

РЕЦЕНЗИИ

УДК 342.5

В ПОИСКАХ ТЕОРИИ ДЕВИАНТОЛОГИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

(Рецензия на научную монографию И.В. Понкина «Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении» (Москва, 2016) [Понкин]

**IN SEARCH OF A THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION DEVIANTOLOGY
(Review of scientific monograph I. V. Ponkin "Theory of deviantology public administration: Uncertainties, risks, defects, dysfunctions and failures in governance" (Moscow, 2016))**

**Е.Е. Тонков, М.В. Мархгейм
E.E. Tonkov, M.V. Markhgeym**

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85*

Belgorod State National Research University, 85 Pobeda St., Belgorod, 308015, Russia

E-mail: etonkov@bsu.edu.ru, markheim@bsu.edu.ru

Аннотация. Статья представляет собой рецензию на научную монографию И.В. Понкина «Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении» (Москва, 2016). В рецензируемой монографии выстроенные автором матричные модели легко и релевантно экстраполируются на очень многие сферы общественных отношений, где государственное управление сегодня осуществляется недостаточно эффективно. Сфера действия государственного управления определяется не только границами практического осуществления государственной власти, но и всеми иными проявлениями государственной деятельности по воздействию на общественные процессы и отношения. Равномерное распределение и закрепление полномочий способствует установлению необходимой институциональной толерантности в системе государственного управления, оптимизирует социальную эффективность, результативность функционирования всей управленческой системы.

Resume. The article is a review of the scientific monograph by I. V. Ponkin "Theory of deviantology public administration: Uncertainties, risks, defects, dysfunctions and failures in governance" (Moscow, 2016). In a peer-reviewed monograph, the author constructed a matrix model is easy and relevant are extrapolated to many areas of public relations, where public administration today is not efficient enough. The scope of public administration is determined not only by practical boundaries of the state authorities, but also all other forms of state activities affecting the social processes and relationships. Uniform distribution and the consolidation of powers contributes to the establishment of the necessary institutional tolerance in the system of government that optimizes social efficiency, the efficiency of the functioning of the entire management system.

Ключевые слова: публичное управление, государственное управление, муниципальное управление, девиантология государственного управления, дефект, ошибка, риск, неопределенность, государство, власть, эффективность.

Key words: public administration, public administration, municipal management, public administration deviantology, defect, error, risk, uncertainty, state, power, efficiency.

«Какие бы мы законы ни изобрели и какие бы лучшие образцы Запада мы ни приняли, они могут свободно захнуть в той атмосфере административного произвола, которая господствует в настоящее время» [Шершеневич, С. 1445–1446].

В демократическом государстве осуществление процесса управления имеет достаточно четкую правовую организацию, базируется на конструктивных конституционных принципах, опреде-

ляющих правовые полномочия (компетенцию) органов государственного управления, их институциональную иерархию, управленческий характер, предметно-отраслевые ориентиры, персонификационные параметры, системную соразмерность и сбалансированность [Тихомиров].

Правильное, равномерное распределение и закрепление полномочий способствует установлению необходимой институциональной толерантности в системе государственного управления, оптимизирует социальную эффективность, результативность функционирования всей управленческой системы, главными элементами правового воздействия которой на общественные отношения выступают те или иные правотворческие и правоприменительные акты.

Властеотношение «веление-подчинение» в нашей стране длительное время основывалось и процветало на существовании угрозы применения санкции за неподчинение или непослушание. Не случайно многие исследователи положительно воспринимают и с удовольствием цитируют высказывание П.Л. Бергера о том, что «...власти без угрозы не существует. Как только объект власти утрачивает веру в реальность угрозы, власть бесследно исчезает» [Колоколов].

Вместе с тем, пренебрежение достижением равнозначного статуса субъектов властеотношения влечет за собой разрушительные последствия, связанные с правовой незащищенностью населения и трудностями формирования гражданского общества.

Как справедливо констатирует М.Б. Смоленский, государство «на сегодняшний день оказалось неспособным создать такие условия, при которых граждане выступали бы как равноправный партнер, участвующий в принятии важнейших решений, осуществляющий в предусмотренных законом формах контроль за деятельностью властных структур» [Смоленский, с. 19].

Развитие государственного управления подразумевает многочисленные виды отношений, которые нецелесообразно все без исключения трактовать как отношения власти. Различается потенциальная возможность и действительность возникновения отношений власти в процессе государственного управления. Осуществляя воздействие на социальную среду путем формирования соответствующих правовых норм, власть в лице государства исходит из собственных интересов и потребностей. Юридические формы деятельности государства получают при этом импульс к своему дальнейшему развитию и совершенствованию в результате столкновения и борьбы интересов различных носителей властных полномочий.

Следует отметить, что длительное время в России не были урегулированы формы взаимоотношений федеральных министерств с другими органами исполнительной власти, на что неоднократно обращали внимание ученые.

Общим объектом государственного управления являются общественные отношения, а непосредственным – поведение субъектов в связи с осуществлением государственно-властной деятельности по управлению делами государства и общества. Сфера действия государственного управления определяется не только границами практического осуществления государственной власти, т.е. собственно работой субъектов этой деятельности государства по реализации их задач и функций, но и всеми иными проявлениями государственной деятельности по воздействию на общественные процессы и отношения.

В советское время государство владело и распоряжалось всеми средствами производства, всевозможными объектами непромышленного назначения и управляло ими непосредственно. В масштабах государственной деятельности советской власти сложилась строго централизованная система всеохватного планирования, распределения, учета, контроля и им подобных видов и форм управленческой деятельности.

Постсоветское государственное строительство, особенно в начальный период либерально-демократических реформ (первая половина 90-х гг. XX века), велось под лозунгами значительного уменьшения доли государственного управления в жизни общества, в первую очередь в сфере экономики. Это повлекло неоправданный уход государства от важнейших функций управления, устранение от необходимого воздействия на процессы приватизации госсобственности, формирования цивилизованной рыночной инфраструктуры и многого другого. Принижение роли государственного управления в целом пагубно сказалось на эффективности реформ и повлекло негативные социальные последствия, что неминуемо отразилось на снижении уровня жизни основной массы населения.

Мировой финансовый кризис начала XXI века влияет на изменение самих форм правовой регуляции общественных отношений, в том числе, безусловно, и тех, которые складываются в сфере осуществления государственной власти и управления. Однако служебная роль государства как ведущего субъекта управления сохраняется и в условиях разгосударствления, акционирования, становления институтов частной собственности, развития местного самоуправления и других форм общественной и частной самодеятельности.

Проблемы недостаточно эффективной реализации и отсутствия желаемых результатов государственного управления, негативных проявлений в государственном и муниципальном управлении всё чаще становятся предметом серьезных исследований различных авторов. Все больше выходит литературы по этим темам. Выделим здесь книгу Дарона Аджемоглу и Джеймса Робинсона «Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нище-



ты» [Аджемоглу, Робинсон], книгу А.И. Пригожина «Дезорганизация: Причины, виды, преодоление» [Пригожин], книгу С.Я. Курица и В.П. Воробьева «Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и конституционного права» [Куриц, Воробьев]. Есть и многие другие, но все они либо сведены исключительно к экономике и корпоративному управлению, либо базируются на ультралиберальных идеях, которые, сами по себе, уже принесли немало бед России и многим другим государствам мира.

Но как быть, что делать со сложными дезорганизациями, с аварийными «шатдаунами» и дефолтизациями государства, государственной власти, государственного управления? Как относиться к тому факту, что сегодня прецизионно выстроены, блестяще отточены и многократно апробированы (с подтверждением высочайшей эффективности) инструменты разрушения, ликвидации суверенной государственности государств-жертв? Как посчитать, измерить, описать, даже понять, наконец, этот домен отношений, явлений, процессов? Что возможно взять за основу в качестве ключевых базовых терминов, чтобы выстроить терминологическую систему координат, чтобы построить теоретическую систему, позволяющую всё это объяснить, позволяющую осуществлять прогностический анализ угроз и рисков, неопределенностей в государственном управлении?

Безответственность государства в выполнении собственных функций в годы реформ проявилась в том, что оно не обеспечило «правового поля» и соответствующего контроля, которые гарантировали бы общество от криминализации экономики. Более того, государство и сегодня не всегда обеспечивает выполнение тех законов, которые оно само же принимает. Это свидетельствует о недостаточном уровне управления в государственных органах, криминализация которых в период кризиса становится особенно опасной.

Кроме того, по замечанию В.В. Лапаевой, «в России, к сожалению, нет ни государственно-правовых, ни общественных механизмов, способных удержать исполнительную власть в поле притяжения нашей в целом либеральной Конституции, в случае если власть сочтет целесообразным пойти по пути ограничения основных прав и свобод» [Лапаева, с. 12]. Особое внимание привлекает и настораживает активизация настойчивых попыток маргинальных слоев навязать свою волю и образ мышления большой референтной группе, сделать ее подчиненной и превратить свою антиобщественную среду в доминирующую.

На этом тревожном фоне опыт развития управления в цивилизованных государствах все более отдает предпочтение принципу «власть вместе», а не «власть над». При переходе к условиям плюрализма и равенства перед законом всех форм собственности преимущественной становится тенденция косвенного государственного управления.

В этой связи вызывает неподдельный интерес вышедшая в начале 2016 года монография известного российского правоведа, доктора юридических наук, профессора Игоря Владиславовича Понкина «Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении». Автором предисловия и научными рецензентами данной монографии выступили видные отечественные ученые, доктора юридических наук А.Б.Зеленцов, М.А.Лапина и А.А.Соловьев.

Поверхностно прочесть эту работу вряд ли удастся. Чтение тут же захватывает всё ваше внимание уникальностью подаваемой фактологической и научно-теоретической информации, очень высокими ёмкостью и интенсивностью подачи информации, обширностью охвата исследуемых позиций, нетривиальностью и релевантностью авторских исследовательских точек, методологических подходов, логических схем аргументации и верификации. Реализуя глубину мысли, практическую хватку, чувствительность к самым тонким моментам, определенную мудрость, автор рецензируемой монографии собрал в единую систему целый горизонт тематических направлений.

Книга замечательна своим сухим деловым, прагматичным подходом. Здесь нет идеологической пропаганды, нет кликушества, нет кухонно-бытовых суждений. Это – очень сложный, написанный достаточно тяжелым языком продукт. Это явно весьма непростое произведение. Текст, читая который, приходится совершать значительные усилия, поскольку он дает очень хорошую пищу для разума, заставляет прикладывать прочитанные модели к тем тематическим направлениям, где работаете вы. И, удивительное дело, выстроенные автором матричные модели легко и релевантно экстраполируются на очень многие сферы общественных отношений, где государственное управление сегодня реализуется или «никак» или явно неэффективно.

Почти полное отсутствие в книге примеров сначала несколько напрягает и оценивается как яркий недостаток монографии, но чуть позже вы обретаете полную уверенность в полной обоснованности и удачности такого подхода. Автором монографии выстроена, по сути дела, «чистая» теория – как ее назвал, и надо признать – назвал удачно, автор монографии, теория девиантологии государственного управления. А примеры, которых, исходя из масштабности исследования, понадобились бы целые горы, просто неминуемо зашлаковали бы работу, размыли бы ее содержательное ядро.

Кризисная ситуация в российском обществе (внешний фактор), как и потребности оптимизации государственного управления (внутренний фактор), обуславливают необходимость его развития и совершенствования, улучшения качественных параметров. Эффективность данного процесса

во многом подвержена влиянию факторов, находящихся в сфере правореализации, к числу которых относится фактическая обеспеченность правовых предписаний материальными и организационными ресурсами, в том числе и качественным выполнением своих обязанностей правоприменительными органами.

Сказанное выше позволяет резонно отнести книгу И.В. Понкина в редчайший для отечественной научной литературы раздел «С ее помощью можно реально улучшить государство». Но если серьезно, то с данной публикации можно вести отсчёт создания новой научной теории. Может быть, держать ее каждому под подушкой было бы явно избыточным, но вот внести эту книгу, наполненную множеством полезных ссылок и данных, в список изданий, обязательных для изучения обучающимися по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление» и «Административное право» весьма желательно. Эта книга должна стать обязательным чтением для всех тех, кто хочет расширить свои знания и понимание глубинных процессов и сложных дезорганизаций, флуктуаций и энтропии в системе государственного управления.

Список литературы References

1. Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисловие д.ю.н., проф. А.В. Зеленцова. – М.: Буки-Веди, 2016. – 250 с.
Ponkin I.V. Teoriya deviantologii gosudarstvennogo upravleniya: Neopredelyonnosti, riski, defekty, disfunkcii i provaly v gosudarstvennom upravlenii / IGSU RANHiGS pri Prezidente RF / Predislovie d.yu.n., prof. A.V. Zelencova. – М.: Buki-Vedi, 2016. – 250 s.
2. Государственная Дума: Стеногр. отчеты. – 1906. – Сессия 1. – Заседание 28. – С. 1445–1446.
Gosudarstvennaya Duma: Stenogr. otchety. – 1906. – Sessiya 1. – Zasedanie 28. – S. 1445–1446.
3. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001.
Tihomirov YU.A. Teoriya kompetencii. – М., 2001.
4. Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен: Дис. ...канд. юрид. наук. // КонсультантПлюс.
Kolokolov N.A. Sudebnaya vlast' kak obshchepравovoj fenomen: Dis. ...kand. yurid. nauk. // Konsul'tantPlyus.
5. Смоленский М.Б. Правовая культура и идея государственности // Государство и право. – 2009. – № 4.
Smolenskij M.B. Pravovaya kul'tura i ideya gosudarstvennosti // Gosudarstvo i pravo. – 2009. – № 4.
6. Аджемоглу Д., Робинсон Дж.А. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. – М.: Аст, 2015; Acemoglu D., Robinson J. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. – New York: Crown Business, 2012. – 544 p.
Adzhemoglu D., Robinson Dzh.A. Pochemu odni strany bogatye, a drugie bednye. Proiskhozhdenie vlasti, procvetaniya i nishchety. – М.: Ast, 2015; Acemoglu D., Robinson J. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. – New York: Crown Business, 2012. – 544 p.
7. Пригожин А.И. Дезорганизация: Причины, виды, преодоление. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с.
Prigozhin A.I. Dezorganizaciya: Prichiny, vidy, preodolenie. – М.: Al'pina Biznes Buks, 2007. – 402 s.
8. 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.
Kuric S.YA., Vorob'ev V.P. Bolezni Gosudarstva. Diagnostika patologij sistemy gosudarstvennogo upravleniya i konstitucionnogo prava. Izd. 2-e, ispravl. i dopoln. – М.: Nacional'noe obozrenie, 2010. – 504 s.
9. Лапаева В.В. Конституция РФ об основаниях и пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина // Законодательство и экономика. – 2005. – № 1.
Lapaeva V.V. Konstituciya RF ob osnovaniyah i predelah ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Zakonodatel'stvo i ehkonomika. – 2005. – № 1.