государством, адаптированное к ролям, которые органы власти государства могут фактически выполнять, при наличии сильного гражданского общества, независимого от государства»⁸⁵⁹.

При всём многообразии существующих определений, можно сказать, достигнут определённый консенсус в том, что термин «хорошее управление» относится к политическим процессам, институализации и их результатам, которые считаются необходимыми для достижения целей развития⁸⁶⁰.

Отсутствие общепринятого определения «хорошего управления» некоторым образом компенсируется наличием описываемых его принципов и условий, на которых такое управление основывается и в которых реализуется в любом случае в любом обществе⁸⁶¹.

Согласно Докладу «Что есть хорошее управление?», понятие «хорошего управления» описывается через определение некоторых условий, к которым относятся: участие общества в управлении, ориентированность на достижение консенсуса, подотчётность, прозрачность, комплиментарность сложившемуся социальному запросу, эффективность и действенность, справедливость, следование принципу верховенства закона. Хорошее управление обеспечивает минимизацию коррупции, учитывает мнение как меньшинств, так и большинства при принятии решений. Кроме того, при осуществлении хорошего управления удовлетворяются сложившиеся текущие (имеющие место сегодня) и принимаются во внимание будущие (прогнозируемые) социальные потребности и запросы. Хорошее управление требует справедливой законодательной базы, применяемой беспристрастно. В соответствии с принципом прозрачности в основе «хорошего управления», принятие

⁸⁵⁸ Цит. по: Good governance: an overview [Хорошее государственное управление: Обзор] / International Fund for Agricultural Development / Executive Board – Sixty-Seventh Session (Rome, 8–9 September 1999) // <<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/67/e/EB-99-67-INF-4.pdf>>. – 1999. – 10 p. – P. 1.

⁸⁵⁹ Hirst P. Democracy and Governance [Демократия и государственное управление] // Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy / Ed. by J. Pierre. – Oxford: Oxford University Press, 2000. – P. 13–35. – P. 14. <<http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-829514-6.pdf>>.

⁸⁶⁰ Good Governance and Human Rights [Хорошее государственное управление и права человека] / The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights // <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>>.

⁸⁶¹ Good governance – the concept [Хорошее государственное управление – концепция] / Good Governance in Multiethnic Communities // <<http://www.edcr.ro/docs/docs/11-17.pdf>>. – P. 11–17. – P. 12.

решений и их исполнение осуществляются таким образом, чтобы следовать правилам, а соответствующая информация находится в свободном доступе, в частности – для тех, на кого оказывают влияние такие решения и их исполнение. «Хорошее управление» также требует, чтобы учреждения и процедуры были подчинены служению всем заинтересованным сторонам в разумные сроки. Ключевым требованием «хорошего управления» является, помимо прочего, должная подотчётность. Не только государственные учреждения, но и организации частного сектора, привлекаемые к осуществлению публичного управления, должны быть подотчётны (государству и другим заинтересованным институциональным сторонам)⁸⁶². Принцип верховенства закона включает в себя различные аспекты, непосредственно связанные с хорошим отправлением правосудия, хорошей законодательной основой, проверенными механизмами разрешения споров, равным доступом к правосудию, а также с независимостью работников судебной системы⁸⁶³. «Хорошее управление» обеспечивает основанность политических, социальных и экономических приоритетов на широком консенсусе в обществе с акцентом на потребности бедных и уязвимых слоёв населения при принятии решений по поводу распределения ресурсов для развития⁸⁶⁴.

С нашей точки зрения, более удачным и точным было бы использование лексической конструкции «надлежащее управление», а не лексической конструкции «хорошее управление», поскольку конструкция «хорошее управление» является содержательно не вполне корректной для русского языка «калькой» с иностранных выражений (англ. – «*good governance*»; франц. – «*bonne gouvernance*»; испанск. – «*buen gobierno*»; нем. – «*gute Regierungsführung*») и избыточно эмоционально окрашен (при общей размытости его семантики). Тем не менее, продолжим придерживаться устоявшейся лексики.

⁸⁶² What is good governance? [Что есть хорошее государственное управление?] / The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific // <<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>>.

⁸⁶³ Good governance – the concept [Хорошее государственное управление – концепция] / Good Governance in Multiethnic Communities // <<http://www.edrc.ro/docs/docs/11-17.pdf>>. – P. 11–17. – P. 12.

⁸⁶⁴ Governance for sustainable human development [Государственное управление для устойчивого человеческого развития] / United Nations // <<http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN-2.PDF>>. – 19 p. – P. 4.

В нашей концепции предлагаются следующие интерпретации рассматриваемого понятия.

«Хорошее управление» – это многоаспектное понятие, рассматриваемое в 3 аспектах (значениях):

- 1) мера идеального в публичном управлении;
- 2) концепт проектирования, формирования, реализации и оценки публичного управления;
- 3) инструментальная система.

«Хорошее управление» как мера идеального в публичном управлении отражает его общественно востребованное и конвенционально идеальное качественное состояние.

«Хорошее управление» как концепция проектирования, формирования, реализации и оценки публичного управления представляет собой ценностно-нормативную концепцию описания «хорошего управления» как качественного состояния публичного управления, включающую омологированную системную совокупность формальных правил (законодательные и подзаконные акты) и неформальных установлений (корпоративных и социальных норм), регулирующих поведение лиц и организаций, в соответствии с которой осуществляется управленческая деятельность, комплекс идей о топологии отношений в рамках такого управления и применении необходимых инструментариев, а также систему существенных признаков (и одновременно критериев) указанного качественного состояния публичного управления и ожидаемых (проектируемых) контрольных показателей качества публичного управления.

«Хорошее управление» как инструментальная система представляет собой находящуюся в структурно-функциональном единстве совокупность институциональных, правовых и организационно-администрирующих механизмов проектирования, программирования, реализации, обеспечения и контроля публичного управления в целях обеспечения, охраны, защиты и реализации публичных интересов, реализации социально-экономических функций, правоохранительной, политической, регулятивной и других функций публичной власти, в том числе обеспечения устойчивого благополучия всех граждан, безопасности личности, общества и государства, стабильности положительного и эффективного экономического развития государства, [совокупность], характеризующуюся следующими существенными признаками:

– общесистемная интегральная эффективность и внутрисистемная поэлементная эффективность публичного управления;

– направленность на придание системе публичной власти и публичного управления негэнтропийных свойств⁸⁶⁵, а также свойств системной устойчивости и элаборативной (имеющей тенденцию совершенствования) операциональности;

– интегративность – как направленность на достижение целей синергетической интеграции публичного сектора, гражданского общества и частного сектора в публичном управлении, в подготовке и реализации государственной политики, заключающихся в формировании состояния сбалансированной сопряжённости указанных отдельных частей и функций системы в целом, в обеспечении их единства, что является эффективным фактором укрепления доверия общества к государству и его институциям;

– связанность императивами социального и правового государства, в том числе восприимчивость и комплиментарность по отношению к публичным интересам и складывающимся в конкретных сферах общественных отношений социальным запросам, когда по возможности максимально учитываются интересы всех заинтересованных сторон; ориентированность на достижение широкого консенсуса.

Том Пьер Нэйджем выделяет ещё такой представляющий интерес аспект. Он пишет, что термин «хорошее управление» является в определённой степени семантически провокационным, поскольку получается, что в рамках концепции публичного управления утверждается недостаточное или даже «плохое» управление тогда, когда реализуются иные подходы к его реализации⁸⁶⁶.

Сегодня очень немногие государства приблизились к тому, чтобы реализуемому ими (в них) публичному управлению можно было бы с полной уверенностью атрибутировать характеристики концепта «хорошего управления». Поэтому концепт «хорошего управления» является больше мерой идеального, перспективным идеалом.

⁸⁶⁵ Согласно нашей авторской дефиниции, **негэнтропия (негативная энтропия)** – термин, характеризующий свойства сложной (в том числе сложноструктурной) и сверхсложной динамической системы, контroversивные по отношению к свойствам энтропии, определяющие или отражающие меру упорядоченности указанной системы и самонаправленность этой системы к дехаотизации, самоупорядочению и самоорганизованности (*Понкин И.В.* Энтропия, негэнтропия и порядок в публичном управлении и в праве // *Право и образование.* – 2016. – № 9. – С. 11–20. – С. 16).

⁸⁶⁶ *Najem T.P.* Good governance: The definition and application of the concept [Хорошее государственное управление: Определение и применение термина] // *Good Governance in the Middle East Oil Monarchies / Ed. by T.P. Najem, M. Hetherington.* – London: Routledge Curzon, 2003. – 141 p. – P. 1–28. – P. 4.

§ 8.3. Концепт новой модели публичного управления

Абрис вопроса

Реформы институтов власти, обоснованно указывает И.Н. Барциц, – это глобальное явление, охватившее в настоящее время и экономически сильные государства, и те, которые только встанут на путь самостоятельного государственного развития⁸⁶⁷.

Это связано с тем, что, по мнению Оуэна Хьюза, традиционная модель публичного управления оставалась на протяжении длительного времени наиболее часто и обширно применяемой, а также наиболее успешной моделью такого управления, однако в настоящее время наблюдается переход к более новым моделям⁸⁶⁸.

Сегодня считается, что при организации и осуществлении публичного управления следует принимать во внимание существенно возросшую роль негосударственных–немуниципальных субъектов и их всё более возрастающее участие в процессах государственного и социального управления, в формировании публичной политики. В соответствии с таким подходом роль государства меняется от основного поставщика государственной политики к субъекту, который обеспечивает взаимодействие между группами различных интересов в обществе и значение которого может сводиться к координации и управлению такими процессами⁸⁶⁹. Это ведёт к тому, что видоизменяются и применяемые при осуществлении публичного управления линейки инструментов.

Одним из популярных современных подходов к осуществлению публичного управления является так называемый «новый» публичный менеджмент, составляющий основу так называемого «нового» публичного управления.

Наиболее широкое применение концепция «нового» публичного управления нашла в англоязычных государствах, таких как Канада, Новая Зеландия, Австралия, Великобритания и США⁸⁷⁰.

⁸⁶⁷ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с. – С. 21.

⁸⁶⁸ Hughes O.E. Public Management and Administration: An Introduction [Публичные менеджмент и управление: Введение]. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – 303 p. – P. 17.

⁸⁶⁹ Lyall C., Papaioannou T., Smith J. The Limits to Governance: The Challenge of Policy-making for the New Life Sciences [Пределы публичного управления: необходимость разработки политики для новых наук о жизни]. – Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2009. – 284 p. – P. 3.

⁸⁷⁰ McNabb D.E. The New Face of Government: How Public Managers Are Forging a New Approach to Governance [Новое лицо правительства: Как публичные управленцы формируют новые подходы к управлению]. – Boca Raton: Auerbach Publications, 2009. – 297 p. – P. 7.

Актуальность, понятие и признаки нового публичного управления

Л. Келлер выделяет следующие характеристики «нового» публичного менеджмента: передача властных полномочий и обеспечение гибкости; обеспечение производительности деятельности, осуществление контроля и обеспечение подотчётности; развитие конкуренции, применение рыночных механизмов; предоставление необходимых потребителям услуг, ориентированность на потребителя; совершенствование управления человеческими ресурсами; оптимизация информационных технологий; повышение качества правового регулирования; применение стилей управления из арсенала частного сектора (крупных частных корпораций)⁸⁷¹.

Полагаем, что сказанное Л. Келлером отчасти может быть распространено и на традиционную модель публичного управления.

Несколько более чёткие характеристики даёт Эран Вигода. Согласно его позиции, «новый государственный менеджмент», обладающий, как он утверждает, существенно большей эффективностью, представляет собой «метод осуществления публичного управления, который использует знания и опыт, приобретённые в области управления бизнесом и иных сферах, для повышения эффективности, действенности и общей производительности государственных услуг в условиях современной бюрократии»⁸⁷².

Производимые государством реформы, характерные для «нового» публичного управления, предопределяются, как правило, комплексом экономических, социальных, политических и технологических факторов⁸⁷³.

Необходимость новой модели публичного управления («нового публичного управления», «публичного управления, основанного на новой парадигме»; возможны какие-то иные наименования, отражающие суть такой, следующего поколения, модели) детерминирована следующими обстоятельствами:

⁸⁷¹ Keller L.F. Public Administration as Management [Публичное управление как менеджмент] // Encyclopedia of Public Administration and Public Policy [Энциклопедия публичного управления и публичной политики]. Second Edition / Ed. by E.M. Berman, J. Rabin. – Boca Raton (FL, USA): Taylor & Francis Group, 2008. – 2106 p. – P. 1588–1594. – P. 1591.

⁸⁷² Vigoda E. New Public Management [Новый публичный менеджмент] // Encyclopedia of Public Administration and Public Policy [Энциклопедия публичного управления и публичной политики]. Second Edition / Ed. by E.M. Berman, J. Rabin. – Boca Raton (FL, USA): Taylor & Francis Group, 2008. – 2106 p. – P. 1321–1325. – P. 1321.

⁸⁷³ Petrescu M., Popescu D., Barbu I., Dinescu R. Public Management: between the Traditional and New Model [Публичный менеджмент: между традиционной и новой моделями] // Review of International Comparative Management. – 2010, July. – Vol. 11. – № 3. – P. 408–415. – P. 412.

– объективно обусловленное значительное и прогрессирующее расширение предметно-объектной области публичного управления в сравнении даже со второй половиной XX века, появление новых специфических сегментов предметно-объектной области публичного управления (такая тенденция наблюдалась и в XX веке, хотя и не с такой динамикой; к примеру, область спорта в большинстве государств мира стала предметно-объектной областью публичного управления только к середине XX века, лишь в некоторых – с конца XIX века), притом что финансовые ресурсы публичной власти всё более не в состоянии обеспечить полноценное публичное управление во всех этих сегментах, отсюда – попытки замедлить или «обратить вспять» рост государственных затрат с параллельным поиском более эффективных управленческих подходов и инструментариев;

– существенное усложнение структуры и содержания публичного управления, вызванное прогрессирующим и весьма значительным усложнением структуры и содержания общественных отношений практически во всех областях жизни общества;

– существенное усложнение структуры и содержания публичного управления, вызванное прогрессирующим умножением числа объективно обусловленно необходимых (в смысле необходимости предоставления) публичных услуг, оказываемых публичной администрацией; публичная власть выполняет гораздо большее количество обязанностей в отношении своих граждан, чем несколько десятилетий назад (тем более – столетия назад), при этом число публичных услуг растёт с ростом потребностей в них;

– трансформация публичных порядков, усложнение отношений национальных публичных порядков между собой и с международным порядком;

– значительное усложнение и увеличение объёма нормативно-правового регулирования;

– пороки реальной реализации демократии и народовластия;

– возросший интерес к повышению эффективности и производительности публичного управления, а также возрастание потребностей в получении адаптированных публичных услуг – «ориентированных на клиента»;

– существенное усложнение сферы экономики, требующее от публичной власти гибких сочетаний стратегического и текущего планирования и программирования, значительной диверсификации инструментариев публичного управления;

– парадигма публичного управления существенно подвержена происходящим изменениям в системе ценностей, касающихся роли и значения публичной администрации, а также в системе социальных

ценностей и общественных потребностей, а эти изменения последних десятилетий и даже лет очевидны;

– значительное развитие автоматизации и информационных технологий в предоставлении публичных услуг.

Ник Мэннинг и Нил Парисон выделяют следующие **укрупнённые цели реформ публичного управления**, которые в той или иной мере были публично провозглашены правительствами исследованных этими авторами 14 государств:

1) снижение государственных расходов: поддержание благоприятного климата для инвестиций и конкурентоспособности отечественных компаний;

2) повышение способностей к развитию и реализации политики: преодоление сопротивления реализации законной политики, преодоление сопротивления сокращению ряда программ со стороны заинтересованных кругов;

3) улучшение выполнения государством функций работодателя: превращение государства в ответственного работодателя, привлечение достаточного числа работников соответствующей квалификации при ограничении совокупных затрат на рабочую силу;

4) повышение качества предоставления публичных услуг, укрепление уважения и доверия к власти со стороны населения и частного сектора⁸⁷⁴.

Концепция «нового» публичного управления включает в себя широкий круг технологий и подходов, направленных на преодоление некоторых недостатков публичного управления, которые присущи его традиционной модели⁸⁷⁵.

Согласно нашей концепции, **основными существенными признаками новой модели публичного управления** («нового» публичного управления), всё более приходящей на смену устоявшейся и применявшейся до недавнего времени «традиционной» модели публичного управления и одновременно элементами парадигмы «нового» публичного управления обоснованно обозначить нижеследующие:

– внедрение концепта «хорошего» публичного управления;

– системное упрощение законодательства (как один из элементов (подходов) и как один из инструментов «новой» модели публичного управления);

⁸⁷⁴ Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: Международный опыт: Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2003. – 496 с. – С. 35–36.

⁸⁷⁵ Pfiffner J.P. Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency [Традиционное публичное управление против нового публичного управления: подотчётность против эффективности] // Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König / Ed. by A. Benz, H. Siedentopf, K.P. Sommermann. – Berlin: Duncker & Humboldt, 2004. – P. 443–454.

– сокращение общего числа и сужение сегментов предметно-объектной области публичного управления с передачей публичной администрацией всё большего объёма публичных функций и публичных полномочий (в том числе из числа тех, что исторически, традиционно относились к исключительной компетенции государства) негосударственным операторам – саморегулируемым и другим частным и государственно-частным организациям (примеры – саморегулируемые организации в области финансовых рынков, в области виноделия, в области спорта), передача публичной администрацией решения всё большего числа вопросов (понятно, в определённых пределах) «на откуп» рыночным механизмам, исходя из допущения, что рыночные механизмы смогут лучше отвечать условиям постоянно изменяющейся среды⁸⁷⁶; обеспечение субсидиарности в предоставлении публичных услуг, в том числе передача части общего объёма полномочий по оказанию публичных услуг частным операторам;

– развитие государственно-частного партнёрства как элемента и инструмента «новой» модели публичного управления (ГЧП в сфере транспортной инфраструктуры, существование частных разведок и частных армий и т.д.);

– активизация разнопланового взаимодействия государственного управления и других видов социального управления, расширение и усложнение корреляции и взаимодействия публичного управления и самоуправления, интерреляций, взаимодействий публичного порядка и автономных внеправовых нормативных порядков, а также развитие гарантий и механизмов автономной институализации⁸⁷⁷ (иными словами, сферы компетенции органов публичной власти и негосударственных–немуниципальных организаций всё чаще и всё больше пересекаются); расширение и усложнение корреляции и взаимодействия государственного права и иных (помимо государственной) систем нормативной регламентации (*lex sportiva*, *lex mercatoria*, *lex canonica* и др.), расширение практики признания и легитимации государством отдельных положений таких внеправовых (экстра-правовых) систем нормативной регламентации⁸⁷⁸;

⁸⁷⁶ Нередко, заметим, допущения вполне справедливого и оправданного, как, например, в случае с управлением спортом в США, когда абсолютное большинство вопросов отдано «на откуп» рынку, и этот опыт показывает, что такой подход может быть весьма эффективным, учитывая то, как выступают американские спортсмены на международных соревнованиях.

⁸⁷⁷ Подробнее см.: *Понкина А.И.* Публичное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Асс. юристов России; Нац. объединение спортивных юристов РФ. – М., 2013. – 143 с.

⁸⁷⁸ См., например: *Понкин И.В., Понкина А.И.* О корреляции *lex sportiva* и спортивного права // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки». – 2012. – № 3. – С. 109–118.

– всё более активное внедрение и прогрессирующее развитие концепта «электронного государства», расширение объёма и разнообразия оказываемых публичной администрацией электронных публичных услуг;

– существенно повышенные требования к транспарентности и подотчётности публичного управления; публичное управление становится объектом всё более интенсивного и перманентного контроля со стороны общества;

– существенное развитие «линейки» инструментов (мер, средств и механизмов) публичного управления, увеличение разнообразия их модификаций и усложнение их синергетических сочетаний (в том числе интерференции, мультипликативные и кумулятивные эффекты и др.), включая использование органами публичной власти бизнес-стратегий и иных подходов и инструментариев из сфер бизнес-менеджмента и корпоративного управления (стратегическое планирование, измерение производительности и др.);

– деюрократизация (реструктуризация управления в целях фокусировки на результатах, а не на процессах), включая расширение и структурно-функциональное усложнение децентрализации публичной администрации, разукрупнение и деконцентрацию субъектов публичного сектора, их реформирование и переформатирование, прежде всего – деконцентрацию структур и бюрократической системы центральных органов публичной власти;

– внедрение концепта управления по результатам, в том числе соответствующих механизмов фиксации и оценки эффективности публичного управления;

– повышенные восприимчивость и комплиментарность по отношению к публичным интересам и складывающимся в конкретных сферах общественных отношений социальным запросам.

Некоторые исследователи утверждают, что новое публичное управление является не какой-то абсолютно однородной и целостной концепцией, а скорее совокупностью различных элементов, тенденций, подходов в публичном управлении⁸⁷⁹.

Следует отметить, что понятие новой модели публичного управления отражает не какой-то совершенно удивительно («необыкновенно») уникальный для сегодняшнего дня набор подходов и инструментариев публичного управления, а системную синергетическую композицию инновационных управленческих подходов, существенно усовершенствующих «традиционную» модель публичного управления, а

⁸⁷⁹ *Petrescu M., Popescu D., Barbu I., Dinescu R. Public Management: between the Traditional and New Model [Публичный менеджмент: между традиционной и новой моделями] // Review of International Comparative Management. – 2010, July. – Vol. 11. – № 3. – P. 408–415. – P. 411.*

также привлекающую подтвердившие свою эффективность инструменты из арсенала частного корпоративного управления.

Недостатки новой модели публичного управления

Как отмечают Лесли Ленковски и Джеймс Л. Перри, усовершенствование публичного управления является в существенно меньшей степени следствием изобретения кем-то новых способов и направлений, нежели следствием эволюции и компромисса. При этом увеличение производительности при осуществлении публичного управления не является единственным мерилем его эффективности⁸⁸⁰.

Отсюда – недостатки и этой «новой» модели публичного управления, неминуемо проистекающие из родовых недостатков сегодняшней системы организации публичной власти (недостатки принципа разделения властей, недостатки системы воспроизводства и замены власти на основе «демократических» выборов, чрезмерное влияние крупного капитала (олигархии) на публичную администрацию, коррупция, нелояльность чиновников, другие недостатки человеческого потенциала публичной администрации).

По словам Джерри Стокера, как для «традиционной» модели публичного управления, так и для новой модели публичного управления попытки достижения компромисса между обеспечением демократии и осуществлением публичного управления предопределяют возможность возникновения потенциальных противоречий и конфликтов⁸⁸¹.

К недостаткам новой модели публичного управления полагаем обоснованным отнести нижеследующие:

– недостаточная эффективность реализации такого подхода к организации и реализации публичного управления на практике вследствие чрезмерной увлечённости риторикой «инновационности» («реформ», «новаторства») без корреспондирующих этому реальных и эффективных, имеющих прагматическую релевантность⁸⁸² «новых» инструментариев публичного управления, прошедших апробацию и валидацию⁸⁸³; вообще

⁸⁸⁰ Lenkowsky L., Perry J.L. Reinventing government: The Case of National Service [Реформа правительства: пример национальной службы] // Public Administration Review. – 2000. – Vol. 60. – № 4. – P. 298–307. – P. 306.

⁸⁸¹ Stoker G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? [Управление общественными ценностями: новый рассказ о сетевом управлении?] // American Review of Public Administration. – 2006, March. – Vol. 36. – № 1. – P. 41–57. P. 55.

⁸⁸² **Прагматическая релевантность** – характеристика, отражающая наличие у чего-либо прикладного значения и способности существенно соответствовать рациональным ожиданиям ценности и полезности для пользователя. – *Прим. авт.*

⁸⁸³ **Валидация** – подтверждение на основе представления объективных свидетельств того, что требования, предназначенные для конкретного использования или применения, выполнены (ГОСТ Р ISO 9001-2011). – *Прим. авт.*

существенные сложности с объективной подтверждаемостью, верификацией прагматической релевантности⁸⁸⁴, валидности⁸⁸⁵ и действительной инновационности инструментариев публичного управления, заявляемых как «новых» и относимых к «новой» модели публичного управления;

– потеря чувствительности системы публичного управления к действиям политиков (а через это – и к запросам и ожиданиям населения), что обусловлено значительным расхождением, отклонением целей нанимаемых публичной администрацией менеджеров (сити-менеджеров, менеджеров во главе системы образования, системы здравоохранения и т.д.), реализующих подходы и инструментарии из сфер бизнес-менеджмента и корпоративного управления, от подверженных изменениям целей политической системы; то есть (как и в «традиционной» модели) в новой модели публичного управления проблема редуцированных возможностей политиков осуществлять реальный контроль в отношении публичной администрации не снята;

– конфликт между публичными интересами и стремлением перевести государство на «коммерческие рельсы» и на механизмы экономики публичных средств как самоцели: реализация краткосрочных политических и управленческих стратегий по минимизации публичных расходов и по сокращению и сужению предметно-объектных областей публичного управления (в качестве самоцелей) с высокой вероятностью может привести к падению эффективности учёта публичных интересов и осуществления публичного управления в долгосрочной перспективе в тех сферах, которые связаны с понятием социальности государства (социального государства), то есть в сферах здравоохранения, образования, социальной защиты населения, культуры и др.;

– слабая подтверждаемость суждений о том, что внедрение «новой» модели публичного управления экономит публичные финансовые ресурсы.

По последнему тезису сошлёмся на Ника Мэннинга и Нила Парисона: по исследованным этими авторами четырнадцатью государствам существуют лишь незначительные свидетельства того, что в результате проведения реформ публичного управления (с переформатированием на «новую» модель) была достигнута реальная практическая экономия средств⁸⁸⁶.

⁸⁸⁴ **Прагматическая релевантность** – характеристика, отражающая наличие у чего-либо прикладного значения и способности существенно соответствовать рациональным ожиданиям ценности и полезности для пользователя. – *Прим. авт.*

⁸⁸⁵ **Валидность** – мера соответствия применяемых методов и результатов поставленным задачам. **Валидация** – подтверждение на основе представления объективных свидетельств того, что требования, предназначенные для конкретного использования или применения, выполнены (ГОСТ Р ISO 9001-2011). – *Прим. авт.*

⁸⁸⁶ *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: Международный опыт: Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2003. – 496 с. – С. 36.

Заслуживает внимания подход, согласно которому выделенные выше модели выступают в качестве взаимосвязанных стадий определённой траектории развития публичного управления, проходимой публичной администрацией в своём совершенствовании. Так, выделяют четыре стадии концепции публичного управления, которые она обобщённо прошла приблизительно за последние 50 лет. Первой стадией, согласно данной классификации, была традиционная модель, в которой публичное управление рассматривалось в качестве совокупности государственных структур, учреждений и процессов. Второй стадией явилась модель публичного управления, ориентированная на применение иных подходов к управлению, эффективное использование ресурсов и больший отклик на потребности общества. Третья стадия, отражаемая концепцией «нового» публичного управления, является продолжением предыдущей концепции с привлечением более эффективных механизмов достижения поставленных целей. Г. Шэббир Чима выделяет четвёртую стадию публичного управления, на которой в целом государства, проходящие такой путь, находят, по его мнению, в настоящее время и которая основана на системе ценностей, политических стратегий и учреждений, посредством которой общество управляет своими экономическими, социальными и политическими процессами на основе обеспечения взаимодействия государства, гражданского общества и частного сектора⁸⁸⁷.

Очевидно, что «новая» модель публичного управления, описываемая в настоящем разделе, и «новое» публичное управление в выше процитированной классификации различаются.

Важно также отметить проблему сложности определения сегментов публичного управления, с которых следует начинать внедрение инновационных подходов, поскольку, как справедливо указывают Ник Мэннинг и Нил Парисон, «реформа государственного управления не является самоочевидной приоритетной задачей. Учитывая трудности в преодолении сопротивления со стороны заинтересованных кругов, можно сказать, что нет причин, по которым административная реформа должна «котироваться» наравне со структурными реформами и реформами в социальной сфере как одно из приоритетных направлений. Поэтому основная проблема, стоящая перед теми реформаторами, которые работают в контексте относительно сложного институционального устройства и сложной конституционной системы и которые не располагают

⁸⁸⁷ Cheema G.S. From public administration to governance: the paradigm shift in the link between government and citizens [От публичного управления к правительственному менеджменту: сдвиг парадигмы во взаимосвязи между правительством и гражданами] / 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance (24–27 May 2005, Seoul, Republic of Korea) // <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020731.pdf>>. – 2004. – 23 p. – P. 2.

значительным “тяговым усилием”, но должны предпринять ряд неизбежных основополагающих мер, состоит в выборе “точки входа”⁸⁸⁸.

Выявление разрывов между риторикой и реальностью в усовершенствовании публичного управления, переосмысление существенных признаков, достоинств и недостатков действующей (или действовавшей до недавнего времени) модели публичного управления, извлечение уроков из реформ публичного сектора, прежде всего административной реформы, позволит лучше понять и более эффективно проектировать новые подходы к публичному управлению и в целом «новую» модель публичного управления, более успешно адаптировать её к современным и прогнозируемым на ближайшее будущее условиям.

⁸⁸⁸ Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: Международный опыт: Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2003. – 496 с. – С. 35, 26.

§ 8.4. Колониальная (оккупационная) модель государственного управления

Описанная мною форма упорядоченного, мягкого, мирного рабства вполне может облекаться (значительно легче, чем принято считать) в обёртку свободы, и она может утвердиться, даже прикрываясь лозунгом независимости людей.
Алексис де Токвиль

В этом смысле крики наших оппонентов о «колониальной экономике»... имеют под собой определённые основания.
Е.Т. Гайдар. Власть и собственность: Смуты и институты. Государство и эволюция (СПб., 2009)

Маргарет Тэтчер писала: «Не думайте, что Запад способен передать общество»⁸⁸⁹.

Согласно известному давнему высказыванию Юлиуса Шарлаха, «колонизировать, как показывает история всех колоний, означает не прибить коренных жителей к цивилизации, а подавить их и, в конечном счёте, уничтожить... Этот, в общем-то, грустный факт должен рассматриваться как историческая необходимость»⁸⁹⁰ (мы не даём сейчас оценки этому высказыванию).

«Колониализм означает для подвергшихся колонизации народов, – добавляет Кристиан Боммариус, – даже если они выжили – падение мира. Уничтожена их традиционная культура, экономические отношения, социальные структуры»⁸⁹¹.

Согласно В.Г. Распутину: «Что такое оккупация? Это устройство чужого порядка на занятой противником территории... Чужие способы управления и хозяйствования, вывоз национальных богатств, коренное население на положении людей третьего сорта, чужая культура и чужое образование, чужие песни и нравы, чужие законы и праздники, чужие голоса в средствах массовой информации, ... чужая архитектура городов и

⁸⁸⁹ *Тэтчер М.* Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира: Пер. с англ. 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 504 с. – С. 63.

⁸⁹⁰ Цит. по: *Боммариус К.* Германия должна признать геноцид // <<http://inosmi.ru/world/20150710/229004529.html>>. – 10.07.2015. *Bommarius C.* Kommentar zu Kolonialismus. Deutschland muss den Genozid anerkennen // <<http://www.berliner-zeitung.de/kommentar-zu-kolonialismus-deutschland-muss-den-genozid-anerkennen-22850260>>. – 07.07.2015.

⁸⁹¹ Цит. по: *Боммариус К.* Германия должна признать геноцид // <<http://inosmi.ru/world/20150710/229004529.html>>. – 10.07.2015. *Bommarius C.* Kommentar zu Kolonialismus. Deutschland muss den Genozid anerkennen // <<http://www.berliner-zeitung.de/kommentar-zu-kolonialismus-deutschland-muss-den-genozid-anerkennen-22850260>>. – 07.07.2015.

поселков – всё почти чужое, и если что позволяется своё, то в скудных нормах оккупационного режима!»⁸⁹².

Ярким (но далеко не исчерпывающим) примером воплощения колониальной модели государственного управления являлась Индия в период, когда она была колонией Британской Империи.

Примером программных документов в стиле колониального управления могут быть обозначены экономические приложения плана «Барбаросса» – план «Ольденбург», так называемая «Зелёная папка» Геринга, представлявшая собой программу экономического обеспечения военных действий Германии по завоеванию мирового господства. Директивы об использовании территории Советского Союза были разработаны ещё до начала боевых действий нацистской Германии против СССР. Этим вопросом занимался Восточный штаб экономического руководства. Он находился под руководством рейхсмаршала Германа Геринга и его заместителя в Ведомстве четырёхлетнего плана статс-секретаря, группенфюрера СС Пауля Кёрнера. От этого штаба исходили общие директивы по экономической эксплуатации захваченных германской армией советских областей. «Зелёной папкой» предусматривалась массовая и оперативная мобилизация местного населения для нужд немецких частей и администраций, частичное перемещение населения России из города в деревню, а также вывоз рабочей силы в Германию⁸⁹³. Согласно директиве имперского министра Альфреда Розенберга, с ноября 1941 года доставка рабочей силы в Германию стояла перед хозяйственным штабом «Восток» и группой армий «Центр» как одна из главных задач. При этом наравне с военнопленными «восточных рабочих» выдавали по заявкам хозяйственных руководителей и использовали как своеобразный «обменный фонд» для поставки в Бельгию, Голландию, Францию в обмен на квалифицированных рабочих этих стран⁸⁹⁴. Своеобразие и идентичность никого не интересовали, главное – глобальная целесообразность (а абстрактной целесообразности в геополитических и макроэкономических вопросах не бывает, всегда есть субъект, относительно которого и просчитывается целесообразность), «потребительские свойства товара». Всё местное население на оккупированных территориях обязано было получить новую идентичность – разработанную руководством нацистской Германии. Чем всё это закончилось, известно.

⁸⁹² *Распутин В.Г.* Выступление на IX Всемирном Русском Народном Соборе // IX Всемирный Русский Народный Собор. Стенограмма. – М., 2006. – С. 56.

⁸⁹³ *Ковалев Б.Н.* Нацистский оккупационный режим и коллаборационизм в России (1941–1944 гг.). – Великий Новгород: НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2001. – С. 125–126.

⁸⁹⁴ АМО СССР. – Ф. 32. Оп. 11302. Д. 104. Л. 584–592.

Согласно нашей концепции, **колониальная (оккупационная) модель государственного управления характеризуется следующими существенными признаками:**

– отсутствие де-факто и де-юре суверенитета государства (о государственном управлении в котором или в колонизированной части которого идёт речь), полномасштабное (явное или скрытое) внешнее управление государством и страной в целом (или её частью) по основным стратегическим позициям (оборона и безопасность, денежная эмиссия и хранение государственных валютных резервов, финансовая политика, роль в международных отношениях, образование и т.д.);

– жёсткая принудительная фрагментация общества с формированием адгерентной чужеродной (инокультурной, иноцивилизационной) «элиты» («сахибы», «высшая избранная раса», «высший народ», «креативный класс» и т.п.), наделённой определёнными значительными иммунитетами перед законом и судом и существенно расширенными (в своих объёмах) правами в сравнении с основной массой населения страны и относящейся (наряду с колонизатором или сама выступая как колонизатор) крайне презрительно и пренебрежительно к основной массе населения страны;

– страна с её богатствами воспринимается исключительно как территория, подлежащая максимальному разграблению, выкачиванию всех имеющихся ресурсов, а основу бюджета составляет малая доля от выкачки из страны «колониальных ресурсных товаров» (нефть, газ, уголь, драгоценные и другие металлы, драгоценные камни, культурные ценности, массивы объектов интеллектуальной собственности, древесина, чистая питьевая вода, объекты живой природы, даже людские ресурсы);

– титульный государствообразующий народ всячески принижается и подавляется, принудительно размывается и креолизируется; обеспечивается принудительное отчуждение («алиенация») этого народа (как основы разрушенной государственности) от его истории и цивилизационно-культурных корней и устоев; реализуется симулякрное «нации-строительство» (создание надуманной искусственной новой псевдо-нации);

– весь народ страны позиционируется не как источник и носитель власти, а как масса «рабской» рабочей силы; достоинство и права народа (народов) отрицаются; осуществляется принудительное формирование у него несамостоятельного, культурно- и научно-сниженного, «клипового» мышления;

– презюмируется отсутствие какой-либо самостоятельной значимости налогоплательщика для управленца, презюмируется отсутствие значимости социальных запросов и ожиданий населения – для проектирования и реализации государственного управления;

– национальная культура страны с её многовековыми (или даже тысячелетними) традициями и устоями и цивилизационно-культурный код страны намеренно разрушаются и креолизируются, низводятся до примитивного субверсивного⁸⁹⁵ суррогата и подменяются таковым, с пропагандой и навязыванием самых низменных и разрушительных пороков в качестве нормы и модного⁸⁹⁶, «продвинутого» образа жизни и разрушением всех основных традиционных нравственных институтов (семьи, отцовства и материнства, почитания старших и др.), с систематическими массированными пейоративными публичными издевательствами над традиционными святынями и другими нравственными и культурными ценностями;

– презюмируется отсутствие какой-либо значимости исторически существующей в стране картины распределения национально-культурной и религиозной идентичности; интересы «экономической целесообразности» (исключительно с точки зрения колонизатора и обслуживающей его «элиты») предопределяют позиционирование возможности массового (безо всяких ограничений, многими миллионами человек) завоза в страну иноцивилизационных мигрантов и движений масс населения внутри страны;

– активное и сознательное использование межрелигиозных и межнациональных антагонизмов, культивирование перманентной латентной «войны всех против всех» (в рамках концепта «управляемого хаоса», хотя и в определённых пределах);

– в местных этнических элитах (малых народов) страны всячески стимулируются коррупция и иные формы преступности, распространение идеологий космополитизма и нигилизма;

– идеология патриотизма всячески порочится, а её активисты жёстко преследуются государством;

– создаётся пространство иллюзий свобод;

– практически к нулю низведена социальность государства; намеренное разрушение национальной системы образования и национальной системы здравоохранения, обвальное обрушение их качества под видом бесконечных всевозможных «внедрений инноваций», «реформ», «модернизаций» и т.п.

⁸⁹⁵ **Субверсивный** – подрывной, разрушительный, ниспровергающий, крайне пагубный. – *Прим. авт.*

⁸⁹⁶ По В.Ю. Троицкому, «средства массовой информации постоянно работают на снижение уровня культуры и нравственности широких слоёв народа: порочное представляется ими как обыденное; безобразное (антиэстетическое) как привычное, а преступное как обыкновенное; традиционные духовные ценности и святыни игнорируются, подвергаются сопоставлению с недостойным, высмеиваются или даже подвергаются глумлению» (*Троицкий В.Ю. Судьбы русской школы.* – М.: Институт русской цивилизации, 2010. – 480 с. – С. 165).

Описываемая колониальная (оккупационная) модель государственного управления не может быть экстраполирована на Россию с представлением её в качестве колонизатора – это не соответствовало бы действительности, поскольку, в отличие от классических западных империй, в Российской Империи отношения между центром и регионами были выстроены на принципиально иных основах, отличались от того, как такие отношения строились между метрополией и колониями в случаях с Британской Империей, Германией, Голландией, Испанией и др.

Вопросы для самоконтроля к Главе 8

1. Перечислите основные известные модели публичного управления.
2. Охарактеризуйте «современную» («традиционную») модель публичного управления.
3. Раскройте понятие и концепт «хорошего» публичного управления.
4. Охарактеризуйте «новую модель» публичного управления.
5. Охарактеризуйте и сопоставьте основные концептуальные идеи И.Н. Барцица, Е.В. Охотского, Т.Я. Хабриевой, С.Н. Бабурина, С.С. Сулакшина, В.И. Якунина, Ю.Е. Аврутина, М.Н. Кузнецова, М.А. Лапиной, В.А. Прокошина и И.В. Дойникова о реформе государственного управления в Российской Федерации.
6. Охарактеризуйте и сопоставьте основные концептуальные идеи И.Н. Барцица, Е.В. Охотского, Т.С. Иларионовой и Е.Ю. Киреевой о реформе государственной службы в Российской Федерации и за рубежом.
7. Опишите суть и признаки колониальной (оккупационной) модели государственного управления.
8. Какие ещё модели публичного управления (не описанные и не указанные в настоящей главе) можно выделить? Опишите их?
9. Какие модели государственного управления были реализованы в Российской Империи и в Германской Империи до 1914 года?
10. Какие модели государственного управления были реализованы в Древнем Риме и в Византии (в различные периоды)?
11. Охарактеризуйте основные взгляды В.В. Путина (выраженные в его программных статьях, в его официальных посланиях, публичных выступлениях, ответах на вопросы на пресс-конференциях и в общении с населением) на реформу государственного управления и будущее государственного строительства в Российской Федерации.

ГЛАВА 9. Инструментальные концепты (подходы) публичного управления

Управлять в условиях избытка средств оказалось не менее сложно, чем в условиях недостатка.

А.А. Пискунов, аудитор Счётной Палаты РФ

Публичное управление использует определённые управленческие концепты (подходы), выработанные в ходе научных исследований⁸⁹⁷ и прошедшие апробацию и валидацию практикой.

По словам В.В. Путина, «в рамках решения конкретных задач нужно внедрять современные управленческие технологии, распространять лучшие практики»⁸⁹⁸.

Однако следует отметить, что в реальности сегодня повсеместно (и это – проблема далеко не только России) используется примитивный подход, не имеющий никакого отношения к научно обоснованным подходам и технологиям публичного управления. Суть его проста: назначается должностное лицо, ему в подчинение даются людские ресурсы (подчинённый персонал), предписываются направления и предметы компетенции и полномочия по ним, выделяются под это бюджетные финансовые средства (с доминирующей задачей эти средства просто израсходовать «в общем-то» в сфере компетенции и с создание видимости, что «это так надо»), далее вся деятельность данного должностного лица выстраивается вокруг его усмотрения и видения (насколько бы некомпетентным или рискованными для государства таковые ни были). Ни о каком истребовании от управленцев реальной релевантности и pertinентности⁸⁹⁹, соответствия публичным интересам, социальным запросам, ожиданиям и требованиям, даже просто порою разумности (соответствия здравому смыслу) обычно и речи не идёт (например, если говорить о государственном управлении в сфере культуры, образования, науки).

По обоснованному суждению Е.П. Тавокина, «в структурах современной российской власти в подавляющем большинстве

⁸⁹⁷ Федулова Е.А. Процессный подход как основа формирования системы публичного управления территориями // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. – 2014. – № 3. – С. 142–151. – С. 142.

⁸⁹⁸ Цит. по: Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам // <<http://kremlin.ru/events/president/news/52504>>. – 13.07.2016.

⁸⁹⁹ **Пертинентность** – эффективность в достижении соответствия ожиданиям и потребностям (не абстрактная эффективность). – *Прим. авт.*

преобладают люди с девственно чистыми представлениями об управлении»⁹⁰⁰.

Более того, как говорит Ю. Рыжов, «большинство чиновников ориентированы, как собаки на ветер, их главная задача – предугадать, что понравится власти»⁹⁰¹. Полагаем основания для экстраполяции такой оценки на всю систему государственного управления в России отсутствуют. Но то, что такое встречается и нередко, – факт.

Возможно, поэтому бывший федеральный министр финансов А.Л. Кудрин оценил систему государственного управления в России как «старую скрипучую машину с низкой скоростью, которая не имеет высокой мощности, на которой мы, наверное, заезжаем не туда и каждый раз корректируем своё движение. Но результат небольшой»⁹⁰² (что, впрочем, не означает, что все идеи А.Л. Кудрина о реформировании системы публичного управления в России, сами по себе, валидны).

Значит, тем более представляет существенный интерес обзор основных релевантных, научно обоснованных инструментальных концептов (подходов) в публичном управлении.

§ 9.1. Концепты электронного государства и электронного правительства

Понятия «электронное государство» и «электронное правительство» являются одними из существенных элементов «новой» модели публичного управления и отражают топологию коммуникативных каналов (в том числе фильтров) внутренних интерреляций в системе публичного управления (включая документооборот) и коммуникаций с внешними (по отношению к публичной администрации) объектами и субъектами.

Соответственно, развитие «электронного государства», расширение объёма и разнообразия указываемых электронных публичных услуг выступают в качестве одного из существенных элементов «новой» модели публичного управления.

Истоки «электронного государства» (прообраз) уходят в начало эры задействия телеграфа для передачи экстренных указов высшего руководства государства, приказов министерства внутренних дел и т.д. (в Российской Империи, Германии и др. государствах).

⁹⁰⁰ Тавокин Е.П. Госслужащие о культуре как о факторе эффективного управления // Мониторинг общественного мнения. – 2015. – № 1. – С. 132–142. – С. 137.

⁹⁰¹ Академик Юрий Рыжов: «Россия стоит на пороге жуткого краха» // Московский комсомолец. – 26.12.2016.

⁹⁰² Цит. по: «Старая скрипучая машина с низкой скоростью». Какие варианты подъема экономики были предложены на форуме в Красноярске // <<http://www.rbc.ru/newspaper/2017/04/24/58fa30dc9a7947dfe79642b6>>. – 21.04.2017.

Термин «электронное государство» возник сравнительно недавно и не имеет общепринятого определения. Данный термин используется зачастую для описания законности любого вида использования информационно-коммуникационных технологий в публичном секторе⁹⁰³.

С чисто технической точки зрения, электронное управление подразумевает цифровое кодирование, обработку, хранение и распределение данных, относящихся к 3 ключевым аспектам: представление и регулирование деятельности действующих социальных субъектов; предоставление государственных услуг; а также получение и распределение официальной информации⁹⁰⁴.

Некоторые авторы определяют понятие «электронное государство» как процесс осуществления реформирования деятельности органов публичной власти, распределения информации и предоставления услуг внутренним и внешним клиентам. В частности, электронное государство использует информационные технологии для преобразования и упрощения форматов отношений с гражданами, предприятиями, а также между ветвями и органами государственной власти. Использование таких технологий может служить различным целям: оптимизации и повышению эффективности предоставления государственных услуг клиентам; улучшению взаимодействия между государством и отраслями промышленности; обеспечению более оптимального и быстрого доступа граждан к информации, а также более эффективному публичному управлению. Преимуществами электронного государства являются снижение коррупции (чиновник лишён возможности непосредственного общения с потребителями публичных услуг, предоставляемых в электронном виде), повышение прозрачности, рост доходов и сокращение расходов государства, а также большее удобство и большая эргономичность⁹⁰⁵.

Понятия «электронное государство» и «электронное правительство» – это пересекающиеся, но не совпадающие понятия, и таковые легко различиваются.

Концепт «электронное правительство» привязан к деятельности правительственных структур, органов исполнительной власти, тогда как

⁹⁰³ *Bhatnagar S.* E-Government: From Vision to Implementation. A practical guide with case studies [Электронное правительство: от замыслов к имплементации. Практическое руководство по исследованиям конкретных проектов]. – New Delhi: Sage Publications India, 2004. – 203 p. – P. 19.

⁹⁰⁴ *Coleman S.* Foundations of digital government [Основания цифрового правительства] // Digital government: E-Government Research, Case Studies, and Implementation / Ed. by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller, S. Dawes, E. Hovy, A. Macintosh, C.A. Larson. – New York: Springer Science+Business Media, LLC, 2008. – 730 p. – P. 3-19. – P. 6.

⁹⁰⁵ *Bhatnagar S.* E-Government: From Vision to Implementation. A practical guide with case studies [Электронное правительство: от замыслов к имплементации. Практическое руководство по исследованиям конкретных проектов]. – New Delhi: Sage Publications India, 2004. – 203 p. – P. 22.

концепт «электронное государство» является содержательно более широким и включает в себя концепт «электронного правительства».

Государства вовлечены в использование информационно-коммуникационных технологий уже в течение многих десятилетий для того, чтобы повысить эффективность своей деятельности. Ранние применения таких технологий были сосредоточены на создании информационных систем управления для планирования и мониторинга⁹⁰⁶.

Сегодня «электронное государство» – это, пишет А.А. Мамедов, данность в окружающем нас мире⁹⁰⁷.

Как утверждает С. Коулмэн, управление всегда зависело от технологий в самом широком смысле этого слова, от знаний, навыков, методов и эпистемологических стратегий, а также инструментов, оборудования и программного обеспечения⁹⁰⁸.

В развитых государствах применение компьютеров в процессе управления государством в невоенных целях началось в 1950-х годах. По мере развития технического прогресса применение компьютеров становилось всё более распространённым; в 1960–1970-х годах была разработана система Arpanet, явившаяся прототипом сети Интернет, которая сыграла решающую роль в развитии современных концепций электронного государства. В период между 1973 и 1977 годами был проведён ряд крупных экспериментов с интерактивным кабельным телевидением в США и Японии. В 1978 году во Франции был опубликован доклад Симона Нора и Алена Минка «Компьютеризация общества», который сыграл существенную роль в истории компьютерной техники. Этот доклад определил новую промышленную политику, необходимую для реструктуризации гражданского и политического общества во Франции, реализуемую посредством использования синтеза телекоммуникаций и компьютерных технологий. В частности, в докладе утверждалось, что социальные и экономические мощности, высвобожденные вследствие быстрого развития таких технологий, должны направляться в публичных интересах посредством когерентной государственной политики, реализуемой и разрабатываемой с учётом интересов граждан, государства и частного сектора. Этот доклад оказался весьма влиятельным и спровоцировал прогрессирующее развитие электронного государства во

⁹⁰⁶ *Bhatnagar S.* E-Government: From Vision to Implementation. A practical guide with case studies [Электронное правительство: от замыслов к имплементации. Практическое руководство по исследованиям конкретных проектов]. – New Delhi: Sage Publications India, 2004. – 203 p. – P. 17.

⁹⁰⁷ *Мамедов А.А.* Электронное регламентирование деятельности исполнительных органов власти как вид административного процесса // Административное право и процесс. – 2015. – № 9. – С. 42–45.

⁹⁰⁸ *Coleman S.* Foundations of digital government [Основания цифрового правительства] // Digital government: E-Government Research, Case Studies, and Implementation / Ed. by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller, S. Dawes, E. Hovy, A. Macintosh, C.A. Larson. – New York: Springer Science + Business Media, LLC, 2008. – 730 p. – P. 3–19. – P. 4.

Франции с использованием существовавших на тот момент технологий. Быстрое развитие компьютерных технологий и доступность их для широкого личного использования населением приготовили мир к широкому развитию цифровых государственных технологий. В 1993 году в США была создана Национальная Информационная Инфраструктура, задача которой была даже более широкой, чем создание электронного правительства. Основная деятельность по внедрению электронных правительственных систем по всему миру пришлось на 1990-е годы⁹⁰⁹.

Характер предоставления государственных услуг постоянно меняется, особенно быстро это происходило в последние годы⁹¹⁰.

Признание пользы повышения эффективности при предоставлении государственных услуг посредством использования компьютерных технологий резко возросло в последние 15–20 лет. Примерами таких услуг могут выступать подача налоговых деклараций, управление идентификацией лиц (в том числе выдача и замена документов, удостоверяющих личность, и водительских удостоверений), электронная подача заявлений на поступление на государственную службу, получение свидетельств о рождении и о заключении и расторжении брака, а также возможность проголосовать онлайн⁹¹¹.

Электронные государственные услуги, ориентированные на граждан, предназначены для предоставления наиболее эффективных, персонализированных и необходимых услуг гражданам, а также для способствования улучшению демократических взаимоотношений и выстраиванию демократического диалога между гражданами и государством⁹¹².

Как утверждает Л. Пирс, «электронное государство является не просто общественным благом, которое представляет собой ещё один канал взаимодействия правительств и их избирателей, это ещё и возможность

⁹⁰⁹ *McIver W.J., Elmagarmid A.K.* Introduction: Advances in Digital Government: Technology, Human Factors, and Policy [Введение: Достижения в области цифрового правительства: технологии, человеческие факторы и политика] // *Advances in digital government: Technology, Human Factors, and Policy* / Ed. by W.J. McIver, A.K. Elmagarmid. – Boston: Kluwer Academic Publishers, 2002. – 329 p. – P. 1–36. – P. 1–5.

⁹¹⁰ *Baqir M.N., Iyer L.* E-government Maturity over 10 Years: A Comparative Analysis of E-government Maturity in Select Countries Around the World [Зрелость электронного правительства за 10 лет: сравнительный анализ зрелости электронного правительства в отдельных странах во всём мире] // *Comparative E-Government* / Ed. by C.G. Reddick. – New York: Springer Science+Business Media, LLC, 2010. – 680 p. – P. 3–22. – P. 4.

⁹¹¹ *Baqir M.N., Iyer L.* E-government Maturity over 10 Years: A Comparative Analysis of E-government Maturity in Select Countries Around the World [Зрелость электронного правительства за 10 лет: сравнительный анализ зрелости электронного правительства в отдельных странах во всём мире] // *Comparative E-Government* / Ed. by C.G. Reddick. – New York: Springer Science+Business Media, LLC, 2010. – 680 p. – P. 3–22. – P. 4.

⁹¹² A Handbook for Citizen-centric eGovernment Version 2.1 [Справочник по электронному правительству, ориентированному на гражданина. Версия 2.1] / Prepared for the eGovernment unit, DG Information Society and Media, European Commission. – 2007. – 100 p. – P. 2.

применения новых технологий для обеспечения преобразования государства сообразно модели, которая более соответствует XXI веку»⁹¹³.

Концепт «электронного государства» входит в состав интегрального концепта новой модели публичного управления, поскольку «электронное государство» выражает и реализует отход от традиционной бюрократической концепции публичного управления с её акцентом на иерархию, формализацию, структуры командования и управления. «Электронное государство» предполагает осуществление достаточно гибкого управления, существование горизонтальных структур и процессов. «Электронное государство» основывается на развитии двух аспектов легитимности управления: с одной стороны, «электронное государство» получило столь широкую популярность благодаря тому, что таким образом происходит улучшение предоставляемых государством услуг; с другой стороны, «электронное государство» способен обеспечивать дополнительные средства привлечения граждан к процессам управления⁹¹⁴.

«Электронное государство» включает в себя предоставление услуг и управление законодательными процессами. Такие технологии могут предоставлять гражданам государства более широкий доступ к государственным услугам и более гибкие и эффективные средства участия в управлении государством, что обуславливает улучшение взаимодействия между гражданами и государством⁹¹⁵.

Аналогично понятию электронной коммерции, которая позволяет потребителям быть ближе к бизнесу и позволяет компаниям взаимодействовать друг с другом более эффективно, электронное государство стремится сделать взаимодействие между органами публичной власти и гражданами, между органами публичной власти и предприятиями, а также между различными органами публичной власти (между собой) более доброжелательным, удобным, прозрачным и менее затратным⁹¹⁶.

⁹¹³ Pearce L. *New Government, Digital Government: Managing the Transformation* [Новое правительство, цифровое правительство: управление трансформацией] // *Future Challenges for E-government*. – 2004. – Discussion paper № 20. – P. 136–149. – P. 136. <<http://www.finance.gov.au/publications/future-challenges-for-egovernment/docs/AGIMO-FC-no20.pdf>>.

⁹¹⁴ Smith P.J. *E-Democracy and Local Government – Dashed Expectations* [Электронная демократия и местное самоуправление – пренебрежение ожиданиями] // *Anttiroiko A.-V., Mäikiä M. Encyclopedia of digital governance*. – Hershey: Idea Group Reference, 2007. – 1646 p. – P. 448–454. – P. 449.

⁹¹⁵ McIver W.J., Elmagamid A.K. *Introduction: Advances in Digital Government: Technology, Human Factors, and Policy* [Введение: Достижения в области цифрового правительства: технологии, человеческие факторы и политика] // *Advances in digital government: Technology, Human Factors, and Policy* / Ed. by W.J. McIver, A.K. Elmagamid. – Boston: Kluwer Academic Publishers, 2002. – 329 p. – P. 1–36. – P. 1.

⁹¹⁶ Bhatnagar S. *E-Government: From Vision to Implementation. A practical guide with case studies* [Электронное правительство: от замыслов к имплементации. Практическое

В то время как осуществление инвестиций в инфраструктуру и развитие услуг «электронного государства» является основополагающим для предоставления публичных услуг, такие характеристики государства, как прозрачность и доверие, имеют решающее значение для легитимации указанных инвестиций и создания условий для повсеместного использования таких услуг гражданами государства⁹¹⁷.

Ориентированность на граждан имеет существенное значение для следующих 3 категорий лиц, производящих или потребляющих услуги электронного государства: политические деятели; производители, те, чьей задачей является создание возможностей для реализации политики посредством применения различных организационных и бизнес-стратегий; а также получатели (или потребители) услуг «электронного государства»⁹¹⁸.

Основную цель «электронного государства» можно охарактеризовать как инструментальное и логическое упорядочение деятельности органов, осуществляющих публичное управление в той или иной форме. Если рассматривать цели «электронного государства» более детально, то можно выделить, например, следующие: обеспечение для граждан возможностей более легко находить информацию и получать государственные услуги, предприятий, других уровней государственного управления и федеральных служащих; упрощение деятельности органов государственной власти и снижение затрат за счёт интеграции и устранения избыточных систем; упорядочение деятельности органов государственного управления для того, чтобы более быстро реагировать на потребности граждан⁹¹⁹.

руководство по исследованиям конкретных проектов]. – New Delhi: Sage Publications India, 2004. – 203 p. – P. 19.

⁹¹⁷ A Handbook for Citizen-centric eGovernment Version 2.1 [Справочник по электронному правительству, ориентированному на гражданина. Версия 2.1] / Prepared for the eGovernment unit, DG Information Society and Media, European Commission. – 2007. – 100 p. – P. 2.

⁹¹⁸ A Handbook for Citizen-centric eGovernment Version 2.1 [Справочник по электронному правительству, ориентированному на гражданина. Версия 2.1] / Prepared for the eGovernment unit, DG Information Society and Media, European Commission. – 2007. – 100 p. – P. 4.

⁹¹⁹ *Ladner R., Petry F.E.* Electronic Government: Overview and Issues for National Security Interests [Электронное правительство: обзор и вопросы интересов национальной безопасности] // *E-Government Diffusion, Policy, and Impact: Advanced Issues and Practices.* – Hershey: Information Science Reference, 2009. – 371 p. – P. 13–27. – P. 14.

К преимуществам «электронного государства» относят:

- возможность более широкого распространения нормативно-правовых и иных актов, издаваемых органами публичной власти государства, для ознакомления с ними граждан;
- раскрытие в целях повышения прозрачности государственного управления информации о государственных активах, государственном бюджете, а также о государственных закупках;
- доведение до сведения широкой общественности решений государственных служащих;
- снижение человеческого фактора, связанного с принятием решений государственными служащими, посредством автоматизации процедур, что ограничивает их дискреционные полномочия;
- устранение необходимости в посредниках;
- уменьшение времени, необходимого для получения гражданами государственных услуг;
- улучшение возможности государства предоставлять услуги более широкому кругу населения;
- иные преимущества, связанные с повышением эффективности деятельности государственных служащих⁹²⁰.

Помимо своих неоспоримых преимуществ, концепция электронного управления имеет также определённые недостатки, связанные, главным образом, с существованием серьёзных препятствий для её реализации.

Так, С. Коулмэн выделяет следующие основные препятствия для успешной реализации концепта «электронного государства». Во-первых, при реализации крупномасштабных государственных проектов с задействованием развивающихся (и из-за этого неоднозначных) технологий существует риск отсутствия релевантной информации о том, где и как в конечном счёте такие технологии будут использоваться, соответственно, зачастую отсутствуют как-либо специально определённые технические стандарты. Во-вторых, существует серьёзная проблема недоверия граждан к государству, осуществляющему сбор, хранение и использование их персональных данных, что вызвано страхом перед тем, что государство может осуществлять таким образом контроль над деятельностью граждан и использовать их данные в своих тайных целях без получения на то их согласия. Данная проблема может решаться за счёт обеспечения повышения прозрачности публичного управления. Третьим таким барьером является тот факт, что очень многие государства сильно бюрократически фрагментированы и внутренне отчаянно сопротивляются таким изменениям, несмотря на то, что создаётся видимость постоянного

⁹²⁰ *Bhatnagar S.* E-Government: From Vision to Implementation. A practical guide with case studies [Электронное правительство: от замыслов к имплементации. Практическое руководство по исследованиям конкретных проектов]. – New Delhi: Sage Publications India, 2004. – 203 p. – P. 37–38.

движения в сторону более широкого распространения электронного управления государством. И, наконец, серьёзным барьером для успешной реализации концепта электронного государства является также то, что доступ к компьютерам, а также наличие соответствующих навыков среди населения распределены весьма неравномерно, и те, кто более всего нуждается в получении государственных услуг, могут оказаться в положении, не позволяющем получить их в электронном виде⁹²¹.

Широкое распространение также получил термин «**электронная демократия**». Электронную демократию можно определить как использование информационно-коммуникационных технологий для обеспечения поддержки демократических процессов принятия решений. В некоторых государствах электронная демократия стала синонимом электронного голосования⁹²².

В августе 2002 года в Великобритании был издан документ, касающийся политики обеспечения электронной демократии. В указанном документе утверждалось, что электронную демократию можно разделить на две области: электронное участие и электронное голосование. Электронное голосование оптимально рассматривать в качестве технологической задачи, стоящей перед государством, электронное же участие предполагает более широкие возможности для осуществления диалога между государством и его гражданами⁹²³.

Термин «электронная демократия» также применяют в отношении использования современных цифровых технологий для совершенствования демократии. Интернет рассматривается как инструмент распространения демократических принципов прозрачности, информированности и вовлечения граждан в участие в политической жизни государства⁹²⁴.

Анна Макинтош определяет «электронную демократию» как связанную с использованием информационных и коммуникационных технологий для привлечения граждан, поддержки демократического

⁹²¹ Coleman S. Foundations of digital government [Основания цифрового правительства] // Digital government: E-Government Research, Case Studies, and Implementation / Ed. by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller, S. Dawes, E. Hovy, A. Macintosh, C. A. Larson. – New York: Springer Science+Business Media, LLC, 2008. – 730 p. – P. 3–19. – P. 9–10.

⁹²² Macintosh A. E-democracy and e-participation research in Europe [Исследования в области электронной демократии и электронного участия в Европе] // Digital government: E-Government Research, Case Studies, and Implementation / Ed. by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller, S. Dawes, E. Hovy, A. Macintosh, C. A. Larson. – New York: Springer Science+Business Media, LLC, 2008. – 730 p. – P. 85–102. – P. 88.

⁹²³ In the service of democracy: a consultation paper on a policy for electronic democracy [На службе демократии: документ для консультаций по политике в области электронной демократии] / HM Government. – London: Crown, 2002. – 58 p. <http://www.epractice.eu/files/media/media_619.pdf>.

⁹²⁴ Zuccarini M. E-Government Development Trends [Тенденции развития электронного правительства] // Antitiroiko A.-V., Mäikiä M. Encyclopedia of digital governance. – Hershey: Idea Group Reference, 2007. – 1646 p. – P. 523-527. – P. 527.

процесса принятия решений, а также укрепления представительной демократии⁹²⁵.

Согласно нашей авторской дефиниции, **электронное государство** – это концепт (философия и топология (логика, логистика) системной маршрутизации и алгоритмизации распределения и стыковки интерреляций и ранжированных каналов коммуникации) и практический системный подход, реализованный на основе применения информационно-телекоммуникационных технологий в организации, реализации и контроле публичного (государственного и муниципального) и государственно-общественного управления, а также в организации, реализации и контроле взаимодействия как внутри системы публичного управления, между её подсистемами и элементами, так и с другими субъектами, в том числе потребителями производимого системой публичного управления организационно-деятельностного продукта, включая публичные услуги, и с благополучателями от реализации государством своих функций.

Согласно нашему подходу, **концепт «электронного государства» включает в себя следующие направления:**

1) комплекс подходов и инструментариев «электронное правительство»:

– обеспечение внутрисистемных коммуникаций и взаимодействий между органами государственного (или муниципального) управления и отдельными их подразделениями, между отдельными подразделениями внутри одного органа государственного (или муниципального) управления в рамках реализации такого управления;

– обеспечение коммуникаций и взаимодействий между правительствами и между конкретными органами государственного управления различных государств в рамках межправительственных отношений, в том числе – проведение видео- и телеконференций;

– предоставление государственных услуг в электронном виде;

– обеспечение возможностей подачи через интерфейсы официальных сайтов государственных органов жалоб и заявлений, в том числе жалоб на действия и бездействия органов государственного управления, заявлений о совершении преступлений и т.д.;

– размещение на специализированных сайтах органов государственной власти массивов действующих нормативных правовых актов, концептуально-доктринальных, программных, административно-распорядительных и иных официальных документов для открытого доступа;

⁹²⁵ Macintosh A. E-democracy and e-participation research in Europe [Исследования в области электронной демократии и электронного участия в Европе] // Digital government: E-Government Research, Case Studies, and Implementation / Ed. by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller, S. Dawes, E. Hovy, A. Macintosh, C.A. Larson. – New York: Springer Science+Business Media, LLC, 2008. – 730 p. – P. 85–102. – P. 89.

- превенция коррупции за счёт отсекающих обращаемых в органы государственной власти от непосредственного (вживую) общения с конкретными чиновниками;
- осуществление компьютерно-программного контроля исполнения поручений и распоряжений, выполнения административно-распорядительных документов, контроля документооборота;
- концепты (и соответствующие технологические комплексы) «электронное здравоохранение» и «электронное здоровье»⁹²⁶;
- «управление» законодательными и, шире, нормотворческими процессами;
- функционирование Государственной автоматизированной информационной системы «Управление»⁹²⁷;
- функционирование ситуационных центров;
- государственные закупки через Интернет;

2) комплекс подходов и инструментариев «электронная демократия»:

- обеспечение возможностей и условий широкого общественного обсуждения проектов законодательных актов и подзаконных нормативных правовых актов (в первую очередь – по актуальным и социально-резонансным предметно-объектным областям) посредством выставления проектов таких актов на официальных сайтах государственных органов и сбора через их интерфейсы профессиональных экспертных оценок и предложений, общественных отзывов на эти проекты;
- обеспечение возможностей подачи через интерфейсы официальных сайтов государственных органов петиций и предложений;
- обеспечение общения населения через интернет с руководителем государства (сбор вопросов и обращений от населения через интернет; прямая интернет-трансляция);
- обеспечение прозрачности государственного управления и деятельности публичной администрации посредством официального обнародования и предоставления необходимой референтной информации на официальных сайтах государственных органов;
- создание и функционирование специализированных интернет-сайтов для организации и осуществления подачи населением петиций,

⁹²⁶ См.: Понкин И.В., Понкина А.А., Лаптев В.С. Концепты электронного здравоохранения и электронного здоровья человека // Наркология. – 2014. – № 6. – С. 34–40; Понкин И.В., Понкина А.А., Лаптев В.С. Концепт телемедицины: суть, достоинства, недостатки и перспективы // Наркология. – 2014. – № 10. – С. 25–30; Понкин И.В., Понкина А.А., Лаптев В.С. Практическое применение телемедицины в наркологическом лечении и реабилитации лиц, страдающих наркологическими заболеваниями // Наркология. – 2015. – № 1. – С. 20–26.

⁹²⁷ <<http://gasu.gov.ru>>.

жалоб и предложений, для организации общественных обсуждений значимых проектов (сайты типа «Активный гражданин», «Мой город» и т.п.);

3) комплекс подходов и инструментариев «электронная судебная система»:

– комплекс технологий интернет-коммуникаций в организации функционирования судебных инстанций и в судопроизводстве (возможности подачи искового заявления через интернет-сайт судебной инстанции, возможности получения через интернет сведений о процессуальных изменениях, оповещений и подтверждений из судебной инстанции);

– комплекс технологий, обеспечивающих использование систем видеоконференц-связи в судопроизводстве и видео-трансляции судебного заседания;

– размещение (с учётом законодательства о персональных данных и о различных видах тайны) на специализированных сайтах судебных органов массивов документов судебной практики для открытого доступа;

4) комплекс подходов и инструментариев «электронные избирательные технологии»:

– государственные автоматизированные компьютерные системы обеспечения избирательного процесса (система фиксации и подсчёта голосов на выборах, обработки результатов выборов);

– системы прямой телетрансляции изображений происходящего на избирательных участках;

– системы электронного голосования и др.

В России отдельные направления «электронного государства» активно отработывались с конца 1990-х – начала 2000-х годов.

Но в 2009 году Президент Российской Федерации Д.А. Медведев заявил о многочисленных сбоях и неудачах в создании «электронного государства»: «Нас не устраивает, что по ключевым показателям развития информационного общества мы ещё колоссально далеки от большинства развитых государств. В соответствующих международных рейтингах Россия занимает даже не 20–30-е, а 70–80-е места! Это притом что у нас в целом очень высокий исторический интеллектуальный потенциал. Отставание от стран-лидеров не уменьшается, а, как это ни парадоксально, в условиях развития экономики и в целом улучшения жизни, наоборот, нарастает. По индексу развития электронного правительства мы были в 2005 году на 56-м месте, а в 2007 году достигли 92-го. Это говорит о том, что у нас нет никакого электронного правительства, всё это – химера.

В рейтинге готовности стран к сетевому миру мы также находимся на «почётном» 72-м месте»⁹²⁸.

За прошедший с того времени период изменения были объективно существенными и положительными⁹²⁹, но ещё многое предстоит в России сделать для развития «электронного государства».

Из числа референтных актов и документов последних лет в обсуждаемой сфере обоснованно выделить следующие:

– Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»⁹³⁰;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 (ред. от 12.08.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”»⁹³¹;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861 (ред. от 30.05.2017) «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)»⁹³²;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2011 № 977 (ред. от 09.12.2013) «О федеральной государственной

⁹²⁸ Цит. по: Экспертная секция по вопросам использования ИКТ в медицине Экспертно-консультативной группы совета при Президенте РФ по развитию информационного общества // <<http://www.armit.ru/expert/>>.

⁹²⁹ См., в частности: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации / Утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212 // Российская газета. – 16.02.2008. – № 34 (документ утратил силу). Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2010. – № 31. – Ст. 4179. В ред. от 28.12.2016 – СПС «Гарант». (Статья 21.1 и др.).

⁹³⁰ Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.05.2017. – № 20. – Ст. 2901.

⁹³¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.05.2014. – № 18 (Ч. II). – Ст. 2159. В ред. от 12.08.2017 – СПС «Гарант».

⁹³² Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» (вместе с «Положением о федеральной государственной информационной системе “Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)”», «Правилами ведения федеральной государственной информационной системы “Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)”», «Положением о федеральной государственной информационной системе “Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)”», «Требованиями к региональным порталам государственных и муниципальных услуг (функций)»)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 31.10.2011. – № 44. – Ст. 6274. В ред. от 30.05.2017 – СПС «Гарант».

информационной системе “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме”»⁹³³;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.2010 № 697 (ред. от 14.07.2017) «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия»⁹³⁴.

– Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”»⁹³⁵;

– Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 2516-р (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде»⁹³⁶.

⁹³³ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2011 № 977 «О федеральной государственной информационной системе “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме”» (вместе с «Требованиями к федеральной государственной информационной системе “Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме”») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.2011. – № 49 (Ч. 5). – Ст. 7284. В ред. от 09.12.2013 СПС «Гарант».

⁹³⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.2010 № 697 (ред. от 14.07.2017) «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (вместе с «Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия») // СПС «Гарант».

⁹³⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» // <<http://government.ru/docs/28653/>>.

⁹³⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 13.01.2014. – № 2 (Ч. II). – Ст. 155. В ред. от 25.05.2017 – СПС «Гарант».

§ 9.2. Публичное управление по результатам

Традиционная модель публичного управления делает чрезмерный акцент на процессы и процедуры публичного управления, недооценивая значение результатов⁹³⁷, и в этом состоит её недостаток.

Совершенствование системы публичного управления в настоящее время всё более сопряжено с поиском и интеграцией актуальных и приемлемых управленческих механизмов (в том числе из арсенала бизнес-управления), обладающих потенциалом повышенной эффективности, действенности, результативности и сопряжённых с меньшей людской, финансовой и иной ресурсной затратностью. Одним из таких подходов, привлечённых из частного корпоративного сектора, выступает подход, именуемый как «публичное управление, интегрированное по результатам» или «публичное управление по результатам» (франц. – «*direction par objectifs*»; англ. – «*management by objectives*»; нем. – «*führung / führen durch zielvereinbarung*»; итал. – «*gestione per obiettivi*»).

Считается, что само понятие системы управления по результатам впервые появилось в 1980-е гг.⁹³⁸, хотя, очевидно, этот подход был известен и ранее.

Из российских авторов к данной теме обращались И.Н. Барциц⁹³⁹, В.В. Волкова⁹⁴⁰, Ю. Пахомов и О. Сидельникова⁹⁴¹, А.С. Горшков и А.Л. Кириллов⁹⁴² и др. Из зарубежных переводных изданий упомянем

⁹³⁷ Cheema G.S. From public administration to governance: the paradigm shift in the link between government and citizens [От публичного управления к правительственному менеджменту: сдвиг парадигмы во взаимосвязи между правительством и гражданами] / 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance (24–27 May 2005, Seoul, Republic of Korea) // <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020731.pdf>>. – 2004. – 23 p. – P. 2.

⁹³⁸ Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / Под ред. А.М. Марголина и П. Дуткевича. – М.: Московский городской универс. управления Правительства Москвы, 2013. – 272 с. – С. 36.

⁹³⁹ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 2. – М.: Изд-во РАГС, 2011.

⁹⁴⁰ Волкова В.В. Политические аспекты «управления по результатам» в современном демократическом публичном управлении: Дис. канд. политич. наук: 23.00.02. – Санкт-Петербург, 2011. – 157 с.

⁹⁴¹ Пахомов Ю., Сидельникова О. Система управления по результатам // Общественные науки и современность. – 2007. – № 4. – С. 133–142.

⁹⁴² Горшков А.С., Кириллов А.Л. Принципы управления по результатам в деятельности органов власти // Управленческое консультирование. – 2008. – № 1. – С. 5–13.

работы Ханса де Брюйна⁹⁴³, а также работу коллектива финских авторов «Управление по результатам»⁹⁴⁴.

В рамках «традиционной» модели публичного управления такое управление фокусируется на достижении абстрактной эффективности или, максимум, экономической эффективности системы управления, а не на отдельных конкретных результатах.

Публичное управление по результатам, как считается, направлено на повышение эффективности и подотчётности управления посредством прогностического определения реалистичных искомых результатов и детализированного анализа прогресса в достижении ожидаемых результатов, а также применения полученных данных и соответствующих обобщений в процессе принятия решений⁹⁴⁵.

Применительно к сфере государственного управления понятие «результат» И.Н. Барциц раскрывает через рассмотрение «конечного, итогового (или промежуточного, предварительного) показателя определённого вида деятельности, осуществления или, напротив, невыполнения управленческого решения»⁹⁴⁶.

Понятие «управление по результатам» отражает суть концепции, основное внимание в которой уделяется текущим результатам, характеризует совокупности инструментов и механизмов публичного управления, а также используется для определения институциональной основы для обобщения информации, касающейся целей управления⁹⁴⁷. Публичное управление по результатам представляет собой такую стратегию управления, в которой все действующие субъекты, прямо или косвенно способствуя достижению определённых результатов, гарантируют, что их деятельность, конечные продукты и предоставляемые услуги способствуют достижению искомых результатов. Указанные субъекты используют информацию о достигнутых результатах далее в процессе принятия последующих решений, касающихся разработки,

⁹⁴³ Брюйн, де Х. Управление по результатам в государственном секторе. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. – 192 с.

⁹⁴⁴ Санталайнен Т., Воутилайнен Э., Поренне П. и др. Управление по результатам. – М.: Прогресс, 1993. – 320 с.

⁹⁴⁵ Results Based Management: Concepts and Methodology [Управление по результатам: концепции и методология] / United Nations Development Programme // <<http://web.undp.org/evaluation/documents/RBMConceptsMethodgyjuly2002.pdf>>. – 19 p. – P. 2.

⁹⁴⁶ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 2. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 488 с. – С. 105–106.

⁹⁴⁷ Programme / Project management: The results-based approach [Программа / Проектный менеджмент: Управление по результатам] / The ICRC // <<http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-001-0951.pdf>>. – 2008. – 90 p. – P. 14.

ресурсного обеспечения и реализации соответствующих программ и деятельности⁹⁴⁸.

Согласно некоторым авторам, методика управления на основе результатов основана на трёх вопросах: «1. Что мы хотим улучшить или изменить, проводя конкретные правительственные мероприятия (результаты)? 2. Что мы собираемся делать для осуществления своих планов? (Какие мероприятия или программы мы будем проводить, чтобы достичь своих целей, т. е. каковы будут продукты нашей деятельности?) 3. На основании чего мы сможем судить, продвигаемся ли мы к нашей цели? (Какие системы мониторинга и оценки мы будем использовать, чтобы получить такую информацию?)... Управление по результатам в деятельности органов государственной власти трактуется современной российской практикой преимущественно как управление, основанное на использовании обратной связи ожидаемых и достигаемых результатов с целями и ресурсами на основе активного использования инструментария программно-целевого и проектного управления»⁹⁴⁹.

Концепция «публичного управления по результатам» реализуется ныне на практике во многих государствах мира.

Как отмечает И.Н. Барциц, уже начиная с 1970-х гг. постепенно в некоторых экономически развитых странах начали вводиться в употребление методы управления, инструментально ориентированные на результат. В 1980-е гг. переход на эти методы был осуществлён в Австралии и Новой Зеландии, а позднее – в Великобритании, Нидерландах, странах Северной Америки, в Финляндии, Швеции, Дании. К этим же принципам пришли в Германии, Австрии и Швейцарии. В 2008 году был завершён переход на бюджетирование, ориентированное на результат, во Франции и Германии. При этом подходы к реализации методов, ориентированных на результат, разнообразны и продолжают развиваться.⁹⁵⁰

В соответствии с пунктом «а» статьи 2 Закона США «О результатах производительности органов публичного управления» от 1993 года (с последующими изменениями)⁹⁵¹, принятие данного нормативного

⁹⁴⁸ Results-based management handbook: Harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results at country level [Руководство по управлению по результатам: Гармонизация концепций и подходов управления по результатам для улучшения результатов развития на уровне стран] / United Nations Development Group RBM task Team // <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/undg_rbm1011.pdf>. – 2011. – 58 p. – P. 2.

⁹⁴⁹ Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / Под ред. А.М. Марголина и П. Дуткевича. – М.: Московский городской универс. управления Правительства Москвы, 2013. – 272 с. – С. 36–37, 39.

⁹⁵⁰ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 2. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 488 с. – С. 92, 94–95.

⁹⁵¹ Government Performance Results Act of 1993 // <<http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#h1>>.

правового акта было обусловлено неэффективностью федеральных программ и нерациональным расходованием в их рамках средств, что подрывало доверие населения к федеральному правительству и снижало способности такового надлежащим образом удовлетворять жизненно важные публичные потребности, а также тем, что лица, осуществлявшие публичное управление на федеральном уровне, оказались в крайне неблагоприятном положении в их приложении усилий к повышению эффективности программ из-за недостаточной артикуляции целей этих программ и некорректной информации о возможностях реализации таких программ. Кроме того, принятие Закона также было вызвано проблемой недостаточного внимания к производительности и возможным результатам при принятии политических решений.

Пункт «b» статьи 2 Закона США от 1993 года «О результатах производительности органов публичного управления» закрепил следующие цели этого Закона:

- укрепление доверия американского народа к способностям федерального правительства через введение систематической отчётности ответственных федеральных агентств за достижение результатов программ;

- проведение реформ по повышению производительности политических программ, в частности – реализация проектов по уточнению целей таких программ, оценке их результатов, а также информированию общественности об их эффективности;

- повышение уровня подотчётности публичного сектора и эффективности его деятельности посредством повышения качества предоставляемых сектором услуг, удовлетворения потребностей потребителей и расстановки акцентов на результаты такой деятельности;

- совершенствование процедур принятия решений посредством предоставления более объективной информации относительно достижения главных целей, а также об относительной результативности и эффективности федеральных программ и связанных с ними расходов;

- улучшение внутреннего управления федеральным правительством⁹⁵².

Статья 3 Закона США «О результатах производительности органов публичного управления» от 1993 года⁹⁵³ устанавливает обязанность принятия соответствующими органами публичной власти с определённой периодичностью стратегических планов их деятельности с чётким определением и подробным описанием целей и задач, в том числе ориентированных на достижение конкретных результатов, конкретных

⁹⁵² Government Performance Results Act of 1993 // <<http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#h1>>.

⁹⁵³ Government Performance Results Act of 1993 // <<http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#h1>>.

способов их достижения и способов сотрудничества указанных органов с другими субъектами для достижения поставленных целей, а также основных факторов, которые могут повлиять на достижение таких целей.

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах⁹⁵⁴ в качестве одной из целей административной реформы в Российской Федерации на указанный период предписала «внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам». Некоторое представление о сложившемся у руководства России понимании подхода публичного управления по результатам можно было почерпнуть из подраздела «Управление по результатам» раздела III «Система мероприятий по проведению административной реформы» указанной Концепции (а также из связанных с нею документов), в числе основных задач внедрения такого подхода определившего:

- создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и контроля за достижением результатов их деятельности;

- разработка ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства; формирование системы показателей результативности деятельности органов исполнительной власти и бюджетных программ, включающей показатели текущего и конечного результата и использованных ресурсов;

- внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих, в том числе, привязку целей к конкретным исполнителям, выработку показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей, предпринимаемые для достижения этих целей;

- разработка и внедрение управленческого учёта, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, получать достоверную информацию о затратах на обеспечение деятельности органов исполнительной власти, а также обеспечивать контроль за достижением результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за решение указанных задач;

- разработку и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение

⁹⁵⁴ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах / Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.11.2005. – № 46. – Ст. 4720. В ред. распоряжения Правительства РФ от 10.03.2009 № 219 – СПС «Гарант».

поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов;

- внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей;

- внедрение механизмов управления подведомственными органам исполнительной власти организациями.

Некоторые из этих задач были реализованы, что-то требует продолжения работ.

Как было отмечено в разделе I Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы⁹⁵⁵, посвящённом основным итогам административной реформы в Российской Федерации, проведённой в 2006–2010 годах, в рамках направления, касающегося управления по результатам и проектного управления, были реализованы следующие меры:

- ежегодно разрабатывались доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;

- в 2008 году были утверждены основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, целевые показатели и перечень проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года;

- заложена законодательная база по формированию системы государственного задания в отношении услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями;

- утверждены ведомственные целевые программы по повышению качества предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций).

К сожалению, приведённые формулировки не позволяют точно уяснить отличия модели (или концепта) публичного управления по результатам от традиционной модели публичного управления, в которой, подчеркнём, императиву эффективности публичного управления так же уделяется внимание.

Ханс де Брюйн отмечает: «Подобно бизнес-организациям, государственные учреждения производят продукты и услуги, следовательно, эффективность их деятельности поддаётся оценке», однако «проблема состоит в том, что результаты деятельности

⁹⁵⁵ Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы / Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1021-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 27.06.2011. – № 26. – Ст. 3826. В ред. распоряжения Правительства РФ от 28.08.2012 № 1548-р. – СПС «Гарант».

государственных организаций часто с трудом поддаются оценке вследствие многосторонности их деятельности: трудно оценить эффективность работы, когда она является результатом совместной деятельности; когда между действием и результатом существует значительный временной лаг. Во многих случаях результат деятельности организации измерить невозможно в принципе. Как измерить достижение абстрактных целей, таких, как жизнеспособность, безопасность, интеграция, качество и т.д.?»⁹⁵⁶

По Баширу Мазусу и Жану Леклерку, концепция публичного управления, ориентированного на достижение результатов, возникла в результате проведения экспериментов и тематических исследований в ответ на существующие эмпирические проблемы измерения и оценивания по различным критериям деятельности в публичной сфере. Считается, что применение концепции публичного управления по результатам содействует обеспечению не только большей эффективности, но и прозрачности и подотчётности деятельности органов публичной власти. Публичное управление по результатам направлено на содействие рационализации государственных расходов, улучшение взаимоотношений между субъектами, осуществляющими деятельность в административной и профессиональной сферах, на обеспечение постоянного контроля результатов функционирования всей системы публичного управления в целом⁹⁵⁷.

Блэйн Лайнер, Пэт Дюзенбри и Элайза Винсон пишут, что термин «публичное управление по результатам» отражает систему управления расходами ресурсов и реализацией деятельности, а также измерения результатов, в рамках которой государство (как исполнительная, так и законодательная ветви государственной власти) основное внимание при осуществлении деятельности и принятии решений обращает на получение пользы, а также на соотношение затрачиваемых ресурсов и прилагаемых усилий и результатов. Концепция осуществления публичного управления, таким образом, предполагает максимизацию качества предоставляемых публичных услуг гражданам и реализуемых программ, а также разработку наиболее подходящих способов измерения результатов их реализации, в том числе основанных на учёте мнения граждан⁹⁵⁸.

⁹⁵⁶ Брайн, де Х. Управление по результатам в государственном секторе. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. – 192 с. – С. 21, 26.

⁹⁵⁷ Mazouz B., Leclerc J. La gestion intégrée par résultats: Concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique [Интегрированное управление по результатам: проектирование и управление производительностью в рамках публичного управления]. – Québec: Presses de l'Université du Québec, 2008. – 464 p. – P. 169, 172, 177.

⁹⁵⁸ Liner B., Dusenbury P., Vinson E. State Approaches to Governing-for-Results and Accountability [Государственные подходы к управлению по результатам и подотчётности]. – Washington (D.C., USA): Urban Institute, 2000. – 84 p. – P. 5.

Согласно Дэвиду Осборну и Питеру Плэстрику, осуществление публичного управления, ориентированного на получение результатов, предполагает акцент на измерение эффективности применения вкладываемых ресурсов и усилий на основании получаемых текущих и итоговых результатов. Оценка результатов производится посредством измерения производительности деятельности органов публичной власти и государственных/муниципальных организаций, оценки поставленных перед ними целей для понимания того уровня производительности, который ожидается законодателями за ту цену, которую они готовы заплатить⁹⁵⁹.

Публичное управление по результатам включает в себя стратегическое планирование деятельности соответствующих органов, инструменты осуществления качественного управления, используемые для того, чтобы обеспечить баланс между желаемыми результатами и наличествующими возможностями, а также осуществление контроля над производительностью деятельности.

По В.В. Волковой, концепция «управление по результатам» позволяет устранить недостатки традиционной модели и в то же время создаёт гибкую структуру публичного управления, имея свой цикл развития, позволяющий оптимизировать процесс принятия решений, устраняет ненужные звенья, активизирует системный подход к решению задач, устанавливает взаимосвязи между подсистемами, позволяет более чётко оценить реалистичность и сроки достижения цели, планировать этапы, нацеливает на учёт мнения потребителя услуг⁹⁶⁰.

Считается, что для обеспечения максимальной эффективности концепция публичного управления по результатам должна применяться в отношении всех без исключения организационных и структурных подразделений⁹⁶¹. При этом, очевидно, публичное управление, ориентированное на достижение результатов, требует наличия соответствующих организационных возможностей для адекватного определения целей планируемых программ, установления критериев эффективности и для отобрания релевантных инструментов измерения эффективности, а также для чёткого определения результатов реализуемых программ⁹⁶².

⁹⁵⁹ Osborne D., Plastrik P. *Banishing Bureaucracy: The five strategies for reinventing government* [Изгнание бюрократии: пять стратегий для реформы правительства]. – Harlow: Addison Wesley, 1997. – P. 348.

⁹⁶⁰ Волкова В.В. Политические аспекты «управления по результатам» в современном демократическом публичном управлении: Дис. канд. политич. наук: 23.00.02. – Санкт-Петербург, 2011.

⁹⁶¹ Results-Based Management (RBM) Guiding Principles [Управление по результатам: Руководящие принципы] // <http://www.unesco.kz/publications/ed/RBM_guide_en.pdf>. – 28 p. – P. 6.

⁹⁶² Perry J.L., Lenkowsky L. *Reinventing Government: The Case of National Service* [Реформа правительства: пример национальной службы] // *Public Administration Review*. – July/August 2000. – Vol. 60. – № 4. – P. 298-307. – P. 304.

Согласно нашей авторской дефиниции, **публичное управление по результатам** – это интегральный концепт (философско-ценностные и нормативные основания, стратегия и топология (логика и логистика)) (а равно основанные на этом концепте комплекс управленческих технологий публичного управления и процесс публичного управления), при котором результаты публичного управления (искомые осязаемые изменения) позиционируются не его конечной целью, а, будучи декомпозированы на детализированную систему экспективных промежуточных тщательно просчитываемых целей / результатов, определяются в качестве важнейших обеспечительных средств реализации публичного управления, соответственно, предполагается перенос акцента с процесса публичного управления и с распределения и учёта ресурсов и затрат – на достижение целей и получение результатов реализации функций публичной власти сообразно и соразмерно публичным интересам.

Согласно нашей концепции, **публичное управление по результатам реализуется (достигается) интегральным и системным применением следующих подходов:**

- фокусирование на публичных интересах и связанных с ними реальных потребностях, а не на абстрактном политическом выборе и социальном экспериментировании;

- внедрение систем планирования и проектного управления с существенно обновлёнными (в сравнении с «традиционной» моделью публичного управления) комплексными механизмами целеполагания и бюджетирования, ориентированными на результат (а не на процесс, не на назначение ответственных лиц и не на распределение ресурсов для этого процесса), что предполагает изначальную комплексную постановку целей и задач по многим горизонтам и векторам, исходя из структурированной логической модели определения ожидаемых результатов и необходимых для их достижения ресурсов и действий (с акцентом на результатах), а также с выстраиванием системы систематического промежуточного детализированного уточнения и корректировки инструментальных целей и задач (более низкого порядка – обеспечительных, промежуточных);

- выстраивание пертинентной системы обратной связи на основе более детализированных замеров по существенно большему числу реперных точек⁹⁶³ со значительно меньшими (чем для «традиционной» системы публичного управления) временными и инструментальными шагами, чтобы обеспечивать оперативную корректировку инструментальных целей и задач и, соответственно, оперативную прецизионную корректировку векторов (и их весовых характеристик) и инструментов публичного управления по конкретным сегментам предметно-объектной области, в том

⁹⁶³ **Реперные точки** – опорные точки, заложенные в основу шкалы измерений. – *Прим. авт.*

числе оптимизацию и повышение валидности⁹⁶⁴ и прагматической релевантности⁹⁶⁵ указанных векторов и инструментариев, демпфирование (смягчение) негативных воздействий и последствий ошибочных управленческих действий, устранение дисфункций и дефектов публичного управления;

– институционализация новых подходов к осуществлению публичного управления, в том числе делегирование ряда управленческих полномочий квазиавтономным государственным или автономным частным организациям;

– переформатирование управленческого цикла с рутинных, постоянно воспроизводящихся последовательностей управленческих действий на партикулярно-казуально (под конкретный уникальный случай) проектируемые применительно к конкретным условиям уникальные алгоритмы реализации так же (по возможности) уникальных наборов управленческих инструментов;

– внедрение и реализация инструментов риск-ориентированного публичного управления, управления неопределённостями в рамках публичного управления.

⁹⁶⁴ **Валидность** – мера соответствия применяемых методов и результатов поставленным задачам. **Валидация** – подтверждение на основе представления объективных свидетельств того, что требования, предназначенные для конкретного использования или применения, выполнены (ГОСТ Р ISO 9001-2011). – *Прим. авт.*

⁹⁶⁵ **Прагматическая релевантность** – характеристика, отражающая наличие у чего-либо прикладного значения и способности существенно соответствовать рациональным ожиданиям ценности и полезности для пользователя. – *Прим авт.*

§ 9.3. Публичное управление по целям

Считается, что понятие «управление по целям» впервые было введено в научный оборот Питером Ф. Друкером в 1954 году⁹⁶⁶.

В рамках разработанной Питером Ф. Друкером теории управления по целям деятельность по формированию и назначению системы целей и работы с целями рассматривается как главная задача менеджера, а сама система целей – как фактор, влияющий на структуру организации и обеспечивающий её эффективное функционирование и долгосрочное развитие⁹⁶⁷.

Заявляется, что управление по целям способствует созданию более эффективных стратегий, принятию более качественных решений, снижению бюрократичности, повышению мотивации, а также улучшению способности осуществлять контроль со стороны государства; а само управление по целям – это инструмент, для которого характерны специфичность постановки целей, определение их выполнимости, сравнительно короткие сроки, измеримость прогресса и результатов, отслеживание и оценка, а также оперативные переоценка и переопределение (переназначение) целей⁹⁶⁸. Метод управления по целям предполагает совместное определение служащим и руководителем ключевых целей служащего на определённый период. Цели должны отражать наиболее важные направления деятельности должностного лица, служащего. По истечении периода оценивается достижение каждой цели и всего личного плана в процентах⁹⁶⁹.

Согласно нашей концепции, **публичное управление по целям** воплощает в себе 2 известных концепта – управление по отклонениям и управление с прогнозированием, задействуемых в отношении динамической линейки целей публичного управления.

В общем значении, согласно известным определениям,

«управление по отклонениям (англ. – *«deviation control»*) – управление с обратной связью, при котором управляющие воздействия

⁹⁶⁶ Drucker P.F. The Practice of Management. – New York: Harper & Row, 1954. – 404 p.

⁹⁶⁷ Овчинников С.А. Кто вы, доктор Друкер? // Экономический журнал. – 2012. – № 28. – С. 140–142. – С. 143.

⁹⁶⁸ Sherwood F.P., Page, Jr. W.J. MBO and public management // Public Administration Review. – 1976, January–February. – Vol. 36. – № 1. – P. 5–12. – P. 5–6.

⁹⁶⁹ Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / Под ред. А.М. Марголина и П. Дуткевича. – М.: Московский городской универс. управления Правительства Москвы, 2013. – 272 с. – С. 59.

вырабатываются только по значениям воздействий (сигналов) отклонений»⁹⁷⁰;

«управление с прогнозированием (англ. – «*control with forecast*») – управление, при котором управляющие воздействия вырабатываются на основе как текущих, так и ожидаемых в будущем значений координат системы управления»⁹⁷¹.

В качестве значений «координат» системы управления в публичном управлении по целям как раз и выступают цели такого управления и их достижение или недостижение.

В рамках названного подхода цели разрабатываются и ставятся не только для организации (государства, органа государственного управления, но и для нижестоящего подразделения, а равно для каждого должностного лица, служащего; при этом такие цели более низкого порядка должны напрямую вытекать из основных целей – целей организации.

Впрочем, известны и критические оценки в отношении этого концепта. Так, Генри Нив пишет: «Управление по целям – ...зло, поскольку более подходящим для него названием было бы “управление на основе страха”... Управление по целям, менеджмент на основе чисел. (Сделай это. Мне всё равно, как ты это сделаешь. Просто сделай это). Конечно, любая компания имеет цели, подобно тому, как их имеет человек. Но целью должно быть улучшение, а не игра с цифрами»⁹⁷². По Уильяму Эдвардсу Демингу, «...управление по целям, управление по результатам. Эти разрушительные силы нужно заменить лидерством»⁹⁷³.

Полагаем в доведённых до абсурда формах данный концепт может заслуживать таких оценок. Но, вместе с тем, описываемый концепт всё же обладает определённой релевантностью для целого ряда условий публичного управления.

⁹⁷⁰ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 19.

⁹⁷¹ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 21.

⁹⁷² Нив Г. Организация как система: Принципы построения устойчивого бизнеса Эдвардса Деминга: Пер. с англ. 3-е изд. – М.: Альпина Паблишер, 2014. – 368 с. – С. 71, 318.

⁹⁷³ Деминг У.Э. Предисловие // Нив Г. Организация как система: Принципы построения устойчивого бизнеса Эдвардса Деминга: Пер. с англ. 3-е изд. – М.: Альпина Паблишер, 2014. – 368 с. – С. 19.

§ 9.4. Проектно-ориентированное публичное управление

Абрис вопроса

Начало активного обсуждения в России т.н. «проектно-ориентированного»⁹⁷⁴ государственного управления пришлось на 2013 год, но получило новый импульс в конце 2015 – первой половине 2016 года.

Осенью 2016 года этот подход обсуждался уже как общепризнанный и подтверждённый.

На Международном инвестиционном форуме в г. Сочи 30.09.2016 Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев заявил о необходимости перевода системы государственного управления на «проектный метод»: *«Опыт государственного управления в других странах недеуственно свидетельствует, что проектный метод может работать и в государственном управлении, только нужно грамотным образом наложить его на существующую систему государственного управления»*⁹⁷⁵.

Уже действует целый ряд документов в отношении внедрения проектно-ориентированного государственного управления. В частности, речь идёт о Распоряжении Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26 Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти»⁹⁷⁶ и утверждённые этим Распоряжением названные Методические рекомендации, позиционируемые в тексте Распоряжения как направленные на *«повышение эффективности организации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению их целей и решению поставленных задач»*.

⁹⁷⁴ «Ориентационный управленческий процесс» Е.А. Карловская интерпретирует как «процесс внутренней трансформации управляющей системы (субъекта управления) и исполнительного механизма (объекта управления) ориентируемого субъекта, происходящий в результате ориентационного взаимодействия» (Карловская Е.А. Статичность и динамичность сферы государственных услуг // *Arg administrandi*. – 2011. – № 1. – С. 96–104. – С. 103).

⁹⁷⁵ Цит. по: Медведев: в России необходимо поменять всю систему госуправления // <<http://tass.ru/politika/3667349>>. – 30.09.2016.

⁹⁷⁶ Распоряжение Министра экономического развития Российской Федерации от 14.04.2014 № 26 Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» // <<http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/201404181>>.

Существенные недостатки дефиниций и прочих интерпретаций концепта проектно-ориентированного государственного управления

Проектно-ориентированное государственное управление заявляется и даже презюмируется как панацея от множества бед современной и будущей России и от патологий российской системы государственного управления.

Проблема, однако, заключается в том, что совершенно невозможно уяснить конкретное концептуальное, предметное и технологическое содержание этого предлагаемого подхода в государственном управлении, а также его отличие от процессно-ориентированного государственного управления, от государственного управления по результатам (государственного управления, ориентированного на результат), от риск-ориентированного государственного управления, от «нового государственного управления» и прочих смежных концептов.

Прояснению таких различий вовсе не способствовало то, что на Международном инвестиционном форуме в г. Сочи 30.09.2016 Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев в определённой мере отождествил понятие проектно-ориентированного государственного управления с понятием государственного управления по результатам: **«Именно поэтому мы сегодня, не без труда и не без проблем, стараемся переходить от модели управления “по поручениям” к управлению по результатам. То есть к проектному подходу»**⁹⁷⁷, а также с понятием риск-ориентированного государственного управления, назвав проектное управление **«школой того, как работать по проекту – какие фазы должны быть в проекте, какой бюджет будет расходоваться, какие риски существуют, какие риски купироваться»**⁹⁷⁸.

Между тем, оба понятия – и государственное управление по результатам, и риск-ориентированное государственное управление – уже вошли в обиход теории и практики государственного управления в России, найдя своё отражение в целом ряде нормативных правовых и концептуально-программных документов. И зачем тогда нужно вводить новое понятие, синонимичное им, не ясно.

Что такое проектно-ориентированное управление в сфере создания, ввода в эксплуатацию и эксплуатации инфраструктурных объектов⁹⁷⁹, в

⁹⁷⁷ Цит. по: Медведев: в России необходимо поменять всю систему госуправления // <<http://tass.ru/politika/3667349>>. – 30.09.2016.

⁹⁷⁸ Цит. по: Медведев: в России необходимо поменять всю систему госуправления // <<http://tass.ru/politika/3667349>>. – 30.09.2016.

⁹⁷⁹ Сазонов В.Е. Государственно-частное партнёрство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права Российского университета дружбы народов / Предисл. д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова. – М., 2012. – 492 с.

сфере образования⁹⁸⁰, в сфере науки и технологий⁹⁸¹, понять не сложно. Но как перевести всю систему государственного управления (или даже основную её часть) на «рельсы проектно-ориентированного государственного управления», понять крайне сложно. А ответов в существующих документах не сыскать.

Если считать проектно-ориентированное государственное управление как совершеннейшую новацию (по словам главы Сбербанка Г.О. Грефа⁹⁸²), то как скоррелировать таковое с приоритетными национальными проектами «Здоровье», «Образование», «Развитие АПК», «Жильё» второй половины 2000-х? Реализация таковых может быть обоснованно названа применением проектно-ориентированного государственного управления или нет? Отнесение таких проектов к проектно-ориентированному государственному управлению понять как раз вполне возможно.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев ещё на расширенном заседании Президиума Государственного совета по вопросам повышения эффективности мер государственной поддержки реального сектора экономики (Иркутск, 20.02.2009) заявил: *«Мы должны просто переориентировать экономику и создать готовые для реализации проекты. Причём речь должна идти именно о проектах, а не только об адресной поддержке отдельных предприятий, что на самом деле тоже важно и что нам до сих пор пока удавалось не блестяще»*⁹⁸³.

Проблемы возникают с интерпретацией понятия проектно-ориентированного государственного управления как заявляемого в качестве будущей основы всего государственного управления и при этом противопоставляемого процессно-ориентированному государственному управлению (как это представлено, к примеру, в пункте 2.1.1 вышеуказанных Методических рекомендаций).

В мае 2016 года на конференции в ИГСУ РАНХиГС директор ИГСУ И.Н. Барциц обоснованно заметил, что сложно принять как верное утверждение о такой уж радикальной оппозиции процессно-ориентированного государственного управления и проектно-ориентированного государственного управления, поскольку, в принципе,

⁹⁸⁰ Любимов А.К., Борисова И.И., Грудзинская Е.Ю. и др. Внедрение проектно-ориентированных методов в практику обучения в высшей школе: Метод. пособие / Под ред. А.К. Любимова. – Нижний Новгород: ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2015. – 180 с.

⁹⁸¹ Грекул В.И., Коровкина Н.В., Куприянов Ю.В. О Проектное управление в сфере информационных технологий. – М.: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2013. – 336 с.

⁹⁸² Цит. по: Греф: В России нет проектной культуры // <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2013/05/28/gref_v_rossii_net_proektnoj_kultur_yu>. – 28.05.2013.

⁹⁸³ Из выступления на расширенном заседании Президиума Государственного совета по вопросам повышения эффективности мер государственной поддержки реального сектора экономики (Иркутск, 20.02.2009) // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2009. – № 1.

необоснованно ожидать результативного проектно-ориентированного государственного управления, реализуемого лицом, не разбирающимся в процессе государственного управления. С другой стороны, профессионалу в вопросах процесса государственного управления не составит труда и, наверняка, было бы небезынтересным запустить и реализовать в рамках государственного управления какой-то проект.

Анализ существующих по этой теме научных исследований⁹⁸⁴ не позволяет выявить какие-то предельно конкретизированные, ясные существенные признаки, позволяющие отграничить проектно-ориентированное государственное управление от всех прочих подходов, технологий и концептов в государственном управлении. Встречаются в абсолютном большинстве списки признаков, черт, которые, в действительности, можно атрибутировать чему угодно.

Из содержания ряда положений вышеуказанных Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, утверждённых Распоряжением Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26 Р-АУ⁹⁸⁵ можно извлечь следующие референтные позиции в отношении сути проектно-ориентированного государственного управления:

– в проектно-ориентированной системе управления цели органа исполнительной власти достигаются преимущественно через реализацию проектов, в отличие от процессно-ориентированной системы управления, в которой такие цели достигаются преимущественно через исполнение стандартизованных процессов (в рамках текущей деятельности) (пункт 2.1.1);

– проектно-ориентированная система управления подлежит использованию в случае, если цели органа исполнительной власти предполагают существенные (масштабные) и срочные изменения относительно текущего состояния, в прочих случаях используется процессно-ориентированная система управления (пункт 2.1.1);

– в рамках процессно-ориентированной системы управления могут выполняться отдельные проекты, а в рамках проектно-ориентированной системы управления будут существовать регулярные стандартизованные процессы (пункт 2.1.1);

⁹⁸⁴ Харитоненков А. Модернизация государства и проектно-ориентированный подход в государственном управлении // Право и управление. XXI век. – 2010. – № 4. – С. 82–82. Зайцев И.В. Российская практика внедрения проектной деятельности в органах государственной власти // Управление экономическими системами. – 2016. – № 6.

⁹⁸⁵ Распоряжение Министра экономического развития Российской Федерации от 14.04.2014 № 26 Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» // <<http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/201404181>>.

– внедрение проектно-ориентированной системы управления предполагает внедрение или модификацию существующих процессов управления (пункт 2.1.2);

– вся деятельность органа исполнительной власти декомпозируется на проекты и процессы (пункт 2.1.4), а проекты и процессы декомпозируются на мероприятия и контрольные события (пункт 2.1.5);

– целью управления проектами является обеспечение достижения целей органа исполнительной власти путём планирования, организации и контроля трудовых, финансовых и материально-технических ресурсов проекта (пункт 2.2.1).

Очевидно, что в приведённых извлечениях из названных Методических рекомендаций вместо существенных признаков представлены голословные указания достоинств (реальных или мнимых) проектно-ориентированного государственного управления и прочая невнятная информация. И это препятствует чёткому уяснению, что же такое проектно-ориентированное государственное управление, на самом деле. В частности, под всё описанное в указанных Методических рекомендациях вполне подпадает понятие государственной программы.

Представленная в Приложении № 2 к Методическим рекомендациям по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти схема «Модель проектно-ориентированной системы управления» (на с. 32), будто бы призванная что-то разъяснить, вообще лишена релевантного содержания.

В принципе, возникает вопрос – в чём проблема нормальным языком внятно сформулировать суть проектно-ориентированного государственного управления?

Основными «певцами» и «моторами» проектно-ориентированного государственного управления как нового и крайне актуального подхода в государственном управлении выступали и продолжают выступать бывший федеральный министр финансов А.Л. Кудрин и нынешний глава Сбербанка России Г.О. Греф.

Попытка обобщения высказываний Г.О. Грефа относительно содержания «продавливаемого» им проектно-ориентированного государственного управления позволяет выявить следующие референтные позиции:

– *«главная проблема системы государственного управления в России – искажение сигнала “по дороге” от главы исполнительной власти до реальных исполнителей, проектные офисы реформ помогут добиться того, чтобы “гэп” между целью и способами её достижения*

исчез... нужно реформировать систему управления, чтобы между сказанным и исполненным не было никакого “зэпа”»⁹⁸⁶;

– необходимо **«создание параллельных офисов внутри правительства, которые отвечают за реформы с имплементацией огромного количества функций по проведению реформ»**⁹⁸⁷, то есть, по существу, предлагается построение системы параллельного государственного управления⁹⁸⁸;

«в России ещё очень мало проектной культуры. А проектный менеджмент – это то, что в нашей проектной культуре отсутствует как класс. Принципы проектного менеджмента внедряются с большим трудом: сначала тяжело идёт обучение персонала, потом начинаются ошибки, и лишь после этого начинает “срастаться” понимание проектного управления. Низкое качество проектной культуры – следствие проблем с образованием и дефицита опытных специалистов»⁹⁸⁹, то есть, по существу, утверждается, что проектно-ориентированное государственное управление обладает совершенной, практически абсолютной новизной, опыта его реализации пока практически нет в России;

«проблема в том, что российские управленцы вынуждены заниматься текущими процессами и реформами одновременно. При этом люди, которые хорошо справляются с текущими процессами, как правило, очень плохие проектные менеджеры»⁹⁹⁰.

Но и из процитированных выше, а равно из многих других высказываний Г.О. Грефа мало что возможно вынести внятного относительно сути проектно-ориентированного государственного управления и относительно сути его отличий от других подходов в государственном управлении.

Как обоснованно пишет Т.В. Закупень, «недавние идеи Грефа и Кудрина о реформаторском переводе всей системы государственного управления на рельсы “проектно-ориентированного государственного управления”, почёрпнутые, в том числе, из документов Минэкономразвития России 2014 года, наверно, “всем хороши”, кроме одной сущей “мелочи”: совершенно невозможно уяснить ни из публичных выступлений идеологов-

⁹⁸⁶ Цит. по: Греф описал систему госуправления в РФ с помощью афоризма Черномырдина // <<http://www.interfax.ru/russia/510953>>. – 31.05.2016.

⁹⁸⁷ Цит. по: Греф описал систему госуправления в РФ с помощью афоризма Черномырдина // <<http://www.interfax.ru/russia/510953>>. – 31.05.2016.

⁹⁸⁸ К чему это может привести см.: Понкин И.В. Концепт и онтология «параллельного государства» // Право и образование. – 2015. – № 11. – С. 65–73.

⁹⁸⁹ Цит. по: Греф: В России нет проектной культуры // <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2013/05/28/gref_v_rossii_net_proektnoj_kultur_y>. – 28.05.2013.

⁹⁹⁰ Цит. по: Герман Греф призвал создавать проектные офисы для проведения реформ // <<http://www.pmservices.ru/project-management-news/german-gref-prizval-sozdat-proektnye-ofisy-dlya-provedeniya-reform/>>. – 11.12.2015.

лоббистов этого реформаторского подхода (заявляемого как панацея от всех бед), ни из документов Минэкономразвития России, что же это такое – пресловутое “проектно-ориентированное государственное управление”. Чем оно выражено отличается по своей сущности от “процессно-ориентированного”, “риск-ориентированного”, “результат-ориентированного”, “целе-ориентированного” и прочее-ориентированного государственного управления (обусловливавшие реформаторские запалы в предшествовавшие годы). В условиях крайне невнятных, путаных разъяснений и описаний, о чём идёт речь в новой (крайне затратной) реформе, таковая очень сильно напоминает очередную дутую кампанию, не имеющую никакого отношения к государственным интересам, но зато призванную достичь одну-единственную цель – набить частные карманы перманентных реформаторов в очередной раз бюджетными деньгами под прикрытием никому не нужных и напрочь лишённых смысла “реформ”⁹⁹¹.

Не внушает оптимизма и заявление, сделанное на мероприятии в рамках летнего кампуса РАНХиГС в Казани 18.07.2016 заместителем председателя правительства А. Дворковичем: *«Государству сложно привыкнуть, что в инновациях в девяти из десяти случаях инвестиции могут не привести к результату. Объяснить это Генпрокуратуре, Счётной палате, МВД очень сложно. Они не верят, что деньги могут быть потеряны. Если потеряны – значит украдены. Так они считают. А это не так»*⁹⁹².

«Российская власть должна держать свой народ в состоянии постоянного изумления», – когда-то писал на этот счёт М.Е. Салтыков-Щедрин...

Вообще-то, очевидно, дóлжный посыл здесь – что предпринимательские экзерсисы должны осуществляться предпринимателями исключительно за свой счёт, но никак не за счёт государства. Но, увы, это даже не обсуждается властями. И поднять на высоком уровне эту дискуссию практически невозможно. *«Просьба не рассказывать о трудностях жизни: это сложно»*, – сказал 17.08.2016 Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев⁹⁹³...

Ситуацию с надуманными идеями, обладающими единственной нагрузкой – «распиллом» бюджетных средств на никому (с точки зрения публичных интересов) не нужные изыски и экзерсисы с прикрытием всего

⁹⁹¹ Закупень Т.В. Почему система государственного управления функционирует, но на выходе обманутые ожидания? // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 6. – С. 511–513. – С. 512.

⁹⁹² Дворкович призвал прощать неудачливых инноваторов // <[https://finance.rambler.ru/news/2016-07-18/dvorkovich-prizval-proschat-neudachlivyh/](https://finance.rambler.ru/news/2016-07-18/dvorkovich-prizval-proschat-neudachlivyh-innovatorov/)>. – 18.07.2016.

⁹⁹³ «Просьба не рассказывать о трудностях» // <<http://www.mk.ru/politics/2016/08/17/prosba-ne-rasskazyvat-o-trudnostyakh-medvedev-vydal-novuyu-gromkuyu-citatu.html>>. – 17.08.2016.

этого демагогической риторикой «проектной ориентированности», мы рассматривать далее не будем, в силу самоочевидности этой коррупционной и коррупциогенной ситуации.

Попытка отыскать позитивное релевантное содержание в концепте проектно-ориентированного государственного управления

Попытаемся найти хоть какое-то позитивное содержание, которое можно было бы атрибутировать понятию «проектно-ориентированное государственное управление».

Дело не только в спровоцированном Г.О. Грефом чисто академическом или даже «спортивном» интересе в стиле диснеевской Золушки, безуспешно пытавшейся отыскать хоть какие-то хорошие черты у кота Люцифера: *«Ну, должно же в нём быть что-то хорошее?!»*

Причина, скорее, в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина от 03.12.2015 Федеральному Собранию Российской Федерации⁹⁹⁴, где было сказано: «Предлагаю создать механизм сопровождения наиболее значимых проектов. Этим мог бы заняться специальный проектный офис».

По словам Д.А. Медведева, «смысл проектной работы... – это концентрация финансовых, управленческих, административных ресурсов на решении наиболее важных задач в экономике и социальной сфере с выходом на осязаемые, реальные результаты»⁹⁹⁵.

Принятие в самом верхнем эшелоне власти рассматриваемого подхода как должного в государственном управлении и как подлежащего применению поневоле ориентирует нас на поиски и отыскание (тем или иным способом) какого-то хотя бы минимально позитивного релевантного содержания для концепта проектно-ориентированного государственного управления (пусть, и отличного от того содержания, что вкладывается Г.О. Грефом). Тем более, что отдельные отечественные и зарубежные исследования проектно-ориентированного корпоративного управления всё-таки дают некоторые обладающие релевантностью подсказки.

Классическое определение гласит: «**Проект** – это комплекс усилий, предпринимаемых с целью получения конкретных уникальных результатов в рамках отведённого времени и в пределах утверждённого бюджета, который выделяется на оплату ресурсов, используемых или потребляемых в ходе проекта»⁹⁹⁶.

⁹⁹⁴ Послание Президента РФ В.В. Путина от 03.12.2015 Федеральному Собранию РФ // <<http://kremlin.ru/events/president/news/50864>>. – 03.12.2015.

⁹⁹⁵ Цит. по: Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам // <<http://kremlin.ru/events/president/news/52504>>. – 13.07.2016.

⁹⁹⁶ Грекул В.И., Коровкина Н.В., Куприянов Ю.В. О Проектное управление в сфере информационных технологий. – М.: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2013. – 336 с. – С. 5.

Согласно нашей авторской дефиниции, **проектно-ориентированное государственное управление** – это интегральный концепт (философско-ценностные и нормативные основания, стратегия и топология (логика и логистика)) (а равно основанные на этом концепте комплекс управленческих технологий публичного управления и процесс публичного управления), предполагающий:

– интегрированное задействование концептов (и связанных с ними технологий) т.н. финитного государственного управления (англ. – *«fixed-time control»*), цель которого заключается в переводе объекта управления из заданного начального состояния в заданное конечное состояние за ограниченное время⁹⁹⁷, риск-ориентированного государственного управления⁹⁹⁸ и государственного управления по результатам⁹⁹⁹;

– отход от некоторых стандартов (делающих процесс государственного управления более ригидным и препятствующих в конкретном случае достижению целей государственного управления) с задействованием линеек инструментов государственного управления «более тонкой настройки», целевым образом разработанных или отобранных (из числа типизированных) под данный конкретный проект (обеспечение «повышенной гибкости» в государственном управлении);

– мега-процесс публичного управления декомпозируется на дискретные автономные проекты (в том числе мега-проекты, например, национальные проекты середины 2000-х гг.) и блоки (совокупности) связанных проектов (в том числе обладающих свойством преемственности), надлежащая организация и реализация которых (в русле реализуемой стратегии) позиционируются инструментальными целями публичного управления (и его аттрактивной¹⁰⁰⁰ «сердцевиной»);

– функционально-структурная логистика публичного управления подчинена императивам и логике проектирования, организации и реализации проектов, акцентирована на таких проектах, в том числе на обеспечении оптимальных интерреляций между проектами.

Сложнейшей проблемой является проблема применимости проектно-ориентированного государственного управления и пределов такой применимости. Очевидно, что в сфере правоохранительной деятельности

⁹⁹⁷ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 18.

⁹⁹⁸ Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисл. А.Б. Зеленцова. – М.: Буки Веди, 2016.

⁹⁹⁹ Понкин И.В. Концепт публичного управления по результатам // Право и образование. – 2014. – № 4. – С. 85–92.

¹⁰⁰⁰ **Аттрактор** – это «точка» или «область» схождения (сходимости), притяжения и сопряжения, стремления в фазовом пространстве динамической системы. – *Прим. авт.*

возможны какие-то проекты, типа реализуемого совместно с одним или несколькими зарубежными государствами проекта консолидации усилий на конкретном направлении борьбы с преступностью. Но очевидно, что основной объём государственного управления в сфере правоохранительной деятельности – это именно перманентная, непрерывная, бесконечная деятельность, то есть процессно-ориентированное государственное управление.

§ 9.5. Agile-подход в публичном управлении

Сегодня всё чаще в СМИ, на всевозможных форумах обсуждается Agile-подход (эйджил-подход – Agile approach) в публичном управлении, относимый к числу методов т.н. проектно-ориентированного публичного управления (при весьма больших вопросах и к этому методу тоже¹⁰⁰¹).

Идеологами внедрения Agile-подхода в государственном управлении, в частности, заявляется, что *«легковесные гибкие Agile-подходы – новая культура управления проектами и организациями, стремительно набирающая популярность за рубежом и в нашей стране»*¹⁰⁰². Или: *«Agile – это набор подходов и методов, позволяющих организации гибко реагировать на изменения окружающей среды, уменьшить время выпуска продуктов на рынок и повысить их качество»*¹⁰⁰³. Некоторое время назад был опубликован «манифест» т.н. *«культуры гибкого управления проектами Agile»*, где суть этого подхода описана следующим образом: *«Этот подход основан на частой инкрементальной поставке ценного продукта и непрерывной обработке обратной связи. Короткие итерации, постоянная аналитика и быстрая реакция на изменения – вот основа Agile. Agile основан на самоорганизации мотивированных профессионалов. Этот подход для тех, кто хочет получить результат, а не потратить время и деньги. Agile объединяет людей в компактные и гибкие команды, а не жёсткую иерархию... Agile – это подход быстрых результатов и постоянных улучшений. Его используют передовые технологические компании, промышленность и наука»*¹⁰⁰⁴.

К сожалению из процитированных текстов (равно как и ещё из нескольких, здесь не приводимых) совершенно не представляется возможным исчерпывающе точно уяснить суть этого подхода.

Единственные релевантные мысли (внятные описания) относительно указанного подхода, которые можно извлечь из вышеприведённого текста (исключая малосодержательные абстракции, типа *«постоянная аналитика»* и *«быстрая реакция на изменения»*, и совсем бессодержательный новояз, типа *«инкрементальной поставки ценного продукта»*), следующие:

– непрерывная обработка обратной связи;

¹⁰⁰¹ См.: Понкин И.В. К вопросу о проектно-ориентированном государственном управлении // Право и образование. – 2017. – № 1. – С. 89–97.

¹⁰⁰² Agile-подход в государственных органах // <<http://www.sovnet.ru/about/news-blog/3315/>>. – 18.04.2017.

¹⁰⁰³ Гибкие методы в государственном управлении // <<https://lomonosov-msu.ru/rus/event/4155/>>.

¹⁰⁰⁴ Новая культура проектной работы в государстве // <<http://gosagile.ru>>.

- короткие итерации;
- самоорганизация мотивированных профессионалов

Но этого совершенно недостаточно для сколь-нибудь исчерпывающе ясного описания этого подхода и для отграничения данного подхода от других подходов в государственном управлении.

Непрерывная обработка обратной связи и самоорганизация мотивированных профессионалов презюмируется как подлежащие применению и применяемые вообще-то во всех старых и новых подходах в государственном управлении.

По существу, это – просто само-пиар и не более. Такая оценка убедительно подтверждается очередным «квазирелигиозным перлом оракула» Г.О. Грефа: *«Кто не освоит Agile сегодня, тем придётся в текущих бизнес-процессах быть лузерами завтра!»*¹⁰⁰⁵

Обзывание «лузерами» лиц, применяющих (в силу разных причин) другие методы в государственном управлении, нежели внятно не объясняемый, а лишь ксенически голословно расхваливаемый подход, никак не может быть оценено и признано в качестве релевантных и убедительных аргументов в пользу такого метода. Это вообще не способ описания чего-либо.

Далее приводимый на указанном сайте более чем сомнительный пример лишь подтверждает такие оценки:

«Пример. Agile в госуправлении.

Задача: сделать онлайн-сервис для граждан, реализующий какую-либо государственную функцию. По предположению, для этого нужно сделать сайт из 50 страниц.

Традиционное управление: *Написать ТЗ на сайт из 50 страниц. Делать сайт 50 недель. Пока делали сайт, изменился порядок реализации госфункции. Переделать сайт за 20 дополнительных недель. Выпустить посредственный сайт.*

Agile: *Провести исследование. Выяснить, что людям нужен не сервис, а приложение. Сделать первую версию приложения за 10 недель. Запустить, протестировать и улучшать в двухнедельных итерациях»*¹⁰⁰⁶.

Тут возникает масса вопросов, и отнюдь не в пользу идеологов Agile-подхода.

Почему это в рамках «традиционного управления» сайт обязательно делается за 50 недель (и переделывается ещё за 20 недель), а в рамках Agile-подхода делается за 10 недель, здесь не суть важно, хотя ничем не объяснены такие расхождения в сроках и сами сроки (возможно, этот сайт можно сделать и за 1 неделю, просто должным образом потрудившись, безо всяких новомодных демонстративных довесков). Не столь важно, что

¹⁰⁰⁵ Новая культура проектной работы в государстве // <<http://gosagile.ru>>.

¹⁰⁰⁶ Новая культура проектной работы в государстве // <<http://gosagile.ru>>.

можно по второму подходу выяснить и то, что людям как раз нужен сервис, а не приложение, а равно запутаться в различиях сервиса и приложения.

Гораздо важнее, что весь этот пример к государственному управлению вообще не имеет никакого прямого и непосредственного отношения. Максимум – к разовому случаю IT-обеспечения отдельного вопроса в государственном управлении (речь идёт даже не о функционировании системы, а лишь о создании сайта).

Целесообразно процитировать и следующую сентенцию: *«Сейчас Agile юридически и идеологически невозможен в госсекторе. Мы хотим это изменить... Кризис – время для смелых решений. Когда старые подходы не работают, стоит пробовать новое. Очевидно, что старые подходы не работают. Мы верим, что Agile даст хороший результат. Мы не претендуем на решение всех проблем государственного управления. Но мы знаем, что некоторые из них останутся в прошлом, если Россия станет чуть более Agile»*¹⁰⁰⁷.

Очевидно, что ключевым здесь словом является «верить»...

Несколько более внятные объяснения даются другим автором (правда, применительно к бизнес-менеджменту): *«Agile: Гибкий итеративно-инкрементальный подход к управлению проектами и продуктами, ориентированный на динамическое формирование требований и обеспечение их реализации в результате постоянного взаимодействия внутри самоорганизующихся рабочих групп, состоящих из специалистов различного профиля. Существует множество методов, базирующихся на идеях Agile, самые популярные из которых – Scrum и Kanban... Agile – семейство гибких итеративно-инкрементальных методов к управлению проектами и продуктами. Согласно данному подходу, проект разбивается не на последовательные фазы, а на маленькие подпроекты, которые затем «собираются» в готовый продукт»*¹⁰⁰⁸. В этом материале указываются следующие методы управления проектами: классический проектный менеджмент, Agile, Scrum, Lean, Kanban, Six Sigma, PRINCE2.

По поводу такой уж будто бы выраженной и однозначной эффективности Agile-подхода в бизнесе тоже есть дискуссии.

Известно, что Agile-подход придуман программистами (как говорят критики – «в продолжение истории “Всё об АСУ”»), пытающимися автоматизировать управление некоторыми процессами в организациях. Достоинство этого метода – ускорение процессов, недостаток – повышение

¹⁰⁰⁷ Новая культура проектной работы в государстве // <<http://gosagile.ru>>.

¹⁰⁰⁸ Топ-7 методов управления проектами: Agile, Scrum, Kanban, PRINCE2 и другие // <<http://www.pmservices.ru/project-management-news/top-7-metodov-upravleniya-proektami-agile-scrum-kanban-prince2-i-drugie/>>. – 08.06.2016.

энтропийности управления вследствие чрезмерной увлеченности имитациями.

В любом случае, как бы мы ни оценивали Agile-подход в корпоративном управлении, в бизнес-процессах, в управлении предприятиями (а мы совершенно не исключаем его возможной позитивности и эффективности в отдельных сферах), всё же очевидно, что автоматически применение Agile-подхода в государственном управлении невозможно (на серьезном уровне рассмотрения и понимания). Требуется весьма сложная адаптация этого подхода к реалиям и особенностям именно государственного управления, а такая адаптация, сама по себе, является сложным методологическим подходом и связанной с ним (тоже весьма непростой) технологией, которые требуют детализированного описания, раскрытия.

Без чёткого разъяснения, что конкретно есть Agile-подход в публичном управлении, каковы его инструменты, каковы пределы его применимости, приоритеты его задействования, способы валидации этого подхода, бессмысленно говорить о необходимости внедрения названного подхода в практику государственного управления.

В противном случае возникают устойчивые ассоциации с ранее модными аналогами в других сферах. Как обоснованно писал А. Буровский про аналогичных мнимых «реформаторов», но уже в сфере образования: *«Стоит ли говорить, что ни одна из “Программ развития” никогда не была реализована. Они не для этого предназначались. И семинары, и программы – типичный фиктивно-демонстрационный продукт, который можно только демонстрировать и говорить, что у тебя “это” есть. А использовать нельзя»*¹⁰⁰⁹...

Но, тем не менее, сегодня фиксируются активные попытки внедрить Agile-подход в публичное управление в современной России.

Впрочем, как известно, «Первый закон Шранка» гласит: «Если что-либо не работает, надо увеличить его размеры», а его следствие – «Чем больше размах вашего детища, тем меньше будут обращать внимания на то, что оно не работает»¹⁰¹⁰. Согласно этому «закону» и его следствию, следует ожидать дальнейших попыток внедрения указанного подхода в систему публичного управления.

¹⁰⁰⁹ Буровский А. Чиновничья грация в «апробации новации» // Сибирская семейная газета. – 1999. – Спец. Выпуск.

¹⁰¹⁰ Блох А. Законы Мёрфи для юристов: Пер. с англ. Е.Г. Гендель. – Мн.: Попурри, 2003. – 240 с. – С. 22.

§ 9.6. Процессно-ориентированное публичное управление

Кризис науки выражается (на поверхности явлений) в том, что подвергается сомнению правильность как отдельных категорий, так и всей её совокупности в целом.

М.Н. Кузнецов

Абрис вопроса

С 2014–2016 гг. в российской науке и политике фиксируется тенденция занижения значимости процессно-ориентированного публичного управления в пользу проектно-ориентированного публичного управления (при отсутствии чёткого и ясного определения последнего).

Однако значение процессно-ориентированного публичного управления не может и не должно обесцениваться и умаляться, поскольку такое управление (наряду с иными инструментально-технологическими подходами) повсеместно вошло в практику публичного управления и в ряде случаев не может быть ничем заменено.

Более того, целый ряд авторов относит и проектное управление, и процессное управление к числу передовых управленческих технологий¹⁰¹¹.

В публичном управлении (в государственном и муниципальном управлении) ныне нередко задействуются подходы, главным образом и изначально использовавшиеся в частном секторе. Одним из таких подходов является процессно-ориентированное управление, обладающее вполне определённой спецификой и сферой полезной применимости.

Как указывают Лилиана Хавриз и Катажина Хис, реализация процессно-ориентированного публичного управления является гораздо более сложной в сравнении с реализацией процессно-ориентированного управления в частном секторе в силу специфики публичного сектора в целом (в частности, в силу наличия и необходимости удовлетворения обширной линейки различных публичных интересов, необходимости обеспечения подотчётности деятельности органов публичной власти и т.д.)¹⁰¹².

¹⁰¹¹ Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / Под ред. А.М. Марголина и П. Дуткевича. – М.: Московский городской университет. – 2013. – 272 с. – С. 156.

¹⁰¹² *Hawrysz L., Hys K.* Process-Oriented Management in Public and Private Sector [Процессно-ориентированное управление в публичном и частном секторах] // *China-USA Business Review*. – 2013, September. – Vol. 12. – № 9. – P. 903–910. – P. 909, 907.

Проблема отсутствия внятной дефиниции понятия процессно-ориентированного публичного управления в официальных документах

Из содержания ряда положений Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, утверждённых Распоряжением Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26 Р-АУ (одного из немногих официальных документов, где хоть что-то сказано о сути процессно-ориентированного государственного управления) можно извлечь следующие референтные позиции в отношении сути процессно-ориентированного государственного управления:

– в процессно-ориентированной системе управления цели органа исполнительной власти достигаются преимущественно через исполнение стандартизованных процессов (в рамках текущей деятельности), в отличие от проектно-ориентированной системы управления в которой такие цели достигаются преимущественно через реализацию проектов (пункт 2.1.1);

– процессно-ориентированная система управления подлежит использованию в случае, если цели органа исполнительной власти не предполагают существенных и срочных изменений относительно текущего состояния, в прочих случаях – используется проектно-ориентированная система управления (пункт 2.1.1);

– в рамках процессно-ориентированной системы управления могут выполняться отдельные проекты, а в рамках проектно-ориентированной системы управления будут существовать регулярные стандартизованные процессы (пункт 2.1.1);

– внедрение проектно-ориентированной системы управления предполагает внедрение или модификацию существующих процессов управления (пункт 2.1.2);

– вся деятельность органа исполнительной власти декомпозируется на проекты и процессы (пункт 2.1.4), а проекты и процессы декомпозируются на мероприятия и контрольные события (пункт 2.1.5).

Очевидно, что в приведённых извлечениях из названных Методических рекомендаций вместо существенных признаков голословно указаны заведомо заниженные качества процессно-ориентированного государственного управления и явно гипертрофированные достоинства проектно-ориентированного государственного управления. Всё это весьма невнятно. И это препятствует чёткому уяснению, что же такое процессно-ориентированное государственное управление, на самом деле.

Дефектность отражённого в названных Методических рекомендациях подхода определяется дефектностью понимания и толкования содержания понятия «процесс»: *«процесс – структурированный набор работ, характеризующийся повторяемостью*

и направленный на реализацию определённых функций и достижение целей» (пункт 2.1.1). Процесс вовсе не обязательно должен быть повторяющимся, и процитированное здесь определение очень сильно сужает понятие процесса, причём совершенно необоснованно.

Согласно нашей авторской дефиниции (повторимся, выше этому содержательному моменту уже был посвящён отдельный параграф настоящего издания), в самом общем значении, **процесс** – это многоаспектное понятие, имеющее (отражающее) нижеследующие значения:

- темпоральная онтология (бытийствование, течение времени);
- динамика возникновения, изменения (трансформации) и исчезновения, онтологии (бытийствования), развития – поступательный (линейный или нелинейный, в том числе циклический или сложный), закрытый или открытый, естественно происходящий и обусловленный, искусственно формируемый и/или субъективно воспринимаемый и оцениваемый ход (течение) событий, последовательное развитие состояния (смена, изменение состояний, стадий), свойств или потенциала объекта, порядка, феномена, отношений и пр.;
- интерреляции энтропии и негэнтропии;
- темпорально распределённые изменения информационных данных и их массивов, их интерреляций;
- темпорально распределённое поступательное изменение состояния и/или воплощение (реализация) правил (норм права, норм технического регулирования, норм экстра-правовых систем нормативной регламентации, управляющих команд);
- алгоритмизация (логика, трассировка, программирование или фиксация шагов алгоритма) устойчивой и целенаправленной совокупности связанных и находящихся в интерреляциях требуемых, возможных или фактических действий (спонтанных или управляемых, в том числе самоуправляемых), в том числе (но не исключительно) для достижения определённых результатов, реализация такого алгоритма¹⁰¹³.

¹⁰¹³ Понкин И.В. Понятие «процесс» в праве и в публичном управлении // Вестник гражданского процесса. – 2017. – Т. 7. – № 2. – С. 11–30. – С. 15–16.

Значение процесса в государственном управлении и процессно-ориентированного государственного управления

Недооценка значения процесса государственного управления и связанного с ним процессно-ориентированного государственного управления влечёт дефекты и дисбалансы государственного управления.

Хотя первое упоминание о процессном подходе как отдельной области исследования относится к 1920-м годам¹⁰¹⁴, процессно-ориентированное государственное управление в настоящее время рассматривается по-прежнему в качестве довольно традиционного¹⁰¹⁵.

Как отмечает И.Н. Колобова, «процессный подход берёт своё начало в классической школе управления и связан с именем выдающегося теоретика и практика менеджмента Анри Файоля, предложившего рассматривать менеджмент как последовательный ряд операций или функций. Однако такого рода функции в тот период времени рассматривались как независимые. Новое время принесло и новое понимание. Современный взгляд на эту проблему рассматривает функции управления как взаимосвязанные. Таким образом, процессный подход приобрел в настоящее время новые качественные характеристики»¹⁰¹⁶.

В целом, процессный подход описывает работу организации (в том числе и государства как организации) как совокупность процессов¹⁰¹⁷.

При этом процессно-ориентированное государственное управление представляет собой гораздо более обширную и сложную комплексную деятельность, чем только лишь управление отдельными процессами¹⁰¹⁸.

Публичное управление (в широком понимании) охватывает собой все процессы реализации своих публично-управленческих полномочий органами публичной власти, а также иными государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и соответствующими должностными лицами, наделёнными определёнными публично-управленческими полномочиями. Процесс – это важнейший элемент и аттрактивная «сердцевина» онтологии (бытийствования)

¹⁰¹⁴ 5 шагов к процессному управлению: Методическое руководство. – СПб., 2002.

¹⁰¹⁵ *Jalal J.* Good Practices in Public Sector Reform: A Few Examples from Two Indian Cities [Хорошие практики в реформе публичного сектора: несколько примеров из двух индийских городов] // *Administrative Reforms: Towards Sustainable Practices* / Ed. by A. Singh. – New Delhi: SAGE, 2005. – P. 96–116. – P. 96.

¹⁰¹⁶ *Колобова И.Н.* Концептуальные основы процессно-ориентированного подхода в таможенных органах // *Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики.* – 2015. – № 7–8.

¹⁰¹⁷ *Хамидова В.М.* Содержание процессно-ориентированного подхода к управлению организацией // *Вестник Астраханского государственного технического университета.* – 2008. – № 4. – С. 70–74. – С. 72.

¹⁰¹⁸ *Dowdle P., Stevens J.* Process Based Management: a four-phase approach [Управление на основе процессов: четырёхфазный подход] / *Chartered Professional Accountants of Canada.* – Toronto: CPA Canada, 2014. – 20 p. – P. 1.

публичного управления. Публичное управление, в сущности своей, являет собой процесс, перманентный, бесконечно длящийся (в некоторых элементах своих повторяющийся) процесс, без начала и конца (мега-процесс), включающий в себя множества партикулярных управленческих процессов и сопряжённый со множеством партикулярных процессов. Сложно представить публичное управление в статике, кроме как в форме отдельных вспомогательных теоретических моделей, всё равно призванных обслуживать процесс публичного управления.

Возможно говорить и о функционально-онтологическом цикле государственного управления как о специфической форме процесса государственного управления.

Согласно А.И. Пригожину, «фундаментальная проблема управления – соотношение планомерных и спонтанных процессов... Грамотное управление должно использовать спонтанные механизмы, подключать их к своим целям. Но не все они этому поддаются. Спонтанность стремится выйти из-под контроля, у неё своя большая жизнь. Спонтанно совершаются самые мощные процессы»¹⁰¹⁹.

Дэвид Розенблум даёт следующее определение: «Государственное управление представляет собой использование управленческих, правовых и политических теорий и **процессов** для реализации законодательных, исполнительных и судебных государственных мандатов в целях нормативного и сервисного служения обществу в целом или отдельным его сегментам»¹⁰²⁰.

Джон Пьерр и Б. Гай Питерс определяют само публичное управление как **процесс**, в котором государство играет ключевую роль, утверждая приоритеты и определяя цели¹⁰²¹.

По мнению Дуайта Вальдо, «процесс публичного управления состоит из действий, направленных на реализацию воли или намерений государства. Таким образом, это непрерывная активная практическая деятельность государства»¹⁰²².

Как процесс, публичное управление, указывают Маршал Эдвард Димок, Глэдис Димок и Луис Кёниг, представляет собой все меры, реализуемые в промежуток времени между тем, как правоприменительный орган берёт на себя соответствующие полномочия сообразно своей

¹⁰¹⁹ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 281.

¹⁰²⁰ Rosenbloom D.H. Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector [Публичное управление: понимание управления, политики и права в публичном секторе]. 4th ed. – New York: McGraw-Hill, 1998. – P. 4.

¹⁰²¹ Pierre J., Peters G.B. Governance, Politics and the State [Правительство, политика и государство]. – New York: St. Martin's Press, 2000.

¹⁰²² Waldo D. What is Public Administration [Что есть публичное управление] // Public Administration: Concepts and Cases / Ed. Richard Stillman. – Boston: Houghton Mifflin, 1988.

юрисдикции, и окончанием реализации последних мер, направленных на решение какой-либо проблемы¹⁰²³.

Согласно ряду авторов, процессно-ориентированное управление – это целостный подход к управлению, основной акцент в рамках которого делается на реализации следующих мер:

- продвижение в рамках соответствующей организации культуры ориентированности на процессы;
- управление сквозными бизнес-процессами для постоянного улучшения производимой продукции или услуг;
- интеграция различных инициатив;
- понимание и удовлетворение ожиданий потребителей соответствующей продукции или услуг (под потребителями понимаются участники общественных отношений в соответствующих сферах)¹⁰²⁴.

Однако все эти признаки являются слишком содержательно размытыми, неконкретными.

По мнению Козна Бартелса, процессно-ориентированное государственное управление может быть действительно успешным только благодаря непрекращающейся и развивающейся работе по исследованию возможностей административной деятельности и преград для её реализации¹⁰²⁵.

Процессно-ориентированный подход к управлению организациями государственного сектора представляет собой эффективное преобразование запросов в результаты в форме оказания качественных услуг гражданам. Такое преобразование происходит посредством выполнения взаимосвязанных действий, которые имеют цель и определённую степень своей значимости. Соответственно, каждая такая организация стремится обеспечить синергетический ход отдельных процессов, без которых невозможно достижение определённых результатов. Для повышения эффективности процессно-ориентированного государственного управления (или соответствующего аспекта государственного управления в целом), необходимо точное определение конкретных субъектов, отвечающих за оптимальное функционирование тех или иных процессов. Надлежащим образом организованные процессы позволяют оказывать качественные государственные услуги и

¹⁰²³ *Dimock M.E., Dimock G.O., Koenig L.W.* Public Administration [Публичное управление]. – New York: Holt, Rinehart and Winston, 1958.

¹⁰²⁴ *Dowdle P., Stevens J.* Process Based Management: improving organization efficiency and effectiveness [Управление на основе процессов: повышение эффективности организации] / Chartered Professional Accountants of Canada. – Toronto: CPA Canada, 2014. – 4 p. – P. 2.

¹⁰²⁵ *Bartels K.P.R.* The Actionable Researcher [Активный исследователь] // *Administrative Theory & Praxis*. – 2012. – Vol. 34. – № 3. – P. 433–455. – P. 450.

способствуют повышению эффективности государственного управления¹⁰²⁶.

Лиана Хавриз и Катажина Хис отмечают, что процессно-ориентированное государственное управление позволяет учитывать текущие потребности потребителей и выявлять новые потребности, возникающие в результате изменения потребностей граждан или изменения требований законодательства. При этом процессно-ориентированное государственное управление противопоставляется устаревшему функциональному подходу к государственному управлению, который предполагает гораздо меньшую ориентированность на достижение результата: результаты деятельности менее важны, чем способы реализации такой деятельности, а следование установленным инструкциям рассматривается как достаточная гарантия эффективности такого управления¹⁰²⁷.

Понятие процессно-ориентированного публичного управления

В соответствии с пунктом 0.3.1 Международного стандарта ISO 9001:2015 «Системы менеджмента качества – Требования» (Пятой редакции – от 15.09.2015)¹⁰²⁸, суть процессного подхода в управлении – это «представление взаимосвязанных процессов и управление ими как системой», этот подход «подразумевает систематическое определение и управление процессами и их взаимодействиями с тем, чтобы достичь запланированных результатов в соответствии с политикой в области качества и стратегическими направлениями развития организации».

Согласно нашей авторской дефиниции, **процессно-ориентированное публичное управление** – это интегральный концепт (философско-ценностные и нормативные основания, стратегия и топология (логика и логистика)) (а равно основанные на этом концепте комплекс управленческих технологий публичного управления и процесс публичного управления), при котором:

– мега-процесс публичного управления рассматривается и представляется (в проектировании и программировании публичного управления) как органически единая и непрерывная совокупность (поле)

¹⁰²⁶ Knežová J., Valovská Z., Sedláková S. Possibilities of using the process management in public organisations for improving good governance [Возможности использования управления процессами в публичных органах для улучшения хорошего государственного управления] // *Journal of Modern Science*. – 2016. – Т. 1/28. – С. 325–352. – С. 335, 338, 328.

¹⁰²⁷ Hawrysz L., Hys K. Process-Oriented Management in Public and Private Sector [Процессно-ориентированное управление в публичном и частном секторах] // *China-USA Business Review*. – 2013, September. – Vol. 12. – № 9. – P. 903–910. – P. 904.

¹⁰²⁸ Международный стандарт ISO 9001:2015 «Системы менеджмента качества – Требования» (Пятая редакция – от 15.09.2015) // <[http://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-9001-2015-\(rus\).pdf](http://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-9001-2015-(rus).pdf)>.

системно взаимосвязанных и взаимообусловленных, находящихся в различных сложных интерреляциях разнородных и разноуровневых управленческих процессов;

– мега-процесс публичного управления декомпозируется на детализированную систему связанных и автономных перманентных (непрерывных) и «сквозных» управленческих процессов, а также совокупностей дискретных¹⁰²⁹ управленческих процессов (в рамках реализации проектов, реализации финитного управления и проч.), надлежащая организации и реализация которых (в русле реализуемой стратегии) позиционируются инструментальными целями публичного управления (и его аттрактивной¹⁰³⁰ «сердцевиной»);

– управление совокупностью процессов осуществляется как единой (конвенционально единой) сложной системой;

– функционально-структурная логистика публичного управления подчинена императивам и логике проектирования, организации и реализации процессов, акцентирована на таких процессах, в том числе на обеспечении оптимальных комбинаций отдельных управленческих процессов и их интерреляций между собой, в значительной степени связана документированными процедурами – нормативно установленными процессуальными порядками.

Отличия процессно-ориентированного публичного управления от других концептов публичного управления

Процессно-ориентированное публичное управление отличается от функционально-ориентированного публичного управления, делающего акцент на реализации разрозненных функций уполномоченными лицами в рамках отведённых им направлений.

Процессно-ориентированное публичное управление отличается от **финитного публичного управления** (от англ. – «*fixed-time control*»), цель которого заключается в переводе объекта управления из заданного начального состояния в заданное конечное состояние за ограниченное время¹⁰³¹.

Процессно-ориентированное публичное управление отличается и от проектно-ориентированного публичного управления, представляющего собой концепт (философско-ценностные и нормативные основания,

¹⁰²⁹ **Дискретность** – свойство, противопоставляемое непрерывности, прерывность. – *Прим. авт.*

¹⁰³⁰ **Аттрактор** – это «точка» или «область» схождения (сходимости), притяжения и сопряжения, стремления в фазовом пространстве динамической системы. – *Прим. авт.*

¹⁰³¹ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 18.

стратегия и топология (логика), соответствующие им методы и инструменты) публичного управления и основанный на нём цикл публичного управления, предполагающий интегрированное задействование концептов (и связанных с ними технологий) т.н. финитного государственного управления, риск-ориентированного государственного управления и государственного управления по результатам, а также предполагающий отход от некоторых стандартов (делающих процесс государственного управления более ригидным и препятствующих в конкретном случае достижению целей государственного управления) с задействованием линеек инструментов государственного управления «более тонкой настройки», целевым образом разработанных или отобранных под данный конкретный проект (обеспечение «повышенной гибкости» в государственном управлении)¹⁰³².

В настоящее время имеет место тенденция замены подхода, в рамках которого реализуется процессно-ориентированное государственное управление, на государственное управление, ориентированное на достижение определённых результатов¹⁰³³. Так, Дональд Е. Клингнер и Дэвид Ареллано Голт пишут, что традиционному иерархическому функционально-ориентированному и процессно-ориентированному государственному управлению сейчас противопоставляется клиент-ориентированное государственное управление, ориентированное на достижение определённого результата¹⁰³⁴.

Однако определённые подходы и принципы процессно-ориентированного государственного управления продолжают использоваться и в рамках реализации иных подходов к публичному управлению. Например, так называемые «новое государственное управление», «хорошее государственное управление», риск-ориентированное государственное управление, управление по результатам – все эти подходы (концепты) имеют определённые процессуальные аспекты.

¹⁰³² Понкин И.В. К вопросу о проектно-ориентированном государственном управлении // Право и образование. – 2017. – № 1. – С. 89–97. – С. 95.

¹⁰³³ Jalal J. Good Practices in Public Sector Reform: A Few Examples from Two Indian Cities [Хорошие практики в реформе публичного сектора: несколько примеров из двух индийских городов] // Administrative Reforms: Towards Sustainable Practices / Ed. by A. Singh. – New Delhi: SAGE, 2005. – P. 96–116. – P. 96.

¹⁰³⁴ Klingner D.E., Gault D.A. Mexico's professional career service law: governance, political culture and public administrative reform [Закон о профессиональной служебной карьере в Мексике: государственное управление, политическая культура и публичная административная реформа] // International Public Management Review. – 2006. – Vol. 7. – № 1. – P. 70–97. – P. 78.

Пределы применимости процессно-ориентированного публичного управления

По мнению Е.А. Федуловой, «процессный подход является адекватной научной основой для формирования систем публичного управления развитием территории»¹⁰³⁵. Полагаем, это – не единственная сфера релевантного применения рассматриваемого подхода.

Согласно нашей концепции, **процессно-ориентированное публичное управление реализуется (подлежит реализации) в тех сферах (по тем направлениям), где:**

– публичное управление должно быть перманентным, не может быть сведено к набору декомпозированных или изначально дискретных (автономных) действий или комплексов действий (например, в сфере охраны правопорядка и законности) и не может быть заменено проектно-ориентированным публичным управлением, «финитным» публичным управлением или иными схожими подходами (концептами);

– предметно-объектная область публичного управления обладает свойством существенной ригидности (невосприимчивости, устойчивости к воздействию) к управленческим воздействиям, и государство (или орган местного самоуправления) вынуждено «довольствоваться» лишь влиянием на процессы (насколько такое влияние вообще возможно);

– публичное управление реализуется посредством организации «сквозных» процессов и их последующей реорганизации, и только такой подход релевантен применительно к данной конкретной предметно-объектной области государственного управления (в силу иных, помимо восприимчивости / невосприимчивости к управленческому воздействию, обстоятельств);

– реализуются пруденциальный внутренний (интроспективный) контроль в системе государственного управления, кросс-функциональные процессы, иные инструментально-обеспечительные процессы в целях обеспечения и оптимизации общей производительности и эффективности системы публичным управления;

– реализуется энтропийное публичное управление.

¹⁰³⁵ Федулова Е.А. Процессный подход как основа формирования системы публичного управления территориями // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. – 2014. – № 3. – С. 142–151. – С. 149.

§ 9.7. Энтропийное управление в рамках государственного управления

Энтропии посвящён отдельный параграф настоящего издания. Добавим лишь, что можно говорить о выраженной значительной энтропии публичного управления в случае, когда одновременно происходит нарушение порядка (публичного порядка, общественного порядка, нормативного правового порядка, правопорядка), имеют место многочисленные моменты неопределённостей, неоднозначностей, кризис легитимности, несостоятельность государственного управления, дисфункциональности и дисбалансы, системные сбои и прочие девиации в публичном управлении.

Согласно Т.Г. Любивой, «энтропийный подход позволяет определить факторы, направленные на уменьшение неопределённости состояния данной системы»¹⁰³⁶.

Хотя в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина от 12.12.2012 Федеральному Собранию Российской Федерации¹⁰³⁷ говорилось, что «риски возобладают в том случае, ... если не будут отброшены иллюзорные расчёты на то, что хаосом можно управлять – вы знаете, есть даже такая теория», некоторые определённые технологии управления хаосом известны¹⁰³⁸.

Согласно нашей авторской концепции, одним из инструментов **энтропийного управления** в рамках публичного управления выступает процессно-ориентированное управление, реализуемое посредством следующих инструментов управления потоками (последовательностями) событий, процессов, отношений (в возможной мере):

- управление потоками посредством канализирования (удержания направления или перенаправления) векторов потоков;
- управление потоками посредством аппроксимирующего корригирования внешних границ потоков;
- избежание рисков наиболее существенных нежелательных событий с ожидаемым негативным исходом.

¹⁰³⁶ Любивая Т.Г. Энтропийный подход в оценке эффективности управления в сфере образовательных услуг // Вектор науки ТГУ. – 2014. – № 2. – С. 116–118. – С. 116.

¹⁰³⁷ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина от 12.12.2012 Федеральному Собранию Российской Федерации // СПС «Гарант».

¹⁰³⁸ См., например: *Карякин В.* Хаосомятеж – символ наступившей эпохи. Планы завоевания мира теперь строятся на основе стратегии не прямых действий и «мягкой силы» // Национальная оборона. – 2015. – № 6.

§ 9.8. Функционально-ориентированное публичное управление

Функционально-ориентированное публичное управление сегодня во многих работах подвергается незаслуженной уничтожительной критике. В действительности, в любом государстве система публичного управления инструментально выстроена на сложном сочетании подходов функционально-ориентированного публичного управления, процессно-ориентированного публичного управления и проектно-ориентированного публичного управления. Все эти подходы внедрены в практику публичного управления, имея, впрочем, свои особенности и своё предназначение.

Реализация проектов и функций невозможна без процессов такой реализации, а процесс и проект не могут существовать в отрыве от реализации функций.

Функционально-ориентированное публичное управление – это тот концепт, который наиболее массово воплощён в повседневную деятельность органов государственного управления на низовом и среднем уровнях их организационных структур и который доминирует на этих уровнях в функционировании (управленческой деятельности) системы государственного управления, а также преимущественно составляет содержание управленческой деятельности органов муниципального управления (наряду с процессно-ориентированным публичным управлением).

В целом, функционально-ориентированный подход предусматривает назначение границ между органами (подразделениями органа) или системами органов по принципу функциональных областей и презюмирует изначальный набор типизированных функций, который в дальнейшем подлежит детализации и атрибутированию конкретному органу (подразделению органа) или системе органов.

Согласно нашей авторской дефиниции, **функционально-ориентированное публичное управление** – это интегральный концепт (философско-ценностные и нормативные основания, стратегия и топология (логика и логистика)) (а равно основанные на этом концепте комплекс управленческих технологий публичного управления и процесс публичного управления), при котором:

– приоритетное внимание уделяется и акцент делается на надлежащем выстраивании функциональной структуры системы органов публичного управления и на надлежащих программировании и реализации различных конкретных функций органов публичного управления и их должностных лиц в рамках отведённых им сфер компетенции, отводя процессам и проектам в публичном управлении второстепенное,

обеспечительное значение (хотя понятно, что реализация функций – это тоже, само по себе, процесс, а запуск нового функционала формально может быть оценён как проект);

– подход к программированию функций осуществляется системно, топология системы органов публичного управления выстраивается по принципу функциональных областей – в соответствии с выполняемыми (предписанными) функциями, деятельность органов публичного управления императивно подчинена их функционалам;

– в качестве главного приоритета позиционируется надлежащее, стабильное и эффективное функционирование органа или подсистемы публичного управления (главное – чтобы орган или подсистема государственного управления работали «как часы»), стабильно реализуя свои функции и (если это есть в функционале) поставляя публичные услуги; в силу сказанного данный подход отличается определённой выраженной и удерживаемая статичность, стабильность;

– управление самой системой публичного управления, её подсистемами и сегментами, органами публичного управления и их подразделениями осуществляется посредством оперирования массивами функций (функционалов) и компетенций и строгого контроля за надлежащим исполнением таковых всеми субъектами публичного управления.

К числу достоинств функционально-ориентированного подхода в публичном управлении следует отнести, прежде всего, более высокие резистентность и резильентность системы публичного управления (в той её части, что преимущественно основана на этом подходе) к негативным факторам.

§ 9.9. Концепт градиентного публичного управления

Концепт градиентного управления является малоисследованным, но всё же получил некоторое отражение в научной литературе¹⁰³⁹.

С.С. Сулакшин пишет, говоря о необходимых новых подходах в государственном управлении: «Это дифференцированные подходы в налогообложении, в преференциальных, в субсидиарных и иных, инвестиционных, механизмах взаимодействия бюджета, в том числе, с частной экономикой. Это так называемое градиентное управление, когда инвестируется туда, где нужно приподнять, а налоги увеличиваются там, где нужно приспустить»¹⁰⁴⁰.

В общем значении, как известно, понятие «градиент» (от лат. «*gradiens*») означает характеристику, показывающую изменение значения некоторой величины на единицу расстояния в заданном направлении, направление наискорейшего возрастания некоторой величины, значение которой меняется от одной точки пространства к другой (определения нескольких словарей).

Согласно нашей авторской дефиниции, **градиентное публичное управление** – это интегральный концепт (философско-ценностные и нормативные основания, стратегия и топология (логика и логистика)) (а равно основанные на этом концепте комплекс управленческих технологий публичного управления и процесс публичного управления),

– который основан на выраженном и существенно детализированном дифференцировании частей конкретных (даже относительно однородных) сегментов предметно-объектной области и признании необходимости существенных различий в оперировании такими частями, и

– при котором приоритетное внимание уделяется и акцент делается на задействовании расширенных линеек инструментов государственного управления «более тонкой настройки», целевым образом разработанных или отобранных (из числа типизированных) под управление данным

¹⁰³⁹ Сулакшин С.С. Ценностное, мотивационное, градиентное государственное управление как российский вызов // Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Вып. 13. – М.: Научный эксперт, 2009. – 32 с.; Сулакшин С.С. Гуманизм государственного управления – это учёт всех общественно признаваемых интересов // Проблемы современного государственного управления в России: Матер. науч. семинара / Под ред. В.И. Якунина. Вып. 2 (23): Гуманизм и государственное управление. – М.: Научный эксперт, 2009. – 96 с. – С. 66–69. – С. 68.

¹⁰⁴⁰ Сулакшин С.С. Гуманизм государственного управления – это учёт всех общественно признаваемых интересов // Проблемы современного государственного управления в России: Матер. науч. семинара / Под ред. В.И. Якунина. Вып. 2 (23): Гуманизм и государственное управление. – М.: Научный эксперт, 2009. – 96 с. – С. 66–69. – С. 68.

конкретным сегментом предметно-объектной области государственного управления, и

– при этом выстраивается система обратной связи на основе более детализированных замеров по существенно большему числу реперных точек¹⁰⁴¹ со значительно меньшими (чем для «традиционной» системы публичного управления) временными и инструментальными шагами, чтобы обеспечивать оперативную корректировку инструментальных целей и задач и, соответственно, оперативную прецизионную корректировку векторов (и их весовых характеристик) и инструментов публичного управления по конкретным сегментам предметно-объектной области.

Градиентное публичное управление относится к числу управленческих концептов «тонкой настройки». Соответственно, такой подход не может заменить собой иные применяемые подходы в публичном управлении и имеет достаточно узкоспециализированное предназначение.

Полагаем, что **градиентное публичное управление подлежит применению в следующих случаях** (перечень не исчерпывающий):

– существенная недостаточность ресурсов для надлежащего публичного управления в определённом сегменте предметно-объектной области публичного управления;

– при ручном управлении в рамках публичного управления в условиях существенных неопределённостей;

– анизотропность¹⁰⁴² отдельных сегментов предметно-объектной области публичного управления;

– ригидность (невосприимчивость, устойчивость к воздействию) и резистентность (сопротивляемость) отдельных сегментов предметно-объектной области публичного управления к публичному управленческому воздействию и влиянию («инвазии»).

¹⁰⁴¹ **Реперные точки** – опорные точки, заложенные в основу шкалы измерений. – *Прим. авт.*

¹⁰⁴² **Анизотропия** – понятие, отражающее неоднородность свойств среды в разных направлениях внутри этой среды. – *Прим. авт.*

§ 9.10. Концепты финитного и терминального публичного управления

Понятия финитного управления (англ. – «*fixed-time control*») и терминального управления (англ. – «*terminal control*», «*steady-state control*») достаточно известны из научной литературы¹⁰⁴³.

Согласно известным дефинициям,

«**финитное управление** – управление, цель которого заключается в переводе объекта управления из заданного начального состояния в заданное конечное состояние за ограниченное время»¹⁰⁴⁴;

«**терминальное управление** – управление, цель которого заключается в переводе объекта управления в заданное конечное состояние в заданный момент времени»¹⁰⁴⁵.

Согласно нашей авторской дефиниции, **финитное публичное управление** – это интегральный концепт (философско-ценностные и нормативные основания, стратегия и топология (логика и логистика)) (а равно основанные на этом концепте комплекс управленческих технологий публичного управления и процесс публичного управления), цель которого заключается в переводе в рамках публичного управления объекта управления, состояния среды или параметров процесса (преимущественно – подчиняющихся линейным зависимостям и в условиях достаточной определённости) из заданного или фиксируемого имеющегося начального состояния в заданное конечное состояние за определённое (предписанное) ограниченное время и при котором осуществляются регулирование и корригирование действий на всём протяжении контролируемой цепочки операций с целью получения конечного результата за предписанное время.

Терминальное публичное управление является частным случаем финитного публичного управления, отличаясь привязкой к конкретному определённому финальному сроку или к достижению конкретных искомых результирующих параметров.

¹⁰⁴³ См., например: Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107); Бутковский А.Г., Полтавский Л.Н. Финитное управление линейными системами с сосредоточенными параметрами // Автоматика и телемеханика. – 1967. – № 9. – С. 44–58.

¹⁰⁴⁴ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 18.

¹⁰⁴⁵ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 18.

§ 9.11. Клиент-ориентированное публичное управление

В общем значении, клиент-ориентированное управление является разновидностью субъект-ориентированного управления.

Названный концепт в публичном управлении в современной России используется весьма ограниченно, преимущественно сведён к сфере оказания публичных (государственных и муниципальных) услуг, хотя, по заявлению В.В. Путина, сегодня «в целом речь идёт о построении эффективного, современного государственного механизма управления, ориентированного на запросы граждан, на интересы общества»¹⁰⁴⁶.

Согласно Е.А. Карловской и А.А. Карловской, привязывающим этот концепт как раз к сфере публичных услуг, основными принципами клиент-ориентированного управления являются: 1) процессный подход, рассматривающий все виды деятельности производителя государственной услуги в качестве процессов; 2) постоянное совершенствование деятельности производителя государственной услуги, заключающееся в его стремлении к удовлетворению потребителей путём предложения качественных услуг; 3) тотальная ориентация на потребителя всех процессов деятельности; 4) персонализация и стандартизация отношений с потребителями; 5) потоковый подход к управлению всеми видами ресурсов производителя государственных услуг (информационными, материальными, финансовыми и трудовыми), применяемый с целью оптимизации его деятельности; 6) информатизация и автоматизация процессов с целью снижения затрат и существенного повышения качества информационного обеспечения управленческой деятельности»¹⁰⁴⁷. «Клиент-ориентированное государственное управление «представляет собой процесс определения и достижения целей производителей государственных услуг за счёт инициирования и максимального удовлетворения потребностей клиентов (получателей государственных услуг), а также установления долгосрочных про-активных отношений с ними»¹⁰⁴⁸.

¹⁰⁴⁶ Председатель Правительства России В.В. Путин провёл в Новосибирске совещание о повышении эффективности госуправления с помощью информационных технологий // <<http://archive.premier.gov.ru/events/news/18164/>>. – 17.02.2012.

¹⁰⁴⁷ Карловская Е.А., Карловская А.А. Роль организаций гражданского общества в реформировании системы государственных услуг // Вестник ТОГУ. – 2010. – № 1. – С. 153–162. – С. 155.

¹⁰⁴⁸ Карловская Е.А. Статичность и динамичность сферы государственных услуг // *Arg administrandi*. – 2011. – № 1. – С. 96–104. – С. 103.

Согласно нашей авторской концепции, **клиент-ориентированное публичное управление** отражает приоритетную и императивную связанность публичного управления (во всём его многообразии) и публичной политики социальными запросами, ожиданиями и требованиями.

Сегодня это не так, особенно в сферах культуры, образования и здравоохранения.

§ 9.12. Концепт адаптивного публичного управления

По А.Л. Фрадкову, «более совершенной стратегией управления является адаптивная стратегия, состоящая в одновременном изучении объекта и управлении им. При адаптивном подходе правило определения управляющих воздействий автоматически изменяется в процессе работы... В адаптивных системах управления информация об объекте и внешних воздействиях собирается в ходе эксплуатации, сразу же обрабатывается и используется для выработки управляющих воздействий. Это позволяет повысить качество управления в условиях неопределённости и нестационарности параметров объекта и среды функционирования... Разработка алгоритмов адаптивного управления в сложных системах имеет большое практическое значение... Методы адаптивного управления объектами, дискретными по пространству и по времени (методы адаптивного выбора вариантов), развиваются на основе теории марковских цепей и вероятностных итеративных алгоритмов»¹⁰⁴⁹.

Известны следующие референтные определения¹⁰⁵⁰:

«**адаптивное управление** (англ. – “*adaptive control*”) – управление, при котором управляющие воздействия вырабатываются при заранее не известных или изменяющихся в процессе эксплуатации свойствах системы управления»;

«**беспоисковое адаптивное управление** (англ. – “*searchless adaptive control*”) – адаптивное управление, основанное на компенсации отклонений фактических изменений управляемых координат от желаемых их изменений, соответствующих требуемому уровню показателя качества управления. Желаемые изменения управляемых координат могут быть заданы в неявном или явном виде. В первом случае – посредством вычисления показателя качества управления или косвенной характеристики качества, во втором случае – посредством применения эталонной модели объекта управления»;

«**поисковое адаптивное управление** (англ. – “*adaptive control with search*”) – адаптивное управление, основанное на поиске и удержании экстремума показателя качества управления или косвенной характеристики качества управления».

«Систему считают адаптивной, – пишет Д.Ю. Жмурко, – если она может приспосабливаться к изменениям внутренних и внешних условий. Такая система сохраняет работоспособность при непредвиденных

¹⁰⁴⁹ Фрадков А.Л. Адаптивное управление в сложных системах: беспоисковые методы. – М.: Наука; Гл. ред. физ.-мат. лит., 1990. – 296 с. – С. 15, 11, 14, 24.

¹⁰⁵⁰ Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 20.

изменениях свойств управляемого объекта, целей управления или условий окружающей среды путём смены алгоритма своего функционирования, программы поведения или поиска оптимальных состояний»¹⁰⁵¹.

Полагаем, что в рамках публичного управления адаптивное управление носит в определённой мере интегративный характер и обладает некоторыми признаками процессно-ориентированного управления, управления по целям и управления по результатам.

Согласно Н.А. Заруба, «адаптивный подход в системе государственного и муниципального управления следует рассматривать, во первых, как некоторую позицию, точку зрения или как проектирование (организацию) адаптивного процесса управления адаптивными системами государственного и муниципального управления. Во-вторых как взгляд на управление адаптивными системами в управлении, в основе которого принятие того факта, что управление адаптивной системой или её элементами должно носить адаптивный характер... Существенным и важным моментом в понимании адаптивной системы государственного и муниципального управления является наличие в ней адаптивной управляющей и управляемой систем, функционирующих на основе принципа адаптивности»¹⁰⁵².

¹⁰⁵¹ Жмурко Д.Ю. Понятие, сущность и классификация адаптивного управления системами с организационной сложностью // Научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2013. – № 6. – С. 6.

¹⁰⁵² Заруба Н.А. Адаптивное управление в системе государственного и муниципального управления // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2015. – №1. – С. 51–56. – С. 55.

§ 9.13. Греф-подход в публичном управлении

Не следует позволять рабам быть наглými и всюду соваться со своим мнением...

Дж. Тонер, Марк Сидоний Фалкс. Как управлять рабами

Данный подход назван нами по имени его апологета – Г.О. Грефа.

Строго говоря, этот параграф следовало бы поместить в часть III настоящего издания – о девиантологии государственного управления, может быть, даже создав специальную главу «фрикковые идеи в публичном управлении». Но тогда мы бы обеднили настоящую главу, лишив её описания столь удивительного и «замечательного» инструментального подхода к организации и реализации публичного управления.

Идеологическо-концептуальной основой выделения такого подхода явилось выступление Г.О. Грефа в 2012 году на Петербургском международном экономическом форуме (прямая телетрансляция велась на всю страну), содержащее следующие высказывания: *«Вы говорите страшные вещи. От того, что вы говорите, мне становится страшно. Почему? Вы предлагаете передать власть (власть фактически!) в руки населения. Ну, если каждый человек сможет участвовать напрямую в управлении, что же мы науправляем?! Как только все люди поймут основу своего “я” и самоидентифицируются, управлять (то есть манипулировать) ими будет чрезвычайно тяжело. Люди не хотят быть манипулируемыми, когда они имеют знания. В иудейской культуре Каббала, которая давала науку жизни, – она три тысячи лет была секретным учением, потому что люди понимали, что снять пелену с глаз миллионов людей и сделать их самодостаточными – как управлять ими? Любое массовое управление подразумевает элемент манипуляции. Как жить, как управлять таким обществом, где все имеют равный доступ к информации, все имеют возможность судить напрямую непрепарированную, получать непрепарированную информацию через обученных правительствами аналитиков, политологов и огромные машины... – средства массовой информации, которые как бы независимы, а на самом деле... все средства массовой информации... заняты построением, сохранением страт. Так, как в таком обществе жить?»*¹⁰⁵³.

¹⁰⁵³ Видеозапись данного выступления Г.О. Грефа имеется в архиве автора настоящего издания и доступна по адресам:
<<https://www.youtube.com/watch?v=W0PXU95LCrw>>;
<https://www.youtube.com/watch?v=0QQwCzw_UcM>.

Данного высказывания Г.О. Грефа несколько недостаточно, чтобы сформировать исчерпывающие представления о данном инструментальном подходе к организации и реализации публичного управления, но, тем не менее, его анализ позволяет выделить некоторые существенные элементы этого подхода.

Анализ процитированного выше высказывания Г.О. Грефа относительно содержания исследуемого подхода (обозначенного нами как Греф-подход) позволяет выявить следующие референтные позиции, раскрывающие этот подход:

- власть и рычаги публичного управления могут находиться в руках, согласно исследуемому Греф-подходу, исключительно у особых лиц, владеющих (или заявляющих, что владеют) «тайным знанием» (весьма желательно, чтобы история такого оккультного «знания» насчитывала не менее 3000 лет, подтверждать владение таким знанием не нужно, достаточно говорить, что владеешь им), которым они ни при каких обстоятельствах не могут делиться с населением;

- категорический запрет народовластия, согласно исследуемому Греф-подходу: власть ни при каких обстоятельствах не может быть передана в руки населения, никакой простой человек (помимо вышеуказанных «особых лиц») не может никаким образом и ни при каких обстоятельствах участвовать напрямую в государственном управлении;

- не может быть допущено ни при каких обстоятельствах, чтобы граждане поняли бы «основу своего я» и самоидентифицировались бы;

- должна иметь место тотальная и перманентная манипуляция населением, при этом не может быть допущено ни при каких обстоятельствах, чтобы «снять пелену с глаз миллионов людей и сделать их самодостаточными»; поскольку «люди не хотят быть манипулируемыми, когда они имеют знания», а этого, согласно исследуемому Греф-подходу, допустить категорически нельзя, значит, они не должны получать таких знаний;

- все граждане, согласно исследуемому Греф-подходу, ни при каких обстоятельствах не могут иметь равный доступ к информации, тем более в сфере публичного управления, не могут получать непрепарированную специальным образом информацию, такая информация к населению может поступать исключительно через специально отобранных и обученных правительствами лиц и через средства массовой информации (в отношении которых формируется фиктивное представление об их независимости), не могут оценивать и судить напрямую.

Всё это может показаться совершеннейшим безумием, однако же это прозвучало на высоком государственном форуме и не было в последующем дезавуировано.

И, к сожалению, вышесказанное находит референции не только к весьма образным книгам, типа «Как управлять рабами»¹⁰⁵⁴, но и нередко – к повседневной практике государственного управления в России. Некоторые, видевшие это выступление Г.О. Грефа, парадоксально отзывались так: «А что? Всё верно описал – как оно и есть на самом деле в немалом числе случаев сегодня»...

Вопросы для самоконтроля к Главе 9

1. Перечислите основные инструментальные концепты (подходы) публичного управления.

2. Охарактеризуйте концепты электронного государства и электронного правительства.

3. Охарактеризуйте концепт публичного управления по результатам, его достоинства и недостатки, возможности и пределы его применения.

4. Охарактеризуйте концепт публичного управления по целям, его достоинства и недостатки, возможности и пределы его применения.

5. Охарактеризуйте концепт проектно-ориентированного публичного управления, его достоинства и недостатки, возможности и пределы его применения.

6. Охарактеризуйте концепт процессно-ориентированного публичного управления, его достоинства и недостатки, возможности и пределы его применения.

7. Охарактеризуйте концепт функционально-ориентированного публичного управления, его достоинства и недостатки, возможности и пределы его применения.

8. Охарактеризуйте концепт клиент-ориентированного публичного управления, его достоинства и недостатки, возможности и пределы его применения.

9. Охарактеризуйте концепт градиентного публичного управления, его достоинства и недостатки, возможности и пределы его применения.

10. Охарактеризуйте концепты финитного и терминального публичного управления, их достоинства и недостатки, возможности и пределы их применения.

¹⁰⁵⁴ Тонер Дж., Марк Сидоний Фалкс. Как управлять рабами: Пер. с англ. / Предисл.: Джерри Тонер и Мэри Бирд. – М.: Олимп-Бизнес, 2015. – 240 с.

ЧАСТЬ II. Особенности публичного управления специфическими предметно-объектными областями и в особых условиях

§ Единственный. Специфические предметно-объектные области (территории, объекты) и условия публичного управления

Одним из признаков разумного управления государством является признание того, что один кризис качественно отличается от другого и требует конкретного подхода.

Маргарет Тэтчер. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира

Реализация публичного управления как в специфических предметно-объектных областях, так и в особых условиях обладает весьма существенной спецификой, представляющей высокий научный интерес.

Специфические предметно-объектные области (территории, объекты) публичного управления (список не исчерпывающий):

- город (мегаполис);
- автономный регион с особым статусом¹⁰⁵⁵;
- эксклав¹⁰⁵⁶ или «заморская территория» государства (например, Франции);
- субъект федерации или регионалистского государства со сложносоставной структурой (один субъект территориально включает другой¹⁰⁵⁷);
- административно-территориальная единица с «разорванной» территорией¹⁰⁵⁸;

¹⁰⁵⁵ Пример: Сянган – специальный административный район КНР. – *Прим. авт.*

¹⁰⁵⁶ Пример: Калининградская область в России («полуэксклав»). Или итальянское поселение Кампионе д'Италия, на озере Лугано, принадлежащее Ломбардии, окружённое территорией Швейцарии, являющееся эксклавом Италии и анклавом Швейцарии.

¹⁰⁵⁷ Примеры: Ямало-Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, входящие в состав Тюменской области, Ненецкий автономный округ, входящий в состав Архангельской области; итальянская область Трентино – Альто-Адидже / Южный Тироль включает в свой состав автономные провинции Тренто и Больцано (Альто-Адидже). – *Прим. авт.*

См. подробнее: *Кашуро О.А.* Сложные и нетипичные формы и модели децентрализации государственного управления // *Административное право и процесс.* – 2017. – № 12.

– крупный космический объект (колония на другой планете, крупная космическая станция)¹⁰⁵⁹.

Особые условия реализации публичного управления:

– условия финансово-экономического кризиса (применительно к нормально функционирующему государству, иначе – см. Часть III настоящего издания)¹⁰⁶⁰;

- условия демографического кризиса;
- условия острого политического кризиса;
- условия чрезвычайного режима (чрезвычайной ситуации);
- условия военного времени (условия военного положения);
- условия активной фазы осуществления в отношении государства другим государством (другими государствами) гибридной преземптивной войны, применения негативных инструментов «мягкой силы».

¹⁰⁵⁸ Как это, например, имеет место в случае с субъектом федерации Индии – территорией Пондичерри, территория которой образована четырьмя небольшими не рядом расположенными областями – территориями бывших французских колоний: Маэ – на побережье Аравийского моря, Пондичерри, Карайкал (Карикал) и Янам (Янаон) – на побережье Бенгальского залива. – *Прим. авт.*

¹⁰⁵⁹ Понятно, что **это – вопрос будущего**, хотя и уже сейчас представляющий высокий научный интерес. Однако в настоящем издании этот вопрос оставлен за рамками излагаемого материала. – *Прим авт.*

¹⁰⁶⁰ См. по этому тематическому направлению: Государственное антикризисное управление: Уч. / Под общ. ред. Е.В. Охотского. – М.: Юрайт, 2016. – 371 с.; Стратегическое антикризисное управление: глобальные вызовы и роль государства: Сб. VI Междунар. науч.-практич. конф. – М.: Перо, 2016. – 637 с.

ГЛАВА 10. Основы и особенности публичного управления городом

Одним из актуальных и наиболее сложных вопросов в общей теории публичного управления является вопрос о специфике публичного управления городом и в целом о феномене города.

Какой вид публичного управления реализуется в отношении города – государственное или муниципальное, – зависит от статуса города.

В России города федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь управляются в рамках процесса государственного управления со специфическим применением элементов муниципального управления. Все прочие города в России управляются в рамках процессов муниципального управления (в сложном взаимодействии с государственным управлением, реализуемым на местном уровне органами государственной власти субъектов Российской Федерации и территориальными органами федеральных государственных органов исполнительной власти).

Законодательство Российской Федерации о публичном управлении городом

Законодательство Российской Федерации почти не содержит норм, напрямую касающихся публичного управления городом.

Некоторые нормы (опосредованного действия) содержатся в Градостроительном кодексе Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 29.07.2017)¹⁰⁶¹, который регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий, сооружений (градостроительные отношения). Также некоторые нормы обнаруживаются в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰⁶², в Федеральном законе от 06.10.2003

¹⁰⁶¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.01.2005. – № 1 (Ч. 1). – Ст. 16. В ред. от 29.07.2017 – СПС «Гарант».

¹⁰⁶² Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.10.1999. – № 42. – Ст. 5005. В ред. от 29.07.2017 – СПС «Гарант».

№ 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰⁶³, в Уставах городов федерального значения, в ряде других актов.

Встречается закрепление определений некоторых референтных понятий.

Так, согласно пункту 1 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, **градостроительная деятельность** – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений. **Территории общего пользования** – это территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары) (пункт 12 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации). **Архитектурный объект** – здание, сооружение, комплекс зданий и сооружений, их интерьер, объекты благоустройства, ландшафтного или садово-паркового искусства, созданные на основе архитектурного проекта (статья 2 Федерального закона от 17.11.1995 № 169-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»¹⁰⁶⁴).

Городское поселение – город или посёлок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. **Городской округ** – один или несколько объединённых общей территорией населённых пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. **Городской округ с внутригородским делением** – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования. **Внутригородской район** – внутригородское муниципальное образование

¹⁰⁶³ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822. В ред. от 29.07.2017 – СПС «Гарант».

¹⁰⁶⁴ Федеральный закон от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 20.11.1995. – № 47. – Ст. 4473. В ред. от 19.07.2011 – СПС «Гарант».

на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением.

Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (часть 1 статьи 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В числе направлений перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития и приоритетных направлений государственной политики **Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года**¹⁰⁶⁵ были заявлены:

- создание комфортной городской среды для человека;
- создание эффективного жилищно-коммунального хозяйства,
- формирование гибкой системы расселения населения, учитывающей многообразие региональных и национальных укладов жизни;
- обеспечение населения доступным и качественным жильём;
- формирование градостроительной политики, направленной на создание нового облика российского города и села, архитектурной среды, комфортной для жизни людей, характеризующейся не только функциональными, утилитарными, но и эстетическими особенностями;
- содействие реализации проектов комплексной реконструкции исторических центров городов в целях улучшения жилой застройки;
- обеспечение соответствия объёма комфортного жилищного фонда потребностям населения и формирование комфортной городской среды и среды сельских поселений, в том числе – создание условий, обеспечивающих снижение износа жилищного фонда, в том числе ликвидацию в среднесрочной перспективе аварийного и ветхого жилья;
- развитие научно-технического и образовательного потенциала крупных городских агломераций с высоким качеством среды обитания и

¹⁰⁶⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.11.2008. – № 47. – Ст. 5489. В ред. от 10.02.2017 – СПС «Гарант».

человеческим потенциалом, динамичной инновационной и образовательной инфраструктурой.

Понятие города

Устоялось понимание города как крупного (согласно действующим стереотипам) населённого пункта (урбанизированной территории с конкретным административно-правовым и историческим статусом), который имеет высокую плотность населения, свой особый микроклимат и развитый комплекс хозяйства и экономики, характеризуется скоплением жилых и служебных зданий, объединённых в кварталы, микрорайоны и районы, имеет сконцентрированно локализованные инженерные сооружения и сети, реализующие жизнеобеспечение этой урбанизированной территории и её населения, транспортную систему, связывающую между собой сегменты и элементы (более мелкого дробления) в структуре города, включая автодорожную, тротуарно-пешеходную и, при наличии, железнодорожную, водную и воздушную транспортные инфраструктуры, при этом проживающие в этом населённом пункте жители, как правило, заняты не сельским хозяйством.

В научной литературе представлено множество различных определений понятия «город» и описаний его признаков.

Детально исследовали этот феномен ещё в 1920-е годы Макс Вебер¹⁰⁶⁶, Роберт Парк, Эрнест Бёрджесс и Родерик Маккензи¹⁰⁶⁷, ряд других авторов.

Согласно оценке Эда Соджа в его книге «Постметрополис», «наше время – и наилучшее, и наихудшее для изучения городов: хотя нашего ответа ждут столь много новых и сложных тенденций, сегодня между нами гораздо меньше, чем в прошлом, согласия в том, как наилучшим образом теоретически и практически осмыслить создаваемые новые городские миры»¹⁰⁶⁸.

Макс Вебер, рассматривавший город как «сообщество с особыми политическими и административными институтами», писал: «Определение понятия города может быть сделано с весьма различных точек зрения. Общее для них только то, что город представляет собой замкнутое (хотя бы относительно) селение, населённое место, но во всяком случае не одно и не несколько отдельно друг от друга расположенных жилищ. Напротив, в

¹⁰⁶⁶ Weber M. Die Stadt [Город] (Kapitel VIII) // *Wirtschaft und Gesellschaft*. – Tübingen, 1922. – S. 513–600.

¹⁰⁶⁷ The City [Город] / Robert E. Park, Ernest W. Burgess, Roderick D. McKenzie; with a bibliography by L. Wirth. – Chicago (USA): University of Chicago Press, 1925.

¹⁰⁶⁸ Цит. по: Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства. – М.: Новое литературное обозрение, 2011. – 520 с. – С. 501.

городах (хотя и не исключительно в них) дома обычно расположены особенно густо; в наше время, как правило, даже стена к стене. Обычное представление о городе связывает с этим понятием, помимо указанного, и количественный признак – большого селения. Нельзя сказать, чтобы этот признак отличался неточностью. С точки зрения социологической город представляет собой селение, т.е. жительство в тесно друг к другу примыкающих домах, составляющих настолько обширное населённое место, что взаимное личное знакомство жителей друг с другом, отличающее соседскую связь, в нём отсутствует. В таком случае только сравнительно обширные селения могли бы именоваться городами и только от общекультурных условий зависело бы, при какой именно величине селения оно начинает именоваться городом. Этот признак величины далеко не всегда был решающим для тех селений, которые имели в прошлом права городов. Так, в современной России¹⁰⁶⁹ существуют “деревни”, которые со своим многотысячным населением значительно больше иных старых “городов” (например, в Польше и Восточной Германии), которые насчитывают едва по несколько сот человек. Величина сама по себе не может быть решающим признаком. С точки зрения чисто экономического определения, городом можно назвать такое населённое место, обитатели которого в своём большинстве живут не земледельческим трудом, а торговлей и промышленностью. Было бы однако неправильным называть все эти селения “городами”. Так мы не подвели бы под понятие “города” тот тип поселений – кустарно-промысловые деревни России и Азии – которые состоят чуть ли не из родовых общин и заняты однородным наследственным промыслом. Дальнейшим признаком была бы некоторая “многосторонность” промысла. Однако сама по себе она ещё не может служить решающим признаком...»¹⁰⁷⁰.

Согласно определению Джея В. Форрестера, который, как считается, впервые разработал системную модель города, «**урбанизированная территория** – это система, в которой взаимодействуют различные виды предпринимательства, жилой фонд и люди... Городскую систему составляют три подсистемы: деловая (предпринимательская) сфера, жилой фонд и население... Именно они составляют динамический каркас структуры города»¹⁰⁷¹ (данный автор представляет и существенно более сложные модели города, в основу которых всё равно заложен этот концепт).

¹⁰⁶⁹ Статья М. Вебера увидела свет в 1922 году. – *Прим. авт.*

¹⁰⁷⁰ Вебер М. История хозяйства. Город: Пер. с нем. / Под ред. И. Гревса. – М.: Канон-Пресс-Ц, Кучково поле, 2001. – 576 с. – С. 335–336.

¹⁰⁷¹ Форрестер Дж. Динамика развития города / Пер. с англ. М.Г. Орловой; под ред. Ю.П. Иванилова, А.П. Иванова, Р.Е. Оганова; предисл. Ю.К. Козлова. – М.: Прогресс, 1974. – С. 13, 26.

Согласно Е.Г. Трубиной, «город – тип поселения, обычно определяемый в соответствии с размером населения или административным статусом. В наши дни город понимается не как статичная категория, но как динамичное образование, связанное с социальными процессами, посредством которых и создаются городские пространства. Географы и урбанисты стремятся мыслить города как часть неравномерных и неравноправных социальных отношений, структурирующих общества. Поэтому в изучении материальных и символических ландшафтов, спорах по поводу идентичностей городов часто на первый план выходят проблемы власти и политики»¹⁰⁷².

Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона даёт следующее определение: «Город (Urbs, Burg, Wick или Weich, Stadt, City, Cité) – слово это издревле обозначало поселение, искусственно укреплённое оградой или валом и рвом для защиты от неприятельских нападений. Город служил убежищем на время опасности и для жителей соседних, незащищённых деревень (известия об этом встречаются в памятниках даже конца XV столетия). Кроме укреплений, город долго ничем существенно не отличался от окружавших его деревень; обыватели его наравне с сельскими жителями занимались хлебопашеством и скотоводством; название горожан отличало их от поселян только по месту их жительства. Когда города не могли уже вмещать всех желавших пользоваться выгодами более безопасной городской жизни, около них возникали новые поселения». С этим определением сложно согласиться. Функционал города изначально был много шире (и ниже мы ещё вернёмся к этому содержательному моменту).

Как пишет Е.Р. Метелёва, «город – это объект управления, имеющий естественно-искусственную природу. Город – это сложная структура, включающая экономическую, социальную, географическую, градостроительную системы, которые могут быть увязаны между собой только в «замыкающей» (предельной) рамке управленческого видения, управленческого мышления. С точки зрения управления город – это площадка для социального экспериментирования, для реализации конкурирующих управленческих программ и проектов... Город – это, с одной стороны, реально существующий географический объект, локалитет, а с другой стороны, деятельностное пространство (экономическое, социальное, культурное, информационное)»¹⁰⁷³.

¹⁰⁷² Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства. – М.: Новое литературное обозрение, 2011. – 520 с. – С. 506.

¹⁰⁷³ Метелёва Е.Р. Уточнение содержания понятий «город», «городское развитие» «управление городским развитием» // Известия ИГЭА. – 2011. – № 3. – С. 160–164. – С. 163–164.

Согласно нашей авторской дефиниции, **город** – это автономный природно-техногенный и антропогенно-культурный ландшафтно-конструктивный порядок, дескриптивно характеризуемый элементами нормативного, визуального, социального и иного порядков, системно реализованный в многоуровневом техногенном исполнении (как сложная открытая динамическая система) на локализованной территории, самовоспроизводящийся и относительно самообеспечивающий себя для текущей и экспектативной жизнедеятельности сконцентрированно населяющего его (внутренне (межличностно) относительно диссоциированного) социума.

Онтология и функции города

Город – это сложная среда, и функционирование города тоже носит сложный характер

Согласно Ю. Попкову, «своеобразие городской системы проявляется, прежде всего, в её неоднородности. Город является весьма локализованным по своим масштабам объектом, и поэтому экономические, социальные, организационные, технические и др. показатели его состояния весьма тесно связаны друг с другом. Другая особенность городской системы заключается в том, что ей, в отличие от других систем, не свойственны процессы сокращения, умирания, деградации. Городская система может либо находиться в стабильном состоянии (своеобразное состояние покоя), либо расширяться. Здесь имеются в виду агрегированные показатели состояния городской системы, рассматриваемые на значительных интервалах времени. Конечно, при этом исключаются какие-либо уникальные воздействия внешней среды на город (война, природные катаклизмы и т.д.). И, наконец, третья специфическая черта городской системы заключается в её особом взаимодействии с внешней средой»¹⁰⁷⁴.

Город – это концентрат историчности. И высказывание Джея В. Форрестера о том, что «системы рефлексивны и, в частности, накапливают исторический опыт»¹⁰⁷⁵, вполне может быть распространено на город как систему.

Понятие города можно описать через раскрытие его функций.

В.С. Занадворов и А.В. Занадворова выделяют следующие функционалы города: 1) город как центр экономической жизни; 2) город как производственная система; 3) город как потребитель; 4) город как место,

¹⁰⁷⁴ См.: Попков Ю. Книга А.Дж.Вильсона и теория макросистем (от редактора перевода) // Вильсон А.Дж. Энтропийные методы моделирования сложных систем. – М.: Наука, 1978. – 248 с. – С. 11.

¹⁰⁷⁵ Форрестер Д. Мировая динамика: Пер. с англ. – М.: Аст; СПб.: Terra Fantastica, 2003. – 379 с. – С. 18–19.

где формируется и перераспределяется стоимость¹⁰⁷⁶. Добавим сюда, что, по мнению Е.Г. Трубиной, город также выступает как «машина и как город машин»¹⁰⁷⁷.

Но всё сказанное – это лишь отдельные фрагменты общей картины, разрозненные и неполнокомплектные кусочки общей мозаики. И этого всего недостаточно для охвата полноты аспектов и для глубинного понимания особенностей природы города.

С учётом сказанного, **совокупность функций городов обоснованно выводить из следующего перечисления аспектов города:**

- город как место жизни людей и как производитель и транслятор особого городского уклада и особого городского образа жизни;
- город как аттрактор¹⁰⁷⁸ властеотношений, как центр размещения и функционирования органов публичной власти;
- город как интегратор автономных референтных подсистем в пределах своей территории;
- город как аттрактор деловой и социальной активности, интеллектуальных и иных трудовых ресурсов, центр и «локомотив» экономической жизни, место размещения бизнеса и центров управления бизнесом;
- город как инфраструктурно-транспортный узел;
- город как производитель благ и отношений;
- город как носитель и хранитель цивилизационно-культурного кода, как механизм сохранения и воспроизводства культуры и стимулятор социокультурных отношений, как место сконцентрированной локализации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);
- город как потребитель благ и как центр перераспределения благ;
- город как научный центр;
- город как военно-стратегический или иного военного значения центр;
- город как центр финансовой жизни, где формируется и перераспределяется стоимость.

Город имеет свои специфические достоинства и специфические недостатки.

Город (как среда для проживания людей) амбивалентен: он несёт в себе многочисленные угрозы, создаёт иные негативные условия, но

¹⁰⁷⁶ Занадворов В.С., Занадворова А.В. Экономика города. – М.: Академкнига, 2003. – 272 с. – С. 51–53.

¹⁰⁷⁷ Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства. – М.: Новое литературное обозрение, 2011. – 520 с. – С. 483.

¹⁰⁷⁸ **Аттрактор** – это «точка» или «область» схождения (сходимости), притяжения и сопряжения, стремления в фазовом пространстве динамической системы. – *Прим. авт.*

при всём этом одновременно город обладает и множеством достоинств для его жителей, выполняя разнообразные и при этом весьма специфические оцениваемые как полезные и востребованные функции.

В этом смысле Оливер Уэнделл Холмс-мл. определяет главной ценностью города (как выражения цивилизации) то, что город «делает средства к жизни более сложными, требует уже не простых и разобщённых, а очень больших и совместных интеллектуальных усилий – для того, чтобы людская масса была обеспечена пищей, одеждой, жильём и средствами передвижения. Потому что более сложные и напряжённые интеллектуальные усилия означают более полную, более яркую жизнь»¹⁰⁷⁹.

Малькольм Майлз описывает идеальную модель большого города как «место, где люди могут свободно передвигаться и дышать, город живых артерий и вен», где сосуществуют и взаимодействуют центры публичной власти и социальной жизни, а также могут присутствовать крупные центры, своеобразные «лёгкие» такого города, выступающие в качестве мест социального смешения, объединяющие части города, в которых живут разные социальные группы¹⁰⁸⁰.

По Брендану О'Флаэрти, «**города могут сохраняться – как это случается у некоторых из них даже в течение тысяч лет – только если их преимущества компенсируют их недостатки**»¹⁰⁸¹.

По мнению Розабет Мосс Кантер, успешные города могут быть определены тремя элементами: хорошие мыслители (концепции), хорошие производители (компетенции) и хорошие трейдеры (соединения). Взаимодействие этих трёх элементов, как утверждает указанный автор, означает, что хорошие города являются таковыми не в силу изначального планирования, а в силу качественного публичного управления¹⁰⁸².

Существенные отличительные признаки города (от территориально рассредоточенных систем), определяющие особенности публичного управления городом

Публичное (государственное или муниципальное – в зависимости от статуса города) управление городом (тем более – мегаполисом) является одним из сложнейших вопросов общей теории публичного управления.

Такое публичное управление следует рассматривать как в целом совокупность принимаемых и реализуемых решений, определяющих текущее

¹⁰⁷⁹ Уэнделл Холмс-мл. О. // Джекобс Д. Смерть и жизнь больших американских городов: Пер. с англ. – М.: Новое издательство, 2011. – 460 с. – С. 15.

¹⁰⁸⁰ Miles M. Cities and cultures [Города и культуры]. – London: Routledge, 2007. – 243 p. – P. 16.

¹⁰⁸¹ O'Flaherty B. City Economics [Городская экономика]. – Cambridge (MA, USA): Harvard University Press, 2005. – xii; 587 p. – P. 12.

¹⁰⁸² Kanter R.M. World Class [Мировой класс]. – New York (NY, USA): Touchstone, 1995.

и будущее экспектативное (ожидаемое) и реальное функционирование и благополучие города, его элементов, институтов и населения. И такое управление заключается в создании, реализации и обеспечении широкого спектра организационно-правовых, политических, экономических и иных администрирующих и обеспечительных инструментов, предназначенных для обеспечения функционирования города как открытой, сложной и динамической системы со специфическими особенностями.

Закономерно и ожидаемо, что публичное управление городом (как относительно компактным поселением с очень высокой плотностью населения) характеризуется рядом существенных особенностей, отличающих такое управление от публичного управления рассредоточенной и распределённой (и гораздо большей по площади) территорией с существенно меньшей плотностью населения и с пространственной распределённостью (расселённостью) населения (например, регионом или муниципальным районом).

Дистинктивными характеристиками крупного города (тем более – мегаполиса), значимыми для проектирования, программирования, организации и реализации публичного управления им, являются нижеследующие:

– компактное проживание значительного количества жителей в относительно замкнутом поселении на относительно небольшой локализованной территории, соответственно – очень высокая плотность, значительная сконцентрированность населения; при этом городу присуща высокая степень диссоциированности социальных связей между людьми, даже проживающими непосредственно по соседству, значительная индифферентность жителей города друг к другу;

– оптимизированность и высокая скорость коммуникаций;

– высокая (хотя и гетерогенная) концентрация транспортной (автодорожной, тротуарно-пешеходной и, при наличии, железнодорожной, метро, аэропортовой и судопортовой) инфраструктуры, энергетической, телекоммуникационной, коммунальной (прежде всего – подземной¹⁰⁸³), и

¹⁰⁸³ Б.А. Лысиков и Л.Л. Кауфман приводят в своей работе следующие данные (по состоянию на 2003 год – пусть, для сегодняшнего дня это не слишком актуально, но зато достаточно иллюстративно): под Нью-Йорком расположены: на глубине 0,6–2,4 м – электрические сети, почти 141 тыс. км медных проводов, заключенных в бетонные трубы; на глубине 1,5–3,0 м – телефонные сети, 49,7 млн км медного кабеля и 550 тыс. км оптико-волоконных кабелей; на глубине 9,6–12,8 м – паропроводы, транспортирующие пар от 8 паровых котельных, расположенных по всему городу и производящих 5900 т. пара в час, который через чугунные трубы поступает к 2000 зданий и более чем 100000 потребителей; на глубине 0,9–3,0 м – газовые трубы, по которым природный газ поступает из штатов Техас, Луизиана и Канады; на глубине 0,9–4,6 м – канализационные коллекторы, транспортирующие ежедневно 6 млн м³ стоков; на глубине в среднем 9,1–15,2 м – линии метрополитена общей длиной почти 1363 км с более чем 450 станциями; на глубине 76,2–244,0 м – городские напорные туннели водоснабжения (Лысиков Б.А.,

иной обеспечивающей жизнедеятельность города и его жителей инфраструктуры;

– город как единый организм с многочисленными пересекающимися сложноструктурными связями взаимозависимости, взаимной обусловленности, интерсекциональности, иных сложных интерреляций между элементами, институтами, территориальными частями, сегментами и элементами горизонтальной социальной стратификации, уровнями и элементами вертикальной социальной стратификации;

– амбивалентность устойчивости города как системы, город является крайне неустойчивой системой, подверженной энтропии, дезорганизации, урбанистической «эрозии» («трусобизации» (в крайнем проявлении: фавела (бразильск.) или вижжа (в Аргентине)), и одновременно с этим город обладает внутренними детерминантами неэнтропии (стремления к упорядоченности, самоупорядочению);

– город как носитель («хранитель») и механизм воспроизводства цивилизационного кода титульного для данной территории народа, что во многом связано с присущностью городам старинных зданий и целых районов высокой культурной ценности, в соотнесённости с другими факторами сбережения, трансляции и воспроизводства культуры;

– компактное со-проживание представителей большого числа различных национальных и религиозных групп, этнокультурное и религиозное многообразие города;

– более значительное (чем в небольших поселениях) социальное расслоение и неравенство (по признаку имущественного положения), бóльшая выраженность и явность такого социального расслоения;

– город непосредственно не связан с сельским хозяйством, в силу этого город зависим от относительно близлежащих сельскохозяйственных районов, и поэтому для обеспечения себя пропитанием и для финансирования функционирования городской инфраструктуры город содержит сегменты промышленного назначения, должен производить многочисленные промышленные, финансовые, организационные, зрелищные и другие рекреационные, интеллектуальные и иные продукты и обеспечивать постоянное функционирование рынка таких продуктов; следствием этого является индигенная для крупного города проблема экологического загрязнения;

– непосредственно в городе размещаются органы публичной власти – органы государственной власти государства или его административно-территориальной единицы и/или органы местного самоуправления;

– город (по крайней мере, в его европейском цивилизационном понимании) в его топологии (построении и структурно-функциональном

развитии) всегда связан градостроительными правилами, в том числе правилами визуального порядка и визуального своеобразия;

– мегаполису присуща урбанистическая экспансия (разрастание) на внутренние незастроенные и на близлежащие внешние территории, превращение в мегалополис (сверх-агломерацию, результат срастания агломераций).

Инструменты публичного управления городом

Согласно В.А. Сапрыке, «административный комплекс городского управления... включает в себя систему организаций, осуществляющих управление городом на основе подготовки, принятия и исполнения управленческих решений с помощью специальных средств систематического специализированного воздействия и административной ответственности. Административный комплекс городского управления выступает в качестве ядра города как социальной системы, её аттрактора»¹⁰⁸⁴.

Одним из комплексных инструментов публичного управления городом выступает **джентрификация** (англ. – «*gentrification*»), т.е. преобразование (включая реконструкцию) части городского пространства в среду существенно более благоприятную, комфортную, эргономичную и безопасную, отвечающую социальным потребностям, требованиям и запросам основной части социума, в текущее время населяющего или в будущем ожидающего заселения данной части города.

Джентрификация может нести и некоторые негативные последствия. Так, согласно Е.Г. Трубиной, «джентрификация – “производство” городского пространства для состоятельных жильцов. Этот процесс, имея классовую подоплёку, неразрывно связан с несправедливостью. Для исследователя он представляет собой дилемму: описывать (и таких исследований большинство) вкусы и пристрастия новых обитателей этих кварталов и районов – среднего класса – или пытаться включить в обсуждение мнения пострадавших»¹⁰⁸⁵.

Другими подходами являются **обновление (или реновация) городов** (англ. – «*urban regeneration*») и **городское планирование** (англ. – «*urban planning*»).

Но джентрификацией, планированием (реновацией) и регенерацией города, очевидно, линейка инструментов публичного управления городом не исчерпывается.

¹⁰⁸⁴ Сапрыка В.А. Организация проектной деятельности административного комплекса городского управления (на материалах еврорегиона «Слобожанщина»): Дис. канд. социол. наук: 22.00.08. – Белгород, 2007. – С. 12.

¹⁰⁸⁵ Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства. – М.: Новое литературное обозрение, 2011. – 520 с. – С. 506.

Дэвид Бенгсон, Дженнифер Флетчер и Кристен Нельсон выделяют **3** группы инструментов публичного управления городом и его развитием: 1) приобретение публичным сектором земельных участков для управления городским ростом, которое используется в целях защиты открытого пространства от неконтролируемой застройки и контроля над сохранением формы города; 2) применение регуляторных подходов, к которым относятся, в частности, ограничения и запреты на строительство; 3) стимулирующая политика и поощрительные методы, в качестве которых может выступать соответствующая налоговая политика, направленная на поощрение частного сектора участвовать в развитии города определённым властями образом¹⁰⁸⁶. В действительности, инструментов публичного управления городом значительно больше.

К линейке инструментариев публичного управления городом следует отнести (перечень не является исчерпывающим):

- правовое регулирование;
- налоговые стимулирования и налоговые ограничения;
- выдача лицензий, аккредитаций, разрешений;
- переговоры;
- финансовая поддержка;
- управление земельными участками, зданиями и сооружениями;
- управление строительством и эксплуатацией транспортных инфраструктур;
- административные запреты и ограничения;
- установление технического регулирования (ГОСТы, национальные стандарты);
- управление коммуникациями;
- управление властеотношениями и взаимодействиями различных уровней в процессе и в рамках публичного управления.

К важнейшим задачам (и одновременно направлениям) надлежащего публичного управления городом, согласно нашей концепции, следует отнести нижеследующие:

- управление пространственными параметрами города, а также городским ростом и в целом развитием города;
- поддержание функционирования, коммунальное обеспечение, модернизация и развитие необходимого жилищного фонда и офисного фонда города;

¹⁰⁸⁶ *Bengston D.N., Fletcher J.O., Nelson K.C. Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States [Государственная политика по управлению ростом городов и защитой открытого пространства: политические инструменты и уроки, отысканные в Соединенных Штатах] // Landscape and Urban Planning. – 2004. – Vol. 69. – P. 271–286. – P. 271, 275. <http://www.nrs.fs.fed.us/pubs/jrnl/2003/nc_2003_bengston_001.pdf>.*

– управление городским имуществом и городским хозяйством, обеспечивающей инфраструктурой (включая вывоз и переработку, утилизацию мусора, обеспечение водоснабжением, электроснабжением и газоснабжением, обеспечение функционирования канализации);

– сохранение, обеспечение и развитие культурного потенциала города, обеспечение сохранения исторического облика города, восстановление исторических объектов, создание новых общественных мест культурного назначения;

– непрерывные проектирование, реализация и совершенствование комплекса эффективного предоставления публичных услуг и обеспечения публичных интересов всех социальных групп;

– создание, поддержание, обеспечение и развитие условий, благоприятных для экономического благосостояния города, а также условий для функционирования и развития бизнеса в городе, с обеспечением баланса частных и публичных интересов и учётом быстро меняющихся потребностей потребителей;

– обеспечение правопорядка и общественной безопасности, предупреждение правонарушений, борьба с преступностью;

– обеспечение санитарной безопасности внутреннего социума города, обеспечение надлежащего функционирования системы здравоохранения;

– превенция и ликвидация негативных последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф;

– поддержание, обеспечение и развитие рекреационного потенциала города, управление использованием открытых парковых и иных рекреационных территорий внутри городских границ и непосредственно в его окрестностях; защита необходимых городу открытых пространств от застраивания – посредством осуществления базового планирования, зонирования города, реализации программ капитальной модернизации;

– сохранение и развитие тротуарно-пешеходной инфраструктуры города;

– противодействие эрозии города («трущобизации» и связанным с ней явлениям и их результатам), проведение аксиальной (точечной) и ретиальной (посегментной) джентрификации частей города; развитие отдельных городских районов с учётом их особенностей, с задействованием их положительных сторон и преимуществ;

– обеспечение функционирования транспортной (автомобильной и, при наличии, железнодорожной, метро, аэропортовой и судопортовой) инфраструктуры, энергетической, телекоммуникационной, коммунальной, в том числе подземной, и иной обеспечивающей инфраструктуры города;

– обеспечение функционирования города как единого организма, в том числе управление взаимодействием центра города с прилегающими

районами и окраинами, при сохранении разнообразия районов и обеспечении интерсекциональности отношений между городскими районами.

Публичное управление городом требует как вертикальной, так и горизонтальной координации функционирования органов городской публичной администрации, одновременного сложносочетанного использования различных инструментов, дополняющих и усиливающих друг друга в комплексе, мультиплицирующего результирующее управленческое воздействие, а также согласованного управления во всех сферах жизнедеятельности города, исходя из того, что город является единым организмом, и учитывая его удалённые друг от друга районы.

Сложности и проблемы публичного управления городом

Согласно Ю. Попкову, «классическая модель системы и среды строится на гипотезе о том, что состояние системы в бесконечно малой степени влияет на внешнюю среду и, следовательно, не меняет свойств последней. Для городской системы эта гипотеза оказывается неверной. Городская система, испытывая на себе влияние внешней среды, сама в значительной степени воздействует на её состояние. Однако, несмотря на своеобразие городской системы, в ней проявляются и некоторые общие для макросистем свойства. Это, прежде всего, двухуровневая природа процессов, происходящих в городской системе. Она проявляется и при пространственной организации системы, и при взаимодействии составляющих её подсистем, и при управлении процессами городского развития. Причём, в отличие от систем экономического объёма, где микроуровень играет пока вспомогательную роль, микропроцессы, происходящие в городских системах (миграции населения, взаимодействие подсистем и т.д.), определяют её основные свойства. В этом смысле более глубокие аналогии существуют между городскими и термодинамическими системами»¹⁰⁸⁷.

К числу сложнейших проблем, с которыми сталкиваются органы публичной администрации при осуществлении публичного управления городом, относятся: множество неопределённостей в публичном управлении городом, крайняя сложность оценки подверженности или, напротив, ригидности (невосприимчивости, устойчивости к воздействию) городской среды к управленческому воздействию, недостаток практической оценки влияния государственной политики на темпы и направления городского развития, поскольку публичному управлению таким объектом свойственны нелинейные¹⁰⁸⁸ причинно-следственные связи и закономерности,

¹⁰⁸⁷ См.: Попков Ю. Книга А.Дж.Вильсона и теория макросистем (от редактора перевода) // Вильсон А.Дж. Энтропийные методы моделирования сложных систем. – М.: Наука, 1978. – 248 с. – С. 11.

¹⁰⁸⁸ **Нелинейный объект управления** (англ. – «nonlinear controlled object») – «объект управления, в математической модели функционирования которого хотя бы одна

а также детерминированные ими сложные процессы нелинейного реагирования управляемых объектов в ответ на управляющие воздействия.

Нередко реакция города на управленческие воздействия сложнопредсказуема или вообще непредсказуема.

Как пишет Джейн Джекобс, «никакое искусство градостроительства и никакая градостроительная наука не могут воспрепятствовать гниению (и апатии, которая ему предшествует) на всё более обширных городских пространствах. И никак нельзя успокоительно объяснить это гниение нехваткой возможностей для того, чтобы применить искусство городского проектирования. Применено оно или нет – не имеет, судя по всему, большого значения... В одном большом городе за другим гниют именно те зоны, которым, по теории градостроительства, гнить не положено. И что столь же важно, хоть и не так бросается в глаза: в одном большом городе за другим именно те зоны, которым по теории градостроительства положено гнить, отказываются это делать. Большие города – это гигантские лаборатории проб и ошибок, успехов и неудач...»¹⁰⁸⁹.

Вопросы для самоконтроля к Главе 10

1. Перечислите специфические предметно-объектные области публичного управления.
2. Опишите существенные отличительные признаки города (от территориально рассредоточенных систем), определяющие особенности публичного управления городом.
3. Перечислите и вкратце охарактеризуйте инструменты публичного управления городом
4. Охарактеризуйте сложности и проблемы публичного управления городом.

зависимость между координатами не может быть представлена линейной функцией» (Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 10).

Нелинейность системы – «функциональная зависимость хотя бы одного из параметров системы от одного или нескольких параметров режима и (или) параметры режима связаны между собой нелинейными зависимостями» (Подобие и моделирование. Основные понятия. Терминология. Проект / Отв. ред. В.А. Веников / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии. – М.: Наука, 1987. – 16 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 113). – С. 11).

¹⁰⁸⁹ *Джекобс Д.* Смерть и жизнь больших американских городов / Пер. с англ. – М.: Новое издательство, 2011. – 460 с. – С. 19–20.

ГЛАВА 11. Особенности публичного управления в условиях военного времени

Не ставить либеральную доктрину выше военной эффективности.

Маргарет Тэтчер. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира

Абрис вопроса

Данная тема является, отнюдь, не чисто академической.

В конце лета 2016 года в России проводились широкомасштабные учения по переводу федеральных органов исполнительной власти и предприятия «оборонки» на работу «в условиях военного времени». В мобилизационных мероприятиях, проводившихся в рамках внезапной проверки Вооружённых сил Российской Федерации, приняли участие структурные подразделения Минкомсвязи, Минфина, Минпромторга, Росрезерва и Банка России¹⁰⁹⁰.

По итогам учений было объявлено, что губернаторы, органы местного самоуправления краев, областей, автономных республик и городов федерального значения, региональные управления МВД, МЧС, ФСБ, а также части и подразделения Росгвардии в военное время перейдут в подчинение командованиям военных округов Минобороны России. Если раньше каждое региональное ведомство и орган самоуправления в случае войны решали только свои определённые задачи, а Минобороны просто налаживало с ними взаимодействие, то теперь все рычаги власти отданы военным, которые и будут организовывать и руководить работой всех местных властей и силовиков. Схема работы новой системы управления выглядит следующим образом: каждый из нынешних пяти военных округов в военное время делится на две части – оперативно-стратегическое командование (ОСК) и военный округ военного времени (ОВО). ОСК, которому подчиняются полки, дивизии, бригады и армии, непосредственно ведёт боевые действия. А ОВО обеспечивает поддержание режима военного положения, организует мобилизацию и территориальную оборону. Также военный округ командует так называемыми штабами обороны, в которые входят все местные органы самоуправления субъектов Российской Федерации, а также региональные управления силовых ведомств. Командование ВО ставит задачи штабам,

¹⁰⁹⁰ Министерства и Центробанк проверяют на готовность к «военному времени» // <https://ria.ru/defense_safety/20160829/1475490362.html>. – 29.08.2016.

контролирует их работу, а также отдаёт необходимые распоряжения для решения внезапно возникших задач¹⁰⁹¹.

На встрече с офицерами, назначенными на высшие командные должности, 31 октября 2014 года Президент Российской Федерации В.В. Путин обоснованно отметил, что «мир XXI века не стал ни более стабильным, ни более безопасным. Прежние угрозы никуда не исчезли, никуда не делись, а в ряде регионов положение дел обострилось... Не прекращаются попытки нарушить сложившийся стратегический паритет. Арсеналы ведущих стран развиваются и совершенствуются. Как вы знаете, на сентябрьском саммите НАТО, например, его руководство открыто заявило о предстоящем наращивании военных возможностей альянса. Вместо коллективного цивилизованного решения международных проблем в ход всё чаще и чаще идут силовые, экономические, информационные рычаги давления»¹⁰⁹².

Согласно А.И. Пригожину, «наступление иной истории – без мировых войн, как видно, откладывается на очень неопределённое будущее»¹⁰⁹³.

В этих условиях приобретает особое звучание вопрос о проектировании особых подходов в государственном управлении в специфических условиях, прежде всего – в условиях военного времени.

Понятие условий военного времени

Согласно пункту 1 статьи 1 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении»¹⁰⁹⁴, «под **военным положением** понимается особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии».

¹⁰⁹¹ Рамм А. Губернаторов, ФСБ и полицию в случае войны подчинят военным. Все рычаги власти в случае объявления военного положения будут переданы командованиям военных округов // <<http://izvestia.ru/news/637442#ixzz4MlgurMyv>>. – 11.10.2016.

¹⁰⁹² Встреча с офицерами, назначенными на высшие командные должности // <<http://kremlin.ru/news/46904>>. – 31.10.2014.

¹⁰⁹³ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 337.

¹⁰⁹⁴ Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.02.2002. – № 5. – Ст. 375. В ред. от 01.07.2017 – СПС «Гарант».

Согласно части 1 статьи 8 bis³ Римского статута Международного уголовного суда (ред. от 11.06.2010)¹⁰⁹⁵, для целей данного Статута «**преступление агрессии**» означает «планирование, подготовку, инициирование или осуществление лицом, которое в состоянии фактически осуществлять контроль или руководство над политическими или военными действиями государства, акта агрессии, который в силу своего характера, серьезности и масштабов является грубым нарушением Устава Организации Объединённых Наций».

То есть «условия военного времени» могут быть различными, включая и некоторый набор ситуаций, предшествующих военному конфликту и связанных с осуществлением планирования актов агрессии и непосредственной подготовки к таковой.

Опыт Второй мировой войны отчётливо высветил на примере ряда государств, принявших в ней участие, ключевые аспекты стратегий органов государственного управления в условиях военного времени. Многочисленные военные конфликты с 1945 года по настоящее время, «холодная война», события в Донецкой Народной Республике и Луганской Народной Республике в 2014–2015 гг. так же дали обильную пищу для научного осмысления рассматриваемого круга вопросов.

Учитывая многообразие и специфику современных и перспективных военных конфликтов (в том числе гибридных и неявных, тайных операций), эта линейка ситуаций становится достаточно широкой. **«Война – это не просто кто кого перестреляет. Война – это кто кого передумает»**, – писал русский писатель Борис Васильев, и эти слова как нельзя лучше описывают современные войны. Но война – это также и состязание систем государственного управления и экономик противоборствующих сторон. Поэтому война – это крайне экстремальные условия для функционирования системы государственного управления.

Война представляет собой, – пишет А.И. Жучков, – максимальное отклонение от нормы в развитии социально-политических процессов, является чрезвычайным условием и источником возникновения совершенно чрезвычайной ситуации, настоятельно требует от государства регулирующего вмешательства в общественную жизнь, в свою очередь, война тотальная... требует тотального управленческого вмешательства государства во все сферы жизни общества¹⁰⁹⁶.

¹⁰⁹⁵ Statut de Rome de la Cour pénale internationale [Римский статут Международного уголовного суда] // <<http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/ADD16852-AEE9-4757-ABE7-9CDC7CF02886/283948/RomeStatuteFra1.pdf>>.

¹⁰⁹⁶ Жучков А.И. Механизм государственного управления в чрезвычайных условиях на опыте Великой Отечественной войны: политологический анализ: Дис. канд. политич. наук: 23.00.02. – М., 2007.

Пол Эддисон называл период войны для государственного управления «эпохой крови, тяжёлого труда, слёз и пота»¹⁰⁹⁷.

В условиях военного времени перед системой государственного управления ставится стратегическая задача мобилизации ресурсов на обеспечение ведения войны.

В Докладе Экономической службы разведки Лиги Наций от 1942 года было отмечено, что в военное время «контроль потребления является необходимым условием ... [для] эффективной мобилизации ресурсов для военных целей»¹⁰⁹⁸.

Но это, понятно, не единственная особенность.

Представляет существенный интерес то, как именно видоизменяется непосредственно система государственной администрации и государственного управления в условиях военного времени.

По Маргарет Тэтчер, «задачи войны по своей сути отличаются от задач мира... В военной сфере неприменимы модели поведения, правовая структура и моральные установки, преобладающие в гражданской жизни»¹⁰⁹⁹.

Понятно, что такие особенности могли, могут и будут существенно различаться от государства к государству и зависеть от глубины, масштабности и активности военного конфликта, от его фазы, от того, ведутся ли боевые действия государством на своей территории или за пределами своих границ.

В условиях военного времени государственное управление характеризуется определённой степенью кооперативности, то есть широко реализуется тесное сотрудничество национальных, региональных и местных органов государственной власти, в частности – в реализации некоторых инструментов государственного управления, таких, как, например, нормирование потребления имеющихся ресурсов. Такую характеристику государственного управления в военное время впервые отметил и описал Фрэнк Бэйн, который указывал в своих исследованиях, что в военное время практически создавалась новая система государственного управления, которую он назвал кооперативной. Основной её характеристикой является контаминация (сложное смешение, пересечение) полномочий и размытие границ во взаимоотношениях между

¹⁰⁹⁷ Addison P. The Road to 1945: British Politics and the Second World War [Дорога к 1945 году: британская политика и вторая мировая война]. – London: PIMLICO, 1975.

¹⁰⁹⁸ Цит. по: Kulshrestha S. Wartime Rationing During World War II and the Effect of Public Opinion in Great Britain and Austria [Котировки военного времени во время Второй мировой войны и влияние общественного мнения в Великобритании и Австрии] // <<http://www.studentpulse.com/articles/339/wartime-rationing-during-world-war-ii-and-the-effect-of-public-opinion-in-great-britain-and-austria>>.

¹⁰⁹⁹ Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира: Пер. с англ. 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 504 с. – С. 67, 70.

центральными органами государственной власти, региональными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления¹¹⁰⁰.

Наиболее явно указанная ситуация прослеживалась в США в 1940-е годы. К ключевым её особенностям относят следующие:

– тенденция усиления и углубления централизации полномочий по контролю над деятельностью органов местного самоуправления и постепенный переход таких полномочий в максимальной степени к центральным (общенациональным, федеральным) органам государственной власти, что вело к падению эффективности решения многих проблем, возникающих на местном уровне;

– прогрессирующий рост объёмов полномочий органов государственной власти при возрастании недопонимания населением функций центральных, региональных и местных органов власти, что создавало определённые проблемы в дальнейшем;

– подрыв демократических основ государственного управления с ростом вышеуказанных проблем;

– значительное редуцирование межведомственной координации государственной управленческой деятельности и существенное снижение интереса граждан к участию в управлении, что обуславливало падение эффективности государственного управления¹¹⁰¹.

Анализ опыта СССР, США и Великобритании во Вторую мировую войну позволяет выделить следующие **наиболее существенные детерминанты специфики условий военного времени для государственного управления**:

– появление мощнейшей «чёрной дыры» (в виде военного ущерба из-за прямых боестолкновений с противником, организованных им диверсий и террористических актов), тотально потребляющей («пожирающей» и «истребляющей») военные людские ресурсы и ресурсы вооружений, финансово-промышленные и энергетические ресурсы;

– чрезмерные нагрузки на экономику и превращение её в тотально дефицитную, тем более в условиях значительного сокращения торговли и изменения её структуры, реальной или вероятной утраты многих крупных зарубежных активов, возможностей зарубежных рынков и внешнеэкономических связей, но прежде всего в условиях вынужденного привлечения на военные цели колоссальных ресурсов;

– чрезвычайные риски падения экономики государства без радикального переориентирования таковой на условия военного времени, а также без введения специального режима ресурсной мобилизации и

¹¹⁰⁰ Handbook of Public Administration [Учебник публичного управления]. Third Edition / Ed. by J. Rabin, W.B. Hildreth, G.J. Miller. – Boca Raton: CRC Press, 2006. – 1264 p. – P. 428.

¹¹⁰¹ Handbook of Public Administration [Учебник публичного управления]. Third Edition / Ed. by J. Rabin, W.B. Hildreth, G.J. Miller. – Boca Raton: CRC Press, 2006. – 1264 p. – P. 429.

экономии, что влечёт необходимость обеспечения максимально возможных самореферентности, самовоспроизводства и самообеспечения экономики;

– претерпевание системой государственной администрации мощного оттока высококвалифицированных управленцев, перебрасываемых на военные управленческие направления, в войсковые части, соединения и объединения, штабы;

– вынужденные или волюнтаристски вводимые тотальные ограничения свободы массовой информации (высокая степень цензуры) и многих других прав и свобод человека и гражданина;

– претерпевание системой государственной администрации со стороны противника и контролируемых им внутренних колонн и групп влияния активнейших попыток дестабилизации, дезорганизации и развала государственного управления; в целом активизация диверсионно-разведывательной, подрывной, саботажной и иной деструктивной деятельности комплиментарных противнику или прямо контролируемых противником инсургентов, колонн и групп влияния;

– естественное или искусственно спровоцированное обострение межэтнических и межрелигиозных противоречий и латентных конфликтов на территории государства; массивная актуализация других внутренних угроз и проблем;

– тотальная информационная война (и ложь в её основе) как часть военного конфликта¹¹⁰²;

– радикальное изменение общественного сознания населения и персонального сознания его представителей (военный конфликт тотально пронизывает уклад повседневной жизни, мировоззрения и мироощущения жителей воюющих государств).

Специфические подходы и инструменты в государственном управлении в условиях военного времени

Соответственно, в числе **наиболее существенных стратегических подходов в государственном управлении в условиях военного времени и применяемых инструментариев** обоснованно выделить следующие (при этом комплексы задействованных подходов и инструментов будут зависеть от конкретных условий):

1) в части переформатирования и трансформации системы органов государственной администрации, а равно заложенных в её основу принципов и реализуемых в её рамках отношений:

¹¹⁰² *Ponsonby A. Falsehood in War-Time* [Ложь в военное время]. – London: Bradford & Dickens, 1929. – 186 p. – P. 13.

– стратегическое соподчинение (или аппроксимация соподчинения) всей системы целеполагания в государственном управлении военным целям;

– «милитаризация» государственного управления и создание «военного государства» – определяемой спецификой условий военного времени и детерминированными этими условиями вызовами специфической структуры государственной администрации, реализующей жёстко централизованную властную, командно-административную иерархию («пирамиду») с доминированием органов военной государственной администрации и органов государственной безопасности (политической полиции, различных направлений контрразведки, контртеррористических подразделений);

– повышение авторитаризма высшей власти и государственной администрации и повсеместное внедрение принципа единоначалия; уход от диспозитивного метода государственного управления, тотальное задействование, доминирование императивных (жёстких административно-принудительных) методов и инструментариев государственного управления; максимально возможный отход от демократических принципов в государственном управлении;

– существенное повышение задействованности чрезвычайных (экстренных) и антикризисных инструментариев государственного управления;

– максимально возможный отход от принципов и механизмов свойственной мирному времени «вертикальной» децентрализации и деконцентрации государственной администрации и государственного управления, а также размывание принципов и механизмов «горизонтальной» децентрализации государственной администрации и государственного управления, контаминация полномочий центральных и региональных органов государственного управления;

– снижение «чувствительности» системы государственного управления к социальным запросам и не связанным с войной публичным интересам; редуцирование роли и значения органов государственной администрации социального блока, сокращение численности персонала органов государственного управления в этих сферах (культура, образование и т.д.);

– редуцирование практически до нуля транспарентности государственного управления;

– уход от долгосрочного и минимизация среднесрочного планирования в государственном управлении и, прежде всего, в бюджетной политике;

– массовое внедрение принудительного общественного труда, принудительной миграции населения или определённых социальных групп;

2) в части построения системы ресурсного обеспечения ведения государством военных действий и военной индустрии государства:

– обеспечение индустриализации войны; национализация и введение особых административных режимов функционирования для добывающих, перерабатывающих, машиностроительных, судостроительных, авиационных, крупных транспортных и других предприятий стратегического значения;

– принятие (в целях создания определённых условий для эффективной мобилизации ресурсов для практических военных целей) экстренных мер по ограничению внутреннего потребления ресурсов, в том числе принудительное обеспечение снижения потребления ресурсов своими гражданами посредством внедрения нормирования потребления;

– принятие (во избежание голода среди населения и минимального обеспечения возможностей энергообеспечения экономики) экстренных мер по нормированию внутреннего потребления продуктов, топливных и иных энергоресурсов (во Вторую мировую войну власти пытались уравновесить эти меры пропагандистскими и иными кампаниями, призванными повысить комплиментарность населения властям, снизить социальное недовольство политикой экономики на питании и на других ресурсах);

– осуществление более строгого контроля над добычей и импортом энергетических ресурсов;

– «милитаризация» науки, радикальное сокращение ресурсного обеспечения по всем не связанным с целями войны научным направлениям;

3) в части реформирования и трансформации инфраструктурно-сервисных систем:

– осуществление значительно более строгого или вообще тотального контроля над почтовыми и телекоммуникационными сетями;

– реквизиция инфраструктурных объектов авиационного, железнодорожного, автомобильного и морского транспорта, собственно транспортных средств – для обеспечения большей мобильности людских и иных ресурсов;

4) обеспечение военной мобилизации населения;

5) восстановление публичного управления на территориях и объектах, освобождённых от иностранных оккупантов или подвергшихся тотальным ракетно-бомбовым ударам, восстановление разрушенных или повреждённых (в результате военных действий) хозяйства и экономики, жилищного фонда и систем жизнеобеспечения на таких территориях.

В Российской Федерации специфические подходы и инструменты в государственном управлении в условиях военного времени определяются законодательством, в том числе (но не только) – Военной доктриной

Российской Федерации от 25.12.2014¹¹⁰³, Федеральным конституционным законом от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) «О военном положении»¹¹⁰⁴, Федеральным законом от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «Об обороне»¹¹⁰⁵, Федеральным законом от 26.02.1997 № 31-ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»¹¹⁰⁶, Федеральным законом от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности»¹¹⁰⁷.

Вопросы для самоконтроля к Главе 11

1. Перечислите особые условия реализации публичного управления.
2. Охарактеризуйте наиболее существенные детерминанты специфики условий военного времени для государственного управления.
3. Охарактеризуйте стратегические подходы в государственном управлении в условиях военного времени и применяемые инструментарию такого управления.
4. Раскройте основные концептуальные идеи Е.В. Охотского об антикризисном государственном управлении.

¹¹⁰³ Военная доктрина Российской Федерации / Утверждена Президентом Российской Федерации 25.12.2014 № Пр-2976 // Российская газета. – 30.12.2014. – № 298.

¹¹⁰⁴ Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.02.2002. – № 5. – Ст. 375. В ред. от 01.07.2017 – СПС «Гарант».

¹¹⁰⁵ Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.06.1996. – № 23. – Ст. 2750. В ред. от 26.07.2017 – СПС «Гарант».

¹¹⁰⁶ Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.03.1997. – № 9. – Ст. 1014. В ред. от 22.02.2017 – СПС «Гарант».

¹¹⁰⁷ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.01.2011. – № 1. – Ст. 2. В ред. от 05.10.2015 – СПС «Гарант».

ЧАСТЬ III. Теория девиантологии государственного управления

ГЛАВА 12. Предметно-объектная область теории девиантологии государственного управления, особенности и перспективы её становления

Целью науки является не открывать дверь в бесконечную мудрость, но устанавливать предел для бесконечных ошибок.

Бертольд Брехт

Глупость? Здесь может помочь только теория.

Уильям Эдвардс Деминг

Государство есть феномен, до сих пор досконально, исчерпывающе не изученный. Отчего в рухнувшем в результате государственного переворота (революции) государстве, словно руинированные остовы зданий, продолжают функционировать отдельные структурные фрагменты системы государственного управления?

В.И. Якунин, В.Э. Багдасарян и С.С. Сулакшин пишут: «Ликвидация института государства при непосредственном силовом воздействии на него ещё не означает гибели государственности. При высоком потенциале жизнеспособности общества и человека разрушенные институты власти будут восстановлены»¹¹⁰⁸.

За счёт каких ресурсов и до каких пределов этим «руинированным» фрагментам былого государства удаётся функционировать, каковы параметры функции затухания (угасания) государственной управленческой способности и деятельности в таких условиях, каковы глубинные ресурсы обеспечения негэнтропии системы государственного управления, резистентности и резильентности системы государственного управления к разрушительным воздействиям, – этим вопросам не находится релевантных и научно обоснованных ответов вне рамок теории девиантологии государственного управления.

Система государственного управления нередко выступает в роли классического «чёрного ящика»¹¹⁰⁹. По словам Г.В. Мальцева, «в ней развёртываются процессы самоорганизации и саморегуляции, скорее всего, в режиме “чёрного ящика”, т.е. они скрыты от наблюдателя и

¹¹⁰⁸ Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Новые технологии борьбы с российской государственностью. – М.: Научный эксперт, 2009. – 424 с. – С. 117.

¹¹⁰⁹ Система типа «чёрный ящик» – это система, в отношении которой полностью неизвестны закономерности её функционирования, а известны только входные и выходные сигналы. – *Прим. авт.*

непонятны для исследователя; установлению либо фиксации подлежит лишь финальный результат саморазвития, имеющий для системы конструктивное или деструктивное значение»¹¹¹⁰.

Важно также отметить, что в общей теории публичного управления (теории государственного и муниципального управления) и в практике государственного управления сегодня по умолчанию презюмируется, что условия, в которых реализуется такое управление, являются относительно благоприятными и вполне (или хотя бы даже приемлемо) определёнными, отношения в процессе государственного управления – вполне определёнными, подверженными нормальным и линейным зависимостям, подлежащими чёткой схематизации; должностные лица презюмируются как высококвалифицированные и высококомпетентные, безусловно лояльные государству и делающие всё всегда эффективно, безошибочно и надлежащим образом.

Но это не так практически всегда (наборы и весовые характеристики, правда, могут различаться). Подобных тепличных условий в реальности просто не существует. А вышеозначенный подход основан даже не на идеальной модели, а на примитивизации, на непозволительном упрощении весьма существенных аспектов государственного управления.

В действительности, органы государственного управления имеют дело с онтологией, развитием, нелинейным поведением и интерреляциями¹¹¹¹ сложных открытых динамических систем, имеют дело со стохастическими¹¹¹² процессами, с очень сложными и неявными детерминациями и связями, дезорганизациями и дисфункционализациями, развивающимися нелинейно и сложнопрогнозируемо, зачастую с нечёткими (или размытыми) множествами объектов управления, обладающих

¹¹¹⁰ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 467.

¹¹¹¹ **Нелинейный объект управления** (англ. – «nonlinear controlled object») – «объект управления, в математической модели функционирования которого хотя бы одна зависимость между координатами не может быть представлена линейной функцией» (Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 10). **Нелинейность системы** – «функциональная зависимость хотя бы одного из параметров системы от одного или нескольких параметров режима и (или) параметры режима связаны между собой нелинейными зависимостями» (Подобие и моделирование. Основные понятия. Терминология. Проект / Отв. ред. В.А. Веников / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии. – М.: Наука, 1987. – 16 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 113). – С. 11).

¹¹¹² **Стохастический объект управления** (англ. – «stochastic controlled object») – «объект управления, в математической модели функционирования которого хотя бы одна зависимость между координатами не может быть представлена линейной функцией» (Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 11).

инвариантностью и неоднозначными (гистерезисными) и динамическими характеристиками, в том числе слабоструктурированных и слабоформализованных объектов. И происходит это в неоднородных средах¹¹¹³.

Это усугубляется тем, что, как пишет В.Г. Вишняков, «с приходом к власти либералов в начале 1990-х годов начались перманентные реорганизации системы управления экономикой России... В Российской Федерации в результате многочисленных перестроек 1990-х годов сложилась эклектическая, крайне неустойчивая система государственного управления, в том числе и экономикой, неспособная целенаправленно регулировать её развитие. Дело дошло до заимствования не приспособленных для российских условий моделей “открытого правительства”, матричных и сетевых структур... И всё это – за рамками Конституции Российской Федерации, законов и подзаконных правовых актов России, регулирующих организацию и деятельность системы управления экономикой»¹¹¹⁴.

Кроме того, органы государственного управления сталкиваются с автономными внеправовыми (экстра-правовыми; от *«ad extra»* – вовне) нормативными порядками в разных сферах общественных отношений¹¹¹⁵. В числе управляемых объектов имеются самореферентные адаптивные и самоорганизующиеся системы управления (самоуправления).

В теории систем сложность означает не только нелинейность, но и наличие и взаимодействие огромного количества элементов с большим числом степеней свободы. Поведение отдельных элементов в сложных системах с огромным числом степеней свободы не может быть ни предсказано (с достаточной степенью точности), ни ретроспективно прослежено¹¹¹⁶. Самый очевидный пример: экономическая реальность

¹¹¹³ **Неоднородность системы или среды** – характеристика системы или среды, элементы которой имеют неодинаковые значения сходственных параметров (Подобие и моделирование. Основные понятия. Терминология. Проект / Отв. ред. В.А. Веников / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии. – М.: Наука, 1987. – 16 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 113). – С. 11).

¹¹¹⁴ Вишняков В.Г. Об укреплении правовых основ системы государственного управления экономикой // Законодательство и экономика. – 2014. – № 4.

¹¹¹⁵ См., например: Понкин И.В. Автономный внеправовой нормативный порядок в сфере религии и защита государством религиозных чувств и достоинства личности верующих // Религия и право. – 2014. – № 3. – С. 8–11; Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спортивных юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 87; Понкина А.И. Автономность спорта: Теоретико-правовое исследование / Комис. по спорт. праву Ассоц. юристов России; Нац. объединение спортивных юристов РФ. – М., 2013. – 102 с.; Понкина А.И., Понкин И.В. К вопросу о понятии и особенностях автономного внеправового нормативного порядка в области спорта // Вестник Пермского Университета. Сер. «Юридические науки». – 2016. – № 1. – С. 28–34.

¹¹¹⁶ Майнцер К. Сложность и самоорганизация. Возникновение новой науки и культуры на рубеже веков // <<http://spkurdyumov.ru/what/slozhnost-i-samoorganizaciya-vozniknovenie-novoj-nauki/>>.

характеризуется высокой сложностью, нелинейностью, неравновесностью и неопределённостью процессов¹¹¹⁷.

Согласно А.А. Колесникову, «существенное отличие стратегии технологической деятельности в начале XXI века состоит в освоении принципиально новых типов объектов и процессов, представляющих собой весьма сложные саморазвивающиеся макросистемы... Современные сложные системы разнообразной природы представляют собой комплекс различных подсистем, ... являются нелинейными, многомерными и многосвязными, в них протекают сложные переходные процессы и возникают критические и хаотические режимы. Проблемы автоматического управления такого рода динамическими суперсистемами являются весьма актуальными, чрезвычайно сложными и практически недоступными для существующей теории и методов управления»¹¹¹⁸.

Как пишут И.Р. Пригожин и Изабелла Стенгерс: «От каких предпосылок классической науки удалось избавиться современной науке? Как правило, от тех, которые были сосредоточены вокруг основополагающего тезиса, согласно которому на определённом уровне мир устроен просто... Подобная точка зрения представляется нам сегодня чрезмерным упрощением. Разделять её означает уподобляться тем, кто видит в зданиях лишь нагромождение кирпича. Но из одних и тех же кирпичей можно построить и фабричный корпус, и дворец, и храм. Лишь рассматривая здание как единое целое, мы обретаем способность воспринимать его как продукт эпохи, культуры, общества, стиля»¹¹¹⁹.

Современная действительность объективно предопределяет экспоненциальный рост численности, частоты рисков и неопределённостей, а также дефектов, дисфункций и иных патологий в государственном управлении, существенное увеличение тяжести их последствий.

Сегодня, пишет А.И. Пригожин, «в среде, охватываемой Большим Порядком, усиливается взаимосвязь всего со всем, накапливаются абсолютная и относительная сложности, нарастает неопределённость. И в такой-то среде нарастает вал изменений! Большой Порядок не выдерживает... Угроза дезорганизации острее, чем когда бы то ни было»¹¹²⁰.

¹¹¹⁷ Глазьев С.Ю., Ивантер В.В., Макаров В.Л., Некипелов А.Д. и др. О стратегии развития экономики России: Препринт / Под ред. С.Ю. Глазьева. – М.: ООИ РАН, 2011. – 48 с. – С. 3.

¹¹¹⁸ Колесников А.А. Предисловие // Синергетика и проблемы теории управления / Под ред. А.А. Колесникова. – М.: Физматлит, 2004. – 504 с. – С. 5–10. – С. 5.

¹¹¹⁹ Пригожин И.Р., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой: Пер. с англ. / Общ. ред. В.И. Аршинова, Ю.Л. Климонтовича и Ю.В. Сачкова. – М.: Прогресс, 1986. – 432 с. – С. 47.

¹¹²⁰ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 401.

Вполне логично в этих условиях, что вопросы обеспечения надёжности и управления производительностью в немалой степени сфокусированы на предотвращении ошибок и неудач в управлении¹¹²¹.

Назрела необходимость формирования полноценной теории девиантологии государственного управления. И этот тезис мы ещё разовьём далее.

Но помимо научного аспекта, весьма важен ещё и аспект образовательный. Сегодня при реализации образовательных программ по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» (как бакалавриата, так и магистратуры) вышеобозначенный комплекс вопросов в абсолютном большинстве случаев просто оставляется без должного внимания.

К сожалению, и Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление» (уровень магистратуры)¹¹²², и Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» (уровень бакалавриата)¹¹²³ не уделяют достаточного внимания этим вопросам, что ожидаемо понижает качество подготовки.

Единственно, пункт 5.4 Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» (уровень бакалавриата) устанавливает, что выпускник, освоивший программу бакалавриата, должен обладать в числе прочих и следующими профессиональными компетенциями: «умением... разрабатывать и эффективно исполнять управленческие решения, в том числе в условиях неопределённости и рисков; ... способностью использовать современные методы управления проектом, направленные на... определение рисков». Вышеуказанный стандарт магистерской подготовки не предусматривает даже такого.

¹¹²¹ Schaaf, van der T.W., Kanse L. Errors and Error Recovery [Ошибки и восстановление после ошибок] // Human Error and System Design and Management [Человеческая ошибка и система проектирования и управления] / P.F. Elzer, R.H. Kluwe and B. Boussoffara (Eds.). – London: Springer-Verlag, 2000. – xi; 217 p. – P. 27–38. – P. 27.

¹¹²² Приказ Минобрнауки России от 26.11.2014 № 1518 «Об утверждении Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление (уровень магистратуры)» / Зарегистрировано в Минюсте России 22.12.2014 № 35294 // Российская газета. – 04.02.2015. – № 21. В ред. от 13.07.2017 – СПС «Гарант».

¹¹²³ Приказ Минобрнауки России от 10.12.2014 № 1567 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата)» / Зарегистрировано в Минюсте России 05.02.2015 № 35894 // <<http://www.pravo.gov.ru>>. – 09.02.2015.

Актуальность и необходимость формирования полноценной теории девиантологии государственного управления обусловлены множеством факторов, из которых выше были обозначены лишь несколько.

В общей теории публичного управления насущно необходим отход от непопустительных упрощений и чрезмерной схематизации.

По словам Г.В. Мальцева, «классическая наука была уверена в своём праве упрощать и схематизировать изучаемые явления до степени, позволяющей выразить их в математически чёткой и ясной формуле... Синергетика оспаривает право науки упрощать и схематизировать. Во всяком случае, учёные не должны делать это применительно к сложным, открытым, динамическим системам, каковыми выступают огромное множество природных и все социальные системы. Отказ от простоты и точности знания, развенчание парадигм, направленных на линейность, обратимость, устойчивость, необходимость, законосообразность, причинность и т.п., – всё это, вместе взятое, погружает науку в атмосферу неопределённости, возможно, уже идущей на смену оптимистической уверенности учёных в прогрессирующем развитии человеческого знания о мире, в благодетельных результатах освоения человеком природы»¹¹²⁴.

Рассматриваемый комплекс теоретических и прикладных вопросов и практических проблем не оказался в полном исследовательском вакууме.

Работы по этому кусту тематических направлений известны¹¹²⁵. Но отдельные научные публикации в рассматриваемой области знаний

¹¹²⁴ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 91.

¹¹²⁵ В России издано весьма немного работ, в числе которых выделим нижеследующие: Куриц С.Я., Воробьев В.П. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права. – М.: МГИМО(У) МИД России, 2009. – 472 с.; Куриц С.Я., Воробьев В.П. Болезни Государства. Диагностика патологий системы государственного управления и конституционного права. Изд. 2-е, исправл. и дополн. – М.: Национальное обозрение, 2010. – 504 с.; Тихомиров Ю.А. Риск в фокусе правового регулирования // Риск в сфере публичного и частного права: Коллективная монография / Под науч. ред. Ю.А. Тихомирова, М.А. Лапиной; Финансовый университет при Правительстве РФ. – М.: От и до, 2014. – 310 с. – С. 6–22; Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами (опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции). – М.: Изд-во РУДН, 2000; Яковлев А.Ю. Системные сбои в государственном управлении и их последствия: исследование вопроса на примере Индии // Ars Administrandi. – 2012. – № 3. – С. 85–100; Бочарникова Н.А. Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления. – Воронеж: Научная книга, 2013. – 191 с.; Печёрская Е.В. Политические механизмы дисфункциональных проявлений государственной власти и управления в ходе административных реформ в Российской Федерации: Дис. канд. политич. наук: 23.00.02 / Южно-Российский институт управления РАНХиГС при Президенте РФ. – Ростов-на-Дону, 2015. – 167 с.; Зинченко Г.П. Государственная служба: дисфункции и девиации // Чиновник. – 2002. – № 1; Банных Г.А. Управленческие аномалии в государственной гражданской службе // Чиновник. – 2005. – № 6; Курнышева И.Р. Дисфункции в системе государственного

пока не позволили создать стройную и полноохватную теорию девиантологии.

Объективно, на сегодня **теория девиантологии государственного управления** – это «расширяющийся системный комплекс знаний», находящийся в стадии генезиса и тестирования, это – формирующаяся наука.

Как писал Ханс-Адам II, Правящий Князь Лихтенштейна, «критика существующих систем общественного устройства и разработка систем более совершенных – процесс увлекательный и приносящий известное интеллектуальное удовлетворение»¹¹²⁶.

Однако разрабатываемая теория девиантологии государственного управления должна быть релевантна, должна быть научно обоснованной, иметь адекватные референции к практике.

«Теорию писать очень сложно, – говорил Г.В. Атаманчук. – Знание приобретает свойство теории тогда, когда оно систематизировано на доказательных основаниях, подвержено массовой и свободной выверке фактами, событиями и явлениями жизни, звучит убедительно для многих и испытывается ими при решении проблем, сохраняет ценность своих положений и выводов в течение длительного времени, освещает поиск новых форм и подходов в ведении тех или иных дел»¹¹²⁷.

Для построения полновесной и релевантной теории девиантологии государственного управления (с максимально возможно достижимыми точностью и однозначностью логических оснований и ключевых понятий) в настоящее время недостаточно доступных и верифицируемых массивов эмпирических данных. Дополнительные сложности проистекают из неопределённостей, с которыми сопряжено государственное управление, а также закрытости информации о выявляемых самим государством сбоях, ошибках и иных дефектах государственного управления, дисфункциях в государственном управлении, провалах в государственной политике.

управления социально-экономическим развитием // Экономист. – 2014. – № 5; Романов В.Л. Самоорганизация и государственность. – М.: РАГС, 2000; Саликов М.С. Дефекты в конституционном праве и федеративном строительстве // Материалы МНПК. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова (г. Москва, 28–31.03.2007) / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. – 720 с.; Тарасенко Ф.П. О роли ошибок в управленческой деятельности // Проблемы управления в социальных системах. – 2011. – Т. 2. – № 4. – С. 30–48; Роганов С.В. Советский коллапс и смерть. «Коллапсология»: методологический экстрим? // <<http://gefeter.ru/archive/10945>>. – 25.12.2013; Кара-Мурза С.Г. Кризисное обществоведение. Ч. I. – М.: Научный эксперт, 2011; Кара-Мурза С.Г. Демонтаж народа. – М.: Алгоритм, 2007. – 704 с.; Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти // Полис. – 2011. – № 5. – С. 70–98.

¹¹²⁶ Ханс-Адам II, Правящий Князь Лихтенштейна. Государство в третьем тысячелетии: Пер. с англ. А.Б. Мухаметшина. – М.: Инфотропик Медиа, 2012. – 320 с. – С. 239.

¹¹²⁷ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с. – С. 19–20.

Впрочем, как пишут Эш Эмин и Нигель Трифт, в любом случае «разработка теории – это гибридная сборка (конструкт) из верифицируемых пропозиций и возможных интерпретаций (объяснений), проистекающих из ощущения и познания мира..., и их абстрактных осмыслений... И в качестве такой сборки любая теория всегда является неполной, потенциально совершенствуемой и всегда пронизана какими-то несоответствиями. Это – предмет вечного приложения усилий, а не законченный шаблон»¹¹²⁸.

Фундаментальных оснований для субстантивности и самореферентности теории девиантологии государственного управления, для её становления как самостоятельного научного направления сегодня уже достаточно. У этой формирующейся теории имеются устойчивые связи со следующими научными отраслями и направлениями: общая теория управления, общая теория систем и теория динамических систем, юриспруденция (прежде всего – административно-правовая и конституционно-правовая науки, теория права и государства), экономика, конфликтология, теория сложности, теория самоорганизации, теория автономности¹¹²⁹ и др.

Имеются референции и к общей теории девиантологии.

Как утверждает Я.И. Гилинский, «развитие (*step by step*) девиантологической теории и эмпирической базы закономерно привело к формированию относительно самостоятельных научных направлений внутри девиантологии... Диверсификация девиантологии сопровождается её интеграцией с другими науками и их взаимовлиянием... Отдалённой перспективой остаётся создание общей теории девиантности»¹¹³⁰.

У теории девиантологии государственного управления обнаруживаются и исторические корни.

Определённые концептуальные и методологические подходы теория девиантологии государственного управления заимствует у Платона, Аристотеля, Никколо Макиавелли, русских правоведов XIX века и начала XX века, многих других мыслителей.

В концепции так называемой «тектологии» (иначе – «всеобщая организационная наука») – научной концепции, разработанной учёным-экономистом А.А. Богдановым в 20-х годах XX века¹¹³¹, вводилось и

¹¹²⁸ Amin A., Thrift N. What's Left? Just the Future [Что осталось? Просто будущее] // *Antipode*. – 2005, March. – Vol. 37. – Issue 2. – P. 220–238. – P. 223.

¹¹²⁹ См.: *Autonomy in the Law [Автономность в праве]* / Edited by M. Sellers. – Dordrecht (The Netherlands): Springer, 2008. – ix; 179 p.; *Понкина А.И.* Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комис. по спорт. праву Асс. юристов России; Нац. объединение спортивных юристов РФ. – М., 2013. – 143 с.

¹¹³⁰ *Гилинский Я.И.* Девиантность, преступность и социальный контроль в «новом мире»: Сборник статей. – СПб.: Алеф-Пресс, 2012. – 352 с. – С. 8, 9, 12.

¹¹³¹ *Богданов А.А.* Тектология: (Всеобщая организационная наука). В 2 кн.: Кн. 1 / Отв. ред. Л.И. Абалкин / Отделение экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. – М.: Экономика, 1989. – 304 с.; *Богданов А.А.* Тектология: (Всеобщая организационная

исследовалось понятие «дезингрессия», интерпретируемое им как «основная форма дезорганизации» системы.

Настоящее издание вносит вклад в формирование научного направления девиантологии государственного управления (в рамках общей теории публичного управления), посвящено основным понятиям, исследовательским системам координат, направлениям и концептам девиантологии государственного управления. При этом дефектология государственного управления выступает лишь составной частью теории девиантологии государственного управления, её разделом.

Девиантология государственного управления обладает исключительной важностью для минимизации и исключения проблемы примитивизированного, редундантно упрощённого понимания и соответствующей неадекватной интерпретации многих сущностных моментов в рамках общей теории публичного управления.

Предметом исследования девиантологии государственного управления как направления научного познания (в рамках общей теории публичного управления) являются отклоняющиеся от установленных норм и стандартов (девиантные) состояния и трансформации системы государственного управления и государства в целом, а также процессы государственного управления (в том числе дефекты и дисфункции государственного управления), причины и последствия девиаций в государственном управлении, детерминанты дезорганизации и энтропийных¹¹³² процессов в государственном управлении, причинно-следственные связи и последствия актуализации и воплощения указанных детерминантов, способы и инструменты искусственной дезорганизации государственности, детерминанты порядка и негэнтропии в системе государственного управления, неопределённости и риски в государственном управлении, методы обеспечения резистентности и резильентности системы государственного управления к негативным факторам, а также многообразию (связанных с вышеуказанным) отношений, ситуационных реакций и процессов.

Согласно С.В. Роганову, «анализ причин структурного дисбаланса сложных обществ, который завершается стремительным исчезновением государства, и модели анализа обществ после коллапса – распада / дезинтеграции являются разными проблемными полями»¹¹³³. Поэтому теория девиантологии государственного управления должна

наука). В 2 кн.: Кн. 2 / Отв. ред. Л.И. Абалкин / Отделение экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. – М.: Экономика, 1989. – 351 с.

¹¹³² Это понятие всё больше входит в употребление в разных науках. См., например: *Гумилев Л.Н.* Этногенез и биосфера Земли. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1989. – С. 101; *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 254.

¹¹³³ *Роганов С.В.* Советский коллапс и смерть. «Коллапсология»: методологический экстрим? // <<http://gefter.ru/archive/10945>>. – 25.12.2013.

включать в себя и раздел, исследующий состояние общества и государства **после** разрушения государства.

Важнейшей задачей теории девиантологии государственного управления следует назвать проработку и уточнение смыслов основных понятий.

Согласно Г.О. Винокуру, термины – это не особые слова, а «слова в особой функции» – номинативной: «особая функция, в которой выступает слово в качестве термина, – это функция названия»¹¹³⁴.

Однако здесь у теории девиантологии государственного управления есть свои камни преткновения.

«Прославленная приверженность юристов к правовым определениям, – писал Г.В. Мальцев, – с давних пор сосуществовала с осторожностью и недоверием тех же юристов к тем же определениям. “*Omnis definitio in jure civili periculosa est: parum est enim, ut non subverti possit*” – “всякое определение в гражданском праве опасно, ибо мало случаев, когда оно не может быть опровергнуто”. Опасный момент юридической дефиниции скрыт не столько в её способности устаревать, сколько в изначальной неясности и неполноте»¹¹³⁵.

Научному направлению, исследующему неопределённости и энтропию в государственном управлении, сложно добиться идеальной чёткости и/или исчерпывающей однозначности предлагаемых формулировок дефиниций или наборов дистинктивных признаков по линейке основных понятий.

«Наука – это очень человеческая форма знания, – писал Джэйкоб Броновски. – Мы всегда на грани известного, мы всегда чувствуем наперёд для того, чтобы надеяться. Каждое суждение в науке стоит на краю ошибки... Наука является данью уважения к тому, что мы можем знать, хотя мы склонны ошибаться»¹¹³⁶.

Сказанное весьма актуально для теории девиантологии государственного управления в части её эмпирической основы.

Впрочем, без всего этого всё равно не обойтись, ибо, как писал Джованни Сартори, «поскольку мы узники выбираемых нами слов, нам лучше выбирать их хорошо»¹¹³⁷. Впрочем, по Сэмюэлю Джонсону, «словарь

¹¹³⁴ Винокур Г.О. О некоторых явлениях словообразования русской технической терминологии // Труды МИФЛИ. Т. 5. – М., 1939. – С. 5–6.

¹¹³⁵ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 715.

¹¹³⁶ Bronowski J. The Ascent of Man [Восхождение человека]. – Boston (Massachusetts, USA): Little, Brown & Company, 1973. – P. 374.

¹¹³⁷ Sartori G. Guidelines for Concept Analysis [Гид по концептуальному анализу] // Social Science Concepts: A Systematic Analysis / Ed. G. Sartori. – Beverly Hills: Sage, 1984. – P. 60.

– всё равно что часы; даже самые плохие лучше, чем никакие, и даже от самых лучших из них нельзя ожидать абсолютной точности»¹¹³⁸.

Вопросы для самоконтроля к Главе 12

1. Раскройте ключевые концептуальные основы теории девиантологии государственного управления.

2. Охарактеризуйте существующие научные концепции, относящиеся к тематическому горизонту девиантологии государственного управления. Работы каких отечественных авторов можно здесь выделить?

¹¹³⁸ Цит. по: *Сергеев А.* Словарей без ошибок не бывает // Независимая газета. – 15.09.2004.

ГЛАВА 13. Неопределённости и риски в государственном управлении

§ 13.1. Неопределённости в государственном управлении

Существуют известные известные. Это вещи, о которых мы знаем, что мы их знаем. Существуют известные неизвестные. Это вещи, о которых мы знаем, что мы их не знаем. Но ещё существуют неизвестные неизвестные. Это вещи, о которых мы не знаем, что мы их не знаем.

Дональд Рамсфелд, министр обороны США, 12.02.2002

По воле Божьей мы вынуждены довольствоваться только, позволю себе сказать, полумраком вероятности.

Джон Локк

Абрис вопроса

Государственное управление на практике проектируется, программируется и реализуется, как правило, таким образом, как если бы это происходило в условиях высокой степени определённости (в условиях отсутствия факторов индетерминированности), тогда как это не так.

В действительности, государственное управление по многим направлениям по факту осуществляется именно в условиях неопределённости¹¹³⁹ (англ. – «*uncertainty*», франц. – «*l'incertitude*»), нередко весьма многочисленных и высоких по своим значениям.

Заметим, речь не о таких дефектах государственного управления, как вызванные человеческой небрежностью недостатки определённости в целеполагании и программировании в государственном управлении (в формулировках документов), что, понятно, влечёт за собой ошибки, сбои и дисфункции в государственном управлении, обуславливает нереализуемость стратегических планов развития и падение управленческой способности государства. Речь в данном разделе идёт об ином.

¹¹³⁹ *Weber J.A. Understanding the dimensions of uncertainty in public administration [Понимание измерений неопределённости в публичном управлении] // Contemporary debates in public administration / Ed. by A. Dhameja. – New Delhi: PHI Learning Pvt. Ltd., 2003. – 396 p. – P. 58–70. – P. 60.*

Само существование неопределённости, – пишет Н.И. Ялманов, – свидетельствует о признании ограничений, налагаемых на рациональность, обуславливает неточность, противоречивость или неясность целей¹¹⁴⁰.

Понятие, природа, содержание и значение неопределённостей в государственном управлении

«Уже в конце XX века стало понятно, – отмечает Л.В. Сморгунов, – что системные объекты имеют более сложные параметры и большую степень неопределённости в развитии... Неустойчивость и неопределённость в государственном управлении связаны с ресурсами и процессами, которые стали определять государственное управление»¹¹⁴¹.

По словам Лео Няпинена (со ссылкой на И.Р. Пригожина и И.М. Гельфанда), «мир, рассматриваемый как единое целое, включая человека, характеризуется фундаментальным индетерминизмом»¹¹⁴².

«Наши знания о ходе дел в обществе и в природе тонут в тумане неопределённости. Вера в определённость – будь это вера в историческую неизбежность, в прочность системы международных договоров или в экстраемальные приёмы экономической политики – бывала причиной многих бед. При выработке политических решений, оказывающих широкое влияние на жизнь отдельных людей или общества в целом, необходима особая осторожность, потому что нам не дано предугадать последствия», – писал Кеннет Эрроу¹¹⁴³.

Как объяснял в 1921 году в своей книге «Риск, неопределённость и прибыль» Фрэнк Найт, в экономике проблема неопределённости неизбежна, потому что сам экономический процесс нацелен в будущее¹¹⁴⁴.

Рут Хаббард и Жиль Паке подчёркивают, что «в этом неопределённом (“квантовом”) мире, “никто и ни за что всецело не является ответственным”¹¹⁴⁵. Это вынуждает управленческую систему развиваться, преобразовываться (через ряд циклов адаптации на

¹¹⁴⁰ Ялманов Н.И. Риск и неопределённость в процессе принятия политических решений // Вопросы управления. – 2012. – № 1 (18). – С. 41–45.

¹¹⁴¹ Сморгунов Л.В. «Управляемость и неопределённость» // <<http://vz.ru/opinions/2013/10/23/656354.html>>. – 23.10.2013.

¹¹⁴² Няпинен Л. Программа Ильи Пригожина перестройки традиционной физики и вытекающие из неё заключения для понимания социальных проблем // Синергетическая парадигма. Когнитивно-коммуникативные стратегии современного научного познания. – М.: Прогресс-Традиция, 2004. – 560 с. – С. 24–51. – С. 32.

¹¹⁴³ Arrow K.J. I Know a Hawk from a Handsaw // Eminent Economists: Their Life and Philosophies / Ed. of M. Szenberg. – Cambridge: Cambridge University Press, 1992. – P. 42–50. Перевод цит. по: Бернштейн П.Л. Против богов. Укрощение риска: Пер. с англ. – М.: Олимп-Бизнес, 2000. – 396 с. – С. 221.

¹¹⁴⁴ Knight F.H. Risk, Uncertainty and Profit [Риск, неопределённость и прибыль]. – Boston – New York: Houghton Mifflin Company, 1921.

¹¹⁴⁵ Cleveland H. Nobody in Charge [Никто не обременён ответственностью]. – San Francisco (CA, USA): Jossey-Bass, 2002.

протяжении длительных периодов) таким образом, чтобы приспособиться к присутствию многочисленных влияющих сторон (“активных игроков”), чтобы отреагировать на множественность групп, владеющих частями объёмов ресурсов, власти и информации, обеспечивая необходимые эластичность и амплификацию¹¹⁴⁶ действий. Конечным результатом этих изменений является система управления с многочисленными влияющими сторонами, построенная на ненадёжных механизмах контроля, в преследовании небрежно очерченных и сформулированных целей, в среде, которая постоянно находится в состоянии движения»¹¹⁴⁷.

Согласно А.И. Пригожину, «высокая неопределённость процесса оборачивается малой его управляемостью»¹¹⁴⁸.

Понятие неопределённости интерпретируется в ряде толковых словарей как не вполне отчётливый, неточный, неясный или уклончивый ответ.

Неопределённости сопровождали практику государственного управления всегда.

По словам Ллойда Нельсона, «наиболее важные числа, нужные для управления любой организацией, как правило, неизвестны и количественно неопределимы»¹¹⁴⁹.

К примеру, Найоми Кейден только применительно к бюджетированию выделяет пять ключевых групп неопределённостей¹¹⁵⁰.

В настоящее время фиксируется экспоненциальный рост как численности и многообразия неопределённостей в государственном управлении, так и их значения в части влияния на процесс и результаты государственного управления.

По словам премьер-министра Великобритании Дэвида Кэмерона, в целом «мир сегодня стал более опасным и неопределённым»¹¹⁵¹.

Нельзя сказать, что законодательство и техническое регулирование в России проигнорировали рассматриваемый феномен. Но и надлежащим отражение этих вопросов в законодательстве Российской Федерации тоже назвать не представляется возможным.

¹¹⁴⁶ От лат. «*amplificatio*» – развёртывание, расширение, распространение.

¹¹⁴⁷ Hubbard R., Paquet G. The Black Hole of Public Administration [Чёрная дыра публичного управления]. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – xviii; 519 p. – P. 202.

¹¹⁴⁸ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 381.

¹¹⁴⁹ Nelson L.S. The Shewhart Control Chart-Tests for Special Causes [Контрольные диаграммы Шехварта-тесты для особых случаев] // Journal of Quality Technology. – 1984, October. – Vol. 16. – № 4. – P. 237–239.

¹¹⁵⁰ Кейден Н. Государственное бюджетирование в неопределённой и нестабильной среде // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 800 с. – С. 536–552. – С. 546.

¹¹⁵¹ «Мир сегодня стал более опасным и неопределённым». Дэвид Кэмерон анонсировал увеличение оборонного бюджета Великобритании // <<http://www.kommersant.ru/doc/2860952>>. – 23.11.2015.

Примечание 5 к пункту 1.1 Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 51897-2011 / Руководства ИСО 73:2009 от 16.11.2011 «Менеджмент риска. Термины и определения»¹¹⁵² и примечание 5 к пункту 3.1 Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 51901.21-2012 от 29.11.2012 «Менеджмент риска. Реестр риска. Общие положения»¹¹⁵³ содержат такое определение: «Неопределённость – это состояние полного или частичного отсутствия информации, необходимой для понимания события, его последствий и их вероятностей».

Однако данное определение является слишком кратким, недостаточно содержательно ёмким для наших целей.

Выведение содержания понятия «неопределённость» только из отсутствия информации является недостаточным и методологически упречным, если не уточнить, что речь идёт о том, что эта информация в необходимом объёме, с необходимыми адекватностью и релевантностью, в принципе, не может быть получена в данных условиях референтным должностным лицом (или иным добросовестно осуществляющим релевантные действия компетентным лицом на этой, сопоставимой или смежной должностной позиции) или органом государственного управления.

И.М. Волков и М.В. Грачева описывают неопределённость как «неточность и неполноту информации об условиях (сценариях) реализации проекта, в том числе связанных с ними затратах и результатах», указывая, что «результаты проявления неопределённости могут быть: а) положительными (прибыль, доход, другая выгода); б) отрицательными (ущерб, потери, убытки); в) нулевыми (бесприбыльность, но и безубыточность)»¹¹⁵⁴.

Обращаясь к понятию неопределённости вообще и неопределённости в государственном управлении в частности, обоснованно привести классификации источников и природы неопределённостей, предложенные Н.Н. Воробьевым в его разделе «Добавление» в монографии Джона фон Неймана и Оскара Моргенштерна «Теория игр и экономическое поведение»:

1) правила игры могут допускать такое разнообразие партий, что априорное предсказание исхода каждой партии практически невозможно, хотя с принципиальной точки зрения, если отвлечься от различия между потенциальной осуществимостью и реальной осуществимостью, никаких

¹¹⁵² ГОСТ Р 51897-2011 / Руководство ИСО 73:2009. Национальный стандарт Российской Федерации. «Менеджмент риска. Термины и определения» / Утверждён и введён в действие Приказом Росстандарта от 16.11.2011 № 548-ст. – М.: Стандартинформ, 2012.

¹¹⁵³ ГОСТ Р 51901.21-2012. Национальный стандарт Российской Федерации. «Менеджмент риска. Реестр риска. Общие положения» / Утверждён и введён в действие Приказом Росстандарта от 29.11.2012 № 1285-ст. – М.: Стандартинформ, 2014.

¹¹⁵⁴ Волков И.М., Грачева М.В. Проектный анализ: Продвинутый курс. – М.: Инфра-М, 2009. – 495 с. – С. 269, 478.

препятствий для такого предсказания нет. Источники неопределённости этого типа можно назвать комбинаторными, а игры, для непредсказуемости исхода которых комбинаторные причины оказываются решающими, – комбинаторными играми; явно выраженной комбинаторной игрой являются шахматы;

2) влияние случайных факторов как источник неопределённости исхода игры. Случайное может появляться в игре либо как результат действия тех или иных «стихийных сил», либо в результате сознательных поступков участвующих в процессе игры людей, которые осуществляют специальным образом организованные «рандомизированные» действия (бросание монеты или кости, использование таблиц случайных чисел и т.д.);

3) третий источник неопределённости исхода игры имеет стратегическое происхождение: игрок может не знать, какого образа действий придерживается его противник. В отличие от двух предыдущих источников неопределённости, этот является игровым по существу. Он даёт неопределённость, исходящую от другого участника игры, который может быть как реальным (человек, коллектив), так и условным (природа, обстоятельства). Игры, в которых неопределённость исхода возникает по указанной стратегической причине, называются стратегическими играми и в их чистом виде распространены сравнительно редко¹¹⁵⁵.

К примеру, к числу сложнейших проблем, с которыми сталкиваются органы публичной администрации при осуществлении публичного управления городом, относится недостаток практической оценки влияния государственной политики на темпы и направления городского развития, поскольку предметно-объектной области публичного управления в этом случае свойственны нелинейные причинно-следственные связи и закономерности, а также детерминированные таковыми сложные процессы нелинейного поведения и реагирования управляемых объектов (как сложных, открытых, динамических систем) в ответ на управляющие воздействия.

Согласно Ю. Попкову, «классическая модель системы и среды строится на гипотезе о том, что состояние системы в бесконечно малой степени влияет на внешнюю среду и, следовательно, не меняет свойств последней. Для городской системы эта гипотеза оказывается неверной. Городская система, испытывая на себе влияние внешней среды, сама в значительной степени воздействует на её состояние. Однако несмотря на своеобразие городской системы, в ней проявляются и некоторые общие для макросистем свойства. Это, прежде всего, двухуровневая природа процессов, происходящих в городской системе. Она проявляется и при пространственной

¹¹⁵⁵ Воробьев Н.Н. Развитие теории игр // Нейман, фон Дж., Моргенштерн О. Теория игр и экономическое поведение: Пер. с англ. под ред. и с доб. Н.Н. Воробьева. – М.: Наука, 1970. – 708 с. – С. 634–635.

организации системы, и при взаимодействии составляющих её подсистем, и при управлении процессами городского развития. Причём, в отличие от систем экономического объёма, где микроуровень играет пока вспомогательную роль, микропроцессы, происходящие в городских системах (миграции населения, взаимодействие подсистем и т.д.), определяют их основные свойства. В этом смысле более глубокие аналогии существуют между городскими и термодинамическими системами»¹¹⁵⁶.

Нередко реакция города на управленческие воздействия крайне сложно предсказуема. Как пишет Джейн Джекобс (ещё раз приведём эту цитату), «никакое искусство градостроительства и никакая градостроительная наука не могут воспрепятствовать гниению (и апатии, которая ему предшествует) на всё более обширных городских пространствах. И никак нельзя успокоительно объяснить это гниение нехваткой возможностей для того, чтобы применить искусство городского проектирования. Применено оно или нет – не имеет, судя по всему, большого значения... В одном большом городе за другим гниют именно те зоны, которым, по теории градостроительства, гнить не положено. И что столь же важно, хоть и не так бросается в глаза: в одном большом городе за другим именно те зоны, которым по теории градостроительства положено гнить, отказываются это делать. Большие города – это гигантские лаборатории проб и ошибок, успехов и неудач»¹¹⁵⁷.

Уоддингтон приводит пример: программа ликвидации трущоб вместо того, чтобы улучшить, ещё более ухудшает ситуацию. Новые здания, построенные на месте снесённых, привлекают в район большее число людей, но если их занятость не обеспечивается, то они продолжают оставаться бедными, а их жилища становятся ещё более перенаселёнными¹¹⁵⁸.

Согласно нашей авторской дефиниции, **неопределённость** – субъективно отражаемые и/или объективно существующие состояния (условия) среды, особенности процесса, состояния управляющей системы и/или предметно-объектной области управления, детерминирующие критически низкую и/или стремящуюся к нулю возможность адекватных, своевременных и прагматически релевантных оцениваемости и прогнозируемости особенностей поведения объектов, течения текущих и будущих процессов, возможностей (вероятностей) наступления событий (в том числе случайных) и складывания ситуаций (в том числе эксцессных),

¹¹⁵⁶ См.: Полков Ю. Книга А.Дж. Вильсона и теория макросистем (от редактора перевода) // Вильсон А.Дж. Энтропийные методы моделирования сложных систем. – М.: Наука, 1978. – 248 с. – С. 11.

¹¹⁵⁷ Джекобс Д. Смерть и жизнь больших американских городов: Пер. с англ. – М.: Новое издательство, 2011. – 460 с. – С. 19–20.

¹¹⁵⁸ Waddington C.H. Tools for Thought [Инструменты для размышлений]. – St. Albans: Paladin, 1976. – P. 228.

результатов воздействий (прикладываемых усилий) и сопряжённых с ними затрат, степени управляемости объектов управления и их подверженности/ригидности к управленческому воздействию и влиянию, возможных и наиболее вероятных изменений условий и сценариев реализации и результатов (последствий) проекта (процесса), а также детерминирующие редуцированность (вплоть до нуля) возможности управления таковыми состояниями, условиями, сценариями, результатами и последствиями.

Неопределённости являются неотъемлемой частью процесса принятия решений в рамках и в процессе государственного управления, оказывают значительное влияние на процессы и результаты принятия управленческих решений, являются реальным и неизбежным фактором при проектировании, программировании, принятии и реализации таких решений во многих ситуациях при осуществлении государственного управления.

Причины неопределённостей и классификации неопределённостей в государственном управлении

Как пишет А.И. Пригожин, «почему так непродуманны указы президента, приказы директоров, законы парламентов? Потому что если их как следует продумывать, они вообще не появятся. Темп жизни заставляет реагировать пусть не точно, но быстро. Скорость важнее качества. Случайности и ошибки, незнание и иллюзии – в них причины и следствия растущей неопределённости»¹¹⁵⁹.

По А.Л. Фрадкову, «особенностью, существенной при построении высококачественных систем управления, является неопределённость характеристик объекта управления и внешних воздействий... Причины неопределённости разнообразны»¹¹⁶⁰.

Согласно нашей концепции, в качестве **наиболее существенных причин (источников) неопределённостей в государственном управлении** обоснованно выделять нижеследующие:

1) объективно обусловленная ограниченность человеческих возможностей (даже усиленных и ускоренных компьютерными мощностями) охватывать, сколь-нибудь достаточно понимать и учитывать всё многообразие референтных факторов, **точек бифуркации**¹¹⁶¹ и

¹¹⁵⁹ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 10.

¹¹⁶⁰ Фрадков А.Л. Адаптивное управление в сложных системах: беспорядковые методы. – М.: Наука; Гл. ред. физ.-мат. лит., 1990. – 296 с. – С. 11.

¹¹⁶¹ **Точка бифуркации** – критическое состояние системы, при котором таковая приобретает качества неустойчивости по отношению к флуктуациям и которое влечёт неопределённость в том, трансформируется ли (перейдёт ли) система в состояние хаотизации (энтропии) или, по крайней мере, в состояние существенно более низкого

возможных сценариев в процессах государственного управления, тем более – управлять всем этим; достаточно часто источником неопределённости в государственном управлении становится, по словам Найоми Кейден, «ощущение того, что мы должны справиться с беспрецедентными и уникальными проблемами»¹¹⁶², однако человеческие возможности могут быть много меньшими, нежели желания и вытекающие из них планируемые действия;

2) неполнота, непоследовательность и неточность информации, на основании которой проектируются, принимаются и реализуются управленческие решения;

3) интегрированность некоторых принимаемых управленческих решений в сложные комплексные системы с нелинейными и неравновесными внутривидовыми связями и влияниями и трудно прогнозируемыми межэлементными взаимодействиями;

4) сложности оценки управляемости предметно-объектной области государственного управления и её подверженности или, напротив, ригидности (невосприимчивости, устойчивости к воздействию) и резистентности (сопротивляемости) к государственному управленческому воздействию или влиянию («инвазии»); по большей части, предметно-объектная область государственного управления пребывает в динамическом состоянии (с нелинейными параметрами изменений) и очень сложно поддаётся типизации и формализации, объективно может обладать качествами существенно сниженной управляемости и ригидностью к государственному управленческому воздействию или влиянию; анизотропность¹¹⁶³ отдельных сегментов предметно-объектной области государственного управления; в России сказанное усугубляется масштабами страны;

5) недостаток необходимых временных ресурсов;

6) неоправданная поспешность внедрения инноваций в государственное управление (как отмечает Паоло Таска, «инновация развивается по экспоненте, а с ней появляется и развивается неопределённость»¹¹⁶⁴);

7) крайне низкие в действительности (асимптотически приближающиеся к нулю в настоящее время) возможности прогнозирования крупных природных стихийных бедствий, низкие возможности предупреждения техногенных катастроф;

уровня упорядоченности, либо, напротив, система перейдёт на новый уровень, с существенно более высокой упорядоченностью и новыми качествами. – *Прим. авт.*

¹¹⁶² Кейден Н. Государственное бюджетирование в неопределённой и нестабильной среде // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 800 с. – С. 536–552. – С. 546.

¹¹⁶³ **Анизотропия** – понятие, отражающее неоднородность свойств среды в разных направлениях внутри этой среды. – *Прим. авт.*

¹¹⁶⁴ Цит. по: Дмитрий Медведев принял участие в пленарном заседании форума на тему «Право в глобальном контексте» // <<http://government.ru/news/27692/>>. – 17.05.2017.

Возвращаясь к упомянутому выше понятию точки бифуркации¹¹⁶⁵, отметим, что, по О.В. Волоху и Е.В. Безвиконной, источником неустойчивости и неравновесности системы вполне могут становиться флуктуации (случайные элементы)¹¹⁶⁶. Как пишут И.Р. Пригожин и Изабелла Стенгерс, «когда система, эволюционируя, достигает точки бифуркации, детерминистическое описание становится непригодным. Флуктуация вынуждает систему выбрать ту ветвь, по которой будет происходить дальнейшая эволюция системы. Переход через бифуркацию – такой же случайный процесс, как бросание монеты»¹¹⁶⁷. В особой точке бифуркации (критическое состояние, «порог устойчивости движения системы»¹¹⁶⁸), указывают О.В. Волох и Е.В. Безвиконная, «флуктуация достигает наивысшей силы, доминируя над детерминистическими законами, что приводит к разрушению организации системы... Случайные флуктуации параметров сложной системы выполняют особую функцию в её эволюции»¹¹⁶⁹.

Детерминанты и последствия актуализации неопределённостей, с которыми сопряжено государственное управление, и последствия трансформации этих неопределённостей в конкретные определённые влияющие (или жёстко воздействующие) факторы характеризуются некоторыми чертами, схожими с детерминантами и последствиями

¹¹⁶⁵ В частности, как пишет В.И. Слободчиков, «фактически общество потребления оказалось сегодня в критической точке бифуркации: либо начало духовно-нравственного возрождения, либо движение к гуманитарной катастрофе, в которой не останется ни сверхдержав, ни социальных лидеров, ни аутсайдеров» (*Слободчиков В.И. Психология становления и развития человека в образовании (Доклад) // Вестник СПбГУ. Сер. 16 «Психология. Педагогика». – 2016. – № 1. – С. 100–108. – С. 105*).

По словам Иммануила Валлерстайна, «мир находится на перепутье. Хаос сменится новым порядком, отличным от известного нам. Отличным, но не обязательно более совершенным... Привилегированные группы попытаются создать систему нового типа – отрицающую равенство, иерархическую, но устойчивую. На их стороне преимущества власти и денег, они располагают огромными интеллектуальными ресурсами. Они, безусловно, способны выступить с разумными и реализуемыми на практике предложениями... **Сегодня система находится в точке бифуркации.** Её разбалансированность очень сильна, а направление развития может быть определено самыми незначительными факторами» (*Валлерстайн И. Конец знакомого мира: Социология XXI века: Пер. с англ. под ред. В.И. Иноземцева. – М.: Логос, 2004. – 368 с. – С. 46*).

¹¹⁶⁶ *Волох О.В., Безвиконная Е.В. Самоуправление в системе публичного управления в России: синергетический подход. – М.: Логос, 2010. – 328 с. – С. 40.*

¹¹⁶⁷ *Пригожин И.Р., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой: Пер. с англ. / Общ. ред. В.И. Аршинова, Ю.Л. Климонтовича и Ю.В. Сачкова. – М.: Прогресс, 1986. – 432 с. – С. 236–237.*

¹¹⁶⁸ *Пригожин И.Р., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой: Пер. с англ. / Общ. ред. В.И. Аршинова, Ю.Л. Климонтовича и Ю.В. Сачкова. – М.: Прогресс, 1986. – 432 с. – С. 250. См. также: Булетова Н.Е. Управление траекторией развития региональной эколого-экономической системы. – Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала РАНХиГС, 2013. – 240 с. – С. 86.*

¹¹⁶⁹ *Волох О.В., Безвиконная Е.В. Самоуправление в системе публичного управления в России: синергетический подход. – М.: Логос, 2010. – 328 с. – С. 42, 43.*

неопределённостей, которые учитываются в корпоративном управлении (то есть в частном секторе).

В общем виде выделяют три группы неопределённостей:

- неопределённости, связанные с процессами, которые система государственного управления реализует или обеспечивает, либо на которые оказывает управленческое воздействие;
- неопределённости, связанные со средой и условиями, в которых система государственного управления существует и функционирует;
- неопределённости, связанные с человеческим фактором внутри системы государственного управления.

Корреляция понятий «неопределённость» и «риск»

Фрэнк Найт в разграничении понятий риска и неопределённости использует критерий измеримости, через него различая «измеримый риск и неизмеримую неопределённость» и противопоставляя «риск, как известный шанс, подлинной неопределённости»¹¹⁷⁰.

То есть от риска, возникающего в процессе государственного управления или сопряжённого с таким управлением, неопределённость в государственном управлении отличается тем, что в отношении неё практически полностью (или хотя бы в минимально необходимой мере) неизвестны объективные вероятности и возможный ущерб. Соответственно, неопределённости гораздо сложнее отслеживать, выявлять, прогнозировать и учитывать, с неопределённостями сложнее справляться.

Согласно И.М. Волкову и М.В. Грачевой, «в отличие от неопределённости, риск есть субъективная характеристика проекта, с точки зрения одного (или нескольких) из его участников, отражающая возможность реализации неблагоприятных для него сценариев или последствий»¹¹⁷¹.

Несмотря на эти различия между рисками и неопределённостями в государственном управлении, подходы к решению такого рода проблем могут быть в немалой степени схожими, пересекающимися.

¹¹⁷⁰ Найт Ф.Х. Риск, неопределённость и прибыль: Пер. с англ. – М.: Дело, 2003. – 360 с. – С. 30–31.

¹¹⁷¹ Волков И.М., Грачева М.В. Проектный анализ: Продвинутый курс: Уч. – М.: Инфра-М, 2009. – 495 с. – С. 269.

§ 13.2. Риски в государственном управлении

Риском является ожидаемое значение функции вероятности события.

Христиан Гюйгенс, 1657 г.

Сегодня невозможно чувствовать себя полностью защищённым. Безопасность – это не более чем комфортная иллюзия. Жить – это уже серьёзный риск.

Анна Дюфурмантель

Риски как теневое явление будущего возникают вопреки желанию субъектов правового регулирования и столь неожиданно, что кажутся своего рода «демоническим явлением».

Ю.А. Тихомиров. Риск в сфере публичного и частного права (М., 2014)

Абрис вопроса

На заседании Совета безопасности Российской Федерации 03.07.2015 Президент Российской Федерации В.В. Путин заявил: «Причины давления на Россию понятны: мы проводим независимую внутреннюю и внешнюю политику, не торгуем своим суверенитетом. Не всем это нравится, но по-другому быть не может... Рассчитывать на изменение недружественного курса со стороны некоторых геополитических наших оппонентов в обозримом будущем не приходится... Необходимо в короткие сроки провести анализ всего спектра потенциальных вызовов и рисков – и политических, и экономических, и информационных, и других – и на этой основе скорректировать стратегию национальной безопасности России»¹¹⁷².

В феврале 2014 года произошло падение Украинского государства, его превращение в несостоятельное («упавшее») государство. Сказанное, а равно многие другие обстоятельства, вытекающие из всё более быстро меняющейся обстановки, актуализируют необходимость обращения к вопросам о **рисках** (англ. – «*risk*», франц. – «*risque*», испан. – «*riesgo*») в государственном управлении, необходимость исследования природы, источников продуцирования, содержания и особенностей онтологии таких

¹¹⁷² Путин: Россия подвергается давлению, потому что она «не торгует своим суверенитетом» // <<http://tass.ru/politika/2092652>>. – 03.07.2015.

рисков, выработки и валидации¹¹⁷³ инструментов по раннему выявлению, превенции и редуцированию таких рисков, демпфированию последствий их актуализации и воплощения.

Социально-экономические системы многих развитых государств переживают в настоящее время довольно значительные изменения, в частности, из-за изменения подходов к реализации государственного управления, что, в свою очередь, влечёт за собой возникновение множества существенных трудностей для самой системы государственного управления и, главным образом, для его персонала, которому приходится выполнять свои стандартные функции в условиях быстро и нелинейно изменяющейся обстановки, выраженного и нарастающего дефицита бюджетных средств, нарастания технологических и социальных изменений. В частности, такие изменения (в любом случае – сопряжённые с конкретными сложностями и рисками) влекут за собой следующие проблемы: снижение способностей государства защищать своих граждан в условиях мировой глобализации; тенденция постоянного запаздывания системы государственного управления в части обеспечения возможности продолжать предоставлять гражданам ключевые услуги, от которых они зависят, действительно эффективным образом. Отсюда – необходимость разработки и реализации государственной политики и её нормативного правового обеспечения таким образом, чтобы они представляли собой социально приемлемый, легко осуществимый и не слишком политически дестабилизирующий для граждан ответ на существующие запросы или происходящие изменения, необходимость проведения соответствующего вышеуказанному реформирования системы государственной службы¹¹⁷⁴.

Органы государственного управления в процессе реализации такового неминуемо сталкиваются с рисками. Самых разнообразных рисков в государственном управлении существует огромное количество, и они имеют самую разнообразную природу.

Природа и онтология рисков в государственном управлении

В общем значении понятие «риск» отражает сплав вероятности и негативных последствий наступления неблагоприятного события.

Согласно Б. Бремеру, понятие риска может быть описано следующими понятиями: вероятность убытка; величина возможного убытка; функция, являющаяся итогом вероятности и величины убытка; эквивалент вариации распределения вероятностей всех возможных последствий

¹¹⁷³ **Валидация** – подтверждение посредством представления объективных свидетельств того, что требования под конкретное использование или применение выполнены. – *Прим. авт.*

¹¹⁷⁴ *Hubbard R., Paquet G. The black Hole of Public Administration [Чёрная дыра публичного управления]. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – 537 p. – P. 111.*

рискованного хода дел; полувариация распределения всех исходов, принятая лишь для негативных последствий и по отношению к некоторой установленной базовой величине; взвешенная линейная комбинация вариации и ожидаемая величина распределения всех возможных исходов¹¹⁷⁵.

По Ю.А.Тихомирову, «истoki риска заложены в природе и устройстве общества... Риски – сложное социальное явление, корни которого в природе общества, государства и человека»¹¹⁷⁶.

Любая управленческая деятельность в некоторой мере всегда имеет рисковый характер, и это, по мнению Э.А. Уткина и Д.А. Фролова, обусловлено многофакторной динамикой управления и его внешнего окружения, а также ролью человеческого фактора в процессе воздействия. Понятие «риск» имеет многосложную природу, выявить которую возможно во взаимосвязи с такими понятиями, как «неопределённость», «вероятность», «условия риска» и др.¹¹⁷⁷

Риски в государственном управлении предполагают существенное потенциальное воздействие на всё общество, а также (если это системные риски) существенное потенциальное воздействие на всю систему государственного управления. Риски в государственном управлении являются неотъемлемой составляющей частью процесса государственного управления (в целом и предоставления государственных услуг в частности) и особенностью предметно-объектной области государственного управления.

Риски системных сбоев в государственном управлении могут возникать тогда, когда государство действует неэффективно из-за того, что оно не должно было вмешиваться в ту или иную сферу вообще или в данной степени приоритетности либо могло бы решить возникшую проблему более эффективно¹¹⁷⁸.

Риски в государственном управлении являются данностью, объективной реальностью, которая должна подлежать необходимому учёту. Эти риски являются следствием существования и достаточно энтропийной актуализации неопределённостей и иных рисковенных

¹¹⁷⁵ Цит. по: Уткин Э.А., Фролов Д.А. Управление рисками предприятия. – М.: ТЕИС, 2003. – С. 21.

¹¹⁷⁶ Тихомиров Ю.А. Риск в фокусе правового регулирования // Риск в сфере публичного и частного права: Коллективная монография / Под науч. ред. Ю.А. Тихомирова, М.А. Лапиной; Финансовый университет при Правительстве РФ. – М.: От и до, 2014. – 310 с. – С. 6–22. – С. 7.

¹¹⁷⁷ Уткин Э.А., Фролов Д.А. Управление рисками предприятия. – М.: ТЕИС, 2003. – 247 с. – С. 3.

¹¹⁷⁸ Winston C. Government Failure versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance [Правительственная ошибка против ошибки рынка: Исследование микроэкономической политики и деятельности правительства]. – Washington (D.C., USA): AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006. – 130 p. – P. 3.

детерминантов в современных процессах и явлениях как в рамках предметно-объектной области государственного управления, так и внутри системы органов государственного управления.

Немалое число рисков, существенно влияющих на качество, эффективность (в том числе – пертинентность¹¹⁷⁹ и производительность) государственного управления, на референтность государственного управления (в части его содержания и целеполагания) публичным интересам, на полноту и адекватность достижения постановленных целей государственного управления и реализации государственных функций (функций государственной власти), вообще невозможно предсказать, поскольку эти риски проистекают из нелинейных процессов. Следствием воздействия неблагоприятных факторов и существования сопряжённых с ними рисков является то, что ни один процесс в рамках государственного управления не может быть реализован с заведомо полностью гарантированным по всем позициям результатом¹¹⁸⁰.

Причин, вызывающих риски, существенные для процесса и результатов государственного управления, очень много.

При реализации государственного управления государство неминуемо сталкивается с такими рисками, как: риск не удовлетворить потребности населения или удовлетворить таковые не в полном объёме или ненадлежащим образом; риск нанесения ущерба окружающей среде (при осуществлении государственного управления в некоторых конкретных областях); риск неудовлетворения законных требований, интересов и ожиданий всех заинтересованных сторон, в частности – самого государства¹¹⁸¹.

Основным интегральным генератором рисков в государственном управлении выступает человеческий фактор.

Российские риски, обладая универсальными качествами, свойственными всем современным сообществам, в то же время, отмечает А.С. Пащенко, имеют свою специфику, задаваемую особенностями российских условий¹¹⁸².

Применительно к теме рисков в государственном управлении следует рассматривать минимальные уровни значений рисков государственного управления, ниже которых этими рисками можно было бы обоснованно пренебречь, а также рассматривать предельные уровни

¹¹⁷⁹ **Пертинентность** – эффективность в достижении соответствия ожиданиям и потребностям (не абстрактная эффективность). – *Прим. авт.*

¹¹⁸⁰ *Лапина М.А., Понкин И.В.* Риск-ориентированное публичное управление // *Право и государство (Казахстан)*. – 2015. – № 3.

¹¹⁸¹ Public administration [Публичное управление] / RINA Services // <http://www.rina.org/E/N/SETTORI/Pubblica_amministrazione/Pubblica_amministrazione.aspx#More>.

¹¹⁸² *Пащенко А.С.* Рискогенность политических процессов в современной России: Дис. канд. политич. наук: 23.00.01 / Саратовский гос. универс. им. Н.Г. Чернышевского. – Саратов, 2006.

(лиминальную (пороговую) фазу) рисков государственного управления, при превышении которых тема рисков (за редким исключением) должна становиться исчерпанной, поскольку уже следует вести речь о халатности, непрофессионализме и служебном несоответствии отдельных конкретных чиновников, их коррупционном или прямо субверсивном¹¹⁸³ поведении, неэффективности персонально их деятельности и т.д.

Законодательство Российской Федерации о рисках в государственном управлении

В Российской Федерации в целом ряде законов и подзаконных нормативных правовых актов содержатся нормы, предусматривающие анализ, оценку, прогнозирование и минимизацию рисков в системе управления.

Важным нормативным правовым актом является Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹¹⁸⁴. Данный Федеральный закон регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования (пункт 3 статьи 1).

Согласно пункту 5 статьи 3 указанного Федерального закона, «прогнозирование – деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений **о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации**, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В пункте 21 статьи 3 указанного Федерального закона стратегический прогноз Российской Федерации понимается как «документ стратегического планирования, содержащий систему научно обоснованных представлений **о стратегических рисках социально-экономического развития и об угрозах национальной безопасности Российской Федерации**». Статья 7 вышеуказанного Федерального закона в числе принципов

¹¹⁸³ **Субверсивный** – подрывной, разрушительный, ниспровергающий, крайне пагубный. – *Прим. авт.*

¹¹⁸⁴ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.06.2014. – № 26 (Ч. I). – Ст. 3378. В ред. от 03.07.2016 – СПС «Гарант».

стратегического планирования выделяет принцип реалистичности, смысл которого определяется следующим образом: «при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки **с учётом ресурсных ограничений и рисков**» (пункт 9 статьи 7). Статья 16 устанавливает определение **рисков** при достижении целей социально-экономического развития Российской Федерации и целевых показателей на долгосрочный период, с учётом задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, – в качестве требования к подлежащей разработке каждые 6 лет Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (подпункт 2 пункта 7 статьи 16). Стратегический прогноз Российской Федерации, разрабатываемый по поручению Президента Российской Федерации на двенадцать и более лет Правительством Российской Федерации, так же должен включать «оценку рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности Российской Федерации» (подпункт 1 пункта 2 статьи 23), разработку «оптимального сценария преодоления рисков и угроз с учётом решения задач национальной безопасности Российской Федерации» (подпункт 3 пункта 2 статьи 23). В числе основных задач мониторинга реализации документов стратегического планирования заявлены «проведение анализа, выявление возможных рисков и угроз и своевременное принятие мер по их предотвращению» (подпункт 6 пункта 2 статьи 40).

Помимо вышеозначенного Федерального закона, нормы, предусматривающие необходимость управления рисками, встречаются, хотя и нечасто, в других нормативных правовых актах.

Характерна, к примеру, статья 162 «Система управления рисками» Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 18.06.2017) «О таможенном регулировании в Российской Федерации»¹¹⁸⁵. Можно также упомянуть главу 50 «Система управления рисками, применяемая таможенными органами» Таможенного кодекса Евразийского экономического союза¹¹⁸⁶.

На необходимость учёта международных и финансовых рисков обращал внимание Президент Российской Федерации в своём Послании Федеральному Собранию РФ 2014 года, учёта международных рисков –

¹¹⁸⁵ Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.11.2010. – № 48. – Ст. 6252. В ред. от 18.06.2017 – СПС «Гарант».

¹¹⁸⁶ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза / Приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза // Официальный сайт Евразийского экономического союза <<http://www.eaeunion.org/>>. – 12.04.2017. СПС «Гарант».

в Послании Федеральному Собранию РФ 2012 года, законодательных рисков – в Послании Федеральному Собранию РФ 2011 года.

Пункт 1.1 Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 51897-2011 / Руководства ИСО 73:2009 от 16.11.2011 «Менеджмент риска. Термины и определения»¹¹⁸⁷ и пункт 3.1 Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 51901.21-2012 от 29.11.2012 «Менеджмент риска. Реестр риска. Общие положения»¹¹⁸⁸ дают определение понятию риска как «следствия влияния неопределённости на достижение поставленных целей», давая также нижеследующие разъяснения: «Под **следствием влияния неопределённости** необходимо понимать отклонение от ожидаемого результата или события (позитивное и/или негативное). Цели могут быть различными по содержанию... и назначению (стратегические, общеорганизационные, относящиеся к разработке проекта, конкретной продукции и процессу). Риск часто характеризуют путём описания возможного события и его последствий или их сочетания. Риск часто представляют в виде последствий возможного события (включая изменения обстоятельств) и соответствующей вероятности».

Определение понятия риска в государственном управлении

Статьёй 2 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О техническом регулировании»¹¹⁸⁹ понятие «риск» определяется как «вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учётом тяжести этого вреда». Указанный Федеральный закон устанавливает ряд требований к технической регламентации и стандартизации в части превенции ряда рисков и в этом смысле является референтным для обсуждаемого круга вопросов.

В рамках обсуждаемой тематики представляют также интерес Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 51901.21-2012 от 29.11.2012 «Менеджмент риска. Реестр риска. Общие положения»¹¹⁹⁰,

¹¹⁸⁷ ГОСТ Р 51897-2011 / Руководство ИСО 73:2009. Национальный стандарт Российской Федерации. «Менеджмент риска. Термины и определения» / Утверждён и введён в действие Приказом Росстандарта от 16.11.2011 № 548-ст. – М.: Стандартинформ, 2012.

¹¹⁸⁸ ГОСТ Р 51901.21-2012. Национальный стандарт Российской Федерации. «Менеджмент риска. Реестр риска. Общие положения» / Утверждён и введён в действие Приказом Росстандарта от 29.11.2012 № 1285-ст. – М.: Стандартинформ, 2014.

¹¹⁸⁹ Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.12.2002. – № 52 (Ч. 1). – Ст. 5140. В ред. от 29.07.2017 – СПС «Гарант».

¹¹⁹⁰ ГОСТ Р 51901.21-2012. Национальный стандарт Российской Федерации. «Менеджмент риска. Реестр риска. Общие положения» / Утверждён и введён в действие Приказом Росстандарта от 29.11.2012 № 1285-ст. – М.: Стандартинформ, 2014.

Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010-2011 от 01.12.2011 «Менеджмент риска. Методы оценки риска»¹¹⁹¹ и Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 51897-2011 / Руководство ИСО 73:2009 от 16.11.2011 «Менеджмент риска. Термины и определения»¹¹⁹², а также ГОСТ Р ИСО 31000-2010 «Менеджмент риска. Принципы и руководство», ГОСТ Р 51901.1-2002 «Менеджмент риска. Анализ риска технологических систем», ГОСТ Р 51901.22-2012 «Менеджмент риска. Реестр риска. Правила построения», ГОСТ Р 51901.23-2012 «Менеджмент риска. Реестр риска. Руководство по оценке риска опасных событий для включения в реестр риска».

Согласно нашей авторской дефиниции, **риск в государственном управлении** (как феномен) – это феномен, характеризуемый неопределённостью (неопределённостями) условий и исхода приложения управленческих воздействий в рамках государственного управления и наличием некоторой реальной вероятности наступления существенных негативных последствий для предметно-объектной области государственного управления, процесса и результатов государственного управления (промежуточно-этапных, инструментальных реперных или конечных), а также для всей системы государственного управления и государства в целом (в том числе в части восприятия и оценки легитимности власти населением).

Риск в государственном управлении (как вероятность) – это вероятность наступления существенно неблагоприятных для процесса и результатов государственного управления событий (в том числе – неблагоприятных последствий дефектов государственного управления).

Классификации рисков в государственном управлении

К рискам в процессе государственного управления относят риски, связанные с осуществлением контроля над таким управлением, качеством и непрерывностью предоставления государственных услуг, конфиденциальностью и безопасностью данных, а также риски, связанные с взаимодействием со средствами массовой информации¹¹⁹³.

¹¹⁹¹ ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. «Менеджмент риска. Методы оценки риска» / Утверждён и введён в действие Приказом Росстандарта от 01.12.2011 № 680-ст. – М.: Стандартинформ, 2012.

¹¹⁹² ГОСТ Р 51897-2011 / Руководство ИСО 73:2009. Национальный стандарт Российской Федерации. «Менеджмент риска. Термины и определения» / Утверждён и введён в действие Приказом Росстандарта от 16.11.2011 № 548-ст. – М.: Стандартинформ, 2012.

¹¹⁹³ Maïtriser les risques [Управлять рисками] // <http://www.zurich.ch/internet/zurich-ch/sitecollectiondocuments/site/fr/risikomanagement_f.pdf>. – 6 p. – P. 4.

Следует также выделять риски, сопряжённые с проектированием, организацией, реализацией, обеспечением и контролем государственного управления, а также многие другие риски.

Возникает необходимость классифицировать риски.

Риски в государственном управлении возможно классифицировать по следующим основаниям:

1) по основанию масштабов возможных негативных последствий для государства и системы государственного управления;

2) по основанию территориальной (географической) развёртки/привязки;

3) по основанию специфики природы рисков.

Классификация рисков негативных исходов в государственном управлении по основанию масштабов возможных негативных последствий:

1) риски тотальные:

– риски катастрофические, в случае их объективации и реализации приводящие к падению государства, к полному внешнему уничтожению или полному саморазрушению государства в тех территориальных границах, в которых это государство ранее существовало и функционировало, либо к превращению его в квазигосударство (несколько квазигосударств); это – «инкурабельное» (то есть не «излечимое») состояние;

– риски тотальных (общенациональных) масштабов, в случае их объективации и реализации приводящие к трансформации государства в несостоятельное (дефолтное), но без терминального разрушения в его географических границах;

– риски общенациональных или региональных масштабов, в случае их объективации и реализации приводящие к системной дисфункциональности всей системы государственного управления или наиболее важных её сегментов (ретиальной дисфункциональности) либо к системной дисфункциональности государства;

2) риски среднего уровня;

3) риски малого уровня.

Классификация рисков негативных исходов в государственном управлении по основанию территориальной (географической) развёртки/привязки:

– риски глобальные (общенациональные, в масштабах всей страны);

– риски региональные (в масштабах региона или группы регионов, по численности не превышающей трети общего числа регионов в составе государства, иначе это будет более серьёзная категория – общенациональная);

– риски множественные местного уровня (поли-локальные);

– риски единичные местного уровня (моно-локальные).

Классификация рисков негативных исходов в государственном управлении по основанию природы и специфики рисков:

1) экономические риски (риски финансовых кризисов, инфляции, провалов налоговой политики и проч.);

2) геополитические, внешнеполитические и международно-правовые риски, в том числе риски, связанные с внешним агрессивным негативным воздействием на систему управления из-за рубежа;

3) риски крупных природных (климатических, сейсмических, биологических) бедствий и техногенных катастроф, связанные с ними риски неспособности государства своевременно предупредить разрушительное действие таких бедствий и катастроф, своевременно и эффективно провести спасательные работы и работы по ликвидации последствий таких событий;

4) демографические риски;

5) риски нарушения устоев общественной нравственности (в том числе риски угрожающих ключевым цивилизационным основам государственности и нации радикальных трансформаций социальных и нравственных ценностей, прочих критических негативных социальных изменений и культурных трансформаций¹¹⁹⁴);

6) риски серьезных межнациональных и межрелигиозных конфликтов на территории государства (в том числе – риск явного или латентного захвата полноты власти в многонациональном государстве исключительно одним монорелигиозным или моноэтническим кланом);

7) риски, инструментально сопряжённые непосредственно с осуществлением государственного управления:

– риски управленческо-организационной дисфункционализации системы государственного управления;

– риски утраты централизованного государственного управления регионами (вплоть до частичного разрушения территориальной целостности государства и его фрагментации, разрушения единства правового пространства);

– риски эрозии и разрушения публичного порядка государства, в том числе – риски полной или частичной утраты государственного суверенитета;

– риски дефектов системы органов законодательной власти и дефектов законодательного процесса;

– риски дефектов избирательного процесса;

– риски утраты легитимности власти в восприятии своих граждан, своего населения;

¹¹⁹⁴ Benz M., Sterchi M. La gestion des risques dans le secteur public [Управление рисками в публичном секторе] // La Vie économique: Revue de politique économique. – 2001. – № 5. – P. 44–49. – P. 46.

– риски политического характера (риск критического превышения допустимого (терпимого) объёма конституционных и прочих политических мифов и иллюзий¹¹⁹⁵; это также риски негативных последствий принятия противоречивых или необоснованных, ошибочных политических решений, риски полного выгорания интереса населения к выборам и, как следствие массового абсентеизма и мн. др.);

– риски утраты подчинённости всей системы государственного управления ключевым конституционным императивам (социальности государства, демократического и правового характера государства, светскости государства и др.);

– риски утраты контроля над правопорядком, риски критических недостатков в обеспечении законности;

– риски значительной коррупции внутри системы государственного управления.

Выделяют также партикулярные (частные, отдельные) риски (и комплексы рисков), связанные с осуществлением государственного управления в определённых областях. Характер этих рисков зависит от особенностей предметно-объектной области, в которой осуществляется государственное управление.

Репутационные риски органов государственного управления

Отдельным комплексом рисков следует выделить репутационные (политические) риски органов государственного управления, детерминированные деятельностью самих этих органов, влекущей негативные последствия.

Считается, что это одни из наиболее существенных рисков для любой организации¹¹⁹⁶. Репутационные риски в государственном управлении возникают при грубом отступлении высших руководителей и иных должностных лиц, замещающих государственные должности и должности государственной службы, в своей деятельности в рамках государственного управления от национальных интересов при вступлении такой их деятельности в противоречие с общественными потребностями, требованиями и запросами, публичными интересами.

¹¹⁹⁵ См.: Барциц И.Н. Конституционные мифы и конституционные иллюзии // Государственная служба. – 2013. – № 6. – С. 8–13.

¹¹⁹⁶ См.: Заман А. Репутационный риск: управление в целях создания стоимости: Пер. с англ. Ю. Кострубова. – М.: Олимп-Бизнес, 2008. – 416 с. – С. 8–9.

§ 13.3. Событие «чёрный лебедь» как проявление неопределённостей в государственном управлении

Абрис вопроса

Государственное управление сегодня на практике проектируется, программируется и реализуется, как правило, таким образом, как если бы это происходило в условиях высокой степени определённости (в условиях отсутствия факторов индетерминированности). Презюмируется, что условия, в которых реализуется такое управление, являются относительно благоприятными и вполне (или хотя бы даже приемлемо) определёнными, отношения в процессе государственного управления – вполне определёнными, подверженными нормальным и линейным зависимостям, подлежащими чёткой схематизации. В действительности это не так.

Предсказуемость будущего – это одно из главных условий превенции кризисов в государственном управлении и обеспечения необходимой резистентности и резильентности государственного управления к негативным факторам. Но именно непредсказуемость порою ломает все схемы, превращает целые комплексы мер государственного управления в провальные.

Предсказуемость в государственном управлении существенно снижается фактором наличия неопределённостей как в предметно-объектной области государственного управления, так и в процессе такого управления. Но ещё больше предсказуемость снижается в условиях сложных разрушительных воздействий на государство-жертву со стороны государства-актора.

В этом смысле существенный интерес представляет концепция «чёрного лебедя», разработанная американским экономистом, трейдером и математиком Нассимом Николасом Талебом. Название концепция получила от исторической ситуации с бытовавшим заблуждением, что лебеди бывают только белыми, пока не была открыта Австралия.

Признаки события «чёрный лебедь» и суть концепции «чёрного лебедя»

Эта концепция с тех пор получила немалую популярность, поскольку может применяться и применяется в совершенно разных сферах, в том числе, и в государственном управлении. Концепция основана на тезисе о

существенной переоценке (преувеличении) реальных возможностей статистической науки и недооценке влияния необъяснимых случайностей.

По словам Н.К. Талеба, «почти все важные открытия и технические изобретения не являлись результатом стратегического планирования – они были всего лишь “чёрными лебедями”... Неопределённость в реальной жизни имеет мало общего со стерильной неопределённостью, которую мы привыкли встречать в играх и на экзаменах»¹¹⁹⁷.

Концепция «чёрного лебедя» является комплексной и междисциплинарной, происходит из математики, экономики, психологии и эволюционной биологии¹¹⁹⁸.

Обратимся к представленным в научной литературе интерпретациям признаков и природы события, являющегося «чёрным лебедем».

Сам Н.К. Талеб сформулировал следующие признаки события «чёрный лебедь»:

1) событие является аномальным, потому что ничто в прошлом его не предвещало;

2) событие обладает огромной силой воздействия;

3) в последующем эксперты находят это событие как такое, которое непременно должно было произойти; человеческая природа заставляет придумывать объяснения случившемуся после того, как оно случилось, делая событие, сначала воспринятое как совершеннейший сюрприз, вполне объяснимым и предсказуемым¹¹⁹⁹.

Некоторыми зарубежными исследователями было продолжено исследование данной концепции, в том числе – применительно к различным сферам, что привело к её развитию и дополнению.

Терье Авен отмечает, что имеют место следующие основные интерпретации рассматриваемой концепции, в рамках которых событием, являющимся «чёрным лебедем», считается:

– удивительное неожиданное чрезвычайное по отношению к ожидаемой скорости своего возникновения происшествие (чрезвычайность в данном случае проявляется в том, что последствия такого события являются серьёзными или масштабными);

– чрезвычайное происшествие с очень малой вероятностью возникновения;

¹¹⁹⁷ Талеб Н.Н. Чёрный лебедь: под знаком непредсказуемости. – М.: КоЛибри, 2009. – 528 с. – С. 15, 212.

¹¹⁹⁸ Krupa J., Jones C. Black Swan Theory: Applications to energy market histories and technologies [Теория «чёрного лебедя»: приложения к истории и технологиям энергетического рынка] // Energy Strategy Reviews. – 2013. – № 1. – P. 286–290. – P. 286.

¹¹⁹⁹ Талеб Н.Н. Чёрный лебедь: под знаком непредсказуемости. – М.: КоЛибри, 2009. – 528 с. – С. 10.

– неожиданное чрезвычайное происшествие, имевшее место в ситуации, в которой много неопределённостей;

– неизвестная неизвестность¹²⁰⁰.

При этом, по мнению самого Терье Авена, наиболее подходящими являются следующие два подхода к интерпретации концепции «чёрного лебедя»:

– событие, являющееся «чёрным лебедем», как редкое происшествие с чрезвычайными последствиями;

– событие, являющееся «чёрным лебедем», как чрезвычайное неожиданное с точки зрения сегодняшнего состояния знаний происшествие¹²⁰¹.

Ф.Дж. Каслс относит к событиям «чёрный лебедь» «внезапные и неожиданные национальные и международные чрезвычайные ситуации – “чёрные лебеди” войны, экономической депрессии, гиперинфляции и, что более релевантно применительно к настоящему и будущему, массовые эпидемии, террористические инциденты и экологические катастрофы», влияющие на характер действий государства благосостояния и его развитие¹²⁰².

Возникающие события, подпадающие под понятие «чёрного лебедя», а также последствия, которые они могут влечь за собой, могут быть по своей природе как негативными, так и позитивными. Сиркка Хейнонен отмечает, что слово «чёрный» в данном случае не несёт в себе негативного оттенка, а лишь иллюстрирует неожиданность события. «Чёрный лебедь» ставит под сомнение вопрос о состоянии существующих знаний, а также может мгновенно и неожиданно их преобразовывать. Такого рода события могут возникать в любой сфере: в природе, экономике, политике, культуре, могут представлять собой непредвиденные последствия действий других людей, а могут быть тем, что активно и намеренно совершают другие люди¹²⁰³.

События, представляющие собой «чёрных лебедей», являются ретроспективно предсказуемыми, и исследователям кажется, что у них была возможность спрогнозировать их наступление. Причём такая предсказуемость тесно связана с ещё одной составляющей концепции

¹²⁰⁰ Aven T. On the meaning of a black swan in a risk context [О значении «чёрного лебедя» в контексте риска] // *Safety Science*. – 2013. – № 57. – P. 44–51. – P. 45.

¹²⁰¹ Aven T. On the meaning of a black swan in a risk context [О значении «чёрного лебедя» в контексте риска] // *Safety Science*. – 2013. – № 57. – P. 44–51. – P. 47.

¹²⁰² Каслс Ф.Дж. «Чёрные лебеди» и «слоны на марше»: воздействие чрезвычайных ситуаций на государство благосостояния // *SPERO*. – 2011. – № 14. – С. 21–40. – С. 21–22.

¹²⁰³ Heinonen S. The dance of the black swans [Танец «чёрных лебедей»] // *Black swans: What Will Change the World Next? Entries from the writing contest of the Committee for the Future of the Parliament of Finland* // *Publications of the Finnish Parliament's Committee for the Future*. – 2013. – № 5. – 327 p. – P. 20–40. – P. 22–23.

«чёрного лебедя», которая заключается в том, что такого рода события возникают, в том числе, из-за человеческой иллюзии понимания конкретной ситуации. Кроме того, такие события, как правило, являются достаточно экстремальными в своих последствиях¹²⁰⁴.

При этом важно знать, что события, представляющие собой «чёрных лебедей» в рамках рассматриваемой концепции, не совсем соотносятся с понятием вероятности, их, скорее, можно заранее увидеть лишь как повышение факторов неопределённости, а также увеличение количества будущих возможностей. «Чёрные лебеди» также представляют собой потенциал для возникновения весьма противоречивых событий, так как не накапливаются из имеющихся на конкретный настоящий момент комбинаций определённости¹²⁰⁵.

События, представляющие собой «чёрных лебедей», которые описываются как имеющие довольно низкую вероятность своего возникновения, но при этом значительное влияние, которое игнорирует ключевой момент сложившейся ситуации, а именно, что чёрные лебеди нарушают уже сложившееся положение дел, называют таковыми не только по той причине, что они имеют драматические последствия для всего общества, но и потому, что они являются шокирующими из-за того, что не вписываются в имеющееся понимание ситуации¹²⁰⁶.

Роберт Джервис в своём исследовании концепции «чёрного лебедя» применительно к политике обращается к высказыванию Макджорджа Банди, советника Президента США по национальной безопасности, по поводу того, что некоторые события во время войны во Вьетнаме «являлись “трамваями”». Под этим сравнением, как отмечает Роберт Джервис, Макджордж Банди имел в виду событие, которое, если его целенаправленно ожидать в течение необходимо длительного времени, произойдет рано или поздно¹²⁰⁷.

При этом, как отмечает Роберт Джервис, основным вопросом здесь, на который весьма сложно ответить, является вопрос о том, какие очевидные поворотные моменты являются «трамваями», а какие –

¹²⁰⁴ Krupa J., Jones C. Black Swan Theory: Applications to energy market histories and technologies [Теория «чёрного лебедя»: приложения к истории и технологиям энергетического рынка] // *Energy Strategy Reviews*. – 2013. – № 1. – P. 286–290. – P. 287.

¹²⁰⁵ Heinonen S. The dance of the black swans [Танец «чёрных лебедей»] // *Black swans: What Will Change the World Next? Entries from the writing contest of the Committee for the Future of the Parliament of Finland* // *Publications of the Finnish Parliament's Committee for the Future*. – 2013. – № 5. – 327 p. – P. 20–40. – P. 25.

¹²⁰⁶ Heinonen S. The dance of the black swans [Танец «чёрных лебедей»] // *Black swans: What Will Change the World Next? Entries from the writing contest of the Committee for the Future of the Parliament of Finland* // *Publications of the Finnish Parliament's Committee for the Future*. – 2013. – № 5. – 327 p. – P. 20–40. – P. 26.

¹²⁰⁷ Jervis R. Black swans in politics [«Чёрные лебеди» в политике] // *Critical Review*. – 2009. – Vol. 21. – № 4. – P. 475–489. – P. 482. <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08913810903441419>>.

«чёрными лебедями», поскольку даже изменения, вызванные непредвиденным «трамваем», могут затрагивать существующие принципы и структуры, а история может быть движима силами, о которых субъекты не имеют представления, по крайней мере, частично¹²⁰⁸.

По своему определению, «чёрные лебеди» довольно редки, однако учитывая всё более сложный и взаимосвязанный мир, они не только становятся более распространёнными, но и последствия их распространяются всё более широко¹²⁰⁹.

Описанные Нассимом Талебом «чёрные лебеди» выходят за рамки нормальных стандартных ожиданий, потому что в их пределах ничто не указывает на реальность возникновения таких событий¹²¹⁰.

Как отмечает Терье Авен, событие, являющееся «чёрным лебедем», следует рассматривать как удивительное неожиданное чрезвычайное происшествие, указанные характеристики которого являются таковыми относительно современного состояния знаний и современных убеждений. Соответственно, в применении данной концепции имеет важное значение современное состояние знаний, а также временной промежуток¹²¹¹.

Питер Хо и Эдриэн Куа отмечают, что неожиданное возникновение «чёрных лебедей» бывает обусловлено тем, что компоненты комплексных систем взаимодействуют друг с другом способами, которые не поддаются детерминированному линейному анализу¹²¹².

В последние годы существенно возросло внимание к так называемым «чёрным лебедям» применительно к управлению рисками и принятию решений в условиях неопределённостей. Данная метафора является интуитивно привлекательной и стала весьма популярной для описания идеи возникновения неожиданных событий и результатов¹²¹³.

¹²⁰⁸ *Jervis R.* Black swans in politics [«Чёрные лебеди» в политике] // *Critical Review*. – 2009. – Vol. 21. – № 4. – P. 475–489. – P. 482. <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08913810903441419>>.

¹²⁰⁹ *Wildman D.* Geopolitical Risk: The Butterfly Effect and Black Swans [Геополитический риск: «эффект бабочки» и событие «чёрный лебедь»] // *FTI Journal*. – 2015, November. – P. 2–5. – P. 3.

¹²¹⁰ *Bourgon J.* New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable [Новые направления в публичном управлении: обслуживание за пределами предсказуемого] (2008 PAC Conference, Keynote address) // <http://s3.amazonaws.com/connected_republic/attachments/6/Microsoft_Word_-_Bourgon_on_new_public_admin_Canada_.pdf>. – 2008. – 22 p. – P. 13.

¹²¹¹ *Aven T.* On the meaning of a black swan in a risk context [О значении «чёрного лебеда» в контексте риска] // *Safety Science*. – 2013. – № 57. – P. 44–51. – P. 49.

¹²¹² *Ho P., Kuah A.W.J.* Governing for the Future: What Governments Can Do [Руководство для будущего: Что правительства могут сделать] // *PRISM*. – Vol. 5. – № 1. – P. 9–21. – P. 11.

¹²¹³ *Aven T.* On the meaning of a black swan in a risk context [О значении «чёрного лебеда» в контексте риска] // *Safety Science*. – 2013. – № 57. – P. 44–51. – P. 44.

Как отмечает Ричард Кэрсон, выдвинутая Н.К. Талемом концепция «чёрного лебеда» является одной из наиболее нетривиальных концепций, выдвинутых в сфере публичного управления, поскольку, в частности, предполагает изменение или отход от уже общепринятых или традиционных теорий публичного управления, разработанных ранее. Теория «чёрного лебеда» позволяет взглянуть на результаты публичного управления через другую призму, лучше оценивать и понимать недостатки теорий публичного управления¹²¹⁴.

По мнению Роберта Джервиса, генерировать «чёрных лебедей» могут также и человеческие убеждения, поскольку поведение людей обусловлено их интерпретациями и пониманием того, что будут делать другие, и обобщения относительно применения концепции «чёрного лебеда» должны основываться на том, как люди думают и судят о других. По мнению данного исследователя, то, произойдет ли событие, представляющее собой «чёрного лебеда», или нет, зависит от того, как реагируют люди на признаки того, что такое событие может произойти¹²¹⁵.

Классификация видов событий «чёрный лебедь»

С учётом представленных в научной литературе подходов, в качестве «чёрных лебедей», оказывающих существенное влияние и на реализацию публичного управления, обоснованно выделять следующие внезапные и неожиданные национальные и международные чрезвычайные ситуации¹²¹⁶:

- 1) стихийные природные бедствия значительной силы (наводнения, землетрясения, цунами, извержения вулканов);
- 2) истощение национальных или мировых запасов полезных ископаемых и других ресурсов (нефти, газа и пр.);
- 3) непредусмотренные (незапланированные и непредсказуемые) «чёрные лебеди», которые «взлетают» в результате действий человека:
 - флаттер и «идеальный шторм» в государственном управлении;
 - дисфункционализация государственного управления, трансформация государства в несостоятельное из-за токсичных лидеров и

¹²¹⁴ Carson R. The Black Swan – A Case Study [«Чёрный лебедь» – изучение конкретных случаев] // <http://www.richcarson.org/PolS_540__Case_Study_Paper_.doc>. – 17 p. – P. 14.

¹²¹⁵ Jervis R. Black swans in politics [«Чёрные лебеди» в политике] // Critical Review. – 2009. – Vol. 21. – № 4. – P. 475–489. – P. 483. <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08913810903441419>>.

¹²¹⁶ Понкин И.В. Событие «чёрный лебедь» как проявление неопределённости в государственном управлении // Право и образование. – 2016. – № 4. – С. 112–120. Понкин И.В. Событие «чёрный лебедь» в государственном управлении // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. статей по матер. ежегод. всеросс. науч.-практич. конф. (Сорокинские чтения) (СПб., 25.03.2016): В 3 т. / Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – Т. 1. – 252 с. – С. 43–49.

исполнителей в системе государственного управления, по ряду других причин;

4) намеренно «выпускаемые» человеком, группой лиц, организацией, государством или группой государств «чёрные лебеди»:

- военные конфликты (за некоторыми исключениями);
- террористические акты;
- организованная преступность;
- разрушение государства-цели государством-актором (в том числе посредством гибридных войн, применения инструментов «мягкой силы», «умной силы», посредством организации «цветных революций»);
- государственный переворот;
- гражданская война;
- крупные межрелигиозные и межнациональные конфликты;
- рукотворная пандемия (эпидемия инфекционного заболевания, распространяющаяся на территории всей страны или нескольких стран мира, нескольких регионов мира);

5) события, проистекающие из сложного сочетания причин разной природы:

- радикальная смена властного политического режима в государстве;
- гибель исторической цивилизации;
- техногенные катастрофы значительной силы (аварии на АЭС и ГЭС; серьёзные аварии при производстве, эксплуатации и транспортировке вооружений);
- экономические кризисы (гиперинфляция и проч.) с крайне негативными последствиями;
- экологические катастрофы;
- пандемии.

Ключевым аспектом «чёрного лебедя», по мнению Дэвида Уайлдмэна, является тенденция возникновения в результате таких событий геополитических реакций, которые приводят к ухудшению ситуации уже после самого первого инцидента, даже по прошествии значительного количества времени¹²¹⁷.

Оперирование рисками событий «чёрный лебедь» в государственном управлении

Сегодня крайне актуализировалась задача разработки в государственном управлении инструментариев, позволяющих оперировать

¹²¹⁷ Wildman D. Geopolitical Risk: The Butterfly Effect and Black Swans [Геополитический риск: «эффект бабочки» и событие «чёрный лебедь»] // FTI Journal. – 2015, November. – P. 2–5. – P. 3.

неопределённостями, в том числе прогнозировать события «чёрный лебедь».

Существует множество способов управления рисками возникновения «чёрных лебедей», например, изучение факторов, которые предшествовали возникновению таких событий, а также нахождение объяснений для них, например, в кластерах слабых сигналов. Таким образом можно научиться распознавать ситуации, которые могут привести к возникновению «чёрного лебеда»¹²¹⁸.

Другим подходом является осуществление прогнозирования непредвиденного, то есть выявление и предсказывание «чёрных лебедей», которые могут готовиться к тому, чтобы в последующем «выплыть». Такой подход, в частности, используется и органами публичной власти, например – в Финляндии¹²¹⁹.

Для снижения рисков возникновения события, являющегося «чёрным лебедем», недостаточно использовать традиционные методы по управлению рисками и их снижению. Так, подходы к смягчению рисков, как правило, фокусируются на событиях, которые могут внезапно резко возникнуть, однако им не хватает всеобъемлющего кругозора для того, чтобы отслеживать или предвидеть все следующие друг за другом последствия «чёрного лебеда» либо, например, предвидеть реакции и контрмеры широкого круга субъектов, которые вместе составляют так называемый «эффект бабочки»¹²²⁰.

По мнению Дэвида Уайлдмэна, идеальным для рассмотрения возможностей возникновения «чёрных лебедей» является так называемый сценарный анализ, используемый в сочетании с более формальными методологиями, а также подходами по управлению геополитическими рисками и комбинациями рисков¹²²¹.

Как отмечают Питер Хо и Эдриэн Куа, будущее обещает всё больше сложностей и несёт в себе все большее количество «чёрных лебедей» и неизвестностей, и государство должно учиться функционировать надлежащим образом и даже процветать в таких условиях, а также

¹²¹⁸ *Heinonen S.* The dance of the black swans [Танец «чёрных лебедей»] // Black swans: What Will Change the World Next? Entries from the writing contest of the Committee for the Future of the Parliament of Finland // Publications of the Finnish Parliament's Committee for the Future. – 2013. – № 5. – 327 p. – P. 20–40. – P. 24.

¹²¹⁹ *Heinonen S.* The dance of the black swans [Танец «чёрных лебедей»] // Black swans: What Will Change the World Next? Entries from the writing contest of the Committee for the Future of the Parliament of Finland // Publications of the Finnish Parliament's Committee for the Future. – 2013. – № 5. – 327 p. – P. 20–40. – P. 25.

¹²²⁰ *Wildman D.* Geopolitical Risk: The Butterfly Effect and Black Swans [Геополитический риск: «эффект бабочки» и событие «чёрный лебедь»] // FTI Journal. – 2015, November. – P. 2–5. – P. 3.

¹²²¹ *Wildman D.* Geopolitical Risk: The Butterfly Effect and Black Swans [Геополитический риск: эффект бабочки и событие «чёрный лебедь»] // FTI Journal. – 2015, November. – P. 2–5. – P. 5.

уверенно справляться с потрясениями даже тогда, когда они происходят¹²²².

Питер Хо и Эдриэн Куа выделяют следующие шаги, которые необходимо реализовывать государству, когда оно стремится справиться с непредсказуемыми потрясениями:

– во-первых, это признание сложности среды, в которой государству приходится функционировать;

– во-вторых, это реализация новых нелинейных инструментов управления сложностями и стратегическими рисками¹²²³.

Джослин Бургон указывает, что в непредсказуемом мире, где имеют место события, представляющие собой «чёрных лебедей», государство сталкивается с нелёгким выбором. Так, государство само может видеть свою роль преимущественно в том, чтобы обеспечивать соблюдение законодательства и предоставлять высококачественные государственные услуги и общественные блага. Либо государство может занять активную позицию относительно непредсказуемостей и провалов публичного управления в контексте обеспечения производительности и достижения результатов в определённых сферах. И если речь идёт о коллективных интересах и общественном благе, государство никогда не избежит обязанности быть «страховщиком последней инстанции» при наиболее серьёзных неудачах. Независимо от того, что делает государство, какие именно меры оно принимает, кризисы для него и для всего общества неизбежны, однако оно имеет возможность ограничивать последствия кризисов и повышать способность общества справляться с ними. Соответственно, по мнению Джослин Бургон, активная роль государства перед лицом непредсказуемостей должна распространяться на:

– наращивание потенциала предугадывать, экспериментировать и осуществлять вмешательство заранее, когда издержки из-за бездействия являются более серьёзными, чем риски неудачного вмешательства;

– снижение конфликтов, уклонение от рисков, избежание предотвратимых неудач, а также реализация профилактических мер для смягчения последствий вероятных, но непредсказуемых кризисов, эпидемий и др.;

– содействие в обеспечении справедливого распределения выгод от основных инноваций и прорывов;

¹²²² Ho P., Kuah A.W.J. Governing for the Future: What Governments Can Do [Руководство для будущего: Что правительства могут сделать] // PRISM. – Vol. 5. – № 1. – P. 9–21. – P. 20.

¹²²³ Ho P., Kuah A.W.J. Governing for the Future: What Governments Can Do [Руководство для будущего: Что правительства могут сделать] // PRISM. – Vol. 5. – № 1. – P. 9–21. – P. 20.

– обеспечение справедливого распределения рисков таким образом, чтобы граждане (в особенности – наиболее уязвимые) не несли на себе непропорционально высокую долю последствий непредсказуемых провалов¹²²⁴.

Преследуя цель справиться с рисками, в частности, с рисками возникновения «чёрных лебедей», государству приходится опираться на несовершенные знания и реализовывать творческие подходы, а также терпимо относиться к неопределёностям, неудачам и даже провалам. Кроме того, государству приходится даже жертвовать некоторой степенью эффективности публичного управления, что представляет собой значительное отступление от традиционных взглядов на роль государства¹²²⁵.

Применение новых инструментов не ликвидирует потрясения, однако повысит способность предвидеть такого рода потрясения, чтобы государство, соответственно, имело возможность фактически снижать частоту и последствия таких потрясений, что в конечном счёте приведёт к повышению устойчивости государства¹²²⁶.

Одним из основных недостатков концепции «чёрного лебедя» в публичном управлении является то, что исключительно статистические доказательства, подтверждающие её существование, не подтверждают её предсказуемости¹²²⁷.

По мнению Пола Кайелстры, такое определение строго ограничивает круг событий, которые могут подпадать под понятие «чёрного лебедя», и, соответственно, в конечном счёте снижает практическую полезность данной концепции¹²²⁸.

По мнению Ричарда Кэрсона, концепция «чёрного лебедя» является, по сути, частной концепцией, так как, во-первых, она предоставляет знания о том, как именно можно объяснить недостатки

¹²²⁴ Bourgon J. New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable [Новые направления в публичном управлении: обслуживание за пределами предсказуемого] (2008 PAC Conference, Keynote address) // <http://s3.amazonaws.com/connected_republic/attachments/6/Microsoft_Word_-_Bourgon_on_new_public_admin_Canada_.pdf>. – 2008. – 22 p. – P. 14.

¹²²⁵ Bourgon J. New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable [Новые направления в публичном управлении: обслуживание за пределами предсказуемого] (2008 PAC Conference, Keynote address) // <http://s3.amazonaws.com/connected_republic/attachments/6/Microsoft_Word_-_Bourgon_on_new_public_admin_Canada_.pdf>. – 2008. – 22 p. – P. 14.

¹²²⁶ Ho P., Kuah A.W.J. Governing for the Future: What Governments Can Do [Руководство для будущего: Что правительства могут сделать] // PRISM. – Vol. 5. – № 1. – P. 9–21. – P. 20.

¹²²⁷ Carson R. The Black Swan – A Case Study [Чёрный лебедь – изучение конкретных случаев] // <http://www.richcarson.org/PolS_540_Case_Study_Paper_.doc>. – 17 p. – P. 14.

¹²²⁸ Kielstra P. Black Swans and Global Capital Markets: Preparing for the unknowable [Чёрные лебеди и глобальные рынки капитала: подготовка к неизведанному] // <<http://www.economistinsights.com/sites/default/files/Blackswans.pdf>>. – 2014. – 8 p. – P. 4.

традиционной теории публичного управления. Во-вторых, в её рамках предлагаются руководящие принципы, на основании которых можно оценивать возможную успешность или, напротив, неуспешность традиционных теорий публичного управления с точки зрения предсказуемости его результатов. И, наконец, в рамках данной теории предлагаются схемы и механизмы использования таких ситуаций, однако такие ситуации всё равно невозможно предсказать с их помощью¹²²⁹.

Ричард Кэрсон назвал концепцию чёрного лебедя «одновременно метафорой и поучительной сказкой про излишнюю уверенность в статистических данных»¹²³⁰.

Некоторые выводы

Как политические практики, так и наука уже существенно зашлакованы идеологией политкорректности, ложными по содержанию штампами и ярлыками, агрессивно навязываемой риторикой, прикрывающей реальные процессы и реальные интересы основных акторов.

Известно яркое высказывание чешского аналитика в области безопасности Яна Шнайдера: «Так что же такое экономический кризис? Это новая шоковая терапия (обратите внимание, мы снова вернулись к неестественно ускоренным событиям), которая отвлекает внимание, пока активы переходят из рук в руки, тоже стремительно. То есть **экономический кризис происходит только с точки зрения обокраденной части человечества. Для второй же его части, неприметной, но намного более богатой, напротив, происходит финансовый оргазм**»¹²³¹.

Как обоснованно отмечал Тило Саррацин, «это очень действенный метод – заткнуть рот человеку, думающему иначе, обложив проклятием неполиткорректности его обыкновение называть вещи своими именами»¹²³². Но факт остаётся фактом: любая агрессивная акция или

¹²²⁹ Carson R. The Black Swan – A Case Study [Чёрный лебедь – изучение конкретных случаев] // <http://www.richcarson.org/PolS_540_Case_Study_Paper_doc>. – 17 p. – P. 14.

¹²³⁰ Carson R. The Black Swan – A Case Study [Чёрный лебедь – изучение конкретных случаев] // <http://www.richcarson.org/PolS_540_Case_Study_Paper_doc>. – 17 p. – P. 14.

¹²³¹ Jan Schneider: Až Ukrajinci zjistí, co všechno jim doma už nepatří, zapomenou na Krym. Úchylnost médií je jako za předchozího režimu. Každý pšouk Velkého bratra... // <<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/Jan-Schneider-Az-Ukrajinci-zjistí-co-vsechno-jim-doma-uz-nepatří-zapomenou-na-Krym-Uchylnost-medii-je-jako-za-předchozího-rezimu-Kazdy-psouk-Velkeho-bratra-423313>>. – 25.02.2016. Цит. по: Когда украинцы поймут, что дома и многое другое им уже не принадлежат, они забудут о Крыме // <<http://inosmi.ru/politic/20160229/235563068.html>>. – 29.02.2016.

¹²³² Саррацин Т. Германия: самоликвидация. Пер. с нем. – М.: Рид Групп, 2012. – 400 с. – С. 255.

кампания сегодня обеспечивается соответствующим риторическим и медийным прикрытием.

«Существуют известные известные. Это вещи, о которых мы знаем, что мы их знаем. Существуют известные неизвестные. Это вещи, о которых мы знаем, что мы их не знаем. Но ещё существуют неизвестные неизвестные. Это вещи, о которых мы не знаем, что мы их не знаем», – сказал 12 февраля 2002 г. Дональд Рамсфелд, министр обороны США¹²³³.

В октябре 2014 г. Ф. Фукуяма заявил: «Печальный итог таков: учитывая, как усиливается политическая болезнь этой страны и как мало вероятны перспективы конструктивной реформы, расстройство американской политики будет, наверное, продолжаться до тех пор, пока не случится внешний шок». По словам американского аналитика Харлана Уллмана в феврале 2016 года, «американская политическая система, возможно, настолько сильно повреждена, что даже самый ошеломительный кризис уже не подтолкнет к попытке починить её»¹²³⁴.

Сегодня не только Россия, но и США, и многие другие государства мира вступили в полосу наибольшего благоприятствования появлению событий «чёрный лебедь»...

Вопросы для самоконтроля к Главе 13

1. Дайте определение общему понятию «неопределённость».
2. Опишите природу, виды и особенности неопределённостей в государственном управлении.
3. Каковы причины неопределённостей в государственном управлении?
4. Поясните соотношение понятий «неопределённость» и «риск».
5. Дайте определение общему понятию «риск».
6. Опишите природу, виды и особенности рисков в государственном управлении.
7. Охарактеризуйте событие «чёрный лебедь» как проявление неопределённостей в государственном управлении.
8. Охарактеризуйте основные концептуальные идеи В.Г. Вишнякова о трансформации статуса Крыма.

¹²³³ Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld. DoD News Briefing, February 12, 2002 // <<http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=2636>>.

¹²³⁴ Цит. по: <<http://www.1tv.ru/wap/news/id=303128>>. – 02.03.2016.

ГЛАВА 14. Патологии, дефекты и дисбалансы в государственном управлении

§ 14.1. Понятие и виды дефектов государственного управления

Каждый юрист, конечно, хорошо знает, что случайность, деструкция, нестабильность, дезорганизация, отклонения и нарушения законов, ошибки и неудачи вовсе не исключены из правовой сферы, их всегда больше, чем хотелось бы, но у него есть прекрасное объяснение той иррациональности, от которой пока не избавлено правовое регулирование. Причина, согласно распространённому мнению, лежит в неполноте познания юридической действительности, недостатке надёжной информации и истинных знаний о праве, несовершенстве имеющихся методов правотворчества и правоприменения. *Г.В. Мальцев, чл.-корр. РАН, д.ю.н., проф. Социальные основания права (М., 2011)*

Хотели как лучше, а получилось как всегда...
В.С. Черномырдин

Абрис вопроса

«Все, без исключения, страны мира, – пишет В.Л. Романов, – отставая в адаптации социального управления к новым условиям жизнеустройства, всё чаще и напряжённее сталкиваются с парадоксальным явлением, когда и социальная самоорганизация, и государственное управление не только не реализуют качественно свои функции упорядочения, но и совместно продуцируют патологические отклонения в обществе»¹²³⁵.

Провалы государственного управления наиболее часто и рельефно проявляются в управлении социально-экономическими процессами и в системе принятия решений¹²³⁶. По Ю.А. Тихомирову, «масштабные и противоречивые социально-экономические процессы нередко порождают трудности в правовом регулировании. Отсюда неизбежны пробелы,

¹²³⁵ Романов В.Л. Отношения государства и рынка в процессе российских реформ: проблемный аспект // <<http://spkurdyumov.ru/future/otnosheniya-gosudarstva-i-rynka/>>.

¹²³⁶ Провалы государства как регулятора экономической системы // <<http://21biz.ru/provaly-gosudarstva-kak-regulyatora-ekonomicheskoy-sistemy/>>. – 31.01.2013.

ошибки, коллизии и т.п.»¹²³⁷. «Просчёты и промахи в государственном управлении могут приводить к серьёзным и трудно обратимым общественным явлениям», – отмечает А.Ю. Яковлев¹²³⁸. Не замечать такие провалы и патологии невозможно.

«Важнейшим вопросом истории политических и правовых учений, – пишет Мартин Себальдт, – всегда являлся вопрос о стандартах надлежащей политики или об идеальных политических порядках. Определение того, что должно считаться политически дефектным, обычно на контрасте выводилось из определения того, что должно считаться политически надлежащим»¹²³⁹. Но этот подход содержит в себе существенные методологические недостатки, поскольку только лишь из противопоставления позитивным моделям невозможно адекватно вывести релевантную интерпретацию природы и особенностей онтологии негатива (в данном случае – дефекта государственного управления).

А.И. Пригожин толкует организационные патологии как «причины устойчивого **целенедежества**»¹²⁴⁰. Обобщённо это понимание может быть экстраполировано и на понятие патологии в государственном управлении в части описания её сущности.

Согласно Г.А. Банных, **«аномалия** – это свойство социальной системы и её подсистем отклоняться от нормы, которое характеризует социальную систему на любом этапе развития. Управленческая аномалия – это свойство системы управления отклоняться от параметров порядка, к которому стремится социальная система»¹²⁴¹. И этот подход так же можно взять за одну из исходных точек.

Обобщённо, **патологии в государственном управлении** – это существенные отклонения системы государственного управления от нормальных статических и динамических состояний, существенные отклонения процесса государственного управления от нормального протекания и от заданных направления и параметров.

¹²³⁷ Тихомиров Ю.А. Краткие выводы // Риск в сфере публичного и частного права: Коллективная монография / Под науч. ред. Ю.А. Тихомирова, М.А. Лапиной; Финансовый университет при Правительстве РФ. – М.: От и до, 2014. – 310 с. – С. 292.

¹²³⁸ Яковлев А.Ю. Системные сбои в государственном управлении и их последствия: исследование вопроса на примере Индии // *Ars Administrandi*. – 2012. – № 3. – С. 85–100. – С. 85.

¹²³⁹ Sebaldt M. *Pathologie der Demokratie. Defekte, Ursachen und Therapie des modernen Staates* [Патология демократии. Дефекты, причины и лечение современного государства]. – Regensburg: Springer VS, 2015. – x; 250 p. – P. 16.

¹²⁴⁰ Пригожин А.И. *Дезорганизация: Причины, виды, преодоление*. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 114.

¹²⁴¹ Банных Г.А. *Управленческие аномалии в государственной гражданской службе* // Чиновник. – 2005. – № 6.

К патологиям в государственном управлении следует отнести:

1) патологии фундаментальных основ государственного строя и государственной власти (в том числе патологии демократии), патологии публичного порядка;

2) дефекты государственного управления;

3) дисфункции в государственном управлении;

4) систематическая и выраженная безрезультативность или отрицательная результативность государственного управления; провалы в достижении декларируемых целей.

Сущность и виды дефектов государственного управления

В качестве одного из базовых понятий девиантологии государственного управления следует принять и обозначить понятие **дефекта государственного управления** (англ. – «*defect of public administration*», франц. – «*défaut de l'administration publique*», итал. – «*difetto nella pubblica amministrazione*»).

Дефекты государственного управления предопределяются как объективными, так и субъективными причинами¹²⁴² и, как отмечают С.Я. Куриц и В.П. Воробьев, проявляются в форме неэффективных, ошибочных и нередко не вовремя принимаемых государственных управленческих решений, исполнение или неисполнение которых приводит к кризисам и конфликтам внутри государства¹²⁴³.

Выделим следующие **виды дефектов государственного управления**:

1) ошибка в государственном управлении;

2) действия в рамках государственного управления, повлёкшие негативные последствия и совершённые по неосторожности (по аналогии с уголовным правом – а) **по легкомыслию**, если лицо предвидело возможность наступления общественно опасных последствий своих действий (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение этих последствий; б) **по небрежности**, если лицо не предвидело возможности наступления общественно опасных последствий своих действий (бездействия), хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и

¹²⁴² Zhou J., Qi W.-P. Deviation and Rectification of Public Policy's Publicness in the Social Transition [Девиация и санация публичности публичной политики в социальном переходе] // Journal of Henan University (Social Science). – 2009. – № 6. <http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTOTAL-HNDS200906007.htm>.

¹²⁴³ Куриц С.Я., Воробьев В.П. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права. – М.: МГИМО(У) МИД России, 2009.

могло предвидеть эти последствия), а также халатность в государственном управлении;

3) преступные умышленные субверсивные действия (с прямым или косвенным умыслом) в рамках государственного управления, повлёкшие негативные последствия;

4) обстоятельства неодолимой силы (в том числе – несчастный случай);

5) системные сбои в системе государственного управления (любая система в процессе своего функционирования может давать сбои; применительно к системе государственного управления это могут быть: внутрисистемные межэлементные конфликты, хронологические сбои, логистические нарушения, в том числе – нарушения адресации и прохождения управляющих команд, дефекты распределения обеспечивающих государственное управление ресурсов, сбои в функционировании валютно-финансовой системы, компьютерно-программные сбои в системах обеспечения государственного управления и т.д.);

6) дефекты институциональной формы в государственном управлении (в том числе – гипертрофированная чрезмерность бюрократической автономности);

7) дефекты правового обеспечения государственного управления.

Последствия дефектов государственного управления

Дефекты государственного управления при их накоплении и/или при их серьёзных негативных последствиях подрывают управленческую способность государства и в целом жизнеспособность государства.

Недостатки государственного управления, справедливо утверждает В.Е. Чиркин, длительное время могут быть латентными и при усложнении обстановки могут приводить к кризису управления, а то и к краху¹²⁴⁴.

Результатами дефектов государственного управления могут выступать:

– падение управленческой способности государства, существенное снижение эффективности (в том числе pertinентности и производительности) системы государственного управления или её сегментов;

– дисфункционализация государственного управления;

– резкое возрастание числа случаев и масштабов нецелевого и неэффективного расходования бюджетных средств;

¹²⁴⁴ Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: Уч. – М.: Юристъ, 2005. – 379 с. – С. 35.

– резкое возрастание числа административных споров, конфликтов¹²⁴⁵ между органами государственного управления различных ветвей и уровней властеотношений и внутри одной ветви власти или в рамках одного уровня властеотношений;

– флаттер системы государственного управления (от англ. «flutter» – дрожание, вибрация; когда систему государственного управления «лихорадит»);

– эрозия и посегментное разрушение системы государственного управления;

– коллапсы в системе государственного управления, вплоть до несостоятельности и падения системы государственного управления, краха государственного управления.

Разумеется, приведённый перечень не является исчерпывающим.

Возможная амбивалентность некоторых дефектов государственного управления

Следует заметить, что в некоторых случаях дефекты государственного управления могут обладать качеством амбивалентности (двойственности): проявления дефектов государственного управления, причинив некоторый вред, могут в конечном итоге принести пользу, позволив вскрыть латентные дисбалансы и системные патологии государственного управления.

Согласно Гарденеру, «блестящие возможности очень умело маскируются под неразрешимые проблемы»¹²⁴⁶.

«Парадоксально, но перекосы в поведении или познании могут улучшить процесс принятия решений», – отмечают Доминик Джонсон, Дэниэл Блюмстин, Джеймс Фуллер и Марти Хэселтон¹²⁴⁷, поскольку конфликт может обладать различными характеристиками и разной природой. Конфликт может быть конструктивным и деструктивным, функциональным и дисфункциональным¹²⁴⁸.

Как пишет А.Б. Зеленцов, «противоречивая сущность конфликта как фактора, нарушающего или восстанавливающего равновесие в социальных

¹²⁴⁵ См.: *Зеленцов А.Б.* Конфликты в управлении и управление конфликтами (опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции). – М.: Изд-во РУДН, 2000.

¹²⁴⁶ *Блох А.* Законы Мёрфи для юристов: Пер. с англ. Е.Г. Гендель. – Мн.: Попурри, 2003. – 240 с. – С. 44.

¹²⁴⁷ *Johnson D.D.P., Blumstein D.T., Fowler J.H., Haselton M.G.* The evolution of error: error management, cognitive constraints, and adaptive decision-making biases [Эволюция ошибки: управление ошибкой, когнитивные ограничения и адаптируемые предубеждения в принятии решений] // *Trends in Ecology & Evolution*. – 2013, August. – Vol. 28. – № 8. – P. 474–481.

¹²⁴⁸ *Адизес И.К.* Идеальный руководитель: Почему им нельзя стать и что из этого следует: Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 262 с. – С. 133.

системах, свидетельствует об его амбивалентности. Он может действовать как стимул и тормоз развития системы, как средство организации и дезорганизации, нарушать существующий порядок и устанавливать новый, т.е. обеспечивать самоорганизацию. Это обусловлено тем, что противоречия, лежащие в основе конфликта, могут быть как причиной развития, так и его тормозом... Возникающий конфликт высвечивает нерешённые вопросы, узкие места, устраняет полностью или частично противоречие, вызванное несовершенством системы управления, ошибками в управленческой деятельности и т.д.»¹²⁴⁹.

Коррупция как патология государственного управления

Следует затронуть вопрос о соотношении понятий дефекта государственного управления и коррупции в государственном управлении.

По Ю.А. Тихомирову, «наиболее болезненные риски в государственном управлении связаны с существованием коррупциогенных факторов и возможных проявлений коррупции»¹²⁵⁰.

При этом сама коррупция воспрепятствует должному развитию механизмов превенции дефектов государственного управления. В России у ложных знаний, в том числе и в сфере государственного управления, два союзника – невежество и коррупция¹²⁵¹.

По словам А.В. Моруги, коррупция носит характер самой распространённой патологии в системе социального управления в России и является фактором дестабилизации системы¹²⁵². По Е.Е. Тонкову, коррупция – это очевидный признак дефектности государственной власти¹²⁵³.

Хотя очевидно, что коррупция представляет собой системную патологию государственного управления, обоснованно полагаем, что коррупцию следует позиционировать и рассматривать как самостоятельное явление несколько другого порядка, нежели дефект государственного управления (согласно нашей интерпретации такового). Коррупция может выступать причиной или **прекурсором** (лат. *praecursor* – предшественник),

¹²⁴⁹ Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами (опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции). – М.: Изд-во РУДН, 2000. – С. 11, 19.

¹²⁵⁰ Тихомиров Ю.А. Риск в фокусе правового регулирования // Риск в сфере публичного и частного права: Коллективная монография / Под науч. ред. Ю.А. Тихомирова, М.А. Лапиной; Финансовый университет при Правительстве РФ. – М.: От и до, 2014. – 310 с. – С. 6–22. – С. 11.

¹²⁵¹ Хвилья-Олинтер А.И., Рябинин Д.А. Духовно-религиозные факторы национальной безопасности правового государства. – М.: Тривант, 2013. – 396 с. – С. 284.

¹²⁵² Моруга А.В. Девиации в системе социального управления в России: Автореф. дис. канд. социол. наук: 22.00.08. – М., 2011.

¹²⁵³ Тонков Е.Е. Коррупция как признак дефектности государственной власти // *Advances in Law Studies*. – 2014. – Vol. 2. – Issue 1. – С. 18–26.

может быть содержанием дефекта государственного управления, а может – и следствием дефектов государственного управления. То есть это – пересекающиеся явления.

При этом само понятие «коррупция» обоснованно интерпретировать в расширительном значении – как активное выражение нелояльности государству и публичным интересам и/или финансово, идеологически, религиозно или иным образом мотивированное активное субверсивное¹²⁵⁴ поведение должностных лиц, осуществляемое вопреки публичным интересам, влекущее дефекты и дисфункции государственного управления, ведущее к дисфункциональности и/или несостоятельности государства.

Понятие коррупции обоснованно рассматривать комплиментарно позиции И.Е. Охотского, писавшего, что «в конституционно-правовом смысле коррупция – это антиконституционная практика, связанная с серьёзными злоупотреблениями властными полномочиями и административным ресурсом в ущерб государственным и общественным интересам; в экономическом смысле – это разрушение устоев конституционной модели экономического строя..., подрыв финансовой мощи и экономической независимости, целостности и суверенитета государства; в социальном – это подрыв устоев социального государства... С точки зрения морали и духовно-нравственных идеалов коррупция трактуется как циничная подмена законов и нормальных человеческих отношений извращённым пониманием... Проблема коррумпированности государства... – это не только проблема законности и конституционного правопорядка..., но и проблема качества, эффективности и нравственной репутации власти, соответствия конституционных установлений и реальной практики их воплощения в жизнь»¹²⁵⁵.

¹²⁵⁴ **Субверсивный** – подрывной, разрушительный, ниспровергающий, крайне пагубный. – *Прим. авт.*

¹²⁵⁵ *Охотский И.Е.* Правовой механизм государственной стратегии противодействия коррупции в Российской Федерации: Автореф. дис. канд. юридич. наук: 12.00.02 / ИГСУ РАНХиГС, 2015. – 26 с. – С. 15–16.

§ 14.2. Ошибки в государственном управлении

Отрицать ошибки – это двойная ошибка.
Арабская пословица

Всякое упрощение вносит ошибку в конечный результат.

Э.А. Смирнов. Разработка управленческих решений (М., 2002)

История учит, какие ошибки нам предстоит совершить.
Л. Питер

Абрис вопроса

Годы, прошедшие после принятия действующей Конституции Российской Федерации, пишет И.Н. Барциц, – это срок, достаточный для того, чтобы оценить пройденный путь, осмыслить достижения и **ошибки** в государственном управлении¹²⁵⁶.

Пришло время попытаться осмыслить и понять природу, содержание и особенности онтологии ошибок в государственном управлении, постараться спроектировать и запустить меры превенции таких ошибок.

Современное состояние государственного управления в России и многих других государствах мира характеризуется достаточно высокими дефективностью, дефектоёмкостью и дефектогенностью, по ряду направлений – существенными дисфункциями, причём системного и фундаментального характера.

Такое положение дел в немалой степени является следствием многочисленных ошибок в государственном управлении (франц. – *«faute à l'administration publique»*, *«l'erreur de la gouvernance»*; англ. – *«error in public administration»*, испан. – *«error de la administración pública»*, итал. – *«errore nella pubblica amministrazione»*), допущенных ранее (негативные последствия которых, в том числе опосредованные, ещё не исчерпаны) и допускаемых сегодня на самых разных уровнях системы государственного управления.

Известное латинское изречение гласит: *«Cujusvis hominis est errare; nullius, nisi insipientis in errore perseverare»* (каждому человеку свойственно ошибаться, но только глупцу свойственно упорствовать в ошибке).

¹²⁵⁶ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Учебный курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с. – С. 40.

Как отмечал Л. Якокка, «ошибки составляют неотъемлемую часть жизни, полностью избежать их невозможно»¹²⁵⁷. Мэксима Г.Л. Менкена гласит: «Для каждой человеческой проблемы существует лёгкое решение – чёткое, правдоподобное и ошибочное»¹²⁵⁸. К сожалению, зачастую именно по пути наименьшего сопротивления (нередко ошибочному) и идут органы публичного управления.

Природа ошибок в государственном управлении

Государственное управление без ошибок практически невозможно.

«Закон Тассмена» гласит: «Нет ничего более неизбежного, чем ошибка, время которой подошло»¹²⁵⁹.

Ошибки, как и для любой другой сферы человеческой деятельности и человеческих отношений, присущи сфере государственного управления, объективно сопровождают процесс государственного управления, могут неожиданно возникать и проявляться на любых направлениях.

Согласно Эверетту Ч. Хьюзу, ошибки и неудачи в работе являются неизбежным компонентом любых родов занятий и любой профессиональной деятельности, сказываются на их осуществлении в широком социальном контексте¹²⁶⁰.

Известна гипотеза о том, что человек может совершать ошибки, в том числе – из-за перегруженности посторонними «шумами» избыточной и/или неверной информации, которая непрерывным потоком подаётся ему в мозг¹²⁶¹. В системе государственного управления уровень фонового информационного «шума» объективно весьма велик.

Другой вопрос, что количественные и качественные параметры ошибок в государственном управлении не должны превышать некоторые уровни накопления и значений, за пределами которых (при уходе за лиминальную (пороговую) фазу) такие ошибки начинают в силу только их самих либо в силу кумулятивного и/или мультипликативного эффектов сочетания их действия и последствий предопределять дефекты или дисфункции государственного управления, предопределять падение управленческой способности государства.

¹²⁵⁷ Якокка Л. Карьера менеджера. – Мн.: Попурри, 2002.

¹²⁵⁸ Блох А. Законы Мёрфи для юристов: Пер. с англ. Е.Г. Гендель. – Мн.: Попурри, 2003. – 240 с. – С. 26.

¹²⁵⁹ Блох А. Законы Мёрфи для юристов: Пер. с англ. Е.Г. Гендель. – Мн.: Попурри, 2003. – 240 с. – С. 17.

¹²⁶⁰ Хьюз Э.Ч. Ошибки на работе // Журнал исследований социальной политики. – 2008. – Т. 6. – № 3. – С. 385–396. – С. 385.

¹²⁶¹ Американские учёные объяснили природу человеческих ошибок // <<http://www.rosbalt.ru/style/2013/04/21/1120524.html>>. – 21.04.2013.

Впрочем, «Закон Мэйна» гласит: «Больших ошибок никто не замечает»¹²⁶².

Презюмируется, что ошибки в государственном управлении – это невиновное поведение лиц, замещающих государственные должности и должности государственной службы, допустивших такие ошибки.

До некоторой определённой степени можно даже условно говорить о «праве на ошибку». Но если и признавать такое правопритязание, оно должно быть существенно ограничено – и по масштабам фактических или ожидаемых (возможных) негативных последствий ошибки, и по числу таких событий (ошибок) на единицу времени и на один сегмент или орган государственного управления, на одно должностное лицо.

Система государственного управления может не прощать ошибок в государственном управлении, тем более, такие ошибки может не прощать общество. Это связано с тем, что, по Ф.П. Тарасенко, жёсткая иерархия обладает специфической уязвимостью по отношению к ошибкам¹²⁶³. Ошибки могут трансформироваться в патологии управления и становиться причинами новых кризисов, – справедливо отмечает А.И. Пригожин¹²⁶⁴.

Неслучайно министр полиции Наполеона Бонапарта Жозеф Фуше утверждал: «Это – хуже преступления, это – ошибка» (*«C'est pire qu'un crime, c'est une faute»*)¹²⁶⁵, поскольку очевидно, что пруденциальный аудит и превенция ошибок в государственном управлении являются важнейшим и неотъемлемым элементом обеспечения эффективности государственного управления.

Если же был умысел или халатность, если руководитель может быть обоснованно оценён как «токсичный руководитель», если речь идёт не об ошибках, а о провалах, то это – предмет иного исследования, связанного с темами коррупции, измены Родине, поражённости госчиновников компрадорскими идеологиями, тотального несоответствия занимаемым должностям и т.д. Но это уже за пределами предмета настоящего раздела.

Цена потерь при совершении ошибки в государственном управлении зависит от того, насколько сильно она затрудняет достижение

¹²⁶² Блох А. Законы Мёрфи для юристов: Пер. с англ. Е.Г. Гендель. – Мн.: Попурри, 2003. – 240 с. – С. 40.

¹²⁶³ Тарасенко Ф.П. О роли ошибок в управленческой деятельности // Проблемы управления в социальных системах. – 2011. – Т. 2. – № 4. – С. 30–48. – С. 38.

¹²⁶⁴ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 102.

¹²⁶⁵ Fouché (1759–1820) // <<http://vdaucourt.free.fr/Mothisto/Fouche/Fouche.htm>>. Бытует мнение, что ему приписаны чужие слова, но это не суть важно для обсуждаемого вопроса. – Прим. авт.

цели, и от того, в каких условиях, на каком этапе процесса и на каком уровне управления совершена ошибка¹²⁶⁶.

Понятие ошибки в государственном управлении

Джон Милтон Кэйдж-мл. интерпретирует ошибку как «отказ в непосредственном регулировании (воздействии), вытекающий из предвзятого мнения по отношению к действительности»¹²⁶⁷.

По справедливому замечанию Н.А. Бочарниковой, отсутствие понятия ошибки в отечественной административно-правовой науке обусловлено неимением общего, единого определения правовой ошибки в юридической науке¹²⁶⁸.

Определения понятия ошибки применительно к государственному управлению встречаются в научной литературе нечасто¹²⁶⁹.

Процитируем предложенное Н.А. Бочарниковой определение понятия «административная ошибка» (англ. – «*administrative error*»; частный случай ошибки в государственном управлении): «Административная ошибка – негативный результат, обусловленный заблуждением властных субъектов административного права (исполнительных органов государственной власти, административных органов, должностных лиц, государственных служащих) относительно совершаемых ими юридически значимых действий (бездействия), принимаемых нормативных правовых актов и административных актов (решений), препятствующий достижению поставленных перед ними целей, искажающий и нарушающий порядок исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг»¹²⁷⁰.

¹²⁶⁶ Тарасенко Ф.П. О роли ошибок в управленческой деятельности // Проблемы управления в социальных системах. – 2011. – Т. 2. – № 4. – С. 30–48. – С. 31.

¹²⁶⁷ Cage, Jr. J.M. Silence: Lectures and Writings. – Middletown (Connecticut, USA): Wesleyan University Press, 1961. – 276 p. – P. 170–171.

¹²⁶⁸ Бочарникова Н.А. Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления: Дис. канд. юридич. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2012. – 288 с. – С. 22.

¹²⁶⁹ Бочарникова Н.А. Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления: Автореф. дис. канд. юридич. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2012. – 24 с.; Лисюткин А.Б. Ошибка как категория правообразования: теоретико-методологический аспект: Автореф. дис. докт. юридич. наук. – Саратов, 2002; Волпенко Н.Н. Ошибки в правоприменении: понятие и виды // Советское государство и право. – 1981. – № 4. – С. 38.

¹²⁷⁰ Бочарникова Н.А. Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления: Автореф. дис. канд. юридич. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2012. – 24 с. – С. 10. Отметим, что Н.А. Бочарникова интерпретирует понятие административной ошибки расширительно, по существу, понимая это понятие синонимично понятию административного дефекта. – *Прим. авт.*

На основе одного из представленных в научной литературе подходов¹²⁷¹ предложим следующую нашу авторскую дефиницию рассматриваемого понятия.

Ошибка в государственном управлении – это происшедшее (или возможное при определённых условиях) событие, вызванное невинными действиями или бездействием лица, замещающего государственную должность или должность государственной службы, в процессе осуществления нормативно закреплённых за ним (делегированных ему) полномочий в рамках государственного управления, повлёкшее существенно негативное событие, фиксируемо и подтверждаемо негативно сказавшееся на качестве и эффективности (в том числе – pertinентности и производительности) государственного управления, достижимости поставленных целей и выполнении поставленных задач, повлёкшее дисфункции, сбои и иные патологии в государственном управлении, при условии, что указанное лицо, должным образом следуя нормативно закреплённым инструкциям или являющимся предметом обычного регулирования стандартам поведения должностного лица и реализуя действия, признаваемые достаточно разумными и целесообразными для такого рода ситуаций, в связи с объективными обстоятельствами добросовестно заблуждалось в отношении оцениваемого им состояния управляемых объектов и их подверженности/ригидности к управленческим воздействиям и/или в отношении его управленческих действий/бездействий, и, соответственно, указанное лицо не предвидело и не имело возможностей необходимым и достаточным образом предвидеть и предотвратить существенно неблагоприятное для процесса и результатов государственного управления событие.

Основные детерминанты ошибок в государственном управлении

Основными «поставщиками» (детерминантами, источниками) ошибок в государственном управлении выступают:

1. Имманентные сфере государственного управления неопределённости и риски.

К примеру, как утверждает Найоми Кейден, «благодаря бюджету государственные доходы стали предметом общественных дебатов, и постепенно благодаря накопленному опыту стали оцениваться границы

¹²⁷¹ Понкина А.А. Врачебная ошибка в контексте защиты прав пациентов / Кафедра правового обеспечения государственной и муниципальной службы МИГСУ РАНХиГС. – М.: Консорциум специалистов по защите прав пациентов; Буки Веди, 2012; Понкина А.А. Врачебная ошибка и право на безопасную медицинскую помощь. – М.: Изд. ред. журнала «ГлавВрач», 2013.

возможных государственных доходов и расходов. Такие знания никогда не были точными. Ошибки и неточности всегда имели место»¹²⁷².

2. Недоценка сложности и степени управляемости предметно-объектной области государственного управления; неверные прогнозы поведения управляемых объектов.

Предметно-объектная область государственного управления предельно сложна и многообразна, она характеризуется (помимо неопределённостей) высокими степенями нестабильности и динамики, в ней зачастую происходят сложнейшие нелинейные процессы, которые крайне сложно прогнозировать.

Динамика изменений в предметно-объектной области государственного управления предопределяет для органа государственного управления реальные возможности сталкиваться со «вновь открывшимися обстоятельствами» («подводными камнями») такого содержания, что это может повлечь кардинальные изменения принятых решений и применяемых подходов. И эти «подводные камни» в ряде случаев просто невозможно отследить «на дальних подступах», предупредить их.

3. Неверная оценка специфики и целевого назначения, управленческого потенциала и особенностей должного задействования комплексов (линеек) инструментариев государственного управления, подлежащих применению в данной конкретной сфере и в конкретных условиях.

4. Опоздание, упущение времени.

Как писал Ли Якокка, «даже правильное решение оборачивается ошибочным, если оно принято слишком поздно»¹²⁷³.

5. Существенная переоценка собственных управленческих возможностей органом или сегментом системы государственного управления или должностным лицом.

«К грубым ошибкам в социальной и правовой жизни приводят, – отмечал Г.В. Мальцев, – попытки отождествить должное с желаемым и возможным»¹²⁷⁴.

Как писал Герберт А. Саймон, «способность человеческого разума для постановки и решения сложных проблем крайне мала в сопоставлении с масштабами проблем, решение которых требуется для объективно

¹²⁷² Кейден Н. Государственное бюджетирование в неопределённой и нестабильной среде // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 800 с. – С. 536–552. – С. 546.

¹²⁷³ Якокка Л. Карьера менеджера. – Мн.: Попурри, 2002.

¹²⁷⁴ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 547.

рационального поведения в реальном мире или даже в условиях разумной аппроксимации к такой объективной рациональности»¹²⁷⁵.

6. Неверные интерпретации природы, содержания и масштабов проблем, подлежащих разрешению в рамках государственного управления, при игнорировании необходимости валидации ключевых управленческих решений.

В числе факторов, способствующих возникновению таких ошибок в государственном управлении, следует обозначить отсутствие надлежащего контроля в системе государственного управления, нарушение требований транспарентности государственного управления и многие другие.

7. Расхождения в понимании и толковании норм права, ситуаций, меры должного и т.д.

Виды ошибок в государственном управлении

Н.А. Бочарникова предлагает следующую классификацию административных ошибок (частного случая ошибок в государственном управлении) по различным основаниям:

- по «сферам деятельности» властвующих субъектов административного права – нормотворческие, правоинтерпретационные, правоприменительные;
- по видам административного правоотношения, в рамках которого они возникают и существуют, – материальные и процессуальные;
- по типу поведения субъекта административной власти (в форме действия или бездействия);
- по количеству субъектов административной власти – коллегиально совершаемые административные ошибки и единоличные;
- по характеру обнаружения – выявленные и скрытые (или латентные)¹²⁷⁶.

Согласно нашему подходу, совокупность ошибок в государственном управлении обоснованно классифицировать по следующим основаниям:

1) по предметному основанию ошибок в государственном управлении:

- ценностно-парадигмальные ошибки;
- политические ошибки (в том числе – внешнеполитические, включая геополитические, и внутривнутриполитические);
- ошибки в правовом обеспечении государственного управления;
- организационно-инструментальные и методологические ошибки;

¹²⁷⁵ *Simon H.A. Models of Man: Social and Rational* [Модели человека: социальная и рациональная]. – New York: John Wiley and Sons, Inc., 1957. – 279 p. – P. 198.

¹²⁷⁶ *Бочарникова Н.А. Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления: Автореф. дис. канд. юридич. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2012. – 24 с. – С. 11.*

– кадровые ошибки;

– судебные ошибки (франц. – «*erreur judiciaire*», англ. – «*judicial error*», испан. – «*error judicialio*»)¹²⁷⁷;

2) по основанию природы причин ошибок в государственном управлении:

– ошибки как следствия объективно обусловленных значительных неопределённостей и рисков в государственном управлении;

– ошибки как результаты добросовестных заблуждений (не связанных с неопределённостью) высших руководителей и иных должностных лиц системы государственного управления;

– ошибки, вызванные недостаточной компетентностью или некомпетентностью руководителей и иных должностных лиц (назначение же таких некомпетентных лиц на соответствующие должности – это уже не ошибка, а совершенно иное по своей природе деяние) системы государственного управления (включая заблуждение, когда желаемое выдаётся за действительное; англ. – «*wishful thinking*»);

– ошибки, вызванные системными сбоями в системе государственного управления, в том числе вызванные компьютерно-программными сбоями в системе обеспечения государственного управления;

3) по основанию возможности устранения последствий ошибок в государственном управлении:

– ошибки с устранимыми последствиями;

– ошибки с неустранимыми последствиями;

4) по основанию размера вреда, причиняемого ошибками в государственном управлении:

– ошибки, причиняющие небольшой вред;

– ошибки, причиняющие крупный вред;

– ошибки с катастрофическими последствиями;

5) по степени возможности предотвращения:

– ошибки, которые возможно (возможно было) предотвратить;

– фатальные ошибки.

¹²⁷⁷ См. о судебных ошибках: Павликов С.Г., Флейшер Н.Б. К вопросу о судебных ошибках // Russian journal of legal studies. – 2015. – № 1 (2). – С. 203–209.

Ценностно-парадигмальные ошибки в государственном управлении

Ценностно-парадигмальные ошибки в государственном управлении – это ошибки относительно выбора (признания), придания необходимого значения и меры воплощения в жизнь фундаментальных ценностных оснований и парадигм государственного управления, ключевых направлений и приоритетов государственного строительства и развития, государственного управления.

Именно такого рода ошибки могут нести в себе потенциал катастрофических негативных последствий для системы государственного управления и для систем управляемых объектов.

По словам Е.В. Печёрской, дисфункции и девиации политического управления, как правило, берут своё начало в структуре административных ценностей¹²⁷⁸.

Так, одной из серьёзнейших концептуальных ошибок государственного управления, по мнению Питера Бланта, является бездумное следование тенденциям на осуществление так называемого «инновационного управления», которое (при чрезмерной увлечённости этой риторикой и без фундаментальной проработки вопроса и надлежащей адаптации) может приводить к ряду серьёзных неблагоприятных последствий, в особенности – если речь идёт о развивающихся государствах. Внедрение таких инноваций слепым копированием подхода, реализованного в другом государстве, без учёта культурных и иных особенностей, а также при недостаточно чётком выстраивании целеполагания и в условиях нехватки либо ограниченности ресурсов может быть опасным. Бездумное использование в качестве идеального образца успешных зарубежных практик по реализации государственного управления в той или иной сфере может выглядеть привлекательным для государства, в котором имеются соответствующие проблемы, особенно если оно является развивающимся. Это связано со следующим: ошибочно считается, что существующий колоссальный разрыв между богатыми и бедными государствами (к примеру, в части качества предоставляемых государственных услуг и производительности органов государственного управления) возможно преодолеть посредством применения одной «универсальной простой формулы», что приведёт к достижению обязательно самых успешных результатов. Однако такое упрощение

¹²⁷⁸ Печёрская Е.В. Политические механизмы дисфункциональных проявлений государственной власти и управления в ходе административных реформ в Российской Федерации: Дис. канд. политич. наук: 23.00.02 / Южно-Российский институт управления РАНХиГС при Президенте РФ. – Ростов-на-Дону, 2015. – 167 с. – С. 105.

подхода к осуществлению государственного управления представляет собой достаточно серьёзную ошибку¹²⁷⁹.

По словам Г.В. Атаманчука, «управленческие ошибки очень дорого обходятся обществу, за управленческие ошибки, злоупотребления, промахи народам приходится порой расплачиваться десятилетиями... Особое значение... принадлежит, разумеется, стратегическому уровню государственного управления... Здесь ошибки, заблуждения, иллюзии, самообманы оборачиваются очень тяжёлыми последствиями, на преодоление которых уходят часто десятилетия, а некоторые вообще неисправимы»¹²⁸⁰.

Причём особо дорогую цену приходится платить, по словам В.В. Путина, за ошибки, допущенные при многочисленных непоследовательных реформах¹²⁸¹. А таких «реформ» в нашей стране за последние 25 лет было бесчисленное множество.

К числу ценностно-парадигмальных ошибок в государственном управлении обоснованно отнести нижеследующие:

– отказ от традиционных для данной конкретной страны нравственных оснований в проектировании, построении и функционировании системы государственного управления;

– преимущественная опора не на собственный народ, а на внешние силы;

– искажённое понимание и интерпретация природы суверенитета и сопряжённый с этим дефектный выбор модели суверенного государства;

– субмиссивность по отношению к навязываемой извне модели встраивания государства в формируемый другими государствами (под себя) негативный и чреватый для данного государства угрозами мировой порядок;

– игнорирование исторически сложившейся картины распределения национально-культурной и религиозной идентичности в стране, игнорирование законных интересов государствообразующего народа и его дискриминация; ошибочный выбор и реализация заведомо чуждой традициям и условиям страны модели светскости государства¹²⁸²;

¹²⁷⁹ *Blunt P.* Public Administrative Reform and Management Innovation for Developing Countries [Публичная административная реформа и управление инновациями для развивающихся стран] // <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006226.pdf>>. – 12 p. – P. 1.

¹²⁸⁰ *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с. – С. 417, 460, 172.

¹²⁸¹ *Путин В.В.* Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // Российская газета – Столичный выпуск. – 20.02.2012.

¹²⁸² См. подробнее: *Понкин И.В.* Современное светское государство: конструктивная светскость. Конституционно-правовое исследование. – М.: Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2006. – 390 с.; *Понкин И.В.* Современное светское государство: конституционно-правовое исследование: Дис. докт. юридич. наук: 12.00.02 / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – М., 2004. – 362 с.; *Понкин И.В.* Светскость:

– социальные эксперименты с искусственным и принудительным «нациестроительством» (англ. – «*nation-building*»)¹²⁸³ и «религиозным строительством» (включая конструирование секулярных квазирелигий¹²⁸⁴), экспериментаторские манипуляции с национально-культурными и религиозными идентичностями;

– реализация принципа «кухарка может управлять государством», в частности – посредством отказа от образовательных и профессионально-компетентностных цензов для депутатов законодательных органов государственной власти.

Согласно Г.В. Мальцеву, «если обнаружена неадекватность (изъяны, ошибки, недостатки) элементов идейно-целевого блока, дискредитированы концепция и цели одного или нескольких институтов, институциональных систем, то это ведёт к необходимости их замены новыми институтами, потому что методы институционального ремонта и корректирования здесь, как правило, непродуктивны. Сбой в идейно-целевом блоке по своей значимости более серьёзен, чем поломка или конструктивный недочёт в других блоках; это – сигнал о том, что концепция не работает или работает плохо, а поставленные перед институтами цели не будут выполнены или вообще невыполнимы. Когда речь идёт о дискредитации идей и целей нескольких институтов одной или ряда институциональных систем, тогда возникает необходимость проведения реформы, которая начинается с разработки концепции и полагания целей»¹²⁸⁵.

Ошибками и просчётами государства и общества, обоснованно указывает Зураб Бежанишвили, нередко пользуются внешние силы, чтоб подорвать основы суверенитета, государственности и дезинтегрировать общество¹²⁸⁶.

конституционно-правовое исследование. – М.: Общественные объединения, 2002. – 308 с.; Понкин И.В. Правовые основы светскости государства и образования / Институт государственно-конфессиональных отношений и права. – М.: Про-Пресс, 2003. – 416 с.; Понкин И.В. Светскость государства / Институт государственно-конфессиональных отношений и права. – М.: Изд-во Учебно-научного центра довузовского образования, 2004. – 466 с.

¹²⁸³ Как отмечает Ю.В. Крупнов, «преэмпция означает опережающий захват или силовое действие на опережение, т.е. уничтожение опережающим образом как самой существенной угрозы, так и всех обстоятельств данной угрозы (оружия, к примеру) и, главное, самого субъекта этой угрозы – т.е., как правило, режима и власти в стране... Таким образом, преэмпция ориентирована на смену режима («*Regime Change*»), на перехват национального суверенитета и на строительство на месте неправильной нации нации новой – т.е. нациестроительство («*Nation-Building*») и нациеперестройка или нациепеределка» (Крупнов Ю.В. Преземптивная война // <http://www.krounov.ru/5/30_1.shtml>. – 16.06.2003).

¹²⁸⁴ См. подробнее: Понкин И.В. Секулярные религии в светском государстве. – М.: Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2003. – 81 с.

¹²⁸⁵ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 467.

¹²⁸⁶ Бежанишвили З. Золотой век Грузии: ошибки государственного управления // <<http://inosmi.ru/sngbaltia/20141003/223402824.html>>. – 03.10.2014.

Ошибки в правовом обеспечении государственного управления и в использовании нормативно-правового регулирования как инструмента государственного управления

Ряд распространённых проблем и патологий в государственном управлении неотъемлемо связан с ошибками в его нормативном правовом обеспечении, обуславливается таковыми.

К числу ошибок в нормативном правовом обеспечении государственного управления и в использовании нормативно-правового регулирования как инструмента государственного управления возможно отнести ряд дефектов нормативно-правового регулирования, описанных в соответствующем параграфе настоящего издания.

Следует отметить, что, с другой стороны, в определённых ситуациях такие позиции могут отражать не столько ошибки в нормативном правовом обеспечении государственного управления, сколько именно дефекты правового обеспечения государственного управления, вызванные халатностью, иными причинами.

Ошибки в правовом обеспечении государственного управления влекут за собой девиантное государственное управление и девиантную государственную политику, что в конечном итоге может привести к их дисфункциональности и даже несостоятельности.

К основным признакам юридической ошибки А.Б. Зеленцов относит следующие:

- а) непреднамеренность – субъект права, допустивший ошибку, исходил из презумпции правильности своих знаний (добровольное заблуждение);
- б) причинение нежелательных негативных последствий носит случайный и непреднамеренный характер;
- в) ошибка имеет существенное значение, поскольку не позволяет реализовать другой стороне свои права и законные интересы;
- г) выявление и исправление ошибки осуществляется в процедурно-процессуальном порядке;
- д) противоправность¹²⁸⁷.

¹²⁸⁷ Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Изд-во РУДН, 2009. – 692 с. – С. 449.

Организационно-инструментальные и методологические ошибки в государственном управлении

Как пишет В.Б. Зацепин, причинами ограничения и снижения рациональности государственного управления (эту характеристику данный автор выводит, по его словам, из «инструментальной рациональности по М. Веберу») выступают институциональные и организационные ошибки в государственном управлении¹²⁸⁸.

Сложившаяся практика командообразования вокруг наших руководителей самых разных уровней, по мнению А.И. Пригожина, даёт возможность выделить некоторые его риски, ошибки и пороки, дезорганизующие управленческую деятельность¹²⁸⁹.

В числе организационно-инструментальных и методологических ошибок в государственном управлении – при решении задачи или комплекса задач государственного управления на одном или нескольких направлениях или в целой сфере общественных отношений – обоснованно выделить нижеследующие:

– ошибочное стратегическое и тактическое целеполагание в проектировании, программировании и реализации государственного управления, ошибочная постановка задач в государственном управлении;

– ошибки оценки текущего и перспективного состояния предметно-объектной области государственного управления (в том числе – ошибки оценки состояния управляемости этой области – её подверженности управлению или, напротив, ригидности (невосприимчивости, устойчивости к воздействию) и резистентности (сопротивляемости) к управленческому воздействию, ошибки в выявлении и проектном позиционировании соотношения между типичным и уникальным в предметно-объектной области государственного управления и др.);

– ошибки в построении структуры системы государственного управления, в том числе необеспечение должных параметров гибкости и адаптируемости, резистентности и резильентности;

– ошибочный выбор линейки применяемых (подлежащих применению) государственно-управленческих инструментариев (а равно отдельных конкретных таких инструментов) для решения задачи или комплекса задач государственного управления;

– ошибочное определение и распределение ключевых хронометрических параметров (временной раскладки) в проектировании и реализации государственного управления и государственной политики;

¹²⁸⁸ Зацепин В.Б. Рациональность государственного управления: естественные пределы // <<http://www.iep.ru/files/personal/zatsepin/zazraz.pdf>>.

¹²⁸⁹ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 123.

– ошибочное (в том числе вследствие недооценки сложности решаемых проблем) планирование и распределение ресурсов, выделяемых под конкретные поставленные задачи государственного управления, включая создание условий, влекущих недостаточность ресурсов, требуемых для решения ключевых задач государственного управления, создание условий, детерминирующих недостаточность концентрации (сконцентрированности) ограниченных организационных ресурсов на решении наиболее важных задач («распыление» и, соответственно, недообеспеченность ресурсами);

– ошибки в проектировании, налаживании и реализации механизмов обеспечения эффективности (в том числе pertinентности¹²⁹⁰ и производительности) государственного управления, методов контроля, оценки и верификации эффективности государственного управления; ошибочный отказ от замеров валидности¹²⁹¹ задействуемых инструментариев государственного управления и от верификации поступающих данных о результатах государственного управления;

– ошибки в проектировании, налаживании и реализации обратной связи в государственном управлении, как следствие – ошибочные решения, принимаемые на основе недостоверной, ложно истолкованной или устаревшей (утратившей актуальность) информации;

– ошибки в проектировании, налаживании и реализации контроля и надзора в государственном управлении;

– ошибки в выявлении, фиксации, оценке приоритетности, превенции и редуцировании негативных факторов, угроз и рисков в государственном управлении;

– ошибки в оценке, признании и ликвидации (компенсации) негативных последствий допущенных в процессе проектирования и реализации государственного управления ошибок;

– ошибки, вызванные недостаточностью учёта человеческого фактора в государственном управлении, в том числе отказ от должного учёта динамики изменений мотивации «корпорации» государственных служащих, редуцирование такой мотивации в проектных моделях только до её финансовой составляющей.

¹²⁹⁰ **Пертинентность** – эффективность в достижении соответствия ожиданиям и потребностям (не абстрактная эффективность). – *Прим. авт.*

¹²⁹¹ **Валидность** – мера соответствия применяемых методов и результатов поставленным задачам. **Валидация** – подтверждение на основе представления объективных свидетельств того, что требования, предназначенные для конкретного использования или применения, выполнены (ГОСТ Р ISO 9001-2011). – *Прим. авт.*

Динамическое накопление ошибок в государственном управлении; кумулятивный и мультипликативный эффекты

По Маргарет Тэтчер, «ошибочные выводы могут привести к неоправданным действиям»¹²⁹². При этом, согласно Ф.П. Тарасенко, «цена потерь при совершении ошибки зависит от того, насколько сильно она затрудняет достижение цели, и от того, на каком этапе она совершена»¹²⁹³.

Наиболее существенную угрозу влечёт **накопление ошибок**, накопительный эффект их последствий.

Поскольку государственное управление представляет в значительной своей части субъект-субъектный процесс с непосредственным участием и вовлечением многочисленных людей, в большинстве случаев одни ошибки влекут и множат другие ошибки, а ошибки одних множат ошибки других.

При этом весовые характеристики возможной человеческой ошибки (значение, характер и мера последствий) возрастают пропорционально с технической сложностью системы, составной частью которой является человек, а также со сложностью задачи, которая должна быть выполнена¹²⁹⁴.

Многие ошибки в государственном управлении оказываются взаимосвязанными¹²⁹⁵.

Как известно, случайные события имеют тенденцию происходить группами¹²⁹⁶. И, как гласит «Закон Хейна», «нет предела тому, насколько плохо могут пойти дела»¹²⁹⁷.

«Самые большие ошибки, – отмечает А. Колин, – подобно толстым канатам, часто состоят из множества мелких. Возьмите канат и разделите его на нити, из которых он состоит, и вы сможете легко порвать их одну за другой. Вы подумаете: “Всего-то!” Но скрутите эти нити вместе, и вы получите нечто потрясающее»¹²⁹⁸.

¹²⁹² Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира: Пер. с англ. 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 504 с. – С. 33.

¹²⁹³ Тарасенко Ф.П. О роли ошибок в управленческой деятельности // Проблемы управления в социальных системах. – 2011. – Т. 2. – № 4. – С. 30–48. – С. 31.

¹²⁹⁴ Țițu A.M., Oprean C., Marinescu N., Vlad A. Risk management and human error in the local public administration [Управление рисками и человеческая ошибка в местных органах публичного управления] // Quality – Access to Success. – 2012, November. – Supplement. – P. 279–285. – P. 279.

¹²⁹⁵ Бежаншвили З. Золотой век Грузии: ошибки государственного управления // <<http://inosmi.ru/sngbaltia/20141003/223402824.html>>. – 03.10.2014.

¹²⁹⁶ Блох А. Законы Мёрфи для юристов: Пер. с англ. Е.Г. Гендель. – Мн.: Попурри, 2003. – 240 с. – С. 226.

¹²⁹⁷ Блох А. Законы Мёрфи для юристов: Пер. с англ. Е.Г. Гендель. – Мн.: Попурри, 2003. – 240 с. – С. 19.

¹²⁹⁸ Колин А. Обзор систем отслеживания ошибок // <<http://www.teamlead.ru/pages/viewpage.action?pageId=15794279>>. – 25.03.2010.

Объёмы накапливающихся ошибок могут нарастать подобно растущему снежному кому. В частности, ошибки, не исправленные на этапах проектирования и принятия решений, множат и усугубляют ошибки на последующих инструментальных этапах. Ошибка одного должностного лица может повлечь (и нередко влечёт) за собой лавинообразный рост числа ошибок других, связанных с ним, должностных лиц.

Процессы накопления, наложения, интерференции и иных способов интерреляций (в том числе – с **кумулятивным и/или мультипликативным эффектами**) ошибок в государственном управлении, а равно интерреляций последствий таких ошибок могут приводить к очень серьёзным негативным результатам для государства в целом.

Другие дефекты государственного управления, происшедшие (совершённые) вслед за ошибками, инициировавшими роковую цепь событий, как отмечает Роберт Э. Миттельштадт-мл., вносят свой значимый вклад в ухудшение ситуации, после того как катастрофический сценарий набирает ход¹²⁹⁹.

Следует отметить, что ошибки одних должностных лиц на конкретном направлении или в конкретной области государственного управления вовсе не обязательно корреспондируют таким же ошибкам других должностных лиц, принимающих участие в проектировании, программировании и реализации девиантного (в том числе как следствия этих ошибок) государственного управления на этом направлении или в этой области. К примеру, при реализации девиантного вследствие ошибки Главы государства государственного управления дальнейшие действия нижестоящих должностных лиц, вытекающие из таких ошибок, вовсе не обязательно должны и могут признаваться так же ошибками, но вполне могут квалифицироваться как халатность и пр.

¹²⁹⁹ Миттельштадт-мл. Р.Э. Окажется ли ваша следующая ошибка роковой? Как избежать цепи ошибок, ведущих к краху. – М.: Олимп-Бизнес, 2012.

Модель «швейцарского сыра» Джеймса Ризна

Наиболее наглядной моделью, описывающей особенности онтологии, интерреляций и накопления многочисленных ошибок, является модель Джеймса Ризна – так называемая модель «швейцарского сыра».

Джеймс Ризн подчёркивал что ошибки имеют свойство сложным образом накапливаться, и предложил следующую модель описания динамического накопления ошибок. В идеальном мире каждый уровень защиты будет неизменным. В действительности, однако, системы больше похожи на «куски швейцарского сыра», имея множество «отверстий». Только, в отличие от сыра, эти «отверстия» в описываемой модели постоянно открываются, закрываются и перемещают своё местоположение. Наличие «отверстий» в каком-либо одном объёме («куске») обычно не вызывает негативного исхода. Как правило, такой негативный исход может произойти только тогда, когда «отверстия» в несколько слоёв на мгновение (или на достаточный срок) выстраиваются так, чтобы обеспечить траекторию вероятной аварии (катастрофы), в результате чего опасности вступают во влекущий серьёзные повреждения контакт с «жертвами». «Отверстия» в «обороне» могут возникать по двум причинам: активные отказы и латентные условия. Почти все аварии, сбои включают комбинацию этих двух наборов факторов. Активными отказами являются небезопасные деяния, в том числе ошибки, совершаемые людьми, которые находятся в непосредственном контакте с системой. Ошибки могут принимать различные формы – промахи, упущения, путаницы, собственно ошибки и процессуальные просчёты. Латентные условия являются неизбежными, могут находиться в состоянии покоя в системе на протяжении многих лет, прежде чем они сочетаются с активными отказами и «локальными триггерами» («переключателями» состояний), чтобы создать возможность негативных исходов. В отличие от активных отказов, специфические формы которых зачастую крайне трудно предвидеть, скрытые условия могут быть определены и устранены до возникновения неблагоприятных событий.¹³⁰⁰

¹³⁰⁰ Reason J. Human error: models and management [Человеческая ошибка: модели и управление] // British Medical Journal. – 2000, Mar. – Vol. 320. – № 7237. – P. 768–770. – P. 769.

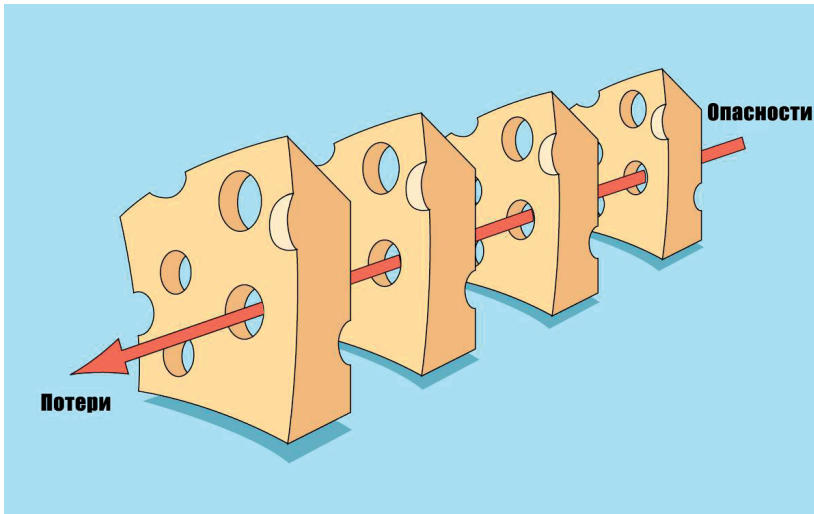


Рис. Схематическая иллюстрация модели «швейцарского сыра» Джеймса Ризна¹³⁰¹

Накопленный объем ошибок государственного управления и государственной политики сегодня активно приближается в России к критической массе, особенно в таких областях, как культура, образование, в первую очередь – общее (то есть школьное) образование, здравоохранение, наука, языковое пространство, межнациональные отношения, отношения между государством и религиозными объединениями. Выход за «красную черту» (переход за лиминальную (пороговую) фазу) – набор критического объема указанных ошибок – может повлечь необратимые последствия для всей российской государственности.

¹³⁰¹ Reason J. Human error: models and management [Человеческая ошибка: модели и управление] // British Medical Journal. – 2000, Mar. – Vol. 320. – № 7237. – P. 768–770. – P. 769.

§ 14.3. Дисбалансы в государственном управлении

У меня есть глубокие сомнения в практической ценности и законности некоторых инициатив, осуществляемых под лозунгом демократии и соблюдения прав человека.

Маргарет Тэтчер. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира

По мнению Рут Хаббард и Жилия Паке, вводящих понятие **«чёрных дыр» в публичном управлении**, основными критическими проблемами государственного управления, так называемыми «чёрными дырами» в государственном управлении, которые провоцируют возникновение всё большего количества проблем, сбоев и недочётов государственного управления, являются некоторые серьёзные внутренние недостатки самой системы, к которым, в частности, можно отнести следующие (и которые мы более подробно рассмотрим ниже):

– дисбалансы между существующим состоянием взаимодействий внутри системы государственного управления и официальным его представлением обществу и руководству;

– трудности с выполнением системой органов государственного управления своих стандартных функций в условиях быстро меняющейся обстановки, недостаточная быстрота приведения таких функций в соответствие с реальной ситуацией, недостаточная гибкость механизмов;

– появление во многих демократических государствах нового, так называемого «невротического» менталитета системы государственного управления, обусловленного взаимным недоверием между государством и его гражданами;

– бюджетный дисбаланс внутри системы государственного управления¹³⁰².

Реализуемые по инициативе сверху административные реформы, по словам О.В. Волоха и Е.В. Безвиконой, сталкиваются с серьёзными системными противоречиями, обусловленными рассогласованностью государственных и общественных интересов, отсутствием единого публичного интереса¹³⁰³. И это один из наиболее распространённых дисбалансов в публичном управлении – дисбаланс между реальными публичными интересами и теми интересами, которые позиционируются и

¹³⁰² Hubbard R., Paquet G. The black Hole of Public Administration [Чёрная дыра публичного управления]. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – 537 p. – P. 7.

¹³⁰³ Волох О.В., Безвиконая Е.В. Самоуправление в системе публичного управления в России: синергетический подход. – М.: Логос, 2010. – 328 с. – С. 7.

пропагандируются, «продавливаются» правящим режимом в качестве публичных интересов.

В числе дисбалансов в государственном управлении следует выделить нижеследующие (но не ограничиваясь этим):

– дисбаланс между реальными публичными интересами и теми интересами, которые позиционируются в качестве таковых;

– «квантофрения» в государственном управлении;

– дисбаланс между ожидаемым уровнем доверия населения к власти и действительным критически низким уровнем доверия населения к власти (как следствием пороков государственного управления и прекурсором утраты легитимности правящего режима);

– бюджетные дисбалансы;

– институциональные пороки (дисбалансы) государственного управления;

– дисбалансы между публично-правовым и частноправовым регулированием отношений в обществе; дисбалансы между нормативным правовым регулированием и иными формами нормативной регламентации – системами внеправового (экстра-правового) нормативного регулирования.

Что касается последнего из перечисленных, то, по словам А.Д. Селюкова, «как только государство делает излишнюю опору на публично-правовое регулирование отношений, то возникают проблемы для общества и самого государства»¹³⁰⁴.

«Квантофрения» в государственном управлении

В качестве одного из видов дисбалансов в государственном управлении может быть названа так называемая «квантофрения» (англ. – «*quantophrenia*») в государственном управлении. Это – одна из причин снижения управленческой способности государства.

Речь идёт о необоснованной и чрезмерной увязанности (зацикленности) в проектировании и оценках результативности государственного управления исключительно на численные показатели.

П.А. Сорокин интерпретировал квантофрению как псевдонаучное увлечение чрезмерной и неадекватной квантификацией общих положений и данных в антропологии, социологии и других научных направлениях, как редундантность (чрезмерную избыточность) опоры на использование

¹³⁰⁴ Селюков А.Д. Вопросы методологии в теории финансового права // Современная теория финансового права: Сб. матер. Межд. науч.-практич. конф. – М.: РАП, 2011.

фактов и чисел, которые могут быть получены с помощью статистических или математических расчётов.¹³⁰⁵

В середине XX века П.А. Сорокин критически оценивал то, что общественные науки (в том числе – наука государственного управления) становились жертвами разного рода некорректных подходов (бездумное применение методов из экспериментальных наук к проблемам в общественных науках, бесплодная формализация, бесполезное «перемальвание чисел» и т.п.), что грозило смещением социально-экономических исследований от целей, которые, собственно, и дали начало самим общественным наукам. П.А. Сорокин исследовал ряд патологий, среди которых было то, что сам он называл «квантофренией». При этом предметом критики П.А. Сорокина не была количественная оценка как таковая, поскольку количественные методы обоснованно использовались с незапамятных времён в качестве мощного инструмента аргументации и контроля. Проблема возникает, когда использование таких инструментов становится основой культуры под девизом, что «что не может быть измерено, то и не существует»¹³⁰⁶.

Государственное управление (и управление в целом), отмечают Рут Хаббард и Жиль Паке, сопротивлялось такому роду «инфицированиям» на протяжении долгого времени, однако и оно «заразилось нумерологией» («квантофренией»)¹³⁰⁷.

Одним из следствий реализации бюрократического режима на практике, пишет Элвин С. Лэкей, является его повсеместное и негативное влияние на организацию, разработку и реализацию проектов, его непреодолимое стремление к измерению и подсчёту результатов. Так, подпитываемые желанием обеспечения отчётности за расходование средств, учреждения и организации стремятся к «квантофрении». Результаты ориентированности деятельности и стремлений выражаются в том, что делается гораздо больший акцент на те аспекты, которые являются измеримыми (исчислимыми) в количественном выражении, чем на те, которые не подлежат такому измерению. Соответственно, такая позиция может приводить к доминирующему стремлению к достижению именно тех результатов, которые могут быть измерены в количественном (исчисляемом) выражении, и именно такие результаты могут заявляться в

¹³⁰⁵ Sorokin P.A. Fads and Foibles in Modern Sociology and Related Sciences [Причуды и слабости современной социологии и смежных наук]. – Chicago (IL, USA): Henry Regnery, 1956; Quantophrenia [Квантофрения] // Sorokin P.A. Fads and Foibles in Modern Sociology and Related Sciences. – Westport (Connecticut USA): Greenwood Press, 1956. – P. 102–130.

¹³⁰⁶ Hubbard R., Paquet G. The Black Hole of Public Administration [Чёрная дыра публичного управления]. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – xviii; 519 p. – P. 202.

¹³⁰⁷ Hubbard R., Paquet G. The Black Hole of Public Administration [Чёрная дыра публичного управления]. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – xviii; 519 p. – P. 200–201.

качестве желаемых. Подобное положение дел приводит к ограниченному и неполному решению проблем¹³⁰⁸.

Всё это существенно снижает возможности эффективного и устойчивого государственного управления, редуцирует управленческую способность государства.

Падение доверия населения к власти как следствие пороков государственного управления и прекурсор утраты легитимности правящего режима

«Достойную осуждения ошибку совершает тот, кто не учитывает своих возможностей и стремится к завоеваниям любой ценой», – сказал Никколо Макиавелли.

Обширные возможности правителя (правлящего режима) сегодня весьма в высокой степени определяются степенью его легитимности в глазах его населения, степенью доверия населения к нему.

Система сдержек и противовесов, как правило, гарантирует, что каждая сфера государства остаётся в пределах своей собственной компетенции и что государство не станет посягать на законное личное пространство индивида или организации, над которым указанные субъекты вправе самостоятельно осуществлять контроль. Для осуществления в рамках такой системы контроля, обеспечения нахождения баланса и применения санкций в случае его нарушения функционируют ответственные за это учреждения или структуры, обладающие законными полномочиями по борьбе с коррупцией и посягательством на права других. Однако во многих демократических государствах сейчас наблюдается феноменальное разрушение такого хрупкого баланса, в частности – в силу кризиса доверия. Такое разрушение доверия может иметь множество источников и причин, к которым, в частности, относят следующие: отсутствие точной и действительно полной информации о деятельности органов государственной власти; изменения в способах и методах оценки деятельности государственных учреждений; снижение производительности государственных учреждений¹³⁰⁹.

Сегодня, в условиях многократно происшедшего нелегитимного перехода власти (в феврале и октябре 1917 года, в 1991 году; некоторые авторы выделяют и другие критические точки), легитимность власти (правлящего режима) в глазах населения чётко связывается с текущим

¹³⁰⁸ *Lackey A.S.* Why development projects don't work as planned: pitfalls and solutions [Почему проекты развития не работают, как планировалось: подводные камни и решения] // <<http://extension.missouri.edu/centennial/documents/EC0961.pdf>>. – 32 p. – P. 19.

¹³⁰⁹ *Hubbard R., Paquet G.* The black Hole of Public Administration [Чёрная дыра публичного управления]. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – xviii; 519 p. – P. 258–259.

отношением власти к населению, с человечностью и справедливостью власти, её реальной ориентированностью на национальные, а не на компрадорские и не на иностранные субверсивные интересы.

Соответственно, падение (вплоть до утраты) доверия населения к власти выступает прямым результатом пороков, дисбалансов, патологий в государственном управлении и прекурсором утраты легитимности правящего режима, его обрушения.

Бюджетные дисбалансы

По мнению Рут Хаббард и Жилия Паке, одной из серьёзных проблем государственного управления может быть названо несоответствие между меняющимися фискальными обязанностями государства и определёнными законодательством денежными ресурсами на различных уровнях управления ввиду динамично происходящих изменений и быстрого развития социальных потребностей, а также того, что количество финансовых ресурсов может экспоненциально снижаться или возрастать в зависимости от международной обстановки. Понятие бюджетного дисбаланса или нарушения равновесия означает рассогласование между законными доходами и расходами на разных уровнях государственного управления. Такое рассогласование может представлять собой горизонтальный дисбаланс, к примеру – между большим городом и его пригородами, если такой большой город предоставляет, без получения компенсации за это, услуги или блага гражданам пригородов, в этом случае проблема дисбаланса может быть решена финансовым вкладом со стороны органов власти пригородов. Бюджетный дисбаланс также может быть вертикальным – между органами государственной власти разных уровней, например, между национальным и региональным уровнями государственного управления, когда органы государственной власти одного уровня управления получают больше, чем им требуется для выполнения своих функций, в то время как органы государственной власти иного уровня управления получают меньше средств, чем им необходимо. Как правило, такая ситуация предопределяется заключаемыми заранее соглашениями. В этом случае проблема может быть решена за счёт перераспределения обязанностей и функций между органами государственного управления различных уровней либо за счёт изменения некоторых основных механизмов государственного управления. Финансовые дисбалансы в государственном управлении, по сути, не просто представляют собой проблему, связанную с распределением финансов, а могут предопределять возникновение иных ошибок и сбоев в государственном управлении¹³¹⁰.

¹³¹⁰ *Hubbard R., Paquet G. The black Hole of Public Administration [Чёрная дыра публичного управления]. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – xviii; 519 p. – P. 277–280, 300.*

Институциональные пороки (дисбалансы) государственного управления

В числе многочисленных примеров институциональных дисбалансов назовём следующие:

1) структурные дисбалансы в построении системы государственного управления и в построении её отдельных составных частей; разупорядоченность и разбалансированность взаимодействий частей системы государственного управления, дезорганизация связывающих эти части коммуникаций;

2) дисбалансы в распределении функций и полномочий чиновников (например, по данным, озвученным в сентябре 2010 года Президентом РФ Д.А. Медведевым (со ссылкой на Минфин России), «почти 1,5 тысячи функций чиновников являются избыточными, более 260 – дублирующими, а ещё 700 требуют уточнения»¹³¹¹; некоторые проблемы с тех пор были решены, но ещё больше их остаётся);

3) дисбалансы в соотношении задействуемых механизмов централизации и децентрализации государственной власти и государственного управления, в том числе дисбалансы в федеративных отношениях, дисбалансы в распределении полномочий между законодательными и исполнительными органами государственной власти;

4) отсутствие надлежащей системы административной юстиции¹³¹² при достаточно широких (в том числе – дискреционных) полномочиях органов исполнительной власти;

5) дисбалансы в настройках чувствительности системы государственного управления к социальным потребностям, запросам и требованиям – потеря чувствительности системы государственного управления к социальным потребностям и запросам (или, согласно термину Амитаи Этциони, «респонсивности», понимаемой как «чувствительность правящих верхов к нуждам членов общества, занимающих нижние ступени социальной иерархии»¹³¹³) либо редундантная (чрезмерно избыточная) чувствительность к требованиям политических или общественных деятелей;

¹³¹¹ Кузьмин В. Отслужили. Дмитрий Медведев провёл совещание по оптимизации численности чиновников // Российская газета. – 21.09.2010. <<http://www.rg.ru/2010/09/20/president-site.html>>.

¹³¹² См., например: Соловьёв А.А. Зарубежный опыт организации административной юстиции / Арбитражный суд Московской области; кафедра «Административное и информационное право» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации / Предисл. А.Б. Зеленцова. – М., 2014. – 158 с.; Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. – М.: Юнити-Дана, 2015. – 399 с.

¹³¹³ Цит. по: Федоров В., Дискин И. Респонсивность современной российской политической системы, деформации и дисбалансы в системе общественно-

б) разбалансированность систем контроля, отчётности и ответственности в государственном управлении.

Проблемы фиктивности демократии

По Н.А. Михалевой, «любая научная система строится на основе анализа действительности»¹³¹⁴. А действительность, отнюдь, не подтверждает идеологически мотивированных утверждений о такой уж идеальности демократии.

«Демократия не идеальна, она даже может быть дисфункциональной», – заявил Президент США Барак Обама в своём выступлении на 70-й сессии Генассамблеи ООН 28.09.2015¹³¹⁵.

В действительности, демократия не только может быть дисфункциональной, но она, сама по себе, обладает множеством недостатков (другой вопрос, что на смену ей ничего сегодня путного не предлагается – в необходимо детализированном и обоснованном виде).

Хотя, как было сказано в Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева от 05.11.2008 Федеральному Собранию Российской Федерации¹³¹⁶, «демократическое устройство уже не ассоциируется у наших граждан с хаосом, с бессилием, с деградацией», А.Д. Керимов обоснованно указывает, что «демократия, вопреки обыденному представлению, не есть власть народа или власть большинства... На самом деле демократия – это определённая технология обретения и осуществления государственной власти меньшинством с помощью большинства, с опорой на большинство, но далеко не всегда в интересах и во благо большинства... Миром правит меньшинство; и это касается всех сфер общественной жизнедеятельности, в том числе и тех, где есть иллюзия властвования большинства... “Самая демократичная” вовсе не означает самая лучшая, самая эффективная и в наибольшей степени отвечающая общественным интересам»¹³¹⁷.

Казалось бы, с чего такие жёсткие оценки? Давайте посчитаем.

Возьмём пример некоего абстрактного государства А. Все граждане страны составляют 100 процентов. Положим, число избирателей, то есть лиц, обладающих активным избирательным правом, условно составляет

государственных связей // Мониторинг: социальные и экономические перемены. – 2010. – № 6.

¹³¹⁴ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). – М.: Юркмпани, 2010. – 366 с. – С. 55.

¹³¹⁵ Мировые лидеры выступают на 70-й сессии Генассамблеи ООН – прямая трансляция // <<http://russian.rt.com/article/119575>>.

¹³¹⁶ Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева от 05.11.2008 Федеральному Собранию Российской Федерации // СПС «Гарант».

¹³¹⁷ Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории. – М.: Норма, 2008. – 144 с. – С. 25–26, 28, 45.

80 процентов (прочие – дети и иные лица, не обладающие этим правом). На некоторых выборах президента государства (при отсутствии избирательного «порога» и графы «против всех») пришли 25 процентов от общего числа избирателей (от вышеуказанных 80 процентов от всего населения страны), то есть пришедшие на выборы составили 20 процентов от всего населения страны (нередкая ситуация в современном мире). При мажоритарной избирательной системе и в условиях поляризации общества (к примеру, ситуации во Франции и США), когда победитель на выборах получает преимущество за счёт весьма незначительного перевеса, получается, что победившего главу государства выбрали немногим более 10 процентов от всего населения страны. О какой демократии идёт речь?

Если речь идёт о явке в 65 процентов (как во втором туре выборов во Франции в 2017 году), то мы получаем, что судьбу страны определили чуть более четверти населения страны.

Почему многие люди не идут на выборы – это сложный и неоднозначный вопрос, но не в последнюю очередь здесь причиной выступают именно критические недостатки демократии.

Вопросы для самоконтроля к Главе 14

1. Опишите природу, виды и особенности дефектов в государственном управлении.

2. Опишите природу, виды и особенности дисбалансов в государственном управлении.

3. Опишите природу, виды и особенности ошибок в государственном управлении.

4. Охарактеризуйте модель «швейцарского сыра» Джеймса Ризна.

5. Охарактеризуйте основные институциональные пороки (дисбалансы) государственного управления.

6. Раскройте основные концептуальные идеи С.Я. Курица и В.П. Воробьева о патологиях системы государственного управления.

7. Раскройте основные концептуальные идеи И.Н. Барцица, В.К. Ботнева и О.В. Гаман-Голутвиной о природе, причинах и способах пресечения коррупции.

ГЛАВА 15. Дефекты и дисбалансы в праве

§ 15.1. Дефекты и дисбалансы нормативного правового регулирования

Абрис вопроса

«Закон Бергена» гласит: «Нет ничего хуже глупого закона»¹³¹⁸.

Многие современные патологии государственного управления¹³¹⁹ неотъемлемо связаны с дефектами нормативного правового регулирования, определяются таковыми.

Притом что тема понимания и интерпретации дефектов нормативного правового регулирования, а также их выявления и превенции, редуцирования и демпфирования их негативных последствий чрезвычайно важна, эта тема совершенно недостаточно раскрыта в отечественной научной литературе.

По справедливому утверждению Д.О. Тузова, в целом «такие темы, как природа недействительности, соотношение недействительности и порочности, недействительности и противоправности, недействительности и несуществования, ничтожности и оспоримости, исцеление ничтожности и др., порождая многочисленные споры в теории и на практике, не получили в отечественной доктрине должной теоретической разработки, а некоторые из них даже и не стали ещё предметом научного анализа»¹³²⁰.

Д.Н. Бахрах констатирует очевидное, но редко признаваемое: «опыт развития человеческого общества свидетельствует о том, что акты субъектов власти могут быть дефектными»¹³²¹.

А.А. Козловский поднимает вопрос о проблеме «дефективного хлама, засоряющего нормативно-правовые тексты»¹³²². Согласно

¹³¹⁸ Блох А. Законы Мёрфи для юристов: Пер. с англ. Е.Г. Гендель. – Мн.: Попурри, 2003. – 240 с. – С. 143.

¹³¹⁹ Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисл. А.Б. Зеленцова. – М.: Буки Веди, 2016. – 250 с.

¹³²⁰ Тузов Д.О. Теория недействительности сделок: Опыт российского права в контексте европейской правовой традиции. – М.: Статут, 2007.

¹³²¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 161.

¹³²² Козловский А.А. Философско-гносеологические основания законодательных определений // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Матер. Междунар. круглого стола (Черновцы, 21–23.09.2006) / Под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского,

О.М. Зуеву, «дефектность есть закономерно сложившееся в течение длительной истории свойство российского законодательства, а не спонтанно, случайно возникшее его состояние»¹³²³. И эта проблема, как минимум, заслуживает внимания.

Виды дефектов нормативного правового регулирования

Согласно Л.В. Смирнову, «в юриспруденции дефект закона обозначает несовершенство документа, наличие положений, затрудняющих либо делающих невозможной его реализацию. Кроме того, дефекты закона могут повлечь социальные последствия, прямо противоположные тем целям, ради достижения которых принимался документ»¹³²⁴.

А.И. Пригожин обобщённо выделяет следующие виды дефектов регулирования:

- формулировки правил не только допускают, но и предполагают разное толкование их смысла;
- правила не согласованы между собой и противоречат одно другому;
- правила не сопоставлены с особенностями конкретной среды, на упорядочение которой они направлены, не оценена применимость правил в данных условиях¹³²⁵.

Этот подход является вполне релевантным, но (для наших целей) слишком кратко сформулированным.

Обоснованно выделять следующие **уровни дефектов нормативного правового регулирования**:

- 1) дефект правовой нормы;
- 2) дефект нормативного правового акта;
- 3) дефект правового регулирования в определённой сфере общественных отношений или правового регулирования определённой совокупности видов деятельности (в том числе – дефект правового режима); в эту же группу отнесём дефекты нормативного правового обеспечения государственного управления и нормативно-правового регулирования как инструмента государственного управления;

Г.О. Матюшкина. – Нижний Новгород: Юридическая техника, 2007. – 1456 с. – С. 117–129. – С. 128.

¹³²³ Зуев О.М. Юридически дефектные нормативные правовые акты в системе источников права: Автореф. дис. канд. юридич. наук. – М., 2011. – С. 8–9.

¹³²⁴ Смирнов Л.В. Типичные дефекты дефиниций в законодательстве Российской Федерации // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Матер. Междунар. круглого стола (Черновцы, 21–23.09.2006) / Под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. – Нижний Новгород: Юридическая техника, 2007. – 1456 с. – С. 327–339. – С. 328.

¹³²⁵ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 15.

4) дефект системы права или её структурной части (отрасли или подотрасли права, института или субинститута права).

Н.А. Власенко интерпретирует дефекты системы права как «нарушения, деформации логико-структурного построения и развития системы права и её элементов, в том числе нормативных актов»¹³²⁶.

Дефекты нормативного правового обеспечения государственного управления и нормативно-правового регулирования как инструмента государственного управления

Согласно нашей авторской концепции, к числу **дефектов (в том числе в определённых ситуациях – ошибок) нормативного правового обеспечения государственного управления и нормативно-правового регулирования как инструмента государственного управления** (третий и четвертый из вышеуказанных уровней дефектов нормативного правового регулирования) следует отнести нижеследующие¹³²⁷:

– логико-структурные дефекты нормативно-правового регулирования, в том числе дефекты систематизации законодательства;

– создание (способствование, попустительство) редундантности (явной чрезмерности, юридически и фактически необоснованной избыточности) нормативного правового регулирования, значительной заурегулированности, чрезмерной усложнённости, громоздкости, негибкости законодательства;

– необоснованно избыточно завышенная нормативная строгость правовых режимов в ситуациях (условиях), когда такая их строгость не является фактически и юридически обоснованной, а исполнение таких предписаний и соблюдение таких запретов, в действительности, не имеет столь существенного и релевантно соотносимого с такой строгостью значения (такое значение существенно преувеличено);

– принятие «токсичных» нормативных правовых актов – актов, вступающих в серьёзное противоречие с публичным порядком в государстве, с индигенными для страны культурными и нравственными устоями и традициями, цивилизационным кодом страны, при резком неприятии таких актов крупными социальными стратами общества, что в большинстве случаев влечёт падение (вплоть до утраты) легитимности власти в глазах населения и сознательное активное несоблюдение этих и

¹³²⁶ Власенко Н.А. Логико-структурные дефекты системы советского законодательства // Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 21.

¹³²⁷ Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисл. А.Б. Зеленцова. – М.: Буки Веди, 2016. – 250 с. – С. 74–76.

иных актов, в конечном итоге – значительное падение эффективности правового регулирования и в целом государственного управления;

– принятие «оболочечных», содержательно пустых программно-концептуальных актов по важнейшим вопросам¹³²⁸;

– наличие (выходящего за пределы меры допускаемого объёма) правовых пробелов и правовых коллизий, дисфункциональность значительного числа нормативных правовых актов, наличие иных серьёзных дефектов правового регулирования в значительном числе нормативных правовых актов, а равно принятие нормативных правовых актов, дополнительно порождающих и/или усугубляющих такие дефекты;

– принятие нормативных правовых актов, соблюдение которых является необоснованно избыточно ресурсозатратным (по времени, финансам, людям, усилиям) для конкретной целевой аудитории, что с высокой вероятностью влечёт падение регулирующей эффективности таких актов;

– принятие нормативных правовых актов (особо строгого регулирования или по предметам с повышенным риском), в которых (или применительно к которым в других актах) отсутствуют правовые механизмы оценки и обеспечения эффективности реализации норм этих актов;

– дефекты заложенной в основу нормативного правового акта оценки управляемости или, напротив, ригидности (невосприимчивости, устойчивости к воздействию) и резистентности (сопротивляемости) к управленческому воздействию и иных параметров предметно-объектной области государственного управления (целевой аудитории), на регулирование отношений с которой и/или в которой направлены принимаемые нормативные правовые акты, что может повлечь не только сниженную эффективность регулирования, но и излишнее усложнение положений таких актов для понимания и исполнения представителями референтной целевой аудитории (её представители могут быть не в состоянии понять, что именно от них требуется и как это следует выполнять; особенно это актуально для налогового и трудового законодательства);

– принятие нормативных правовых актов, не соответствующих по своим содержанию и направленности заявляемым на уровне руководства государства стратегическим целям, задачам и приоритетам государственного управления и государственной политики;

¹³²⁸ Ярким примером такого документа является утверждённая в 2015 году Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.05.2015 № 996-р «Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 08.06.2015. – № 23. – Ст. 3357).

– отсутствие нормативно закреплённой и обеспеченной чёткой и логически выстроенной топологии и иерархии нормативных правовых актов;

– противоречивость, пробельность, логическая рассогласованность и иная дефектность закрепляемого в правовой отрасли (или подотрасли), правовом институте (или субинституте) либо комплексе нормативных правовых актов терминологически-дефинитивного аппарата;

Дефекты нормативных правовых актов

К **дефектам нормативных правовых актов**, согласно нашей авторской концепции, следует относить (в числе прочих) нижеследующие:

1) дефекты содержания нормативного правового акта:

– наличие концептуальных дефектов (в том числе деонтологических дефектов);

– наличие правовых пробелов и неопределённостей;

– наличие правовых коллизий (иерархических, однопорядковых (горизонтальных) или внутренних);

– редундантность регулирования (избыточная заурегулированность), реализованная в нормативном правовом акте;

– неоправданно избыточная детализированность регулирования, реализованная в нормативном правовом акте, неоправданная избыточность объёмов содержащихся в нём текстов;

– неоправданная избыточность в нормативном правовом акте декларативных положений, не подкреплённых правовыми механизмами реализации;

– регулятивная неэффективность комплексов правовых норм, частей нормативного правового акта, всего акта в целом;

– фактографические дефекты нормативного правового акта (неверные указания имен собственных, титулов или должностей, исторические ошибки (например, указания знаменательных дат), географические ошибки и др.);

– необоснованное употребление в нормативном правовом акте лексических конструкций «как правило», «обычно», «в случае необходимости» и др., определяющих необоснованные дискреционные («по усмотрению») полномочия органов публичного управления и/или должностных лиц;

2) грамматические и стилистические (в том числе лексико-терминологические) дефекты нормативного правового акта:

– дефекты закрепляемых нормативным правовым актом правовых дефиниций;

– дефекты точности и ясности регулирования, наличие содержательно неясных (непонятных или не вполне понятных даже

специалистам, неудобоваримых) и семантически (в том числе в зависимости от контекста или коннотации) неоднозначных (полисемичных) и неопределённых (в том числе эмоционально-оценочных) формулировок, перегруженность нормативного правового акта или его части чрезмерно и неоправданно сложными лексическими и синтаксическими конструкциями, следствие чего – неопределённость или многозначность толкования (нарушение требований ясности, понятности и однозначности юридических формулировок правовых норм и частей нормативного правового акта);

– использование в нормативном правовом акте обозначений различных понятий одним термином или одного понятия разными терминами; употребление тавтологий;

– неоправданное избыточное употребление в нормативном правовом акте иноязычной лексики, узких неустоявшихся профессионализмов, канцеляризмов, штампов (клише);

– употребление в нормативном правовом акте существенно устаревших, просторечных, бытовых, жаргонных, окказиональных лексем и лексических конструкций, прокламационно-лозунговой стилистики;

– неоправданная избыточность употребления в нормативном правовом акте аббревиатур, а равно употребление аббревиатур без их предварительной расшифровки;

– неоправданно избыточное количество в нормативном правовом акте правовых норм с разорванной внутренней структурой (разрыв гипотезы, диспозиции, санкции), неэффективность интерреляций между частями правовых норм в тех случаях, когда такая диссоциированность структуры нормы права оправданна и релевантна;

3) структурно-логические дефекты нормативного правового акта:

– алогичность и иные логические внутрискруктурные дефекты и деформации нормативного правового акта, дефекты структурной согласованности формы и содержания нормативного правового акта;

– дефекты когезии и когерентности (содержательной и формально-логической связанности) лексических конструкций в рамках структурного элемента нормативного правового акта и всего нормативного правового акта в целом;

– дефекты топологии и иерархизации норм внутри нормативного правового акта, а также сбалансированности интерреляций указанных норм;

– дефект сопряжённости наименования нормативного правового акта и его содержания, а также дефекты сопряжённости наименования структурного элемента (глава, статья) нормативного правового акта и содержания этого элемента;

– дефекты преамбулы нормативного правового акта (дефект её сопряжённости с «телом» нормативного правового акта, необоснованное включение в преамбулу самостоятельных нормативных предписаний и др.);

– дефект единообразия используемых технических приёмов правотворчества;

– наличие необоснованных дублирований одних и тех же положений (пусть, и несколько в изменённом виде) в разных частях нормативного правового акта;

4) дефекты реквизитов и юридико-технического оформления нормативного правового акта:

– дефекты или отсутствие одного или нескольких реквизитов нормативного акта (датирования, нумерации, указания подписавшего лица, примечаний и др.);

– дефекты унификации структурирования и рубрикации текста нормативного правового акта (деления на структурные элементы – главы, статьи, (части), пункты, подпункты);

– дефектное установление в нормативном правовом акте сроков его вступления в силу (сроков вступления в силу его частей и/или конкретных норм);

5) дефекты интерреляций нормативного правового акта с другими нормативными правовыми актами и системой права в целом:

– дефект интегрированности нормативного правового акта в структуру и «правовую материю» соответствующей правовой отрасли или подотрасли, правового института или субинститута;

– дефект взаимосвязей нормативного правового акта с иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и/или субъекта Российской Федерации;

– наличие дефектных отсылочных норм (например, к утратившей силу норме права, к несуществовавшему или признанному утратившим силу или недействительным акту);

– необоснованное употребление или неоправданная избыточность бланкетных норм в нормативном правовом акте;

– дефекты хронологических связей с другими нормативными правовыми актами (признание утратившим силу нормативного правового акта, который уже утратил силу или был признан недействительным; признание нормативного правового акта утратившим силу без признания утратившими силу нормативных правовых актов, посредством которых в него вносились изменения).

Дефекты законодательных дефиниций

«Правило Монтескьё» гласит: «Формулировки законов должны для всех людей означать одно и то же»¹³²⁹.

Значительной проблемой в правовом регулировании являются и, соответственно, значительные проблемы влекут **дефекты законодательных дефиниций**.

Как справедливо указывают В.М. Баранов и М.Д. Хайретдинова, «в юридической литературе и практике до сих пор не осознана социальная опасность отсутствия законодательных дефиниций ключевых понятий. Обычно этот правотворческий дефект негласно рассматривается в качестве малозначительного, досадного технико-юридического изъяна. В том числе и поэтому многие законодательные дефиниции при общем признании их необходимости не формулируются десятилетиями»¹³³⁰.

Между тем, по А.С. Пиголкину, существенной особенностью нормативных дефиниций является то, что законодатель даёт юридическому термину единственное определение, которое должно вобрать в себя все существенные для применения соответствующей нормы признаки¹³³¹.

«Дефекты дефиниций, являясь частным случаем дефектов законов в целом, – пишет Л.В. Смирнов, – означают несоответствие конструкции определения отражаемым юридическим фактам, общественным отношениям, их элементам, а также нарушение логики расположения дефиниции в тексте нормативного документа... Термин “дефект дефиниции” охватывает своим содержанием все виды недостатков нормативных определений понятий, которые могут иметь как субъективную, так и объективную природу»¹³³². Л.В. Смирнов артикулирует «основные дефекты дефиниций, в том числе обусловленные: относительным консерватизмом права, его отставанием от постоянно развивающихся

¹³²⁹ Блох А. Законы Мёрфи для юристов: Пер. с англ. Е.Г. Гендель. – Мн.: Попурри, 2003. – 240 с. – С. 139.

¹³³⁰ Баранов В.М., Хайретдинова М.Д. О законодательной дефиниции понятия «вопрос государственного значения» // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Матер. Междунар. круглого стола (Черновцы, 21–23.09.2006) / Под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. – Нижний Новгород: Юридическая техника, 2007. – 1456 с. – С. 309–320. – С. 319.

¹³³¹ Пиголкин А.С. Оформление проектов нормативных правовых актов (законодательная техника) // Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. – М., 1998. – С. 109.

¹³³² Смирнов Л.В. Типичные дефекты дефиниций в законодательстве Российской Федерации // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Матер. Междунар. круглого стола (Черновцы, 21–23.09.2006) / Под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. – Нижний Новгород: Юридическая техника, 2007. – 1456 с. – С. 327–339. – С. 329.

общественных отношений; сложностью опосредуемых в дефинициях событий, явлений окружающего мира, социальных связей; ошибками, допущенными субъектом правотворчества в процессе их конструирования (ошибка в дефиниции)»¹³³³.

М.В. Баранова к числу дефектов закрепляемых нормативным правовым актом правовых дефиниций относит двусмысленность понятийных формулировок, малоинформативность, избыточную детализированность, неточность формулировок, абстрактность, тавтологичность, отсутствие логики изложения¹³³⁴.

От себя также добавим – диссонансы смыслов и отсутствие понятийной согласованности, дефинитивная пробельность, рассогласование между устаревшей формулировкой и уже неадекватно отражаемым содержанием дефинируемого понятия, семантическое значение которого уже устоялось в отличающемся виде, формулирование дефиниции посредством закрепления перечня малосущественных признаков.

А.А. Козловский выделяет следующие группы фундаментальных антиномий («противоречий в законе или противоречий закона самому себе») законодательных дефиниций¹³³⁵:

- онтологические антиномии законодательных дефиниций;
- темпоральные антиномии законодательных дефиниций (группа неразрывно связана по своей сути с предыдущей группой);
- гносеологические антиномии законодательных дефиниций;
- антиномия точности и однозначности законодательной дефиниции и нюансированной неопределённости и многозначности реальности;
- антиномия текста и контекста (может быть специфической формой предыдущей антиномии);
- аксиологические антиномии законодательных дефиниций;
- праксиологические антиномии законодательных дефиниций;
- антиномия обязательности законодательной дефиниции и невозможности её адекватно сформулировать до осуществления правоотношений в развитой их форме.

¹³³³ Смирнов Л.В. Типичные дефекты дефиниций в законодательстве Российской Федерации // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Матер. Междунар. круглого стола (Черновцы, 21–23.09.2006) / Под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. – Нижний Новгород: Юридическая техника, 2007. – 1456 с. – С. 327–339. – С. 330.

¹³³⁴ Юридическая техника: курс лекций / Под ред. В.М. Баранова. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. – 830 с. – С. 273.

¹³³⁵ Козловский А.А. Философско-гносеологические основания законодательных определений // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Матер. Междунар. круглого стола (Черновцы, 21–23.09.2006) / Под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. – Нижний Новгород: Юридическая техника, 2007. – 1456 с. – С. 117–129.

Дефекты правовых норм

К **дефектам правовых норм**, согласно нашей концепции, следует относить (в числе прочих) нижеследующие:

- грамматические (в том числе синтаксические и/или пунктуационные) и стилистические дефекты правовых норм;
- внутренний логический дефект конструкции правовой нормы;
- неясность и смысловая неопределённость и/или неоднозначность формулировки правовой нормы, её перегруженность чрезмерно и неоправданно сложными лексическими и синтаксическими конструкциями;
- избыточная и неоправданная громоздкость формулировки правовой нормы;
- неоправданная избыточность употребления в формулировке нормы права иноязычной лексики, узких неустоявшихся профессионализмов, канцеляризм, штампов (клише);
- употребление в формулировке нормы права существенно устаревших, просторечных, бытовых, жаргонных, окказиональных лексем и лексических конструкций.

Причины дефектов нормативного правового регулирования

Дефекты нормативного правового регулирования проистекают далеко не только из нарушений требований юридической техники (например, в силу юридической безграмотности референтных лиц), но и из дефектов политической воли, из многих других факторов, могут являться следствием токсичных руководителей и исполнителей в государственном управлении¹³³⁶, следствием иных недостатков организации нормотворческого процесса и процесса нормоконтроля, в целом функционирования государства.

По словам Д.Н. Бахраха, «причины дефектности различны: выбор не самого лучшего варианта, из-за небрежности, пристрастности, некомпетентности, злоупотребление правом и др.»¹³³⁷.

Нередко причиной дефектов выступают попытки имплементации норм без должной адаптации (хотя бы в пределах адекватности перевода нормы на русский язык).

Достаточно часто причиной выступает подстраивание законотворческой работы под сиюминутные конъюнктурные

¹³³⁶ Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисл. А.Б. Зеленцова. – М.: Буки Веди, 2016. – 250 с. – С. 188–203.

¹³³⁷ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Уч. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с. – С. 161.

(в том числе – партийно-политические) цели и сугубо узкие, частные интересы, а также деятельность так называемых «токсичных лидеров и исполнителей» в государственном управлении (см. соответствующий параграф настоящего издания).

Дисбалансы в правовом регулировании

Представляет интерес понятие дисбаланса (фр. – «*déséquilibre*», англ. – «*disbalance*») в правовом регулировании.

По мнению С.А. Белоусова, «термин “дисбаланс” достаточно часто используется в целом ряде гуманитарных, естественнонаучных и технических дисциплин, обозначая состояние неуравновешенности, неровности какого-либо процесса или явления. При этом понятие “дисбаланс” обладает существенным нереализованным методологическим потенциалом в деле разрешения проблем по отражению в юриспруденции системных состояний и процессов неуравновешенности в российском законодательстве, юридической практике, правовой системе общества и иных государственно-правовых явлениях... Сходство между дефектом и дисбалансом в законодательстве наблюдается лишь в отношении отдельного изъяна и фрагментарного вида разбалансированности в нормативном правовом акте. Другие более сложные типы дисбаланса законодательства (функциональный, системный, предметный, иерархический и другие) могут соотноситься с дефектами нормативно-правового материала как целое и часть... Дефект нормативно-правового акта (или его структурной части, или подсистемы самого законодательства) не всегда означает наличие законодательного дисбаланса, но зачастую является его следствием. Возможна и обратная ситуация. Когда идёт постепенный процесс накопления в системе законодательства дефектов определённого типа, то в один из моментов в критической точке возможно появление законодательного дисбаланса. Таким образом, результатом установления законодательного дисбаланса может быть дальнейшее продуцирование дефектов нормативно-правовой базы, и наоборот, критическая масса дефектов в законодательстве закономерно вызывает состояние его дисбаланса»¹³³⁸.

Полагаем возможным и необходимым согласиться с этой позицией.

¹³³⁸ Белоусов С.А. Соотношение понятий «дисбаланс» и «дефект» в исследовании системы российского законодательства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 3. – С. 127–135. – С. 128, 134.

Негативные последствия дефектов нормативного правового обеспечения государственного управления

Юридическое несовершенство закона – это большая проблема с далеко идущими негативными последствиями.

По Рудольфу фон Иерингу, техническое несовершенство правовых актов есть недостаток всего права в целом – «недостаток, вредящий праву во всём»¹³³⁹.

Негативными последствиями дефектов (в том числе ошибок) правового обеспечения государственного управления и использования нормативно-правового регулирования как инструмента государственного управления могут являться следующие (в числе многих других)¹³⁴⁰:

- падение эффективности нормативного правового обеспечения государственного управления;
- появление и усугубление институциональных пороков государства;
- падение управленческой способности государства, эффективности (в том числе pertinентности и производительности) государственного управления, дефекты и дисфункции государственного управления и государственной политики;
- деформации юридического пространства¹³⁴¹;
- вакуум власти;
- существенное увеличение неопределённостей и рисков в государственном управлении;
- значительный рост объёма дискреционных полномочий чиновников, как следствие – резкий рост коррупции;
- потеря доверия населения к власти, падение легитимности власти в глазах населения;
- возникновение нерелевантных и неоправданных, явно избыточных бюджетных расходов при существенно сниженной эффективности реализации такого нормативного правового обеспечения;
- воспрепятствование достижению (реализации) целей государственного управления, решению действительно важных политических, социально-экономических и других задач государственного управления; провалы государственной политики в тех или иных сферах или по тем или иным направлениям;

¹³³⁹ *Иеринг, фон Р.* Юридическая техника: О существе юридического формализма / Сост. А.В. Поляков. – М., 2015. – 163 с. – С. 24.

¹³⁴⁰ *Понкин И.В.* Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисл. А.Б. Зеленцова. – М.: Буки Веди, 2016. – 250 с. – С. 76–77.

¹³⁴¹ *Понкин И.В.* К вопросу об определении понятия «юридическое пространство» в контексте публичного управления // *Власть.* – 2014. – № 1. – С. 105–108.

– конфликты лояльности государственных должностных лиц и государственных служащих государству.

Кроме того, согласно Майклу Джонсону, негибкость и другие недостатки законодательства приводят к реализации такой государственной политики в соответствующей сфере, которая характеризуется невосприимчивостью к изменению социальных реалий и увеличивает потенциальные возможности для коррупции¹³⁴².

Некоторые выводы

Сказанное выше предопределяет необходимость создания существенно омологированной системы нормоконтроля и оперирования массивами нормативно-правового регулирования. Налаживание эффективной системы превенции, раннего выявления и своевременного устранения дефектов нормативного правового регулирования имеет высокое значение для целеполагания, ресурсного обеспечения и целедостижения в омологии и существенном повышении эффективности всей системы государственного управления, существенном повышении управленческой способности государства.

Кроме того, как справедливо отмечает А.В. Шухарева, «в реализации государством своих функций по охране прав граждан и обеспечению законности важнейшим инструментом воздействия на некачественные, несправедливые юридические акты является институт недействительности. Недействительность юридических актов является естественно необходимой составляющей правового регулирования общественных отношений. Она представляет собой ценнейший элемент современной политико-правовой действительности»¹³⁴³. Соответственно, необходимо существенное усовершенствование механизмов признания существенно дефектных нормативных правовых актов недействительными.

Правила юридической техники, писал Д.А. Керимов, «обычно соблюдаются в силу традиции, опыта, целесообразности»¹³⁴⁴. Но в современных условиях актуализировалась задача кардинальной омологии всей системы контроля и оперативной санации массивов нормативно-правового регулирования.

¹³⁴² *Johnston M.* Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability [Хорошее государственное управление: верховенство закона, прозрачность и подотчётность] // <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010193.pdf>>. – 32 p. – P. 5.

¹³⁴³ *Шухарева А.В.* Институт недействительности юридических актов в российском праве: постановка научной проблемы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2015. – № 4. – С. 51–55. – С. 51.

¹³⁴⁴ *Керимов Д.А.* Кодификация и законодательная техника. – М., 1962. – С. 45.

§ 15.2. Правовые пробелы

Одним из наиболее часто встречающихся видов дефекта нормативного правового регулирования является правовой пробел.

Вкратце, правовой пробел – это «молчание права» по конкретному вопросу¹³⁴⁵.

По С.Н. Подлесных, пробел в праве – явление неизбежное, хотя и нежелательное¹³⁴⁶. По П.И. Люблинскому, «при ограниченности поля зрения законодателя и возрастающем усложнении общественной жизни это явление неизбежно»¹³⁴⁷.

Согласно В.В. Павловой, «пробелы в праве представляют собой достаточно сложное явление, требующее к себе пристального внимания со стороны научного мира», а существующие подходы «свидетельствуют о теоретической незавершенности дискуссии относительно данного явления»¹³⁴⁸.

По словам В.В. Лазарева, «о пробеле можно говорить как в случаях, когда имеется намеренно незаполненное пространство, не подлежащее заполнению в силу специфики самого предмета, так и в случаях, где пустое место является его изъяном, упущением в его формировании»¹³⁴⁹.

С.Н. Подлесных даёт следующее определение: «Пробел в праве – это полное или частичное отсутствие нормативных установлений, необходимых для разрешения конкретных жизненных ситуаций, которые входят в сферу правового регулирования, установленную законодателем, а также неопределённость норм права, возникших по объективным и субъективным причинам»¹³⁵⁰.

Как отмечается в Национальном докладе по Республике Латвия Конференции европейских конституционных судов, считается, что правовые пробелы начинают существовать в тот момент, когда законодатель предоставляет правоприменителю возможность вынесения решений, используя общие положения либо неоднозначные правовые понятия, а также когда правоприменителю приходится принимать решение

¹³⁴⁵ Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. – М.: Юридическая литература, 1974. – 184 с. – С. 4.

¹³⁴⁶ Подлесных С.Н. Проблемы понимания пробелов в праве // Вестник ВГУ. Сер. «Право». – 2010. – № 1. – С. 73–82. – С. 82.

¹³⁴⁷ Люблинский П.И. Техника, толкование и казуистика уголовного кодекса. – Петроград: Типо.-лит. Румянова, 1917. – С. 191.

¹³⁴⁸ Павлова В.В. К вопросу об определении понятия пробела в праве // Вестник Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5 «Юриспруденция». – 2012. – № 1. – С. 220–221. – С. 221.

¹³⁴⁹ Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. – М.: Юридическая литература, 1974. – 184 с. – С. 5.

¹³⁵⁰ Подлесных С.Н. Проблемы понимания пробелов в праве // Вестник ВГУ. Сер. «Право». – 2010. – № 1. – С. 73–82. – С. 82.

исключительно самостоятельно, поскольку решение не предусмотрено соответствующими правовыми нормами, либо когда нормативно-правовой акт не содержит точного положения, которое может быть применено в конкретной ситуации. Правовой пробел начинает своё существование только тогда, когда в законах нет нормы, необходимой с точки зрения правовой системы. Однако и такая точка зрения может быть спорной, поскольку, например, правовая система сама по себе не может иметь пробелов, так как понятие «правового пробела» является несовместимым с понятием «открытой» правовой системы. Важно отметить, что отсутствие определённой нормы в нормативно-правовом акте не означает, что такая норма объективно необходима с точки зрения правовой системы¹³⁵¹.

Как отмечает Отилия Миклошина, проблема правового пробела становится актуальной с того момента, когда источник права, закон, претендует на то, чтобы иметь более высокую юридическую силу относительно других источников. По мнению Отилии Миклошиной, правовой пробел представляет собой не теоретическую проблему, а практическую, которая имеет конкретную отправную точку. Кроме того, такие конкретные случаи, которые рассматриваются как нуждающиеся в правовом регулировании, должны требовать решения именно с правовой точки зрения, чтобы можно было говорить о наличии правового пробела. При этом если пробел предусмотрен законом, это означает, что, по сути, такого пробела нет, это скорее представляет собой нормативное упущение, которое зависит от содержания понятия¹³⁵².

Отилия Миклошина выделяет следующие критерии правового пробела, позволяющие отнести его именно к таковому:

- существование нормативной правовой системы как системы отсчёта;
- отсутствие правовой нормы;
- существование категории отдельных ситуаций, которые нуждаются в правовом регулировании¹³⁵³.

¹³⁵¹ Problems of Legislative Omission in Scientific Legal Doctrine [Проблемы законодательного упущения в научно-правовой доктрине] / National report of the Republic of Latvia // <http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Latvia_en.pdf>. – 8 p. – P. 1.

¹³⁵² Micloşină O. Defining gap in law [Определение пробела в законодательстве] // <<http://www.upm.ro/proiecte/EEE/Conferences/papers/S1A12.pdf>>. – P. 68–80. – P. 69, 72, 78.

¹³⁵³ Micloşină O. Defining gap in law [Определение пробела в законодательстве] // <<http://www.upm.ro/proiecte/EEE/Conferences/papers/S1A12.pdf>>. – P. 68–80. – P. 76.

По словам С.Ф. Ударцева, «пожалуй, невозможно представить случай, когда само право имеет пробел, хотя это не означает, что оно не развивается»¹³⁵⁴.

Однако в ряде случаев правовой пробел может быть сознательно допущен государством (в лице соответствующих органов), например, в случаях (причём перечень не является исчерпывающим):

– когда у государства на данный момент нет возможности урегулировать вопрос без провоцирования острого резонансного негативного социального реагирования на появление такого регулирования;

– когда предметно-объектная область публичного управления характеризуется (в части, запланированной к урегулированию) тотальной ригидностью (невосприимчивостью, ничтожно слабой подверженностью) и резистентностью (сопротивляемостью) к управленческому воздействию со стороны государства посредством нормативного правового регулирования и, соответственно, смысла в последнем на данный момент нет (не будет работать);

– когда задача устранения правового пробела оказывается слишком сложной и требует дополнительной значительной научной проработки сопряжённых с этой задачей вопросов;

– когда правовой пробел является несущественным и решение вопроса о его устранении возможно отложить в силу наличия более приоритетных, важных задач.

То есть государство (в лице соответствующих органов) может сознательно отложить решение вопроса об устранении правового пробела «до лучших времён».

Обоснованно выделять следующие **виды правовых пробелов**:

1) по основанию степени проявленности:

- явный правовой пробел;
- латентный правовой пробел (понимаемый или не известный);

2) по основанию первичности/вторичности:

- изначальный правовой пробел;
- правовой пробел как производное другого правового пробела;

3) по основанию причины появления правового пробела:

- сознательно допущенный правовой пробел;
- правовой пробел как субъективный детерминированный дефект правового регулирования;
- правовой пробел, детерминированный не осознанной законодателем неопределённостью в праве;

¹³⁵⁴ Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). – СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015. – 388 с. – С. 199.

4) по основанию сложности правового пробела:

- простой ординарный (единичный) правовой пробел;
- сложный (комплексный) правовой пробел;

5) по основанию устранимости правового пробела:

- устранимый правовой пробел;
- неустранимый (фатальный) правовой пробел;

6) по основанию юридической значимости правового пробела:

- юридически значимый (существенный) правовой пробел;
- несущественный правовой пробел.

§ 15.3. Правовые коллизии

Одним из видов дефекта нормативного правового регулирования является правовая коллизия.

Термин «коллизия» буквально означает «столкновение», применительно к праву – столкновение между нормами права, противоречие между ними. Правовая коллизия является нередким явлением.

В российской правовой науке термин «правовая коллизия» или «юридическая коллизия», как правило, рассматривается в достаточно узком смысле, однако ниже понятие «конфликт норм права» будет рассматриваться как синонимичное понятию правовой коллизии.

Коллизии в праве, как правило, классифицируются по следующим основным категориям (группам):

– коллизии норм права в рамках законодательства одного государства;

– коллизии между нормами законов двух различных государств;

– коллизии между нормами национального законодательства государства и нормами международного права;

– коллизии между нормами права и нормами иных, помимо права, систем нормативной регламентации (систем экстра-правовой регламентации), когда таким нормам экстра-правовой регламентации государством придаётся определённая легитимность и бо́льшая, чем референтные нормы права, нормативная сила.

В настоящем параграфе основное внимание будет уделено коллизиям, возникающим в рамках законодательства одного государства.

Наличие конфликтных ситуаций (в некоторой степени такой конфликтности) между правовыми нормами является данностью, присущей и неизбежной для любой правовой системы. Это вызвано, в том числе, тенденциями роста нормативной массы и энтропии внутри неё. Самым простым примером здесь является возникновение противоречий между более ранними нормами права и теми нормами, которые принимаются позднее¹³⁵⁵.

Однако значительное количество правовых коллизий может отражать дефекты правового регулирования в определённой сфере общественных отношений или правового регулирования определённой

¹³⁵⁵ *Conway G.M.* Conflict of norms in European Union law and the legal reasoning of the European Court of Justice: A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy [Конфликт норм в законодательстве Европейского Союза и юридическое обоснование Европейского Суда: Дис. докт. философии] / School of Law of the Brunel University. – London: Brunel University, 2010. – xxix; 385 p. – P. 14.

совокупности видов деятельности (в том числе – дефекты правового режима) или дефекты системы права или её структурной части (отрасли или подотрасли права, института или субинститута права)¹³⁵⁶.

Обратимся к определению понятия правовой коллизии (конфликта между нормами права).

Абдулатиф Элхаг, Джост Бройкер и Боб Брауэр определяют нормативный конфликт (в широком смысле) как предоставление правовой системой несовместимых между собой решений для одного и того же случая (реального или гипотетического)¹³⁵⁷.

Согласно одному из распространенных подходов к определению понятия правовой коллизии (нормативного конфликта), правовая коллизия существует тогда и только тогда, когда для одного субъекта является невозможным одновременно соблюдать обе применимые к нему нормы, поскольку соблюдение одной из них неизбежно ведёт к нарушению другой. Однако, как отмечает Х. Хэмнер Хилл, этот указанный подход является слишком ограничительным и не позволяет учитывать множество нюансов и ситуаций¹³⁵⁸.

Правовые коллизии бывают разных видов, например, деонтическими¹³⁵⁹, бывают ёмкостными (с точки зрения установления пределов компетенции соответствующих субъектов), а также могут носить смешанный характер¹³⁶⁰.

Джерард Мартин Конвэй выделяет следующие причины возникновения правовых коллизий в рамках национального законодательства государства:

– временной аспект (противоречия между нормами, принимаемыми в разные периоды времени);

– неопределённость и слишком общий характер норм права, которые приводят к неоднозначности относительно понимания того, какой именно нормативно-правовой акт должен применяться в той или иной возникающей ситуации;

¹³⁵⁶ Понкин И.В. Дефекты нормативного правового регулирования // Право и образование. – 2016. – №7. – С. 4–15.

¹³⁵⁷ Elhag A.A.O., Breuker J.A.P.J., Brouwer B.W. On the Formal Analysis of Normative Conflicts [О формализованном анализе конфликтов норм] // Legal Knowledge Based Systems / H. Jaap van den Herik et al. (eds) / JURIX 1999 (The Twelfth Conference, Nijmegen: GNI, 1999). – Groningen: Jurix, 1999. – P. 35–46. – P. 35.

¹³⁵⁸ Hill H.H. A functional taxonomy of normative conflict [Функциональная таксономия конфликта норм] // Law and Philosophy. – 1987. – Vol. 6. – № 2. – P. 227–247. – P. 227, 230.

¹³⁵⁹ **Деонтический** – здесь имеющий отношение к логической структуре и логическим связям нормативных высказываний, а также к возможностям, детерминированным понятием должностования, социальными, нравственными и правовыми нормами. – *Прим авт.*

¹³⁶⁰ Lindahl L., Reidhav D. Conflict of legal norms: definition and varieties [Конфликт правовых норм: определение и разновидности] // Logic in the theory and practice of lawmaking / Ed. by M. Araszkievicz, K. Pleszka. – London: Springer, 2015. – 556 p. – P. 49–95. – P. 50.

– сложность и комплексность конкретной правовой системы, в частности, наличие более чем одного применимого к конкретной ситуации источника права;

– «плюрализм» социальных ценностей, который может приводить к правовым коллизиям, во-первых, поскольку увеличивает вероятность того, что в разных актах будут отражены разные несопоставимые ценности, что приводит к общей несогласованности законодательства, а во-вторых, поскольку делает более спорной роль судебных органов в восполнении пробелов в законодательстве;

– отсутствие непрерывности личности законодателя (сменяющие друг друга законодатели зачастую демонстрируют несогласованность взглядов и знаний о потенциале нового принимаемого законодательства вступать в конфликт с действующим законодательством)¹³⁶¹.

Дживанни Сартор выделяет следующие причины возникновения коллизий в законодательстве одного государства:

- динамичное развитие правовой системы;
- правовая защита противоречивых интересов;
- неопределённость содержания источников права¹³⁶².

Если говорить о видах правовых коллизий (по основанию меры коллизионности), то Альф Росс ещё в 1959 году выделил три основных типа коллизий в национальном законодательстве:

– полное тотальное несоответствие норм, то есть ситуации, когда никакая из двух норм не может применяться при каких-либо обстоятельствах, не вступая при этом в противоречие с другой;

– гибридное несоответствие, в котором одна из двух норм не может применяться при каких-либо обстоятельствах, не вступая при этом в противоречие с другой, а другая норма при этом имеет иные области применения, в которых она не конфликтует с первой (примером здесь могут служить так называемые общие и специальные нормы);

– частичное несоответствие, когда каждая из двух норм имеет область применения, где она вступает в конфликт с другой, однако в других областях применения они не противоречат друг другу¹³⁶³.

¹³⁶¹ Conway G.M. Conflict of norms in European Union law and the legal reasoning of the European Court of Justice: A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy [Конфликт норм в законодательстве Европейского Союза и юридическое обоснование Европейского Суда: Дис. докт. философии] / School of Law of the Brunel University. – London: Brunel University, 2010. – xxix; 385 p. – P. 14–18.

¹³⁶² Sartor G. Normative Conflicts in Legal Reasoning [Нормативные конфликты в юридическом обосновании] // Artificial Intelligence and Law. – 1992. – № 1. – P. 209–235. – P. 209.

¹³⁶³ Ross A. On Law and Justice [О праве и справедливости]. – Clark: The Lawbook Exchange, Ltd., 2004. – xi; 383 p. – P. 128–129.

Коллизии могут возникать и в рамках одного и того же нормативно-правового акта (сравнительно редкая ситуация), и между нормами разных нормативно-правовых актов¹³⁶⁴.

Также существует так называемый «конфликт подлинности», который предполагает, что соблюдение одной нормы права субъектом, на которого распространяется её действие, влечёт за собой нарушение им другой нормы права, и наоборот¹³⁶⁵.

Выделяют в качестве вида правовой коллизии конфликт между императивными и диспозитивными нормами¹³⁶⁶.

Кроме того, источники права могут характеризоваться некоторой степенью семантической неопределённости, содержать неоднозначные или расплывчатые формулировки. Может иметь место фактическая неопределённость норм права¹³⁶⁷.

По мнению Х. Хэмнера Хилла, противоречивость, которую предполагает нормативная коллизия, не является логической, скорее, это просто функциональная несовместимость, то есть, действие одной нормы препятствует действию другой нормы¹³⁶⁸.

Стивен Манзер отмечает, что нормативные конфликты бывают следующих трёх основных видов:

- когда двумя нормами устанавливаются для субъекта, к которому они применимы, одновременно обязанность совершить какое-либо действие и при этом запрет на его совершение;
- субъекту одновременно двумя разными нормами запрещается и позволяется совершать какие-либо действия;
- одна норма позволяет субъекту действовать определённым образом, в то время как другая позволяет ему не совершать таких действий¹³⁶⁹.

¹³⁶⁴ Ross A. On Law and Justice [О праве и справедливости]. – Clark: The Lawbook Exchange, Ltd., 2004. – xi; 383 p. – P. 129.

¹³⁶⁵ Elhag A.A.O., Breuker J.A.P.J., Brouwer B.W. On the Formal Analysis of Normative Conflicts [О формализованном анализе конфликтов норм] // Legal Knowledge Based Systems / H. Jaap van den Herik et al. (eds) / JURIX 1999 (The Twelfth Conference, Nijmegen: GNI, 1999). – Groningen: Jurix, 1999. – P. 35–46. – P. 41.

¹³⁶⁶ Elhag A.A.O., Breuker J.A.P.J., Brouwer B.W. On the Formal Analysis of Normative Conflicts [О формализованном анализе конфликтов норм] // Legal Knowledge Based Systems / H. Jaap van den Herik et al. (eds) / JURIX 1999 (The Twelfth Conference, Nijmegen: GNI, 1999). – Groningen: Jurix, 1999. – P. 35–46. – P. 44.

¹³⁶⁷ Sartor G. Normative Conflicts in Legal Reasoning [Нормативные конфликты в юридическом обосновании] // Artificial Intelligence and Law. – 1992. – № 1. – P. 209–235. – P. 210.

¹³⁶⁸ Hill H.H. A functional taxonomy of normative conflict [Функциональная таксономия конфликта норм] // Law and Philosophy. – 1987. – Vol. 6. – № 2. – P. 227–247. – P. 243.

¹³⁶⁹ Munzer S. Validity and Legal Conflicts [Валидность и правовые конфликты] // The Yale Law Journal. – 1973, May. – Vol. 82. – № 6. – P. 1140–1174. – P. 1142.

В других источниках выделяются следующие виды правовых коллизий:

- коллизия между общей нормой и специальной, которая возникает из-за некорректного толкования общей нормы;
- коллизия между общей нормой и специальной, которая претендует на то, чтобы быть исключением для общей нормы;
- коллизии между двумя специальными нормами¹³⁷⁰.

Неизбежность коллизий в национальном законодательстве обуславливает необходимость наличия и задействования в нём необходимых правовых инструментов для разрешения соответствующих проблем¹³⁷¹, в том числе инструментов систематизации¹³⁷² и омоложения (в том числе – упрощения¹³⁷³) права.

Вопросы для самоконтроля к Главе 15

1. Опишите природу, виды и особенности дефектов и дисбалансов нормативного правового регулирования
2. Что такое дефект законодательной дефиниции?
3. Каковы причины дефектов нормативного правового регулирования?
4. Охарактеризуйте негативные последствия дефектов нормативного правового обеспечения государственного управления.
5. Что такое правовой пробел?
6. Что такое правовая коллизия?

¹³⁷⁰ Fragmentation of international law [Фрагментация международного права] / International Law Commission (Study Group on Fragmentation) // <http://legal.un.org/ilc/sessions/55/pdfs/fragmentation_outline.pdf>. – P. 1.

¹³⁷¹ *Conway G.M.* Conflict of norms in European Union law and the legal reasoning of the European Court of Justice: A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy [Конфликт норм в законодательстве Европейского Союза и юридическое обоснование Европейского Суда: Дис. докт. философии] / School of Law of the Brunel University. – London: Brunel University, 2010. – xxix; 385 p. – P. 14.

¹³⁷² *Соловьёв А.А.* Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте / Комис. по спорт. праву Асс. юристов России. – М., 2011. – 383 с.

¹³⁷³ *Понкин И.В.* Упрощение законодательства как инструмент «новой» модели публичного управления // Административное право и процесс. – 2014. – № 4. – С. 8–12.

ГЛАВА 16. Негативные трансформации и состояния государства и государственного управления

Прогнило что-то в Датском королевстве.
Уильям Шекспир. Гамлет (в пер. М. Лозинского)

Проблема нестабильного функционирования государства, дезорганизации и дисфункционализации государственного управления и государства в целом сегодня весьма актуальна.

Как справедливо указывают С.Я. Куриц и В.П. Воробьев, болезни системы управления государством препятствуют нормальной жизни граждан в своей стране и в мире¹³⁷⁴.

Согласно А.И. Пригожину, новое тысячелетие в первые же годы обострило угрозу дезорганизации, предупредив нас о необходимости мер по снижению рисков¹³⁷⁵, о необходимости работы с этими угрозами.

Риски трансформации государства к негативным состояниям сегодня весьма велики, что предопределяется множеством причин, в числе которых:

- пороки современной демократии (как фундаментальной основы построения современной государственности);
- пороки правосознания в обществе;
- агрессивная политика ряда государств;
- бедность и нищета, иные социально-экономические проблемы;
- тенденции усложнения предметно-объектной области государственного управления и актуализация множества энтропиков.

К негативным (деформированным) состояниям государства следует отнести следующие:

- дисфункциональное государство;
- несостоятельное государство.

¹³⁷⁴ Куриц С.Я., Воробьев В.П. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права. – М.: МГИМО(У) МИД России, 2009.

¹³⁷⁵ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 12.

§ 16.1. Дисфункциональное государство и дисфункциональность государственного управления

Его проклятием являются коррупция и неэффективное руководство.

Маргарет Тэтчер. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира

Концепция дисфункции, включающая в себя понятия перенапряжения и стресса на структурном уровне, предоставляет аналитический подход к изучению развития.

Роберт К. Мёртон

Абрис вопроса

В настоящее время в нашей стране «нарастающая дисфункциональность государственной машины становится всё более очевидной для общества, что служит дополнительной причиной падения доверия к власти»¹³⁷⁶.

«Вещество организации, – пишет А.И. Пригожин, – подвержено порче, ломке, коррозии. Его накопление и разрастание требуют осторожности, тщательности, гигиены»¹³⁷⁷.

Советский учебник по военному делу 1939 года указывал: «Гниение, горение и взрыв по своему существу являются одинаковыми химическими реакциями разложения и отличаются друг от друга только различной скоростью течения процесса»¹³⁷⁸. Некоторые условные аналогии от сказанного возможно провести к дисфункциональному государству и к несостоятельному государству.

Настоящий раздел посвящён разработке начал теории дисфункционального государства (как научного раздела теории девиантологии государственного управления).

По мнению Л.И. Фалюшиной, основное предназначение системы государственного контроля состоит в том, что таковая «должна увеличивать эффективность государственного управления, оперативно

¹³⁷⁶ 2012: власть и наши общие риски // <<http://komitetgi.ru/news/news/310/?month=05&year=2015&id=310>>. – 04.12.2012.

¹³⁷⁷ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 8.

¹³⁷⁸ Тихонов М.Д., Игнацус Г.И., Смольянинов И.Е. Бомбометание: Уч. для школ и училищ военных воздушных сил РККА. – М.: Гос. военное издательство Наркомата обороны Союза ССР, 1939. – С. 3.

выявляя все дисфункции деятельности государственных структур и всех остальных, обеспечивающих функционал самого государства», однако применение технологии «управления по результату» «всегда «опаздывает», она, по своей сути, работает только «зеркально»: пока дисфункции не станут очевидными, не «накопятся» до кризисного уровня, их не замечают»¹³⁷⁹.

В условиях интенсивного протекания общественных процессов, как отмечает А.С. Ахиезер, «может возникнуть ситуация, когда изменившиеся социальные потребности не находят адекватного отражения в структуре и функциях соответствующих социальных институтов. Тогда в результате в их деятельности может возникнуть дисфункция»¹³⁸⁰.

Природа, понятие и проявления дисфункциональности государственного управления

Согласно А.И. Пригожину, дисфункции организаций выступают устойчивыми причинами целенедостижения в деятельности организаций¹³⁸¹.

Теоретическое направление, исследующее дисфункциональность государства, включающее представления о внутригосударственных и внешних детерминантах дисфункциональности (по большей части сегодня – имплицитных) и о возможных критических точках (в том числе – точках бифуркации¹³⁸²) в системе государственного управления, накопление критической массы неопределённостей в которых или жёсткое «таргетное» воздействие извне на которые может повлечь за собой дисфункциональность государственного управления и государства в целом, а также об объективных закономерностях развития дисфункционального государства, находится сегодня в стадии становления.

Некоторые обрывочные и слабоструктурированные знания о дисфункциональном государстве встречаются в научной литературе¹³⁸³.

¹³⁷⁹ Фалюшина Л.И. О технологиях государственного управления // Научный эксперт. – 2013. – № 6. – С. 33–43. – С. 35, 37.

¹³⁸⁰ Ахиезер А.С. Дезорганизация как категория общественной науки // Общественные науки и современность. – 1995. – № 6. – С. 43.

¹³⁸¹ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 31.

¹³⁸² **Точка бифуркации** – критическое состояние системы, при котором таковая приобретает качества неустойчивости по отношению к флуктуациям и которое влечёт неопределённость в том, трансформируется ли (перейдёт ли) система в состояние хаотизации (энтропии) или, по крайней мере, в состояние существенно более низкого уровня упорядоченности, либо, напротив, система перейдёт на новый уровень, существенно более высокой упорядоченностью и новыми качествами. – *Прим. авт.*

¹³⁸³ См., например: Jackson R.H. Quasi-States, Dual Regimes, and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World [Квази-государства, двойные режимы и неоклассическая теория: международная правовая практика и Третий мир] // International Organization. – 1987, Autumn. – Vol. 41. – № 1. – P. 519–549; Busza E. The Dysfunctional

При этом, правда, используются весьма разные по содержанию терминологические конструкции (нередко – противоречивые) для интерпретации и описания такого состояния государства и, соответственно, интерпретации состояния реализуемого в нём государственного управления – так же дисфункционального (хотя, заметим, дисфункциональность государственного управления в отдельной конкретной сфере не обязательно влечёт дисфункциональность государства в целом).

Отправные понятия в понимании сущности дисфункционального государства – это понятия функции государства и, соответственно, дисфункции.

Но интерпретации линейки и содержания функций государства, даваемые различными авторами, весьма серьёзно разнятся. Поэтому, хотя понятие дисфункции всё больше входит в научные труды, посвящённые экономике¹³⁸⁴, правовым проблемам, в том числе проблемам государственного управления¹³⁸⁵, трактовки дисфункций государства и государственного управления в них весьма многообразны и далеко не однозначны.

State and International Collaboration: New Challenges to National Security Regimes [Дисфункциональное государство и международное сотрудничество: новые вызовы режимам национальной безопасности] / Program on New Approaches to Russian Security, Davis Center for Russian Studies, Harvard University. – Harvard: Harvard University, 1997. – 19 p. <http://csis.org/files/media/csis/pubs/ruseur_wp_003.pdf>; *Pfiffner J.P.* Dysfunctional Politics in the United States: Origins and Consequences [Дисфункциональная политика в Соединенных Штатах: причины и последствия] // Papers on Parliament. – 2014. – № 60. <http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Research_and_Education/pops/pop60/c02>. Некоторым исключением можно обозначить выше указанную книгу С.Я. Курица и В.П. Воробьева.

¹³⁸⁴ *Сухарев О.С.* Теория экономической дисфункции. – М.: Машиностроение, 2001; *Кузнецов А.П.* Теневая экономика как порождение экономических дисфункций // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России / Матер. Всерос. науч. конф. (г. Москва, 06.06.2007). – М.: Научный эксперт, 2007. – 760 с. – С. 374–382.

¹³⁸⁵ См., например: *Гаман-Голутвина О.В.* Проблемы повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации // Сравнительная политика. – 2011. – № 3. – С. 50–64; Государственное управление и политика: Уч. пособие / Под ред. Л.В. Сморгунова. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 2002. – 564 с.; *Куриц С.Я., Воробьев В.П.* Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права. – М.: МГИМО(У) МИД России, 2009. – 472 с.; *Куриц С.Я., Воробьев В.П.* Болезни Государства. Диагностика патологий системы государственного управления и конституционного права. Изд. 2-е, исправл. и дополн. – М.: Национальное обозрение, 2010. – 504 с.; *Печёрская Е.В.* Политические механизмы дисфункциональных проявлений государственной власти и управления в ходе административных реформ в Российской Федерации: Дис. канд. политич. наук: 23.00.02 / Южно-Российский институт управления РАНХиГС при Президенте РФ. – Ростов-на-Дону, 2015. – 167 с.; *Брагина З.В., Туманова Е.Н.* Управленческие дисфункции и терминальное управление // Управление экономическими системами. – 2014. – № 9; *Барциц И.Н.* Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 64–71.

В общем значении, понятие дисфункции отражает и характеризует некорректную реализацию конкретной функции (функций) или функциональное расстройство (имея в виду нарушение преимущественно качественного характера) какого-либо органа или механизма. Приставка «дис» образует слова со значением отсутствия или противоположности.

Согласно Современному словарю иностранных слов, под дисфункцией понимается нарушение, расстройство функций какого-либо органа, системы¹³⁸⁶.

Считается, что в приложении к общественным процессам понятие «дисфункция» одними из первых было использовано американскими социологами Лео Сроулом в его работе 1951 года «Социальная дисфункция, личность и отношения социальной отстранённости»¹³⁸⁷ и Робертом К. Мёртоном в его работе 1957 года «Социальная теория и социальная структура» (переизданной в 1968 году).

Роберт К. Мёртон отмечал (применительно к исследованным им системам): «Понятие дисфункции, которая подразумевает понятие деформации, стресса и напряжения на структурном уровне, обеспечивает необходимый аналитический подход к изучению динамики и содержания изменений»¹³⁸⁸.

Сегодня в социологии, политологии, экономике, праве, в ряде других наук понятие дисфункции понимается как отражающее «социальную активность, оказывающую отрицательное содействие поддержанию или эффективности функционирования социальной системы»¹³⁸⁹.

Согласно «Российской социологической энциклопедии» 1998 года, дисфункциональность – это «появление в системе разных элементов, приводящих к рассогласованию её функционирования как целого, к отклонению её поведения от первоначально заданных параметров»¹³⁹⁰.

Дисфункции, в трактовке И.С. Носачева, – это «неявные, то есть непланируемые неформальные следствия, в отличие от латентных функций, носящие негативный характер»¹³⁹¹.

¹³⁸⁶ Современный словарь иностранных слов. 2-е изд., стер. – М.: Русский язык, 1999. – 742 с. – С. 208.

¹³⁸⁷ Srole L. Social Dysfunction, Personality and Social Distance Attitudes [Социальная дисфункция, личность и отношения социальной отстранённости]. Paper read before the American Sociological Society, National Meeting. – Chicago (IL, USA), 1951.

¹³⁸⁸ Merton R.K. Social Theory and Social Structure [Социальная теория и социальная структура]. – New York: Free Press, 1968. – 702 p. – P. 107.

¹³⁸⁹ Джери Д., Джери Дж. Большой социологический словарь: Пер. с англ.: В 2 т. Т.1. А–О. – М.: Вече, 1999. – 544 с. – С. 185.

¹³⁹⁰ Российская социологическая энциклопедия / Под общей ред. Г.В. Осипова. – М.: Норма-Инфра-М, 1998. – 672 с. – С. 128.

¹³⁹¹ Носачев И.С. Дисфункциональность института местного самоуправления в Ставропольском крае: Автореф. дис. канд. социол. наук: 22.00.04 / Северо-Кавказский федеральный университет. – Ставрополь, 2014. – 27 с. – С. 7.

Согласно Роберту К. Мёртону, дисфункция – это возможность отклонения системы от нормативно принятой модели, что, возможно, будет иметь следствием «новый этап приспособления системы к существующему порядку или определённое изменение системы норм»¹³⁹².

По Е.С. Литвиненко, понятие «дисфункция» может интерпретироваться в значении степени отклонения параметров системы от уровня синергетической эффективности¹³⁹³.

По Е.В. Радковской, дисфункция элемента системы – это «отклонение анализируемого параметра элемента от оптимального критериального значения рассматриваемого показателя, выходящее за пределы допустимых для нормальной работы элемента значений»¹³⁹⁴.

Теория институциональных дисфункций тесно связана с проблемами институционального строительства и реформирования¹³⁹⁵.

Согласно В.А. Предборскому и В.П. Кунцевичу, «дисфункция социального института в экономической сфере обуславливает усиление режима неэффективного взаимодействия и влияния на общество, что означает потерю качества регулирования и контроля (то есть усиление уровня тенизации), возникновение множества других негативных эффектов – до переноса первичного негативного эффекта от деформационного состояния института на вторичное действие объектов их влияния и на возникновение компенсационной замены функции института, который утратил свои функции, на другие – теневые, а отсюда также негативные, смещение всей социально-экономической структуры в сторону её дальнейшей архаизации, широкого системного появления преобразованных, маргинальных экономических форм, негативного влияния на деятельность системы правоохранительных органов, что предопределяет их вторичную дисфункцию, перерождение». При этом «дисфункция социального института в экономической сфере предопределяет усиление режима неэффективного взаимодействия и влияния на общество, что означает потерю качества регулирования и контроля, следующими основными путями:

¹³⁹² Мёртон Р. Социальная теория и социальная структура. – М.: Аст; Аст Москва; Хранитель, 2006.

¹³⁹³ Литвиненко Е.С. Эффективность государства и проблема оценки дисфункциональности финансово-инвестиционной политики // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2013. – № 2. – С. 147–150. – С. 149.

¹³⁹⁴ Радковская Е.В. Функциональный подход к исследованию устойчивости регионального развития // Экономические исследования. – 2013, март. – № 1. <<http://www.erce.ru/internet-magazine/magazine/33/511/>>.

¹³⁹⁵ Силова Е.С. Дисфункции корпоративных институтов: макро- и микроэкономический аспекты // Вестник Челябинского государственного университета. Сер. «Экономика» (Вып. 42). – 2013. – № 32. – С. 94–99. – С. 94.

1) дисфункция социального института вызывает социально-экономическое напряжение и конфликтность из-за того, что институт не способен выполнять возложенные на него функции; возникает дисфункциональная структура деятельности социальных институтов;

2) потеря институтом общественной функции приводит к возникновению двух негативных эффектов – к переносу негативного эффекта от деформационного состояния института на действие объектов его влияния и на возникновение компенсационной замены функции института, который утратил свои функции, на другие – теневые, а отсюда также негативные;

3) дисфункция социального института, которая продолжается длительное время, отрицательно влияет на систему ценностей, морально-этическое состояние общества, его мотивационную структуру, вызывает деформацию всей социально-экономической инфраструктуры;

4) дисфункция социальных институтов вызывает сдвиг всей социально-экономической структуры в сторону её архаизации, значительного появления преобразованных, маргинальных экономических форм;

5) потери от дисфункции социальных институтов особенно негативно влияют на деятельность системы правоохранительных, судебных органов, обуславливают их вторичную дисфункцию, перерождение»¹³⁹⁶.

Ряд авторов трактует дисфункции как «техническую неэффективность бюрократического аппарата»¹³⁹⁷.

Понятно, что для девиантологии государственного управления такие определения малопригодны, поскольку недостаточно релевантны и детализированы.

Следует отметить, что отношения внутри пары «функция – дисфункция» много сложнее, чем их просто противопоставление. Согласно Словарю под ред. Н. Аберкромби, «социальная деятельность или институт имеет дисфункции тогда, когда некоторые из её или его последствий препятствуют другой деятельности или другому институту. Любая деятельность может обладать дисфункцией по отношению к одной деятельности и эвфункцией (полезной функцией) по отношению к другой;

¹³⁹⁶ Предборский В.А., Кунцевич В.П. Кризисное, дисфункциональное развитие как объект теории теневой экономики // Journal of economic regulation (Вопросы регулирования экономики). – 2013. – Т. 4. – № 4. – С. 120–125. – С. 123–124.

¹³⁹⁷ Сморгунов Л.В., Альгин А.П., Барыгин И.Н. и др. Государственная политика и управление: Уч.: В 2 ч. / Под ред. Л.В. Сморгунова. – Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. – М.: РОССПЭН, 2006. – 381 с. – С. 202.

или же она может иметь как дисфункции, так и эвфункции по отношению к одному и тому же виду деятельности»¹³⁹⁸.

В научной литературе нет и консенсуса относительно того, что же конкретно следует относить к дисфункциям государственного управления и государства.

Сол Гриффит относит к числу дисфункций государственного управления существенно сниженную способность законодателей добиваться консенсуса¹³⁹⁹.

А.Н. Медушевский констатирует, что «дисфункция российской административной модели выражается в высоком уровне её коррумпированности»¹⁴⁰⁰.

Е.В. Печёрская «под дисфункциями государственной власти и управления» понимает «действия, процессы, способствующие разрушению организованности, стабильности политической системы»¹⁴⁰¹.

Согласно Э.Н. Ожиганову, к числу факторов, прямо или косвенно способствующих поддержанию и развитию основных видов дисфункций государственного управления, относятся низкое качество чиновничьего сообщества, слабость государственного контроля над коррупцией, неэффективность системы наказаний и вознаграждений, разлагающие примеры негативного поведения высшего политического и административного руководства»; а одним из видов дисфункциональности государства указанный автор называет «патологию регулирующих функций» органов государственного управления¹⁴⁰².

А.П. Кузнецов считает, что выражением «дисфункциональной деятельности государства может характеризоваться непродуманная экономическая и социальная политика в области либерализации цен в Российской Федерации, приватизации и т.д.»¹⁴⁰³. Согласно определению

¹³⁹⁸ Социологический словарь: Пер. с англ. / Н. Аберкромби, С. Хилл, Б.С. Тернер. – М.: Экономика, 2004. – С. 124–125.

¹³⁹⁹ Griffith S. The New Face of Global Risk [Новое лицо глобального риска] // <<http://www.valuewalk.com/2013/09/new-face-global-risk/?format=pdf>>. – 16.09.2013.

¹⁴⁰⁰ Медушевский А.Н. Реформа государства или косметическая административная реформа? // Проблемы современного государственного управления в России. Матер. науч. семинара / Под ред. В.И. Якунина. – М.: Научный эксперт, 2006. – 112 с. – С. 64–69. – С. 68.

¹⁴⁰¹ Печёрская Е.В. Политические механизмы дисфункциональных проявлений государственной власти и управления в ходе административных реформ в Российской Федерации: Дис. канд. политич. наук: 23.00.02 / Южно-Российский институт управления РАНХиГС при Президенте РФ. – Ростов-на-Дону, 2015. – 167 с. – С. 94.

¹⁴⁰² Ожиганов Э.Н. // Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова; отв. ред. И.Н. Барциц. Т. I / Отв. ред. И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 552 с. – С. 167.

¹⁴⁰³ Кузнецов А.П. Теневая экономика как порождение экономических дисфункций // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России / Матер. Всерос. науч. конф. (Москва, 06.06.2007). – М.: Научный эксперт, 2007. – 760 с. – С. 374–382. – С. 376.

этого автора, под дисфункциональной деятельностью государства следует понимать «негативную деятельность аппарата государственного управления, противоречащую целям и задачам, не соответствующую объективным потребностям общества и затрудняющую реализацию его функций»¹⁴⁰⁴.

В.А. Предборский и В.П. Кунцевич относят к свидетельству наличия системной дисфункциональности государственного управления наличие теневой экономики¹⁴⁰⁵.

В числе основных дисфункций государственного управления России В.В. Скоробогачкий называет: «1) его корпоративизацию, 2) непоследовательную и слабую социальную политику, 3) оборачивание целей правоохранительной деятельности, разрушение институциональных основ правопорядка, 4) бюрократический “коллапс” системы государственного управления, 5) расширяющуюся по масштабам практику “ручного управления”, непосредственного вмешательства высших должностных лиц федерального и регионального уровня в действия руководителей среднего и, порой, нижнего уровня»¹⁴⁰⁶.

Согласно Питеру Льюису, дисфункциональным государством является такое, которому не хватает основных атрибутов суверенитета и системности¹⁴⁰⁷.

Эти определения и описания мало что проясняют, страдают недостаточными конкретностью и глубиной.

Нередко в определениях смешиваются два негативных состояния государства – несостоятельное государство и дисфункциональное государство (в нашей концепции это различные состояния).

Например, Ива Басза пишет, что дисфункциональное государство (такое состояние государства она смешивает с коллапсирующим государством, с квазигосударством и другими состояниями государства, различаемыми в нашей концепции с государством дисфункциональным) характеризуется «растущей неэффективностью или параличом административных, правовых, налоговых и силовых учреждений, которые образуют сущность государства». Ива Басза называет также и другие

¹⁴⁰⁴ Кузнецов А.П. Теневая экономика как порождение экономических дисфункций // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России / Матер. Всерос. науч. конф. (Москва, 06.06.2007). – М.: Научный эксперт, 2007. – 760 с. – С. 374–382. – С. 376.

¹⁴⁰⁵ Предборский В.А., Кунцевич В.П. Кризисное, дисфункциональное развитие как объект теории теневой экономики // Journal of economic regulation (Вопросы регулирования экономики). – 2013. – Т. 4. – № 4. – С. 120–125. – С. 121.

¹⁴⁰⁶ Скоробогачкий В.В. Институционализация государства-корпорации: постановка проблемы // Вопросы управления. – 2012. – № 1 (18). – С. 50–54.

¹⁴⁰⁷ Lewis P.M. The Dysfunctional State of Nigeria [Дисфункциональное государство в Нигерии] // Short of the goal: US policy and poorly performing states. – Washington (DC): Center for Global Development, 2006. – xi; 483 p. – P. 83–116. – P. 83.

признаки дисфункциональности государства: «широкое распространение коррупции; крах регулярных каналов связи и взаимодействия между правительственными и другими государственными должностными лицами, между государственными чиновниками и обществом, а равно между государственными чиновниками; критическую фрагментацию общества и потерю государственного контроля над силовыми институтами государства»¹⁴⁰⁸.

Понятия «порядок» и «разупорядоченность» (хаос) имеют большое значение для девиантологии государственного управления. И обоснованно выстраивать концептуально-дефинитивный ряд, исходя из этой терминологической пары.

Как указывается в монографии М.А. Парнюка и др., «парной противоположной категорией хаоса является закон (порядок)... Хаос, как и закон, является универсальной категорией... Категории “закон” и “хаос” играют важную роль в современной науке и в социальной практике»¹⁴⁰⁹.

Соответственно, прекурсорами, ключевыми элементами и параметрами процесса и результата дисфункционализации государственного управления обоснованно назвать явления, описываемые понятиями «хаотизация», «дезорганизация», «разупорядочение».

Согласно А.И. Пригожину, «порядок всё плотнее наполняет собой социальное пространство. Поэтому в социуме всё меньше возможностей для хаоса и всё больше – для дезорганизации», а дезорганизация есть нарушение правил Порядка, происходящее в следующих вариантах (по нарастающей):

– расшатывание Порядка, когда границы правил становятся неопределёнными и размываются, и проблематично оценить следование им или отклонение от них;

– несоблюдение Порядка, когда некоторые правила не воспринимаются средой и переходят в разряд так называемого недействительного Порядка;

– дезинтеграция Порядка, когда одни участники взаимодействия следуют правилам, а другие нет или же руководствуются другими правилами;

– противоречивость Порядка, когда одни правила исключают другие, исполнение одного правила означает или влечёт нарушение другого;

¹⁴⁰⁸ Busza E. The Dysfunctional State and International Collaboration: New Challenges to National Security Regimes [Дисфункциональное государство и международное сотрудничество: новые вызовы в режимах национальной безопасности] / Program on New Approaches to Russian Security, Davis Center for Russian Studies, Harvard University. – Harvard: Harvard University, 1997. – 19 p. – P. 4.

¹⁴⁰⁹ Парнюк М.А., Лазоренко В.П., Причепий Е.Н. и др. Категории «закон» и «хаос». – Киев: Наукова думка, 1987. – 295 с. – С. 269–270.

– разрушение Порядка, когда таковой отменяется фактически, отрицается самим поведением людей¹⁴¹⁰.

Согласно нашей авторской дефиниции, **дисфункциональное государство** – это государство, в котором публичный и правовой порядки существенно дефективны, управленческая способность государства критически снижена, государственная власть и государственное управление реализуются со значительной нестабильностью, топология управленческих связей (коммуникаций) существенно нарушена, отдельные функционально-иерархические вертикали или структурно-функциональные сегменты государственной власти разупорядочены и дезорганизованы до критического уровня (от значительной неэффективности до частичного коллапса), структурно дезинтегрированы и дефективны, функционально дестабилизированы и разлажены и/или в котором произошла (была произведена) утрата суверенитета в существенной мере.

Виды дисфункционального государства

По основаниям степени, масштабов, причин поражённости государства (включая систему государственного управления) дисфункциональностью, а также по ряду иных оснований обоснованно выделить следующие виды дисфункционального государства:

1) по основанию территориальных масштабов поражённости системы государственного управления дисфункциональностью:

– регионально-дисфункциональное и локально-дисфункциональное государство;

– тотально-дисфункциональное государство (дисфункциональность государства, проявляющаяся на всей его территории или на значительной её части);

2) по основанию масштабов поражённости системы государственного управления дисфункциональностью, включая глубину происходящих в ней разрушительных процессов:

– партикулярно-дисфункциональное государство (внутриструктурная дисфункциональность одного или нескольких сегментов, подсистем системы государственного управления, отраслей государственного управления);

– тотально-структурно-дисфункциональное государство;

3) по основанию степени возможности устранения наступившей (возникшей) дисфункциональности государства:

¹⁴¹⁰ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 15.

– государство с устранимой (или временной) дисфункциональностью (имеется возможность устранения дисфункциональности);

– государство с неустранимой дисфункциональностью (необратимая дисфункциональность; по крайней мере, в течение обозримого периода будущего);

4) по основанию вытекающих из природы дисфункциональности форм деформированного государства:

– государство с редуцированным (принудительно или вынужденно ограниченным) суверенитетом (в том числе – редуцированным в пользу «глобального правительства»);

– государство-дистопия;

– слабое государство;

– ряд других видов (государство со значительно разлаженным или утраченным государственным управлением в конкретных сферах и др.);

5) по основанию причин возникновения:

– дисфункционализация государства по внутренним причинам;

– дисфункционализация государства по внешним причинам, в том числе как следствие целенаправленного внешнего (иностранного или международного) негативного воздействия;

– дисфункционализация государства по причинам, связанным с последствиями крупных стихийных природных бедствий или техногенных катастроф;

– по смешанным причинам;

6) по основанию продолжительности дисфункциональности государства:

– государство с кратковременной дисфункциональностью;

– государство с долговременной дисфункциональностью;

– государство с перманентной дисфункциональностью;

7) по основанию особенностей механизма детерминации дисфункциональности:

– вследствие дефектного целеполагания (в том числе – вследствие неучитывания негативных изменений в обществе, деформации системы ценностей и т.д.);

– вследствие дефектного отбора и задействования ненадлежащих инструментов государственного управления, задействования дефектных (включая «токсичные») управленческих технологий и подходов;

– вследствие пороков внутреннего контроля и надзора;

– вследствие задействования ненадлежащего персонала государственного управления, влекущего, в том числе, неверное использование относительно верно избранных инструментов;

– вследствие утраты управленческой способности (в том числе – разрушения административно-иерархической вертикали, массовой неисполнительности и проч.).

Примером временной локальной дисфункциональности государства (то есть в рамках определённой территории) может быть состояние Корякского автономного округа в России в начале – середине 2000-х годов.

Примером тотальной (как территориальной, так и структурной) дисфункциональности государства является Россия в целом в 1990-е годы.

В этот период, по словам А.И. Соловьева, в России «исполнительная деятельность государства оказалась функционально дезорганизованной и основательно разрушенной»¹⁴¹¹.

Партикулярная дисфункциональность государства может характеризоваться критическим падением эффективности (в том числе – pertinентности и производительности) государственного управления в определённой конкретной области общественных отношений, либо в рамках одного или нескольких сегментов или элементов системы государственного управления.

При этом и локальная, и партикулярная дисфункциональность государства могут быть как продолжительными (долговременными), так и краткосрочными.

Последствия дисфункциональности государственного управления в различных конкретных областях общественных отношений могут проявляться различным образом.

По мнению Кьяры Джорджетти, «хотя государство не перестаёт существовать из-за того, что некоторые из определённых его черт, которые сделали его существование возможным, более не присутствуют, тем не менее, ... эти изменения трансформируют возможности государства исполнять свои обязательства»¹⁴¹².

Множество проявлений партикулярной дисфункциональности (причём с относительно высокими значениями) характеризует государственное управление в России по ряду его направлений и сегодня. Впрочем, такие проявления можно обнаружить и в практике государственного управления других государств – США, Германии, Испании, Греции, Португалии.

В некоторой степени, партикулярные (частные, отдельные) дисфункции неминуемы в государственном управлении, ожидаемо

¹⁴¹¹ Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти // Полис. – 2011. – № 5. – С. 70–98. – С. 71. <<http://www.politstudies.ru/files/File/2011/5/7.pdf>>.

¹⁴¹² *Giorgetti C. A Principled Approach to State Failure. International Community Actions in Emergency Situations* [Принципиальный подход к несостоятельности государства. Действия международного сообщества в чрезвычайных ситуациях] / With a Foreword by M. Reisman and L. Brilmayer. – Leiden – Boston: Brill, 2010. – xvii; 198 p. – P. 69.

сопряжены с процессом государственного управления в любом государстве. Весь вопрос – в весовых характеристиках этих дисфункций, глубине и масштабности поражённости ими системы государственного управления и государства в целом.

А.И. Пригожин выделяет 4 объективных фактора (именуемых им как «глобально-повсеместные факторы»), предопределяющих значительное увеличение рисков дисфункционализации государственного управления:

– усиление взаимозависимости всех частей и элементов организации;

– накопление организационной сложности на всех уровнях и во всех сферах человеческой деятельности;

– нарастание неопределённости в функционировании и развитии организаций всех масштабов;

– ускорение изменений в мире в целом и в среде организаций в частности¹⁴¹³.

Дисфункциональность государства нередко проявляется как внутрискруктурная дисфункциональность. Например, когда существенно редуцируются роль и значение судебной и законодательной ветвей власти, а всю полноту реальной власти присваивает себе исполнительная власть или глава государства, либо когда государственное управление дезорганизовано в рамках какого-то одного конкретного государственного органа (тем более – из числа тех, дезорганизация которых вызывает значительный и прогрессирующий раздражающий общественный резонанс).

К дисфункциональному государству следует отнести такое государство, в котором произошла (была произведена) литотизация или полная элиминация конституционного императива первичности народа в отношении власти, которой, согласно конституционной идеологии демократического правового государства, народ делегирует государственно-властные полномочия, а также в котором грубо и систематически нарушается приоритет общественных интересов над частными, грубо и систематически игнорируются публичные интересы.

Отнесение к дисфункциональным государствам государств с навязанным им извне редуцированием их суверенитета (в том числе – редуцированным в пользу «глобального правительства») обосновано тем, что суверенитет является одной из важнейших составляющих природы и сущности государства, а обеспечение суверенитета является одной из важнейших функций государства.

¹⁴¹³ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 8.

Частным случаем тотально-структурного дисфункционального государства является государство-дистопия (см. соответствующий раздел).

Причины (детерминанты) и условия дисфункционализации государственного управления и в целом государства

Современное государство сегодня, по словам Т.А. Кулаковой, «испытывает натиск дисфункций», источником которых выступают самые разные причины¹⁴¹⁴.

По мнению некоторых авторов, «возникновение дисфункций является результатом множественности, неоднозначности последствий любого из предпринимаемых менеджером действий, необходимых для функционирования организационной социальной системы, а также сложности строения организационных систем и их многофункциональности»¹⁴¹⁵.

Важнейшим вопросом описания дисфункционализации государства является вопрос о причинах (детерминантах) такого его состояния. В теории организации, комплекс положений которой обоснованно включить в общетеоретический раздел девиантологии государственного управления, в качестве причин, приводящих к нарушению внутреннего порядка функционирующей организации, рассматривают так называемые **энтропики**.

В общем смысле, согласно А.И. Пригожину, энтропики – это факторы ослабления или разрушения Порядка, деструктивного напряжения, рассогласования с последующими потерями, разнообразной дезорганизацией¹⁴¹⁶. При этом, согласно данному автору, в настоящее время социальные патологии являются источником массовой дезорганизации, а (применительно к современной России) тенденция разложения и дезорганизации русского языка – самой острой формой духовно-психологического кризиса в стране¹⁴¹⁷.

Проявлениями дисфункциональности государства и её следствиями (в том числе – в силу кумулятивного или мультипликативного эффектов) **следует назвать следующие негативные события и процессы:**

– падение управленческой способности государства;

¹⁴¹⁴ Кулакова Т.А. Административная реформа и трансформация взаимодействий государства и общества (на примере России): Автореф. дис. докт. политич. наук: 23.00.02 / СПбГУ. – Санкт-Петербург, 2012. – 45 с. – С. 39.

¹⁴¹⁵ Сморгунов Л.В., Альгин А.П., Барыгин И.Н. и др. Государственная политика и управление: Уч.: В 2 ч. / Под ред. Л.В. Сморгунова. – Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. – М.: РОССПЭН, 2006. – 381 с. – С. 205.

¹⁴¹⁶ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 20.

¹⁴¹⁷ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 128, 183.

- эрозия (вплоть до разрушения) административной вертикали власти (таковая присутствует в любом устойчивом государстве с любой степенью децентрализации власти и управления);
- эрозия и существенная деструкция официального публичного пространства и пространства правового¹⁴¹⁸;
- утрата или разрушение (если говорить языком теории систем) аттрактора¹⁴¹⁹ построения, системной устойчивости и системного развития системы государственного управления;
- превалирование детерминантов энтропийных свойств системы государственного управления (энтропиков) над детерминантами негэнтропии¹⁴²⁰ этой системы (негэнтропиков);
- самоустранение правительства и/или нижестоящих органов исполнительной власти от выполнения своих обязанностей и реализации своих функций;
- потеря чувствительности системы государственного управления к социальным потребностям и запросам;
- установление существенной субмиссивности системы государственной власти финансовому олигархату;
- существенное редуцирование роли и значения судебной и законодательной ветвей власти; затяжной и глубокий конфликт между ветвями власти или находящимися у власти группами (кланами);
- возникновение и развитие «**параллельного государства**» («параллельного квазигосударства») в пределах дисфункционального государства;
- значительная диссоциация связей «народ – власть» (как следствие – разрушение связей «публичные интересы – целеполагание в государственном управлении»), влекущая, в числе прочего, существенное падение возможностей власти контролировать общество;

¹⁴¹⁸ См.: Понкин И.В. К вопросу об определении понятия «юридическое пространство» в контексте публичного управления // Власть. – 2014. – № 1. – С. 105–108.

¹⁴¹⁹ **Аттрактор** – это «точка» или «область» схождения (сходимости), притяжения и сопряжения, стремления в фазовом пространстве динамической системы. – *Прим. авт.* См. также: *Puu T. Attractors, Bifurcations, & Chaos. Nonlinear Phenomena in Economics* [Аттракторы, бифуркации и хаосы. Нелинейный феномен в экономике]. – Berlin – Heidelberg: Springer, 2003. – xii; 549 p.; *Челунов О.И.* Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. докт. юридич. наук: 12.00.01, 12.00.02 / РАНХиГС. – М., 2012. – 56 с. – С. 25.

¹⁴²⁰ **Негэнтропия** (негативная энтропия) – термин, характеризующий свойства сложной (в том числе сложноструктурной) и сверхсложной динамической системы, контрверсивные по отношению к свойствам энтропии, определяющие или отражающие меру упорядоченности указанной системы и самонаправленность этой системы к дехаотизации, самоупорядочению и самоорганизованности (*Понкин И.В.* Энтропия, негэнтропия и порядок в публичном управлении и в праве // Право и образование. – 2016. – № 9. – С. 11–20. – С. 16).

- редундантная (чрезмерно избыточная) автономность силовых структур в государстве при их недостаточной лояльности режиму;
- трансформация государства в государство-дистопию.

Причиной дисфункциональности государственного управления могут выступать как человеческий фактор, так и иные факторы.

Актуален вопрос о том, при какой степени накопленности дисфункций и частоты их проявления, при какой мере поражённости дисфункциями государство становится дисфункциональным.

Дисфункциональность государства может быть вызвана сложным сочетанием причин.

Дисфункционализация государства [по внутренним причинам] может проистекать из следующих групп причин:

1) ошибки в государственном управлении как результаты добросовестных заблуждений высших руководителей государства (в том числе – заблуждение, когда желаемое выдаётся за действительное; англ. – *wishful thinking*) или их недопонимания по фундаментальным ценностным основаниям и ключевым вопросам и направлениям государственного строительства и государственного управления; в ряде случаев такие исходы являются следствиями объективно обусловленных значительных неопределённостей и рисков в государственном управлении;

2) дефекты государственного управления, вызванные халатностью или неосторожностью в привязке к определённым ценностным основаниям в стратегическом целеполагании, а равно в проектировании и реализации государственного управления и явившиеся следствием, в том числе, следующих человеческих факторов:

– отсутствие или критическая недостаточность у лиц, занимающих ключевые государственные должности, необходимых квалификаций и компетентностей для управления делами государства и реализации государственного управления, отсутствие должных мудрости и здравой рассудительности, наконец; следствием этого, в свою очередь, могут выступать дефектное целеполагание в государственном управлении, неверный выбор приоритетных направлений и управленческих инструментариев, неверная оценка угроз, рисков и неопределённостей, влияющих на государственное управление;

– фактическая недееспособность руководителя государства (аморальность и беспринципность, тем более – подверженность негативным зависимостям, в т.ч. алкогольной, психопатологические качества личности), следствием чего, в свою очередь, могут выступать полная разлаженность и разупорядоченность внутри системы государственного управления, критическое падение эффективности государственного управления, тенденции к развалу государства, либо, напротив, трансформация государства в государство-дистопию;

3) определяемая идеологическими, финансовыми и иными коррупционными и враждебными мотивами и направленная во вред своему государству (субверсивная¹⁴²¹) деятельность отдельных лиц, замещающих высшие государственные должности (в том числе министерского уровня и ниже), – так называемых «токсичных лидеров» (англ. – «*toxic leaders*»), иными словами – «деструктивных лидеров» (англ. – «*destructive leader*»)¹⁴²², включая деятельность коррупционно мотивированных должностных лиц;

4) внутрисистемные конфликты между влиятельными группами (кланами), находящимися во власти, влекущие обструктивные и иные деструктивные процессы в системе государственного управления;

5) последствия крупных техногенных катастроф или природных стихийных бедствий, сопряжённые с неспособностью властей справиться с ними;

6) эрозия государственной идеологии в значительных масштабах (вплоть до полного её разложения); такие условия могут возникнуть, в том числе – вследствие чрезмерной увлечённости государства созданием конституционных мифов и иллюзий¹⁴²³;

7) критическое падение легитимности находящейся у власти в государстве группы лиц в восприятии населения (в общественном сознании), критический рост масштабов нравственного осуждения и обструкции населением власти;

8) межрелигиозный, межэтнический или классовый конфликт, достигший очень серьёзного уровня;

9) некритичное и без надлежащей адаптации к условиям своего государства заимствование и задействование технологий, подходов и моделей из принципиально отличающихся по цивилизационно-культурным основам правовых и социальных систем.

Дисфункционализация государства как следствие внешнего (иностранного или международного) воздействия может происходить по следующим группам причин:

1) внедрение поставляемых зарубежным государством-актором в систему государственного управления государства-объекта заведомо вредных и субверсивных для государства-объекта управленческих технологий, подходов и моделей (технология «дарения тифозных одеял» – это название технология получила от сущностного сходства с приёмами, применявшимися американскими колонизаторами при захвате территорий, на

¹⁴²¹ **Субверсивный** – подрывной, разрушительный, ниспровергающий, крайне пагубный. – *Прим. авт.*

¹⁴²² *Goldman A. Destructive Leaders and Dysfunctional Organizations. A Therapeutic Approach* [Деструктивные лидеры и дисфункциональные организации. Терапевтический подход]. – Cambridge: Cambridge University Press, 2009. – xix; 218 p. – P. 27.

¹⁴²³ Подробнее см.: *Барццц И.Н. Конституционные мифы и конституционные иллюзии // Государственная служба. – 2013. – № 6. – С. 8–13.*

которых проживали коренные жители Северной Америки; иначе – «токсичные» технологии или технологии «принудительной интоксикации»)¹⁴²⁴;

2) инициированное и обеспеченное зарубежными государствами-акторами нарушение функциональности государства и государственного управления, реализованное посредством применения группами и колоннами влияния (и через таковые) технологий «мягкой силы» (англ. – «*Soft Power*») и «умной силы» (англ. – «*Smart Power*»)¹⁴²⁵, включая организацию саботажа и иного подрыва нормального функционирования и жизнеспособности государства, блокирование государственных учреждений, содействие эрозии и инверсии служебной этики и правосознания госслужащих и т.д.;

3) негативные последствия мировых финансовых и экономических кризисов;

4) военные действия (включая гибридные, преемтивные, иррегулярные, асимметричные, нечёткие войны, экономические войны, санкционные кампании и т.д.) в отношении государства-цели со стороны другого государства-актора (группы государств);

5) провоцирование извне (зарубежными государствами-акторами, международными организациями) негативных трансформаций и состояний в предметно-объектной области государственного управления, существенно негативно влияющих на состояние государственного управления, включая:

- индуцирование и провоцирование извне межрелигиозных или межэтнических конфликтов серьёзного уровня;

- массовое распространение в обществе аномии и нигилизма;

- индуцирование и поддержка извне разрушения системы образования в государстве;

- провоцирование извне финансовых и экономических кризисов;

- содействие демографическому кризису в государстве.

Остановимся вкратце на вышеупомянутом понятии аномии (форма патологии общества), поскольку к нему нам ещё не раз придётся вернуться.

Согласно Ричарду Хилберту, «аномия – это тенденция к социальной смерти; в своём экстремальном проявлении аномия указывает на смерть

¹⁴²⁴ Е.П. Тавокин обоснованно пишет: «Управленческая практика России последних десятилетий показывает, что зарубежные управленческие модели при однозначном копировании и переносе на российскую почву не только не приносят ожидаемого результата, но и оказываются деструктивными» (Тавокин Е.П. Госслужащие о культуре как о факторе эффективного управления // Мониторинг общественного мнения. – 2015. – № 1. – С. 132–142. – С. 133).

¹⁴²⁵ Подробнее см. соответствующий раздел.

общества, то есть даже не на деформированное общество, а на полное его исчезновение»¹⁴²⁶.

По С.Г. Кара-Мурзе, «аномия (букв. беззаконие, безнормность) – такое состояние общества, при котором значительная его часть сознательно нарушает известные нормы этики и права; это тяжёлая социальная болезнь и глубокий кризис культуры... Понятие “аномия” – вполне конкретное и жёсткое, обозначает оно тяжёлую социальную болезнь»¹⁴²⁷.

Степень дисфункциональности государства и дисфункциональности государственного управления в конкретном государстве и в конкретный период оценить нелегко, но возможно. И делать это совершенно необходимо.

По словам Е.В. Радковской, «фиксирование проявлений дисфункции... на ранних стадиях выполняет, как очевидно, очень важную роль в корректировке ситуации»¹⁴²⁸.

Известны некоторые подходы к выработке методологии таких оценок¹⁴²⁹.

Но очевидно, что фундаментальных наработок в этой области ещё пока нет.

Как уже было сказано выше, современное состояние российской системы государственного управления обоснованно оценить как партикулярно дисфункциональное. Эффективное решение этой проблемы возможно при дальнейшем развитии теории дисфункционального государства и при выработке на её основе комплекса практических мер превенции и управления дисфункциями.

¹⁴²⁶ Hilbert R.A. The classical roots of ethnomethodology: Durkheim, Weber, and Garfinkel [Классические корни этнометодологии: Дюркгейм, Вебер и Гарфинкель]. – Chapel Hill (North Carolina, USA): University of North Carolina Press, 1992. – xvi; 262 p. – P. 86.

¹⁴²⁷ Кара-Мурза С.Г. Аномия в России: причины и проявления. – М.: Научный эксперт, 2013. – 56 с. – С. 4, 6. См. также: Кара-Мурза С.Г. Угрозы России. Точка невозврата. – М.: Алгоритм, 2012.

¹⁴²⁸ Радковская Е.В. Функциональный подход к исследованию устойчивости регионального развития // Экономические исследования. – 2013, март. – № 1. <<http://www.erce.ru/internet-magazine/magazine/33/511/>>.

¹⁴²⁹ См., например: Сулакшин С.С. Политическая и партийная система России и государственное управление // Проблемы современного государственного управления в России. Материалы научного семинара. Вып. 7 (28). Государственное управление и партийно-политическая система государства. – М.: Научный эксперт, 2009. – 112 с. – С. 5–47. – С. 42; Куриц С.Я., Воробьев В.П. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права. – М.: МГИМО(У) МИД России, 2009.

§ 16.2. Государство-дистопия

Абрис вопроса

Д.Н. Бахрах ввёл понятие «демония административной власти», раскрываемое через «демоническое стремление административной власти стать всеохватывающей, неограниченной, бесконтрольной»¹⁴³⁰. Такая угроза стоит перед любым государством. Важно, как оно реагирует на эту угрозу.

Частным случаем дисфункционального государства является государство-дистопия.

Дистопией в устоявшемся понимании называется антиутопия (литературный жанр), описывающая государство, в котором возобладали крайне негативные тенденции и модусы построения, функционирования и развития. Сегодня известно немало кинофильмов и книг в этом жанре.

Однако данный термин в общей теории публичного управления в некоторых случаях употребляется также и для описания процессов, происходящих в реальности в государстве.

В общей теории публичного управления, а равно в теории права и государства и в политологической науке зачастую дискуссии идут не о том, к каким идеальным обществу и государству необходимо стремиться и какие, соответственно, необходимо формировать, а о том, достижения каких состояний общества и государства следует категорически избегать. Теоретизируя о государствах-дистопиях, можно определить меру нежелательного и неприемлемого, но также и те ценности, подходы и модели, воплотить и реализовать которые, напротив, должно стремиться¹⁴³¹.

Природа и понятие государства-дистопии

Государство-дистопия по своим характеристикам может вырастать из тотально дисфункционального государства (при определённом модусе такой дисфункциональности).

Следует различать несостоятельное государство и государство-дистопию, поскольку данные состояния государства могут полярно различаться. Коллапс, дефолт или «падение» государства в той или иной мере ведут к краху публичного порядка, тогда как «дистопия» представляет

¹⁴³⁰ Бахрах Д.Н. Административное право. Часть общая. – М.: Бек, 1993. – С. 62–63.

¹⁴³¹ Brettschneider C.L. When the State Speaks, what Should it Say? How Democracies Can Protect Expression and Promote Equality [Когда государство говорит, что должно сказать? Как демократии могут защитить выражение и поощрение равенства]. – Princeton (New Jersey, USA): Princeton University Press, 2012. – 216 p. – P. 10.

собой губительно редундантные (чрезмерно избыточные, сверхизбыточные) сверхмодернизацию и зарегулированность публичного порядка и государственного управления, связанные, в том числе, с обретением качества тотальности давления на личность и общество.

Бенджамин Кункель образно называет дистопию «ночным кошмаром» авторитарного или тоталитарного режимов, а «упавшее» государство (называемое им «апокалиптическим») – «ночным кошмаром» анархии¹⁴³².

Практически всегда государство-дистопия, будучи выражено аномальным состоянием государства, возникает после революции и в результате революции. Это – обычное производное революции, поскольку любая революция (как тотальное разрушение государства и построение вместо него иных форм), сама по себе, обладает высшей степенью тератогенности (от греч. «τέρατος» (в родительном падеже – «τέρας») – чудовище, урод и от др.-греч. «γεννάω» – рождаю) в отношении формируемого нового государства, которое во всех случаях после революции нацелено на полицейский террор в отношении своих граждан. Так было в результате т.н. «Великой французской революции» в конце XVIII века, так было в результате т.н. «русской» революции 1917 года в России, отдельные фундаментальные элементы классического государство-дистопии были успешно освоены и воплощены после переворота на Украине в 2014 году.

Государство-дистопию нередко противопоставляют утопическому государству. В. Гулевич пишет, что «дистопия – это антиутопия, это государство, в котором всё пошло наперекос, негативные процессы возобладали над позитивными»¹⁴³³.

Однако, как обоснованно утверждают Майкл Д. Гордин, Хелен Тиллей и Джан Пракаш, «несмотря на своё название, дистопия не является всего лишь противоположностью утопии, поскольку действительной такой противоположностью явилось бы общество, совершенно неконтролируемое и не упорядоченное либо упорядоченное намеренно каким-то совсем уж радикально неадекватным образом. Дистопией же, как правило, называется утопия, в которой что-то пошло не так, как было запланировано, либо утопия, которая действительна лишь для какого-то одного сегмента общества. При этом важно также понимать, что утопия практически всегда подразумевает дистопию в каком-то смысле или таковой сопровождается: либо дистопия является существующим порядком, проблему которого утопия призвана разрешить, либо дистопия

¹⁴³² Kunkel B. Dystopia and the End of Politics [Дистопия и конец политики] // Dissent. – 2008, Fall. – Vol. 55. – № 4. – P. 89–98. – P. 90.

¹⁴³³ Гулевич В. Украина – чистейшая дистопия // <<http://odnarodyna.org/content/ukraina-chisteishaya-distopiya>>. – 13.07.2015.

является тем, во что трансформируется утопия вследствие возникающих неразрешимых присущих ей проблем»¹⁴³⁴.

Кори Бреттшнайдер описывает «наиболее нежелательную дистопию» как «инвазивное (захватническое) государство», в котором осуществляется постоянный полицейский контроль над гражданами. Граждане преследуются за высказывания и деятельность (даже если таковые осуществляются в частной обстановке), противоречащие установленным принципам. В либеральной теории основные опасения относительно «инвазивного государства», как правило, касаются деятельности органов, осуществляющих государственное управление, направленной на нарушение прав во имя либеральных ценностей. Такое инвазивное государство также может характеризоваться как авторитарное или фашистское, которое вмешивается в частную жизнь граждан и деятельность организаций с целью содействия дискриминации или сохранения власти правящих. Такое инвазивное государство может также ставить вполне оправданные цели, но использовать недопустимые в рамках конкретной системы ценностей и взглядов методы. Например, чрезмерно использовать методы принуждения для обеспечения свободы и равенства прав граждан. В то время как либералы опасаются инвазивного государства, некоторые их оппоненты, наоборот, оправдывают широкое использование средств принуждения со стороны государства, но опасаются дистопичного государства совсем иного рода, которое называют «злым обществом». В такой дистопии государство обеспечивает надёжную защиту «либеральных прав» (или того, что позиционируется в качестве таковых), но сама «культура», сохранение которой обеспечивается защитой таких прав, достаточно очевидно противоречит исторически представленным и распространённым ценностям. В обществе такого дистопичного государства присутствует расизм, который преследуется со стороны государства исключительно формально, а представители соответствующих меньшинств (или большинства, если власть захвачена меньшинством) не имеют в полной мере возможностей участвовать в общественной жизни наравне с другими членами общества¹⁴³⁵.

Несмотря на распространённое представление (детерминированное спецификой соответствующего литературного жанра) о том, что дистопичностью могут характеризоваться только государства с авторитарными или тоталитарными политическими режимами, сегодня

¹⁴³⁴ *Gordin M.D., Tilley H., Prakash G.* Introduction: Utopia and Dystopia beyond Space and Time [Введение: утопия и дистопия вне пространства и времени] // *Utopia / Dystopia: Conditions of historical possibility* / Ed. by M.D. Gordin, H. Tilley, G. Prakash. – Princeton: Princeton University Press, 2010. – vii; 293 p. – P. 1–17. – P. 2.

¹⁴³⁵ *Brettschneider C.L.* When the State Speaks, what Should it Say? How Democracies Can Protect Expression and Promote Equality [Когда государство говорит, что должно сказать? Как демократии могут защитить выражение и поощрение равенства]. – Princeton (New Jersey, USA): Princeton University Press, 2012. – 216 p. – P. 10–11.

отсутствует какое-либо общепринятое универсальное определение понятия государства-дистопии, равно как и общепризнанный универсальный и исчерпывающий перечень его дистинктивных признаков.

Обобщённо термином «дистопия» характеризуют государство (случайным политическим режимом и любой формой правления), которое достигает обеспечения соответствия основным своим заявляемым параметрам посредством использования ненадлежащих и радикальных методов, предполагающих тотальное нарушение основных прав и свобод всех представителей общества либо отдельных его категорий.

Признаки государства-дистопии

Согласно нашей концепции, обоснованно назвать нижеследующие дистинктивные признаки государства-дистопии (дистопичного государства):

1. Государство-дистопия – это всегда не светское государство, а государство идеократическое (как форма несветского государства¹⁴³⁶). Основу базовой идеологии государства-дистопии составляет та или иная секулярная квазирелигия¹⁴³⁷, имеющая статус государственной и общеобязательной (лишь в редких случаях можно говорить об экстремальных формах военной квази-теократии). Эта идеология является адгерентным (наносным, привнесённым или искусственно спродуцированным) ксеноморфом¹⁴³⁸ по отношению к культурной реальности, ранее имевшей место на территории государства-дистопии, и обладает субверсивностью¹⁴³⁹ по отношению к духовно-нравственным,

¹⁴³⁶ См. подробнее: *Понкин И.В.* Современное светское государство: конструктивная светскость. Конституционно-правовое исследование. – М.: Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2006. – 390 с. – С. 65, 248–249.

¹⁴³⁷ См. подробнее: *Понкин И.В.* Секулярные религии в светском государстве. – М.: Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2003. – 81 с.

¹⁴³⁸ **Ксеноморфы-деструкты** – это продукты идеологического конструирования – субверсивные факторы (источники, стимуляторы, катализаторы) необратимого фатального разрушения и саморазрушения народов и общества в целом, их ключевых идентичностей, институтов и межсоциальных связей, разрушения и саморазрушения государства, его публичного порядка и его институтов. **Ксеноморфы-конструкты** – продукты идеологического конструирования – тератогенные (от греч. «*teras*», («*teratos*»), что означает «урод», «чудовище») или симулякрные идентичности, субверсивные ценностные системы, модели, доктрины, идеологемы, парадигмы и т.д., призванные принудительно заместить исторически сложившиеся идентичности, ценностные системы, модели, доктрины, идеологемы и парадигмы в основе существующего публичного порядка государства-объекта и обеспечить прохождение необратимых фазовых переходов в обществе и государстве и создание новой реальности в ключевых точках – формирование «нового государства» и его «новой нации». – *Прим. авт.*

См. подробнее: *Понкин И.В.* Технологии «мягкой силы» как средство дисфункционализации и разрушения государства // *Право и образование.* – 2014. – № 12. – С. 95–111. – С. 104.

¹⁴³⁹ **Субверсивный** – подрывной, разрушительный, ниспровергающий, крайне пагубный. – *Прим. авт.*

национально-культурным и другим индигенным устоям и традициям народов, исторически проживающих на территории государства-дистопии.

При этом власти государства-дистопии принудительно (вплоть до насильственных методов) добиваются интроекции¹⁴⁴⁰ этой идеологии широкими массами населения и как основы конституционного патриотизма¹⁴⁴¹, и как определённой замены религии. В качестве некоторых примеров можно привести идеологии неоллиберализма и либертариизма, коммунистического большевизма (по крайней мере, времён 1917–1930 годов), итальянского фашизма и германского нацизма (1930-х – середины 1940-х годов), вульгарно-секуляристского атеизма и лаицизма.

2. В государстве-дистопии несопоставимо более активно (нежели в государствах, не относящихся к дистопиям) насаждаются конституционная мифология и конституционные иллюзии¹⁴⁴², связанные с вышеуказанной государственной идеологией такого государства; и такое насаждение выступает фактически в качестве одного из инструментов государственного управления. Одна из ключевых и принципиальных для существования государства-дистопии конституционных иллюзий, массивно и принудительно внедряемых (через механизмы интроекции) в общественное сознание населения такого государства, – это убеждённость в том, что их общество и их государство обладают качествами совершенства и идеальности («иллюзия совершенного утопического общества и совершенного утопического государства»). Идеологически мотивированно искажены понятия «общее благо» и «публичные интересы».

«В массе индоктринированных людей иллюзии воспринимаются с энтузиазмом, в них истово верят, считают непозволительным подвергать сомнению», – писал Г.В. Мальцев¹⁴⁴³. А утопические идеалы приводят к ошибочным учениям¹⁴⁴⁴. Указанная иллюзия призвана обеспечить относительную лёгкость управления населением и может быть развита в полноценный секулярный квазирелигиозный культ, а также может дополняться культом личности фактически или номинально находящегося (или недавно находившегося) у власти правителя.

¹⁴⁴⁰ Интроекция – включение индивидом в свой внутренний мир воспринимаемых им взглядов, мотивов и установок других людей уже как своих взглядов, мотивов и установок (Современный словарь иностранных слов. – М.: Русский язык, 1999. – С. 244).

¹⁴⁴¹ См. подробнее: Барццц И.Н. Доктрина «конституционного патриотизма» (российские мечтания по мотивам европейского идеала с германскими корнями) // Государственная служба. – 2013. – № 5. – С. 6–17; Барццц И.Н. Доктрина конституционного патриотизма: европейский вызов и российская перспектива (К 20-летию Конституции Российской Федерации) // Государство и право. – 2014. – № 1. – С. 5–16.

¹⁴⁴² См. подробнее: Барццц И.Н. Конституционные мифы и конституционные иллюзии // Государственная служба. – 2013. – № 6. – С. 8–13.

¹⁴⁴³ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 277.

¹⁴⁴⁴ Хвыля-Опинтер А.И., Рябинин Д.А. Духовно-религиозные факторы национальной безопасности правового государства. – М.: Травант, 2013. – 396 с. – С. 26.

3. Государство-дистопия – это всегда сверхцентрализованное и редундантно заурегулированное инвазивное государство с военизированной и тотальной всеильной бюрократией, это сверхполицейское государство, с редундантно усиленными и расширенными (по предметам ведения) полномочиями полицейских органов и сил.

4. В государстве-дистопии признаётся лишь весьма усечённый объём прав и свобод человека и гражданина, а обязанности государства их гарантировать, охранять и защищать существенно редуцированы самим таким государством. Информация в государстве-дистопии находится под жёстким контролем, а пропаганде отводится одна из важнейших ролей в общем спектре инструментариев государственного управления.

5. Государство-дистопия (в лице как высших руководителей, так и всей бюрократической структуры) всегда лишено качеств человечности и справедливости, как следствие – в государстве-дистопии элиминирован императив социальности государства¹⁴⁴⁵.

6. Государство-дистопия – это всегда государство-«паразит», которое не в состоянии быть экономически самореферентным и самодостаточным, а существует на средства, полученные от сверхэксплуатации и ограбления или своего народа (или некоторые из народов на своей территории), или же народов других государств.

7. В государстве-дистопии жители находятся (и/или убеждены, что находятся) под постоянным тотальным наблюдением и контролем.

8. В международных отношениях с другими государствами государство-дистопия самопозиционирует себя с точки зрения собственных конституционных мифов о собственном мессианстве («избранности» и вытекающей из неё мессианской роли) и о собственной исключительности перед другими государствами. Либо существование государства-дистопии связано с тотальной самоизоляцией. В любом случае, использование государством-дистопией двойных стандартов в международных отношениях является характерной чертой этой формы дисфункционального государства.

В чистом виде государств-дистопий сегодня не существует. Но есть современные государства с отдельными элементами и/или признаками государства-дистопии (США, КНДР, Южная Корея, Украина, ряд других).

Следует отметить, что разные государства с признаками государства-дистопии могут существенно отличаться друг от друга, наборы и весовые характеристики тех или иных дистинктивных признаков (показанных выше) могут очень сильно варьироваться. Очень важной является и мера фактического воплощения тенденций и модусов дистопичности в сушностные параметры конкретного государства.

¹⁴⁴⁵ См. о социальности государства: *Аристов Е.В.* Конституционно-правовой принцип социальности государства: зарубежный опыт правового обеспечения. – М., 2013. – 220 с.

§ 16.3. Несостоятельное государство и несостоятельность государственного управления

Абрис вопроса

«Монументальные руины, оставшиеся от погибших цивилизаций, для всех нас покрыты налётом романтики, – пишет Джаред Даймонд. – Мы восхищаемся, как дети, когда впервые видим их на картинках... Как могло коллапсировать общество, бывшее таким могущественным? Что стало с его гражданами? Ушли ли они, и если да, то почему? Может быть, погибли? Подспудно эти романтические загадки навевают неприятную мысль: а не висит ли угроза гибели и над нашим преуспевающим обществом?»¹⁴⁴⁶

В современных условиях прогрессирующего слома системы международных отношений, сложившейся после Второй мировой войны, особую актуальность в рамках общей теории публичного управления получает разработка теории несостоятельного государства, способов обрушения суверенного государства, прежде всего – обрушения вследствие внутренних процессов в таком государстве, инициированных зарубежными государствами-акторами.

Как отмечает Томас Д. Грант, «несостоятельные государства относительно недавно обсуждались лишь как проблема зарубежной гуманитарной поддержки или социальной теории. Лишь дальновидные мыслители и руководители признавали их значимой угрозой национальной безопасности... Вновь поднятая встревоженность о национальной безопасности привела к беспрецедентной актуализации иного подхода к анализу проблемы: что делать с несостоятельными государствами?»¹⁴⁴⁷

Настоящий раздел посвящён разработке начал теории несостоятельного государства (как научного раздела теории девиантологии государственного управления).

Несостоятельное государство – это государство, критически утратившее свою жизнеспособность.

¹⁴⁴⁶ Даймонд Дж. Коллапс. Почему одни общества выживают, а другие умирают: Пер. с англ. – М.: Аст; Аст Москва, 2008. – 762 с. – С. 12.

¹⁴⁴⁷ Grant T.D. Partition of Failed States: Impediments and Impulses [Раздел несостоятельных государств: препятствия и импульсы] // Indiana Journal of Global Legal Studies. – 2004. – Vol. 11. – № 2. – P. 51–82. – P. 51.

Эрозия государственности связана со снижением жизнеспособности, возникающим при разрушении соответствующих государственных скреп¹⁴⁴⁸.

И первым натиск разрушительных воздействий принимает на себя право. Право чётко вписывается в структуры бытия, если они устойчивы и целостны, – писал Г.В. Мальцев, – но дестабилизация и разрушение порядка, произвол, хаос ослабляют, а затем прекращают действие права¹⁴⁴⁹.

Несостоятельность государства – это анти-идеал в государственном управлении, мера крайне нежелательного в государственном управлении, в государственном строительстве и развитии. Исследование меры должного в организации и реализации эффективного государственного управления, анализ моделей эффективного государственного управления будут более исчерпывающими и более объективными, если осмыслить противоположное состояние государственного управления – когда таковое вследствие критических недостатков его проектирования, организации и реализации является дисфункциональным или несостоятельным (две формы негативных состояний государства).

Актуальность данной темы определяется тем, что, по мнению Кьяры Джорджетти, несостоятельное государство – это уже феномен современного международного сообщества¹⁴⁵⁰, что несостоятельные государства, развалившиеся государства и некоторые квазигосударства¹⁴⁵¹ сегодня считаются одним из источников угроз (в том числе – террористических¹⁴⁵²) международному публичному порядку.

Как отмечает Кьяра Джорджетти, неспособность международного сообщества должным образом противостоять проблемам, возникающим в связи с падением конкретного государства, происходит из отсутствия

¹⁴⁴⁸ Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Новые технологии борьбы с российской государственностью. – М.: Научный эксперт, 2009. – 424 с. – С. 7.

¹⁴⁴⁹ Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. – М.: Прометей, 1999. – 419 с. – С. 409.

¹⁴⁵⁰ Giorgetti C. A Principled Approach to State Failure. International Community Actions in Emergency Situations [Принципиальный подход к несостоятельности государства. Действия международного сообщества в чрезвычайных ситуациях] / With a Foreword by M. Reisman and L. Brilmayer. – Leiden – Boston: Brill, 2010. – xvii; 198 p. – P. 179.

¹⁴⁵¹ См., например: Jackson R.H. Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World [Квази-государства: суверенитет, международные отношения и Третий мир]. – Cambridge: Cambridge University Press, 1990. – x; 225 p.; Natali D. The Kurdish Quasi-State: Development and Dependency in Post-Gulf War Iraq [Курдское квази-государство: развитие и зависимости в пост-иракской войне в Персидском заливе]. – Syracuse (New York, USA): Syracuse University Press, 2010. – xxxiii; 158 p.

¹⁴⁵² Newman E. Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World [Несостоятельные государства и международный порядок: Построение пост-Вестфальского мира] // Contemporary Security Policy. – 2009, December. – Vol. 30. – № 3. – P. 421–443. – P. 422. <<http://www.contemporarysecuritypolicy.org/assets/CSP-30-3-Newman.pdf>>.

надлежащего понимания, глубоких представлений о несостоятельном государстве¹⁴⁵³.

Согласно Стиворту Патрику, несостоятельные государства на международной арене считаются слабым звеном в коллективной безопасности в мире, в том числе по той причине, что такие государства нередко обеспечивают условия, при которых международные террористические группировки могут свободно осуществлять свою деятельность¹⁴⁵⁴. Но также и потому, что под прикрытием соответствующей риторики сегодня разрушают суверенные государства, не имеющие никакого отношения к организации или финансированию терроризма.

В качестве наиболее известных примеров несостоятельных государств (во всяком случае, в определённые периоды их истории) приводят Сомали, Либерию, Сьерра-Леоне, Боснию и Герцеговину, Руанду, Судан, Ливан, Конго¹⁴⁵⁵. Добавим сюда также Йемен, Гаити и современную (2014–2016 гг.) Украину.

Несостоятельным («обрушенным») государством на излёте своего существования стала сначала Российская Империя в 1917 году, а в 1990–1991 гг. – СССР (чья в этом была вина – не предмет настоящего материала).

Нельзя не отметить, что в современных реалиях в Российской Федерации фиксируется множество критических проблем (ошибочная ориентация российской политической элиты исключительно на свободный рынок¹⁴⁵⁶, фактически утрата должного государственного управления в сфере культуры, в сфере общего образования, в сфере науки, в сфере здравоохранения, редуцированность финансового суверенитета России, дискриминация русского народа и мн. др.), определяющих достаточно серьёзные риски обрушения российской государственности. Хотя, конечно, такие риски сегодня существенно ниже, нежели в 1990-е годы.

А.Д. Керимов обоснованно пишет о «серьёзных промахах, принципиальных ошибках» нынешней российской власти «на наиболее значимых, стратегических направлениях, о заблуждениях, которые в

¹⁴⁵³ *Giorgetti C.* A Principled Approach to State Failure. International Community Actions in Emergency Situations [Принципиальный подход к несостоятельности государства. Действия международного сообщества в чрезвычайных ситуациях] / With a Foreword by M. Reisman and L. Brilmayer. – Leiden – Boston: Brill, 2010. – xvii; 198 p. – P. 41.

¹⁴⁵⁴ *Patrick S.* Why failed states shouldn't be our biggest national security fear [Почему несостоятельные государства не должны быть нашим самым большим страхом в сфере национальной безопасности] // <http://www.washingtonpost.com/opinions/why-failed-states-shouldnt-be-our-biggest-national-security-fear/2011/04/11/AFqWmjkD_story.html>.

¹⁴⁵⁵ *Thürer D.* Failed State [Несостоятельное государство] // <<http://www.ivr.uzh.ch/instituts/mitglieder/thuerer/forschung/Failed.pdf>>. – 8 p. – P. 1.

¹⁴⁵⁶ *Керимов А.Д.* Стратегические просчёты российской политической элиты. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 48 с. – С. 8–15.

долгосрочной перспективе неизбежно приведут к трагическим, более того, непоправимым последствиям»¹⁴⁵⁷.

Полностью свободный саморегулирующийся рынок (парадигма которого заложена сегодня в основу государственного управления в сфере экономики в России), в действительности, «предоставленный самому себе, – по оценке Г.В. Мальцева, – лишённый поддержки нерыночных социальных факторов, прежде всего политической опоры на государство, он стагнирует, кренится и падает, “выращивает” в себе кризисы, инфляции и прочие беды»¹⁴⁵⁸.

Поэтому проблема угроз деградации государства к несостоятельному состоянию с повестки дня в России не снята, тем более в условиях современной необъявленной гибридной войны против России со стороны США, Великобритании и ряда других государств.

История появления и развития концепта несостоятельного государства

Сегодня уже невозможно точно и достоверно определить приоритет настоящего авторства понятия «несостоятельное государство» (франц. – «*État en déliquescence*», англ. – «*Failed state*», испан. – «*Estado fallido*», итал. – «*Stato fallito*», немец. – «*Gescheiterter Staat*»), но принято считать, что впервые понятие «несостоятельное государство» (именно в такой формулировке – «*Failed state*») было использовано в 1992 году американскими авторами Джеральдом Б. Хелманом и Стивеном Р. Ратнером¹⁴⁵⁹.

Впрочем, очевидно, что теоретические истоки и отдельные содержательные элементы концепта несостоятельного государства и несостоятельности государства (англ. – «*State Failure*»), несостоятельности государственного управления (англ. – «*failed public administration*») датируются существенно более ранними периодами.

После указанных авторов это понятие стало достаточно широко употребляться в научной литературе.

Концепт «несостоятельного государства» (как развёрнутый комплекс идей) возник не позднее середины 1990-х годов.

Позже это понятие стало использоваться и в официальных документах. Так, в числе ключевых международных угроз

¹⁴⁵⁷ Керимов А.Д. Стратегические просчёты российской политической элиты. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 48 с. – С. 5.

¹⁴⁵⁸ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 510–511.

¹⁴⁵⁹ Helman G.B., Ratner S.R. Saving Failed States [Сохраняющиеся несостоятельные государства] // Foreign Policy. – 1992–1993, Winter. – № 89. – P. 3–20.

«несостоятельные государства» были названы в Стратегии национальной безопасности США 2006 года (пункт «С» раздела IV)¹⁴⁶⁰.

Сложность исчерпывающе точного определения понятия несостоятельного государства обусловлена существованием идеологической окрашенностью этого понятия в его обиходном употреблении, нередко используемого для обоснования внешней военной и/или экономической интервенции в отношении суверенного государства.

Как справедливо отмечает В.А. Томсинов, «доктрина несостоятельного государства при дальнейшей её разработке, несомненно, будет иметь серьёзные последствия для международного правопорядка. Она расширяет возможности для вмешательства одних государств во внутренние дела других и вместе с тем подрывает основополагающий принцип международного права – суверенное равенство государств»¹⁴⁶¹.

Тем не менее, в научном плане концепт несостоятельного государства вполне релевантен и подлежит исследованию.

Признаки и проявления несостоятельного государства

В самом широком значении, понятие несостоятельного государства отражает развал всех основных структур законной государственной власти и государственного управления, разрушение всего «каркаса» государства, неспособность государства выполнять свои основные публичные функции, утрату управленческой способности государства.

Несостоятельное государство может быть описано через выделение и описание его дистинктивных признаков.

Линейки таких признаков существенно разнятся в исследованиях различных авторов¹⁴⁶².

¹⁴⁶⁰ The National Security Strategy, march 2006 [Национальная стратегия безопасности, март 2006 года] // <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>>.

¹⁴⁶¹ Томсинов В.А. Украинский кризис: метаморфозы геополитики и международное право // Законодательство. – 2014. – № 8. – С. 9–24. – С. 23.

¹⁴⁶² Piazza J.A. Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism? [Инкубаторы террора: Содействуют ли упавшие и несостоятельные государства транснациональному терроризму?] // International Studies Quarterly. – 2008. – № 52. – Р. 469–488. – Р. 470; Top 5 reasons why «failed state» is a failed concept [5 причин того, почему концепция несостоятельного государства есть несостоятельная концепция?] / The Aid Watch blog (project of New York University's Development Research Institute) // <<http://aidwatchers.com/2010/01/top-5-reasons-why-%E2%80%9Cfailed-state%E2%80%9D-is-a-failed-concept/>>; Rotberg R.I. Failed States in a World of Terror [Несостоятельные государства в мире террора] // Foreign Affairs. – 2002, July/August. – Vol. 81. – № 4. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/58046/robert-i-rotberg/failed-states-in-a-world-of-terror>>; Call C. The Fallacy of the «Failed State» [Ошибочность концепции несостоятельного государства] // Third World Quarterly. – 2008. – Vol. 29. – № 8. – Р. 1491–1507. – Р. 1495; The Indicators [Индикаторы] / The Fund for Peace // <<http://ffp.statesindex.org/indicators>>; Haims M.C., Gompert D.C., Treverton G.F., Stearns B.K. Breaking the Failed-State Cycle [Нарушение цикла несостоятельного

По мнению Эдварда Ньюмана, несостоятельным государством называется государство, которое не в состоянии поддерживать предоставление государственных услуг, обеспечивать надлежащее функционирование государственных органов и учреждений и централизованный контроль над своей территорией, то есть центральная государственная власть де-факто в таком государстве не существует¹⁴⁶³.

Реймон Арон писал: «Во-первых, режим можно назвать разложившимся уже потому, что все говорят об этом. В стране, где газеты ежедневно твердят, что режим дошёл до крайней точки распада, несомненно, царит кризис. В подобных случаях мнение – это фактическое состояние дел. В какой-то мере мнение – составная часть действительности. Представления граждан о режиме – составная часть и его достоинств, и недостатков. Режим, о котором плохо отзываются все граждане, можно отнести к разложившимся уже потому, что он не может заручиться поддержкой управляемых... Во-вторых, отказ граждан поддерживать режим выражается в значительном количестве голосов, отдаваемых партиям, которые заявляют о своей враждебности режиму... Третья, очевидная для всех специфическая черта разложения – неустойчивость правительств»¹⁴⁶⁴. Фактическое положение дел, отражаемое фразой «все говорят об этом», очевидно, существенно отличается от ситуации с искусственно организованной извне кампанией обструкции, дискредитации государственности, включая фальсификацию массовой критики (посредством компьютерных программ-ботов или целевым образом проплачиваемых «блоггеров» в интернете, посредством проплачиваемых кампаний в СМИ и т.п.).

Исследовательский центр изучения кризисных государств (Великобритания) определяет несостоятельное государство как государство в состоянии его распада, то есть такое государство, которое более не в состоянии выполнять свои функции по обеспечению даже базовой безопасности государства, общества и личности, функции по развитию, не в состоянии осуществлять эффективный контроль над своей территорией и границами, более не поддерживает и не обеспечивает условия для собственного существования. При этом в качестве антонима по отношению к понятию «несостоятельное государство» указанной организацией позиционируется понятие «прочное государство», но

государства] / RAND Corporation // <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2008/RAND_OP204.pdf>. – xix; 36 p. – P. 6.

¹⁴⁶³ Newman E. Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World [Несостоятельные государства и международный порядок: Построение пост-Вестфальского мира] // Contemporary Security Policy. – 2009, December. – Vol. 30. – № 3. – P. 421–443. – P. 422. <<http://www.contemporarysecuritypolicy.org/assets/CSP-30-3-Newman.pdf>>.

¹⁴⁶⁴ Арон Р. Демократия и тоталитаризм. – М.: Текст, 1993. – С. 166, 167.

отмечается, что абсолютно чёткую границу между двумя этими понятиями провести затруднительно, поскольку даже в несостоятельном государстве некоторые его элементы (такие, как, к примеру, местные органы публичного управления) могут ещё продолжать своё существование и относительно удовлетворительное функционирование¹⁴⁶⁵.

Несостоятельное государство, как его интерпретируют Брайан Дюбе, Просид Манатса и Коуэн Дзива, – это такое государство, в котором произошёл распад властных структур (главным образом тех, функции которых направлены на обеспечение порядка и законности), произошла дезинтеграция самого государства в целом. Несостоятельность государства также влечёт за собой отсутствие или коллапс органов, представляющих государство на международном уровне¹⁴⁶⁶.

Томас Д. Грант (с учётом позиции Жана-Жермена Гро¹⁴⁶⁷) выделяет следующие признаки несостоятельного государства¹⁴⁶⁸:

- полное отсутствие правительства либо неспособность имеющегося правительства обеспечивать выполнение государством своих международных обязательств;

- отсутствие правительства, способного обеспечить общественный порядок на всей или на большей части территории государства;

- разрушение общественного порядка на большей части территории государства в такой степени, что безопасность личности и общества практически не обеспечена, а все или большая часть форм конструктивной коммунальной или корпоративной деятельности прекращены вследствие неопределённостей и/или вследствие разгула насилия;

- сложившееся положение дел происходит не от преходящих явлений (голод, наводнения, краткосрочный политический кризис), но, скорее, отражает устойчивые системные проблемы, которые не могут быть разрешены посредством обычных ограниченных мер (законодательные реформы, новые финансовые структуры, дополнительные бюджетные вливания).

¹⁴⁶⁵ Crisis, Fragile and Failed States: Definitions used by the CSRC [Кризисные, хрупкие и несостоятельные государства: Определения] // <<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/drc/FailedState.pdf>>.

¹⁴⁶⁶ Dube B., Manatsa P., Dziva C. Failed state discourse under international law: The place, attributes and implications [Дискурс несостоятельного государства в рамках международного права: место, атрибуты и последствия] // International Journal of Politics and Good Governance. – 2013, Quarter IV. – Vol. 4. – № 4.4. <<http://www.onlineresearchjournals.com/ijopagg/art/141.pdf>>. – 23 p. – P. 4.

¹⁴⁶⁷ Gros J.-G. Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti [К таксономии несостоятельных государств в Новом Мировом Порядке: распадающиеся Сомали, Либерия, Руанда и Гаити] // Third World Quarterly. – 1996, Sep. – Vol. 17. – № 3. – P. 455–471.

¹⁴⁶⁸ Grant T.D. Partition of Failed States: Impediments and Impulses [Раздел несостоятельных государств: препятствия и импульсы] // Indiana Journal of Global Legal Studies. – 2004. – Vol. 11. – № 2. – P. 51–82. – P. 52.

Очевидно, что несостоятельным государство может стать при сочетании нескольких таких характеристик. Впрочем, это во многом связанные между собой проблемы.

Согласно Дэниэлу Тюреру, несостоятельное государство следует рассматривать в трёх аспектах:

– географический и территориальный аспект: наличие внутренних эндогенных проблем, приводящих к катастрофической дезинтеграции и тотальной деструктуризации государства, а не просто его распаду (на крупные части);

– внутренний аспект: крах политических и правовых систем, выражающийся в полном или почти полном прекращении их функционирования, а не фрагментации властных полномочий, как это зачастую происходит в гражданских войнах;

– внешний аспект: отсутствие органов, способных, с одной стороны, представлять государство на внешнем уровне, а с другой стороны – привлекать необходимое влияние извне¹⁴⁶⁹.

Несмотря на обилие различных подходов к понятию несостоятельного государства и его характеристик, одним из наиболее серьёзных недостатков концепта несостоятельного государства является отсутствие чёткой согласованной универсальной дефиниции такого государства, а также его ясных и универсальных дистинктивных признаков¹⁴⁷⁰. Исследователи до сих пор не сошлись во мнениях о том, по каким именно критериям следует отличать несостоятельные государства от всех прочих на международном уровне¹⁴⁷¹.

Более того, ряд исследователей отмечает, что если излишне формально и поверхностно подходить к атрибутированию некоторых из указываемых в публикациях признаков к государствам с различными формами правления и политическими режимами, то некоторые такие государства будут отнесены по данным признакам к несостоятельным государствам, хотя фактически они таковыми объективно не являются¹⁴⁷².

¹⁴⁶⁹ *Thürer D.* Failed State [Несостоятельное государство] // <<http://www.ivr.uzh.ch/institutits/mitglieder/thuerer/forschung/Failed.pdf>>. – 8 p. – P. 2.

¹⁴⁷⁰ *Call C.* The Fallacy of the «Failed State» [Ошибочность концепции несостоятельного государства] // *Third World Quarterly*. – 2008. – Vol. 29. – № 8. – P. 1491–1507. – P. 1494. <http://www.tweedekamer.nl/images/6706465_118-181480.pdf>.

¹⁴⁷¹ *Piazza J.A.* Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism? [Инкубаторы террора: Содействуют ли упавшие и несостоятельные государства транснациональному терроризму?] // *International Studies Quarterly*. – 2008. – № 52. – P. 469–488. – P. 470. <<http://www.politicalscience.uncc.edu/jpiazza/Terrorism%20and%20Failed%20States%20ISQ%202008.pdf>>.

¹⁴⁷² *Karadeli C.* Failed State Concept and the Sub-Saharan African Experience [Концепт несостоятельного государства и опыт государств к Югу от Сахары] // *Journal of Arts and Sciences (Çankaya Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi)*. – 2009. – № 12. – S. 111–125. – S. 113. <<http://cujhss.cankaya.edu.tr/archive/12/11%20Cem%20KARADELI.pdf>>.

Поэтому ключевым вопросом при отнесении того или иного государства (квазигосударства) к категории «несостоятельного государства» на основании конкретных критериев (наборов критериев) является степень, в которой оцениваемое государство подпадает под такие критерии, и весовые характеристики – уровни, которых в оцениваемом государстве достигли по тем или иным позициям процессы дезорганизации, энтропии, коллапса, разрушения.

Как отмечают Б. Дюбе, П. Манатса и К. Дзива, несостоятельность государства определяется его обоснованной соотносимостью наибольшему числу референтных показателей. То есть если государство соответствует немногим таким критериям, оно может рассматриваться лишь как неустойчивое государство, но не как несостоятельное. Следовательно, отнесение государства к несостоятельным может характеризоваться определённым субъективизмом¹⁴⁷³.

Принимая во внимание показанные выше позиции, обобщённо назовём следующие дистинктивные признаки несостоятельного государства:

– критически значительное падение управленческой способности государства, полная или критически значительная неспособность государства осуществлять свою власть в пределах своей территории, в должной мере выполнять свои функции и обеспечивать функционирование бюрократических и судебных учреждений, неспособность системы органов государственного управления реализовывать таковое управление и обеспечивать предоставление ключевых ожидаемых гражданами в современных условиях государственных услуг;

– разрушение публичного порядка и правового порядка государства;

– полная или критически значительная неспособность государства обеспечивать благополучие населения и минимальные гарантии экономической стабильности; катастрофическое снижение уровней благосостояния и качества жизни населения;

– катастрофическая и прогрессирующая деградация экономической и социальной инфраструктуры, в том числе – по причине массовой нелегитимной приватизации (или захвата) частным сектором сферы образования, здравоохранения и иных социальных услуг;

– полная или критически значительная неспособность государства обеспечивать и защищать свой суверенитет;

¹⁴⁷³ *Dube B., Manatsa P., Dziva C. Failed state discourse under international law: The place, attributes and implications [Дискурс несостоятельного государства в рамках международного права: место, атрибуты и последствия] // International Journal of Politics and Good Governance. – 2013, Quarter IV. – Vol. 4. – № 4.4. <<http://www.onlineresearchjournals.com/ijopagg/art/141.pdf>>. – 23 p. – P. 2.*

– неспособность государства выполнять свои международные обязательства;

– экспоненциально растущие уровни беззакония и насилия, полная или критически значительная неспособность государства обеспечивать правопорядок и минимальные гарантии уровня личной безопасности;

– возникновение на территории государства частных вооружённых отрядов и отрядов инсургентов; гражданские войны, характеризующиеся высоким и резко возрастающим уровнем насилия;

– неспособность государства обеспечивать безопасность определённых этнических, религиозных или иных социальных групп, на которые осуществляются гонения и/или в отношении которых совершается насилие, которые принудительно перемещаются и/или в отношении которых осуществляется геноцид; вызванные этим массовая эмиграция, гуманитарный кризис, крайне негативное давление на население, проистекающее из-за его вынужденно высокой плотности (высокая смертность, природные катастрофы, недостаток пищи и питьевой воды);

– катастрофическое падение уровня валового национального продукта, неспособность органов государственной власти взимать налоги, вытеснение национальной валюты;

– устойчивая неспособность государства ликвидировать последствия катастрофического природного катаклизма или техногенной катастрофы, угрожающие существованию государства.

Причины и условия трансформации государства в несостоятельное

В несостоятельном государстве существуют значительные проблемы практически во всех сферах государственного управления и общественной жизни. И главное, эти проблемы – или нерешаемые, или, в лучшем случае, решаемые крайне затруднительно и крайне затратно, лишь в долговременной перспективе.

Следует отметить, что не всякий государственный переворот трансформирует государство в несостоятельное, всё зависит от целей и условий государственного переворота и его последствий. Таким последствием может явиться партикулярная дисфункциональность (переворот Пиночета в Чили), но может стать и полная ликвидация государства.

Далеко не всякое несостоятельное государство – это то, которое сотрясают внутренние конфликты и даже беспорядки на улицах. Например, майские беспорядки 1968 года во Франции не привели к падению государства в этой стране.

С другой стороны, несостоятельное государство – это совершенно не обязательно полный паралич и тотальный развал органов и всей системы государственной администрации. Иногда несостоятельное государство может внешне выглядеть (создавать иллюзию) как вполне организованное.

В этом случае, по мнению Роберта Ротберга, несостоятельные государства характеризуются недостаточностью и несостоятельностью государственных учреждений. То есть, к примеру, по факту органы и учреждения исполнительной власти осуществляют свою деятельность, но органы судебной власти фактически зависимы от них, а бюрократическая система существует исключительно для обеспечения правящего режима; вооружённые силы при этом крайне политизированы¹⁴⁷⁴.

Поэтому необходимо учитывать, что несостоятельные государства не могут быть одинаковыми. Характер несостоятельности государства может варьироваться, зачастую весьма значительно, так как несостоятельность может возникать в силу актуализации и сочетания определённых географических, исторических и политических условий, а также из-за принятия резонансных деструктивных решений (как правило, систематического принятия такого рода решений) органами государственной власти¹⁴⁷⁵.

К несостоятельности государства могут также привести такие внутренние факторы, как критические дефекты государственного управления в сфере экономики, приводящие к массовой бедности или к голоду¹⁴⁷⁶, тотальная коррупция, общесистемные критические сбои в системе органов местного самоуправления, серьёзные межнациональные и межрелигиозные конфликты.

Важно отметить, что в несостоятельном государстве правоприменительные органы могут быть недостаточными или неспособными осуществлять свою деятельность, особенно во время и сразу после возникающих конфликтов, а единственными структурами,

¹⁴⁷⁴ *Rotberg R.I. Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators* [Несостоятельные государства, коллапсирующие государства, слабые государства: причины и показатели] // *When States Fail: Causes and Consequences* / Ed. by R.I. Rotberg. – Princeton: Princeton University Press, 2003. <http://www.brookings.edu/press/books/chapter_1/statefailureandstateweaknessinatimeoferror.pdf>. – 25 p. – P. 6–7.

¹⁴⁷⁵ *Rotberg R.I. Failed States in a World of Terror* [Несостоятельные государства в мире террора] // *Foreign Affairs*. – 2002, July/August. – Vol. 81. – № 4. <<http://www.foreignaffairs.com/articles/58046/robert-i-rotberg/failed-states-in-a-world-of-terror>>.

¹⁴⁷⁶ См.: *Арустов Е.В. Бедность: понятие и явление. Юридический аспект*. – М.: Юнити-Дана – Закон и право, 2015. – 79 с.

признанными «восполнить» этот недостаток, являются вооружённые полицейские силы¹⁴⁷⁷.

Существенной предпосылкой, признаком и прямым следствием несостоятельности государства является то, что население такого государства может быть не заинтересовано в его успешности или даже в его судьбе вообще. В несостоятельных государствах органы государственной власти, теряющие крах, теряют свою легитимность, государство становится нелегитимным в глазах его населения, падает до нуля доверие населения к способностям государственной власти удерживать, реализовывать и отстаивать свою высшую власть.

Несостоятельное государство не в состоянии мотивировать своё население, обоснованно указывают Ашраф Гхани и Клэр Локхарт, ни на что иное, кроме как на то, чтобы просто выживать¹⁴⁷⁸.

Как правило, процессы, в результате которых государство становится несостоятельным, обуславливаются или сопровождаются внутренними конфликтами. Бывший Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос-Гали описал такую ситуацию следующим образом: «особенностью такого рода конфликтов является развал государственных институтов, в особенности – полиции и судебной системы, что приводит к параличу управления, распаду правопорядка и всеобщему беззаконию и хаосу. Не только функции государства прекращаются, но и уничтожаются или подвергаются разграблению его активы, а наиболее опытные управленцы оказываются убитыми либо вынуждены бежать из страны. Такое редко происходит во время межгосударственных войн»¹⁴⁷⁹.

Согласно Роберту Ротбергу, «в отличие от сильных государств, несостоятельные государства не способны контролировать свои границы. Они теряют власть над долями территории. Зачастую выражение официальной власти ограничено столицей и одной или несколькими этническими зонами. Возможно, что масштаб несостоятельности государства может быть измерен тем, насколько крупной является географическая территория, подлинно контролируемая (в особенности по ночам) официальным правительством. Насколько условна или оспариваема власть центрального правительства в периферийных городах

¹⁴⁷⁷ *Stigall D.E.* Ungoverned spaces, transnational crime, and the prohibition on extraterritorial enforcement jurisdiction in international law [Неуправляемые пространства, транснациональная преступность и запрет на экстерриториальную юрисдикцию органов в международном праве] // *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*. – 2013. – Vol. III. – Issue I. – P. 1–50. – P. 39. <<http://www3.nd.edu/~ndjicl/V311/Stigall.pdf>>.

¹⁴⁷⁸ *Ghani A., Lockhart C.* Fixing failed states: A Framework for Rebuilding a Fractured World [Закрепление несостоявшихся государств: рамки для восстановления изломанного мира]. – Oxford: Oxford University Press, 2008. – 254 p. – P. 24.

¹⁴⁷⁹ Цит. по: *Thürer D.* Failed State [Несостоятельное государство] // <<http://www.ivr.uzh.ch/institutsmitglieder/thuerer/forschung/Failed.pdf>>. – 8 p. – P. 1–2.

и над сельскими дорогами и водными путями? Кто на самом деле выражает власть в захолустье, или в районах, отдалённых от столицы?... Ещё одним индикатором несостоятельности государства является рост преступного насилия. С тем, как власть слабеет и теряет силы, и с тем, как государство становится преступным в угнетении своих граждан, беззаконие становится очевидным... Обыкновенная полиция оказывается парализованной. Бесцельные порядки становятся нормой. Для защиты граждане, разумеется, обращаются к милитаристам и иным властным личностям, которые выражают или активизируют клановую солидарность, тем самым предлагая возможность безопасности в то время, когда всё остальное, включая само государство, разваливается на куски. Высокие уровни городской преступности и рост криминальных синдикатов свидетельствуют о лежащей в основе всего этого анархии и отчаянии... Несостоятельные государства – это государства напряжённые, пребывающие в глубоком конфликте, опасные и вразнос оспариваемые воюющими фракциями. В большинстве несостоятельных государств, государственные войска имеют дело с вооружённым восстанием под руководством одного или нескольких противников. Несостоятельное государство идентифицирует не интенсивность насилия, а, скорее, продолжительный характер такого насилия, то, что немалая часть насилия направлена против существующего правительства или режима, и воспалённый характер политических или географических требований разделённой власти или автономии, которыми рационализируют насилие в умах главных инсургентов»¹⁴⁸⁰.

Понятно, что такой расклад не охватывает множества весьма существенных событий, ведущих к падению государства, например – этапа массированного агрессивного применения в отношении государства-цели государством-актором инструментариев «мягкой силы» («Soft Power») или «умной силы» («Smart Power»).

Прекурсорами и/или предпосылками деградации государства в несостоятельное государство могут выступать следующие условия, обстоятельства или события:

1) накопление критической массы территориально-тотальной и тотально-функциональной дисфункциональности в государственном управлении (тем более – в «слабом» государстве), а также критических ошибок и иных дефектов государственного управления с серьёзными негативными (вплоть до катастрофических) последствиями;

¹⁴⁸⁰ *Rotberg R.I. Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators [Несостоятельные государства, коллапсирующие государства, слабые государства: причины и показатели] // When States Fail: Causes and Consequences / Ed. by R.I. Rotberg. – Princeton: Princeton University Press, 2003. <http://www.brookings.edu/press/books/chapter_1/statefailureandstateweakeknessinatimeoferror.pdf>. – 25 p. – P. 5–6.*

2) критическое падение резильентности системы государственного управления к существенным негативным факторам, разрушительно воздействующим на систему государственного управления, тем более – в условиях прогрессирующего роста неопределённостей и рисков в государственном управлении;

3) токсичный лидер (токсичные лидеры) в руководстве государства, совершающий государственную измену и умышленно содействующий развалу государства либо содействующий такому исходу в силу своих бездарности и крайне низких управленческих компетентностей и способностей;

4) формирование в государстве-цели иностранными государствами-акторами или иностранными организациями «параллельного государства» на фоне или в преддверии организованной ими же «оранжевой революции» («майдана» и т.п.);

5) попустительство или содействие суверенным государством разрушению индигенного цивилизационного кода своей страны и принудительной подмене его на совершенно чуждый (ксено-) цивилизационный код, попустительство или содействие разрушению цивилизации, на которой исторически была выстроена эта государственность. Как писал в 1913 году С.В. Троицкий, оторванная от своих истоков культура, «подобно оторвавшемуся от поезда и катящемуся под откос паровозу, некоторое время, может ещё нестись вперёд, но это быстрое поступательное движение и бесполезно, поскольку не достигает своей цели – счастья человечества, и опасно, поскольку грозит скорой катастрофой»¹⁴⁸¹;

6) серьёзный межэтнический и/или межрелигиозный конфликт высокой интенсивности с массовой гибелью людей и/или массовым разрушением зданий религиозного назначения (вандализмом);

7) иностранная военная, информационная и/или экономическая агрессия, массированное применение в отношении государства-жертвы направленных на его разрушение инструментов «мягкой силы» («Soft Power») или «умной силы» («Smart Power»);

8) природное стихийное бедствие (катаклизм) или техногенная авария с катастрофическими последствиями.

Согласно Кьяре Джорджетти, «падение государства – это обобщённое понятие, которое охватывает множество состояний и которое можно условно изобразить в виде отрезка линии, начинающегося с суверенности [редуцированной] и заканчивающегося коллапсом, крахом государства. Промежуточные этапы движения по такому отрезку – это

¹⁴⁸¹ Троицкий С.В. Защита христианства на Западе. – С.-Петербург: Синодальная типография, 1913. – С. vii.

кризисные и неустойчивые ситуации, провалы и разрушительные тенденции в государстве... Хотя полный коллапс государства является заключительным этапом процесса (и явления в целом), существует несколько этапов, которые связывают полный выход государства из строя с государством, ещё в достаточной мере функционирующим, в зависимости от остаточной ёмкости государства в части исполнения им своих обязательств»¹⁴⁸².

Определение понятия несостоятельного государства

Согласно нашей авторской концепции, **несостоятельное государство** – это государство, в котором, вследствие внешней военной, экономической, гибридной или иной агрессии, внутренних причин (тотальный системный кризис государственного управления с критическим падением легитимности правящего режима в глазах населения), природных катаклизмов или техногенных аварий с катастрофическими последствиями или других разрушительных детерминантов, система органов государственного управления (включая коммуникации государственного управления) и публичный порядок государства подверглись критическим (вплоть до тотальных терминальных) структурно-функциональным разрушениям и дезорганизации (вплоть до полного краха, распада), прекурсором и/или следствием чего явились:

– утрата (или необретение – для нового государства) государством управленческой способности, способности (возможности) в пределах своей суверенной территории (или её существенной части) осуществлять устойчиво, не менее чем в минимально необходимой мере и надлежащим образом государственную власть и государственное управление, выполнять свои ключевые государственные функции и оказывать ключевые государственные услуги, контролировать свои территорию и границы;

– полная или критически значительная утрата государством монополии на средства и меры властного принуждения и его неспособность монополизировать (обеспечить или восстановить монополию) применение законной силы по отношению к другим (негосударственным) субъектам в обществе (прежде всего – в целях установления, поддержания и защиты правопорядка);

– крах политической и правовой системы, тотальная аномия (от франц. «*anomie*» – беззаконие, безнормность);

¹⁴⁸² *Giorgetti C. A Principled Approach to State Failure. International Community Actions in Emergency Situations [Принципиальный подход к несостоятельности государства. Действия международного сообщества в чрезвычайных ситуациях] / With a Foreword by M. Reisman and L. Brilmayer. – Leiden – Boston: Brill, 2010. – xvii; 198 p. – P. 182, 179.*

– полная деструкция официального публичного пространства и пространства правового;

– неспособность государства пресечь агрессивные действия в отношении него, в том числе – пресечь функционирование адгерентного (привнесённого или сформированного на месте иностранными государствами-акторами или иностранными организациями) «параллельного государства», противостоять массивному применению извне инструментов обрушения государства и давлению гетерономии¹⁴⁸³ (навязываемым чужим правилам) иностранного или международного публичного порядка, влекущим критический ущерб национальному публичному порядку и национальным интересам;

– полная или критически значительная утрата (или необретение – для нового государства) государством своего суверенитета (в том числе – утрата в пользу «глобального правительства»), полная неспособность государства обеспечивать и отстаивать свой суверенитет и базирующиеся на суверенитете государства субстантивность (самостоятельность существования и функционирования, прежде всего – политическую) и самореферентность, прежде всего – самореферентность в организации, реализации и защите своего публичного порядка;

– полная или критически значительная утрата государством резистентности и резильентности к негативным факторам (резильентность здесь – не столько способность государства не допустить существенные трудности («бедствие»), сколько способность переживать трудности с наименьшими потерями и нарушениями системности и балансов);

– неспособность государства поддерживать свою субстантивность как жизнеспособной экономической единицы и обеспечивать минимально необходимые правовые, правоохранные и экономические условия для жизни, безопасности и развития населения.

Последствия «падения» государства

Последствиями «падения» государства могут быть полное исчезновение государства на политической карте мира, его дробление на несколько государств (или несколько государств и одно или более несостоявшихся государств или квазигосударств), вырастание на месте такого разрушенного государства нового государства (как это было, к примеру, с СССР и с КНР).

Хотя не существует двух одинаковых несостоятельных государств, в любом случае, несостоятельное государство перед своей терминальной

¹⁴⁸³ **Гетерономия** (от греч. «*ἕτερος*» и «*νόμος*» – чуждые правила) – установление (попытка установления) государством-актором подчинения своему публичному порядку государства-жертвы. – *Прим авт.*

деградацией и в процессе таковой проходят определённые циклы или этапы критически тяжёлых проблем разного рода, на которые власти не в состоянии отреагировать надлежащим образом для того, чтобы обеспечить резильентность своего государства. В числе таких этапов Марла Хэймс, Дэвид Гомперт, Грегори Тревертон и Брук Стернс выделяют нижеследующие:

- разрушение нормально функционирующих сфер сельского хозяйства, торговли, инфраструктуры, разрушение международных отношений;

- возникновение конфликтов по поводу распределения ресурсов вследствие экономического распада, возрастание неравенства среди населения, повышение недоверия к государству со стороны населения;

- недоверие населения к государству существенным образом негативно сказывается на его эффективности и критически ослабляет государственное сотрудничество с частным сектором;

- хрупкость государственного управления влечёт значительное ослабление или искажение деятельности служб, обеспечивающих безопасность государства, что позволяет возникать большему количеству конфликтов, в том числе – межэтнических;

- политический паралич, произвол, потеря населением или его частью средств к существованию¹⁴⁸⁴.

Результатом «падения» государства может явиться и охлократия.

Как писал в 1791 году шотландский философ Джеймс Макинтош (1765–1832), «власть коррумпированной и буйствующей толпы следует рассматривать, скорее, как охлократию, нежели как демократию, более как деспотизм толпы, нежели как власть народа»¹⁴⁸⁵.

Несостоятельное государство и коллапсирующее государство

С.В. Роганов убеждён в необходимости выделения ещё и такой категории, как коллапсирующее государство¹⁴⁸⁶.

Джаред Даймонд пишет: «Под коллапсом я подразумеваю резкое падение численности населения и/или потерю политических, экономических, социальных достижений на значительной территории на

¹⁴⁸⁴ *Haims M.C., Gompert D.C., Treverton G.F., Stearns B.K.* Breaking the Failed-State Cycle [Нарушение цикла несостоятельного государства] / RAND Corporation // <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2008/RAND_OP204.pdf>. – xix; 36 p. – P. xi–xii.

¹⁴⁸⁵ *Mackintosh J.* *Vindiciae Gallicae* [Французский вердикт]. – Dublin, 1791; *Mackintosh J.* *Vindiciae Gallicae and Other Writings on the French Revolution* [Французский вердикт и другие труды Французской революции]. – Indianapolis: Liberty Fund, 2006. – xxi; 318 p. – P. 99.

¹⁴⁸⁶ *Роганов С.В.* Советский коллапс и смерть. «Коллапсология»: методологический экстрим? // <<http://gefter.ru/archive/10945>>. – 25.12.2013.

продолжительное время. Явление коллапса, таким образом, считается крайней формой длительного процесса упадка, и нужно задаться вопросом, насколько резким должен быть упадок в обществе, чтобы его можно было считать коллапсом. Порой постепенные процессы упадка включают в себя мелкие случайные взлёты и падения и мелкие политические / экономические / социальные перестройки, неизбежные для каждого общества»¹⁴⁸⁷.

С.В. Роганов различает коллапсирующее государство и государство несостоятельное (данный автор называет такое государство «недееспособным»): «Отдельный интерес представляет сравнительный анализ государств “недееспособных” и “в состоянии коллапса” – *failed states* и *collapsed states*. Ряд исследователей не проводят различий между ними, рассматривая последние как крайнюю степень недееспособности, однако подобная формулировка – “крайняя степень” – расплывчата и открывает простор для безудержной фантазии. Необходимость проведения чёткой границы между *failed state* и *collapsed state* очевидна... Коллапс как макроисторическая модель описания и анализа исчезновения цивилизаций, государств, обществ – сфера скорее метафорических моделей, которые охватывают обширную область человеческой истории... Внезапное, быстрое исчезновение цивилизации Майя и многовековой упадок Римской империи представляют собой разные типы того же “коллапса” цивилизаций. Собственно, и многозначность слова “коллапс”: “крах”, “крушение”, “падение”, “обвал”, “разрушение”, “провал”, “упадок”, “гибель” – подсказывает, скорее, метафорический подход к анализу действительности... Главной проблемой констатации и описания коллапса общества является проблема обратимости “крайней степени” недееспособности целого... Для оценки степени упадка общества разработаны и применяются различные индексы дееспособности / слабости власти или негосударственных структур; в соответствии с политическими и социологическими критериями разрабатываются типологии государств – “квази”, “хрупкие”, “фрагментарные” и т.д. – и модели, которые позволяют на основании конкретных параметров определять состояние исследуемого государства/общества»¹⁴⁸⁸.

Согласно нашей концепции, коллапсирующее (агонизирующее) государство – это терминальная стадия разрушения государства, это государство, ступившее на точку невозврата.

¹⁴⁸⁷ Даймонд Дж. Коллапс. Почему одни общества выживают, а другие умирают: Пер. с англ. – М.: Аст; Аст Москва, 2008. – 762 с. – С. 9.

¹⁴⁸⁸ Роганов С.В. Советский коллапс и смерть. «Коллапсология»: методологический экстрим? // <<http://gefter.ru/archive/10945>>. – 25.12.2013.

Сегодня риск коллапсов является предметом пристального изучения, отмечает Джаред Даймонд¹⁴⁸⁹. В России такие исследования преимущественно посвящены проблемам государственного управления в отдельных сферах¹⁴⁹⁰.

Формы и виды несостоятельного государства

Как уже было отмечено выше, не существует двух полностью одинаковых несостоятельных государств.

Согласно Кьяре Джорджетти, «как уже ставшие несостоятельными, так и терпящие крах государства бывают разных видов и градаций. То, в какой степени такие государства способны выполнять свои обязательства, может сильно различаться, а проблема управленческой неспособности таких государств бывает либо относительно кратковременной, либо затяжной»¹⁴⁹¹.

Несостоятельные государства возможно условно сгруппировать по некоторым основаниям, классифицировать.

По основанию природы и особенностей происходящих в государстве разрушительных процессов обоснованно выделять следующие виды несостоятельного государства:

1) коллапсирующее (агонизирующее) государство (в том числе – экономически тотально дефолтное, поскольку полный коллапс экономики в большинстве случаев влечёт распад территорий);

2) государство с утраченным или «отрицательным» (в том числе – необретённым) суверенитетом;

3) «упавшее» или «обрушенное» государство.

По основанию скорости и вектора процессов, приведших к несостоятельности государства, обоснованно выделять следующие формы несостоятельного государства:

1) государство, эволюционировавшее к несостоятельности;

2) «упавшее» или «обрушенное» государство; государство, стремительно пришедшее (приведённое) к состоянию коллапса либо полного или частичного разрушения;

3) несостоявшееся государство.

¹⁴⁸⁹ Даймонд Дж. Коллапс. Почему одни общества выживают, а другие умирают: Пер. с англ. – М.: Аст; Аст Москва, 2008. – 762 с. – С. 13.

¹⁴⁹⁰ См., например: Салахутдинова Р.Р. Коллапс системы государственного управления в социальной сфере // Актуальные проблемы государственного управления в социальной сфере: Сб. трудов участников Межвузовского науч.-практич. семинара / Под общ. ред. И.Ю. Карелина, Р.Р. Салахутдиновой. – Уфа: БАГСУ, 2013.

¹⁴⁹¹ Giorgetti C. A Principled Approach to State Failure. International Community Actions in Emergency Situations [Принципиальный подход к несостоятельности государства. Действия международного сообщества в чрезвычайных ситуациях] / With a Foreword by M. Reisman and L. Brilmayer. – Leiden – Boston: Brill, 2010. – xvii; 198 p. – P. 69.

По основанию степени и масштабов структурной поражённости системы государственного управления несостоятельностью или утраты государственного управления на определённых направлениях обоснованно выделять следующие виды несостоятельного государства:

- 1) локально-структурно-несостоятельное государство;
- 2) партикулярно-структурно-несостоятельное государство;
- 3) государство с утраченным или разрушенным государственным управлением в рамках определённого направления (определённых направлений);
- 4) тотально-структурно-несостоятельное государство.

По основанию территориальных масштабов поражённости государства несостоятельностью обоснованно выделять следующие виды несостоятельного государства:

- 1) локально-несостоятельное государство (в пределах территории определённой конкретной местности, района, мегаполиса);
- 2) государство, несостоятельное в пределах территории региона;
- 3) тотально-территориально-несостоятельное государство.

Локально-территориальная несостоятельность государства может характеризовать в определённый период вполне благополучное, состоятельное государство (пример – территория зоны наводнения в Новом Орлеане (США) в 2005 году в течение некоторого времени).

Регионально-территориальная несостоятельность государства может характеризовать в определённый период и дисфункциональное государство (пример – территория Чечни в России в 1990-е годы).

По основанию причин несостоятельности государства обоснованно выделять следующие виды несостоятельного государства:

- государство, ставшее несостоятельным по внутренним причинам;
- государство, ставшее несостоятельным по внешним причинам, в том числе как следствие целенаправленного внешнего (иностранного или международного) воздействия;
- государство, трансформировавшееся в несостоятельное по гибридным причинам.

Несостоятельное государство и слабое государство

От несостоятельного государства следует отличать слабое государство (англ. – «*weak state*»), сущность которого связана с другими условиями и факторами.

При характеристике слабых государств исходят из того, что государственная монополия на применение силы и на сбор налогов в таком государстве ещё в значительной мере или худо-бедно существует, но при этом ощущается дефицит государственных услуг и/или проявляются недостатки политического устройства¹⁴⁹².

Слабость государства может быть сопряжена с его определёнными дисфункциями, но может быть вызвана и другими причинами.

Как пишет Эдвард Ньюман, в слабом государстве центральное правительство имеет недостаточно возможностей для осуществления контроля над публичным порядком на своей территории, не в состоянии постоянно контролировать свои границы, надёжно поддерживать деятельность государственных учреждений и предоставление государственных услуг и является уязвимым к различным внутренним проблемам. Несостоятельное же государство, в принципе, не в состоянии обеспечивать деятельность государственных учреждений, а контроль над государственной территорией с его стороны практически отсутствует. В несостоятельном государстве, по мнению указанного автора, центральной государственной власти не существует де-факто¹⁴⁹³.

Вместе с тем, существование слабого государства сопряжено со значительно более высокими (чем для государства состоятельного и сильного) рисками трансформации в государство несостоятельное.

Согласно Роберту Ротбергу, типичное слабое государство стремительно движется к несостоятельности, когда под воздействием этнической или внутриобщинной вражды или под воздействием чувства незащищённости управляющей элиты правящие режимы виктимизируют своих собственных граждан или некоторые субпопуляции той совокупности, которая считается враждебной, и когда «подобное угнетение под руководством правителя провоцирует контр-силовую реакцию части раздосадованных групп или вновь появившихся мятежников»¹⁴⁹⁴.

¹⁴⁹² Несостоявшиеся государства // <<http://www.portalostranah.ru/view.php?id=287>>. – 20.04.2013.

¹⁴⁹³ Newman E. Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World [Несостоятельные государства и международный порядок: Построение пост-Вестфальского мира] // Contemporary Security Policy. – 2009, December. – Vol. 30. – № 3. – P. 421–443. – P. 422. <<http://www.contemporarysecuritypolicy.org/assets/CSP-30-3-Newman.pdf>>.

¹⁴⁹⁴ Rotberg R.I. Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators [Несостоятельные государства, коллапсирующие государства, слабые

Несостоятельное государство с международно-правовой точки зрения

Существенный интерес представляет оценка статуса несостоятельного государства с международно-правовой точки зрения.

Как отмечает Кьяра Джорджетти, «несостоятельные государства не полностью понятны международной правовой системе»¹⁴⁹⁵.

По мнению Дэниэла Тюрера, несостоятельное государство хотя и обладает международной правоспособностью, не имеет практических возможностей её осуществлять¹⁴⁹⁶.

Роберт Джексон указывает, что несостоятельное государство обладает «отрицательным суверенитетом», при этом такое государство может даже пользоваться определённой правовой свободой от вмешательства извне на международном уровне, однако не имеет возможности нормально функционировать, обеспечивать публичный порядок¹⁴⁹⁷.

Несостоятельность государства, согласно Дональду Поттеру, следует рассматривать как относительное понятие, которое может быть измерено соответственно сокращению его внутреннего суверенитета, основанного на способности государства предоставлять политические блага его гражданам. И в таком понимании несостоятельность государства является внутренним феноменом, который не подлежит внешнему контролю. При этом, что интересно, даже в том случае, когда государство теряет свой внутренний суверенитет, оно может продолжать формально обладать внешним юридическим суверенитетом. В несостоятельном государстве внутренний суверенитет может быть редуцирован, когда такое государство не выполняет своих обязанностей перед гражданами, однако это может не оказывать влияния на его внешний суверенитет и не должно

государства: причины и показатели] // *When States Fail: Causes and Consequences* / Ed. by R.I. Rotberg. – Princeton: Princeton University Press, 2003. <http://www.brookings.edu/press/books/chapter_1/statefailureandstateweakeknessinatimeoferror.pdf>. – 25 p. – P. 6.

¹⁴⁹⁵ *Giorgetti C. A Principled Approach to State Failure. International Community Actions in Emergency Situations* [Принципиальный подход к несостоятельности государства. Действия международного сообщества в чрезвычайных ситуациях] / With a Foreword by M. Reisman and L. Brilmayer. – Leiden – Boston: Brill, 2010. – xvii; 198 p. – P. 179.

¹⁴⁹⁶ *Thürer D. Failed State* [Несостоятельное государство] // <<http://www.ivr.uzh.ch/institutsmitglieder/thuerer/forschung/Failed.pdf>>. – 8 p. – P. 2.

¹⁴⁹⁷ *Jackson R.H. Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World* [Квази-государства: суверенитет, международные отношения и Третий мир]. – Cambridge: Cambridge University Press, 1990. – x; 225 p.

позиционироваться как условие для возникновения «права» на вмешательство извне¹⁴⁹⁸.

В настоящее время не существует международной конвенции или иного международного документа, который содержал бы легальное и общепризнанное определение несостоятельного государства. С другой стороны, анализ ряда международных документов позволяет опосредованно вывести некоторое формальное определение несостоятельного государства. Так, в доктрине международного права был разработан критерий (надо сказать – достаточно неопределённый) того момента, когда государство можно считать несостоятельным – когда уровень конфликта в таком государстве достигает определённого порога. В целом, понятие несостоятельного государства проработано только в научной среде и, как правило, его содержание связывается с делегитимизацией государства, состоянием государственного управления, потоками беженцев, состоянием экономики государства, ростом уровня насилия и преступности, неоказанием государственных услуг населению, тотальным распространением коррупции, осуществлением незначительного на практике контроля государством над его территорией. Согласно таким определениям, несостоятельное государство рассматривается как неизбежный результат тотального краха властных и политических структур, обеспечивающих поддержку законности и правопорядка, процесса, который, как правило, характеризуется внутренним безудержным структурным и прямым насилием. Такое несостоятельное государство продолжает оставаться на политической карте мира, как оценивают Брайан Дюбе, Просид Манатса и Коуэн Дзива, «словно призрак», практически не имея внутренних систем управления¹⁴⁹⁹.

Несостоятельные государства несут угрозы для международной безопасности из-за отсутствия контроля над своей территорией и границами, из-за деградации публичного и правового пространства, общественной среды и, как следствие, создания благоприятной основы для распространения религиозного и этнического насилия, торговли наркотиками, оружием, людьми, транснациональной преступности и пиратства, базирования террористических и военизированных группировок, притока беженцев, распространения инфекционных заболеваний. Регионы,

¹⁴⁹⁸ *Potter D.W. State Responsibility, Sovereignty, and Failed States* [Государственная ответственность, суверенитет и несостоятельные государства] // <https://www.adelaide.edu.au/apsa/docs_papers/Others/potter.pdf>. – 16 p. – P. 12–13.

¹⁴⁹⁹ *Dube B., Manatsa P., Dziva C. Failed state discourse under international law: The place, attributes and implications* [Дискурс несостоятельного государства в рамках международного права: место, атрибуты и последствия] // *International Journal of Politics and Good Governance*. – 2013, Quarter IV. – Vol. 4. – № 4.4. <<http://www.onlineresearchjournals.com/ijopagg/art/141.pdf>>. – 23 p. – P. 2.

в которых расположены несостоятельные государства, подвергаются риску стать кризисными регионами¹⁵⁰⁰.

Решение проблемы («терапия») несостоятельности государства, в особенности со стороны международного сообщества, всегда является крайне затруднительным делом, поскольку традиционные средства, такие, к примеру, как предоставление гуманитарной помощи, позволяют содействовать выживанию населения, но не восстановлению государства, а также является затруднительным в силу объективно обусловленной фрагментированности таких усилий со стороны разных субъектов¹⁵⁰¹.

«На вопрос о том, что такое “несостоятельное государство”, нет простого ответа, – отмечает Томас Д. Грант. – Как и многие вопросы, связанные с государственностью и международными отношениями, вопрос несостоятельного государства усложняется с уходом от простых и понятных примеров. О том, что Сомали и Афганистан в некотором важном смысле “несостоятельны”, спора нет. Однако если характеристика государства как “несостоятельного” открывает путь для международного вмешательства, даже такого вмешательства, которое приведёт к радикальному пересмотру границ государства, тогда критерии для такой характеристики весьма важны, так как наличие соответствия государства таковым приведёт к смещению важной презумпции современного международного права, а именно того, что государство обладает законной автономией и является механизмом, с помощью которого его граждане исполняют своё право на самоопределение. Тем не менее, автономия и самоопределение могут оказаться принципами, принуждающими к международному вмешательству; государства развитого мира могут заявлять, что их собственные права ущемляются, когда жестокие и неподконтрольные силы восстают в несостоятельном государстве и нарушают правопорядок на своих территориях. Возникают, как минимум, две проблемы. Во-первых, определением “несостоятельного государства” можно манипулировать для оправдания вторжения, где настоящей целью является не самооборона, а банальная имперская мотивация. Преземптивный взгляд на самооборону может расширить зарубежную политику до пределов международного права... Во-вторых, вторжение, в случае оправдания по общему согласию, может нарушить международный порядок, так как региональная и мировая власть применяют

¹⁵⁰⁰ *Haims M.C., Gompert D.C., Treverton G.F., Stearns B.K. Breaking the Failed-State Cycle [Нарушение цикла несостоятельного государства] / RAND Corporation // <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2008/RAND_OP204.pdf>. – xix; 36 p. – P. xi.*

¹⁵⁰¹ *Haims M.C., Gompert D.C., Treverton G.F., Stearns B.K. Breaking the Failed-State Cycle [Нарушение цикла несостоятельного государства] / RAND Corporation // <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2008/RAND_OP204.pdf>. – xix; 36 p. – P. xii.*

противоречивые стандарты в принятии решения о том, где и когда вторжение уместно»¹⁵⁰².

Как справедливо указывает В.А. Томсинов, увеличение количества несостоятельных государств подрывает международный порядок¹⁵⁰³.

Но сегодня это уже, увы, тенденция. Что определяет неисчерпанность этой темы и актуализирует необходимость обращения к ней.

¹⁵⁰² *Grant T.D. Partition of Failed States: Impediments and Impulses* [Раздел несостоятельных государств: препятствия и импульсы] // *Indiana Journal of Global Legal Studies*. – 2004. – Vol. 11. – № 2. – P. 51–82. – P. 51–52.

¹⁵⁰³ *Томсинов В.А. Украинский кризис: метаморфозы геополитики и международное право // Законодательство*. – 2014. – № 8. – С. 9–24. – С. 24.

§ 16.4. «Параллельное государство»

Абрис вопроса

Провалы и сбои в государственном управлении влекут негативные и опасные последствия не только для самого государства, но могут отражаться и на международном уровне, продуцируя новые угрозы и риски, поэтому в общей теории публичного управления большое значение имеют направления исследования детерминантов негативных трансформаций системы государственного управления и государства в целом.

Понятие параллельного государства

«Параллельное государство» (франц. – «*Etat parallèle*», англ. – «*Parallel State*», испан. – «*estado paralelo*», португал. – «*estado paralelo*») является одним из признаков и одним из прекурсоров (лат. praecursor – предшественник) несостоятельности государства и несостоятельности государственного управления, разрушения суверенного государства.

Считается, что термин «параллельное государство» был введён американским историком Робертом Оуэном Пэкстоном для описания государство-подобных организаций, официально не являющихся частью легального государства или правительства¹⁵⁰⁴.

Роберт Оуэн Пэкстон впервые использовал разработанную им концепцию параллельного государства для исследования реалий нацистской Германии. В дальнейшем, благодаря его книге «Анатомия фашизма»¹⁵⁰⁵, данная концепция получила известность. Согласно позиции указанного автора, формирование «параллельного государства» начинается с момента осуществления попыток увеличения своего влияния на политической арене другим, параллельным порядком, настолько быстро, насколько это вообще является возможным. В различных структурах государства закладываются основы для дальнейших изменений таким образом, чтобы таковые до определённого момента были практически неощутимыми, так как это осуществляется практически на виду у органов законной власти. Активно осуществляется вовлечение ангажированных средств массовой информации в данный процесс. Происходит реализация некоторых отдельных «мягких» мер, направленных на обеспечение легитимизации параллельного государства. В частности,

¹⁵⁰⁴ Parallel State [Параллельное государство] // <http://self.gutenberg.org/articles/parallel_state>.

¹⁵⁰⁵ Paxton R.O. The anatomy of fascism [Анатомия фашизма]. – New York: Alfred A. Knopf, 2004. – xii; 321 p.

для «параллельного государства» является существенно важным внедрение (интеграция) своих структур и людей в органы исполнительной власти легального государства, поскольку именно с помощью этих органов возможна дальнейшая ускоренная его имплементация таким образом, чтобы преждевременно не создавать внешнего впечатления о том, что параллельное государство вообще осуществляет какое-либо вмешательство¹⁵⁰⁶.

А.И. Пригожин относит к числу патологий инноваций «способ параллельного внедрения», под которым он понимает ситуацию, «когда старое не заменяется новым, а продолжает существовать одновременно с ним»¹⁵⁰⁷. По аналогии, это определение вполне можно в некоторой степени экстраполировать на феномен «параллельного государства», описывая его природу.

По мнению Даниэлы Мартинс Мадрид, параллельное государство – это такое государство, которое возникает, формируется и развивается вместе с государством, являющимся официальным¹⁵⁰⁸.

Как указывает Клэр Маклаглин, термин «параллельное государство» в настоящее время всё чаще используется для описания существования скрытой связи между формальным политическим руководством государства, группировками внутри аппарата государственного управления, чья деятельность направлена преимущественно на удовлетворение собственных интересов, и организованной преступностью¹⁵⁰⁹.

Организация экономического сотрудничества и развития выделяет, по меньшей мере, два основных режима функционирования «параллельного государства»: такое государство может возникнуть, либо конкурируя, либо сосуществуя с официальными государственными структурами (как в случае с полувоенными формированиями в Колумбии)¹⁵¹⁰.

¹⁵⁰⁶ Öziürk A.E. Conceptual contradictions when it comes to rhetoric about «parallel state» [Концептуальные противоречия, когда дело доходит до риторики о «параллельном государстве»] // http://www.todayszaman.com/op-ed_conceptual-contradictions-when-it-comes-to-rhetoric-about-parallel-state-by-ahmet-erdi-ozturk-_337284.html.

¹⁵⁰⁷ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 136.

¹⁵⁰⁸ Madrid D.M. O crime organizado como precursor do estado paralelo e o seu confronto perante o estado democrático de direito [Организованная преступность в качестве прекурсора к параллельному государству и сопоставление параллельного государства с демократическим правовым государством]. – São Paulo, 2004. – 98 p. – P. 55.

¹⁵⁰⁹ Mccloughlin C. Topic guide on fragile states [Тематический гид по хрупким государствам] / University of Birmingham // <http://www.gsdr.org/docs/open/CON86.pdf>. – 2012. – 87 p. – P. 13.

¹⁵¹⁰ Fragile states 2013: Resource flows and trends in a shifting world [Хрупкие государства в 2013 г.: потоки ресурсов и тенденции в смещающемся мире] / The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) // <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/FragileStates2013.pdf>. – 2012. – 108 p. – P. 19.

По словам Айвэна Бриско, термин «параллельное государство» употребляется «для описания факта существования и особенностей латентных связей, складывающихся между формальным политическим руководством и организованной преступностью и/или силовиками и замкнутыми на собственные частные интересы “фракциями” внутри государственного аппарата. В широком смысле, в основу такой “параллельной” организации заложена девиантная реализация официальной политики правительства в целях продвижения интересов “фракций”, которые пользуются глубокими и тесными незаконными связями с государством, а также интересов третьих лиц из числа преступных группировок»¹⁵¹¹.

В широком смысле, характер такой «параллельности», по мнению Габриэля Марио Сантоса Вийяреала, предполагает искажение реализации официальной политики государства посредством защиты и продвижения интересов отдельных фракций, у которых есть прочные и глубокие связи с государством, а также субъектов, которые специализируются на преступности и насилии. Основные последствия такого взаимодействия между официальными органами государственной власти и иными заинтересованными сторонами заключаются в детерминировании неспособности государства обеспечивать предоставление населению ключевых общественных благ, таких, как безопасность, реализация принципа верховенства закона, социальное обеспечение, экономический рост¹⁵¹².

Согласно нашей авторской дефиниции, **«параллельное государство»** – основанная (в существенной мере) на институциональной и нормативной «само-легитимации» иерархически-структурированная организация, в пределах (полностью или частично) территории легального суверенного государства (официально не являясь его частью) притязающая на монопольное или конкурирующее обладание публичной (квази-публичной) властью (в том числе в сферах налогообложения, обеспечения порядка, распоряжения публичными ресурсами, осуществления принуждения/насилия), выстраивающая собственный порядок, отличный от публичного порядка и правового порядка легального государства и выступающий конкурентом и/или антагонистом по отношению к публичному порядку легального государства, владеющая и оперирующая инструментами для силового принуждения к подчинению своей неформальной власти и/или её признанию.

¹⁵¹¹ *Briscoe I.* The Proliferation of the «Parallel State» [Распространение «параллельного государства»] // Working Paper / Documento de trabajo. – 2008, October. – № 71. – 20 p. – P. 2.

¹⁵¹² *Villareal G.M.S.* Estados Fallidos: definiciones conceptuales [Несостоятельные государства: концептуальные дефиниции] // <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SP E-ISS-07-09.pdf>>. – 2009. – 72 p. – P. 44.

Предпосылки формирования параллельного государства

Как отмечает Джон П. Салливан, слабые государства (со слабым государственным управлением) либо слабоуправляемые отдельные регионы государства (также называемые «зонами аномии» или «неуправляемыми районами») могут стать основой для создания «параллельного» или двойного суверенитета¹⁵¹³.

Наиболее часто встречаются ситуации, когда официальная государственная структура попадает под влияние незаконной группировки и скрывает под собой параллельный или теневой набор институтов, у которых, по сути, сосредоточена реальная власть. Следствием такой ситуации выступает деструкция официального публичного пространства, а также расширение и углубление разрыва между дискурсом о легитимном и эффективном государстве и реальностью ежедневного политического управления, общественное недовольство, а также, в самых крайних случаях, возникновение вооружённых конфликтов¹⁵¹⁴.

Обоснованно выделить следующие основные предпосылки формирования «параллельного государства»:

- гражданская война;
- иностранная интервенция;
- гибридная, иррегулярная, асимметричная, нечёткая война, осуществляемая против суверенного государства (с реализацией инструментов «мягкой силы» («Soft Power») и «умной силы» («Smart Power»)) и направленная на свержение в этом государстве законной власти «изнутри»;
- слабое государство, в том числе государство в период восстановления после внутреннего или внешнего конфликта, когда ряд общенациональных органов государственного управления не функционируют надлежащим образом;
- несостоятельное государство или дисфункциональное государство, характеризующееся критически высоким уровнем разрыва между официальным представлением о системе органов государственного

¹⁵¹³ *Sullivan J.P.* From Drug Wars to Criminal Insurgency: Mexican Cartels, Criminal Enclaves and Criminal Insurgency in Mexico and Central America, and their Implications for Global Security [От нарко-войн к криминальным повстанцам: мексиканские картели, криминальный анклав и криминальные повстанцы в Мексике и Центральной Америке и их последствия для глобальной безопасности] // *Vortex Working Papers*. – 2012, March. – № 6. – 45 p. – P. 5.

¹⁵¹⁴ *Anten L., Briscoe I., Mezzera M.* The Political Economy of State-building in Situations of Fragility and Conflict: from Analysis to Strategy [Политическая экономика государственного строительства в ситуациях нестабильности и конфликтов: от анализа к стратегии] // <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20120100_cru_political_economy.pdf>. – 2012. – 62 p. – P. 13.

управления и её функционировании и реальным положением дел, а также характеризуемое неспособностью легального государства должным образом бороться с преступностью;

- цивилизационный конфликт внутри одного государства.

Онтологические формы «параллельного государства»

Известны различные онтологические формы «параллельного государства», обоснованно выделять следующие:

- как неотъемлемый спутник гражданской войны;
- как следствие иностранной военной оккупации;
- как следствие вмешательства международных организаций в условиях слабости легального государства в результате конфликта и его восстановления после конфликта;
- как следствие цивилизационного конфликта внутри одного государства;
- как криминальный синдикат в условиях неспособности государства обеспечить и защитить правопорядок;
- как прекурсор ликвидации суверенного государства и революционных событий;
- как следствие чрезмерной автономности вооружённых сил от политической власти;
- «правительство в изгнании».

Исламское государство Ирака и Леванта (требуемая ремарка: запрещённая в России террористическая организация) – это тоже (пока недостаточно исследованная) форма «параллельного государства», правда, наднационального.

«Параллельное государство» как неотъемлемый спутник гражданской войны

Собственно, это – самый очевидный по причинам происхождения случай возникновения «параллельного государства» (наряду с «параллельным государством» как следствием иностранной оккупации).

Наличие «параллельных государств» являлось неотъемлемым спутником гражданских войн в России, Китае, Испании, Мексике, современной Украине и др.

При этом обоснованно говорить не о наличии легитимного государства и о наличии по отношению к нему «параллельного государства», а о наличии двух «параллельных государств». И отношения между таковыми могут характеризоваться весьма разным образом. Одно из них может быть на данной конкретной территории фактическим, а другое –

чисто номинальным. Или же вообще в пределах конкретной части территории страны может действовать только одно из этих двух «параллельных государств», второе же совершенно будет отсутствовать (а могут – попеременно менять друг друга).

«Параллельное государство» как следствие иностранной военной оккупации

В случае иностранной военной оккупации обоснованно говорить не о наличии легитимного государства и о наличии по отношению к нему «параллельного государства», а о наличии двух «параллельных государств» – оккупационного режима и «подпольного» (при наличии) режима предыдущей легальной власти, формально уничтоженной (полностью или частично) в результате иностранной военной оккупации.

«Параллельное государство» как следствие вмешательства международных организаций в условиях слабости легального государства вследствие конфликта и его восстановления после конфликта

В государствах, восстанавливающихся после конфликтов, может наблюдаться, как отмечают Сара Клифф и Ник Мэннинг¹⁵¹⁵, возрастание риска создания органов государственного управления, которые параллельны легальным органам государственного управления и которые в значительной степени организационно и финансово опираются на международные организации, что создаёт риски неспособности государства создавать и обеспечивать функционирование собственных соответствующих учреждений и органов, даже риски активного подрыва деятельности легальных государственных учреждений и органов.

В качестве примера «параллельного государства» такого рода обоснованно привести ситуацию с Косово.

Как отмечала ещё в 2009 году Лючия Монтанаро, Косово просто погружено в параллельные государственные структуры, что является ответом на пренебрежение со стороны правящих сил и недостаточность предоставления надёжных, эффективных и недискриминационных государственных услуг. По мнению указанного автора, само Косово не является несостоявшимся государством, однако всё же представляет собой критически слабое государство по ряду причин, включая наличие мощных региональных кланов, уголовно-политические взаимосвязи во

¹⁵¹⁵ Cliffe S., Manning N. Building institutions after conflict [Институциональное строительство после конфликта] // <http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/Building_institutions_after_conflict.pdf>. – 2006. – 18 p. – P. 6.

власти, учитывая динамику развития и функционирования параллельных систем власти на указанной территории, борющихся за собственную легитимацию¹⁵¹⁶. И на этом фоне активно действуют «параллельные» структуры публичного управления.

Ещё одним примером существования элементов «параллельного государства», по словам Герда-Хельмута Комоссы, является современная ФРГ: «Федеральная разведывательная служба присвоила тайному государственному договору от 21.05.1949 степень “строжайшей секретности”. В договоре были закреплены основополагающие ограничения, наложенные победителями на суверенитет Федеративной Республики на период до 2099 года, факт существования которых вряд ли у кого сегодня, думается, может уложиться в сознании. В соответствии с условиями договора за союзными державами закреплялось также “право на осуществление полного контроля за немецкими средствами массовой информации” вплоть до 2099 года. К тому же договор предусматривал, что перед принятием присяги каждый вступающий в должность Федеральный канцлер Германии по распоряжению союзников обязан подписать так называемый “канцлерский акт”»¹⁵¹⁷.

«Параллельное государство» как следствие цивилизационного конфликта внутри одного государства

Наличие «параллельного государства» может быть обусловлено реалиями сопроживания в границах одного государства двух народов, культуры которых ригидны к взаимной адгезии. Например, «параллельные» органы публичного управления действовали в местечковых ареалах западной части Российской Империи в XIX веке, невзирая на какие бы то ни было попытки законных властей пресечь это.

Ещё одним примером сегодня является Босния и Герцеговина.

Современные «чайнатауны», пакистанские городки (к примеру, в Великобритании), цыганские таборы, иные локации компактного проживания некоторых других этнических меньшинств в ряде государств Западной Европы – это тоже примеры локализованного существования параллельных по отношению к государству латентных систем публичного управления, обусловленных компактным проживанием этнических меньшинств в чуждом им социальном пространстве (воспринимаемом ими как чуждое пространство – «ксено-пространство»), куда интегрироваться

¹⁵¹⁶ *Montanaro L.* The Kosovo State building Conundrum: Addressing Fragility in a Contested State [Загадка косовского государственного строительства...] // <http://initiativeforpeacebuilding.eu/resources/WP91_Kosovo_Statebuilding_Conundrum.pdf>. – 2009, October. – 96 p. – P. 11, v.

¹⁵¹⁷ *Комосса Г.-Х.* Немецкая карта: Тайная игра секретных служб: Бывший глава Службы военной контрразведки рассказывает... – М.: Фолио, 2009. – 317 с. – С. 28.

они не могут или не желают либо которое они пытаются трансформировать максимально возможно под свои узко-этнические интересы.

В этих случаях речь следует вести о дисфункциональности правоохранительной политики, политики в сфере национальных отношений и миграционной политики. Степень же угрозы государственности будет находиться в зависимости от масштабов распространения параллельных публичных порядков.

«Параллельное государство» как криминальный синдикат в условиях неспособности государства обеспечить и защитить правопорядок

«Параллельное государство» может «вырастать» и из внутренних условий, когда государство не в состоянии надлежащим образом осуществлять борьбу с преступностью.

В частности, в Италии во времена расцвета мафии многие территории имели параллельные системы органов управления.

В Мексике в целом ряде штатов такое положение дел имеет место и ныне, когда наркокартели выстраивают собственные параллельные системы публичного управления¹⁵¹⁸.

В бразильских фавелах (трущобных районах) организованными преступными группировками сегодня выстроены альтернативные системы публичного управления¹⁵¹⁹. То же можно сказать и об их аргентинских («вижжа»), мексиканских, южноафриканских, индийских и др. аналогах – трущобных районах.

Современные «черкизоны» и этнические преступные синдикаты в разных государствах – всё это тоже яркие примеры локализованного существования параллельных по отношению к государству систем публичного управления, с собственными финансово-экономическими системами (в том числе системами квази-банковской деятельности), собственными службами охраны порядка, собственными квазисудебными органами и т.д.

Впрочем, антагонизм «параллельного государства» государству легальному может фактически и не присутствовать, не проявляться, они могут быть органически связаны – в том случае, когда такое «параллельное государство» вырастает за счёт преступной смычки власти и криминала.

¹⁵¹⁸ Grayson G.W. Mexico: Narco-Violence and a Failed State? [Мексика: нарко-насилие и несостоятельное государство?] – New Brunswick: Transaction Publishers, 2009. – 275 p.; NarcoGuerra Times – Cartels as Parallel State? [Времена нарко-войны – картели и параллельное государство] // <<https://julydogs.wordpress.com/2009/05/20/narcoguerra-times-cartels-as-parallel-state/>>.

¹⁵¹⁹ Pena Neto M. Estado paralelo [Параллельное государство] // <<http://espacovital.jusbrasil.com.br/noticias/95859/estado-paralelo>>.

Тогда, отмечает Айвэн Бриско, «параллельное государство» может выступать как образование, симбиотическое по отношению к легальному государству¹⁵²⁰.

Подобная проблема отчасти имеет место и в России. По словам А.И. Соловьева, «в России латентные структуры государственного управления направляют активность правящего режима. Превратившись в сердцевину правления, они привели к фактическому разрушению публичной сферы как особого уровня госрегулирования и практическому замещению национальных интересов узкогрупповыми элитарными потребностями... Сложившаяся ситуация показывает, что коридор возможностей госбюрократии расширился настолько, что исчезла сама потребность в сокрытии центральной роли латентных механизмов государственного управления, а равно и результатов такого правления... Когда полутеневые приоритеты и статусы сменяются новым балансом сил, асимметричным формальному эквилибриуму власти, государство оказывается не в состоянии повысить качество управления (и тем более преобразовать управленческую структуру) только за счёт административных реформ. Сдвинуть дело с мёртвой точки можно только за счёт политической воли»¹⁵²¹. Прочитываемые оценки являются достаточно жёсткими, но в определённой степени справедливыми.

В любом случае, описанное положение дел отражает реалии слабого государства или дисфункционального государства либо вообще государства несостоятельного.

«Параллельное государство» как прекурсор ликвидации суверенного государства и революционных событий

Создание «параллельного государства» в границах суверенного государства (на всей или части его территории) нередко выступает прекурсором трансформации этого легального государства к несостоятельности, падения («обрушения») этого государства, несёт в себе огромную угрозу его разрушения и ликвидации.

Джин Шарп обоснованно рассматривает построение «параллельного» (иначе – «альтернативного») правительства в качестве средства свержения находящегося у власти режима¹⁵²².

¹⁵²⁰ *Briscoe I.* The Proliferation of the «Parallel State» [Распространение «параллельного государства»] // Working Paper / Documento de trabajo. – 2008, October. – № 71. – 20 p. – P. 6.

¹⁵²¹ *Соловьев А.И.* Латентные структуры управления государством, или игра теней на лике власти // Полис. – 2011. – № 5. – С. 70–98. – С. 94, 95–96. <<http://www.politstudies.ru/files/File/2011/5/7.pdf>>.

¹⁵²² *Шарп Д.* От диктатуры к демократии: Стратегия и тактика освобождения: Пер. с англ. Н. Козловской. – М.: Новое издательство, 2005. – 84 с. – С. 35, 68, 82.

Понятно, что есть существенная разница между фиктивным марионеточным «параллельным правительством», сформировавшимся несколько лет назад в России на иностранные деньги маргинальной либеральной «оппозицией», просто неспособной увлечь за собой сколь-нибудь существенный электорат, и серьезным проектом «параллельного государства», реализованным США и рядом государств Евросоюза и встроенным взамен разрушенного на Украине в 2014 году, или проектом разрушения русской государственности в 1917 году.

К моменту свержения законной власти на Украине в конце февраля 2014 года усилиями спецслужб США, Великобритании, Польши и ряда других государств было уже полностью сформировано агрегатированное и кадрированное «параллельное государство», которое было призвано принудительно заместить государство, ликвидируемое на Украине, и заместило его в последующем, обеспечив себе самолегитимацию, в том числе посредством фальсификации выборов.

И это, действительно, существенный признак несостоятельного государства или государства, у которого есть все шансы в самые кратчайшие сроки деградировать в таковое, – наличие и функционирование (или готовность и зарезервированность для будущего функционирования) адгерентного (привнесённого или формируемого на месте иностранными государствами-актерами или иностранными организациями) «параллельного государства».

Хорошо известны исторические примеры построения и внедрения «параллельных государств» в предреволюционные периоды во Франции и в России как прекурсоров последующих кровавых революционных событий. Опломбированный германский дипломатический вагон в 1917 году доставил в Россию не разрозненную толпу революционеров, а агрегатированное и кадрированное «параллельное государство», абсолютно чуждое и субверсивное по отношению к российской государственности и русской цивилизации.

«Параллельное государство» как следствие чрезмерной автономности вооружённых сил от политической власти

Благоприятные условия для формирования и функционирования «параллельных государств», по мнению Айвэна Бриско, «могут быть обнаружены в странах с исторически слабыми государствами и с существованием при этом одного сильного института (обычно – военные), где глобализация увеличила ассортимент законных и незаконных коммерческих возможностей,... где иностранные державы действуют в соответствии со всеобъемлющей геостратегической логикой, где могут

быть установлены некоторые формы механизмов транзакций между политическими правителями и параллельными организациями»¹⁵²³.

Так, в Турции, Пакистане¹⁵²⁴ и Гватемале¹⁵²⁵ на протяжении многих десятилетий имеются признаки функционирования «параллельных государств», представленных вооружёнными силами легальных государств.

Как считает Айвэн Бриско, «ахиллесовой пятой военных авторитарных режимов является хроническая нехватка у них институциональной легитимации, стремящейся к генерации регулярного обмена между периодами правления армии и периодами слабого демократического гражданского правительства. Обоснование постоянной чрезмерной приближенности органов безопасности или других государственных органов силового блока к власти, однако, как правило, опирается на большее, чем просто недостатки слабого демократического правительства». Нередко «исключительные полномочия, предоставленные военным или другим силовым государственным учреждениям, что, в свою очередь, лежит в основе возникновения параллельной государству структуры публичного управления, неотделимы от геополитического значения страны. Политика США в рамках холодной войны в Гватемале, Пакистане и Афганистане послужила созданию и консолидации очень мощных теневых сетей публичного управления как формы «страховки» от верховенства закона и нормального политического контроля»¹⁵²⁶.

«Правительство в изгнании»

«Правительство в изгнании» – это частный случай «параллельного государства». Таковое может быть фикцией, а может быть и весьма влиятельным (например, в случае иностранной военной оккупации государства), всё зависит от условий.

¹⁵²³ *Briscoe I.* The Proliferation of the «Parallel State» [Распространение «параллельного государства»] // Working Paper / Documento de trabajo. – 2008, October. – № 71. – 20 p. – P. 16.

¹⁵²⁴ *Aziz M.* Military Control in Pakistan. The Parallel State [Военный контроль в Пакистане. Параллельное государство]. – New York: Routledge, 2008. – xii; 144 p. Pakistan: Democracy, Development and Security Issues [Пакистан: Демократия, развитие и вопросы безопасности] / Edited by Veena Kukreja, M.P. Singh. – New Delhi: Sage Publications, 2005. – 301 p.; *Briscoe I.* The Proliferation of the «Parallel State» [Распространение «параллельного государства»] // Working Paper / Documento de trabajo. – 2008, October. – № 71. – 20 p.

¹⁵²⁵ *Briscoe I.* The Proliferation of the «Parallel State» [Распространение «параллельного государства»] // Working Paper / Documento de trabajo. – 2008, October. – № 71. – 20 p.

¹⁵²⁶ *Briscoe I.* The Proliferation of the «Parallel State» [Распространение «параллельного государства»] // Working Paper / Documento de trabajo. – 2008, October. – № 71. – 20 p. – P. 14.

Возможна ли позитивная форма «параллельного государства»?

Рассмотрение феномена «параллельного государства» не будет полным, если умолчать о существующих подходах к направлению концепта «параллельного государства» на служение позитивным целям.

Некоторыми авторами «параллельное государство» позиционируется в качестве механизма вывода из тупика межэтнического конфликта.

В частности, речь идёт об озвученной в 2014 году идее задействования концепта «параллельного государства» как пути и механизме вывода из тупика межэтнического конфликта между палестинцами и израильянами¹⁵²⁷. Насколько релевантна и жизнеспособна эта идея, очевидно, покажет время.

Вместо выводов

Для предотвращения формирования, финансирования и функционирования структур «параллельного государства» существенно важным является обеспечение со стороны политических руководителей государства и всего государственного управленческого аппарата в целом надлежащей управленческой способности государства, устойчивости и эффективности государственного управления, в том числе в сфере национальной безопасности.

Вопросы для самоконтроля к Главе 16

1. Охарактеризуйте дисфункциональное государство.
2. Охарактеризуйте государство-дистопию.
3. Охарактеризуйте несостоятельное государство.
4. Охарактеризуйте параллельное государство.
5. Опишите особенности параллельного государства на примере Турции.

¹⁵²⁷ *Bartelson J., Wallensteen P., Hurvitz N. et al. One Land, Two States: Israel and Palestine as Parallel States [Одна земля, два государства: Израиль и Палестина как параллельные государства] / Ed. Mark LeVine, Mathias Mossberg. – Oakland (CA, USA): University of California Press, 2014. – 296 p.*

ГЛАВА 17. Инструменты и технологии разрушения государств

Мы провозгласим разрушение... Мы сделаем такую смуту, что всё поедет с основ.

Ф.М. Достоевский. Бесы

Если мы теперь обратим внимание на то, что главные черты истории определяются стремлением народов заполучить себе землю..., то станет донельзя очевидно, хотя бы мы приняли во внимание и громадность наших бесплодных тундр, что наша земля представляет великий соблазн для большинства окружающих нас народов.

Д.И. Менделеев

В.И. Якунин, В.Э. Багдасарян и С.С. Сулакшин указывают: «Дезинтегрированные элементы государственной системы, предоставленные каждый себе, существовать априори не способны. Разрушение института государства осуществляется через:

а) подрыв его фундамента и

б) подрыв государственных скреп, что составляет новую технологическую модель геополитического соперничества¹⁵²⁸.

К великому сожалению, человечество накопило опыт применения широкого спектра инструментов и технологий разрушения государств. И эти инструменты ныне используются.

Лишь часть из них описана ниже.

¹⁵²⁸ Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Новые технологии борьбы с российской государственностью. – М.: Научный эксперт, 2009. – 424 с. – С. 118.

§ 17.1. Технологии «мягкой силы» как инструменты дисфункционализации и разрушения государства

Самое гнусное в политике – умалчивать и маскировать то, что есть.

Фердинанд Лассаль

Абрис вопроса

Согласно пункту 9 Концепции внешней политики Российской Федерации от 30.11.2016¹⁵²⁹, «неотъемлемой составляющей современной международной политики становится использование для решения внешнеполитических задач инструментов “**МЯГКОЙ СИЛЫ**”, прежде всего возможностей гражданского общества, информационно-коммуникационных, гуманитарных и других методов и технологий, в дополнение к традиционным дипломатическим методам».

Исследование темы способов и средств разрушения суверенной государственности государства-цели иностранными государствами-акторами является делом крайне сложным и неблагодарным, в том числе – и в силу того, что исследователь сразу попадает под огонь необоснованной критики (наклеивание ярлыков приверженца «теории заговора» («конспирологической теории»), как будто бы вся история человечества и государств – это, в действительности, не есть череда заговоров, политических убийств, интриг и государственных переворотов!). То есть обоснованно говорить не о теории, а о «практике заговора».

Как справедливо отмечал Тило Саррацин, «это очень действенный метод – заткнуть рот человеку, думающему иначе, обложив проклятием неполиткорректности его обыкновение называть вещи своими именами»¹⁵³⁰. Но нам придётся называть вещи своими именами.

Современная международная обстановка характеризуется обострением противоречий между национальными интересами крупнейших государств мира, а также очень сложной картиной взаимодействия и противодействия фундаментальных дифференциалов сил противостоящих друг другу государств, блоков государств, цивилизаций (англосаксонской, Франкофонии, иберийской, исламской, Русского мира, китайской и нескольких др.), крупнейших транснациональных компаний. Ярчайшим примером являются события, происходящие на Украине.

¹⁵²⁹ Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.2016. – № 49. – Ст. 6886.

¹⁵³⁰ Саррацин Т. Германия: самоликвидация: Пер. с нем. – М.: Рид Групп, 2012. – 400 с. – С. 255.

При этом в международных отношениях, пишет Колин С. Грэй, сегодня сложнее (нежели это было в прошлом) использовать напрямую жёсткую военную силу, как считается, из-за возрастающего значения универсального международного гуманитарного права¹⁵³¹ (по крайней мере, из-за усиления декларативного выражения уважения к таковому).

Соответственно, государствам для достижения своих внешнеполитических и иных целей приходится прибегать к более гибким инструментам, в частности – к так называемой «мягкой силе».

О понятии «мягкой силы» («Soft Power»)

Термин «мягкая сила» (англ. – «*Soft Power*», франц. – «*puissance douce*» или «*pouvoir de convaincre*», испан. – «*Podер blando*», нем. – «*weiche Macht*», португал. – «*podер brando*») впервые был введён, как считается, ещё в 1990 году Джозефом С. Наем-мл. (Joseph S. Nye, Jr.)¹⁵³² (с декабря 1995 года по июнь 2004 года занимал должность декана Школы государственного управления им. Кеннеди Гарвардского университета).

Важно отметить, что «мягкая сила» применялась и применяется не только в разрушительных целях. В таких вариантах «мягкая сила» представляет собой формы и виды целенаправленной деятельности по формированию и поддержанию культурной и идеологической привлекательности государства-актора, которая, в свою очередь, целенаправленно или ненамеренно используется субъектами международных отношений для достижения своих стратегических целей. Такая привлекательность основывается на идеалах и принципах, которых придерживается определённое государство-актор, либо на ценностях, являющихся фундаментальными в конкретной стране¹⁵³³. К примеру, концепт «мягкой силы» активно реализуется в настоящее время Китаем – через проведение агрессивной торговой политики в отношении Запада, предоставление на льготных условиях кредитов для латиноамериканских и африканских государств, оказание дипломатического давления на своих партнёров, проведение широчайших культурных кампаний и

¹⁵³¹ Gray C.S. *Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century* [Жёсткая сила и мягкая сила: Утилиты военной силы в качестве инструмента политики в XXI веке]. – б.м.: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2011.

¹⁵³² Най Дж.С. Гибкая власть: Как добиться успеха в мировой политике: Пер. с англ. В.И. Супруна. – М.: Фонд социо-прогностических исследований «Тренды», 2006. – 221 с.; Nye, Jr. J.S. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* [Меняющаяся природа американской мощи]. – New York: Basic Books, 1990.

¹⁵³³ Rawnsley G. Approaches to soft power and public diplomacy in China and Taiwan [Подходы к реализации мягкой силы и публичная дипломатия в Китае и на Тайване] // *Journal of International Communication*. – 2012. – Vol. 18. – Issue 2. – P. 121–135. – P. 123.

предоставление наибольшего количества солдат для проведения миротворческих миссий ООН¹⁵³⁴.

На совещании послов и постоянных представителей России 09.07.2012 Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «политика «мягкой силы» предусматривает продвижение своих интересов и подходов путём убеждения и привлечения симпатий к своей стране, основываясь на её достижениях не только в материальной, но и в духовной культуре, и в интеллектуальной сфере»¹⁵³⁵. По мнению В.В. Путина, «ресурс так называемой мягкой силы будет в большей степени зависеть от реальных достижений в формировании человеческого капитала, нежели от изощрённости пропагандистских приёмов»¹⁵³⁶. Например, проекты Фонда «Русский мир» являются дружественными и неагрессивными по отношению к другим государствам, они не направлены на принудительное изменение государственного строя других государств или достижение целей, наносящих ущерб их фундаментальным интересам, соответствующим общепризнанным принципам международного права.

О значении «мягкой силы» в современной политике чётко говорится в Концепции внешней политики Российской Федерации, утверждённой Президентом РФ В.В. Путиным 12.02.2013¹⁵³⁷, согласно которой «мягкая сила», определяемая как «комплексный инструментарий решения внешнеполитических задач с опорой на возможности гражданского общества, информационно-коммуникационные, гуманитарные и другие альтернативные классической дипломатии методы и технологии», становится «неотъемлемой составляющей современной международной политики». В Концепции особо отмечена тенденция использования «мягкой силы» в современных условиях, когда «усиление глобальной конкуренции и накопление кризисного потенциала ведут к рискам подчас деструктивного и противоправного использования «мягкой силы» и правозащитных концепций в целях оказания политического давления на суверенные государства, вмешательства в их внутренние дела, дестабилизации там обстановки, манипулирования общественным мнением и сознанием, в том числе в рамках финансирования гуманитарных проектов и проектов, связанных с защитой прав человека, за рубежом» (пункт 20).

¹⁵³⁴ Follath E. The Dragon's Embrace: China's Soft Power Is a Threat to the West [Объятия дракона: Китайская мягкая сила представляет собой угрозу для Запада] // <<http://www.spiegel.de/international/world/the-dragon-s-embrace-china-s-soft-power-is-a-threat-to-the-west-a-708645.html>>.

¹⁵³⁵ Совещание послов и постоянных представителей России // <<http://www.kremlin.ru/transcripts/15902>>. – 09.07.2012.

¹⁵³⁶ Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай» // <<http://kremlin.ru/events/president/news/46860>>. – 24.10.2014.

¹⁵³⁷ Концепция внешней политики Российской Федерации / Утверждена Президентом РФ В.В. Путиным 12.02.2013 // <<http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d447a0ce9f5a96bdc3.pdf>>.

Согласно А.О. Наумову, «мягкая сила» – это способность достигать целей на международной арене путём убеждения и привлечения симпатий других акторов. Это особый тип внешнеполитической деятельности, связанный с распространением влияния одного государства на другие через средства массовой коммуникации, популярную и высокую культуру, предоставление услуг образования, благоприятную экономическую среду, распространение привлекательных гуманитарных и политических идеалов, собственной оригинальной системы ценностей, которую хотели бы импортировать другие субъекты международных отношений. «Мягкая сила» предусматривает продвижение интересов государства путём убеждения и привлечения симпатий к своей стране, основываясь на её ценностях, достижениях в культуре и интеллектуальной сфере»¹⁵³⁸.

Практику применения «мягкой силы» в зависимости от обобщённо выраженных целей её реализации, от содержания и направленности применяемых технологий можно условно разделить на **два вида (типа)**:

1) «мягкая сила» как средство продвижения государством своих национальных интересов за рубежом или на международной арене без сопряжения с прямыми агрессивными разрушительными действиями в отношении других суверенных государств и угрозами их стабильности и их публичным порядкам;

2) «мягкая сила» как средство дестабилизации и дисфункционализации государственного управления и государства в целом, неконституционной смены власти, нанесения максимально возможного (вплоть до необратимого тотального) ущерба публичному порядку государства, разрушения государства, превращения государства в дисфункциональное или несостоятельное.

В настоящем разделе будет рассматриваться «мягкая сила» второго вида.

Обоснованно полагаем, что смысл и содержание концепта «мягкой силы» гораздо шире такой формы информационной и политической деятельности, как пропаганда государством своих ценностей и формирование государством собственного позитивного имиджа, для обозначения которых могут быть использованы другие слова и выражения, не имеющие столь явных негативных ассоциаций.

Кроме того, в настоящем исследовании не будут рассматриваться варианты конструктивного применения государством «мягкой силы» в отношении своего населения, поскольку это – тоже другая тема.

В настоящее время для Российской Федерации значительно возросла актуальность проблематики применения технологий «мягкой

¹⁵³⁸ Наумов А.О. «Мягкая сила», «цветные революции» и технологии смены политических режимов в начале XXI века. – М.: Аргамак-Медиа, 2016. – 274 с. – С. 13.

силы» в целях разрушения государств или трансформации их в слабые и полностью субмиссивные в сфере политики и экономики, поскольку значительно увеличились масштабы агрессивного применения этих технологий в отношении России со стороны США, Великобритании, Канады, Швеции и ряда других государств.

Причём разрушение исторически сложившихся цивилизационных связей российской государственности сегодня определяется адресным поражением его идентификационного ядра – русского народа¹⁵³⁹.

Сегодня в условиях прогрессирующего роста числа случаев публичных экстремистских заявлений по отношению к русскому народу, в том числе выражающих уничижительное отношение к русскому народу, ведущих к возбуждению национальной ненависти и вражды (как одного из инструментов «мягкой силы» – так называемого нового «нациестроительства» принудительными методами), проблема угроз агрессивного применения «мягкой силы» в отношении России получает особое значение.

Определение понятия «мягкая сила»

Как указывает Эндрю Лиаропулос, в последние два десятилетия концепция мягкой силы является одной из наиболее спорных концепций, используемых в контексте международных отношений. Несмотря на растущее количество проводимых по данной теме научных исследований, на сегодняшний день в научном сообществе отсутствует консенсус в том, что именно следует понимать под «мягкой силой», какое конкретно действие и каким образом она оказывает, как определять её эффективность¹⁵⁴⁰.

В устоявшемся понимании «мягкая сила» представляет собой инструментарий достижения желаемой цели посредством привлечения и реализации иных гибких подходов, а не посредством грубой силы принуждения¹⁵⁴¹.

¹⁵³⁹ Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Новые технологии борьбы с российской государственностью. – М.: Научный эксперт, 2009. – 424 с. – С. 385.

¹⁵⁴⁰ Liaropoulos A. Being hard on soft power [Жёсткость в мягкой силе] / Research Institute for European and American Studies (RIEAS) // <<http://rieas.gr/research-areas/2014-07-30-08-58-27/transatlantic-studies/1519-being-hard-on-soft-power>>.

¹⁵⁴¹ Li X., Worm V. Building China's Soft Power for a Peaceful Rise [Построение китайской мягкой силы для мирного подъёма] // Journal of Chinese Political Science. – 2011. – Vol. 16. – P. 69–89. – P. 72. См. также: Наумов А.О. «Мягкая сила», «цветные революции» и технологии смены политических режимов в начале XXI века. – М.: Аргамак-Медиа, 2016. – 274 с.; Наумов А.О. «Мягкая сила» и «цветные революции» // Российский журнал правовых исследований. – 2016. – № 1. – С. 73–86; Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Новые технологии борьбы с российской государственностью. – М.: Научный эксперт, 2009. – 424 с.; Понкин И.В. Технологии «мягкой силы» как средство

Как писал Дж.С. Най-мл., в отличие от «жесткой силы», которая предполагает прямое использование механизмов силового принуждения, мягкая сила основывается на способности государства сформировать повестку дня в мировой политике, основанную на его идеях¹⁵⁴²; «мягкая сила – это не просто влияние. В конце концов, влияние может опираться на жесткую силу угроз или на подкуп. И мягкая сила – больше, чем просто убеждения или способность подвигать людей к нужным действиям с помощью аргументов, хотя таковые и являются важной частью технологий мягкой силы. Это также и способность привлекать, и привлечение часто приводит к молчаливому согласию. Проще говоря, если воспользоваться терминологией поведенческой психологии, мягкая сила – это притягательная сила. Мягкие силовые ресурсы являются активами, которые производят такую привлекательность... Опирающийся на “мягкую силу” использует власть ценностей»¹⁵⁴³.

Дж.С. Най-мл. указывал США в качестве одного из наиболее ярких примеров государств, применявших в прошлом и применяющих ныне «мягкую силу»¹⁵⁴⁴.

Впрочем, эти технологии активно применяются уже в течение длительного времени, помимо США, также и Великобританией, Францией, Израилем, Китаем, Японией, Турцией, рядом других государств.

В настоящее время заметны первые попытки применения «мягкой силы» Российской Федерацией (ярчайшим примером успешного применения Россией технологий «мягкой силы» является Крымская кампания 2014 года).

Как утверждает Дж.С. Най-мл., для достижения поставленных целей соблазнение и привлечение всегда являются гораздо более эффективными, чем принуждение, а многие ценности, которых придерживаются определённые государства, являются весьма привлекательными. Мягкая сила возникает из культурной и политической привлекательности государства. Такой инструмент воздействия имеет важное значение для решения многих транснациональных проблем, однако

дисфункционализации и разрушения государства // Право и образование. – 2014. – № 12. – С. 95–111.

¹⁵⁴² Nye, Jr. *J.S. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* [Меняющаяся природа американской мощи]. – New York: Basic Books, 1990.

¹⁵⁴³ Nye, Jr. *J.S. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* [Меняющаяся природа американской мощи]. – New York: Basic Books, 1990; Nye, Jr. *J.S. The Benefits of Soft Power* // <<http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html>>. – 02.08.2004.

¹⁵⁴⁴ Nye, Jr. *J.S. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* [Меняющаяся природа американской мощи]. – New York: Basic Books, 1990.

чем активнее государство использует жёсткую силу, тем более снижаются его возможности применения мягкой силы¹⁵⁴⁵.

По мнению П.Б. Паршина, введя этот термин, Дж.С. Най-мл. предложил яркую и афористичную метафору для давно известного и вполне очевидного факта, заключающегося в том, что приверженность человека к чему или кому-либо означает, что источник этой приверженности обладает по отношению к приверженцу некоей притягательной силой и, тем самым, приобретает над ним определённого рода власть, реализуемую через стремление приверженца тем или иным образом приобщиться к источнику этой силы и через возникающую у него готовность ради такого приобщения модифицировать своё поведение, а может быть, и убеждения¹⁵⁴⁶. При этом П.Б. Паршин обоснованно указывает на недостаточную терминологическую определённость понятия «мягкая сила» и на существующие вследствие этого понятийно-терминологические дискуссии¹⁵⁴⁷.

В научной литературе концепт «мягкой силы» преимущественно рассматривается как связанный с формированием образа привлекательности государства-актора на территории государства-объекта отработки (применения) технологий «мягкой силы».

Действительно, применение США мягкой силы предполагает продвижение ценностей¹⁵⁴⁸ и идей, которые, зачастую являясь фактически спорными, преподносятся для всего остального мира в качестве неоспоримо идеальных благ, вследствие чего некоторая, подчас влиятельная, часть населения других государств рассматривает США как идеальную, эталонную модель государства, в котором реализованы, воплощены эти ценности¹⁵⁴⁹. Мягкую силу в контексте её применения США

¹⁵⁴⁵ Nye, Jr. J.S. *Soft Power and European-American Affairs* [Мягкая сила и европейско-американские дела] // *Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations* / Ed. by T.L. Ilgen. – Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2006. – xiv; 207 p. – P. 25–35. – P. 26.

¹⁵⁴⁶ Паршин П.Б. Проблематика «мягкой силы» во внешней политике России // Аналитические доклады ИМИ МГИМО(У) МИД России. Вып. 1 (63), 2013. – М., 2013. <http://www.perspektivy.info/book/problematika_magkoj_sily_vo_vneshnej_politike_rossii_2014-03-03.htm>.

¹⁵⁴⁷ Паршин П.Б. Проблематика «мягкой силы» во внешней политике России // Аналитические доклады ИМИ МГИМО(У) МИД России. Вып. 1 (63), 2013. – М., 2013. <http://www.perspektivy.info/book/problematika_magkoj_sily_vo_vneshnej_politike_rossii_2014-03-03.htm>.

¹⁵⁴⁸ Вместе с тем, согласно пункту 5 Концепции внешней политики Российской Федерации от 30.11.2016, «**попытки навязывания другим государствам собственной шкалы ценностей чреваты** ростом ксенофобии, нетерпимости и конфликтности в международных делах и в конечном итоге могут привести к хаосу и неуправляемости в международных отношениях» (Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.2016. – № 49. – Ст. 6886).

¹⁵⁴⁹ Saleh L. *Soft Power, NGOs, and the US War on Terror* [Мягкая сила, неправительственные организации и война США против террористов] // *Theses and*

для достижения целей своей внешней политики, как пишет Лэйла Салех, иногда называют «оружием массового отвлечения», подразумевая, что американская массовая культура, распространяемая в зарубежных государствах, может отвлекать целевые группы населения или органы государственной власти от фактического применения США жёсткой силы к этим государствам¹⁵⁵⁰.

Гэри Роунсли утверждает, что такая привлекательность тесно связана с непротиворечивостью между заявлениями соответствующего государства-актора и его действиями. Успех мягкой силы, таким образом, зависит от достоверности заявления и его источника, поскольку без доверия к ним сложно представить то, как субъект международных отношений может получить поддержку и восприниматься привлекательным¹⁵⁵¹. Однако при сегодняшнем уровне технологий манипуляций средствами массовой информации и социальными сетями (и посредством таковых) это суждение представляется весьма спорным, так как освоены и широко применяются технологии манипулирования общественным мнением.

Зачастую понятие «мягкой силы» неверно приводят как антитезу понятию военной силы. Но сам Дж.С. Най-мл. несколько иначе понимает этот термин, интерпретируя его как оппозицию «грубой силе» или, иначе, «жёсткой силе» (не важно в данном случае, военной ли, дипломатической или пропагандистско-подрывной)¹⁵⁵². Но и такое понимание было бы излишне односторонним.

Полагаем, суть концепта «мягкой силы» состоит в задействовании инструментариев в целях минимизации рисков непосредственно своих прямых военных столкновений с государствами-объектами и минимизации финансовых затрат на создание условий и возможностей у государства-актора высказывать военные и политические угрозы и принуждения, а также на подкуп элит или финансирование «колонн» и «групп» влияния в государствах-объектах, но при этом достижение результативности в достижении некоторых внешнеполитических и внешнеэкономических целей, во всяком случае, не ниже, чем при задействовании вышеуказанных

Dissertations of the University of Wisconsin Milwaukee. – 2012, December. – Paper 66. – 311 p. – P. 25.

¹⁵⁵⁰ Saleh L. Soft Power, NGOs, and the US War on Terror [Мягкая сила, неправительственные организации и война США против террористов] // Theses and Dissertations of the University of Wisconsin Milwaukee. – 2012, December. – Paper 66. – 311 p. – P. 24.

¹⁵⁵¹ Rawnsley G. Approaches to soft power and public diplomacy in China and Taiwan [Подходы к реализации мягкой силы и публичная дипломатия в Китае и на Тайване] // Journal of International Communication. – 2012. – Vol. 18. – Issue 2. – P. 121–135.

¹⁵⁵² См.: Nye, Jr. J.S. Get Smart: Combining Hard and Soft Power [Применять умную силу: комбинирование концептов жёсткой и мягкой силы] // Foreign Affairs. – 2009, July/August. – Vol. 88. – № 4. – P. 160–163. – P. 160.

«традиционных» инструментариев деструктивного давления на государство-объект.

Принципиальное различие между «мягкой силой» и «жесткой силой», указывает Джулио М. Галларотти, заключается в том, что «жесткая сила» опирается на материальные и людские военные ресурсы и, как правило, использует именно насильственные методы, в то время как применение мягкой силы заключается в разработке и использовании различных стратегий и действий, которые направлены на внушение симпатии населения одного государства к другому¹⁵⁵³ и на разрушение его комплиментарности к своему государству, а также на внедрение в общественную жизнь факторов саморазрушения государства и общества и на реализацию иных направлений и технологий «мягкой силы».

Наиболее близко, на наш взгляд, к действительной сути концепта «мягкой силы» описал его Сергей Хелемендик: «Суть Soft Power. Это не мягкая сила. И тем более не мягкая власть. Это американская технология взятия власти в чужой стране и её передачи нужным в данный момент людям. Технология переворотов. Технология ненасильственная – и это главное, что отличает Soft Power от революции со штурмом Зимнего дворца. Технология Soft Power не берёт власть, чтобы её удерживать или, не дай Бог, что-то реформировать. Хотя слово “реформа” многие годы было священным заклинанием во всех посткоммунистических странах, Россию не исключая. Soft Power используется для того, чтобы, взяв власть ненадолго, забрать собственность надолго, а ещё лучше навсегда. Слово “огрбить” звучит не деликатно, но точно описывает суть процесса... Кроме отъёма собственности, с помощью Soft Power добиваются и других результатов – как правило, стратегического значения»¹⁵⁵⁴.

Надо понимать, что концепт Дж.С. Ная-мл. не бесспорен. Так, Эндрю Лиаропулос, ссылаясь и на других критиков концепта «мягкой силы», утверждает, что «мягкая сила – это всего лишь отражение жесткой и сильной власти. Государство принципиально в состоянии применять мягкую силу только при наличии своей жесткой власти и через неё. Только государства со значительным военным потенциалом, экономическим могуществом и серьезной промышленной мощью могут претендовать на эффективное применение мягкой силы». Другим основанием для критики этого концепта называют то, что «крайне затруднительно измерить власть в целом и мягкую силу в частности. По самой своей природе мягкая сила является относительным и

¹⁵⁵³ *Gallarotti G.M.* Soft Power: What it is, Why it's Important, and the Conditions Under Which it Can Be Effectively Used [Мягкая сила: Что это такое, почему это важно, и условия, при которых таковая может быть эффективно использована] // *WesScholar. Division II Faculty Publications «Social Sciences»*. – 2011, January. – Paper 57. – 51 p. – P. 11.

¹⁵⁵⁴ *Хелемендик С.* Soft Power – мягкая сила «made in USA» // *Expert Online* (<http://expert.ru/2009/02/6/Soft_Power/>). – 06.02.2009.

нематериальным понятием, что по своей сути трудно поддаётся количественной оценке. Количественные показатели могут быть использованы для измерения элементов потенциала и приложения жёсткой силы (численность населения, объёмы расходов на оборону, военный потенциал, валовый внутренний продукт и последствия экономических санкций), но крайне сложно измерить образ государства, репутацию и культурное влияние. Отсутствие чёткой концептуальной схемы в концепте «мягкой силы» становится очевидным, когда этот концепт прикладывается к публичной дипломатии и стратегическим коммуникациям. Траектории кампаний «мягкой силы» формировались в зависимости от характера государства, которое реализует технологии «мягкой силы», от типа коммуникативного послания, который ими передавался, и от характера целей. Последние случаи операций «мягкой силы» лишь подтверждают тот факт, что успешное применение «мягкой силы» является довольно ограниченным»¹⁵⁵⁵.

Впрочем, есть и другие подходы и точки зрения. Так, Гэри Роунсли утверждает, что мягкая сила является нематериальным явлением и представляет собой длительный процесс, который в каждый конкретный момент времени может быть практически незаметным, но, однако, она имеет реальные последствия и может быть подсчитана, накоплена и использована, как любое другое оружие¹⁵⁵⁶.

Полагаем, что при всех недостатках лексической конструкции «мягкая сила», дескриптивно атрибутированной исследуемому комплексу технологий, сам концепт «мягкой силы» вполне адекватен реально существующему и верифицируемому опыту создания государствами-акторами условий для дисфункционализации и обрушения государств.

Согласно нашей авторской дефиниции, **«мягкая сила» как инструментальная система** представляет собой совокупность институциональных, проектно-идеологических, международно-правовых, организационных, финансовых, информационно-пропагандистских, разведывательных и других механизмов проектирования, алгоритмизации, реализации, обеспечения и контроля процессов дисфункционализации и избирательного или тотального разрушения другого суверенного государства (государства-объекта) в целях трансформации этого государства в дисфункциональное, несостоятельное («упавшее»), полного его уничтожения в границах бывшей территории либо принудительной его

¹⁵⁵⁵ *Liaropoulos A.* Being hard on soft power [Жёсткость в мягкой силе] / Research Institute for European and American Studies (RIEAS) // <<http://rieas.gr/research-areas/2014-07-30-08-58-27/transatlantic-studies/1519-being-hard-on-soft-power>>.

¹⁵⁵⁶ *Rawnsley G.* Approaches to soft power and public diplomacy in China and Taiwan [Подходы к реализации мягкой силы и публичная дипломатия в Китае и на Тайване] // Journal of International Communication. – 2012. – Vol. 18. – Issue 2. – P. 121–135. – P. 123.

трансформации в субмиссивные формы с существенно редуцированным или полностью утраченным суверенитетом, а также для достижения иных целей в интересах государства-актора. Соответственно, «**мягкая сила**» (как концепт) представляет собой идеологию, маршрутизацию и алгоритмизацию проведения тайных и публичных операций, связанных с реализацией показанных выше инструментариев и направленных на достижение вышеуказанных целей.

Едва ли можно согласиться с С. Хелемендиком, пророчащим концепту «мягкой силы» закат¹⁵⁵⁷.

Одни формы и инструментарии технологий «мягкой силы» уйдут, им на замену придут другие.

Например, на смену концепту «мягкой силы» в системе стратегического планирования в США, как заявляется, уже приходит концепт «Победа в сложном мире» («Win in a Complex World»)¹⁵⁵⁸.

Старые новые технологии

Как уже было сказано выше, непосредственно термин «мягкая сила» стал употребляться с 1990 года. Содержание технологий «мягкой силы» и последствия их применения стали активно обсуждаться за рубежом с того же времени, а в России – в последние 10–12 лет. Однако очевидно, что отражаемая этим термином реальность существовала задолго до 1990 года. Различные технологии и инструменты, обобщённо обозначаемые как «мягкая сила», начали применяться в геополитической практике даже не десятилетия, а многие столетия назад. Только использовались другие понятия – «технологии управляемого хаоса», «информационно-психологические войны», «подрывная деятельность», «тайные операции» и т.п.

Немецкий автор Герхард Зазворка ещё в начале 1960-х годов писал, что «под термином “психологическая война” следует понимать совокупность всех подрывных мероприятий, проводимых правительственными органами и командованием вооружённых сил... государств против народов и личного состава вооружённых сил других стран как в мирное, так и в военное время...». Психологическая война позволяет, «используя пропаганду, террор и другие средства, оказывать влияние на собственные народы, народы “вражеских”, союзнических и нейтральных стран в политико-идеологическом, моральном и психологическом отношении для достижения целей своей агрессивной

¹⁵⁵⁷ Хелемендик С. Soft Power – мягкая сила «made in USA» // Expert Online (<http://expert.ru/2009/02/6/Soft_Power/>). – 06.02.2009.

¹⁵⁵⁸ Win in a Complex World, 2020–2040 [Победа в сложном мире, 2020–2040] / The U.S. Army Operating Concept / TRADOC Pamphlet 525-3-1, 7 October 2014 // <<http://www.tradoc.army.mil/tpubs/pams/TP525-3-1.pdf>>.

стратегии»¹⁵⁵⁹. Впрочем, очевидно, что концепт «мягкой силы» существенно шире и сложнее понятия информационно-психологической войны.

20 декабря 1967 г. Ю.В. Андропов заявил, что противник «не гнушается никакими приёмами и средствами в тайной борьбе против народов, ... организует и поощряет реакционные перевороты, путчи и провокации, пускает в ход дезинформацию и клевету»¹⁵⁶⁰. В своём выступлении в июле 1967 года Ю.В. Андропов подчёркивал, что «в нынешних условиях... борьба с врагом происходит в особых условиях быстрого развития научно-технического прогресса и культуры во всех её сферах... "Противник" пытается подтачивать... общество с помощью средств и методов, которые с первого раза не укладываются в наше представление о враждебных проявлениях», ставит своей целью «действовать так, чтобы по возможности не переступать статьи уголовного кодекса, не переступать наших законов, действовать в их рамках, и тем не менее действовать враждебно»¹⁵⁶¹.

Впрочем, и сам Джозеф С. Най-мл., которому приписывают изобретение понятия «мягкой силы», тоже писал, что технологии «власти привлечь и через это заставить других желать того же, чего вы хотите, чтобы определять повестку дня, уходят своими корнями в тысячелетия человеческого опыта»¹⁵⁶².

Понятие «умной силы» («Smart Power»)

Как утверждает Гэри Роунсли, в настоящее время концепция «мягкой силы» постепенно начинает терять свою актуальность вследствие наличия двух основных факторов. Во-первых, многие государства избыточно популяризируют данный термин и прикладывают усилия для того, чтобы увязывать проводимые ими (как на внутригосударственном уровне, так и международном) различные программы помощи с идеей «мягкой силы». Когда этот термин широко и некорректно используется, то он постепенно утрачивает своё точное значение. Во-вторых, необходимость пересмотра данной концепции возникла, поскольку часто

¹⁵⁵⁹ Зазворка Г. Психологическая война НАТО: Пер. с нем. – М.: Воен. изд-во Минобороны СССР, 1963. – 312 с. – С. 6–7, 10

¹⁵⁶⁰ Андропов Ю.В. Пятьдесят лет на страже безопасности советской родины / Доклад на торжественном собрании в Кремлевском Дворце съездов 20 декабря 1967 года // Андропов Ю.В. Избранные речи. Изд. 2-е. – М.: Изд-во полит. литературы, 1983. – 320 с. – С. 85–95. – С. 92.

¹⁵⁶¹ Андропов Ю.В. Ленинизм – неисчерпаемый источник революционной энергии и творчества масс. Избранные речи и статьи. – М.: Изд-во полит. литературы, 1984. – 558 с. – С. 99–100.

¹⁵⁶² Nye, Jr. J.S. The Benefits of Soft Power [Преимущества мягкой силы] // <<http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html>>. – 02.08.2004.

«мягкая сила» используется одновременно с другими видами влияния и давления¹⁵⁶³.

Одним из действительных недостатков концепта «мягкой силы», пишет Колин С. Грей, является его абсолютная зависимость от неосознанного выбора населения зарубежного государства, чьи традиции и культура могут кардинально отличаться от традиций и культурных ценностей, продвигаемых другим государством посредством применения мягкой силы¹⁵⁶⁴. Именно поэтому в России оказались в конечном итоге безуспешными проекты по глубокому внедрению в российское общество ряда других религиозных сект, серьёзно пробуксовывают и встречают решительное противодействие на всех уровнях общества и государства проекты легализации педофилии и прочих сексуальных перверсий и внедрения в общественное сознание комплиментарности к этим явлениям (в том числе – посредством так называемого «секспросвета»), притом что эти проекты реализовывались посредством активного задействования технологий «окна Овертона»¹⁵⁶⁵.

Учитывая указанные выше факторы, определяющие имманентные ограничения потенциальной эффективности инструментария мягкой силы, в 2003 году Джозеф С. Най-мл. ввёл понятие «умной силы» («Smart Power») (более точно на русский язык этот термин переводится как «оптимизированная сила»), обозначающее комплексное применение «мягкой силы» и «жёсткой силы». По словам Дж.С. Най-мл., понятие «умной силы» было им разработано, «чтобы противостоять неверным представлениям о том результате, который, сама по себе, может производить мягкая сила для эффективной внешней политики. Сила есть индивидуальная способность влиять на поведение других, чтобы получить искомое, желаемый результат. Есть три основных способа достичь желаемого результата: принуждение, оплата (или подкуп) и внедрение привлекательного образа. Жёсткая сила представляет собой использование принуждения и подкупа. Мягкая сила представляет собой инструменты, позволяющие получить желаемые результаты за счёт привлечения на свою сторону. Если государство может обеспечить свой привлекательный образ, оно может существенно сэкономить на жёстких мерах, зачастую находящихся на грани или за гранью международного

¹⁵⁶³ *Rawnsley G. Approaches to soft power and public diplomacy in China and Taiwan [Подходы к реализации мягкой силы и публичная дипломатия в Китае и на Тайване] // Journal of International Communication. – 2012. – Vol. 18. – Issue 2. – P. 121–135. – P. 121–135. – P. 124.*

¹⁵⁶⁴ *Gray C.S. Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century [Жёсткая сила и мягкая сила: Утилиты военной силы в качестве инструмента политики в XXI веке]. – б.м.: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2011.*

¹⁵⁶⁵ См.: *Beck G., Balte K., Bestler E., Henderson J. The Overton window [Окно Овертона]. – New York: Threshold editions – Mercury Radio Arts, 2010.*

права, и на экономических вливаниях. Но очень редко, когда одно может полностью заменить другое. Таким образом, потребность в интеллектуальных стратегиях предусматривает оптимизированное сочетание в себе инструментов как грубой, так и мягкой силы»¹⁵⁶⁶.

«Smart power», согласно Г. Филимонову, – это эффективное сочетание «жесткой» и «мягкой» силы как наиболее применимый и адекватный с точки зрения современных условий международной повестки дня механизм обеспечения государством собственной национальной безопасности и реализации внешнеполитических задач¹⁵⁶⁷.

Технологии и инструментарии «мягкой силы», применяемые в целях дисфункционализации и разрушения государств или принудительной их трансформации в субмиссивные формы с редуцированным или полностью утраченным суверенитетом

Применение технологий «мягкой силы» в агрессивных целях разрушения другого государства, особенно в условиях военного времени, осуществлялось издавна (пусть и под другими названиями).

«Ложь является признанным и чрезвычайно полезным оружием в войне, – писал ещё в 1929 году Артур Посонби, – и каждая страна использует это оружие вполне сознательно, чтобы обмануть собственный народ, чтобы привлечь нейтральных и ввести противника в заблуждение... Психологический фактор в войне столь же важен, что и военный фактор»¹⁵⁶⁸. Однако, указывает этот же автор, ложь задействуется не только в военное время, при этом «человек не является “правдивым существом”, но его привычка лгать далеко не дотягивает до его необычайно удивительной готовности быть доверчивым»¹⁵⁶⁹.

Выделяют следующие основные сферы приложения «мягкой силы» (как, впрочем, и «умной силы») государством-актором (агрессором): культура; политические ценности; внешняя политика государства; экономическое развитие государства; международный имидж государства¹⁵⁷⁰.

¹⁵⁶⁶ Nye, Jr. J.S. Get Smart: Combining Hard and Soft Power [Применять умную силу: комбинирование концептов жесткой и мягкой силы] // Foreign Affairs. – 2009, July/August. – Vol. 88. – № 4. – P. 160–163. – P. 160.

¹⁵⁶⁷ Филимонов Г. «Мягкая сила» культурной дипломатии США. – М.: РУДН, 2010. – 212 с. – С. 17.

¹⁵⁶⁸ Ponsonby A. Falsehood in War-Time [Ложь в военное время]. – London: Bradford & Dickens, 1929. – 186 p. – P. 13.

¹⁵⁶⁹ Ponsonby A. Falsehood in War-Time [Ложь в военное время]. – London: Bradford & Dickens, 1929. – 186 p. – P. 13.

¹⁵⁷⁰ Li X., Worm V. Building China's Soft Power for a Peaceful Rise [Выстраивание китайской мягкой силы для мирного подъёма] // Journal of Chinese Political Science. – 2011. – Vol. 16. – P. 69–89. – P. 72.

Применение технологий «мягкой силы» организационно может осуществляться с помощью использования средств массовой информации (которые скупаются аффилированными с государством-актором частными организациями¹⁵⁷¹), применения современных способов коммуникации с общественностью¹⁵⁷² (в том числе – использование социальных сетей, «параллельного интернета», децентрализованных анонимных сетей и др.¹⁵⁷³), внедрения агентуры, формирования и задействования «колонн» и «групп» влияния, в том числе посредством поддержки лидеров протестных движений, проектов в сфере культуры, входящих в конфронтацию с принятыми в обществе духовно-нравственными ценностями.

Сущность воздействия агрессивных технологий «мягкой силы», применяемых государством-актором в отношении государства-объекта, может быть описана через вводимые понятия «ксеноморфов-деструктов» и «ксеноморфов-конструктов».

Ксеноморфы-деструкты – это продукты идеологического конструирования – субверсивные факторы (источники, стимуляторы, катализаторы) необратимого фатального разрушения и саморазрушения народов и общества в целом, их ключевых идентичностей, институтов и межсоциумных связей, разрушения и саморазрушения государства, его публичного порядка и его институтов.

Ксеноморфы-конструкты – продукты идеологического конструирования – тератогенные (от греч. «*teras*», («*teratos*»), что означает «урод», «чудовище») или симулякрные идентичности, субверсивные ценностные системы, модели, доктрины, идеологемы, парадигмы и т.д., призванные принудительно заместить исторически сложившиеся идентичности, ценностные системы, модели, доктрины, идеологемы и парадигмы в основе существующего публичного порядка государства-объекта и обеспечить прохождение необратимых фазовых переходов в обществе и государстве и создание новой реальности в ключевых точках – формирование «нового государства» и его «новой нации».

«Государства погибают тогда, когда перестают отличать дурных от хороших», – говорил древнегреческий философ Антисфен.

Цель, говоря словами Антонио Грамши, состоит в том, чтобы «разрушить единство, основывающееся на традиционной идеологии, без

¹⁵⁷¹ Немецкие СМИ стали частью пропагандистской «сети НАТО» // <<http://russian.rt.com/inotv/2014-10-07/Die-Freie-Welt-Nemeckie-SMI>>. – 07.10.2014.

¹⁵⁷² Dealing With Today's Asymmetric Threat to U.S. and Global Security [Работа с современными асимметричными угрозами США и глобальной безопасности] / Symposium Three: Employing Smart Power / CACI International Inc. // <http://asymmetricthreat.net/docs/asymmetric_threat_3_paper.pdf>. – 2009. – 36 p. – P. 10–11.

¹⁵⁷³ См. подробнее: Понкин И.В. Особенности сети Интернет в свете выявления и доказывания нарушений авторского права // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. – 2015. – № 7. – С. 5–16.

краха которой новая сила [внедряемая государством-актором] не смогла бы обрести сознания собственной независимой индивидуальности»¹⁵⁷⁴.

Согласно Конраду Лоренцу: «Молодой “либерал”... даже не подозревает о том, к каким разрушительным последствиям может повести произвольная модификация норм, даже если она затрагивает кажущуюся второстепенной деталь... Подавление традиции может привести к тому, что все культурные нормы социального поведения могут угаснуть, как пламя свечи»¹⁵⁷⁵.

Инструментально весь широчайший спектр технологий «мягкой силы» можно разделить на следующие интегральные направления, каждое из которых объединяет несколько комплексов инструментариев:

1) внедрение ксеноморфов-деструктов, культивирование таких ксеноморфов посредством, в том числе, финансовой поддержки, организационной поддержки посредством задействования «колонн» и «групп» влияния, достижение и обеспечение интроекции референтными социальными группами основных ценностей, идей, идеологием и установок, проистекающих из указанных ксеноморфов:

– внедрение в общественное сознание в сфере общественной нравственности, нравственной идентичности и самоидентификации общества, в сфере семейных устоев и ценностей (отношение к браку, к старшему поколению, к детям и др.) ксеноморфов, призванных разрушать нравственные код и самоидентификацию, нравственно-ценностные системы, традиции и устои общества (народа) и социумов в его составе;

– внедрение в общественное культурное сознание – в сфере культуры, культурной идентичности и самоидентификации общества¹⁵⁷⁶ (через учреждения культуры, театральную систему¹⁵⁷⁷, через телевидение¹⁵⁷⁸ и кинематограф и т.д.) ксеноморфов, призванных разрушать и дискредитировать культурные код и самоидентификацию,

¹⁵⁷⁴ Грамши А. Избранные произведения: В 3 т. Т. 3: Тюремные тетради: Пер. с итал. – М.: Изд. иностранной литературы, 1959. – 565 с. – С. 121.

¹⁵⁷⁵ Lorenz K. La acción de la naturaleza y el destino del hombre [Действие природы и судьба человека]. – Madrid: Alianza Editorial, 1988. – 352 p. Перевод цит. по: Кара-Мурза С.Г. Аномия в России: причины и проявления. – М.: Научный эксперт, 2013. – 56 с. – С. 5.

¹⁵⁷⁶ По Ю.В. Крупнову, «именно разрушение идентификационной сферы человека и поражение его сознания определяет специфику современной малозаметной войны» (Крупнов Ю.В. Россия между Западом и Востоком. Курс Норд-Ост. – СПб.: Нева, 2004. – 384 с.).

¹⁵⁷⁷ См.: Овчинников Е. Майданутый «Театр». Как за российские деньги журнал антироссийскую линию проводит // <http://www.stoletie.ru/kultura/majdanutyj_teatr_389.htm>. – 09.10.2014; Понкин И.В., Евдокимов А.Ю., Слободчиков В.И., Никольский Е.В. Комплексная психолого-культуролого-лингвистическая экспертиза [по постановке «Тангейзер»] // Религия и право. – 2015. – № 3. – С. 45–62.

¹⁵⁷⁸ См.: Ponkine I.V. Sur la haine envers le christianisme sur la télévision [О ненависти к христианству на телевидении] (Français – Italien – Russe). – Moscou: Institut des relations étatiques-confessionnelles et du Droit, 2009. – 112 p.

культурные ценности, традиции и устои общества (народа) и социумов в его составе, разрушить исторически сложившуюся картину распределения национально-культурной идентичности населения страны;

– внедрение в массовое языковое сознание и в систему образования ксеноморфов, призванных разрушать языковую идентичность и языки народов, «зашлаковывать» и частично замещать их матом (к примеру, так называемый «русский мат» этимологически не имеет вообще никакого отношения к русскому языку и является чуждым адгерентным, привнесённым извне и принудительно внедрённым языковым ксеноморфом), инородным суржигом и культурно-сниженным жаргоном, привитие ненависти и пейоративного (уничжительного) отношения к литературному наследию своего народа и к его языковой идентичности;

– внедрение в массовое историческое сознание титульного народа (или нескольких крупнейших народов) ксеноморфов, призванных разрушить это сознание (прежде всего – в части осознания собственной историко-культурной идентичности, нации, этноса со своей историей), массово сформировать в указанном сознании «истуар-симулякры» (модели, идеологемы, лже-«факты», фальшивые причинно-следственные связи и т.д.), навязывать мнимые комплексы вины народов¹⁵⁷⁹;

– внедрение в массовое религиозное сознание титульного народа или нескольких крупнейших народов ксеноморфов, призванных разрушить это сознание (прежде всего – в части привязки своей культурной идентичности и самоидентификации к определённым религиозным корням и традициям), разрушить исторически сложившуюся картину распределения религиозной идентичности населения страны;

– внедрение в массовое правосознание титульного народа или нескольких крупнейших народов ксеноморфов, призванных дискредитировать в глазах населения государственный строй, институты власти и главу государства, разрушать правосознание, формировать крайние формы негативизма в отношении собственной государственности, разрушить комплиментарность народа к своему государству, формировать пейоративное отношение к идее патриотизма¹⁵⁸⁰;

¹⁵⁷⁹ «Нам навязывают искривленные названия, искривленную историю, чтобы мы платили и каялись», – справедливо оценивает такую ситуацию Армен Гаспарян.

Согласно В.Ю. Троицкому, «историческое и национальное беспамятство, массовое невежество и политическая слепота чреваты сокрушающей смутой... Майданом двигали исторические и политические мифы, то есть ненаучные образные представления эмоционально настроенного сознания, включающие тенденциозно подобранные реальные детали и факты, создающие черты правдоподобия, выдаваемого за всю полноту истины, но в сущности истине противоположные... Вслед за тотальной ложью неизбежно следует тотальное повреждение здоровых духовно-нравственных основ жизни общества» (Троицкий В.Ю. Защита русской школы. – М., 2015).

¹⁵⁸⁰ Из официальных документов («общие замечания») по Генеральному плану «Ост» нацистской Германии: «Речь идёт не только о разгроме государства с центром в Москве. Достижение этой исторической цели никогда не означало бы полного решения

2) внедрение псевдокультурных, псевдонравственных, псевдорелигиозных, идеологических, политических и иных ксеноморфов-конструктов:

– формирование и внедрение симулякров-образов гиперболизированной привлекательности и «идеальности» (как эталонного образца для подражания) демократических ценностей, традиций, устоев и институциональных формирований в государстве-акторе; мифологизация и сокрытие действительного положения дел в государстве-акторе;

– культурная экспансия, внедрение псевдокультурных ксеноморфов-конструктов (в том числе в сфере т.н. «популярной культуры»), достижение и обеспечение интроекции референтными социальными группами идеологом ксенофилии и вытекающих из этих конструктов основных культурных кодов, чуждых (инородных) населению государства-объекта и в большинстве случаев даже мало-референтных реальным культурным кодам самого государства-актора, которое просто искусственно спродуцировало и задействует в рамках технологий «мягкой силы» эти ксеноморфные конструкты псевдокультуры; формирование намеренно искажённой детской игровой воспитательной среды и образовательной среды, призванных сформировать условия для строительства «новой нации» («нациестроительства»);

– религиозная экспансия, внедрение и навязывание (под прикрытием заведомо искажённой интерпретации свободы вероисповедания) инородных и чуждых для данной территории и для её населения религиозных и псевдорелигиозных ксеноморфов-конструктов, достижение и обеспечение интроекции референтными социальными группами связанных с этими конструктами религиозных кодов, чуждых населению государства-объекта (в том числе – через принудительный экспорт агрессивных асоциальных религиозных сект, как это осуществляют США с поставками и политическим прикрытием целого ряда произведённых на территории США асоциальных религиозных сект в отношении России и

проблемы. Дело заключается скорей всего в том, чтобы разгромить русских как народ, разобщить их. Только если эта проблема будет рассматриваться с биологической (в особенности с расово-биологической) точки зрения и если в соответствии с этим будет проводиться немецкая политика в восточных районах, появится возможность устранить опасность, которую представляет для нас русский народ... Важно, чтобы на русской территории население в своём большинстве состояло из людей примитивного полуевропейского типа. Оно не доставит много забот для германского руководства. Эта масса расово неполноценных, тупых людей нуждается, как свидетельствует вековая история этих областей, в руководстве... Для нас, немцев, важно ослабить русский народ в такой степени, чтобы он не был больше в состоянии помешать нам установить немецкое господство в Европе. Этой цели мы можем добиться вышеуказанными путями...» (Przegląd Zachodni. – 1958. – № 2. – С. 347–369; Военно-исторический журнал. – 1960. – № 1. – С. 89–98. Пер. с нем.: Великая Отечественная война. 1941–1945. – М.: Олма-Пресс, 2005. – 512 с. – С. 104).

других европейских государств); формирование и внедрение симулякров-моделей государственно-конфессиональных отношений, выгодных государству-актору (притом что такие модели могут даже не иметь референций реальному современному или историческому опыту какого-то конкретного государства, а являться искусственным продуктом идеологического конструирования);

– внедрение ксеноморфов-конструктов, призванных подменить собой традиционные нравственные устои, нравственно-мировоззренческие традиции, ценности и установки в общественном сознании и общественной жизни населения государства-объекта (навязывание педофилии и прочих сексуальных перверсий¹⁵⁸¹, гомо-«браков» и гомо-«усыновлений»¹⁵⁸² как форм допускаемой и поощряемой деятельности и даже как форм «продвинутого» образа жизни и др.);

3) содействие формированию условий и детерминантов критического для устойчивости государства роста значений линейки рисков государственного управления – максимально возможно болезненных для государства; создание механизмов постоянного протестного дестабилизирующего процесса и систематического проведения агрессивных антигосударственных кампаний в СМИ («беспокоящий огонь»);

4) реализация комплекса мер по дезинтеграции и разрушению единства и солидарности полиэтничного общества в государстве-объекте, позитивных межсоциумных (в том числе межэтнических и межрелигиозных) связей в этом обществе, в том числе через систематическое и массированное оскорбление религиозных и национальных чувств и унижение человеческого достоинства (по признакам отношения к религии или национальности) лиц титульного и ряда других крупнейших народов государства-объекта, через провоцирование и стимулирование межрелигиозных и межнациональных конфликтов;

5) принятие мер по достижению дипломатическими средствами (подкреплёнными подкупом национальных элит, ведущих экспертов и ключевых менеджеров среднего звена) редуцирования суверенитета государства и деволуции его части в пользу (под управление) международных организаций (в том числе – так называемого глобального правительства) или межгосударственных союзов или непосредственно государства-актора;

¹⁵⁸¹ См.: Понкин И.В. Половое воспитание школьников в России. Материалы к оценке ситуации // Гражданско-правовая, конституционно-правовая и уголовно-правовая охрана нравственности: Сб. / Отв. ред. и сост. М.Н. Кузнецов, И.В. Понкин. – М.: Институт государственно-конфессиональных отношений и права, 2009. – 704 с. – С. 230–334.

¹⁵⁸² См.: Понкин И.В., Михалева Н.А., Кузнецов М.Н. О нарушениях прав детей при их «усыновлении» гомосексуальными союзами (однополыми партнёрствами). Доклад // <<http://www.strasbourg-reor.org/?topicid=1068>>.

6) формирование контroversивного «параллельного государства» в рамках суверенной территории государства-объекта с опорой на действующие на его территории «колонны» и «группы» влияния (идеологически или религиозно мотивированных «инсургентов»);

7) применение иностранными государствами-актерами технологий управляемого хаоса для ослабления и разрушения государственности в государстве-цели¹⁵⁸³; создание идеологических, организационных и иных условий для построения на месте старого государства-объекта государства «новой реальности» с необратимо, терминально трансформированным социумом.

Технологии «мягкой силы» направлены своим воздействием как на всё население страны в целом, так и на национальные элиты. «Поглощение элит из враждебных групп приводит к обезглавливанию этих групп и к их разрушению нередко на очень долгий период», – писал Антонио Грамши¹⁵⁸⁴.

Очевидно, что выбор наиболее эффективных инструментов «мягкой силы» в значительной мере предопределяется произведённым стратегическим целеполаганием, планированием и программированием при задействовании технологий «мягкой силы», а также зависит от политического, социально-экономического и информационно-культурного состояния государства, являющегося объектом приложения указанных технологий, его возможностей и ресурсов, наличия потенциальных агентов проведения интересов государства-актера на территории государства-объекта.

Эффективность применения технологий «мягкой силы» зависит от отработанности таких технологий уполномоченными органами государства-актера и/или привлекаемыми ими частными компаниями.

Более того, технологии «мягкой силы» могут задействоваться в отношении конкретного государства-объекта не только активно (как это реализовывали США в отношении России и Украины в течение многих последних десятилетий), но и пассивно (в «тлеющем», или, иначе, «спящем» режиме) – посредством реализации соответствующих мер для создания «закладок» на будущее, на среднесрочную или долгосрочную перспективу.

¹⁵⁸³ Лепский В.Е. Технологии управляемого хаоса – оружие разрушения субъектности развития // Информационные войны. – 2010. – № 4. – С. 69–78; Лепский В.Е. Эволюция представлений об управлении (методологический и философский анализ). – М.: Когито-Центр, 2015. – 107 с. – С. 66–79.

¹⁵⁸⁴ Грамши А. Избранные произведения: В 3 т. Т. 3: Тюремные тетради: Пер. с итал. – М.: Изд. иностранной литературы, 1959. – 565 с. – С. 345.

Применение технологий «мягкой силы» негосударственными субъектами

Технологии «мягкой силы» могут применяться не только враждебными иностранными государствами и их спецслужбами, но и другими субъектами.

Государство-актор может использовать мягкую силу не только непосредственно, но и через многосторонние институты как способ принуждения других государств, например, к созданию военных союзов. Таким образом, «мягкая сила» может использоваться для манипулирования другими субъектами международных отношений¹⁵⁸⁵.

Существует также мнение о том, что действие и последствия применения «мягкой силы» являются более значительными, если она применяется негосударственными субъектами, поскольку прямое применение «мягкой силы» государством зачастую может вызывать недоверие и отторжение у целевой аудитории¹⁵⁸⁶.

Этому способствует то, что в век глобальной информации приобретают всё большее значение негосударственные субъекты применения мягкой силы, такие, как некоммерческие организации, университеты, фонды, религиозные организации, чья деятельность не всегда может согласовываться с государственными планами по применению «мягкой силы»¹⁵⁸⁷.

В качестве примера можно также привести деятельность террористических организаций.

Крупные международные террористические организации, как правило, используют в своей деятельности, направленной против конкретных государств, именно жёсткую силу, однако и «мягкая сила», применяемая ими в тех же целях, является столь же опасной¹⁵⁸⁸. И дело даже не в том, что, как пишет Дж.С. Най-мл., успех деятельности террористических организаций существенно зависит от возможностей применения ими мягкой силы в целях получения поддержки масс

¹⁵⁸⁵ Saleh L. Soft Power, NGOs, and the US War on Terror [Мягкая сила, неправительственные организации и война США против террористов] // Theses and Dissertations of the University of Wisconsin Milwaukee. – 2012, December. – Paper 66. – 311 p. – P. 28.

¹⁵⁸⁶ Persuasion and Power in the Modern World [Убеждение и власть в современном мире] / The Select Committee on Soft Power and the UK's Influence // <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldsoftpower/150/150.pdf>>. – 155 p. – P. 41.

¹⁵⁸⁷ Nye, Jr. J.S. Soft Power and Higher Education [Мягкая сила и высшее образование] // <<https://net.educause.edu/ir/library/pdf/ffpiu043.pdf>>. – 60 p. – P. 49.

¹⁵⁸⁸ Dealing With Today's Asymmetric Threat to U.S. and Global Security [Работа с современными асимметричными угрозами США и глобальной безопасности] / Symposium Three: Employing Smart Power / CACI International Inc. // <http://asymmetricthreat.net/docs/asymmetric_threat_3_paper.pdf>. – 2009. – 36 p. – P. 10.

населения¹⁵⁸⁹. Террористические организации могут формировать зависимость и лояльность населения конкретного региона посредством оказания необходимых населению услуг, таких, как, например, услуги в сфере здравоохранения, образования и социального обеспечения, которые не в силах частично или полностью обеспечить соответствующие органы государственной власти. Соответственно, получатели этих услуг могут воспринимать организации, предоставляющие такие блага, сугубо положительно¹⁵⁹⁰.

Вместо выводов

Применение «мягкой силы» является всегда **преэмптивным**.

Задействование вышеописанных технологий «мягкой силы» (агрессивной составляющей) в отношении государства-объекта обоснованно может интерпретироваться как осуществление в отношении него необъявленной войны (преэмптивной войны).

¹⁵⁸⁹ Nye, Jr. J.S. Soft Power and Higher Education [Мягкая сила и высшее образование] // <<https://net.educause.edu/ir/library/pdf/ffpiu043.pdf>>. – 60 p. – P. 50.

¹⁵⁹⁰ Dealing With Today's Asymmetric Threat to U.S. and Global Security [Работа с современными асимметричными угрозами США и глобальной безопасности] / Symposium Three: Employing Smart Power / CACI International Inc. // <http://asymmetricthreat.net/docs/asymmetric_threat_3_paper.pdf>. – 2009. – 36 p. – P. 10.

§ 17.2. Концепт преземптивной войны

Русские – традиционно боеспособная нация.
Маргарет Тэтчер. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира

Понятие «преэмпция»

Термины «преэмпция» (франц. – «*préemption*»; англ. – «*preemption*») и «преэмптивный» (франц. – «*préemptif*» или «*préemptive*»; англ. – «*preemptive*») сегодня относятся к числу относительно новых терминов, тем не менее, позволяющих релевантно описывать новую реальность, не укладывающуюся в рамки ранее известных и широко применявшихся моделей описания международных отношений.

Термин «преэмпция» является собирательным, охватывая множество разнообразных действий, и полисемичным, имея множество значений.

В межгосударственных и международных отношениях и в международной политике преэмпция означает опережающий захват или иное силовое действие на опережение¹⁵⁹¹.

Карл Мюллер, Джэсен Кастилло, Форрест Морган и др. отмечают, что преземптивные атаки основаны на убеждённости в том, что противник собирается атаковать и что нанести удар первым лучше, чем позволить сделать это противнику. Применение такой концепции может быть привлекательным, поскольку позволяет одержать, скорее, победу, чем поражение, либо, по крайней мере, снизить разрушительное воздействие конфликта на субъекта, реализующего преземптивные действия¹⁵⁹².

Понятие преземпции – это далеко не синоним понятия превенции.

Согласно обоснованному суждению Ю.В. Крупнова, «преэмптивность необходимо отличать от превентивности. Слово «преэмпция» происходит от латинского «покупаю», т.е. покупаю наперёд: в английском это слово обычно означает «преимущественное право на

¹⁵⁹¹ *Комлева Н.А.* Преземптивная война как технология ресурсного передела мира // *Пространство и время.* – 2012. – № 2. – С. 28–33; *Ивашов Л.Г.* Сегодня главным объектом в войне становится властвующая элита // <http://primerussia.ru/interview_posts/172>. – 22.04.2013; *Кочнев И.П., Шумов В.В.* Концепция преземптивной войны и пограничная безопасность государства // XII Всероссийское совещание по проблемам управления ВСПУ-XII (Москва, 16–19.06.2014): Труды. – М.: Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, 2014. – 9616 с. – С. 6213–6219. – С. 6213.

¹⁵⁹² *Mueller K.P., Castillo J.J., Morgan F.E., Pegahi N., Rosen B.* Striking first: Preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy [Ударить первым: Преземптивная и превентивная атака с точки зрения национальной политики США]. – Santa Monica: RAND, 2006. – xxxi; 311 p. – P. xi–xii.

покупку” или “завладевать раньше других” и в американской практике “приобретение преимущественного права на покупку государственной земли”. А слово “превентивный” происходит от латинского “*venio*” – “прихожу”, т.е. раньше приходит на место или успевать что-то сделать раньше, предотвращать. И смысл преэмпции, таким образом, не в предотвращении (как превенции) и не в абстрактном опережении, а в прямом смысле в захвате... Преэмптивность является во всех отношениях революционной идеей, которая не только обосновывает перевороты и смены режимов буквально в любой точке Земного шара, но и перевороты в системах рассуждения и права»¹⁵⁹³.

Нет смысла отрицать новизну слова «преэмпция», но феномен (или, точнее, метод действий), им отражаемый, едва ли является столь уж новым. В мировой истории было немало примеров, вполне подпадающих под это понятие.

Применительно к межгосударственным и международным отношениям, к сферам государственной внешней политики, сферам государственных переворотов, войн и военных конфликтов, согласно нашей авторской дефиниции, **преэмпция** – это концепт (подход, метод) и мотив (оправдание и объяснение) самостоятельных активных прекурсивно-упреждающих и опережающих действий в отношении антагониста (контрагента, противника, жертвы, цели) – объекта приложения таких действий, притом что

– действия мотивируются и обосновываются (оправдываются) реальными или мнимыми (в том числе предумышленно ложно манифестируемыми) в неблизком или отложенном будущем критическим обострением противоречий и столкновений интересов с антагонистом или критическим обострением угроз (наличием реальных или мнимых интенций создать такие угрозы), проистекающих от антагониста, исходя из их прогностической оценки или исходя из трактовки собственных текущих или перспективных интересов в отношении объекта приложения таких действий;

– действия (по блокированию действий антагониста, подрыву его возможностей, нанесению ему ущерба, его дезорганизации и разрушению, захвату его территорий и имущества, нанесению ущерба его репутации), как правило, характеризуются несоразмерным превышением размера силы таких действий и реализуемого ими ущерба для объекта приложения таких действий в сравнении с параметрами прогнозируемых реальных или мнимых угроз и ущерба со стороны антагониста.

Преэмпция предполагает не столько превентивность (как, например, превенцию агрессивных действий противника), сколько упреждение и

¹⁵⁹³ Крупнов Ю.В. Преэмптивная война // <http://www.kroupnov.ru/5/30_1.shtml>. – 16.06.2003.

пресечение сколько-нибудь эффективных возможностей (государства-объекта, государства-жертвы) в будущем защищаться от запланированных агрессивных в отношении него действий со стороны государства-актора, разрушение возможностей резистентности и резильентности государства-жертвы к агрессивным враждебным действиям государства-актора.

Понятие и генезис концепта преземптивной войны

Релевантного общепризнанного определения понятия «преземптивная война» не существует. Вместе с тем, встречающиеся в научной литературе определения этого понятия являются достаточно схожими, отличаясь, главным образом, лишь степенью и полнотой раскрытия сути данного понятия. Приведем несколько примеров.

По Томасу Ли, преземптивную войну можно охарактеризовать как субъективно обоснованную необходимость прибегнуть к войне в рамках упреждающего применения самообороны¹⁵⁹⁴.

Дэн Рейтер указывает, что война может рассматриваться в качестве преземптивной, если она разворачивается, в первую очередь, из-за предположения нападающего о том, что он сам может оказаться целью вооружённого нападения в краткосрочной перспективе¹⁵⁹⁵.

По мнению Авишага Гордона, преземптивная война – это собирательный термин для обозначения различных действий, направленных на упреждение и перехват, которые предпринимаются государством с целью обеспечения защиты его граждан от опасности иностранного нападения¹⁵⁹⁶.

На самом общем уровне понимания преземптивная война логически предполагает наличие одновременной способности обоих государств начать атаку, а также своего рода паритета в отношении наступательных возможностей, где надвигающаяся угроза агрессии со стороны одного государства нейтрализуется, в свою очередь, агрессией и нападением со стороны другого государства. Такая способность начать нападение требует

¹⁵⁹⁴ Lee T.H. *International Law, International Relations Theory, and Preemptive War: The Vitality of Sovereign Equality Today* [Международное право, теория международных отношений и преземптивная война: жизненность суверенного равенства сегодня] // *Law and Contemporary Problems*. – 2004, Autumn. – Vol. 67. – № 4. – P. 147–167. – P. 158.

¹⁵⁹⁵ Reiter D. *Exploding the Powder Keg Myth: Preemptive Wars Almost Never Happen* [...Преземптивные войны почти никогда не случаются] // *International Security*. – 1995, Fall. – Vol. 20. – № 2. – P. 5–34. – P. 6.

¹⁵⁹⁶ Gordon A. «Purity of Arms», «Preemptive War» and «Selective Targeting» in the Context of Terrorism: General, Conceptual, and Legal Analyses [«Чистота оружия», «Преземптивная война» и «Селективный таргетинг» в контексте терроризма: общий, концептуальный и правовой анализ] // *Studies in Conflict & Terrorism*. – 2006. – Vol. 29. – Issue 5. – P. 493–508. – P. 496.

наличия наступательных вооружений с обеих сторон, а, кроме того, такая атака должна быть неминуемой¹⁵⁹⁷.

По мнению Дэна Рейтера, преэмптивная война может иметь место в том случае, когда государство считает, что, в противном случае, в определённой перспективе (которая, как правило, составляет несколько лет) оно может пострадать ввиду возрастающей своей стратегической слабости¹⁵⁹⁸.

В самой основе концепции преэмптивной войны лежит парадигма, согласно которой государство может быть поставлено в такие ситуации, когда имеет место неопределённость намерений других таких государств, т.е. так называемая «дилемма безопасности». Иными словами, государство вынуждено предполагать, что государства, являющиеся его противниками, руководствуются наиболее неблагоприятными для него намерениями, поскольку ошибка в догадке стоит выживания этого государства¹⁵⁹⁹.

Истоки возникновения концепции «преэмптивной войны» могут быть прослежены к так называемому делу Каролины – пограничному инциденту с участием США и Канады в 1837 году¹⁶⁰⁰.

Становление данной концепции происходило несколько позже.

Как отмечает Эрсун Н. Куртулус, концепция «преэмптивной войны» получила своё развитие в период Холодной войны и является в определённой степени продуктом стратегического ядерного мышления¹⁶⁰¹. Как отмечает Дэн Рейтер, концепция преэмптивной войны представляет собой не военную теорию, а, скорее, инструмент прогнозирования войн с помощью различных теоретических подходов¹⁶⁰².

После начала 2000-х годов подходы к определению концепции преэмптивной войны несколько изменились благодаря США¹⁶⁰³. В течение

¹⁵⁹⁷ Kurtulus E.N. The Notion of a «Pre-emptive War»: the Six Day War Revisited [Понятие «преэмптивная война»: Новый взгляд на Шестидневную войну] // Middle East Journal. – 2007, Spring. – Vol. 61. – № 2. – P. 220–238. – P. 225.

¹⁵⁹⁸ Reiter D. Exploding the Powder Keg Myth: Preemptive Wars Almost Never Happen [...Преэмптивные войны почти никогда не случаются] // International Security. – 1995, Fall. – Vol. 20. – № 2. – P. 5–34. – P. 6–7.

¹⁵⁹⁹ Lee T.H. International Law, International Relations Theory, and Preemptive War: The Vitality of Sovereign Equality Today [Международное право, теория международных отношений и преэмптивная война: жизненность суверенного равенства сегодня] // Law and Contemporary Problems. – 2004, Autumn. – Vol. 67. – № 4. – P. 147–167. – P. 158.

¹⁶⁰⁰ Kurtulus E.N. The Notion of a «Pre-emptive War»: the Six Day War Revisited [Понятие «преэмптивная война»: Новый взгляд на Шестидневную войну] // Middle East Journal. – 2007, Spring. – Vol. 61. – № 2. – P. 220–238. – P. 222.

¹⁶⁰¹ Kurtulus E.N. The Notion of a «Pre-emptive War»: the Six Day War Revisited [Понятие «преэмптивная война»: Новый взгляд на Шестидневную войну] // Middle East Journal. – 2007, Spring. – Vol. 61. – № 2. – P. 220–238. – P. 223.

¹⁶⁰² Reiter D. Exploding the Powder Keg Myth: Preemptive Wars Almost Never Happen [...Преэмптивные войны почти никогда не случаются] // International Security. – 1995, Fall. – Vol. 20. – № 2. – P. 5–34. – P. 6.

¹⁶⁰³ Shue H. Preemptive War [Преэмптивная война] // Encyclopedia of War. First Edition / Ed. by Gordon Martel. – Hoboken (New Jersey): Blackwell Publishing, 2012.

последнего десятилетия концепция «преэмптивной войны» нередко употребляется во взаимосвязи с так называемой «доктриной Буша», формулирующей «право» на преэмптивные военные действия не для всех государств, а исключительно только для США.

Преэмптивная война и превентивная война, внезапная война и иные схожие концепты

В настоящее время сохраняется путаница в подходах к интерпретации понятия преэмптивной войны. Нередко данное выражение рассматривается как синонимичное таким выражениям, как «превентивная война», «ненамеренная война» и т.д., что, по мнению Эрсун Куртулуса, вероятно, является следствием того, что все эти концепты не введены в оборот каким-либо точным образом¹⁶⁰⁴. А есть ещё «гибридные», «иррегулярные», «ассиметричные», «нечёткие» войны...

Обоснованно обратиться к вопросу о корреляции понятий преэмптивной войны, превентивной войны и внезапной войны, а также иных понятий, которые, на первый взгляд, могут представляться если не синонимичными, то схожими или пересекающимися.

Чаще всего рассматриваются как схожие понятия преэмптивной войны и превентивной войны.

В научной литературе соотношений таких понятий толкуется разным образом¹⁶⁰⁵.

Преэмптивная война и превентивная война длительное время считались совершенно разными понятиями, но именно администрация Джорджа Буша и Ричарда Чейни (2001–2008) решила назвать превентивную войну «преэмпцией»¹⁶⁰⁶.

Согласно нашей концепции, **в отличие от превентивного нападения**, когда угроза нападения противника реальна и неизбежна (исходя из неопровержимого основания считать, что нападение противника надвигается и неизбежно) и когда реализуется стремление нанести удар первым, а не вторым, **преэмптивное нападение** имеет в основе своего

¹⁶⁰⁴ Kurtulus E.N. The Notion of a «Pre-emptive War»: the Six Day War Revisited [Понятие «преэмптивная война»: Новый взгляд на Шестидневную войну] // Middle East Journal. – 2007, Spring. – Vol. 61. – № 2. – P. 220–238. – P. 223.

¹⁶⁰⁵ Shue H. Preemptive War [Преэмптивная война] // Encyclopedia of War. First Edition / Ed. by Gordon Martel. – Hoboken (New Jersey): Blackwell Publishing, 2012. Reiter D. Exploding the Powder Keg Myth: Preemptive Wars Almost Never Happen [...Преэмптивные войны почти никогда не случаются] // International Security. – 1995, Fall. – Vol. 20. – № 2. – P. 5–34. – P. 6–7. Mueller K.P., Castillo J.J., Morgan F.E., Pegahi N., Rosen B. Striking first: Preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy [Ударить первым: Преэмптивная и превентивная атака с точки зрения национальной политики США]. – Santa Monica: RAND, 2006. – xxxi; 311 p. – P. xii.

¹⁶⁰⁶ Shue H. Preemptive War [Преэмптивная война] // Encyclopedia of War. First Edition / Ed. by Gordon Martel. – Hoboken (New Jersey): Blackwell Publishing, 2012.

мотивирования и обоснования существенно более отложенную и неявную (или вообще мнимую) угрозу, стремление развязать войну раньше через упреждение возможной в будущем реализации этой отложенной или ожидаемо возникающей угрозы.

Рассмотрим также соотношение понятий «преэмптивная война» и «внезапная война».

Дэн Рейтер пишет, что внезапная война, внезапное нападение предполагают, что государство-цель (жертва) такого нападения не была об этом предупреждена. Преэмптивные нападения зачастую являются внезапными, но не все внезапные нападения являются преэмптивными, так как государство может прибегнуть к внезапному нападению по причинам, отличным от необходимости применения самообороны, например, при преследовании экспансионистских целей¹⁶⁰⁷.

Примерами внезапных нападений являются нападения Германии на Польшу в 1939 году и на СССР в 1941 году, нападение Японии на США в 1941 году.

В целом, выделяют следующие виды первого удара: 1) преэмптивный; 2) превентивный; 3) агрессивный¹⁶⁰⁸. Разницу между этими терминами обуславливают некоторые содержательные нюансы.

Также существует такое понятие, как преэмптивная мобилизация, которая не обязательно влечёт за собой преэмптивное нападение и концептуально от него отличается, однако может повышать перспективные шансы развития войны¹⁶⁰⁹.

Нанесение преэмптивного удара (развязывание преэмптивной войны) существенно отличается от преэмптивной деятельности¹⁶¹⁰.

¹⁶⁰⁷ *Reiter D.* Exploding the Powder Keg Myth: Preemptive Wars Almost Never Happen [...Преэмптивные войны почти никогда не случаются] // *International Security*. – 1995, Fall. – Vol. 20. – № 2. – P. 5–34. – P. 7.

¹⁶⁰⁸ *Kurtulus E.N.* The Notion of a «Pre-emptive War»: the Six Day War Revisited [Понятие «преэмптивная война»: Новый взгляд на Шестидневную войну] // *Middle East Journal*. – 2007, Spring. – Vol. 61. – № 2. – P. 220–238. – P. 223.

¹⁶⁰⁹ *Reiter D.* Exploding the Powder Keg Myth: Preemptive Wars Almost Never Happen [...Преэмптивные войны почти никогда не случаются] // *International Security*. – 1995, Fall. – Vol. 20. – № 2. – P. 5–34. – P. 7.

¹⁶¹⁰ *Mueller K.P., Castillo J.J., Morgan F.E., Pegahi N., Rosen B.* Striking first: Preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy [Ударить первым: Преэмптивная и превентивная атака с точки зрения национальной политики США]. – Santa Monica: RAND, 2006. – xxxi; 311 p. – P. xii.

Преземптивная агрессия в форме организации, содействия, обеспечения, осуществления государственного переворота

Нередко преземптивные действия заключаются в организации и осуществлении государством-актором государственного переворота в государстве-жертве.

Согласно Н.А. Комлевой, в этом смысле рассматриваемого понятия «технология преземптивной войны» включает три этапа: 1) *“regime change”* – смена режима; 2) *“nation building”* – строительство нации; 3) *“remaking the country”* – реновация страны». Преземптивная война «не ограничивается собственно военной фазой, но предполагает масштабное применение невооружённого (экономического, политического, идеологического) насилия по отношению к целым народам и региональным сообществам»¹⁶¹¹.

Факторы, способствующие развитию преземптивной войны

Эрсун Куртулус выделяет следующие условия, которые должны быть соблюдены для того, чтобы нанесенный удар мог рассматриваться как преземптивный:

– наличие острого кризиса между государствами, а также приведение вооружённых сил обоих государств в состояние повышенной готовности;

– наличие у обоих государств наступательных вооружений, обладающих определённой степенью уязвимости;

– жёсткий стратегический паритет между ними в отношении их наступательных возможностей¹⁶¹².

Как указывает Дэн Рейтер, существуют следующие основные теории о причинах развития войны, согласно которым преземпция является путём, ведущим к развитию войны:

– спиральная модель, согласно которой отношения между государствами зачастую характеризуются возрастающими спиралями вражды и страха и которая используется как объяснение динамики международных кризисов, а предполагаемым исходом спирали в кризис является преземптивная война;

– модель, основанная на балансе нападения и обороны, согласно которой развитие войны более вероятно тогда, когда нападение рассматривается государствами как преимущество на поле боя, а также как

¹⁶¹¹ Комлева Н.А. Преземптивная война как технология ресурсного передела мира // Пространство и время. – 2012. – № 2. – С. 28–33. – С. 29–30.

¹⁶¹² Kurtulus E.N. The Notion of a «Pre-emptive War»: the Six Day War Revisited [Понятие «преземптивная война»: Новый взгляд на Шестидневную войну] // Middle East Journal. – 2007, Spring. – Vol. 61. – № 2. – P. 220–238. – P. 225.

являющееся более выгодным, чем оборона, в том числе – с точки зрения соответствующих финансовых затрат. Согласно одному из подходов к концепции преэмптивной войны, вероятность развития таких войн становится выше тогда, когда государства полагают, что другие государства являются враждебными по отношению к ним и представляют для них неминуемую военную угрозу¹⁶¹³.

Одним из тех факторов, которые могут привести к развитию преэмптивной войны, по мнению ряда авторов, также является переоценка военных мощностей противника, то есть восприятие надвигающегося сильного сдвига в балансе могущества в пользу противника. Ошибочное восприятие потенциала противника обуславливает мотивацию для преэмптивного нападения, то есть появляется уверенность в том, что чем скорее совершить преэмптивное нападение, тем выше будут шансы на победу. Мотивацию для преэмптивного нападения также могут составлять краткосрочные изменения в тактическом преимуществе. При этом в истории также известны примеры ошибочного восприятия тактического преимущества и развязывания преэмптивной войны¹⁶¹⁴.

Преэмптивная война в рамках международного права

Статья 51 Устава Организации Объединённых Наций устанавливает, что «настоящий Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооружённое нападение на Члена Организации, до тех пор пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности. Меры, принятые Членами Организации при осуществлении этого права на самооборону, должны быть немедленно сообщены Совету...»¹⁶¹⁵.

Как отмечает Дитрих Мерсуик, государство, действуя в рамках статьи 51 Устава ООН, которую этот автор расширительно интерпретирует, вправе применять меры по самообороне в виде нанесения преэмптивного удара только в том случае, если более не имеется достаточно времени для того, чтобы ожидать принятия необходимых мер Советом Безопасности ООН. При этом именно это государство должно впоследствии предоставить

¹⁶¹³ *Reiter D.* Exploding the Powder Keg Myth: Preemptive Wars Almost Never Happen [...Преэмптивные войны почти никогда не случаются] // *International Security*. – 1995, Fall. – Vol. 20. – № 2. – P. 5–34. – P. 8–9.

¹⁶¹⁴ *Cashman G.* What Causes War? An Introduction to Theories of International Conflict [Что вызывает войну? Введение в теории международного конфликта]. – Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2013. – 620 p. – P. 101–102.

¹⁶¹⁵ Устав ООН // <<http://www.un.org/ru/charter-united-nations/>>.

необходимые убедительные доказательства того, что нападение со стороны другого государства было неизбежным¹⁶¹⁶.

И только Совет Безопасности ООН вправе принимать решения о том, находится ли под угрозой состояние мира и следует ли принимать военные меры. Оставление определения этого вопроса полностью на усмотрение самих государств может привести к негативным последствиям, поскольку в настоящее время, в эпоху глобализации, к тому же когда такое явление, как терроризм, носит универсальный характер, у многих государств есть основания чувствовать и предполагать угрозу в отношении себя от других субъектов международного права. И если каждое государство будет иметь право принимать меры в порядке самообороны в ответ на такие угрозы, это приведёт к ослаблению функций Совета Безопасности ООН. К тому же, если нарушение запрета на применение силы станет зависеть от субъективной оценки отдельных государств, такой запрет впоследствии просто перестанет существовать¹⁶¹⁷.

По мнению Джона Митчелла, применение концепции преземптивной войны противоречит теории общественного договора, согласно которой население передает (делегировать) своё право самостоятельно устанавливать законы для себя самих же (для самого этого населения) в обмен на гарантии того, что государство будет защищать их от серьёзных рисков фатального нападения на них; и неверно предполагать, что те же основатели, которые приняли теорию общественного договора для своего правительства, наделили бы его правом нападать на других за пределами государства, когда нет непосредственной угрозы¹⁶¹⁸.

Безнравственность концепта преземптивной войны

Преземптивные действия всегда асимметричны и неадекватны.

Применительно к межгосударственным и международным отношениям, к сфере государственных переворотов, войн и военных конфликтов преземпция (в отличие от превенции) является крайне безнравственным и опасным концептом (подходом, методом), поскольку нередко преземптивные действия совершенно неадекватны угрозам, позиционируемым в качестве основания и обоснования применения преземптивных действий. Более того, всё чаще термином «преземпция»

¹⁶¹⁶ *Murswiek D.* The American Strategy of Preemptive War and International Law [Американская стратегия преземптивной войны и международного права] // *Institute of Public Law – Papers and Preprints.* – 2003, March. – 33 p. – P. 7.

¹⁶¹⁷ *Murswiek D.* The American Strategy of Preemptive War and International Law [Американская стратегия преземптивной войны и международного права] // *Institute of Public Law – Papers and Preprints.* – 2003, March. – 33 p. – P. 7–8.

¹⁶¹⁸ *Mitchell J.B.* «Preemptive War»: Is It Constitutional? [Преземптивная война – это конституционно?] // *Santa Clara Law Review.* – 2004. – Vol. 44. – № 2. – P. 497–527. – P. 506.

прикрывается сопряжённая с дерзостью и ложью гипертрофированная наглость (отражаемая понятием «щупца» в одном из его значений) в межгосударственных и международных отношениях, собственные выражено агрессивные, очевидно захватнические интенции.

И.С. Аксаков (1823–1886) писал: «Если, например, поднимается свист и гам по поводу властолюбия и завоевательной похоти России, знайте, что какая-либо западноевропейская держава готовит бесовнейший захват чьей-либо чужой земли, – славянской или иной, но такой захват, который прямо вредит интересам нашим или дружественных нам единоплеменников»¹⁶¹⁹ (само наличие этого высказывания удивительным образом отрицается российскими ультра-либералами). По Маргарет Тэтчер, «когда демократические страны начинают войну, они, вполне естественно, ссылаются на высшие моральные принципы»¹⁶²⁰.

Реально преэмптивные действия могут и не быть во взаимосвязи с экспектативно позиционируемыми и оцениваемыми действиями жертвы.

По словам Дэна Рейтера, сущность преэмптивной войны нередко заключается в том, что её мотивы обусловлены страхом, а не стремлением получить таким путём какие-либо блага¹⁶²¹.

«Все успешные войны человечества, господа, были упреждающими войнами», – заявил 12.12.1944 преступник Адольф Гитлер¹⁶²². Его подчинённый Мартин Древес позже писал: «Первой жертвой войны является правда. Посему все последующие её факты будут учитываться и оцениваться только с точки зрения победителя»¹⁶²³. Ещё лучше обо всём этом написал Артур Понсонби в 1928 году в его книге «Ложь во время войны»¹⁶²⁴. Сегодня это называется «правдой победителя» и «юстицией победителя» в преэмптивной войне. Например, той, за которую в США давали полуофициальную медаль «За победу в холодной войне» (англ. – Cold War Victory Medal)...

¹⁶¹⁹ Аксаков И.С. Политическое обозрение (статья в газете «Русь», 1880, октябрь, № 3) // Сочинения И.С. Аксакова. Славянский вопрос 1860–1886. Статьи изъ «Дня», «Москвы», «Москвича» и «Руси». Ръчи въ Славянскомъ Комитетъ въ 1876, 1877 и 1878. – М.: Тип. М.Г. Волчанинова (бывш. Н. Н. Лаврова и Ко), 1886.

¹⁶²⁰ Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира: Пер. с англ. 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 504 с. – С. 61.

¹⁶²¹ Reiter D. Exploding the Powder Keg Myth: Preemptive Wars Almost Never Happen [...Преэмптивные войны почти никогда не случаются] // International Security. – 1995, Fall. – Vol. 20. – № 2. – P. 5–34. – P. 6.

¹⁶²² Цит. по: Vagts A. Defense and Diplomacy: The Soldier and the Conduct of Foreign Relations [Оборона и дипломатия: солдат и поведение в международных отношениях]. – New York: King's Crown Press, 1956. – P. 267.

¹⁶²³ Drewes M. Luftwaffe 39–45 [Люфтваффе в 1939–1945 гг.] // <<http://www.luftwaffe39-45.historia.nom.br/ases/drewes.htm>>.

¹⁶²⁴ Ponsonby A. Falsehood in wartime [Ложь во время войны]. – London, 1928.

По словам Дина Эйчисона, «то, что проходит в качестве этических стандартов государственной политики в сфере иностранных дел, представляет собой сборник морализмов, максим и лозунгов, которые никак не помогают и не руководят, но только запутывают решения»¹⁶²⁵. Согласно Гарольду Николсону, «не существует такой вещи, как международная мораль»¹⁶²⁶. Им вторит Эдуард Халетт Карр: «Место морали в международной политике является наиболее неясной и сложной проблемой»¹⁶²⁷.

Неслучайно Генри Уоттон дал определение дипломата как «добропорядочного человека, посланного за границу, чтобы лгать от имени своей страны»¹⁶²⁸.

А потому преземптивные действия, к сожалению, будут реализовываться во всём мире и далее...

¹⁶²⁵ *Acheson D. Ethics in International Relations Today* [Этика в международных отношениях сегодня] // *Vital Speeches of the Day*. – 1965. – Vol. 31. – Issue 8. – P. 226–227.

¹⁶²⁶ *Nicolson H. Diplomacy* [Дипломатия]. – London: Oxford University Press, 1950.

¹⁶²⁷ *Carr E.H. The Twenty Years' Crisis, 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations* [Двадцатилетний кризис 1919–1939 годов: Введение в изучение международных отношений]. – New York: Harper Torchbooks, 1964. – P. 146.

¹⁶²⁸ *Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира*: Пер. с англ. 2-е изд. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 504 с. – С. 18–19.

§ 17.3. Понятие военного переворота

Согласно Ш.А. Туре, понятие «**военный переворот**» отражает незаконный, неконституционный, преимущественно насильственный (как правило, за счёт использования вооружённой силы и применения методов насилия) захват (или попытку захвата) власти (у гражданского или военного режима) высшей государственной власти армией, отдельными армейскими частями или организованной группировкой лиц из числа военнослужащих или полицейских служащих, служащих органов безопасности, с участием представителей гражданского общества или без такового¹⁶²⁹.

Согласно нашей авторской дефиниции, **военный государственный переворот** – это относительно быстротечный (осуществляемый в кратчайшие сроки, обычно – внезапно) нелегитимный и антиконституционный акт смены высшей власти в государстве (или попытка такого акта), сопряжённый с аксиальным (точечным) насилием перехват главных центров и ключевых каналов коммуникаций государственного управления, осуществляемый армейскими и/или полицейскими подразделениями либо иными вооружёнными формированиями, нередко с участием представителей гражданской оппозиции и/или части персонала действующих органов власти, с отстранением от власти и физической изоляцией (убийство, лишение свободы, провоцирование побега за рубеж) высших руководителей государства, действовавших на момент, предшествовавший началу переворота.

¹⁶²⁹ Туре Ш.А. Армия и власть: постановка научной проблемы // Право и образование. – 2016. – № 9. – Р. 129–137.

§ 17.4. Концепт гибридной войны

Можно быть в войне, не воюя явно.

Е.Э. Месснер, выдающийся деятель военной культуры Русского зарубежья

Мы получили время и пространство, чтобы выиграть холодную войну, ни разу не выстрелив в советских солдат.

Барак Обама, 05.08.2015

Абрис вопроса

В Доктрине информационной безопасности Украины, утверждённой Указом Президента Украины от 25.02.2017 № 47/2017¹⁶³⁰ заявлено, что будто бы Россия ныне ведёт против Украины «гибридную войну» (первое же предложение названного документа, а также первое предложение второго раздела), хотя, в действительности, именно Россия и Украина явились жертвами гибридных войн, развязанных США, Великобританией и ещё рядом государств.

Обвинения в адрес России в проведении ею гибридных войн не имеют под собой оснований и базируются на грубом и явном искажении причинно-следственных связей, хронологии событий и фактической стороны дел.

В документе Совета Федерации от 14.06.2017¹⁶³¹ рекомендовалось «Министерству иностранных дел Российской Федерации во взаимодействии с профильными федеральными органами исполнительной власти и средствами массовой информации, занимающимися инновационными, рассмотреть вопрос о целесообразности инициирования разработки и принятия международных документов, направленных на укрепление принципа невмешательства во внутренние дела суверенных государств, в том числе на противодействие негативным тенденциям в современных международных отношениях (“гибридные” войны, использование “мягкой силы” в ущерб государственному суверенитету, экстерриториальность действия национального законодательства и другое)».

¹⁶³⁰ Доктрина інформаційної безпеки України [Доктрина информационной безопасности Украины] / Затверджено Указом Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017 // <<http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>>.

¹⁶³¹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 14.06.2017 № 162-СФ «Об итогах парламентских слушаний “Предотвращение вмешательства во внутренние дела Российской Федерации: законодательство и правоприменительная практика”» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 19.06.2017. – № 25. – Ст. 3603.

В современной научной литературе достаточно часто акцентируется повышенная эффективность гибридной войны в сравнении с иными формами и методами агрессивных враждебных действий.

По мнению ряда авторов, именно гибридную войну сегодня отличают более высокая боевая эффективность и разрушительность (в том числе, как следствие, – смертоносность)¹⁶³².

Актуализируется вопрос об уточнении содержания понятия «гибридная война» (франц. – «*la guerre hybride*»; англ. – «*hybrid warfare*»; испан. – «*guerra hibrida*»).

Несмотря на относительно широкое использование сегодня термина «гибридная война» (применяемого для отграничения таковой от других форм ведения войны), не существует универсального общепринятого определения термина «гибридная война», нет единого подхода к его пониманию и интерпретации.

Тем не менее, как отмечает Михай Марсел Неаг, именно с учётом концепции гибридной войны некоторыми государствами были пересмотрены доктрины и стратегии военной, информационной и общей безопасности¹⁶³³.

Нельзя недооценивать потенциал и феномен гибридных войн, поскольку именно гибридные войны разрушили Российскую Империю (в сочетании с условиями Первой мировой войны) и, позже, СССР. Риторические конструкты, типа «они сами разрушились», мы не рассматриваем в силу их лишённости смысла.

Сложности исчерпывающе точного определения понятия гибридной войны

Согласно С.Ф. Ударцеву, «современная системная гибридная по месту столкновения война, охватывающая как виртуальную, так и обычную реальность, может превратить войну и противодействие сил в разных сферах – военной, научно-технической, технологической, идеологической, информационной, финансовой и экономической в постоянный процесс. Это размывает относительную грань между миром и подобной диверсифицированной войной. Современная гибридная война и многоплановое столкновение мощи государств в разной форме может происходить в условиях относительного мира и сравнительно устойчивого,

¹⁶³² Deep A. Hybrid War: Old Concept, New Techniques [Гибридная война: старая концепция, новые методы] // Small Wars Journal. – 02.03.2015. <<http://smallwarsjournal.com/jrn/art/hybrid-war-old-concept-new-techniques>>.

¹⁶³³ Neag M.M. A new typology of war – the hybrid war [Новая типология войны – гибридная война] // Revista Academiei Forțelor Terestre. – 2016. – № 1. – P. 14–20. – P. 16.

хотя периодически и чрезмерно напрягаемого международного права в отдельных точках его системы»¹⁶³⁴.

Как отмечают Иво Пикнер и Самуэль Жилинчик, чтобы понять, что именно подразумевается под термином «гибридная война», необходимо взглянуть на войну с точки зрения выделения её иерархических уровней вообще. Так, на уровне стратегии любая война может быть рассмотрена как гибридная, поскольку государство использует все доступные инструменты и методы (включая невоенные) для достижения своих политических целей; на этом уровне война всегда интерактивна, обе стороны стремятся сломить волю противника к сопротивлению. Истинно же гибридной война становится на нижних уровнях её ведения, непосредственно в области военных действий. На таком уровне ведение гибридной войны означает сочетание операций, различающихся по своим характеристикам, но организуемых для достижения какой-либо военной цели. Ведение гибридной войны на тактическом уровне означает, что применение систем вооружений способно достигать непропорционально значимых стратегических последствий¹⁶³⁵.

Концепт гибридной войны охватывает различные подходы, направленные одновременно на сокращение и увеличение продолжительности конфликтов, и это является серьёзной аналитической слабостью данного концепта и затрудняет его практическое применение, поскольку в таком случае не могут быть необходимо чётко определены и обозначены параметры планирования и достижения успеха¹⁶³⁶.

Кроме того, возникают существенные сложности в отграничении рассматриваемого понятия от связанных или пересекающихся с ним понятий – «неконвенциональная война» (война, когда стороны не ведут явных и непрерывных боевых действий), «асимметричная война» (война, при наличии в военных потенциалах противоборствующих сторон значительных дисбалансов и/или при применении противоборствующими сторонами кардинально различных стратегий и тактик), «тайная война», «необъявленная война», «неявная война», «неклассическая война», «холодная война».

Любая война в прошлом являлась комбинированной, сочетая классические военные действия с подрывными действиями, заказными убийствами политических лидеров и военачальников, террористическими

¹⁶³⁴ Ударцев С.Ф. Сильное государство – вопросы теории // Право и государство (Казахстан). – 2016. – № 2. – С. 6–14. – С. 10.

¹⁶³⁵ *Pikner I., Žilinčík S. Military concepts and hybrid war [Военные концепции и гибридная война] // Forum Scientiae Oeconomia. – 2016. – Vol. 4. – Special Issue № 1. – P. 25–33. – P. 32.*

¹⁶³⁶ *Renz B., Smith H. Russia and hybrid warfare – going beyond the label [Россия и гибридная война – выходящие за пределы ярлыков] // Aleksanteri Papers. – 2016. – № 1. – P. 4.*

актами, с пропагандой и дезинформацией, массированной ложью и нагнетанием истерии. Тайные войны так же имеют длинную историю.

Гибридная война – это явно и очевидно война неклассическая и комбинированная. И это война – во многом неясная, тайная. Но гибридная война лишь обладает этими характеристиками наряду с другими чертами, много более существенными для отграничения гибридной войны от всех прочих видов и форм войн. Прежде всего, следует разграничивать понятия гибридной войны и классической войны с задействованием военной силы (пусть и со множеством вспомогательных инструментов невоенного характера).

Содержание понятия и концепта гибридной войны

Ниже будут рассмотрены некоторые известные подходы к определению понятия гибридной войны.

Как указывает Мирослав Банасик, под термином «гибридная война» может подразумеваться как специфическая военная стратегия, так и современная гибридная модель войны¹⁶³⁷.

По словам генерального секретаря НАТО Йенса Столтенберга, «гибридная война стремится использовать любую слабость... Гибрид – это сокращение времени предупреждения. Речь идёт об обмане. Речь идёт о смеси военных и невоенных средств»¹⁶³⁸.

По мнению Тимоти МакКаллоха и Ричарда Джонсона, гибридную войну можно определить как форму войны, в которой один из противников основывает свои силы на комбинации всех доступных ему средств, как традиционных, так и нетрадиционных, в уникальном культурном контексте для создания специального синергетического негативного воздействия против другого противника¹⁶³⁹.

По мнению Беттины Ренц и Ханны Смит, «гибридная война» – это не стратегия сама по себе, а лишь определённый оперативный подход, реализация которого может быть успешной только в том случае, если учитываются значимые обстоятельства каждого конкретного конфликта¹⁶⁴⁰.

¹⁶³⁷ *Banasik M.* How to understand the hybrid war [Как понять гибридную войну] // *Securitologia*. – 2015. – № 1. – P. 19–34. – P. 19–20.

¹⁶³⁸ Keynote speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the opening of the NATO Transformation Seminar [Основной доклад генерального секретаря НАТО Йенса Столтенберга на открытии Семинара по трансформации НАТО] // <http://www.nato.int/cps/ru/natohq/opinions_118435.htm?selectedLocale=ru>. – 25.03.2015.

¹⁶³⁹ *McCulloh T., Johnson R.* Hybrid Warfare [Гибридная война]. Joint Special Operations University Report 13-4 / Joint Special Operations University // <http://www.socom.mil/JSOU/JSOUPublications/JSOU%2013-4_McCulloh,Johnson_Hybrid%20Warfare_final.pdf>. – 2013, August. – 137 p. – P. 17.

¹⁶⁴⁰ *Renz B., Smith H.* Russia and hybrid warfare – going beyond the label [Россия и гибридная война – выходящие за пределы ярлыков] // *Aleksanteri Papers*. – 2016. – № 1. – 61 p. – P. 3.

Петри Хувинен описывает гибридную войну как задействование совокупностей стандартного военного потенциала, повстанческих движений, терроризма, партизанской войны, организованной преступности, кибервойны и передовых военных технологий. Гибридная война может предполагать нарушение международного гуманитарного права¹⁶⁴¹. В большинстве случаев так и происходит.

Гибридную войну необходимо отделять от так называемой сложной войны, которая характеризуется значительной степенью координации между отдельными традиционными и нетрадиционными силами в конфликтах. В гибридной войне операционное слияние традиционных и нетрадиционных методов и возможностей является ещё более комплексным, характеризуется одновременным применением¹⁶⁴².

Согласно нашей авторской дефиниции, **гибридная война** – это концепт (идеология, логика, философия, а равно соответствующие стратегия, тактика и форма) агрессивных враждебных действий государства-актора (преимущественно – без классического открытого применения военной силы, без военного вторжения, хотя и возможно – с сохранением и артикулированием военной угрозы), направленных на подавление, ослабление, дестабилизацию и/или уничтожение государства-жертвы, перехват управления в нём (перевод под внешнее управление) или создание временного безвластия в нём, разрушение его суверенитета и публичного порядка, нанесение ему существенного урона в живой силе, экологии, в военно-промышленном или культурно-мировоззренческом потенциале, духовном состоянии людских ресурсов и т.д., **[концепт] характеризующийся:**

- неявностью агрессии (интервенции, нападения), преимущественно её тайным характером (с обеспечением возможностей правдоподобного отрицания своей вовлечённости в конфликт, своего участия в его развязывании, провоцировании или стимулировании);

- многофазностью и темпоральной неравномерностью агрессии (включает фазы затухания, новой активизации и т.д.);

- мультимодальностью (ведётся разными способами), многовариантностью и поли-нюансной и сложной комбинаторностью подходов в скоординированном сочетании весьма разнообразных сил и средств агрессии, направляемых на достижение таких целей и обеспечивающих синергетические и кумулятивные эффекты (гибридные

¹⁶⁴¹ *Huovinen P.* Hybrid warfare – Just a Twist of Compound Warfare? Views on warfare from the United States Armed Forces perspective [Гибридная война – просто вариант сложной войны? Взгляды на войну с точки зрения вооружённых сил США] // <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74215/E4081_HuovinenKPO_EUK63.pdf>. – 2011. – 55 p. – P. 3.

¹⁶⁴² *Hoffman F.G.* Hybrid Warfare and Challenges [Гибридная война и вызовы] // *Joint Force Quarterly*. – 2009, 1st quarter. – № 52. – P. 34–39. – P. 36.

войны сегодня интегрируют мощности и возможности кибернетических, юридических войн, информационных войн, дипломатических войн, торговых и финансово-экономических войн; сегодня фиксируется тенденция повышения доминирования кибернетических и юридических войн, а информационные войны всё больше становятся средством их обеспечения);

– спектральностью (существенной многовариантностью) одновременно или разнесённо по времени, параллельно или последовательно ставящихся многопорядковых и высоко-нюансированных целей, характеризующих динамическим многообразием в рамках конкурирующих сценариев;

– преимущественно преземптивностью¹⁶⁴³, массированными дерзостью и ложью (дезинформацией, в том числе – ложной экстрапунитивностью, то есть перекалыванием вины на других), гипертрофированной наглостью (отражаемой понятием «шущпа» в одном из его семантических значений);

– выраженными динамическими асимметричностями и анизотропностью¹⁶⁴⁴ в структурах фронтов агрессии; полипространственностью и многовекторностью (в разных сферах, на разных уровнях, по разным направлениям);

– полисубъектностью (реализуются как государствами, так и различными негосударственными акторами) и применением децентрализованных полицентрических (мультиузловых, в том числе – сетевых) структур.

Гибридность войны может иметь место (и обоснование маркировки как обладающей таким характером) по разным основаниям: пространственному (месту или сфере боестолкновения или агрессии), инструментальному, субъектно-объектному, телеологическому (целевому), а также по характеру угроз.

Основные причины привлекательности концепта гибридной войны заключается (для того государства-актора, от которого она реально исходит, которое её инициирует и проводит) в следующем:

– весьма сложно достоверно и подтверждаемо точно установить исходный (изначальный) источник (актора, заказчика) агрессивных действий, реализуемых в рамках концепта гибридной войны (в значительном числе случаев невозможно приписать ведение гибридной войны какому-либо конкретному государству как актору), поэтому такие действия могут применяться (и применяются) в ситуациях, когда более

¹⁶⁴³ См. соответствующий раздел настоящего издания, а также: *Понкин И.В.* Концепт преземптивной войны // *Право и образование.* – 2016. – № 12. – С. 82–90.

¹⁶⁴⁴ **Анизотропия** – понятие, отражающее неоднородность свойств среды в разных направлениях внутри этой среды. – *Прим. авт.*

открытые действия исключаются по тем или иным причинам (например, при наличии риска прямого массированного военного удара в ответ на гибридную агрессию);

– инструменты гибридной войны могут быть применены как государствами, так и негосударственными субъектами (зачастую реализуются как раз и государствами, и негосударственными сетевыми субъектами одновременно), что так же размывает возможности чёткой идентификации актора (виновника, агрессора);

– особенности гибридной войны обуславливают возможность правдоподобного отрицания своей вовлечённости в конфликт и, соответственно, высокую вероятность остаться актору безнаказанным, затрудняет привлечение актора к ответственности и применение ответных мер государством-жертвой, против которого ведётся гибридная война, или его союзниками;

– государству-жертве весьма сложно прогнозировать последующие действия актора (акторов) в рамках гибридной войны и защищаться от них.

История концепта гибридной войны

Беттина Ренц и Ханна Смит отмечают, что в контексте истории развития военно-стратегической мысли концепция гибридной войны является лишь одной из многих концепций, направленных на выработку новой формулы, позволяющей выиграть войну¹⁶⁴⁵.

Термин «гибридная война» получил популярность и вошёл в оборот не позднее 2005 года и впоследствии был использован для описания стратегии, в частности, использовавшейся группировкой «Хезболла» в 2006 году на войне в Ливане. С тех пор термин «гибридная война» доминирует в дискурсе о современной войне и её будущем¹⁶⁴⁶.

При этом ведение гибридной войны, само по себе, обладает действительно длинной историей: ещё в Древнем Риме применялись гибридные силы регулярных войсковых частей, преступных банд, нерегулярных вооружённых формирований¹⁶⁴⁷.

¹⁶⁴⁵ Renz B., Smith H. Russia and hybrid warfare – going beyond the label [Россия и гибридная война – выходящие за пределы ярлыков] // Aleksanteri Papers. – 2016. – № 1. – 61 p. – P. 3.

¹⁶⁴⁶ Neag M.M. A new typology of war – the hybrid war [Новая типология войны – гибридная война] // Revista Academiei Forțelor Terestre. – 2016. – № 1. – P. 14–20. – P. 14.

¹⁶⁴⁷ McCulloh T., Johnson R. Hybrid Warfare [Гибридная война]. Joint Special Operations University Report 13-4 / Joint Special Operations University // <http://www.socom.mil/JSOU/JSOUPublications/JSOU%2013-4_McCulloh,Johnson_Hybrid%20Warfare_final.pdf>. – 2013, August. – 137 p. – P. 3.

По словам генерального секретаря НАТО Йенса Столтенберга, «гибридная война не является чем-то новым, она столь же стара, как и троянский конь»¹⁶⁴⁸.

Согласно Фрэнку Хоффману, сочетание традиционных и нетрадиционных возможностей и сил, оперативно или тактически интегрированных, является сложной задачей, но отнюдь не новой и не уникальной¹⁶⁴⁹.

Как обоснованно указывают Ева Хантер и Пирет Перник, гибридная война, сама по себе, не является новым феноменом, однако многие используемые в её рамках технологии создают новые проблемы, в частности речь идёт о кибер-угрозах¹⁶⁵⁰.

Хотя, как уже было отмечено, гибридные войны уже неоднократно имели место в истории человечества, вместе с тем, к сожалению, именно за гибридными войнами будущее.

Инструменты и методы ведения гибридной войны

Согласно Маргарет Бонд, гибридная война предусматривает применение всеобъемлющего и высоко-нюансированного разнообразия военных действий, ресурсов, программ¹⁶⁵¹.

Гибридная война не сводится к использованию традиционного набора инструментов, а предполагает использование всего спектра мер и механизмов современной войны¹⁶⁵². Существует популярная точка зрения, согласно которой гибридная война, в основном, означает использование современных технологий, в особенности – связанных с кибер-пространством, однако необходимо учитывать, что такие технические средства используются именно для достижения определённого стратегического результата¹⁶⁵³.

¹⁶⁴⁸ Keynote speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the opening of the NATO Transformation Seminar [Основной доклад генерального секретаря НАТО Йенса Столтенберга на открытии Семинара по трансформации НАТО] // <http://www.nato.int/cps/ru/natohq/opinions_118435.htm?selectedLocale=ru>. – 25.03.2015.

¹⁶⁴⁹ Hoffman F.G. Hybrid Warfare and Challenges [Гибридная война и вызовы] // Joint Force Quarterly. – 2009, 1st quarter. – № 52. – P. 34–39. – P. 36.

¹⁶⁵⁰ Hunter E., Pernik P. The Challenges of Hybrid Warfare [Вызовы гибридной войны]. – Tallinn: International Centre for Defence and Security, 2015. – 7 p. – P. 3.

¹⁶⁵¹ Bond M.S. Hybrid War: A New Paradigm For Stability Operations In Failing States [Гибридная война: новая парадигма для операций стабильности в несостоятельных государствах] / USAWC Strategy Research Project // <<http://www.comw.org/qdr/fulltext/0703bond.pdf>>. – 2007. – 25 p. – P. 4.

¹⁶⁵² Neag M.M. A new typology of war – the hybrid war [Новая типология войны – гибридная война] // Revista Academiei Forțelor Terestre. – 2016. – № 1. – P. 14–20. – P. 14.

¹⁶⁵³ Galkins K. NATO and Hybrid Conflict: Unresolved Issues from the Past or Unresolvable Threats of the Present? Thesis [НАТО и гибридный конфликт: нерешённые проблемы прошлого или неразрешимые угрозы современности? Диссертация] / Naval Postgraduate School // <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a567161.pdf>>. – 2012. – xii; 127 p. – P. 11.

Гибридная война может охватывать все три уровня (тактический, оперативно-тактический и стратегический уровни), вестись на всех них или на каком-то конкретном¹⁶⁵⁴. Отсюда – специфика наборов применяемых инструментариев.

Ведение гибридной войны предполагает использование акторами (государственными и негосударственными) всех доступных кибернетических, юридических, международно-дипломатических, информационных, финансово-экономических и других инструментов для достижения своих целей (геополитических, экономических, политико-идеологических, религиозно-идеологических и др.).

В рамках гибридной войны могут быть задействованы: контрабанда, нарко-экспансия, терроризм, незаконный оборот оружия и боеприпасов, помощь преступным группировкам и содействие созданию острой криминальной обстановки, создание, поддержка и обеспечение повстанческих группировок.

Как пишет А.Н. Песков, «главная задача террористов любого уровня, национального или международного, состоит в том, чтобы путём совершения террористических актов (взрывов, поджогов, убийств заложников, мирных граждан и т.п.) устроить общество и оказать давление на органы власти или международные организации для реализации своих политических и иных требований»¹⁶⁵⁵.

Нередко составной частью арсенала гибридной войны являются методы асимметричного реагирования, инструменты психологической войны и «мягкой силы»¹⁶⁵⁶, включая постоянное манипулирование политическим и идеологическим конфликтом и проч.

В перспективе возможно нарастание вероятности задействования в рамках гибридных войн инструментов биологических и климатических войн.

Разрушительное воздействие инструментов гибридной войны многократно увеличивается за счёт мультипликативного и кумулятивного эффектов от их сочетания.

¹⁶⁵⁴ Glenn R.W. Thoughts on «Hybrid» Conflict [Размышления о гибридном конфликте] // Small Wars Journal. – 2009. – 8 р. – Р. 3.

¹⁶⁵⁵ Песков А.Н. Терроризм и проблемы обеспечения безопасности олимпийских игр // Право и государство: теория и практика. – 2013. – № 7. – С. 139–145. – С. 139; Песков А.Н. Спорт и противоправное поведение. – М.: Проспект, 2016. – 384 с. – С. 216.

¹⁶⁵⁶ См. соответствующий раздел настоящего издания, а также: Понкин И.В. Технологии «мягкой силы» как средство дисфункционализации и разрушения государства // Право и образование. – 2014. – № 12. – С. 95–111; Наумов А.О. «Мягкая сила», «цветные революции» и технологии смены политических режимов в начале XXI века. – М.: Аргамак-Медиа, 2016. – 274 с.

Ярчайшим примером может быть обозначена **гибридная война, развязанная ныне против Российской Федерации и реализуемая по следующим направлениям:**

- санкционная и, в целом, экономическая война против России;
- война против российского спорта в 2015–2017 гг.¹⁶⁵⁷;
- война против российской культуры (разрушение «изнутри»);
- постоянный, систематический «беспокоящий огонь» в форме регулярного резонансного возбуждения религиозной и национальной ненависти и вражды, провоцирования межнациональных и межрелигиозных конфликтов (провокационные фильмы, спектакли, выставки и перформансы)¹⁶⁵⁸;
- реализуемый рядом иностранных и международных организаций комплекс мероприятий, направленных на разрушение российского института семьи, в целом российских духовно-нравственных устоев;
- создание США колонн и групп влияния посредством агрессивного импорта (поставки и навязывания), политического и финансового протезирования и обеспечения радикальных асоциальных религиозных

¹⁶⁵⁷ См.: *Понкин И.В., Гребенников В.В., Кузнецов М.Н., Слободчиков В.И., Бозаатырев А.Г., Ботнев В.К., Редькина А.И.* Юридический анализ докладов ВАДА против российского спорта 2015–2016 гг.: Сб. / Сост. И.В. Понкин / Консорциум специалистов по спортивному праву. – М.: Буки Веди, 2016. – 230 с.; *Понкин И.В.* Доклад Р. Макларена «Расследование ВАДА обвинений российских участников Олимпиады в Сочи в употреблении допинга»: Правовой комментарий. – М.: Проспект, 2017. – 32 с.; *Понкин И.В., Редькина А.И.* Хронология необъявленной юридической и информационной войны против российского спорта (с 01.08.2015 по 16.03.2017) // <<http://moscou-ecole.ru/wp-content/uploads/2017/03/Chronology-of-the-war-against-Russian-sport.pdf>>. – 20.03.2017; *Понкин И.В., Редькина А.И.* Заключение по Второму докладу Ричарда Макларена от 09.12.2016 «Расследование ВАДА обвинений российских участников Олимпиады в Сочи в употреблении допинга» // <http://moscou-ecole.ru/wp-content/uploads/2016/12/Ponkin_Redkina_Critical-analysis-McLarens-Report-9-XII-2016-1.pdf>. – 22.12.2016.

¹⁶⁵⁸ См., например: *Понкин И.В., Евдокимов А.Ю., Слободчиков В.И., Никольский Е.В.* Комплексная психолого-культуролого-лингвистическая экспертиза [по постановке «Тангейзер»] // Религия и право. – 2015. – № 3. – С. 45–62; *Понкин И.В., Слободчиков В.И., Троицкий В.Ю.* Заключение специалистов (Ответы специалистов на вопросы) [по фильму «Вся правда о Ванге»] // Религия и право. – 2014. – № 2. – С. 51–61; *Понкин И.В., Слободчиков В.И.* Заключение (мнение специалистов) по экспонатам выставки «Скульптуры, которых мы не видим» в Центральном выставочном зале «Манеж» города Москвы (август 2015 года) // Нравственные императивы в праве. – 2016. – № 4. – С. 16–28; *Понкин И.В., Слободчиков В.И., Кондратьев Ф.В.* Заключение (мнение специалистов) по фотографиям авторства Джока Стёрджеса // Нравственные императивы в праве. – 2016. – № 3. – С. 13–24; *Понкин И.В., Троицкий В.Ю.* Заключение по содержанию и направленности фильма «Левифан» // Нравственные императивы в праве. – 2015. – № 2. – С. 14–20; *Понкин И.В., Троицкий В.Ю., Абраменкова В.В.* Заключение комиссии экспертов от 23.05.2012 по делу участниц группы «Pussy Riot» (комплексная судебная психолого-лингвистическая экспертиза по уголовному делу № 177080) // Нравственные императивы в праве. – 2014. – № 1. – С. 4–20; *Понкин И.В., Слободчиков В.И., Троицкий В.Ю., Евдокимов А.Ю.* Заключение (мнение специалистов, ответы специалистов на вопросы) от 29.03.2017 по сценарию и 2 трейлерам фильма «Матильда» // Нравственные императивы в праве. – 2017. – № 1. – С. 3–32.

сект (имеющих местом происхождения территорию США), иных организаций.

Понятие гибридной угрозы

Одним из элементов концепта гибридной войны является понятие гибридной угрозы, поэтому представляется целесообразным остановиться на этом вопросе.

Содержание понятия «гибридная угроза» весьма затруднительно исчерпывающим образом идентифицирующее определить. Не существует консенсуса и относительно природы такой угрозы.

Фрэнк Хоффман отмечает, что под гибридной войной чаще всего понимается создание уникальных комбинированных угроз, непосредственно направленных на уязвимые места конкретного противника, применение различных многовариантных форм ведения войны¹⁶⁵⁹.

Михай Марсел Неаг пишет, что гибридная угроза – это сложный комплекс различных действий, который характеризуется децентрализованным руководством, одновременно реализуемыми мерами военного и невоенного характера, сочетанием угроз террористических акций и разрушительных преступных методов, с учётом комплексных условий окружающей среды, времени и пространства для принятия наиболее подходящего решения в конкретной ситуации¹⁶⁶⁰.

Как указывают Майкл Ааронсон, Сверре Дьессен, Ив де Кермабон и др., гибридная угроза – это обобщающее понятие, охватывающее широкий спектр существующих проблем, к которым, в числе прочих, могут быть отнесены: [неконтролируемая потоковая] миграция, пиратство, коррупция, этнические конфликты и т.д. При этом гибридная угроза представляет собой большее, нежели просто сумму её составных элементов, нежели просто объединение существующих вызовов безопасности. Это обусловлено взаимосвязанностью и интерсекциональностью составных элементов гибридной угрозы, сложным и взаимозависимым характером деятельности, необходимой для противодействия таким угрозам, многообразием ключевых заинтересованных сторон и динамичной международной обстановкой, в

¹⁶⁵⁹ Hoffman F.G. Hybrid Warfare and Challenges [Гибридная война и вызовы] // Joint Force Quarterly. – 2009, 1st quarter. – № 52. – P. 34–39. – P. 35.

¹⁶⁶⁰ Neag M.M. A new typology of war – the hybrid war [Новая типология войны – гибридная война] // Revista Academiei Forțelor Terestre. – 2016. – № 1. – P. 14–20. – P. 16.

которой традиционные военные решения могут быть не только не самыми лучшими, но и даже не ключевыми¹⁶⁶¹.

Существует также понятие гибридных сил.

По мнению Тимоти МакКаллоха и Ричарда Джонсона, исторически сложившийся подход к ведению и пониманию гибридной войны позволяет выделить следующие её особенности:

- состав, способности и воздействие гибридных сил уникально для конкретного контекста (временных, географических, социально-культурных и исторических условий конфликта);

- в рамках гибридной силы существует определённая идеология, неразрывно связанная со стратегическим контекстом и основанная на социально-культурной, религиозной идентичности гибридной силы; такая идеология, создающая основу для организации гибридной силы, служит для перераспределения существующих правил в конкретном стратегическом контексте;

- гибридные силы обладают меньшим традиционным военным потенциалом по сравнению со своим противником и поэтому вынуждены искать способ компенсировать это очевидное преимущество;

- гибридные силы содержат как традиционные, так и нетрадиционные элементы, включая военные и невоенные, «партизанские» технологии, а также использование террористических приёмов, что в комплексе обуславливает асимметричное преимущество гибридных сил;

- гибридные силы во многом опираются на оборонительные стратегии, которые могут включать в себя и наступательные элементы¹⁶⁶².

Способы защиты от гибридной войны

Специфика источника угрозы гибридной войны предопределяет специфику методов и инструментов защиты от неё.

Каспарс Галкинс выделяет следующие категории государств, которые охотно используют методы ведения гибридной войны:

- несостоятельные государства (благодаря последствиям глобализации и развития коммуникаций, которые в настоящее время позволяют «зоне хаоса» не быть изолированной от окружающего мира, а также в силу того, что несостоятельное государство может заниматься целым рядом направлений деятельности, которые в совокупности могут

¹⁶⁶¹ Aaronson M., Diessen S., De Kermabon Y., Long M.B., Miklaucic M. NATO Countering the Hybrid Threat [НАТО противостоит гибридной угрозе] // PRISM. – 2011. – Vol. 2. – № 4. – P. 111–124. – P. 115, 122, 112.

¹⁶⁶² McCulloh T., Johnson R. Hybrid Warfare [Гибридная война]. Joint Special Operations University Report 13-4 / Joint Special Operations University // <http://www.socom.mil/JSOU/JSOUPublications/JSOU%2013-4_McCulloh,Johnson_Hybrid%20Warfare_final.pdf>. – 2013, August. – 137 p. – P. 16–17.

составлять гибридную угрозу: предоставление убежища террористам, производство наркотиков, контрабанда оружия и т.д.);

– растущие глобальные державы, амбициозные государства, политическая, экономическая и частично военная мощь которых увеличилась за последнее десятилетие и которые стремятся занять доминирующее положение в международных отношениях;

– те государства, позиции которых на международной арене, наоборот, ослаблены, и которые не могут позволить себе восстановить свое положение традиционными методами ведения войны¹⁶⁶³.

Полагаем, что этот бесосновательно ограничительный поход, совершенно исключаящий как раз основных акторов гибридных войн современного мира – США¹⁶⁶⁴, Великобританию¹⁶⁶⁵ и др., является надуманным, явно политически мотивированным.

Алекс Дип указывает, что средства ведения гибридной войны со временем становятся всё более изощрёнными и смертоносными и требуют аналогичной на них реакции¹⁶⁶⁶.

В Белой книге по вопросу противодействия нетрадиционным войнам, изданной в сентябре 2014 года Командованием специальных операций Армии США, отмечается, что эффективная политика государства, направленная на противодействие гибридной войне должна включать применение собственных традиционных и нетрадиционных методов, включая скоординированное и синергетическое использование собственных дипломатических, информационных, экономических, финансовых и правовых инструментов¹⁶⁶⁷.

Оборона по отношению к гибридной войне должна быть связана с обеспечением «иммунитета» государства к таким воздействиям, обеспечением легитимного и эффективного государственного управления, устойчивого, резистентного и резильентного к угрозам и вызовам.

¹⁶⁶³ *Galkins K.* NATO and Hybrid Conflict: Unresolved Issues from the Past or Unresolvable Threats of the Present? Thesis [НАТО и гибридный конфликт: нерешённые проблемы прошлого или неразрешимые угрозы современности? Диссертация] / Naval Postgraduate School // <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a567161.pdf>>. – 2012. – xii; 127 p. – P. 14–17.

¹⁶⁶⁴ За последние 116 лет США провели 69 военных кампаний практически во всех уголках планеты (Антология войны: за 113 лет Америка провела 69 военных кампаний практически во всех уголках планеты // <http://www.asfera.info/news/politics/2014/03/06/antologia_voyni_za_113 лет_amerika_provela_69_voennih_ka_86477.html>. – 06.03.2014).

¹⁶⁶⁵ Из существовавших на 2012 год стран лишь 22 не испытали на себе вторжения или агрессии Великобритании (*Максимов Б.* Суровые британские воины с устрашающими кинжалами // <http://www.bbc.com/russian/uk/2016/01/160129_uk_gurkhas_200_anno>. – 30.01.2016).

¹⁶⁶⁶ *Deep A.* Hybrid War: Old Concept, New Techniques [Гибридная война: старая концепция, новые методы] // Small Wars Journal. – 02.03.2015. <<http://smallwarsjournal.com/jrn/art/hybrid-war-old-concept-new-techniques>>.

¹⁶⁶⁷ Counter-Unconventional Warfare: White Paper [Противодействие неконвенциональной войне: Белая книга] / United States Army Special Operations Command // <<https://info.publicintelligence.net/USASOC-CounterUnconventionalWarfare.pdf>>. – 26.09.2014. – 46 p. – P. 3, 6.

Ответ на гибридные угрозы не должен быть основан только лишь на развитии новых технологий (хотя и может их включать). Для противодействия гибридным угрозам необходимо проектировать и реализовывать так же комплексный и целостный подход¹⁶⁶⁸.

Некоторые выводы

По мнению Алекса Дипа, современная гибридная война обладает определённым потенциалом к трансформации стратегических расчётов потенциальных воюющих сторон из-за роста количества вовлечённых негосударственных акторов, информационных технологий и распространения современных систем вооружения¹⁶⁶⁹.

Михай Марсел Неаг отмечает, что современные военные действия и вооружённая борьба и далее будут развиваться во взаимосвязи с задействованием новейших результатов информационного и иного технологического развития современного общества, под воздействием многочисленных политических, экономических, правовых и социальных факторов¹⁶⁷⁰.

Вопросы для самоконтроля к Главе 17

1. Опишите основные инструменты и технологии разрушения государств, перехвата в них управления.
2. В чём состоят основные концептуальные идеи Джозефа С. Ная-мл. о технологиях «мягкой силы»?
3. Что такое преземптивная война?
4. Что такое военный переворот?
5. Что такое гибридная война?
6. Что такое «оранжевая революция»?

¹⁶⁶⁸ *Pikner I., Žilincík S.* Military concepts and hybrid war [Военные концепции и гибридная война] // *Forum Scientiae Oeconomia.* – 2016. – Vol. 4. – Special Issue № 1. – P. 25–33. – P. 30, 32.

¹⁶⁶⁹ *Deep A.* Hybrid War: Old Concept, New Techniques [Гибридная война: старая концепция, новые методы] // *Small Wars Journal.* – 02.03.2015. <<http://smallwarsjournal.com/jrn/art/hybrid-war-old-concept-new-techniques>>.

¹⁶⁷⁰ *Neag M.M.* A new typology of war – the hybrid war [Новая типология войны – гибридная война] // *Revista Academiei Forțelor Terestre.* – 2016. – № 1. – P. 14–20. – P. 14.

ГЛАВА 18. Токсичный лидер и токсичный исполнитель в системе государственного управления

Что это – глупость или измена?

П.Н. Милюков, думская речь в ноябре 1916 г.

Нет ничего страшнее, чем деятельное невежество.

Иоганн Вольфганг Гёте

Чем глупее начальство, тем меньше оно сомневается в своей мудрости.

Леонид Шебаршин

Абрис вопроса

Поскольку одной из сложнейших форм человеческой организации является государство, оно так же не может избежать определённого рода проблем с внутренним устройством и функционированием, вызванных, в частности, поведением «токсичных лидеров» – субверсивных или проблемных (в том числе бездарных) руководителей. Соответственно, дефектность государственного управления может являться (и нередко является) прямым следствием аномальных политических интенций и поведения высших должностных лиц государства.

Е.П. Тавокин выделяет следующие причины таких ситуаций:

«– приход во властные структуры современного российского общества людей с низкой, а чаще – низжайшей управленческой культурой, так как главными критериями отбора персонала являются отнюдь не профессиональные качества кандидатов;

– отсутствие у руководящего состава навыков стратегического мышления, неспособность возвыситься над конкретикой, неумение обобщать, синтезировать разнородные данные;

– склонность чиновников к абсолютизации одной точки зрения, нетерпимость к альтернативным подходам;

– пронизывающая все сферы и уровни власти коррупция, отнюдь не способствующая эффективному управлению;

– слабое владение или полное отсутствие у них навыков научного анализа имеющейся информации и использования современных методов её получения из новых источников, более полно отражающих динамизм и специфику управляемых процессов;

– неудовлетворительный уровень владения руководящими кадрами современными компьютерными технологиями преобразования и анализа

информации, низкая мотивация на самостоятельное овладение их возможностями»¹⁶⁷¹.

Как заявил бывший министр обороны США Роберт Гейтс, «самая серьёзная угроза национальной безопасности США в данный момент исходит от двух квадратных миль, на которых расположены Белый дом и Капитолий»¹⁶⁷². «Если страна бедна Порядком, – говорит А.И. Пригожин, – она богата лидерством. Ибо оно должно восполнять нехватку Порядка... Недостаток Порядка возмещается лидерством... А когда и лидерство больно?»¹⁶⁷³ При этом «неведение и глупость караются природой вещей не менее жестоко, чем откровенно злой умысел», – писал Олдос Хаксли¹⁶⁷⁴.

В современных весьма непростых международных условиях важнейшим вопросом становится вопрос о резильентности системы государственного управления к различным негативным факторам, в том числе – к так называемым токсичным государственным лидерам и токсичным исполнителям в системе государственного управления.

Как уже было сказано выше, применительно к государству **резильентность** означает не столько способность государства не допустить существенные трудности («бедствие»), сколько способность переживать трудности с наименьшими потерями и нарушениями системности и балансов.

«Достоин уважения не просто тот, кто стоит во главе государства, но тот, кто умеет им управлять», – сказал Никколо Макиавелли. При этом, как сказал Российский Император Пётр I, «когда государь повинуется закону, то да не дерзнет никто противиться оному».

Римский историк Аммиан Марцеллин (ок. 330 г. – ок. 395 г.) писал (со слов императора Юлиана-Отступника), что «цель хорошего правления – это выгода и благосостояние подданных»¹⁶⁷⁵. Исходя из этого посыла и должно выстраиваться государственное управление. Впрочем, как несостоятельное, так и дисфункциональное государство могут быть следствием неверной интерпретации правителем выгоды подданных (как это и произошло с Юлианом-Отступником).

История показывает множество примеров токсичных лидеров, ведших страны к катастрофам. Одни такие лидеры вершили

¹⁶⁷¹ *Тавокин Е.П.* Госслужащие о культуре как о факторе эффективного управления // Мониторинг общественного мнения. – 2015. – № 1. – С. 132–142. – С. 137.

¹⁶⁷² Цит. по: *Дунаевский И.* Экс-министр обороны США: Основная угроза Америке – не Россия, а Белый дом. Экс-глава Пентагона: не Россия главный враг США, а Белый дом // Российская газета – Федеральный выпуск. – 16.05.2014. – № 110.

¹⁶⁷³ *Пригожин А.И.* Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 97, 99.

¹⁶⁷⁴ *Хаксли О.* Через много лет. – М.: Аст, 2010.

¹⁶⁷⁵ *Аммиан Марцеллин.* Римская история: Пер. с лат. Ю.А. Кулаковского и А.И. Сонни. – М.: Аст; Ладомир, 2005. – 631 с. – С. 357.

самоубийственную политику. «Увы, человеческое безумие не имеет границ», – констатировал Лизиан Ганьон¹⁶⁷⁶.

Но известны примеры и токсичных лидеров другого типа.

«Патологическими... эти типы лидерства являлись потому, – пишет А.И. Пригожин, – что заканчивались неудачами не столько для лидерских команд, сколько для страны, неизбежно подводя её к новым потерям и разочарованиям. Каждый из лидеров пытался установить свой порядок, подавляя непредусмотренные синергии и упуская недооценённые энтропии. Поэтому дезорганизация была уже в политическом геноме каждого из них»¹⁶⁷⁷.

Выступая на Петербургском международном экономическом форуме 19.06.2015, Президент России В.В. Путин заявил: «Необходимо сформировать целый класс государственных менеджеров, которые умеют работать гибко, по-современному, понимают запросы... к системе госуправления в целом»¹⁶⁷⁸.

Однако решение этой задачи, в действительности, является весьма сложной проблемой. И не в последнюю очередь – из-за перенасыщенности системы органов государственного управления в России так называемыми токсичными (или иначе – деструктивными) чиновниками достаточно высокого уровня («лидерами») и исполнителями, – теми, кто разрушает русское цивилизационное пространство, кто содействует финансированию из государственного бюджета антигосударственной деятельности маргинальной либеральной «оппозиции» в России, кто совершает, провоцирует, множит и покрывает дефекты государственного управления.

Нередко присущностью ошибок человеческим существам и необоснованной переоценкой влияния неопределённостей в государственном управлении оправдываются некомпетентность, непрофессионализм, откровенное самодурство и самоуправство тех или иных государственных должностных лиц. Однако многие негативные исходы таких действий в государственном управлении, носящие невосполнимый, а то и катастрофический характер, вызваны человеческим фактором – действиями и/или бездействиями.

¹⁶⁷⁶ La Presse: С Украины должен «убраться» не Путин, а Харпер // <<http://russian.rt.com/inotv/2015-04-19/La-Presse-lz-Ukraini-dolzhen>>. – 19.04.2015.

¹⁶⁷⁷ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 102.

¹⁶⁷⁸ Цит. по: Президент призвал сформировать класс современных госменеджеров // <<http://lenta.ru/news/2015/06/19/putin2/>>. – 19.06.2015.

Понятие токсичного лидера в государственном управлении

Важнейшее значение имеют резистентность и резильентность государственного управления к дефектам государственного управления, к дестабилизирующим действиям или бездействиям по вине государственного лидера. Причём речь идёт не только о главе государства, но и о линейке других высших государственных должностных лиц.

Роль личности в истории, в государственном управлении известна. Обычно об этом пишут в позитивном ключе. Но какова может быть негативная роль личности в государственном управлении, каковы роль и значение негативного лидера, чья деятельность несёт преимущественно вред государству и обществу – в связи ли с изменой им Родине, в связи ли с критическими личностными недостатками или критически высокой профессиональной некомпетентностью, эти вопросы нуждаются в переосмыслении.

Согласно Алану Голдману, «организации (как сложные человеческие системы) не могут быть избавлены от негативных, проблемных и токсичных форматов поведения». И одной из серьёзных проблем, с которыми могут сталкиваться организации, являются так называемые «токсичные лидеры» (англ. – «*toxic leaders*»), иными словами – «деструктивные лидеры» (англ. – «*destructive leaders*»)¹⁶⁷⁹. Далее будем использовать понятия «токсичного лидера» и «деструктивного лидера» в качестве синонимичных.

Исследуя данный вопрос, следует отметить, что, по мнению некоторых исследователей, понятие деструктивного лидера является оксюмороном, поскольку руководство (в особенности если речь идёт о целом государстве) является, по определению, позитивной деятельностью, и руководитель (политический лидер), осуществляющий деструктивную деятельность, вообще не может таковым (лидером) считаться¹⁶⁸⁰.

Однако концепция токсичного лидера в государственном управлении всё же прагматически релевантна для общей теории публичного управления. История даёт нам многочисленные примеры токсичных лидеров – как во главе государств, так и во главе министерств. И игнорировать это в общей теории публичного управления невозможно.

¹⁶⁷⁹ Goldman A. *Destructive Leaders and Dysfunctional Organizations. A Therapeutic Approach* [Деструктивные лидеры и дисфункциональные организации. Терапевтический подход]. – Cambridge: Cambridge University Press, 2009. – xix; 218 p. – С. 198, 27.

¹⁶⁸⁰ Padilla A., Hogan R., Kaiser R.B. The toxic triangle: Destructive leaders, susceptible followers, and conducive environments [Токсичный треугольник: Деструктивные лидеры, восприимчивые последователи и способствующие среды] // *The Leadership Quarterly*. – 2007. – № 18. – P. 176–194. – P. 176.

Вред от токсичных лидеров может существенно различаться по масштабам, природе и по кругу лиц, претерпевающих (вынужденных в будущем претерпеть) этот вред.

Более того, возможна определённая амбивалентность в оценке лидера государства – одновременно как являющегося токсичным и как не являющегося таковым.

Так, в отношении международного сообщества, в отношении России и многих других конкретных государств, совершенно очевидно, токсичный характер проявляется в деятельности руководства США, притом что для населения этой страны агрессивная политика своего руководства вполне может позиционироваться как благо – в силу создания возможностей поддержания и продолжения функционирования международной долларовой финансовой пирамиды, в силу создания дополнительных рабочих мест при производстве вооружений и т.д. Адольф Гитлер был токсичным лидером Германии – с точки зрения СССР и большинства других государств мира, хотя, с точки зрения абсолютного большинства немцев того времени, он, увы, позиционировался как благо для Германии после «ужасного веймарского периода». То есть вопрос о токсичности лидера имеет и требует определённую привязку к «системе координат».

Референтны примеры руководителей ряда европейских государств, которые своими решениями сегодня буквально взламывают традиционные, исторически сложившиеся системы нравственных ценностей, навязывая своим народам решения, откровенная манифестация которых во время избирательных кампаний, очевидно, воспрепятствовала бы победе этих лидеров на выборах. Вообще актуален вопрос о пределах полномочий главы государства (о министрах и говорить нечего) в том, что касается фундаментальных основ нравственности, семейных и культурных (включая языковые) традиций народов, давших ему мандат власти на демократических выборах. Ведь, строго говоря, такие вопросы, как, например, разрушение традиционного института брака, должны решаться на общенародных референдумах. А право на такие радикальные решения главе государства вовсе автоматически не делегируется «в пакете» с мандатом на право управлять государством.

Токсичные лидеры оставляют своих подчинённых и население в состоянии фрустрации и в существенно худшем положении (материальном положении, положении с точки зрения безопасности и уверенности в завтрашнем дне), чем было до начала деятельности таких лидеров на ключевых государственных должностях, какой бы риторикой они такие последствия ни прикрывали. Последствия могут быть самыми разными – от утраты части суверенитета и части территорий до состояния разгрома национальной культуры и национального образования, руйнирования

национальной экономики и науки, коррупционного метастазного поражения всей системы государственного управления.

Согласно нашей авторской концепции, **существенными признаками токсичного государственного лидера являются** следующие:

– государственный лидер не считает себя связанным ни в какой мере публичными интересами, социальными запросами своего населения, культурно-цивилизационным кодом страны, систематически действует выражено вопреки таковым и в ущерб им;

– государственный лидер выступает проводником и обеспечителем гетерономии¹⁶⁸¹ в отношении своего государства, предопределяет редуцированность государственного суверенитета и субмиссивность национального публичного порядка в отношении и в пользу иностранных и международных публичных порядков, наносит своими действиями ущерб национальному публичному порядку и национальным интересам;

– государственный лидер попустительствует или прямо содействует иностранным агрессивным культурным, религиозным и идеологическим экспансиям, интервенциям псевдокультурных, псевдонравственных, псевдорелигиозных, идеологических, политических и иных ксеноморфов-конструктов и ксеноморфов-деструктов¹⁶⁸²;

– государственный лидер систематически провоцирует своей деятельностью дисфункциональность и несостоятельность в государственном управлении, разрушительные энтропийные процессы в предметно-объектной области государственного управления и в самой системе государственного управления, влекущие диссипативность, хаотичность, неравновесность, разупорядоченность, критическое падение управляемости;

¹⁶⁸¹ **Гетерономия** (от греч. «*ἕτερος*» и «*νόμος*» – чуждые правила) – установление (попытка установления) государством-актором подчинения своему публичному порядку государства-жертвы. – *Прим авт.*

¹⁶⁸² **Ксеноморфы-деструкты** – это продукты идеологического конструирования – субверсивные факторы (источники, стимуляторы, катализаторы) необратимого фатального разрушения и саморазрушения народов и общества в целом, их ключевых идентичностей, институтов и межсоциумных связей, разрушения и саморазрушения государства, его публичного порядка и его институтов. **Ксеноморфы-конструкты** – продукты идеологического конструирования – тератогенные (от греч. «*teras*», («*teratos*»)), что означает «урод», «чудовище») или симулякрные идентичности, субверсивные ценностные системы, модели, доктрины, идеологемы, парадигмы и т.д., призванные принудительно заместить исторически сложившиеся идентичности, ценностные системы, модели, доктрины, идеологемы и парадигмы в основе существующего публичного порядка государства-объекта и обеспечить прохождение необратимых фазовых переходов в обществе и государстве и создание новой реальности в ключевых точках – формирование «нового государства» и его «новой нации». – *Прим. авт.*

См. подробнее: *Понкин И.В.* Технологии «мягкой силы» как средство дисфункционализации и разрушения государства // *Право и образование.* – 2014. – № 12. – С. 95–111. – С. 104.

– государственный лидер озабочен исключительно собственным (и своего окружения) обогащением и для этого выстраивает вокруг себя мега-коррупционную систему;

– государственный лидер в выражено многонациональном государстве, игнорируя законные интересы и необходимость представительства других народов, назначает на все руководящие должности в государстве исключительно лиц его этноса или исповедующих его религию (именно по этим признакам).

Особенную опасность представляют токсичные лидеры на высших государственных должностях (в первую очередь – первой двойки или тройки таких должностей), а также в силовых структурах.

В лице человека мы имеем дело с наиболее «чёрным» из «чёрных ящиков». И поведение высокопоставленного должностного лица нередко может быть совершенно неадекватным. Что может гарантировать отсутствие эксцессов со стороны тех или иных государственных должностных лиц?

Однако токсичные лидеры в государственном управлении могут быть на всех уровнях управления и в разных структурных сегментах и элементах системы государственного управления. И в действительности, было бы неверно сводить условия устойчивости государственного управления только к недопустимости токсичного поведения первого лица государства. В существенной мере устойчивость государственного управления зависит от лояльности и конструктивного поведения армии государственных чиновников.

Разумеется, коррупция является важнейшим проявлением токсичности государственного лидера и исполнителя в системе государственного управления.

В отношении конкретных лиц (отдельных оппозиционных политиков), исходя из их текущей деятельности и их публичных заявлений, можно прогностически говорить о том, что такие лица потенциально выступают и экспектативно выступают (в случае прихода к власти) токсичными для государства лидерами.

Токсичные лидеры и исполнители на средних уровнях государственного управления

Если случай с токсичностью высших должностных лиц государства более или менее понятен, то проблемы, которые несут государственному управлению, публичным интересам, обществу токсичные чиновники на средних уровнях государственного управления, являются на сегодня ещё недостаточно исследованными. Между тем, такого рода исполнители могут оказывать весьма существенное негативное влияние на качество, устойчивость и результаты государственного управления.

Деятельность токсичных исполнителей влечёт за собой негативные последствия для качества и устойчивости государственного управления, для восприятия населением органов государственного управления, для внутренней лояльности государственных служащих. И такие последствия могут мультиплицироваться, усугубляться иными обстоятельствами при определённом их стечении.

Токсичный лидер в системе государственного управления, стремящийся к эксплуатации несовершенств систем и процессов в своих личных интересах и активно пользующийся такими несовершенствами и, вследствие этого, наносящий ей урон, либо просто в силу реализуемых им деструктивных стилей руководства и в силу «токсичного формата» его поведения способен даже парализовать функционирование целого сегмента «государственной машины».

Особенности функционала отдельных должностных лиц на этом уровне могут быть таковы, что своим собственным решением (вполне формально правомерным) такие должностные лица могут кардинально менять устои государства и общества.

Вспомним, как несколько лет назад в США разгорелся скандал в связи с тем, что государственный чиновник «средней руки» в США своим волюнтаристским решением поменял исторически сложившийся и устоявшийся концепт семьи на формулу «родитель № 1 и родитель № 2», что вызвало волну протестов в США. В России таких токсичных чиновников особенно много в органах государственного управления в сферах образования (в особенности – в сфере школьного образования), культуры, науки, где можно обоснованно говорить об утрате надлежащего государственного управления – управления в национальных интересах.

Причинами токсичного поведения госслужащих или лиц, замещающих иные государственные должности или должности государственной службы на средних уровнях государственного управления, могут быть как их нелояльность режиму (нулевой или даже отрицательный уровень лояльности государству), так и многочисленные вариации наборов личных и профессиональных негативных качеств и недостатков.

Что касается первой из указанных причин, то степень нелояльности госчиновника и причины этого могут варьироваться.

Хотя очевидно, что лояльность нации и государству является императивом для госслужащих¹⁶⁸³.

По мнению Рут Хаббард и Жилия Паке, «склонность к лояльности, как правило, увязывается с соблюдением морального договора, с соответствием обоснованным ожиданиям тех, кто доверился этому лицу. Это означает, что нелояльность является нарушением обязательств. На линейке “лояльность-нелояльность” те, чья лояльность “слепа”, совершенно и превосходно ценят это моральное обязательство. Лояльность такого рода... позволяет определённым обязательствам взять верх над любыми другими соображениями и не позволяет вторгаться критическому мышлению. В мире совершенной лояльности не существует возможного сомнения в верности лицу или принципу и не существует возможности пересмотра убеждений и интенций в свете обстоятельств. Более того, не существует и возможности в отношении определённых лояльностей получить иную привлекательность в определённых условиях с течением времени, не существует и возможности в отношении многих лояльностей требовать сложные компромиссы. Всё это соответствует “нулевому уровню” критического мышления. На другом конце спектра находится “нулевой уровень” лояльности: это ситуация, где любой моральный контракт полностью зависит от обстоятельств и может быть пересмотрен в свете развивающихся обстоятельств в результате взвешивания преимуществ и недостатков или вследствие прихоти. Между этими двумя позициями лежит широкий спектр оттенков лояльности и нелояльности: от квази-слепой верности государственных служащих их политическим руководителям (за исключением вопросов нарушения базовых нравственных принципов права), с одной стороны, до нелояльности как конъюнктурного эгоистического выбора из-за того, что цена выбора верности оценивается как слишком высокая, с другой стороны. Впрочем, это одномерное представление является несколько упрощённым: спектр от совершенного альтруизма до совершенного эгоизма определяется в связи с лишь одним моральным контрактом. Оно игнорирует сложности многомерного реального мира: а) где верности лицу или принципу многочисленны, б) где их интенсивность различается и меняется, с) где компромиссы постоянно пересматриваются в зависимости

¹⁶⁸³ Практика государственного управления во Франции: Статус государственного служащего. Ответственность администрации. Аудит и контроль госсектора / Информационные и учебные материалы: Российско-французская серия, 1999, февраль. – М.: Посольство Французской Республики в России, 1999. – 253 с. – С. 107, 233.

от обстоятельств и ценностей, которые сами по себе развиваются, d) где процветает многообразие»¹⁶⁸⁴.

Согласно пункту 3 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (Части первой) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015)¹⁶⁸⁵, при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно. Тем более, требование добросовестности является одним из ключевых требований, предъявляемых к госчиновникам. В числе должных качеств настоящих управленцев должны присутствовать национальная ориентированность, добросовестность, высокий профессионализм. Но, к сожалению, это далеко не всегда так.

Согласно Е.В. Охотскому и В.Э. Березко, «мощный провоцирующий фактор кризисного коллапса – нравственная неразборчивость правящей элиты. Бездарный и непорядочный человек даже при больших полномочиях не способен качественно исполнять государственные функции... Политическая незрелость, непрофессионализм и беспринципность властей формируют благоприятную почву для всякого рода политических авантюристов, социальных смут и антиконституционных переворотов»¹⁶⁸⁶.

А.Д. Керимов обоснованно пишет о том, что в России имеется часть «политических деятелей, руководящих работников, чиновников, которых ни при каких обстоятельствах нельзя охарактеризовать как национально ориентированных и национально ответственных. Хорошо известные представители этой части российской политической элиты являются не более чем жалкими эпигонами мироустроительных концепций, этических ценностей и установок, составляющих идеологический базис современной западной цивилизации, очевидно находящейся по многим важнейшим показателям в глубочайшем кризисе. Они... меньше всего озабочены потребностями руководимого ими социума, нуждами и чаяниями народа, зато чрезвычайно восприимчивы к собственным материально-финансовым обретениям и потерям, одержимы стремлением достижения успеха, невзирая ни на какие нравственные запреты и ограничения. Им неведомы иные разновидности человеческих мотиваций, кроме своекорыстных.

¹⁶⁸⁴ *Hubbard R., Paquet G.* The Black Hole of Public Administration [Чёрная дыра публичного управления]. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – xviii; 519 p. – P. 219–220.

¹⁶⁸⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.1994. – № 32. – Ст. 3301. В ред. от 13.07.2015 – СПС «Гарант».

¹⁶⁸⁶ *Охотский Е.В., Березко В.Э.* Объективные и субъективные причины кризиса украинского государства // Право и управление. XXI век. – 2014. – № 1. – С. 3–8. – С. 6; *Охотский Е.В.* Государственное управление в кризисной ситуации // Вестник государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2/1. – С. 8–22. – С. 16.

Чувства долга, ответственности перед нацией, призванности служению Отчизне и даже любви к Родине им не свойственны, а порой совершенно чужды. Они – воинствующие космополиты, исповедующие принцип: “*Ubi bene, ibi patria*” (“Где хорошо, там и Родина” – лат.), “люди мира”, превратившие бойкую и беззастенчивую торговлю национальными интересами в умело организованный, прекрасно отлаженный и прибыльный бизнес. Они заняты разбазариванием или же попросту банальным “проеданием” сырьевых запасов, миллионы лет накапливаемых природой, и богатств культуры, создаваемых гигантскими творческими усилиями предшествующих поколений на протяжении столетий, а то и тысячелетий. О необходимости сохранения и приумножения этих богатств они даже не помышляют. Разумеется, от таких людей надо решительно избавляться»¹⁶⁸⁷.

При этом токсичный руководитель не всегда демонстрирует исключительно одно только очевидное деструктивное поведение, существует множество аспектов токсичности государственного руководителя, которые возможно классифицировать.

Теперь что касается второй из указанных выше групп причин. Токсичные лидеры определяются некоторыми авторами как не соблюдающие требования соответствующей профессиональной этики¹⁶⁸⁸.

Как указывают Рут Хаббард и Жиль Паке, одной из достаточно серьёзных проблем государственного управления является также появление нового менталитета в результате определённых изменений и трансформация системы национальных органов государственной власти в организацию, где инакомыслие в настоящее время незамедлительно подавляется, а несогласие рассматривается как форма измены. Взаимное недоверие между гражданами и государством, а также страх государства перед возможными последствиями раскрытия важной информации о его деятельности способствуют ужесточению централизованного контроля и порождают своего рода организационную паранойю, так называемый «невротический режим управления». В основе динамики развития такого невротического государственного управления находится растущее недоверие государства к своим гражданам, что порождает дополнительное давление на обеспечение более жёсткой прозрачности и подотчётности, в то время как стремительно изменяющиеся внешние условия требуют

¹⁶⁸⁷ Керимов А.Д. Стратегические просчёты российской политической элиты. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 48 с. – С. 37–38.

¹⁶⁸⁸ Naidoo G. Ethical Leadership Principles in South African Public Administration Lost Opportunity or Alive with Possibility [Упущенные или реальные возможности этических принципов лидерства в южно-африканской публичной администрации] // Mediterranean Journal of Social Sciences. – 2012, November. – Vol. 3. – № 12. – P. 106–126. – P. 106.

реализации более мягкого, гибкого и децентрализованного государственного управления¹⁶⁸⁹.

Деструктивность лидера может быть классифицирована в зависимости от её основной направленности: на личность самого лидера либо на саму организацию (в качестве которой в контексте государственного управления выступает государство), её членов, а также на внешние заинтересованные стороны. Деструктивность («токсичность») руководителей влечёт негативные последствия для них самих, организационная же деструктивность имеет место, когда деятельность руководителей влечёт негативные последствия для их подчинённых, а также для внешних и внутренних заинтересованных сторон, для социальных институтов¹⁶⁹⁰.

Джордж Рид выделяет нижеследующие черты токсичных лидеров в сфере государственного (в частности – военного) управления: явное отсутствие заботы о благополучии подчинённых; применение при осуществлении своей деятельности агрессивных межличностных коммуникативных техник, что негативно влияет на организационную атмосферу в соответствующих структурах; мотивированность, прежде всего, достижением собственных интересов¹⁶⁹¹.

Д.Ф. Уильямс выделяет следующие типы токсичных руководителей:

– отсутствующий руководитель, который боится брать на себя ответственность за принятие решений и отстраняется от фактического управления, лишь изредка принимает участие в процессах принятия некоторых решений;

– некомпетентный руководитель;

– пассивно-агрессивный руководитель, имеющий тенденцию сопротивляться требованиям по адекватному выполнению ставящихся перед ним задач, поскольку имеет постоянный страх неудачи и принимает некорректные решения;

– редундантно беспокойный и излишне энергичный лидер, который не в состоянии сфокусироваться должным образом на выполнении какой-либо одной конкретной задачи;

– параноидальный руководитель, убеждённый в том, что деятельность его подчинённых перманентно направлена на подрыв его деятельности; соответственно, такой руководитель стремится

¹⁶⁸⁹ Hubbard R., Paquet G. The Black Hole of Public Administration [Чёрная дыра публичного управления]. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – xviii; 519 p. – P. 253–254.

¹⁶⁹⁰ Padilla A., Hogan R., Kaiser R.B. The toxic triangle: Destructive leaders, susceptible followers, and conducive environments [Токсичный треугольник: Деструктивные лидеры, восприимчивые последователи и способствующие среды] // The Leadership Quarterly. – 2007. – № 18. – P. 176–194. – С. 178.

¹⁶⁹¹ Reed G.E. Toxic Leadership [Токсичное лидерство] // Military review. – 2004, July–August. – P. 67–71. – P. 67.

осуществлять лично наиболее полный контроль над всем и вся, а также препятствует проявлению инициативы в деятельности подчинённых ему лиц;

- негибкий руководитель;
- несдержанный руководитель;
- нарциссический руководитель;
- бездушный руководитель, не стремящийся проявлять заботу о своих подчинённых, а также являющийся гипер-эгоистичным;
- коррумпированный руководитель;
- руководитель, склонный к проявлениям тирании;
- злой лидер¹⁶⁹².

При этом именно в сфере государственного управления наиболее часто встречается такой тип лидера, как «злой» (или бездушный) лидер¹⁶⁹³.

Токсичные лидеры, – пишет Жан Липмэн-Блюмен, – стремятся осуществлять тотальный контроль, наслаждаются моментами славы, однако оставляют разрушения после себя. Такие лидеры, как правило, не обладают особенно выдающимися психологическими способностями, однако они зачастую для достижения своих целей эксплуатируют следующие глубинные потребности и глубинные страхи своих подчинённых (членов команд): потребность в чьей-либо власти над собой, в соответствующем руководителе; потребность в безопасности; потребность в том, чтобы чувствовать себя особенным (люди испытывают особую приверженность к руководителям, которые дают им возможность чувствовать себя частью особо «избранной», элитарной группы); страх перед «социальной смертью» (забвением в политическом пространстве), который не даёт выступить открыто против токсичного лидера, пользующегося приверженностью значительной части общества; страх бессилия¹⁶⁹⁴.

Эрт Падила, Роберт Хогэн и Роберт Кайзер относят к негативным последствиям применения деструктивных стилей руководства следующие: деморализация персонала, снижение уровня жизни населения, использование вооружённых сил для подавления инакомыслия среди населения, узурпирование лидером национальных ресурсов для

¹⁶⁹² *Williams D.F.* Toxic leadership in the U.S. Army [Токсичное лидерство в Армии США] / USAWC Strategy Research Project // <<https://timemilitary.files.wordpress.com/2011/09/toxic-paper.pdf>>. – 2005. – 21 p. – P. 6–13.

¹⁶⁹³ *Williams D.F.* Toxic leadership in the U.S. Army [Токсичное лидерство в Армии США] / USAWC Strategy Research Project // <<https://timemilitary.files.wordpress.com/2011/09/toxic-paper.pdf>>. – 2005. – 21 p. – P. 13.

¹⁶⁹⁴ *Lipman-Blumen J.* The Allure of Toxic Leaders: Why We Follow Destructive Bosses and Corrupt Politicians – and How We Can Survive Them (Abstract) [Очарование токсичных лидеров: Почему мы следуем за разрушительными боссами и коррумпированными политиками – и как мы можем выжить с ними (Реферат)] // <http://www.economist.com/media/globalexecutive/allure_of_toxic_leaders.pdf>. – 5 p. – P. 2–4.

удовлетворения своих собственных частных интересов, ослабление социальных институтов. При этом, по мнению указанных авторов, последствия деятельности деструктивного лидера редко бывают абсолютно или полностью разрушительными, присутствуют как удовлетворительные, так и негативные результаты. Кроме того, основной характеристикой деятельности токсичного лидера является то, что его методами в отношении подчинённых являются доминирование, принуждение и манипулирование, а не влияние, убеждение и достижение приверженности с их стороны¹⁶⁹⁵.

Как пишет Карл Бикель, токсичные лидеры среднего звена в органах государственной власти «отравляют» рабочую атмосферу, деморализуют персонал, создают препятствия для его эффективной деятельности, провоцируют стрессовые ситуации, препятствуют реализации творческих подходов к своей работе рядовых сотрудников, а также занимаются продвижением себя за их счёт и в ущерб делу, представляя собой препятствие для организационных преобразований и институционализации общественного порядка¹⁶⁹⁶.

Определение того, является ли руководитель в сфере государственного управления токсичным, зачастую может быть весьма затруднительным, однако основным определяющим фактором здесь является постоянная демонстрация руководителем черт токсичного лидера и регулярное его участие в деструктивном поведении. К числу таких черт и моделей поведения, согласно Жану Липману-Блюмену, следует относить следующие: отсутствие целостности и честности в поведении такого руководителя; завышенность амбиций такого руководителя, ставящего своё стремление к славе выше благополучия и законных интересов других людей; эгоизм и высокомерие, которые могут способствовать некомпетентности таких руководителей и создавать определённые предпосылки для коррупции; осуществление действий, направленных на запугивание, деморализацию и унижение других лиц; нарушение основных прав человека, принадлежащих оппонентам таких руководителей, а также их подчинённым; реализация мер, направленных на устранение потенциальных преемников, с целью удержания власти¹⁶⁹⁷.

¹⁶⁹⁵ Padilla A., Hogan R., Kaiser R.B. The toxic triangle: Destructive leaders, susceptible followers, and conducive environments [Токсичный треугольник: Деструктивные лидеры, восприимчивые последователи и способствующие среды] // The Leadership Quarterly. – 2007. – № 18. – P. 176–194. – С. 178–179.

¹⁶⁹⁶ Bickel K.W. Are toxic leaders derailing your community policing efforts? [Срывают ли токсичные лидеры политические усилия вашего сообщества?] // <http://cops.usdoj.gov/html/dispatch/03-2014/toxic_leaders_derailing_your_cp.asp>.

¹⁶⁹⁷ Lipman-Blumen J. The Allure of Toxic Leaders: Why We Follow Destructive Bosses and Corrupt Politicians – and How We Can Survive Them (Abstract) [Очарование токсичных лидеров: Почему мы следуем за разрушительными боссами и коррумпированными политиками – и как мы можем выжить с ними (Реферат)] // <http://www.economist.com/media/globalexecutive/allure_of_toxic_leaders.pdf>. – 5 p. – P. 3.

А.И. Пригожин выделяет следующие «патологии командообразования», очевидно свойственные для токсичных лидеров и исполнителей: «Пассажиры автобуса»: каждому важно только доехать до своей остановки, и никого не волнуют проблемы водителя. «Мы и он»: осознание подчинёнными глубоких различий интересов – своих и руководителя. «Один на поле, остальные на трибунах»: руководитель работает за всех, подчинённые наблюдают, изредка хлопают и комментируют. «Каждый несёт свой чемодан, но без ручки»: большая нагрузка без прав и ресурсов. «Хор солистов»: сильные профессионалы, но они не «спеты» между собой, не склонны к совместной работе. «Серпентарий единомышленников»: работают над общим делом при острой конфликтности между собой. «Уважайте меня, бездельники, полюбите меня, тупицы!»: руководитель унижает своих подчинённых, но требует высокой лояльности к себе и личной преданности. «Грозный отец и напуганные дети»: руководитель настойчиво включает подчинённых в решение общефирменных задач, расправляясь с каждым за ошибки, неудачи, оплошности. «Много умных, мало взрослых»: специалисты высокого класса во главе с сильным руководителем избегают принятия на себя ответственности, выходящей за рамки их прямых обязанностей, уклоняются от инициатив по решениям общефирменного уровня, во всём полагаясь на лидера. Либо он сам считает: «Они молодцы, но здесь мне виднее». «Негативная селекция»: руководитель намеренно подбирает заместителей, начальников служб с уровнем интеллекта, профессионализма заведомо ниже своего»¹⁶⁹⁸.

Как справедливо замечает О.В. Гаман-Голутвина, «весьма неоднозначной является российская версия рекрутирования управленцев из бизнес-среды. Эксперты весьма сдержанно оценивали позитивный эффект массового привлечения кадров из бизнеса на госслужбу. Одно из высказываний претендует на статус афоризма: «Единственное, что объединяет государственных служащих, это их любовь к Франклину (его изображению на американской банкноте). Ничего больше»»¹⁶⁹⁹. По мнению этого же автора, ещё одной причиной проблем здесь является следующее: «Негативную роль в ослаблении регулятивных возможностей госаппарата играет «поголовный» тип сменяемости кадров, когда новый руководитель меняет всю подчинённую ему иерархию управления»¹⁷⁰⁰.

¹⁶⁹⁸ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 125–126.

¹⁶⁹⁹ Гаман-Голутвина О.В. Проблемы повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации // Сравнительная политика. – 2011. – № 3. – С. 50–64. – С. 59.

¹⁷⁰⁰ Гаман-Голутвина О.В. Проблемы повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации // Сравнительная политика. – 2011. – № 3. – С. 50–64. – С. 60.

Каков выход?

Токсичный лидер, – отмечает Джордж Рид, – «представляет собой уникальный коварный, медленно действующий яд, и это затрудняет диагностику и применение антидота»¹⁷⁰¹. По образному сравнению одного из авторов, «недобросовестные слуги государства и закона начинают подтачивать устои власти изнутри, делая это латентно и скрытно, подобно тому, как муравьи незаметно поедают сердцевину большого дерева, которое [в результате]... оказывается колоссом на глиняных ногах»¹⁷⁰². Чем выше уровень государственного управления, тем выше вероятность, что каждый токсичный лидер будет по-своему уникальным, не укладывающимся в рамки прогностических моделей. Прежде всего, следует искать такое противоядие в совершенствовании современной избирательной системы и, шире, демократии в целом, которая становится всё более ангажированной, коррумпированной, закостенелой и бесчеловечной.

Очевидно, что для создания должных условий и гарантий резильентности системы государственного управления к токсичным лидерам необходима разработка дополнительных механизмов редуцирования полномочий государственного лидера в части его возможностей по кардинальной ломке цивилизационных основ, публичного порядка, государственности страны, по принятию решений о массовом (миллионов или десятков миллионов человек) ввозе и легализации иностранных инокультурных (иноцивилизационных) мигрантов, что однозначно разрушает сложившуюся картину распределения этнокультурных идентичностей в стране, по принятию решений о ломке традиционного института семьи.

Сегодня российская система государственного управления, как никогда, нуждается в масштабных санации и аффинировании, необходима депозиция компрадорских элит, живущих в соответствии с аморальной идеологией «власть теряет свою привлекательность, если ею не злоупотреблять», нужна национализация российских управленческих элит, поскольку токсичные лидеры угрожают дальнейшему существованию самой российской государственности.

Как справедливо пишет А.Д. Керимов, «российская властвующая элита должна быть подвергнута процедуре тщательного аффинирования, целью которой будет её превращение в корпорацию лиц, воодушевлённых

¹⁷⁰¹ Reed G.E. Toxic Leadership [Токсичное лидерство] // Military review. – 2004, July–August. – P. 67–71. – P. 71.

¹⁷⁰² Провалы государства как регулятора экономической системы // <<http://21biz.ru/provaly-gosudarstva-kak-regulyatora-ekonomicheskoy-sistemy/>>. – 31.01.2013.

идеей безусловной приоритетности национальных интересов над какими бы то ни было другими, обеспечения процветания и благоденствия собственной страны»¹⁷⁰³.

Необходимы разработка и внедрение в жизнь механизмов отзыва избирателями мандата руководителя государства, ставшего токсичным лидером, механизмов принуждения избирателями руководителя государства безотлагательно увольнять тех из его подчинённых, кто проявил себя токсичными лидерами. Актуализировался также вопрос о создании, апробации и внедрении в государственное управление механизмов превенции, редуцирования и демпфирования возможных негативных последствий действий или бездействий токсичных государственных лидеров (любого уровня), в целом превенции таких их действий или бездействий.

Вопросы для самоконтроля к Главе 18

1. Кто такой токсичный лидер в системе государственного управления, какова его опасность?
2. Кто такой токсичный исполнитель в системе государственного управления, какова его опасность?
3. Раскройте основные концептуальные идеи А.Д. Керимова о недостатках российской политической элиты.

¹⁷⁰³ Керимов А.Д. Стратегические просчёты российской политической элиты. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 48 с. – С. 38.

ГЛАВА 19. Устойчивость и мощь системы публичного управления

§ 19.1. Резистентность и резильентность системы государственного управления к негативным факторам

Хотя новые порядки и изменяют сознание людей, надлежит стараться, чтобы в своём изменении порядки сохраняли как можно больше от старого.

Никколо Макиавелли

Подавление традиции может привести к тому, что все культурные нормы социального поведения могут угаснуть, как пламя свечи.

К. Лоренц

Никогда не сдавайтесь! Никогда не уступайте!
Никогда-никогда-никогда – ни в чём: ни в великом, ни в ничтожном, ни в большом, ни в малом, – если только честь и здравый смысл не велят вам поступить иначе.

Уинстон Черчилль, 29 октября 1941 г.

Абрис вопроса

Публичное управление должно быть адекватно вызовам.

Как пишет Уильям Росс Эшби, «основным источником трудностей является разнообразие возмущений, против которых направлено регулирование»¹⁷⁰⁴. Государственное управление осуществляется в условиях (говоря языком теории сложности) «холмистого ландшафта» возмущений и негативных воздействий, многие из которых очень плохо прогнозируются.

Важнейшими характеристиками государственного управления и одновременно детерминантами управленческой способности государства выступают резистентность (устойчивость к воздействию негативных факторов) и резильентность системы государственного управления к негативным факторам.

Современное положение дел в международных отношениях характеризуется столкновением национальных публичных порядков – и между собой, и с международными публичными порядками, которые в свою

¹⁷⁰⁴ Эшби У.Р. Введение в кибернетику: Пер. с англ. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1959. – 432 с. – С. 346.

очередь имеют тенденцию к определённому умножению и взаимной контрверсии.

При этом переход к завуалированным, визуально неявным, непрямым механизмам управления составляет общемировой тренд государственно-управленческих политик¹⁷⁰⁵.

Кризис, который переживает западный мир, по мнению некоторых авторов, не является временным, но есть признак глубинных, фундаментальных изменений, которые происходят во всей экономической и социальной системе и будут иметь длительные последствия¹⁷⁰⁶. И этот кризис неминуемо затрагивает в той или иной степени все государства мира.

Рон Кауфман образно писал, что культура любой организации (в том числе и системы государственного управления) – «как река; она может быть жидкой, сильной и последовательной, выступающей в качестве смазки, направляя своих членов в правильном направлении. В отличие от этого, река может стать устаревшей и токсичной, безмолвно убивающей тех, кто пьёт из неё на её берегу»¹⁷⁰⁷.

Современная демократия как основа построения системы государственного управления обладает множеством критических недостатков, отражающихся на качестве государственного управления.

Демократия, по словам Пола Крейга Робертса, всё больше подменяется и заменяется корпоративной властью¹⁷⁰⁸.

Однако шансы измениться у современной демократии, в принципе, имеются. По словам Карло Бордони, «демократия – это подвижная, флуктуатирующая концепция, которой суждено развиваться вместе с обществом»¹⁷⁰⁹. Поэтому возникает необходимость поиска внутренних резервов и механизмов обеспечения устойчивости государственного управления.

В этих условиях приобретает высокое значение резильентность государственного управления к разрушающим, в том числе дестабилизирующим, воздействиям – в качестве одного из важнейших критериев эффективности и устойчивости государственного управления.

¹⁷⁰⁵ Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Новые технологии борьбы с российской государственностью. – М.: Научный эксперт, 2009. – 424 с. – С. 5.

¹⁷⁰⁶ Bauman Z., Bordon C. State of Crisis [Кризисное государство]. – Cambridge: Polity, 2014. – viii; 164 p. – P. vii.

¹⁷⁰⁷ Kaufman R. Prometheon Builds a Company Culture That Serves, Sizzles and Succeeds [Prometheon выстраивает корпоративную культуру...]. – New York: Houghton Mifflin, 2002.

¹⁷⁰⁸ Робертс: Запад ожидает череда насильственных революций // <<http://ria.ru/world/20151109/1317434786.html#ixzz3r1B6nJzi>>. – 09.11.2015.

¹⁷⁰⁹ Bauman Z., Bordon C. State of Crisis [Кризисное государство]. – Cambridge: Polity, 2014. – viii; 164 p. – P. 146.

Понятие резистентности в государственном управлении

Применительно к государству понятие «резистентность» (от лат. «*resistentia*» – сопротивление, противодействие) означает способность системы государственного управления и государства противостоять, сопротивляться негативным воздействиям.

Понятие резистентности охватывает понятия **устойчивости** – «способности объекта возвращаться в исходный режим или близкий к нему после возмущений»¹⁷¹⁰, **устойчивоспособности** (англ. – «*stabilability*») – «свойства объекта непрерывно сохранять устойчивость в течение некоторого времени»¹⁷¹¹, **живучести** (англ. – «*survivability*») – свойства объекта противостоять возмущениям, не допуская их каскадного развития с массовыми нарушениями объекта (системы) и восстанавливать исходное состояние объекта или близкое к нему¹⁷¹².

Нассим Николас Талеб вводит несколько схожее понятие «**антихрупкости**»: «Антихрупкость – совсем не то, что эластичность, гибкость или неуязвимость. Гибкое либо эластичное противостоит встряске и остаётся прежним; антихрупкое, пройдя сквозь испытания, становится лучше прежнего. Этим свойством обладает всё то, что изменяется со временем: эволюция, идеи, революции, политические системы, технические инновации, процветающая культура и экономика, выжившая фирма, хорошие кулинарные рецепты, развивающийся город, системы права, экваториальные леса, устойчивость бактерий к антибиотикам... Даже человечество как вид на этой планете. Антихрупкость определяет границу между живым и органическим (или сложным) вроде человеческого тела, с одной стороны, и тем, что бездейтельно, скажем, физическим объектом вроде степлера, – с другой. Антихрупкость любит случайность и неопределённость, что означает – и это ключевое свойство антихрупкости – любовь к ошибкам, к определённому классу ошибок. Уникальность антихрупкости состоит в том, что она позволяет нам работать с неизвестностью, делать что-то в условиях, когда мы не понимаем, что именно делаем, – и добиваться успеха»¹⁷¹³.

Если, согласно В.Ю. Троицкому, «**устойчивость государства** обеспечивается рядом духовно-нравственных, социально-исторических и экономических установок, положенных в основу осуществляемой им политики, а также отношением к исторически сложившимся и религиозным

¹⁷¹⁰ Надежность систем энергетики: Сборник рекомендуемых терминов / Отв. ред. Н.И. Воропай. – М.: Энергия, 2007. – 192 с. – С. 27.

¹⁷¹¹ Надежность систем энергетики: Сборник рекомендуемых терминов / Отв. ред. Н.И. Воропай. – М.: Энергия, 2007. – 192 с. – С. 27.

¹⁷¹² Надежность систем энергетики: Сборник рекомендуемых терминов / Отв. ред. Н.И. Воропай. – М.: Энергия, 2007. – 192 с. – С. 28.

¹⁷¹³ Талеб Н.Н. Антихрупкость. Как извлечь выгоду из хаоса. – М.: КоЛибри, 2014.

традициям государствообразующего народа»¹⁷¹⁴, то **устойчивость системы государственного управления** в немалой степени определяется качеством её построения и принципами, на основе которых она реально выстроена и функционирует.

Понятие резильентности в государственном управлении

В общем значении, понятие «резильентность» (от англ. «resilience» – пластичность, упругость) отражает жизнеспособность субъекта в условиях существенных жизненных трудностей, его способность с достоинством преодолевать такие трудности, устойчивость к ним, способность «не сломаться» под их воздействием.

Как отмечает Е.Г. Шубникова (применительно к уровню личности), резильентность подразумевает не просто достижение успеха, а его достижение социально одобряемым путём, который согласуется с общепризнанными моральными нормами¹⁷¹⁵.

Применительно к государству **понятие «резильентность» означает не столько способность системы государственного управления и государства в целом не допустить существенные трудности («бедствие»), сколько способность переживать трудности с наименьшим ущербом для управленческой способности государства.**

Понятия резильентности и устойчивости частично пересекаются, но, очевидно, не совпадают, будучи различными.

Для должной управленческой способности государства и надлежащей реализации государственного управления значение имеет резильентность этой системы по отношению к (в числе прочего):

- влекущему ущербу национальному публичному порядку и национальным интересам **давлению гетерономии**¹⁷¹⁶ (навязываемым чужим и чуждым правилам) иностранного или международного публичного порядка;

- мировым военным, финансовым, экономическим, политическим, энергетическим, экологическим и продовольственным кризисам;

- иностранным агрессивным культурным, религиозным и идеологическим экспансиям, интервенциям псевдокультурных,

¹⁷¹⁴ Троицкий В.Ю. О месте предмета «история» в школе и о концепции преподавания истории, прежде всего истории Отечества, в школах России // <http://ruskline.ru/analitika/2014/12/20/o_meste_predmeta_istoriya_v_shkole_i_o_koncepcii_pr_epodavaniya_istorii_prezhde_vsego_istorii_otechestva_v_shkolah_rossii/>. – 20.12.2014.

¹⁷¹⁵ Шубникова Е.Г. Теоретические подходы к изучению структурных компонентов жизнеспособности личности как основы профилактики зависимого поведения // Российский гуманитарный журнал. – 2013. – Т. 2. – № 1. – С. 14–20. – С. 14–15.

¹⁷¹⁶ **Гетерономия** (от греч. «ἕτερος» и «νόμος» – чуждые правила) – установление (попытка установления) государством-актором подчинения своему публичному порядку государства-жертвы. – *Прим авт.*

псевдонравственных, псевдорелигиозных, идеологических, политических и иных ксеноморфов-конструктов и ксеноморфов-деструктов¹⁷¹⁷;

- тенденциям превращения государства в государство-дистопию;
- действиям и бездействиям своих токсичных государственных лидеров и исполнителей;

- факторам дисфункциональности и несостоятельности в государственном управлении, повышению числа и весовых характеристик неопределённостей и энтропийным процессам в предметно-объектной области государственного управления и в самой системе государственного управления, влекущим диссипативность, хаотичность, неравновесность, разупорядоченность, критическое падение управляемости;

- системным сбоям государственного управления, ошибкам государственного управления и иным дефектам государственного управления, факторам генерирования и актуализации рисков и неопределённостей в государственном управлении;

- действиям и последствиям действий внутригосударственных колонн и групп иностранного влияния, в том числе к «майданам», «цветным революциям» и т.п.

Понятие резильентности системы государственного управления сопряжено с понятием негэнтропийности в государственном управлении, но это уже тема другого исследования.

Резильентность системы государственного управления по отношению к давлению иностранного или международного публичного порядка с целью установить гетерономию

Важнейшим элементом резильентности государства является его резильентность по отношению к давлению иностранного или международного публичного порядка с целью установить гетерономию («давлению гетерономии»).

В философии понятие «**гетерономия**» (от греч. – чуждые правила) отражает состояние бытия субъекта под властью другого субъекта, подчинённость воли субъекта чуждому ему и независимому от него нормативному порядку. В этике этот термин специально используется как антитеза понятию «автономии», которая, особенно в кантовской терминологии, трактует истинную самореферентность как волю

¹⁷¹⁷ Подробнее см.: *Понкин И.В.* Технологии «мягкой силы» как средство дисфункционализации и разрушения государства // *Право и образование.* – 2014. – № 12. – С. 95–111. – С. 104.

самоопределения себя согласно своим собственным законам, в том числе нравственным¹⁷¹⁸.

Одним из целой линейки примеров проявления гетерономии является ситуация идеологически и геополитически мотивированного «признания» или «непризнания» результатов выборов в государстве иностранными государствами, что стало сегодня широко распространённым (даже обыденным) средством грубейшего вмешательства в суверенные дела государств. В действительности, под такое навязывание значимости собственной субъективной оценки иностранным государством-актором качества прошедших выборов в другом суверенном государстве невозможно подвести никакие международно-правовые нормы. Но сегодня это – данность.

В основе такой резильентности должны лежать базирующиеся на суверенитете государства субстантивность (самостоятельность существования и функционирования) и самореферентность, прежде всего самореферентность в организации, реализации и защите своего публичного порядка.

Гетерономия в системе государственного управления в большинстве случаев становится следствием целенаправленных действий или же бездействий (пассивности, попустительства) государственного лидера. Это – вообще связанные «бедствия» для государственного управления.

Резильентность системы государственного управления к системным сбоям и иным дефектам государственного управления

Необходимость артикулирования вопроса о резильентности системы государственного управления к системным сбоям, ошибкам и другим дефектам государственного управления определяется тем, что многие риски и неопределённости в государственном управлении являются фатальными (неизбежными) и крайне сложно прогнозируемыми, а возможности управления такими рисками и неопределённостями у государства по объективным причинам редуцированы практически до нуля, при этом множество дефектов государственного управления вызывается человеческим фактором.

Как указывают Рут Хаббард и Жиль Паке, система государственного управления (понимаемого, главным образом, в аспекте деятельности политиков и государственных служащих) является сложной адаптивной системой, которую можно сравнить в некотором смысле с эко-системой. Эта система состоит из значительного количества действующих субъектов,

¹⁷¹⁸ Heteronomy [Гетерономия] // Encyclopædia Britannica. 11th ed. Vol. 13 / H. Chisholm (ed.). – Cambridge: Cambridge University Press, 1911.

взаимоотношений между ними, их обычной рутинной деятельности, норм, регулирующих вышеуказанное, и психологического отношения таких субъектов к своей деятельности. И всё это находится в непрерывном эволюционном процессе. Государственное управление в данном аспекте можно представить как совокупность постоянно продолжающихся взаимоотношений между индивидами и организациями, управляемых во многом посредством реагирования на окружающее и взаимными ожиданиями. Для того чтобы такая система могла поддерживать своё функционирование изнутри, расти и обновляться, аппараты управления должны быть в необходимой степени разнообразными и иметь способность своевременно изменяться. Такие сложные системы государственного управления чаще всего представляются в виде проработанных схем и диаграмм, однако, как правило, такие схематические изображения не могут обозначить все особенности этого живого организма, в котором формальные иерархические отношения могут ввиду различных причин реализовываться иначе и дополняться разнообразными неформальными боковыми и поперечными взаимосвязями. Соответственно, имеют место достаточно существенные важные различия между фактическим состоянием системы государственного управления и её образом, представляемым в официальных изданиях и учебных пособиях. Пока такие различия не являются действительно серьёзными, это не представляет собой значительной проблемы, однако в последнее время в некоторых государствах разница между фактическим состоянием и вымышленным становится всё более гротескной, официальное представление системы государственного управления пользуется большим доверием в руководящих кругах государства, что приводит к ещё большим искажениям. Такие искажения, в свою очередь, часто приводят во многих демократических государствах к неспособности системы государственного управления справляться со своими внутренними проблемами, порождаемыми такими неопределённостями и отсутствием надлежащего контроля¹⁷¹⁹.

Независимо от детерминантов и характера сбоев, ошибок и других дефектов государственного управления, такого рода проблемы не решаются легко, требуют очень серьёзных и тщательно планируемых усилий по ликвидации негативных последствий актуализации и реализации рисков и неопределённостей в государственном управлении, требуют спектрального применения разнообразных гибких подходов и инструментов государственного управления, более свободных и гибких механизмов координации деятельности в рамках государственного управления.

¹⁷¹⁹ *Hubbard R., Paquet G. The Black Hole of Public Administration [Чёрная дыра публичного управления]. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – xviii; 519 p. – P. 7–8.*

Ригидные к адаптации (то есть сложно приспособляемые, адаптируемые к чему-либо) системы нормативно-правовых режимов и линейки инструментов государственного управления могут не обеспечивать должной эффективности государственного управления в условиях динамично меняющегося контекста.

Вместо выводов

Концепт «нового публичного управления» предполагает активное задействование механизмов пруденциального (внутреннего превентивного) аудита рисков и неопределённостей, причин ошибок и других сбоев в государственном управлении и инструментов риск-ориентированного государственного управления, а также наличие публичного пространства для соответствующего диалога и обсуждения.

Однако за чрезмерной увлечённостью в принятии всевозможных концепций, стратегий и доктрин, число которых за последние годы превысило всякие разумные границы, потерялось понимание необходимости разработки реально действующих механизмов обеспечения эффективности, устойчивости и резильентности к системным сбоям, ошибкам и другим дефектам государственного управления, к гетерономии и к иным негативным детерминантам.

§ 19.2. Сильное государство

Одна из основных целей государственного управления – это построение и поддержание сильного государства.

Концепт сильного государства нашёл отражение в трудах А.Д. Керимова и И.Н. Куксина¹⁷²⁰, С.Ф. Ударцева¹⁷²¹, Ф. Фукуямы¹⁷²².

Согласно нашей концепции¹⁷²³, **дескриптивными существенными признаками сильного государства являются:**

1) мощь людских ресурсов государства:

– мощный человеческий потенциал населения (с хорошими демографическими показателями конвенционально гомогенного по цивилизационному коду основного населения страны), обладающего качествами пассионарности и здоровой ригидности (невосприимчивости) к попыткам «радикально реформировать», ценностно переформатировать извне;

– наличие солидарного и сплочённого населения (даже в условиях многонационального и многоконфессионального общества) с устойчивой картиной распределения национально-культурных идентичностей и со стабильным государствообразующим народом (как системным актором);

2) поддержка власти населением, обществом, а равно действительное признание государством значения такой поддержки и ориентированность на такую поддержку, на получение и сохранение в будущем такой поддержки:

– признание населением текущей легитимности публичной власти, правящего режима;

– национальная ориентированность государства (ориентированность на интересы своего народа) и его опора на свой народ (а не на внешние силы), а для этого – нравственность, справедливость и человечность системы органов публичного управления и её функционирования;

– наличие сильного социального порядка, в том числе в части реального контроля власти со стороны общества;

¹⁷²⁰ Керимов А.Д., Куксин И.Н. Критерии силы государства // Право и образование. – 2016. – № 6. – С. 4–16; Керимов А.Д. Сильное государство: ответ на вызов современной эпохи. – М.: Nota Bene, 2009. – 49 с.; Керимов А.Д., Куксин И.Н. Сильное государство как определяющий фактор общественного прогресса. – М.: Норма, 2017. – 96 с.

¹⁷²¹ Ударцев С.Ф. Сильное государство – вопросы теории // Право и государство (Казахстан). – 2016. – № 2. – С. 6–14. – С. 6.

¹⁷²² Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. – М.: Аст; Хранитель, 2006. – 220 с.

¹⁷²³ Реферативный экстракт материала, готовящегося к публикации в журнале «Право и государство» (Казахстан). – *Прим авт.*

3) наличие признаваемого и принимаемого населением и культивируемого и охраняемого государством устойчивого (в гомеостазисе) индигенного (а не адгерентного чуждого) цивилизационного кода своей страны, референтных ему и связанных с ним (не адгерентных и не навязанных извне) ценностно-цивилизационного фундамента государства и государственной идеологии;

4) сила собственно государства как органической надстройки (организации):

– полнота и надлежащая сила суверенитета государства (в классическом понимании суверенитета – нередуцированного, с учётом современных реалий);

– наличие сильного и устойчивого индигенного национального публичного порядка;

– должная устойчивость государства, резистентность и резильентность государства по отношению гетерономии (навязываемым чужим, чуждым правилам) иностранного или международного публичного порядка, влекущим критический ущерб национальному публичному порядку и национальным интересам, по отношению к прочим внешним и внутренним негативным, разрушительным факторам, включая резильентность по отношению к попыткам государственных переворотов, к искусственно создаваемым негативным событиям типа «чёрный лебедь» (в том числе – в условиях военного времени, преэмптивной войны, гибридной войны);

– управленческая способность (административный потенциал) государства надлежащей силы, в том числе реальная и эффективная способность государства обеспечивать (в том числе восстанавливать) и реализовывать собственную монополию на применение законной силы по отношению к другим (негосударственным) субъектам в обществе (прежде всего – в целях установления, поддержания и защиты правопорядка);

– достаточной меры потенциал негэнтропийных свойств (стремления к самоупорядочению, формированию и удержанию порядка) и элаборативной (имеющей тенденцию совершенствования) операциональности системы публичной власти;

5) финансово-экономическая сила государства:

– собственная экономическая мощь государства, позволяющая противостоять олигархическому давлению, включая обладание государством значительными имущественными активами и включая достаточно значительную долю конституционной экономики (нерыночной экономики);

– достаточной меры способность государства поддерживать свою субстантивность как жизнеспособной экономической единицы;

– наличие стабильной и сильной финансовой системы государства;

6) должный потенциал системы государственного управления надлежащих силы, эффективности и качества:

- наличие **умной** системы государственного управления;
- разумность, рациональность государственного управления;
- общесистемная интегральная эффективность и внутрисистемная поэлементная эффективность государственного и в целом публичного управления;

- способность системы государственного управления мобильно изменяться, трансформироваться, чтобы эффективно противостоять угрозам и рискам;

7) дипломатический потенциал государства надлежащей силы;

8) военный потенциал (военная мощь) государства надлежащей силы.

Вопросы для самоконтроля к Главе 19

1. Что означает резистентность системы государственного управления по отношению к негативным факторам?

2. Что означает резильентность системы государственного управления по отношению к негативным факторам?

3. Какой смысл несёт понятие «сильное государство», каковы его признаки?

4. Охарактеризуйте и сопоставьте основные концептуальные идеи А.Д. Керимова, И.Н. Куксина, С.Ф. Ударцева, Ф. Фукуямы и других авторов о сильном государстве.

ГЛАВА 20. Подходы к проектированию, организации и реализации омоложенного государственного управления

Упорядоченная природа, физический мир наглядно демонстрируют великую конструктивную силу закона, закономерности и порядка. Их противоположностями являются хаос, смешение, беззаконие, нарушение порядка, которых следует избегать.

Г.В. Мальцев. Социальные основания права (М., 2011)

Изложенное в представленных выше разделах убедительно свидетельствует о том, что посредством старых подходов осуществлять государственное управление уже невозможно или, по крайней мере, критически неэффективно.

Необходимы разработка и внедрение как омоложенных¹⁷²⁴, так и принципиально новых инструментов и подходов государственного управления, в том числе тех, что артикулируются в рамках «новой модели» публичного управления.

§ 20.1. Риск-ориентированные управленческие подходы в государственном управлении

Разумный риск – самая похвальная сторона человеческого благоразумия.

Джордж Савил Галифакс (1633–1695)

Учитывая сложность предметно-объектной области государственного управления, совокупностей объектов, подвергающихся управляющему воздействию в рамках, в процессе и вследствие государственного управления, избежать возникновения рисков в государственном управлении невозможно.

¹⁷²⁴ Термин «омологация» отражает усовершенствование объекта или процесса и улучшение его характеристик с целью соответствия определенным конкретным стандартам и требованиям и в привязке к достижению соответствия таким стандартам и требованиям.

С другой стороны, должное государственное управление и не должно воспрепятствовать разумно рискованным действиям, нередко имеющим решающее значение для обеспечения развития¹⁷²⁵.

«В нынешней ситуации, чреватой разного рода опасностями и судебными разбирательствами, когда риски и связанные с ними операционные издержки растут не по дням, а по часам, – указывает Кристофер А. Данкан, – управление рисками постепенно стало составной частью общей системы управления»¹⁷²⁶.

Подтверждено, что существуют некоторые реальные возможности управления рисками (например, оптимизационный подход «польза – риск – ущерб»). Известны и конкретные методы и инструменты оперирования рисками в государственном управлении.

«Наиболее характерной чертой нашего времени, отличающей его от прошлого, являются настойчивые усилия установить контроль над факторами риска и неопределённости», – писал Питер Л. Бернштейн¹⁷²⁷.

Неопределённости – основная причина появления рисков. Поэтому уменьшение объёма неопределённости, вызывающих риски потерь, составляет важную задачу руководителя¹⁷²⁸.

Внедрение риск-ориентированных управленческих подходов в государственное управление и, в целом, реализация риск-ориентированного государственного управления прочно вошли в практику проектирования, программирования и реализации государственного управления во многих государствах мира (Франция, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Канада и др.).

В настоящее время понимание рисков и использование инструментов управления рисками представляют собой важный элемент многих инициатив и реформ в рамках государственного управления. К примеру, Директива Европейского Союза № 2007/60/ЕС «Об оценке и управлении рисками наводнений» от 2007 года¹⁷²⁹ рассматривает оценочный анализ возможных рисков в качестве важного инструмента для

¹⁷²⁵ Guidance on Risk Management, Internal Control and Related Financial and Business Reporting, September 2014 [Руководство по управлению рисками, внутреннему контролю и связанной с ними финансовой и бизнес-отчётностью, сентябрь 2014 года] / Financial Reporting Council. – London, 2014. – 26 p. – P. 1. <<https://www.frc.org.uk/Our-Work/Publications/Corporate-Governance/Guidance-on-Risk-Management,-Internal-Control-and.pdf>>.

¹⁷²⁶ Данкан К.А. Функции управления в условиях риска // Современное управление. Энциклопедический справочник: В 2 т. Т.2. – М.: Издатцентр, 1997. – 576 с. – С. 306.

¹⁷²⁷ Бернштейн П.Л. Против богов. Укрощение риска: Пер. с англ. – М.: Олимп-Бизнес, 2000. – 396 с. – С. 14.

¹⁷²⁸ Смирнов Э.А. Разработка управленческих решений: Уч. – М.: Юнити-Дана, 2002. – 271 с. – С. 123.

¹⁷²⁹ Directive № 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks // <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32007L0060>>.

достижения эффективного использования ресурсов, позиционирует систему оценки рисков как необходимую основу определения приоритетов и принятия дальнейших инструментальных, финансовых и политических решений, касающихся управления рисками.

По словам Кристиана Кригера, риск-ориентированное государственное управление возникло как эффективный ответ на актуализацию необходимости рационализации управления в рамках давления на государство, направленного на обеспечение большей прозрачности и подотчётности его деятельности, а также более эффективного использования ресурсов. Оценка рисков, выработка основанных на понимании и управлении рисками стандартов и реализация риск-ориентированных подходов позволяют определять, насколько государство в состоянии справляться с негативными непредвиденными ситуациями, позволяют более эффективно распределять объективно ограниченные ресурсы. Реализация риск-ориентированного государственного управления зачастую рассматривается как инструмент обеспечения функционирования более рационального и эффективного государства, поскольку позволяет определять границы государственного вмешательства в конкретные сферы деятельности, а также обоснованно распределять ограниченные ресурсы по тем целям и задачам, в процессе достижения которых возникновение вреда является наиболее вероятным¹⁷³⁰.

По словам Генри Ротстайна, Оливье Борраса и Майкла Хьюбера, государственное управление, ориентированное на снижение рисков и их последствий, уже давно реализуется в таких сферах, как охрана окружающей среды и защита здоровья человека от вредных внешних факторов. Но в последнее время такие подходы к управлению применяются в гораздо более широких политических контекстах – в качестве способов рационализации управления возникающими спорными и малоразрешимыми ситуациями, конфликтами, в связи с необходимостью нахождения компромиссов, которые неизбежно определённым образом ограничивают управление в той или иной сфере. В последние годы зачастую риск рассматривается как универсальная концепция, вокруг которой выстраивается организация деятельности в рамках государственного управления с целью улучшения качества, эффективности и рациональности реализуемого управления таким образом, что намного повышается в таком управлении уровень учёта возможных

¹⁷³⁰ *Krieger K.* Norms, structures, procedures and variety in risk-based governance: the case of flood management in Germany and England [Нормы, структуры, процедуры и разнообразие в риск-ориентированном управлении: случай управления наводнениями в Германии и Англии] // *Jerusalem Papers in Regulation & Governance (Working Paper)*. – 2012, July. – № 47. – 33 p. – P. 26, 1.

неблагоприятных последствий (в сравнении с традиционными подходами)¹⁷³¹.

Более того, вопрос надлежащего управления в ключевых сферах рисками существенных негативных последствий для общества и государства является центральным для поддержания легитимности современного государства в восприятии общества.

Особое значение приобретает учёт рисков в правовом регулировании.

Понятие риск-ориентированного государственного управления и методы управления рисками в государственном управлении

Управление рисками в государственном управлении представляет собой сочетание организационных систем, комплексов инструментов государственного управления¹⁷³² (прежде всего – кризисно-превентивного), процессов и процедур, позволяющих осуществлять раннее (в том числе преземптивное) выявление, идентификацию, оценку рисков и поиск решений поставленных в связи с этим задач.

Согласно нашему подходу, **риск-ориентированное государственное управление** представляет собой находящуюся в структурно-функциональном единстве совокупность институциональных механизмов, концептов, топологии и логики стратегического и текущего мониторинга и систематической прогностической оценки сопряжённых с государственным управлением рисков, а также правовых и организационно-администрирующих инструментов и процедур проектирования, алгоритмизации, программирования, реализации, обеспечения, валидации и контроля государственного управления (прежде всего – кризисно-превентивного), в целях раннего (в том числе – преземптивного) выявления, идентификации и оценки таких рисков, подбора и применения релевантных инструментов оперирования такими рисками.

Известны и апробированы определённые методы оперирования рисками.

Как указывают Генри Ротстайн, Оливье Боррас и Майкл Хьюбер, государственное управление, основанное на оценке рисков, реализуется посредством достаточно широкого спектра инструментариев¹⁷³³.

¹⁷³¹ Rothstein H., Borraz O., Huber M. Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk-based governance across Europe [Риск и пределы управления: Изучение разнообразных моделей риск-ориентированного управления на опыте Европы] // Regulation & Governance. – 2013. – № 7. – Р. 215–235. – Р. 215–216.

¹⁷³² См.: Понкин И.В. Теория государственного управления: инструменты государственного управления и государственной политики // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 27–30.

¹⁷³³ Rothstein H., Borraz O., Huber M. Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk-based governance across Europe [Риск и пределы управления: Изучение

Риск-ориентированное государственное управление предусматривает, в числе прочего, разработку риск-ориентированной государственной политики, реализацию риск-ориентированного правового регулирования и соответствующей правоприменительной практики.

Стратегии управления рисками реализуются посредством применения следующих интегральных приёмов оперирования полем рисков и рискогенных детерминантов:

1) перманентный тотальный и выборочный целевой мониторинг рисков и их детерминантов; систематическое фокусирование правоприменительной (но также и законодательной) деятельности на вероятностях возникновения конкретных отдельных рисков и их потенциальных последствиях;

2) оценка выявленных рисков (включая оценку их весовых характеристик – параметров актуализации и влияния, вероятностных характеристик, параметров, связанных с ними негативных последствий), детерминантов рисков и возможных последствий их актуализации и воплощения – как основных объектов предпринимаемого управленческого воздействия в рамках реализации риск-ориентированного государственного управления;

3) управление рисками:

– превенция рисков, в том числе избежание рисков (отказ в рамках государственного управления от осуществления некоторых видов деятельности и от задействования некоторых конкретных инструментов государственного управления, которые создают прирост вероятности возникновения конкретных рисков);

– принятие, удержание и адаптация рисков, в том числе за счёт реализации оптимизационного подхода «польза – риск – ущерб»;

– редуцирование параметров и/или возможных последствий рисков («подавление» рисков) – снижение (посредством выработки универсальных стандартов и стратегий, применения методов построения сценариев, применения других специальных подходов) вероятностных параметров рисков и снижение возможных негативных последствий от их актуализации и реализации;

– трансфер (перевод, канализирование) рисков и/или трансформация рисков в формы, управление которыми подтверждено эффективнее;

– деконструкция (фрагментация, «рассыпание») рисков на партикулярные (частные, отдельные) риски, управление которыми подтверждено эффективнее;

4) ликвидация (компенсация) негативных последствий, возникающих в результате актуализации и воплощения рисков.

Риск-ориентированные подходы к осуществлению правового регулирования имеют следующие преимущества:

1) осуществление таких подходов способствует эффективности правового обеспечения и реализации государственного управления, поскольку позволяет перенаправлять объективно ограниченные ресурсы в те сферы, где они на данный момент или в перспективе необходимы более всего;

2) такие подходы позволяют систематически совершенствовать процессы принятия решений, обеспечивая нахождение новых доказательств вероятности возникновения таких рисков, а также обеспечивая лучшее понимание возможных негативных последствий актуализации воплощения рисков;

3) такие подходы позволяют принимать более обоснованные решения¹⁷³⁴.

Осуществление основанного на рисках, ориентированного на них правового регулирования в той или иной сфере, с одной стороны, демонстрирует, что государство не в состоянии осуществлять стандартное правовое регулирование таким образом, чтобы названных рисков не возникало, а с другой – предполагает, что соответствующие меры, принимаемые в рамках такого регулирования, взятые в совокупности, должны быть соразмерными, целенаправленными и основанными на оценке характера и масштабов возможных рисков, а также оценке вероятности достижения целей¹⁷³⁵.

Пункт 3.2 Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 51901.21-2012 от 29.11.2012 «Менеджмент риска. Реестр риска. Общие положения»¹⁷³⁶ интерпретирует понятие «менеджмент риска» (англ. – «*risk management*») как «скоординированные действия по руководству и управлению организацией в области риска».

¹⁷³⁴ Risk and regulatory policy: improving the governance of risk [Риск и политика регулирования: Улучшение управления риском] (OECD Reviews of Regulatory Reform) / Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) // <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/OCDE2011/OECD_Risk.pdf>. – 2010. – 247 p. – P. 28, 16.

¹⁷³⁵ Risk and regulatory policy: improving the governance of risk [Риск и политика регулирования: Улучшение управления риском] (OECD Reviews of Regulatory Reform) / Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) // <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/OCDE2011/OECD_Risk.pdf>. – 2010. – 247 p. – P. 28, 16.

¹⁷³⁶ ГОСТ Р 51901.21-2012. Национальный стандарт Российской Федерации. «Менеджмент риска. Реестр риска. Общие положения» / Утверждён и введён в действие Приказом Росстандарта от 29.11.2012 № 1285-ст. – М.: Стандартиформ, 2014.

Согласно Введению Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010-2011 от 01.12.2011 «Менеджмент риска. Методы оценки риска»¹⁷³⁷, «менеджмент риска помогает в принятии решений в условиях неопределённости и возможности возникновения событий или обстоятельств (плановых и непредвиденных), воздействующих на достижение целей организации. Менеджмент риска включает применение логических и системных методов для: обмена информацией и консультаций в области риска; установления области применения при идентификации, анализе, оценке и обработке риска, соответствующего любой деятельности, процессу, функции или продукции; мониторинга и анализа риска; регистрации полученных результатов и составления отчётности. Оценка риска является частью процесса менеджмента риска и представляет собой структурированный процесс, в рамках которого идентифицируют способы достижения поставленных целей, проводят анализ последствий и вероятности возникновения опасных событий для принятия решения о необходимости обработки риска. Оценка риска позволяет ответить на следующие основные вопросы: какие события могут произойти и [какова] их причина (идентификация опасных событий); каковы последствия этих событий; какова вероятность их возникновения; какие факторы могут сократить неблагоприятные последствия или уменьшить вероятность возникновения опасных ситуаций. Кроме того, оценка риска помогает ответить на вопрос: является ли уровень риска приемлемым».

Основной целью оценки риска является получение на основе объективных данных и представление информации, необходимой для принятия обоснованного решения относительно способов обработки риска.

Согласно пункту 4.1 вышеуказанного ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010-2011 от 01.12.2011, «оценка риска обеспечивает: понимание потенциальных опасностей и воздействия их последствий на достижение установленных целей организации; получение информации, необходимой для принятия решений; понимание опасности и её источников; идентификацию ключевых факторов, формирующих риск, уязвимых мест организации и её систем; возможность сравнения риска с риском альтернативных организаций, технологий, методов и процессов; обмен информацией о риске и неопределённости; информацию, необходимую для ранжирования риска; предотвращение новых инцидентов на основе исследования последствий произошедших инцидентов; выбор способов обработки риска; соответствие правовым и обязательным требованиям; получение информации, необходимой для обоснованного решения о принятии риска в соответствии

¹⁷³⁷ ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. «Менеджмент риска. Методы оценки риска» / Утверждён и введён в действие Приказом Росстандарта от 01.12.2011 № 680-ст. – М.: Стандартинформ, 2012.

с установленными критериями; оценку риска на всех стадиях жизненного цикла продукции».

Работа по управлению рисками в государственном управлении может вестись системно и на длительную перспективу, но может осуществляться и в «ручном режиме» в рамках экстренных антикризисных мер.

К примеру, полагаем, удалось бы существенно редуцировать вероятность государственного переворота на Украине экстренным принятием хотя бы в начале февраля 2014 года следующих мер:

- отработка методов энтропийного управления по ключевым группам «оппозиции», задействованным в подготовке антиконституционного государственного переворота, в целях дезорганизации таких групп, дезинтеграции (декомпозиции) группы членов «параллельной системы государственного управления», приготовленной под принудительное вытеснение и замещение легальных властных управленческих структур (см. соответствующий раздел про «параллельное» государство);

- лишение агреманов, объявление персонами нон-грата и немедленная высылка из страны послов США, Польши, Великобритании и Германии на Украине, а также ещё нескольких десятков ключевых сотрудников посольств указанных и ряда иных государств на Украине, принимавших участие в подготовке государственного переворота;

- немедленная высылка из страны около сотни иностранных граждан – наиболее активных функционеров иностранных НКО, принимавших участие в подготовке государственного переворота, приостановление деятельности таких иностранных НКО и, по возможности, замораживание движений финансовых активов таких НКО;

- физическое отграничение территорий (огораживание дополнительным внешним периметром) посольств указанных государств в Киеве с целью пресечения всяких возможностей посещения их гражданами Украины (кроме выполнения санкционированных официальных полномочий государственными служащими) сроком на 1–2 месяца;

- снос инженерной техникой палаточного «бардака» на Майдане Незалежности (разумеется, стараясь не причинять вреда людям);

- временное блокирование (под любыми предлогами) деятельности, свободы передвижения и возможностей коммуникации двух-трёх десятков наиболее активных организаторов готовящегося государственного переворота из числа украинских граждан;

- выставление перехватывающих кордонов в целях пресечения возможностей доставки боевиков из западных регионов Украины;

- блокирование (прекращение работы) на 1–2 месяца социальных сетей в украинском сегменте Интернета, специализированных сервисов

интернет-коммуникации, в том числе существующих в рамках т.н. «тёмного» интернета¹⁷³⁸.

Понятно, что такие экстренные меры были бы на грани законности, а возможно – отчасти и за гранью этого, но это спасло бы жизни десятков тысяч украинцев, погибших на Украине после переворота в 2014–2015 годах, предупредило бы падение Украинского государства.

Проблемы и пороки риск-ориентированного государственного управления

Эффективное управление рисками в государственном управлении является крайне сложным. Сама тема риск-ориентированного государственного управления находится ещё пока в относительно зачаточном состоянии разработанности, нуждаясь в дополнительных серьёзных научных проработках.

Согласно М.А. Лапиной, в науке публичного права институт рисков, управления рисками практически не развит, хотя в ряде законов и подзаконных нормативных правовых актов содержатся нормы, предусматривающие и регулирующие анализ, оценку, прогнозирование и минимизацию рисков в системе управления¹⁷³⁹.

На современном этапе такое управление (если говорить о мере должного) реализуется, скорее, на бумаге (в программах и отчётах), нежели в реальности, и является, скорее, фиктивным, нежели реальным. Сегодня это – скорее, тренд и работа на перспективу.

Вместе с тем, возрастающие комплексность и сложная взаимосвязанность сегментов, уровней и элементов системы государственного управления способствуют развитию новых видов рисков и более сложных причинно-следственных связей, связей взаимного влияния¹⁷⁴⁰.

Тем более, этому способствуют тенденции усложнения и расширения нелинейного взаимодействия права с другими комплексами социальных норм, расширения применения механизмов саморегулирования и самоуправления в различных областях общественных отношений, усложнения взаимодействия публичного порядка и ряда автономных внеправовых (экстра-правовых) нормативных

¹⁷³⁸ См. подробнее: *Понкин И.В.* Особенности сети Интернет в свете выявления и доказывания нарушений авторского права // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. – 2015. – № 7. – С. 5–16.

¹⁷³⁹ *Лапина М.А.* Теоретико-правовые аспекты управления рисками // Государство и право. – 2015. – № 2. – С. 35–44. – С. 35.

¹⁷⁴⁰ *Wiig S.* Contributions to Risk Management in the Public Sector [Вклад в управление рисками в публичном секторе]: Doctoral Thesis (UiS № 48, February 2008) / University of Stavanger. – Stavanger, 2008. – 194 p. – P. 5.

порядков, тенденции усиления автономной институализации в ряде областей общественных отношений¹⁷⁴¹.

Как показал опыт Украины, Сирии, Ливии, ряда других государств, появлению новых рисков в государственном управлении особенно способствуют международные процессы, связанные с обострением войн спецслужб (прежде всего – США и Великобритании) против суверенных государств, тем более в условиях тенденции принудительного обесценивания, литотизации значения и содержания государственного суверенитета.

Обращаясь к Принципу оптимальности Парето (англ. – «*Pareto efficiency*»), согласно которому как оптимальное может быть оценено такое состояние системы, при котором улучшение значения каждого частного показателя не может не повлечь ухудшения других таких показателей, отметим, что проблемой становится само нахождение этого оптимального состояния в государственном управлении, чтобы понять, какие отклонения могут попадать в область допустимого.

Оперирование рисками сопряжено с очень серьёзными проблемами. В частности, одно только повышение надёжности функционирования каждого отдельного узла системы является недостаточным.

Согласно А.И. Пригожину, «нас подстерегает соблазн: по максимуму усилить пошаговый контроль над всеми процессами в организации. Соблазн этот настолько велик, что большинство руководителей в нашей, да и во многих других странах основные силы тратят на тотальный контроль»¹⁷⁴².

Но, как отмечают Элис К. Бешер и Марк Р. Чэссин, при условии надёжности в **99 % для каждого шага** в алгоритме **из 10 шагов** (для **каждого узла системы из 10 узлов**) надёжность безошибочной работы всей по этому алгоритму (работы этой системы) составит примерно **90 %**, а для системы с **50 шагами алгоритма** (системы **из 50 узлов**) с той же надёжностью каждого узла (отметим – весьма и весьма высокой) на выходе будет всего лишь **61 % надёжности** (безошибочности) системы¹⁷⁴³.

Есть и пределы возможностей контроля.

И.К. Адизес справедливо отмечает: «Как это ни парадоксально, но чем больше вы контролируете, тем больше теряете контроль. Ужесточая

¹⁷⁴¹ См.: Понкина А.И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комиссия по спорт. праву Асс. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013. – 143 с. – С. 117, 138, 52, 39; Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции / МИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – М.: Буки Веди, 2013. – 196 с. – С. 86–99.

¹⁷⁴² Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 243.

¹⁷⁴³ Becher E.C., Chassin M.R. Improving Quality, Minimizing Error: Making it happen [Повышение качества, минимизация ошибки...] // Health Affairs. – 2001. – Vol. 20. – № 3. – P. 68–81. – P. 72.

его, вы дробите систему на мелкие части, а при этом выявляется всё больше отклонений, которые нужно контролировать. Что происходит в итоге? По мере повышения дробности контроля система становится менее гибкой – а значит, менее восприимчивой к меняющимся потребностям...»¹⁷⁴⁴.

Как обоснованно указывают Генри Ротстайн, Оливье Боррас и Майкл Хьюбер, нередко меры, принимаемые и реализуемые в рамках риск-ориентированного государственного управления, являются квази-оптимальными, поскольку они могут требовать непропорционально высоких затрат, косвенно приводить к возможности индуцирования иных рисков либо отвлекать внимание от других, более серьёзных, проблем¹⁷⁴⁵. По словам Генри Ротстайна и Джона Даунера, риск-ориентированная государственная политика одновременно может служить достаточно противоречивым целям и иногда может со значительными трудностями справляться с выполнением своих непосредственных основных задач¹⁷⁴⁶.

При принципиально положительной оценке самого концепта риск-ориентированного государственного управления, всё же следует отметить, что его проектирование и внедрение в практику деятельности органов государственного управления сталкивается (может сталкиваться) со множеством обусловленных природой предметно-объектной области государственного управления и особенностями самой системы государственного управления проблем, к числу которых следует отнести следующие:

– недостаточная эффективность реализации такого подхода к государственному управлению на практике вследствие чрезмерного увлечения риторикой «риск-ориентированности» без корреспондирующих этому реальных и эффективных, имеющих прагматическую релевантность риск-ориентированных инструментариев государственного управления, прошедших апробацию и валидацию; вообще существенные сложности с подтверждаемостью, верификацией прагматической релевантности¹⁷⁴⁷,

¹⁷⁴⁴ Адизес И.К. Идеальный руководитель: Почему им нельзя стать и что из этого следует: Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 262 с. – С. 70.

¹⁷⁴⁵ Rothstein H., Borraz O., Huber M. Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk-based governance across Europe [Риск и пределы управления: Изучение разнообразных моделей риск-ориентированного управления на опыте Европы] // Regulation & Governance. – 2013. – № 7. – P. 215–235. – P. 216.

¹⁷⁴⁶ Rothstein H., Downer J. «Renewing Defra»: exploring the emergence of risk-based policymaking in UK central government [«Обновление Defra»: исследование появления риск-ориентированной политики центрального правительства Великобритании] // Public Administration. – 2012. – Vol. 90. – № 3. – P. 781–799. – P. 781.

¹⁷⁴⁷ **Прагматическая релевантность** – характеристика, отражающая наличие у чего-либо прикладного значения и способности существенно соответствовать рациональным ожиданиям ценности и полезности для пользователя. – *Прим авт.*

валидности¹⁷⁴⁸ и действительной риск-ориентированности инструментариев государственного управления, заявляемых в качестве таковых;

– проблема ошибок государственного управления, системных сбоев и других дефектов государственного управления (в том числе субъективно обусловленных) в выявлении, идентификации, оценке и ранжировании рискогенных детерминантов, собственно рисков, негативных последствий их актуализации и воплощения;

– ограниченная предметно-объектная и функциональная применимость риск-ориентированного государственного управления;

– характерные для рисков в государственном управлении взаимосвязанность и интерсекциональность, комплексность существенных рисков различных видов и различной природы, что требует столь же комплексного к ним подхода, поскольку «подавление» рисков по одному направлению государственного управления может повлечь возрастание вероятности их актуализации и воплощения (в том числе с синергетическими эффектами) на других направлениях;

– проблемы, связанные с оперативным сопряжением момента фиксации и признания факта возникновения или высокой вероятности актуализации и воплощения рисков и момента начала принятия мер реагирования в условиях временной ограниченности; реагирование органов государственного управления на высоко-рискогенную ситуацию или уже кризисную ситуацию может запаздывать, может быть не в состоянии одновременно оперативно устранять причины изначальных проблем, потенциально может, само по себе, иметь достаточно серьёзные непредвиденные негативные последствия.

Указанные обстоятельства мультипликативно усиливаются и многими другими детерминантами снижения эффективности государственного управления.

В некоторых обстоятельствах (при наложении рисков) даже возможен «флаттер» (от англ. «flutter» – дрожание, вибрация), мультипликативное и кумулятивное (по эффекту) самовозбуждающееся и незатухающее интегративное сочетание одновременных актуализации и воплощения многочисленных критических рисков в государственном управлении и реализации их негативных последствий, приводящее к резонансу, угрожающему разрушением всей системе государственного управления или существенным её сегментам. В таких ситуациях говорят, что систему государственного управления «лихорадит».

¹⁷⁴⁸ **Валидность** – мера соответствия применяемых методов и результатов поставленным задачам. **Валидация** – подтверждение на основе представления объективных свидетельств того, что требования, предназначенные для конкретного использования или применения, выполнены (ГОСТ Р ISO 9001-2011). – *Прим. авт.*

К слову, по А.А. Колесникову, флаттер – это пример процесса самоорганизации (негативной) и возможного перехода системы в новое состояние¹⁷⁴⁹.

Тем не менее, в рамках так называемой «новой модели» публичного управления концепт риск-ориентированного государственного управления всё же обоснованно занимает ключевое место. И это даёт определённые надежды относительно перспектив развития не только научного направления, исследующего риск-ориентированное государственное управление, но и собственно риск-ориентированного государственного управления.

¹⁷⁴⁹ Колесников А.А. Синергетическая теория управления. – М.: Энергоатомиздат, 1994. – 344 с. – С. 26.

§ 20.2. Управление неопределённостями в рамках и в процессе государственного управления

Вступая в эру неопределённости, наука должна, видимо, перестроить свои отношения со сферами общественной деятельности, для которых линейность и обратимость социальных процессов, как и другие парадигмы классической науки, являются залогом достижения строгих и заранее определённых результатов.

Г.В. Мальцев. Социальные основания права (М., 2011)

Любой факт становится важным, когда он сопряжён с другими фактами.

Умберто Эко. Маятник Фуко

Согласно Л.А. Растригину, «господство вероятности» вовсе не является абсолютным: оно не исключает наличия строго детерминированных закономерностей и законов»¹⁷⁵⁰.

По справедливому замечанию Лео Няпинена, «перманентную неопределённость» следует рассматривать не как «препятствие на пути к познанию и знанию», а как «представившуюся возможность воображать, творить, понимать»¹⁷⁵¹.

Как писал в своей книге «Риск, неопределённость и прибыль» от 1921 года¹⁷⁵² Фрэнк Найт, поскольку «неопределённость – действительно неизбежный спутник прогресса», это ставит «перед нами фундаментальный вопрос, связанный с неопределённостью как неизбежным злом, – об установлении масштабов неопределённости и, в связи с этим, о размере той жертвы, которую мы можем себе позволить принести ради снижения неопределённости»¹⁷⁵³.

Джеффри А. Вебер считает факторы неопределённостей имеющими весьма существенное значение в теории публичного управления в целом, поскольку неопределённости оказывают серьёзное влияние на

¹⁷⁵⁰ *Растргин Л.А.* Адаптация сложных систем: Методы и приложения. – Рига: Зинатне, 1981. – 375 с. – С. 63.

¹⁷⁵¹ *Няпинен Л.* Программа Ильи Пригожина перестройки традиционной физики и вытекающие из неё заключения для понимания социальных проблем // Синергетическая парадигма. Когнитивно-коммуникативные стратегии современного научного познания. – М.: Прогресс-Традиция, 2004. – 560 с. – С. 24–51. – С. 45.

¹⁷⁵² *Knight F.H.* Risk, Uncertainty and Profit [Риск, неопределённость и прибыль]. – Boston – New York: Houghton Mifflin Company, 1921. – xiv; 381 p.

¹⁷⁵³ *Найт Ф.Х.* Риск, неопределённость и прибыль: Пер. с англ. – М.: Дело, 2003. – 360 с. – С. 171, 329.

государственное управление. Однако проблемы неопределённости в государственном управлении не всегда решаемы. Дополнительной сложностью является то, что в системе государственного управления, как правило, и не стремятся решать таковые проблемы, воспринимая и рассматривая неопределённости и их последствия всего лишь как «досадные» случайные препятствия запланированной реализации государственного управления. Существует точка зрения о том, что неопределённости являются теми факторами, которые в рамках и в процессе государственного управления, в действительности, невозможно полностью преодолеть¹⁷⁵⁴. Из этого, однако, не следует, что неопределённостями невозможно или не нужно управлять.

Необходимо, писал Г.В. Мальцев, «придать системе такую направленность, свести активность стихийного саморазвития до безопасного для управляемости уровня». Это является «основной задачей организационных наук, которая определяет их в общем негативное отношение ко всякого рода случайностям, неопределённостям»¹⁷⁵⁵.

В любом случае, при должном отношении неопределённости в государственном управлении не должны игнорироваться. Следует их выявлять, осмысливать, оценивать и находить пути решения возможных проблем, сопряжённых с неопределённостями и вытекающих из таковых, наиболее эффективным образом – с помощью более, чем обычно, глубоких знаний, более продвинутых и более эффективных методов и инструментариев.

Присуждение в 2002 году Нобелевской премии по экономике Даниэлю Канеману и Вернону Смиту «за применение психологической методики в экономической науке, в особенности – при исследовании формирования суждений и принятия решений в условиях неопределённости» подтверждает возможность оперирования неопределённостями и значение таких подходов

Однако для того чтобы приблизиться к этой цели, при осуществлении государственного управления должно реализовываться долгосрочное планирование, должны приниматься гибкие краткосрочные меры, а также должен быть разработан инструментарий, способный обеспечить необходимый запас гибкости для того, чтобы иметь

¹⁷⁵⁴ Weber J.A. Understanding the dimensions of uncertainty in public administration [Понимание измерений неопределённости в публичном управлении] // Contemporary debates in public administration / Ed. by A. Dhameja. – New Delhi: PHI Learning Pvt. Ltd., 2003. – 396 p. – P. 58–70. – P. 60.

¹⁷⁵⁵ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 94.

возможности адаптироваться к неожиданным и изменяющимся ситуациям¹⁷⁵⁶.

Обобщённо, способность организации справиться с неопределённостями зависит, как указывает Гудела Грот, в основном от выбранной степени специализированности организации, форм координации, степени стандартизации и формализации процессов, а также степени централизации (или децентрализации) процессов принятия решений¹⁷⁵⁷.

Согласно Э.А. Смирнову, «оперирование неопределённостями в процессе государственного управления предполагает необходимость взаимодействия в большинстве случаев сразу с 3 группами параметров: полностью управляемые (детерминированные), частично управляемые (вероятностные) и неуправляемые (неподвластные, стохастические¹⁷⁵⁸). Частично управляемые параметры – промежуточные состояния параметров от полностью управляемых до неуправляемых. Синонимами этих параметров являются соответственно: хорошо структурированные, слабо структурированные и неструктурированные параметры. Для повышения вероятности получения требуемых результатов, наряду с обычными методами разработки управленческих решений, используют специальные приёмы. Идея этих приёмов заключается в том, чтобы для каждого неуправляемого параметра или для их группы найти специалистов, владеющих методами их частичной или полной обработки, и мотивировать их деятельность. При этом часть неуправляемых для руководителя параметров становится полностью или частично управляемыми, а частично управляемые переходят в состояние полностью управляемых»¹⁷⁵⁹.

Управление неопределённостями предполагает необходимость сбора как можно большего объёма информации – таким образом, чтобы можно было принимать подтверждаемо прагматически релевантные и эффективные решения по ключевым направлениям. Государство, как и любые иные организации, сталкивается с неопределённостями в своей

¹⁷⁵⁶ Weber J.A. Understanding the dimensions of uncertainty in public administration [Понимание измерений неопределённости в публичном управлении] // Contemporary debates in public administration [Современные дебаты в сфере публичного управления] / Ed. by A. Dhameja. – New Delhi: PHI Learning Pvt. Ltd., 2003. – 396 p. – P. 58–70. – P. 60.

¹⁷⁵⁷ Grote G. Uncertainty management at the core of system design [Учёт факторов неопределённости как ядро построения системы] // Annual Reviews in Control. – 2004. – № 28. – P. 267–274. – P. 267.

¹⁷⁵⁸ **Стохастический объект управления** (англ. – «stochastic controlled object») – «объект управления, в математической модели функционирования которого хотя бы одна зависимость между координатами не может быть представлена линейной функцией» (Теория управления. Терминология / Отв. ред. Б.Г. Волик / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии; Институт проблем управления. – М.: Наука, 1988. – 56 с. (Сер. «Сборники рекомендуемых терминов». Вып. 107). – С. 11).

¹⁷⁵⁹ Смирнов Э.А. Разработка управленческих решений: Уч. – М.: Юнити-Дана, 2002. – 271 с. – С. 144.

управленческой деятельности, поскольку среда, в которой оно функционирует, всегда находится в состоянии динамики¹⁷⁶⁰.

Государственное управление неопределённостями может быть сведено к следующим интегральным подходам:

1) перманентный тотальный и выборочный целевой мониторинг неопределённостей и их детерминантов; оценка прогнозируемых неопределённостей и их детерминантов, а также их возможных последствий;

2) управление неопределённостями:

– превенция неопределённостей, в том числе избежание неопределённостей (отказ в рамках государственного управления от осуществления некоторых видов и направлений деятельности и от задействования некоторых конкретных инструментов государственного управления, дополнительно создающих существенную вероятность возникновения прогнозируемых неопределённостей);

– редуцирование неопределённостей;

– трансфер (перевод, канализирование) неопределённостей в формы, управление которыми подтверждено или предположительно эффективнее;

3) ликвидация (компенсация) негативных последствий, возникающих в результате актуализации неопределённостей и их трансформаций в определённые влияющие факторы, и/или негативных последствий дефектов государственного управления, вызванных актуализацией неопределённостей.

Подход, направленный на минимизацию неопределённостей в государственном управлении и их последствий, как пишет Гудела Грот, предполагает следующее: обеспечение функционирования комплексных централизованных систем планирования, программирования и прогнозирования; снижение степени энтропийной свободы внутри организации посредством установления соответствующих процедур и автоматизации процессов; отношение к негативным последствиям проявления неопределённостей как к признаку неэффективного проектирования систем¹⁷⁶¹.

Подход, предполагающий разрешение проблем, связанных с неопределённостью, указывает Гудела Грот, направлен на реализацию следующих мер: осуществление планирования в качестве ресурса для

¹⁷⁶⁰ Bhatta G. International Dictionary of Public Management and Governance [Международный словарь публичного менеджмента и управления]. – New York: Routledge, 2015. – 687 p. – P. 651.

¹⁷⁶¹ Grote G. Uncertainty management at the core of system design [Учёт факторов неопределённости как ядро построения системы] // Annual Reviews in Control. – 2004. – № 28. – P. 267–274. – P. 268.

принятия необходимых мер в конкретных ситуациях, связанных с проявлением неопределённостей; отношение к негативным последствиям проявления неопределённостей как к возможности использования и развития компетенций и совершенствования систем¹⁷⁶².

Для государственного управления, полагаем, наиболее эффективными являются именно превентивные меры.

Считается, что наиболее эффективно избежать неопределённостей в государственном управлении и связанных с ними проблем возможно, сосредоточившись на решении краткосрочных проблем, а не на долгосрочной перспективе, которая сама по себе гораздо менее определённа. Тем не менее, важным способом управления неопределённостями всё же является и надлежащее стратегическое планирование¹⁷⁶³.

Уильям Дж. Мид выделяет следующие виды инструментов, которые достаточно успешно могут использоваться в государственном управлении при реализации превенции неопределённостей:

- проведение математического компьютерного моделирования;
- задействование групп экспертов в соответствующих сферах и обработка их экспертных мнений; задействование статистических инструментов с применением теории вероятности;
- разработка и валидация сценарных альтернатив принимаемым решениям;
- применение различных графических схем (дерево решений, дерево целей и др.)¹⁷⁶⁴.

Одним из наиболее важных инструментов, способствующих тому, чтобы справляться с неопределённостями в государственном управлении, является использование (там, где это возможно) математического компьютерного сценарного моделирования для наиболее корректного принятия решений. Такие сценарные модели по своему характеру не представляют собой исчерпывающего описания реальности, однако они

¹⁷⁶² Grote G. Uncertainty management at the core of system design [Учёт факторов неопределённости как ядро построения системы] // Annual Reviews in Control. – 2004. – № 28. – P. 267–274. – P. 268.

¹⁷⁶³ Bhatta G. International Dictionary of Public Management and Governance [Международный словарь публичного менеджмента и управления]. – New York: Routledge, 2015. – 687 p. – P. 651.

¹⁷⁶⁴ Mead W.J. Uncertainty in Decision Making [Неопределённость в выработке решения] // Encyclopedia of Public Administration and Public Policy [Энциклопедия публичного управления и публичной политики]. Second Edition. Vol. 3 / Ed. by E.M. Berman, J. Rabin. – Boca Raton (FL, USA): Taylor & Francis Group, LLC, 2008. – 2106 p. – P. 1984–1987.

являются в некоторой степени эффективными при изучении сложных взаимодействий путём изменения отдельных задаваемых параметров¹⁷⁶⁵.

Недооценка неопределённостей в государственном управлении и игнорирование необходимости управления таковыми являются «поставщиками» ошибок и прочих дефектов в государственном управлении, влекущих существенные негативные последствия. А потому технологии управления неопределённостями должны стать неотъемлемой частью «новой модели» государственного управления.

При этом, по словам И.Н. Барцица, «среди задач преодоления неопределённостей государственного развития России значимое место занимает поиск государственной (национальной) идеи»¹⁷⁶⁶.

¹⁷⁶⁵ Mead W.J. Uncertainty in Decision Making [Неопределённость в выработке решения] // Encyclopedia of Public Administration and Public Policy [Энциклопедия публичного управления и публичной политики]. Second Edition. Vol. 3 / Ed. by E.M. Berman, J. Rabin. – Boca Raton (FL, USA): Taylor & Francis Group, LLC, 2008. – 2106 p. – P. 1984–1987. – P. 1985.

¹⁷⁶⁶ Барциц И.Н. Доктрина «конституционного патриотизма» (российские мечтания по мотивам европейского идеала с германскими корнями) // Государственная служба. – 2013. – № 5. – С. 6–17. – С. 6.

§ 20.3. Управление ошибками в рамках и в процессе государственного управления

Главная трудность для большинства организаций состоит не столько в умении найти способ решить проблему, сколько в способности вовремя разглядеть проблему, требующую решения.

Роберт Э. Миттельштадт-мл.

Государственное управление невозможно совершенно без ошибок (даже самых малейших).

«Ошибки всегда будут происходить – тому причиной несовершенство человеческих решений и действий, – отмечает Роберт Э. Миттельштадт-мл., – однако полный отказ от риска из-за боязни совершить ошибку является рецептом неудачи... Риск является органической составляющей роста... Умение своевременно аналитически выявлять ошибки – вот водораздел между успешными и неудачливыми организациями»¹⁷⁶⁷.

Ф.П. Тарасенко указывает: «Полное исключение ошибок в управлении, в принципе, невозможно. Остаётся одно – минимизировать потери от неизбежных ошибок. Это требует учёта особенностей каждой ошибки, поскольку возможности снижения потерь от разных ошибок сильно различаются. Поэтому необходимо учесть специфику возможных ошибок на каждом этапе разработки управленческого решения и на каждом этапе его исполнения и работать с каждой конкретной ошибкой с учётом её особенностей»¹⁷⁶⁸.

Как отмечают Аурел Титу, Константин Опреан, Николае Маринеску и Анка Влад, оценка риска человеческой ошибки должна вызывать серьёзную озабоченность для топ-менеджмента, в том числе в сфере государственного управления¹⁷⁶⁹. Ошибки среди причин неисполнения занимают примерно такой же объём, как и низкая исполнительская дисциплина¹⁷⁷⁰. Чем раньше по управленческой и производственной

¹⁷⁶⁷ *Миттельштадт-мл. Р.Э.* Окажется ли ваша следующая ошибка роковой? Как избежать цепи ошибок, ведущих к краху. – М.: Олимп-Бизнес, 2012.

¹⁷⁶⁸ *Тарасенко Ф.П.* О роли ошибок в управленческой деятельности // Проблемы управления в социальных системах. – 2011. – Т. 2. – № 4. – С. 30–48. – С. 37.

¹⁷⁶⁹ *Titu A.M., Oprean C., Marinescu N., Vlad A.* Risk management and human error in the local public administration [Управление рисками и человеческая ошибка в местных органах публичного управления] // Quality – Access to Success. – 2012, November. – Supplement. – P. 279–285. – P. 279.

¹⁷⁷⁰ *Пригожин А.И.* Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 280.

цепочке удаётся выявить, предупредить и компенсировать ошибки, тем меньше ущерба они принесут¹⁷⁷¹.

Основная масса ошибок в процессе государственного управления решаема на уровне рабочего места должностного лица с оперативным устранением реальных негативных последствий ошибок или недопущением ожидаемых таких негативных последствий. До какого-то уровня такими ошибками можно даже пренебрегать.

Однако, начиная с некоторого уровня, игнорирование необходимости управления ошибками и отсутствие должных формализации и усердия в управлении ошибками начинают существенно негативно влиять на качество и эффективность (в том числе пертинентность¹⁷⁷² и производительность) государственного управления.

И для обеспечения устойчивости управления возможные последствия ошибок не должны превышать определённой критической массы.

«Накопление неустойчивости управления» необходимо контролировать и предупреждать¹⁷⁷³.

Очевидно, что такого рода задачи должны находить необходимые референции в нормах законодательства.

Закрепление в законодательстве императивов об учёте ошибок в государственном управлении

Н.А. Бочарникова отмечает попытку закрепить в законодательстве Российской Империи норм, касавшихся ошибок, в частности, при принятии Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года. В статье 98 данного Уложения в числе причин, «по коим содеянное не должно быть вменяемо в вину», была указана «ошибка случайная или вследствие обмана», а статья 105 Уложения раскрывала данное обстоятельство. Позже в Уголовном уложении 1903 года в четвёртом отделении «Об условиях вменения и преступности деяний» Главы первой «О преступных деяниях и наказаниях вообще» статья 43 была посвящена ошибке: «Неведение обстоятельства, коим обусловливается преступность деяния или которое усиливает ответственность, устраняет вменение в вину самого деяния или усиливающего ответственность обстоятельства.

¹⁷⁷¹ Смирнов Э.А. Разработка управленческих решений: Уч. – М.: Юнити-Дана, 2002. – 271 с. – С. 175.

¹⁷⁷² **Пертинентность** – эффективность в достижении соответствия ожиданиям и потребностям (не абстрактная эффективность). – *Прим. авт.*

¹⁷⁷³ Райков А. Устойчивость государственного управления и открытость информационной сферы // Открытые системы. – 1996. – № 6.

При неосторожных деяниях правило сие не применяется, если само неведение было последствием небрежности виновного»¹⁷⁷⁴.

Впрочем, это были не первые случаи закрепления в отечественном законодательстве императивов об учёте ошибок в государственном управлении.

В качестве примеров укажем Указ Правительствующего Сената от 19.03.1773 «Об учреждении при 1-м сената департаменте экспедиции о государственных доходах и о доставлении в оную из всех присутственных мест полугодовых ведомостей о казённых доходах, доимках и взысканиях»¹⁷⁷⁵ и Устав о винокурении от 09.08.1765¹⁷⁷⁶, где содержались референтные положения.

В настоящее время законодательство Российской Федерации практически не содержит надлежащих механизмов превенции ошибок в государственном управлении (исключения – понятия навигационной ошибки, арифметической ошибки, описки, опечатки, ошибки в расчётах, ошибки в документе и т.п.). Понятие медицинской (врачебной) ошибки упомянуто лишь в Концепции создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения¹⁷⁷⁷ (раздел 13), в ещё нескольких документах примерно того же уровня¹⁷⁷⁸.

Оперирование ошибками в государственном управлении

Управление ошибками в государственном управлении (как, впрочем, и ошибками в любом ином технологическом процессе) является делом весьма сложным, трудоёмким, но всё же возможным.

Для этого имеется ряд предпосылок, нашедших отражение в научных исследованиях.

Так, сторонники теории управления ошибками утверждают, что «биологически развивающиеся порядки принятия решений подтверждают

¹⁷⁷⁴ Бочарникова Н.А. Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления: Автореф. дис. канд. юридич. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2012. – 24 с. – С. 17.

¹⁷⁷⁵ Законодательство Екатерины II: В 2 т. Т. 1 / Отв. ред. О.И. Чистяков, Т.Е. Новицкая. – М.: Юридическая литература, 2000. – 1056 с. – С. 240.

¹⁷⁷⁶ Законодательство Екатерины II: В 2 т. Т. 2 / Отв. ред. О.И. Чистяков, Т.Е. Новицкая. – М.: Юридическая литература, 2001. – 984 с. – С. 701.

¹⁷⁷⁷ Приказ Минздравсоцразвития России от 28.04.2011 № 364 «Об утверждении Концепции создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения» // Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. В ред. от 12.04.2012 – СПС «Гарант».

¹⁷⁷⁸ См., например: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов / Разработан Минэкономразвития России // Законодательные и нормативные документы в ЖКХ. – 2013. – № 11.

общий технический принцип», – указывают Райан Маккэй и Чарльз Эфферсон¹⁷⁷⁹.

К числу методов управления ошибками следует отнести, в том числе, следующие интегральные методы:

- раннее выявление ошибок в государственном управлении по их маркерам или факторам риска;
- пруденциальный внутренний контроль ошибок в государственном управлении;
- «перехват» ошибок (англ. – «*error catch*») в государственном управлении.

Центральным «игроком» в сфере управления ошибками в государственном управлении должна являться должным образом сформированная система управления ошибками.

В сфере компьютерно-программного обеспечения употребляется термин «*bug tracking*»¹⁷⁸⁰ (скорее, более корректным было бы использование словосочетаний «*fault management*» или «*error management*»). Для системы государственного управления данный термин не подходит, хотя определённая логика может быть заимствована из указанной сферы.

Причём такая система будет существенно эффективнее, если в её основу заложена **парадигма пруденциального контроля и методы преэмпции**.

Согласно представленным в толковых словарях разъяснениям, первичное значение слова «*prudential*» связано с латинским словом «*providentia*» – предвидение, предусмотрение, предусмотрительность, предосторожность: «*providere*» – смотреть вперёд, готовиться (от «*pro*» – впереди и «*videre*» – видеть). В настоящее время (к примеру, в сфере экономики, финансового права и банковского дела) понятие «пруденциальный» употребляется в основе понятий «пруденциальный надзор», «пруденциальные нормы», «пруденциальное регулирование». Точных общепринятых определений этих понятий нет, но в экономической науке и практике их содержание кристаллизуется вокруг следующих семантических значений: **пруденциальный надзор** – предварительный, «ранний» надзор, позволяющий регистрировать потенциальные возможности осложнений и проблем в деятельности финансовых институтов; **пруденциальные нормы** – обязательные требования, выполнение которых обеспечивает надёжность, ликвидность и платежеспособность, управление рисками, защиту интересов акционеров и

¹⁷⁷⁹ McKay R., Efferson C. Subtleties of Error Management [Тонкости управления ошибками] // *Evolution & Human Behavior*. – 2010. – Vol. 31. – № 5. – P. 309–319. – P. 309.

¹⁷⁸⁰ Смирнов М. Управление ошибками на практике // *RSDN Magazine*. – 2006. – № 3.

вкладчиков; **пруденциальное регулирование** – то же, что и пруденциальный надзор^{1781 1782}.

Согласно нашей концепции, **система мер пруденциального внутреннего контроля ошибок в государственном управлении может и должна включать**¹⁷⁸³:

– перенос акцента с артикулированно ограничительного казуального (в связи с конкретными случаями и в привязке к таковым) подхода в мероприятиях по превенции ошибок в государственном управлении на реорганизацию всей системы обеспечения безопасности системы государственного управления;

– создание постоянно действующей системы представления полных отчётов (не предполагая негативных последствий для должностного лица, добровольно самостоятельно сообщившего о совершении им ошибки) о фактах, условиях и причинах совершения выявленных ошибок в государственном управлении и об их последствиях, а также о мерах, предпринятых для оперирования ошибками (устранения условий, предпосылок и прекурсоров ошибок, превенции таких ошибок, устранения, нейтрализации и исправления последствий таких ошибок), о временных параметрах и параметрах трудоёмкости указанной работы с ошибками; создание и ведение доступных для органов государственного управления комплексных баз данных (коллекторов указанной информации) и системы анализа причин и условий ошибок, предназначенных для получения более полной информации о таких случаях и выработки стратегии по их предотвращению;

– создание и запуск системы раннего выявления причин и условий для вероятного совершения ошибок в государственном управлении (начиная с определённого уровня такой вероятности), чтобы сделать ошибки прогнозируемыми, выявляемыми и предотвращаемыми («перехватываемыми»);

– построение системы статического и динамического ранжирования выявленных, выявляемых и/или не исключаемых ошибок (с текущими систематическими проверками и подтверждениями действительных текущих «статусов» ошибок), исходя из атрибутируемых (на максимально возможно достижимо объективных основаниях) им весовых характеристик, и ранжирования (высокоприоритетные – низкоприоритетные) задач по оперированию такими ошибками (система должна предупреждать

¹⁷⁸¹ Пруденциальный // <<http://dictionary-economics.ru/word/Пруденциальный>>.

¹⁷⁸² Понкина А.А. Врачебная ошибка в контексте защиты прав пациентов / Кафедра правового обеспечения государственной и муниципальной службы МИГСУ РАНХиГС. – М.: Консорциум специалистов по защите прав пациентов, 2012. – 200 с. – С. 172.

¹⁷⁸³ Частично с учётом концепции, опубликованной в: Понкина А.А. Врачебная ошибка в контексте защиты прав пациентов / Кафедра правового обеспечения государственной и муниципальной службы МИГСУ РАНХиГС. – М.: Консорциум специалистов по защите прав пациентов, 2012. – 200 с. – С. 173–174.

ситуации, когда происходит «забывание» об ошибках при их значительном количестве, «пропуск» ошибок, в том числе – в силу необоснованной оценки таковых как низкоприоритетных, система должна предупреждать нарушение должной очередности работы с ошибками);

– разработка, закрепление и внедрение специальных процедур устранения, нейтрализации и исправления последствий ошибок в государственном управлении, появление и реализация которых не были заблаговременно выявлены и предотвращены;

– выделение специального канала информирования руководителя о том, сколько ошибок и условий для их рецидива исправлено (в какой мере исправлено, каковы негативные последствия от проявления этих ошибок), сколько пар «ошибка – условия для ошибки» ждут оперирования и в какой очереди приоритетности (каким ошибкам следует уделить первоочередное внимание, а с какими работу возможно отложить на некоторое время);

– введение системы тестирований и верификации действительного качества применённых инструментариев устранения условий, предпосылок и прекурсоров ошибок в государственном управлении, превенции собственно таких ошибок, устранения, нейтрализации и исправления последствий таких ошибок, а также самопроверки и внешней проверки действий тестировщиков (с минимизацией объёмов институализированных форм таких систем и численности их персонала).

Под **«перехватом» ошибок** (англ. – *«error catch»*) в **государственном управлении** понимается реализация мер оперативного опережающего (по возможности – преземптивного) реагирования, направленных на прекращение влекущих ошибку и/или ошибочных действий руководителя или исполнителя в системе государственного управления до того, как это лицо совершит уже непоправимые (или сложно-поправимые) действия, в том числе – в продолжение уже совершённых некорректных действий, и до того, как таковые повлекут существенный вред, и принудительное корригирование этих действий, а также нейтрализация актуализирующихся прекурсоров ошибок.

Процесс ликвидации (компенсации) негативных последствий совершённой (случившейся) ошибки в государственном управлении включает следующие этапы:

– обнаружение отклонений, выявление симптомов и т.д.;

– локализация их причины (причин), то есть диагностика в строгом смысле;

– коррекция: отклонения путём своевременных и эффективных корректирующих действий «обнуляются», и система вновь возвращается к стабильному состоянию¹⁷⁸⁴.

Отметим также следующий содержательный момент.

Обычно крайне сложно выявить начальный этап ошибочных действий, ретроспективно отыскать ошибку, выступившую «спусковым крючком» для нарастающего объёма (лавины) последующих ошибок.

По аналогии с медициной, где употребляется понятие «**нулевого пациента**», то есть лица, с которого началась эпидемия (который сам при этом мог и не заболеть, а лишь выступить разносчиком заболевания; наиболее известный пример – «Тифозная Мэри», которая работала поваром и из-за которой в 1901–1906 годах в г. Нью-Йорке возникла эпидемия тифа), нулевого токсичного исполнителя, с которого началась лавина ошибок в государственном управлении в определённой сфере, порою отыскать столь же сложно, на грани невозможности. Впрочем, при особом желании можно сделать и это. Ведь удалось же журналу *Time* в 2009 году отыскать «нулевого пациента», сделавшего первый шаг в длинной череде событий, приведших к мировому финансовому кризису 2008–2009 годов (или обосновать такой свой выбор «нулевого пациента»)¹⁷⁸⁵.

Вопросы для самоконтроля к Главе 20

1. Охарактеризуйте суть, основные подходы и инструменты риск-ориентированного государственного управления.
2. Охарактеризуйте суть, основные подходы и инструменты управления неопределённостями в рамках и в процессе государственного управления.
3. Охарактеризуйте суть и основные подходы и инструменты управления ошибками в рамках и в процессе государственного управления.

¹⁷⁸⁴ Schaaf, van der T.W., Kanse L. Errors and Error Recovery [Ошибки и восстановление после ошибок] // Human Error and System Design and Management [Человеческая ошибка и система проектирования и управления] / P.F. Elzer, R.H. Kluwe and B. Boussoffara (Eds.). – London: Springer-Verlag, 2000. – xi; 217 p. – P. 27–38. – P. 29.

¹⁷⁸⁵ *Time* отыскал «нулевого пациента» мирового финкризиса // <<http://www.rosbalt.ru/main/2009/02/09/616654.html>>. – 09.02.2009.

ГЛАВА 21. Рецепция общей теорией публичного управления методологии из других научных дисциплин

Человек всё идеализирует. Прямая линия – его изобретение, в природе прямых нет.

Эжен Делакруа, французский живописец

Важные исследования задерживаются из-за того, что в той или иной области неизвестны результаты, уже давно ставшие классическими в смежной области.

Норберт Винер

Качественные, хотя и приближённые, решения многих задач управления делают весьма актуальным широкое применение методов нечётких систем, нечётких алгоритмов и стратегий управления.

А.А. Ерофеев, российский учёный в области интеллектуальных систем управления

В рамках общей теории публичного управления научное направление девиантологии государственного управления сегодня ещё не получило достаточного развития. Соответственно, актуален вопрос о возможностях, векторах и способах её развития.

По А.Е. Городецкому, «процесс распространения идей и методов автоматического управления на всё более сложные и плохо формализуемые процессы и структуры» (в том числе – на структуры типа социально-экономических образований) «сопровождается постоянным усложнением используемых методов и алгоритмов управления и соответствующих им аппаратных и программных средств»¹⁷⁸⁶. И связано это с нарастающим существенным усложнением структуры и содержания предметно-объектной области управления, всё большим распространением в ней сложных нелинейных процессов.

Теория девиантологии государственного управления имеет дело как со сложными системами, так и со сложными дезорганизациями, развивающимися нелинейно и сложно прогнозируемо.

Согласно Г.А. Банных, «сложные нелинейные системы (как система государственной гражданской службы) имеют тенденцию к спонтанному распаду: различные элементы и части системы по-разному реагируют на внешние флуктуации, процесс порядкообразования идёт неравномерно. Дабы избежать распада, система вынуждена переходить в новый режим функционирования – режим сохранения порядка, а это приводит к

¹⁷⁸⁶ Городецкий А.Е. Предисловие // Управление в условиях неопределённости / Под ред. А.Е. Городецкого. – СПб.: Изд-во СПбГТУ, 2002. – 398 с. – С. 5.

постепенному “закрыванию” системы, преобладанию однородности внутри неё. Именно это и служит основанием считать систему государственной службы закрытой системой, однако это неверно: закрытость государственной службы проявляется лишь по некоторым параметрам обмена с внешней средой, что не даёт основания отменять сам обмен, но подтверждает возможность применения синергетического подхода к системе государственной службы. Таким образом, государственная гражданская служба – это открытая нелинейная социальная система»¹⁷⁸⁷.

Как писал А.А. Богданов, «научное определение дезорганизации сводится к тому, что она противоположна организации: там целое практически больше суммы своих частей, тут оно меньше этой суммы. Но обычно, когда употребляют слово “дезорганизация” или один из его многочисленных синонимов: “разрушение”, “распад”, “разложение” и т.п., то мыслится не столько взаимоуничтожение противоположно направленных действий, сколько нечто иное: разрыв каких-либо связей, разделение какого-нибудь целого, обособление его частей. Насколько правильно и точно это понятие?... В понятии “дезорганизация” по крайней мере скрыто подразумевается уменьшение практической суммы активностей самим способом их сочетания. А оно мыслимо только в таком виде, что некоторая часть их становится сопротивлениями для некоторой другой их части: то соотношение, которое и соответствует нашей научной характеристике дезорганизации»¹⁷⁸⁸.

Понятно, что при таком глубоком понимании предметно-объектной области государственного управления и системы управляющих субъектов применение устаревших управленческих подходов становится невозможным.

Согласно А.А. Колесникову, «существующая теория управления весьма успешно освоила методы централизованного внешнего воздействия на различные объекты, однако наступило время пересмотра силовых подходов в задачах управления и перехода на идеи самоорганизации синергетики. Отсюда вытекает насущная потребность поиска путей целевого воздействия на процессы самоорганизации в нелинейных динамических системах»¹⁷⁸⁹.

Г.В. Мальцев писал, что «в сознании юристов механические закономерности, заметно проявлявшие себя в рамках юридико-догматической методологии, были потеснены общими законами

¹⁷⁸⁷ Банных Г.А. Управленческие аномалии в государственной гражданской службе // Чиновник. – 2005. – № 6.

¹⁷⁸⁸ Богданов А.А. Тектология: (Всеобщая организационная наука). В 2 кн.: Кн. 1 / Отв. ред. Л.И. Абалкин / Отделение экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. – М.: Экономика, 1989. – 304 с. – С. 161.

¹⁷⁸⁹ Колесников А.А. Предисловие // Синергетика и проблемы теории управления / Под ред. А.А. Колесникова. – М.: Физматлит, 2004. – 504 с. – С. 5–10. – С. 6.

организации открытых систем, постоянно обменивающихся информацией со средой. Обмен осуществляется по каналам прямых и обратных связей, которые составляют многолинейный, разнофакторный процесс, где нет излишне жёсткой детерминации, возможности антиципировать будущее без риска ошибиться, натолкнуться на нечто непредвиденное. Под воздействием системного подхода исконная привычка юристов искать во всём закономерном элементы тождественности, принимать в расчёт законосообразное поведение участников правовых отношений претерпела изменения. Юрист научился придавать серьёзное значение вероятностному развитию событий, санкционировать и обеспечивать их нормальный, естественный ход там, где раньше он стремился извне управлять процессами по чётко заданной программе. В результате этого методика правового регулирования стала более разнообразной и гибкой, в практику входят новые «свободные» правовые формы, расширяется действие принципа диспозитивности, усиливается начало интерактивности во взаимодействиях юридических субъектов»¹⁷⁹⁰.

Современная теория антикризисного управления (как наиболее близкая из смежных наук) характеризуется множеством критических недостатков. Релевантность этой теории для рассматриваемой сферы, применимость этой теории (помимо сферы экономики, в рамках которой она наиболее эффективна) во всей её полноте так же и в сфере государственного управления (без особо трудоёмких, затратных адаптаций) не находят своих убедительных подтверждений.

По словам А.И. Пригожина, дефекты кризисного управления усугубляют бедствия населения¹⁷⁹¹.

Вместе с тем, какие-то подходы из теории антикризисного управления всё же могут привлекаться в теорию девиантологии государственного управления.

Согласно справедливому замечанию Клиффорда Уинстона, так называемый Принцип оптимальности Парето может использоваться для оценки эффективности деятельности государства так же, как таковой используется для определения производительности на рынке. Идеал всецело эффективного рынка редко когда может встречаться на практике. Для поставленных целей используется определённый ориентир эффективности, лишь существенное отклонение от которого может позиционироваться предметом беспокойства. Аналогичным образом, сбой в государственном управлении имеет место тогда, к примеру, когда

¹⁷⁹⁰ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 70.

¹⁷⁹¹ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 314.

экономическое благополучие значительно снижается либо когда ресурсы распределены действительно неэффективным образом¹⁷⁹².

Однако этих подходов недостаточно, и теория антикризисного управления не даёт ожидаемых инструментов для глубокого познания и необходимого описания сути и особенностей онтологии дефектов, дисфункций и иных патологий в государственном управлении, негативных трансформаций и состояний государства и системы государственного управления.

Зато искомые подходы могут быть выстроены на основе привлечения некоторой научной методологии из других научных направлений, в том числе – исходя из некоторых аналогий с существованием, изменениями, поведением и интерреляциями сложных, открытых и динамических систем (включая физические и биологические системы).

«Реальным и, возможно, единственным путём преодоления кризиса науки об управлении является стимулирование интеграционных процессов и развитие на их основе современной прикладной теории управления», – писал А.А. Красовский¹⁷⁹³.

Нужны новые научные подходы, заимствуемые, привлекаемые из других научных направлений, нужны новые, более сложные, модели.

«В использовании моделей для представления социальных систем нет ничего нового, – пишет Джей В. Форрестер. – Каждый индивидуум в своей личной и общественной жизни использует модели для принятия решений»¹⁷⁹⁴. При этом, справедливо указывает В.Н. Садовский, обоснованно «говорить о структурном сходстве теоретических моделей, которые применяются в различных областях науки»¹⁷⁹⁵.

¹⁷⁹² *Winston C.* Government Failure versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance [Правительственная ошибка против ошибки рынка: Исследование микроэкономической политики и деятельности правительства]. – Washington (D.C., USA): AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006. – 130 p. – P. 3.

¹⁷⁹³ *Красовский А.А.* Развитие и становление современной теории управления // Синергетика и проблемы теории управления / Под ред. А.А. Колесникова. – М.: Физматлит, 2004. – 504 с. – С. 13–34. – С. 30.

¹⁷⁹⁴ *Форрестер Д.* Мировая динамика: Пер. с англ. – М.: Аст; СПб.: Terra Fantastica, 2003. – 379 с. – С. 45.

¹⁷⁹⁵ *Садовский В.Н.* Общая теория систем Л. фон Берталанфи: некоторые итоги полувекового развития // Субъект, познание, деятельность. – М., 2002. – С. 646.

Из кибернетики и синергетики

В качестве важнейших доноров для теории девиантологии государственного управления сегодня выступают кибернетика и синергетика.

Кибернетика есть наука об управлении и связи¹⁷⁹⁶. Как пишет Уильям Росс Эшби, «истины кибернетики не нуждаются в выведении из какой-либо другой отрасли науки. Кибернетика имеет свои собственные основания»¹⁷⁹⁷.

По словам Г.В. Мальцева, «организационные науки, прежде всего кибернетика, высоко подняли роль управляющих и регулирующих социальных устройств как важнейших инструментов упорядочения человеческого мира. Для “кибернетического разума” нет ничего более неприятного, чем потеря управляемости системой и отсутствие эффективных регуляторов. В своё время многие учёные-юристы (Д.А. Керимов¹⁷⁹⁸ и др.) горячо приветствовали выводы кибернетических исследований, связывали с ними новые возможности рационального решения многих теоретических и прикладных задач юриспруденции. Надо сказать, что основания для подобного рода надежд имелись, и притом немалые. Сегодня высказывают мнение о том, что кибернетическая парадигма вытесняется синергетикой, которая на статус организационной науки, видимо, не претендует»¹⁷⁹⁹.

А.А. Красовский артикулировал следующие наиболее ценные, по его мнению, стороны применения синергетического подхода в управлении:

- минимальное вмешательство в естественное движение управляемых объектов, определяемое физическими законами;
- нелинейная и неоднозначная динамика, поиск наилучших вариантов;
- самоорганизация;
- использование аттракторов и других естественных многообразий, инвариантов, соответствующих законам сохранения, бифуркаций¹⁸⁰⁰.

¹⁷⁹⁶ Бир С. Кибернетика и управление производством: Пер. с англ. – М.: Гос. изд. физ.-мат. литературы, 1963. – 276 с. – С. 20.

¹⁷⁹⁷ Эшби У.Р. Введение в кибернетику: Пер. с англ. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1959. – 432 с. – С. 14.

¹⁷⁹⁸ Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. – М.: Аванта+, 2001. – 560 с.; Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. – М., 1986; Керимов Д.А. Методология права. – М., 1989.

¹⁷⁹⁹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 94.

¹⁸⁰⁰ Красовский А.А. Развитие и становление современной теории управления // Синергетика и проблемы теории управления / Под ред. А.А. Колесникова. – М.: Физматлит, 2004. – 504 с. – С. 13–34. – С. 29.

Однако возможности задействования синергетики в общей теории публичного управления тоже не безграничны.

По мнению Г.В. Мальцева, «при ознакомлении с работами по синергетике возникает подозрение, не слишком ли некоторые авторы переоценили творческие, инновационные функции хаотического состояния системы. Согласно [И.Р.]Пригожину, на месте старого порядка, обратившегося в хаос, может возникнуть новый. Однако возможен и другой вариант развития событий, когда пригожинские [И.Р. Пригожина] “диссипативные структуры” не комбинируются, не складываются в блоки, созидающие новую упорядоченность, а рассеиваются в пространстве, рассредоточиваются в окружающей среде. Иначе говоря, система не переходит в иное состояние, но просто разрушается. О таком исходе хаотического движения элементов вспоминают редко, хотя он встречается в природе и обществе довольно часто. Уже одно это не позволяет сохранять спокойствие и оптимизм, когда речь идёт об общественном хаосе... Синергетическая парадигма – продукт негативной диалектики, возникший почти полностью из критики классической картины мира, её естественных слабостей и недостатков, которые были давно и хорошо известны. Все естественнонаучные открытия, теории в физике, химии и биологии, на которых основывается синергетика, появились не вместе с нею и благодаря ей, но значительно раньше, и классическая картина мира нисколько не мешала их появлению»¹⁸⁰¹.

Вопрос остаётся открытым...

Из физики (термодинамики) и теории негэнтропийного управления

Существенно более бесспорным является привлечение математического аппарата в общую теорию публичного управления и, в частности, в теорию девиантологии государственного управления.

По А.А. Красовскому, существование абстрактно-математической теории управления неизбежно¹⁸⁰².

По словам Ю.С. Ильяшенко, «все процессы, происходящие вокруг нас (или почти все, если говорить более осторожно), описываются дифференциальными уравнениями»¹⁸⁰³.

¹⁸⁰¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 467, 109.

¹⁸⁰² Красовский А.А. Развитие и становление современной теории управления // Синергетика и проблемы теории управления / Под ред. А.А. Колесникова. – М.: Физматлит, 2004. – 504 с. – С. 13–34. – С. 31.

¹⁸⁰³ Ильяшенко Ю.С. Аттракторы и их фрактальная размерность. – М.: МЦНМО, 2005. – 16 с. – С. 3.

Соответственно, потенциальными донорами также являются физика (термодинамика) и теория негэнтропийного управления (некоторые авторы относят последнее направление к синергетике, другие считают самостоятельным направлением), с соответствующими математическими аппаратами.

На протяжении истории используемые в общественных науках понятия, по свидетельству Клауса Майнцера, нередко испытывали на себе влияние физических теорий¹⁸⁰⁴.

В частности, известна физическая теория управления¹⁸⁰⁵.

А.Дж. Вильсон обоснованно утверждает, что хотя «понятие энтропии до недавнего времени использовалось, в основном, для изучения физических систем,... энтропия играет полезную роль в исследовании самых различных по своей природе систем, например, городских, региональных, экономических и т.д.»¹⁸⁰⁶.

Ю. Попков так же проводит «глубокие аналогии... между городскими и термодинамическими системами»¹⁸⁰⁷.

Чтобы выжить, отмечают Даниел Катц и Роберт Л. Кан, открытые сложные системы должны замедлять процесс энтропии; они должны накапливать негативную энтропию¹⁸⁰⁸. А к такого рода открытым сложным, динамическим системам как раз и относится система государственного управления, а также относятся и совокупности управляемых объектов.

Согласно позиции Ю. Попкова, «закономерности, присущие равновесным состояниям в системах экономического обмена, во многом аналогичны тем, которые имеют место в физических (термодинамических) системах». Эти сходства в закономерностях «оказались столь глубокими и полезными, что были провозглашены в качестве неких **общих для термодинамических систем и систем экономического обмена принципов: Лё Шателье – Самуэльсона**¹⁸⁰⁹, Карно – Хикса и др. Хотя эти

¹⁸⁰⁴ Майнцер К. Сложность и самоорганизация. Возникновение новой науки и культуры на рубеже веков // <<http://spkurdyumov.ru/what/slozhnost-i-samoorganizaciya-vozniknovenie-ponovoj-nauki/>>.

¹⁸⁰⁵ См.: Красовский А.А. Развитие и становление современной теории управления // Синергетика и проблемы теории управления / Под ред. А.А. Колесникова. – М.: Физматлит, 2004. – 504 с. – С. 13–34. – С. 27–29; Красовский А.А. Проблемы физической теории управления (Обзор) // Автоматика и телемеханика. – 1990. – № 11. – С. 3–41.

¹⁸⁰⁶ См.: Вильсон А.Дж. Энтропийные методы моделирования сложных систем. – М.: Наука, 1978. – 248 с. – С. 17.

¹⁸⁰⁷ См.: Попков Ю. Книга А.Дж. Вильсона и теория макросистем (от редактора перевода) // Вильсон А.Дж. Энтропийные методы моделирования сложных систем. – М.: Наука, 1978. – 248 с. – С. 11.

¹⁸⁰⁸ Катц Д., Кан Р.Л. Системный подход к изучению организаций // Классики теории государственного управления: Американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 800 с. – С. 269–283. – С. 276.

¹⁸⁰⁹ См. подробнее работы нобелевского лауреата 1970 года по экономике Пола Энтони Самуэльсона: Samuelson P.A. Maximum Principle in Analytical Economics [Принцип максимизации в экономическом анализе] // The American Economic Review. – 1972, June. –

аналогии не привели к появлению новых моделей экономического обмена, но они способствовали упорядочиванию и формализации качественных идей и понятий, присущих экономической науке, и развитию общественной методологии исследования экономики»¹⁸¹⁰.

В числе перспективных технологий управления рисками и неопределённостями, превенции, демпфирования и редуцирования дефектов государственного управления следует выделить методы негэнтропийного анализа, энтропийно-негэнтропийного моделирования систем¹⁸¹¹, выработки на их основе и задействования технологий и инструментов негэнтропийного управления.

Как указывается в ряде исследований, между порядком и беспорядком, законом и хаосом имеются весьма глубокие, порой совершенно неожиданные связи, «непериодический, случайный процесс возникает как предел всё более сложных структур», «хаос возникает как сверхсложная организация»; «этот вывод является весьма общим, относящимся к любым системам, где есть последовательность бифуркаций»¹⁸¹² удвоения периода»¹⁸¹³.

Г.В. Мальцев подчёркивал, что происходящий ныне «пересмотр методологических позиций современной науки непосредственно затрагивает юриспруденцию, стратегию правового регулирования, а некоторые его результаты уже входят в правовое сознание людей. В чём заключается этот пересмотр? Отметим, прежде всего, радикальное изменение фундаментальных общенаучных понятий, пронизывающих всю архитектуру права, а именно – понятий порядка и закономерности. Согласно теории организации (самоорганизации, дезорганизации, реорганизации) сложных и сверхсложных динамических систем, получившей название синергетика, порядок и беспорядок (хаос) являются

Vol. 62. – № 3. – P. 249–262; Самуэльсон П. Принцип максимизации в экономическом анализе // Thesis. – 1993. – № 1. – С. 184–202.

¹⁸¹⁰ Полков Ю. Книга А. Дж. Вильсона и теория макросистем (от редактора перевода) // Вильсон А. Дж. Энтропийные методы моделирования сложных систем. – М.: Наука, 1978. – 248 с. – С. 9–10.

¹⁸¹¹ См.: Вильсон А. Дж. Энтропийные методы моделирования сложных систем. – М.: Наука, 1978. – 248 с.

¹⁸¹² **Точка бифуркации** – критическое состояние системы, при котором таковая приобретает качества неустойчивости по отношению к флуктуациям и которое влечёт неопределённость в том, трансформируется ли (перейдёт ли) система в состояние хаотизации (энтропии) или, по крайней мере, в состояние существенно более низкого уровня упорядоченности, либо, напротив, система перейдёт на новый уровень, существенно более высокой упорядоченностью и новыми качествами. – Прим. авт.

¹⁸¹³ Парнюк М.А., Лазоренко В.П., Причепий Е.Н. и др. Категории «закон» и «хаос». – Киев: Наукова думка, 1987. – 295 с. – С. 268; Ахромеева Т.С., Курдюмов С.П., Малинецкий Г.Г. Парадоксы мира нестационарных структур. – М., 1985. – 48 с. – С. 25.

периодически сменяющими друг друга фазами единого процесса развития»¹⁸¹⁴.

«То, что мы называем хаосом, – это всего лишь закономерности, которые мы не сумели распознать», – писал Чак Паланик¹⁸¹⁵.

Толкотт Парсонс отмечал, что «рациональность занимает в системах действия логическое место, аналогичное энтропии в физических системах (по крайней мере, в рамках классической физической теории). Энергия усилий в процессе действия преобразуется в реализацию целей или в соответствие нормам»¹⁸¹⁶.

Подходы, основанные на негэнтропийном анализе, уже достаточное время активно задействуются в экономике¹⁸¹⁷.

Из теории фракталов

В устоявшемся самом общем понимании, фрактал – это математическое множество, обладающее свойством самоподобия.

Если обратиться к первоисточнику – французскому и американскому математику Бенуа Мандельброту, который и ввёл понятие фрактала, то определение понятия «фрактал» звучит следующим образом: «**Фракталы** – это объекты (математические, природные или созданные человеком), которые мы называем неправильными, шероховатыми, пористыми или раздробленными, причём указанными свойствами фракталы обладают в одинаковой степени в любом масштабе. Можно сказать, что форма этих объектов не изменяется от того, рассматриваем мы их вблизи или издалека»¹⁸¹⁸.

Несмотря на то что сам создатель теории фракталов Бенуа Мандельброт писал: «...именно я первым осознал и во всеуслышание объявил о том, что фракталы – не панацея; я вовсе не рекомендую фрактальные методы всем подряд, и уж тем более никогда не пытался навязывать их кому бы то ни было»¹⁸¹⁹, подходы, основанные на

¹⁸¹⁴ Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма – Инфра-М, 2011. – 800 с. – С. 85.

¹⁸¹⁵ Palahniuk C. Survivor [Уцелевший]. – New York: Norton, 1999.

¹⁸¹⁶ Парсонс Т. О структуре социального действия. – М.: Академический проект, 2002. – 880 с. – С. 299.

¹⁸¹⁷ См.: Пуу Т. Attractors, Bifurcations, & Chaos. Nonlinear Phenomena in Economics [Аттракторы, бифуркации и хаосы. Нелинейный феномен в экономике]. – Berlin – Heidelberg: Springer, 2003. – xii; 549 p.

¹⁸¹⁸ Мандельброт Б. Фракталы, случай и финансы: Пер. с англ. – М. – Ижевск: НИЦ «Регулярная и хаотическая динамика», 2004. – 256 с. – С. 50–51.

¹⁸¹⁹ Мандельброт Б. Фракталы, случай и финансы: Пер. с англ. – М. – Ижевск: НИЦ «Регулярная и хаотическая динамика», 2004. – 256 с. – С. 51.

фрактальном анализе и на иных заимствованиях из теории фракталов, так же уже достаточное время активно задействуются в экономике¹⁸²⁰.

И одного этого было бы достаточно для обоснования утверждения о возможности применения подходов и методов теории фракталов в общей теории публичного управления, учитывая, что сфера экономики определённо выступает одним из сегментов предметно-объектной области государственного управления.

Но есть и иные обстоятельства, свидетельствующие в пользу необходимости и резонности привлечения методологии и инструментариев из теории фракталов к задействованию в общей теории публичного управления и, в частности, в теории девиантологии государственного управления.

В.Л. Макаров, А.Р. Бахтизин и С.С. Сулакшин подчёркивают, что сегодня «особую актуальность приобретают исследования, синтезирующие в себе подходы математического моделирования сложных систем и направленные на системный анализ экономики всей страны и её регионов с целью получения количественной оценки деятельности государства»¹⁸²¹.

Вопросы применения теории фракталов в сфере публичного управления и публичной политики затрагивались в работах таких авторов, как А.М. Марголин, П. Дуткевич¹⁸²², А.Д. Воробьев¹⁸²³, А.А. Румянцев¹⁸²⁴,

¹⁸²⁰ См.: *Мандельброт Б.* Фракталы, случай и финансы: Пер. с англ. – М. – Ижевск: НИЦ «Регулярная и хаотическая динамика», 2004. – 256 с.; *Петерс Э.* Фрактальный анализ финансовых рынков: Применение теории Хаоса в инвестициях и экономике: Пер. с англ. – М.: Интернет-трейдинг, 2004. – 304 с.; *Чумак О.В.* Энтропии и фракталы в анализе данных. – М. – Ижевск: НИЦ «Регулярная и хаотическая динамика», Институт компьютерных исследований, 2011. – 164 с.; *Мандельброт Б., Хадсон Р.Л.* (Не)послушные рынки. Фрактальная революция в финансах: Пер. с англ. – М. – СПб. – Киев: Вильямс, 2006. – 400 с.; *Mandelbrot B.B., Hudson R.L.* The (mis)Behavior of Markets: A Fractal View of Risk, Ruin, and Reward [(Не)послушные рынки. Фрактальный взгляд на риск, разорение и выигрыш]. – New York: Basic Books, 2004; *Mandelbrot B.B.* Fractals and Chaos. The Mandelbrot Set and Beyond [Множество Мандельброта и за его пределами]. Selecta Volume C. – New York: Springer-Verlag, 2004. – xii; 308 p.; *Mandelbrot B.B.* Fractals and Scaling in Finance: Discontinuity, Concentration, Risk [Фракталы и масштабирование в области финансов: Дискретность, концентрация, риск]. Selecta Volume E. – New York: Springer-Verlag, 1997. – x; 551 p.; *Herlin P.* Finance: le nouveau paradigme. Comprendre la finance et l'économie avec Mandelbrot, Taleb... [Финансы: новая парадигма. Понимание финансов и экономики с Мандельбротом, Талебом и другими]. – Paris: Groupe Eyrolles, 2010. – 207 p.; *Митяков Е.С.* Разработка математических методов анализа и прогнозирования поведения индикаторов экономической безопасности: Автореф. дис. канд. экон. наук: 08.00.13. – Нижний Новгород, 2012. – 23 с. – С. 6.

¹⁸²¹ *Макаров В.Л., Бахтизин А.Р., Сулакшин С.С.* Применение вычислимых моделей в государственном управлении. – М.: Научный эксперт, 2007. – 304 с. – С. 3.

¹⁸²² Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / Под ред. А.М. Марголина и П. Дуткевича. – М.: Московский городской университет управления Правительства Москвы, 2013. – 272 с. – С. 210.

¹⁸²³ *Воробьев А.Д.* Использование фрактальной теории в стратегическом планировании и управлении // Менеджмент в России и за рубежом. – 2006. – № 1. – С. 138–142.

В.Н. Муц¹⁸²⁵, С.И. Петров¹⁸²⁶, А.И. Соловьев¹⁸²⁷, Л.В. Сморгун¹⁸²⁸, Н.М. Сурнина и Е.А. Шишкина¹⁸²⁹.

В процессе управления, – указывает А.А. Румянцев, – возникают **фракталы**, которые логически обусловлены флуктуациями (случайными воздействиями) и аттракторами (закономерностями в данном классе проблем управления)¹⁸³⁰.

Согласно Н.М. Сурниной и Е.А. Шишкиной, так как понятие «фрактал» «в наиболее общем смысле означает нерегулярную, самоподобную структуру, множество, подмножества и элементы которого подобны самому множеству, но в другом масштабе, что определяет свойство масштабной инвариантности фракталов», то «можно предположить проявление принципа фрактальности у территориально-иерархических единиц». По мнению этих авторов, «фрактальность – одно из свойств системы, а регион представляет собой сложную пространственную социально-экономическую систему»¹⁸³¹.

Поэтому вполне логично и резонно высказывание ректора МГУ им. М.В. Ломоносова В.А. Садовниченко: «Как-то недавно в дискуссии с одним американским профессором я неожиданно для себя увидел, что в наших управленческих институтах, университетах не преподаётся, например, **теория фракталов**. Это чисто математическая теория, которая изучает хаос, явления, структурирование общества, и вообще, фракталы (это [к примеру] та часть общества, которая не определилась, но тяготеет к какому-то центру). Это – чистая, хорошая модель математического

¹⁸²⁴ Румянцев А.А. Субстратный силлогизм качественной оптимизации систем и процессов государственного управления // Международный научный журнал. – 2015. – № 6. – С. 18–23. – С. 19. <www.inter-nauka.com/uploads/public/14455134669534.pdf>.

¹⁸²⁵ Муц В.Н. Фрактальный анализ как инструмент контроля бюджетной политики внутриструктурных подразделений государственных учреждений // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2013. – № 4. – С. 178–183.

¹⁸²⁶ Петров С.И. Государственное управление и политические сети // Полис. Политические исследования. – 2014. – № 4. – С. 181–190.

¹⁸²⁷ Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лике власти // Полис. – 2011. – № 5. – С. 70–98. – С. 81–82. <<http://www.politstudies.ru/files/File/2011/5/7.pdf>>.

¹⁸²⁸ Сморгун Л.В. Сложность в политике: некоторые методологические направления исследований // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. – 2012. – Вып. 4. – С. 90–101.

¹⁸²⁹ Сурнина Н.М., Шишкина Е.А. Применение фрактального подхода в региональных исследованиях: признаки, критерии и принципы моделирования региональных фракталов // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2013. – № 6. – С. 94–100.

¹⁸³⁰ Румянцев А.А. Субстратный силлогизм качественной оптимизации систем и процессов государственного управления // Международный научный журнал. – 2015. – № 6. – С. 18–23. – С. 19. <www.inter-nauka.com/uploads/public/14455134669534.pdf>.

¹⁸³¹ Сурнина Н.М., Шишкина Е.А. Применение фрактального подхода в региональных исследованиях: признаки, критерии и принципы моделирования региональных фракталов // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2013. – № 6. – С. 94–100. – С. 95–96.

общества. И это и есть управление. Представим себе управленца высокого уровня. Он принимает ответственные решения, он должен увидеть, к чему эти решения приводят. Это вопрос, конечно, прежде всего, [касается] построения модели. Управленец должен хотя бы немного предвидеть, что получится. И в этом смысле теория фракталов, безусловно, должна быть курсом на факультетах госуправления»¹⁸³².

По словам А.И. Соловьева, сегодня «сетевые коалиции, сопутствующие предметно направленным контактам чиновников со сторонними и внутренними акторами, трансформируют их местоположение, меняя не только позиционирование госслужащих в системе управления в целом, но и сам характер применения власти и осуществления управленческих функций. В результате в системе государственного управления постепенно складывается такая сфера управленческой активности чиновников и их контрагентов, в которой характер и степень влияния аппаратных структур (а равно всех иных игроков) на стратегии и цели государства определяется не их формальными статусами, а реальным весом во вновь возникающих деловых сетях (коммуникациях). Новое позиционирование, а равно сочетание иерархического, сетевого и рыночного типов организационных связей усиливает **фрактальный характер государства в целом** и резко повышает неопределённость управленческой ситуации, препятствуя пониманию обществом того, в какой части госаппарата (или же сетевых коалиций) принимаются подлинные государственные решения»¹⁸³³.

В вышедшей в 2013 году коллективной монографии «Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта» отмечалось, что, к примеру, в сфере культуры «в конечном счёте инструменты многосубъектной и децентрализованной культурной политики... модифицируются, встраиваются в новую парадигму регулирования социокультурных процессов, где коммуникативная сетка взаимодействия субъектов приобретает **фрактальный рисунок**»¹⁸³⁴.

От себя добавим, что **признак фрактального подобия** в определённой степени присущ не только предметно-объектной области государственного управления в сфере культуры, но и предметно-объектным областям государственного управления в других сферах, а также присущ в определённой мере и самой системе органов

¹⁸³² Садовничий В.А. [Выступление на пленарном заседании] // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: 9-я Междунар. конф. (25–27.05.2011). Ч. 1. – М.: Издательство Московского университета, 2011. – 936 с. – С. 10–12. – С. 11.

¹⁸³³ Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти // Полис. – 2011. – № 5. – С. 70–98. – С. 81–82. <<http://www.politstudies.ru/files/File/2011/5/7.pdf>>.

¹⁸³⁴ Новые технологии государственного управления в зеркале канадского и российского опыта / Под ред. А.М. Марголина и П. Дуткевича. – М.: Московский городской универс. управления Правительства Москвы, 2013. – 272 с. – С. 210.

государственного управления (и в части её структуры, и в части распределения и интерреляций функционалов и иерархий). А при относительно высокой степени децентрализации государственного управления в топологии построения системы органов государственного управления постепенно проявляется и **второй признак фрактальных структур – масштабная инвариантность**. Этот же признак характеризует и предметно-объектную область государственного управления.

Фрактальный анализ, – указывает А.Д. Воробьев, в большей мере характеризует не столько оперативное, сколько стратегическое поведение организации, позволяя добиваться их оптимального сочетания¹⁸³⁵.

Таким образом, согласно нашей концепции, существует ряд детерминантов необходимости и резонности привлечения методологии и инструментариев из теории фракталов к задействию в общей теории публичного управления и, в частности, в теории девиантологии государственного управления:

– имплицитный и партикулярный фрактальный характер системы государственного управления в целом (фрактальный рисунок, масштабная инвариантность);

– наличие фрактальных явлений и имплицитных фрактальных свойств (признаков фрактального подобия) у сегментов и элементов предметно-объектной области государственного управления, фрактальных свойств интерреляций между некоторыми из таких элементов.

Ну, и в качестве просто иллюстрации. Изображение Государственного Герба Российской Федерации содержит в верхней части скипетра (в правой лапе орла) то же изображение (только уменьшенное) орла (как основы изображения Государственного Герба Российской Федерации), опять же содержащего скипетр с такой же самой верхней частью, и так до бесконечности. Это, в принципе, пример классического фрактала.

Впрочем, полагаем, вышеназванные математические подходы пока ещё не прошли (применительно к государственному управлению) в достаточной мере верификацию и валидацию, не получили детализированной проработки, присутствуя больше в статусе гипотез и формируемых теоретических концептов и конструкторов.

¹⁸³⁵ Воробьев А.Д. Использование фрактальной теории в стратегическом планировании и управлении // Менеджмент в России и за рубежом. – 2006. – № 1. – С. 138–142.

Из медицины и биологии

Считается также, что дополнительные возможности для девиантологии государственного управления может дать привлечение некоторых методологических подходов из таких наук, как медицина и биология. Что касается последней из указанных наук, то вспомним, что человек (ключевой элемент системы государственного управления) является сложной биологической системой.

Как отмечает А.А. Колесников, «синергетические процессы обнаружены в различных физических и химических системах, но наиболее ярко они проявляются в биологии, где образование упорядоченных и эффективно функционирующих структур непременно происходит на основе кооперации между отдельными частями целостного организма»¹⁸³⁶.

Стаффорд Бир подчёркивает: «Факты вещь упрямая: эффективность, связанность биологической системы как системы несравненно выше, чем любой неживой системы»¹⁸³⁷.

Как указывает А.И. Пригожин, болезни организаций некоторым образом напоминают таковые у людей и животных¹⁸³⁸. Терминологическая близость к медицине, по мнению Мартина Себальдта, не случайна, а вполне закономерна. Вопрос об исследовании не только отдельных дефектов, чтобы разграничить их между собой, но и об исследовании их причин в рассматриваемой области может быть систематически рассмотрен с точки зрения медицинской этиологии (раздела медицины, изучающего причины и условия возникновения болезней), хотя этот подход и должен применяться достаточно осторожно¹⁸³⁹. В частности, не стоит забывать, что в медицине имеющиеся возможности по диагностике опережают возможности по борьбе с выявленными заболеваниями, что как раз в первую очередь и относится к особо сложным явлениям¹⁸⁴⁰.

По мнению С.Я. Курица и В.П. Воробьева, «существование адекватного аналога системы управления организмами и организациями позволяет снизить неопределённость управленческого решения и заимствовать и другие особенности биологических систем для описания организационной системы “государство”... Поскольку человек представляет

¹⁸³⁶ Колесников А.А. Синергетическая теория управления. – М.: Энергоатомиздат, 1994. – 344 с. – С. 28.

¹⁸³⁷ Бир С. Кибернетика и управление производством: Пер. с англ. – М.: Гос. изд. физ.-мат. литературы, 1963. – 276 с. – С. 36.

¹⁸³⁸ Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с. – С. 95.

¹⁸³⁹ Sebaldt M. Pathologie der Demokratie. Defekte, Ursachen und Therapie des modernen Staates [Патология демократии. Дефекты, причины и лечение современного государства]. – Regensburg: Springer VS, 2015. – x; 250 p. – P. 3, 207.

¹⁸⁴⁰ Миттельштадт-мл. Р.Э. Окажется ли ваша следующая ошибка роковой? Как избежать цепи ошибок, ведущих к краху. – М.: Олимп-Бизнес, 2012.

наиболее развитую в мире биологическую систему, многие понятия медицины приобрели “абсолютную” устойчивость»¹⁸⁴¹. Указанные авторы ссылаются на аналог с биологической системой, отмеченный Норбертом Винером¹⁸⁴² в его примере состояния атаксии, вызванного болезнью спинного мозга, при которой утрачиваются кинестетические ощущения, передаваемые спинномозговыми нервами (связями различных частей мозга)¹⁸⁴³.

С.В. Роганов, условно проводя некоторые параллели между умиранием человеческого мозга и умиранием государства, пишет: «Каким образом мы можем говорить о “смерти всего мозга” (whole brain death), если отдельные интегрирующие функции продолжают сохраняться? Что погибает в структурах и отделах мозга, а что нет, и до какой степени должно быть разрушение главного органа, чтобы мы могли заключать о смерти человека? Именно в этой точке проблемное поле биоэтики пересекается с проблемными полями современной политической философии и особенно коллапсологии»¹⁸⁴⁴.

Некоторые выводы

Разумно сбалансированное, тщательно научно выверенное привлечение в теорию девиантологии государственного управления научных инструментариев и методологических подходов из некоторых других научных дисциплин позволит сделать качественный прорыв в понимании и научных интерпретациях целого ряда специфических феноменов, процессов, событий и отношений в рассматриваемой области.

Вопросы для самоконтроля к Главе 21

1. Охарактеризуйте возможности рецепции общей теорией публичного управления методологии из других научных дисциплин.

2. Каковы, по Вашему мнению, необходимые направления и ценностные основания развития современной общей теории публичного управления?

¹⁸⁴¹ Куриц С.Я., Воробьев В.П. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права. – М.: МГИМО(У) МИД России, 2009.

¹⁸⁴² Винер Н. Кибернетика или управление и связь в животном и машине. – М.: Советское радио, 1958. – 216 с. – С. 19, 42.

¹⁸⁴³ Куриц С.Я., Воробьев В.П. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права. – М.: МГИМО(У) МИД России, 2009.

¹⁸⁴⁴ Роганов С.В. Советский коллапс и смерть. «Коллапсология»: методологический экстрим? // <<http://gefter.ru/archive/10945>>. – 25.12.2013.

Заключение

Современная международная обстановка предопределяет множество фундаментальных угроз самому существованию Российского государства.

Как образно выразился в своё время Президент России В.В. Путин, «мне самому иногда приходит в голову мысль: может быть, мишке нашему надо посидеть спокойненько, не гонять поросят и подсвинков по тайге, а питаться ягодками, медком. Может быть, его в покое оставят? Не оставят, потому что будут всегда стремиться к тому, чтобы посадить его на цепь. А как только удастся посадить на цепь, вырвут и зубы, и когти. В сегодняшнем понимании это силы ядерного сдерживания. Как только, не дай Бог, это произойдёт, и мишка не нужен, так тайгу будут сразу прибирать. Ведь мы же почти от официальных лиц слышали многократно, что несправедливо, что Сибирь с её неизмеримыми богатствами вся принадлежит России... А потом, после этого, как только вырвут когти и зубы, тогда мишка вообще не нужен. Чучело из него сделают, и всё. Поэтому дело не в Крыме. Дело в том, что мы защищаем свою самостоятельность, свой суверенитет и право на существование»¹⁸⁴⁵.

Соответственно, насущно необходимо усиление России как государства, с учётом высказанной Л. фон Мизесом максимы о том, что много государства ещё не означает сильное государство¹⁸⁴⁶.

А для этого необходимо вырастить новое поколение государственных управленцев, блестяще владеющих технологиями и инструментариями нового публичного управления.

Как обоснованно пишет И.Н. Барциц, «считается, что отход от авторитарного стиля управления, когда чиновник, вспоминая известную идеологию управления, – “только винтик”, формирование идеологии партнёрства приводит к тому, что высший чин начинает искать творческого подчинённого. Так мы приближаемся к формуле «нужный человек на нужном месте». Возникает естественный вопрос – можно ли найти такого чиновника или его необходимо обучить для решения ожидаемых задач? Сегодняшние условия постоянно повышают требования к потенциальному кандидату. Когда станет просто невыгодно принимать на работу чиновника, не имеющего основательного специального образования..., так как он будет не способен ориентироваться на конечный результат и, главное,

¹⁸⁴⁵ Большая пресс-конференция Владимира Путина // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47250>. – 18.12.2014.

¹⁸⁴⁶ Мизес, фон Л. Либерализм. – М.: Социум, 2007. Мизес, фон Л. Бюрократия: запланированный хаос, антикапиталистическая ментальность. – М.: Дело; Catallaxy, 1993.

нести за него ответственность, тогда можно будет говорить о создании эффективной управленческо-чиновничьей среды. Новая управленческая среда повысит интерес молодого поколения к административной работе, привлечёт квалифицированных специалистов, в том числе перспективных и активных молодых выпускников. Баланс интересов руководителей и исполнителей в управленческой цепочке, отсутствие излишнего контроля, создание условий для развития и самореализации чиновника повысят производительность и результативность чиновничьей деятельности»¹⁸⁴⁷.

Говоря словами С.В. Роганова, «нам, которые прошли и помнят тот ужас абсолютного и необратимого уничтожения всего и вся за несколько месяцев» 27 лет назад, «уничтожения в пучинах ликующей свободы даже самих себя, **пора собираться и начинать новый путь к созиданию страны**»¹⁸⁴⁸.

Начало XXI века охарактеризовалось в России поиском системы государственного управления, соответствующей историческим традициям управления и способной адекватно ответить на современные вызовы, – пишет И.Н. Барциц¹⁸⁴⁹. Современное состояние управляемости российским государством, по словам С.И. Петрова, неизбежно инициирует дискуссию о путях, формах и методах повышения эффективности государственного управления и государственной политики¹⁸⁵⁰.

Согласно Отчёту о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2016 году, «общая сумма выявленных нарушений и недостатков при поступлении и использовании средств бюджетной системы составила 965,8 млрд. рублей. Объём бюджетных средств с признаками нецелевого использования составил 1,1 млрд. рублей, неэффективное использование федеральных и иных ресурсов – 33,3 млрд. рублей»¹⁸⁵¹.

Дефекты, дисфункции и иные патологии государственного управления имели место и проявлялись в том или ином виде, по тем или иным аспектам во все времена и во всех государствах.

Об этом много писали и классики художественной литературы. Так, в сатирическом романе Михаила Евграфовича Салтыкова-Щедрина «История одного города», написанном в 1869–1870 годах, детально выведены образы градоначальников города Глупова, иллюстрирующие то, какими категорически не должны быть лица, замещающие ключевые

¹⁸⁴⁷ Барциц И.Н. Подготовка кадров для государственного управления: от бакалавра до доктора // Государственная служба. – 2015. – № 1. – С. 40–47. – С. 46.

¹⁸⁴⁸ Роганов С.В. Это пресное слово свобода. О том, почему необходимо начинать новый путь к созиданию страны // <<http://izvestia.ru/news/584915>>. – 02.04.2015.

¹⁸⁴⁹ Барциц И.Н. Модернизация государственного управления России // <<http://profil.ranepa.ru/docs/pubs/p643/5454d89858109.pdf>>.

¹⁸⁵⁰ Петров С.И. Государственное управление и политические сети // Полис. Политические исследования. – 2014. – № 4. – С. 181–190. – С. 181.

¹⁸⁵¹ Отчёт о работе Счётной палаты Российской Федерации в 2016 году // <http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/#896>.

государственные должности. Увы, государство с тех пор (при всех его изменениях) и по сегодняшний день оставалось преимущественно глухим к этим рекомендациям. И речь не только о России.

На протяжении нескольких последних десятилетий скорость изменений существенно возростала и продолжает возрастать, а проблемы стали существенно сложнее и продолжают ещё более усложняться. Организации частного и публичного сектора, указывает Жиль Паке¹⁸⁵², всё чаще стали сталкиваться с «опасными» проблемами. «В этом “квантовом мире” не существует объективной реальности, принцип неопределённости принимает угрожающие размеры, события, в лучшем случае, возможны, и в целом всё это представляет из себя такие совокупности синергетических взаимодействий между различными частями системы, которые дают результат, весьма отличающийся от суммы всех этих частей», – отмечал Теодор Беккер¹⁸⁵³. Для решения этих опасных для государственного управления проблем требуются новые подходы к пониманию природы государственного управления, к организации и реализации государственного управления¹⁸⁵⁴. В том числе, нужны инструменты «тонкой настройки» и подходы опережающего действия.

Повторимся, «разница между замечательным произведением и посредственностью – вопрос миллиметров, разница ничтожна», – говорил французский фотограф Анри Картье-Брессон¹⁸⁵⁵. По аналогии, то же самое зачастую можно сказать и о мере должного в государственном управлении, в отличие от государственного управления в его девиантных формах, ведущих к ошибкам и иным дефектам, дисфункциям и явным провалам в государственном управлении.

А.И. Стронин в 1872 году писал, что в искусстве политического управления «нужен постоянно необыкновенный такт, чрезвычайный правительственный инстинкт, для того чтобы каждую волну не передержать по крайней мере больше, чем следует, а ещё больше для того, чтобы не поставить вместо одной волны, очередной, другую, неочередную, что составило бы самую большую ошибку. Нужен ещё больший правительственный инстинкт для того, чтобы постепенно всё более и более умерять высоту и грандиозность каждой из этих волн»¹⁸⁵⁶.

¹⁸⁵² Paquet G. Gouvernance distribuée et habitus centralisateur [Распределённое государственное управление и габитус централизации] // Mémoires de la Société royale du Canada. – 1996. – Séries VI: 6. – P. 425–439.

¹⁸⁵³ Becker T.L. Quantum Politics [Квантовая политика]. – New York: Praeger, 1991.

¹⁸⁵⁴ Hubbard R., Paquet G. The Black Hole of Public Administration [Чёрная дыра публичного управления]. – Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. – xviii; 519 p. – P. 202.

¹⁸⁵⁵ Henri Cartier-Bresson. Entretien avec Sheila Turner-Seed, 1973 // Cartier-Bresson H. Voir est un tout. Entretiens et conversations (1951–1998) [Видеть – это всё. Интервью и беседы (1951–1998)]. – Paris: Éditions du Centre Pompidou, 2013. – P. 57.

¹⁸⁵⁶ Стронин А.И. Политика как наука. – С.-Петербург: Типогр. Ф.С. Сущинского, 1872. – 530 с. – С. 367.

Работа на опережение и упреждение возникновения проблем в государственном управлении – это один из должных подходов в «новой модели» публичного управления. А преземптивное оперирование экспекативными проблемами, угрозами и сценариями – это высший пилотаж сегодня и мера должного завтра...

Но, к сожалению, сегодня на практике указанные подходы на опережение применяются весьма редко и, в лучшем случае, только в режиме ручного управления. Однако в режиме ручного управления высшими руководителями государства государственное управление осуществляться всё время (и даже продолжительное время) и по всем направлениям по очевидным причинам не может.

Пришло время разработки и внедрения омологированных и принципиально новых инструментов и подходов государственного управления.

Согласно В.П. Воробьеву и С.Я. Курицу, «России требуется создать систему государственного управления и права, способную признать и осуществить цель-миссию постоянного повышения качества жизни народа и тем оказать влияние на развитие позитивных отношений в мировом сообществе. Устранение патологий системы управления и права, то есть приближение к показателям эталонной модели, может способствовать достижению желаемой цели»¹⁸⁵⁷.

«Несмотря на тяжелейшие проблемы, – указывал А.А. Красовский, – в науке управления подспудно зреют некоторые новые прогрессивные направления, способные восстановить и развить прикладное значение этой области знания. Наука об управлении сама в какой-то мере проявляет способность к самоорганизации»¹⁸⁵⁸...

Настоящее издание подготовлено в обеспечение достижения цели подготовки нового поколения управленцев-государственников, вносит в это свой посильный вклад.

¹⁸⁵⁷ Воробьев В.П., Куриц С.Я. Патологии государственного уровня // Независимая газета. – 28.10.2011. <http://www.ng.ru/ideas/2011-10-28/5_patologii.html>.

¹⁸⁵⁸ Красовский А.А. Развитие и становление современной теории управления // Синергетика и проблемы теории управления / Под ред. А.А. Колесникова. – М.: Физматлит, 2004. – 504 с. – С. 13–34. – С. 30.

Об авторе

Понкин Игорь Владиславович – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор; член Экспертного совета при Комитете Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений, член Экспертного совета при Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по городу Москве, член Общественного совета при Главном управлении МВД России по Московской области.

E-mail: *i@lenta.ru*

Учебное и научное издание

Понкин Игорь Владиславович

доктор юридических наук, профессор

Теория публичного управления

**Учебник для магистратуры
и программ Master of Public Administration**

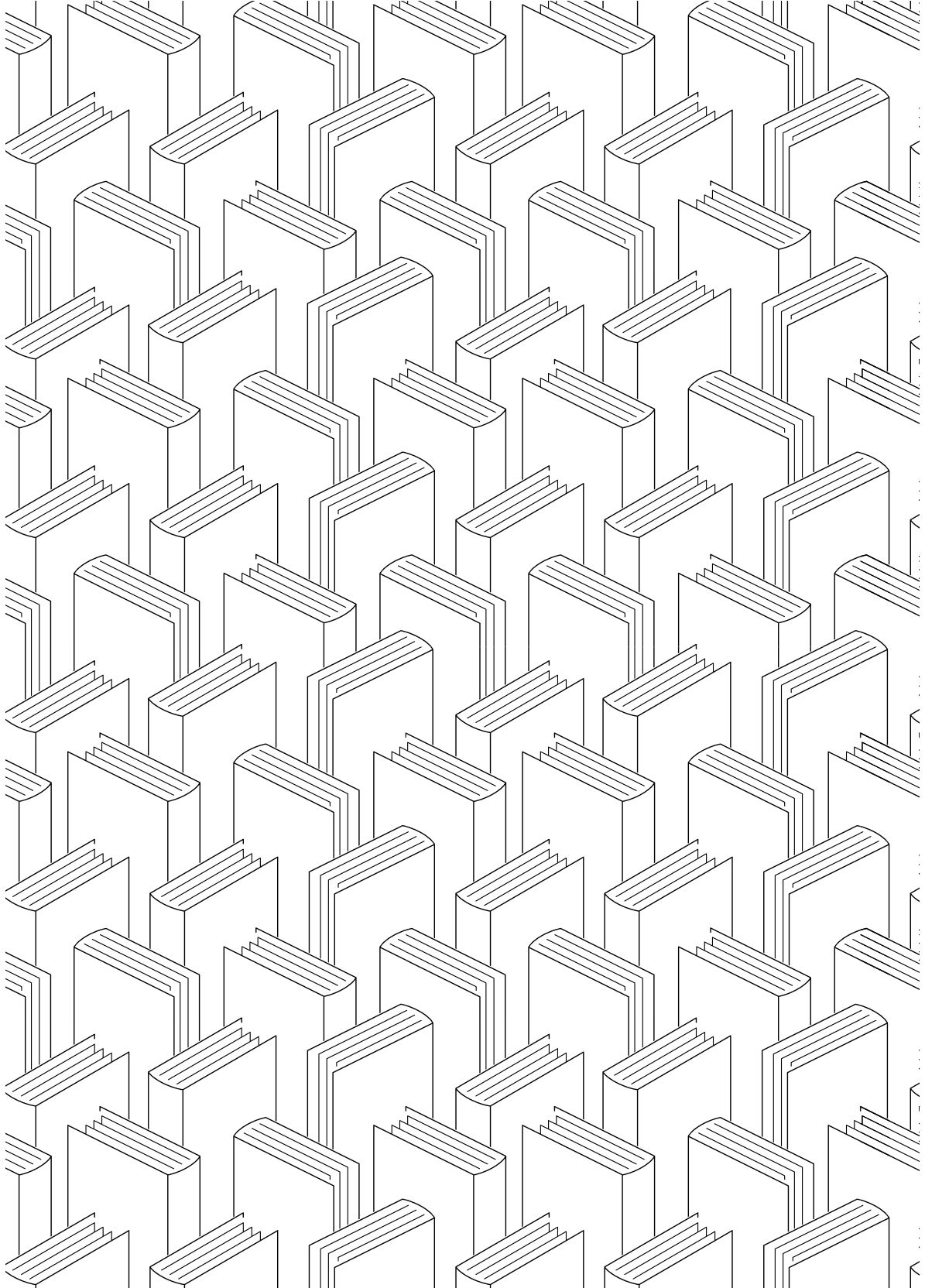
Ponkin I.V. Théorie de l'administration publique: Manuel
Ponkin I.V. Theory of Public Administration: Textbook
Ponkin I.V. Teoría de la Administración Pública: Tutorial
Ponkin I.V. Teoria dell'Amministrazione Pubblica: Manuale

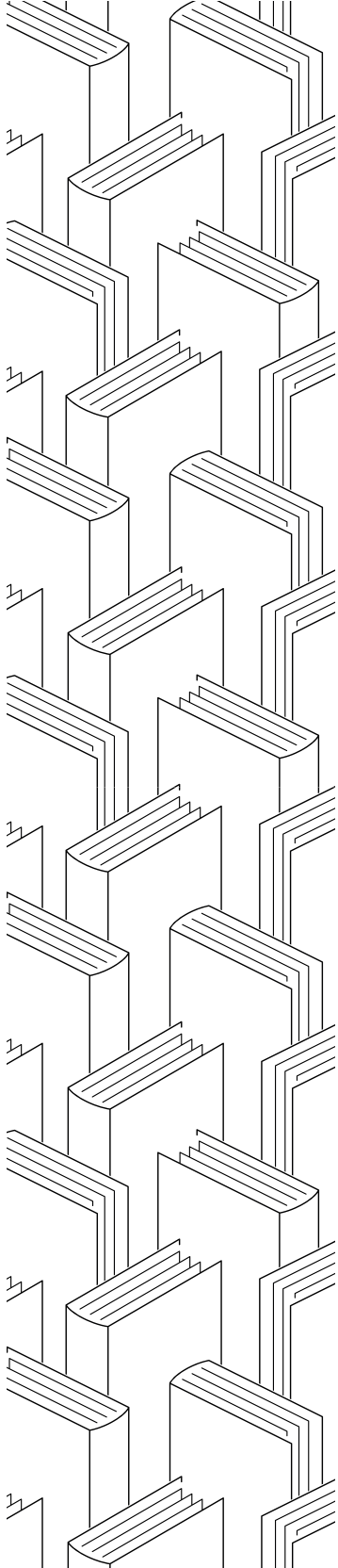
Подписано в печать 07.09.2017. Формат 60x84 1/16.

Гарнитура Arial. Печ. л. 45,5.

Тираж 500 экз. Заказ № 7185.

Отпечатано в типографии ООО «Буки Веди»
119049, г. Москва, Ленинский проспект, д. 4, стр. 1 А
Тел.: (495) 926-63-96, www.bukivedi.com, info@bukivedi.com





БУКИ ВЕДИ - типография, с которой надежно.

В первую очередь мы - книжная типография.

На рынке полиграфических услуг зарекомендовали себя еще 10 лет назад, как типография с оптимальными ценами, нестандартным подходом и качественными работами.

Что мы делаем?

Книги в твердом переплете

(включают в себя стандартное оформление, переплет в материале (7Б), полностью эксклюзивные вещи в настоящей коже и с футлярами).

Мягкий переплет

(включает в себя книги с клеевым скреплением, а также с клеевым ниткошвейным скреплением).

Это основные виды продуктов, по которым мы работаем!

Но есть и другая продукция, которую мы всегда готовы предложить нашим заказчикам.

Так же у нас собственный отдел Дизайна.

Данный отдел осуществляет не только допечатную подготовку, но и всегда следит за модными тенденциями дизайна.

Мы готовы предложить различные варианты для оформления Вашей книги или брошюры, всегда проконсультируем и поможем.

Хотите работать с нами?



буки веди
книжная типография

Москва, Партийный переулок, 1
корп 58, стр. 2.

☎ +7 495 926 63 96

✉ info@bukivedi.com

