УДК:[316.624:35]:316.4 DOI: 10.12737/19379

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПАТОЛОГИИ ГОСУДАРСТВА: НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ, ДИСФУНКЦИИ, СОЦИАЛЬНЫЕ РИСКИ

Охотский Е.В. [1]

Представленная читателю статья не только и не столько рецензия на недавно вышедшую монографию профессора И.В.Понина «Теория девиантологии государственного управления: неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении», сколько научные размышления в связи и по подводу исследуемых в ней проблем. Прежде всего проблем управленческих способностей государства, различного рода слабостей, дисбалансов и неопределенностей в государственной управленческой деятельности, дисфункций, рисков и других патологий в механизмах современного государственного администрирования. Особое внимание уделено факторам и условиям, порождающим дисфункциональность государственного управления, формирующих несостоятельные, «параллельные», коррумпированные и так называемых дистопийные государства. Внимание читателя привлекут также сюжеты, касающиеся риск— ориентированных подходов в государственной политико – управленческой деятельности, а также особенностей управления ошибками в ситуациях неопределенности и кризисных провалов.

Ключевые слова: государство, государственное управление, государство несостоятельное, девиантология, дефект, дисбаланс, дисфункция, неопределенность, патология, риск–управление, управление ошибками, управленческая способность.

MANAGEMENT PATHOLOGY OF THE STATE: UNCERTAINTY, DYSFUNCTIONS, SOCIAL RISKS

OKHOTSKY Y.V. — Doctor of Sociological Sciences, Professor, Department of State Administration and Law, International Institute of Management, Moscow State University of International Relations (Russian Federation, Moscow), e-mail: e.ohotskii@mail.ru

The presented article is not only a review of the recently published monograph of Professor I.V.Ponin «Theory of deviantology of public administration: uncertainty, risks, defects, dysfunctions and failures of public administration», but also a scientific thinking of studying problems. First of all, they are the problems of administrative capacity of the state, various weaknesses, imbalances and uncertainty in state management, dysfunctions, risk and other abnormalities in the mechanisms of modern public administration. Particular attention is paid to the factors and conditions generating dysfunctional governance forming untenable, «parallel» and so – called corrupt distopia states. The reader's attention will be drawn by plots concerning risk – based approaches in the state of political and administrative activity, as well as the features of error control in situations of uncertainty and crisis failures.

Keywords: government, public administration, state failure, deviantology, defect, imbalance, dysfunction, uncertainty, pathology, risk management, error management, management capacity.

Охотский Евгений Васильевич — доктор социологических наук, профессор ,профессор кафедры государственного управления и права, Международный институт управления Министерства иностранных дел России,адрес: 119454, Москва. пр. Вернадского, 76., e-mail: e.ohotskii@mail.ru

Не так давно увидело свет монографическое издание доктора юридических наук, профессора Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации Игоря Вячеславовича Понкина «Теория девиантологии государственного управления: неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении»[1] – научный труд, представляющий серьезный вклад в теорию государственного управления и имеющий не меньшую, с нашей точки зрения, практическую значимость.

Сразу сажем, что рассматриваемая нами работа – издание неординарное, ее появление – заметное событие в научной жизни, которое, мы уверены, не останется незамеченным и обязательно вызовет заинтересованные дискуссии в научном сообществе и в среде практиков – управленцев. Особенно тех ученых, политиков и специалистов государственного аппарата, кто искренне озабочен перспективами российской государственности, ее упрочения и развития в условиях ставших чуть ли не перманентными кризисов и санкционного давления, проблемами повышения качества и социальной эффективности государственного управления.

Монография представляет собой целостный научный труд, отличается высоким уровнем логичности изложения материала, четкостью структуры, репрезентативной нормативно— правовой и научно— доктринальной источниковой базой. Автором проведен достаточно глубокий анализ зарубежных и отечественных научных публикаций в указанной сфере, представлена систематизация накопленных знаний, сделаны соответствующие обобщения и выводы. Убедительным подтверждением справедливости сказанного свидетельствует правовой и сравнительно-управленческий анализ научных трудов и теоретико-прикладных сюжетов Г.В. Атаманчука, А.А. Богданова, В.П. Воробьева, А.Е .Городецого, Л.Н. Гумилева, А.Б. Зеленцова, И.А. Ильина, А.А. Красовского, С.Я. Курица, Г.В. Мальцева, Ф.Х. Найта, Е.В. Охотского, А.И. Пригожина, Р. Ратнера, Г.А. Саймона, Л.В. Сморгунова, П.А. Сорокина, Ю.А. Тихомирова, О. Тофлера, Х. Эдисона, Ф. Фукуямы, Р. Хаббарда, Дж. Хелмана, В.Е. Чирина, что не могло не гарантировать фундаментальность исследования. Тут же представлена авторская трактовка многих научных понятий, выстроена соответствующая линейка дефиниций, признаков, отличительных черт и детерминант исследуемых феноменов государственно–управленческой практики.

Автор не оставляет в тени, а, наоборот, пытается ответить на многие животрепещущие вопросы современности: насколько мы адекватно представляем сущность и социальную роль современного государства, особенности реализации его внутренних и внешних функций в условиях глобализации и кардинальных трансформаций сложившегося миропорядка; понимаем ли реальные возможности конструктивного воздействия на неопределенности, риски, дефекты и дисфунциональные проявления в политике и управлении в рамках сложившихся в разных странах моделей государственного строя; насколько современное, как говорится, демократическое правовое социальное государство выступает на практике реальным выразителем интересов народа, который, конституционно будучи первоосновой и первоисточником власти в стране, делегирует свои властные полномочия, или же государство – это самостоятельная, бюрократически закрытая (замкнутая) корпорация, работающая на себя и на свой узкоклассовый интерес; где граница между деятельностью политической власти и деятельностью государственного аппарата; насколько «латание дыр» в государственных делах в ручном режиме соответствует научным принципам государственного и муниципального управления?

Ответы на эти и другие не менее сложные и жизненно важные вопросы определяют не только то, каким должно быть публичное управление, какие меры противодействия рискам, дисфункциям,

[1] Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. – М., 2016. — 250 с.

дефектам и другим патологиям наиболее действенны, но и то, насколько легитимно государство в восприятии населения и каковы условия гарантированности высокого уровня такой легитимности, насколько разумны и эффективны сложившиеся в мировой практике модели государственного управления.

Обладая обширными познаниями в тематической области избранного научного поиска, И.В. Понкин стремится обосновать, объяснять и донести до читателя свою позицию по целому ряду сложных в теоретико–концептуальном отношении вопросов государственного управления. Основной замысел представляемой нами книги состоит не столько в обобщении имеющихся научных наработок, касающихся теоретико–концептуальных основ и прикладных аспектов государственного управления, что само по себе важно, сколько в исследовании проблем, которые на сегодняшний день не получили должного научного освещения, в том числе в философско-социологической, юридической и политической науке. В таком ключе определены и посредством соответствующего сравнительного анализа соотнесены понятия «государство», «государственное управление», «государство дисфункциональное», «патология», «дефект», «дисбаланс», «ошибки в государственном управлении». Не обходит автор стороной причины системных сбоев и дисфункций в практике государственного администрирования.

Особый интерес представляют сюжеты, касающиеся таких понятий, как «управленческий потенциал государства» и «управленческие способности государства», их анализ с точки зрения способности контролировать имеющиеся в распоряжении общества и государства ресурсы, качественно исполнять свои политические и управленческие функции. Ведь каждому здравомыслящему человеку понятно, что жизнь наша если не во всем, то, во всяком случае, во многом зависит от оборонно— экономической мощи и политической мудрости государства, последовательности и результативности его стратегий, доктрин и программ, от сплочённости, пассионарности и трудолюбия вдохновляемого государством народа. Тем более, что россияне действительно решительно настроены на более быстрые темпы развития, на достижение лучших мировых стандартов жизни, на более активное участие в решении проблем, стоящих перед страной[1].

Динамично изменяющиеся политические и экономические условия современного мира, нелинейность социального развития и нередко проявляющихся фактов дезорганизации и дисфункциональности сложных управленческих систем ставят перед государством сложные задачи, многие из которых носят базовый, исторически значимый характер, чаще всего по своей масштабности и сложности несопоставимы с теми, которые решались еще в недавнем прошлом. Глобальное развитие становится все более противоречивым и неравномерным, формирующим условия не только для поступательно–прогрессивного развития, но и для новых противоречий и конфликтов, ужесточающих конкуренцию за материально–финансовые, энергетические и человеческие ресурсы. Многое из них носят неявный, глубоко скрытый, латентный характер, а значит, требуют инновационного научно–концептуального, углубленного осмысления и адекватного антикризисного политико– управленческого реагирования.

Автор хорошо понимает, что для того, чтобы найти достойный ответ на вызовы времени и выйти на новый цивилизационный уклад жизни, власти не только вынуждены, но и обязаны регулярно пересматривать свою политику, совершенствовать ставшие привычными и апробированные многолетней практикой формы организаторской деятельности, постоянно заботиться об авторитете и действенности своего управляющего действия.

В первой главе представлен предмет девиантологии государственного управления: «отклоняющиеся от установленных норм и стандартов состояния и трансформации системы

[1] Путин В.В. Программа 2012 – 2018 // Российская газета — URL: http://rg.ru/2012/01/12/putin-site (Дата обращения: 20.02.2016)

государственного управления и государства в целом»; дефекты и дисфункции, имеющие место в управленческой деятельности; причины и последствия девиаций; детерминанты дезорганизации и энтропийных процессов условия и факторы «управленческой способности государства» как интегральной совокупности реальных и потенциальных возможностей органов государственной власти самостоятельно и в системном взаимодействии эффективно осуществлять государственное управление[1]. С обязательным учетом как созидающих, так и, конечно, различного рода разрушающих социальный организм, негативных факторов дисфункционального характера.

На хорошем аналитическом уровне исследуется способы и инструменты нейтрализации управленческих патологий, а также базовые элементы механизма реализации государственных стратегий и соответствующих им политик, систематизированы нормативные показатели успешности государственных целевых программ. Параллельно исследуются сущностные характеристики и особенности управленческой практики, так называемого «несостоятельного государства» и причины несостоятельности государственного управления, «дисфункционального государства» и последствия дисфункциональности государственного управления. Затрагиваются также некоторые аспекты и болевые точки «коррумпированного государства». Специальные сюжеты посвящены экспертным оценкам качества государственного управления, без чего в такого рода научных проектах, понятно, не обойтись. Последнее, кстати, является ведущим лейтмотивом рецензируемого монографического исследования.

Читать книгу, а тем более разбираться в лабиринтах авторского научного поиска хотя и непросто, но увлекательно. Исследовательская логика заставляет мыслить и сравнивать, делать выводы и строить прогнозы. Оригинальность издания состоит в том, что его содержание базируется на методологических взаимосвязях между различными отраслями знаний, широком использовании в процессе научного поиска методов, алгоритмов, аппаратных и программных средств философии, юриспруденции, истории, политологии, менеджмента, антикризисного управления. Без этого очень непросто разобраться в существе хитросплетений нелинейно развивающегося и трудно прогнозируемого современного общества, не говоря об особенностях публичного управления. Ценными являются также представленные в разделе 8.4 идеи о необходимости, возможности и полезности привлечения математической теории фракталов, теории сложных систем, термодинамики, кибернетики и синергетики, медицины, я бы добавил еще социологии и социальной психологии, других отраслей научных знаний в интересах науки государственного управления.

Благодаря такому подходу автору удалось представить «объемное» знание важнейших составляющих государственного механизма управления, определить критерии и важнейшие показатели его успешности, исследовать сущность, содержание, причины и влияние всего комплекса факторов патологического плана (неопределенности, риски, дефекты, провалы, дисфункции), снижающих управленческий потенциал государства и оборачивающихся, по И.А. Пригожину, «малой его управляемостью»[2].

В отдельные сюжеты выделена проблематика рисков в государственном управлении, которые автор представляет как теневые проявления, возникающие вопреки желанию субъекта власти и управления, и рискориентированного государственного управления[3], как инструмента рационального государства и его эффективного антикризисного управления.

---

[1] Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. — М., 2016. — С. 22—23, 32.
[2] Пригожин А.И. Дезорганизация: причины, виды, преодоление. – М., 2007. — С. 381.
[3] Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. — М., 2016. — С. 204—216.

Риски — это те обстоятельства, которые с высокой степенью вероятности провоцируют наступление «существенно неблагоприятных для процесса и результатов государственного управления событий». По своему характеру, масштабности и негативным последствиям риски бывают цивилизационными, глобальными, общенациональными, региональными и местными, катастрофическими и фоновыми, тотальными и локальными, геополитическими, экономическими, демографическими, духовно— культурными, репутационными. Думается, что при дальнейшей работе над темой ученым следует подумать о более детальной классификации управленческих рисков с точки зрения объективных условий и субъективного фактора, больше уделить внимания рискам, которые объективно с закономерной необходимостью провоцируют негативные последствия для государства и общества, и рискам, истоки которых носят сугубо субъективный характер.

Именно риски лежат в основе системных сбоев в функционировании государственного аппарата, чаще всего их игнорирование является причиной различного рода дефектов, дисбалансов и кризисных проявлений в политике и управлении. Причин же рисков, а значит, негативных последствий «рискованного» управления великое множество. В частности, это риски, связанные с расстройством правовой системы; риски, проявляющиеся как следствие слабой социальной политики и последующих провалов в регулировании социальных отношений; риски социальных дисбалансов и социальной дезинтеграции общества; риски расстройства финансово-валютной системы; риски безответственности и непрофессионализма; риски международной изоляции; риски расстройства экологических систем. Одним словом проблематика непростая, ее исследование находится в зачаточном состоянии и, как замечает автор, нуждается в дополнительных научных проработках.

Профессор И.В.Понкин справедливо выражает и научно обосновывает вывод о том, что социально эффективны лишь то государство и политическое управляющее действие только тех, что овладели искусством риск– менеджмента и способны на деле приближать субъект власти, в нашем случае власти государственной, к поставленной цели. Неэффективны же, наоборот, то государство и те управляющие действия, которые от этой цели удаляются, которые, как говорится, по рукам и ногам связаны неопределенностями и запредельными дисфункциональными проявлениями. Именно поэтому необходимы адекватная оценка объективно сложившейся ситуации и реальные замеры качества управленческой деятельности, «необходимо критериально прозрачное измерение эффективности властно–регулирующей деятельности», необходимо постоянное обновление политических ориентиров управленческой парадигмы. Критерием оценки эффективности, по мнению ученых, может быть лишь один – высокий коэффициент жизнеспособности страны, т.е. гарантированность ее международной безопасности, политической устойчивости и экономической эффективности, социальной стабильности, национальной и духовно-нравственной идентичности.

В связи со сказанным хочется напомнить, что государственная успешность (эффективность государственного управления) — то, что измеряется полученным социальным эффектом с учетом вложенных в него материальных, интеллектуально–трудовых и временных ресурсов. Это результирующая широкого комплекса взаимодействующих факторов, среди которых доминирующее место занимает субъективный (человеческий) фактор, в котором как раз и заключена самая большая сложность гарантированности успешности политик и управления. Не в меньшей, а скорее всего в решающей степени успех зависит от обеспеченности финансовыми и материальными ресурсами, от качества организаторских усилий и лидерских качеств управляющей подсистемы, ритмичности и слаженности работы. В интегрированном виде это и есть политическая воля, в центр которой Г. Моска и Р. Михельс ставили внутреннюю сплоченность, организованность, жесткость и последовательность политических действий.

В. Парето успех связывал с решительностью в достижении поставленных целей, Дж. Бернхейм центральным считал контроль над экономическими ресурсами, Р. Миллс — качество влияния на ключевые государственно— политические институты, И. Шумпетер — лидерские качества и способность выигрывать в конкурентной борьбе, используя демократические институты. Т. Парсонс ключевым условием высокой эффективности управления считал его адаптивность к условиям внешней среды, целеориентированность, внутреннюю интегрированность посредством соответствующей регуляции и координации всех элементов управляющего действия в единую систему, социальный контроль и латентность с ее ориентированностью на поддержание и воспроизводство всех здоровых культурных образцов и стандартов.

И все они по–своему были правы. Без гармонизации целей, социальных ролей и управленческих действий власть легко сбивается с курса, разъедаемая взаимным недоверием, подозрительностью, внутренними разногласиями и интригами, проявляет нерешительность, теряет авторитет и, деградируя, постепенно погибает. История многократно подтверждала справедливость такого вывода. Причем количественными показателями и формализованными технологиями подсчета разрозненных результатов здесь не обойтись. Привести к какому–то единому знаменателю огромное множество социальных факторов и критериев качества управленческого труда очень непросто. Еще труднее оценить эффективность власти с точки зрения ее глубинного стратегического интереса и ценностных ориентаций, а также рисков и девиаций, связанных с кризисными ситуациями, международным санкционным давлением, девальвацией национальной валюты, падением цен на энергоносители, недружественной политикой иностранных государств и гибридными войнами, нравственной неустойчивостью социума, бюрократизмом и коррупцией.

Именно трудности такого рода подвели авторов рецензируемой монографии к выводу о настоятельной необходимости введения в научный оборот и активного использования в науке государственного и муниципального управления понятия «репутационный риск»[1]. Такого рода научная новация, по нашему убеждению, поможет объективнее оценивать эффективность государственных политик, строже замерять уровень авторитета власти и доверия к ней со стороны общества, активнее развенчать миф о будто бы традиционной «неспособности русских к качественному управлению», об объективной «приговоренности» России находиться в зоне политической и социально–экономической периферии.

Да, положение Российской Федерации непростое, но далеко не безнадежное. Даже несмотря на наличие в работе государственного аппарата управления множества патологий, дефектов, дисбалансов и отклонений от заданных параметров. Только один показатель, касающийся общественного мнения по поводу такого тревожного фактора, как антироссийские санкции: 59% россиян практически не беспокоит возможность изоляции нашей страны от западного мира[2]. Потенциально и фактически наше государство по–прежнему остается мощным, влиятельным и стратегически перспективным государством. Причем по всем позициям, измерить которые можно посредством таких понятий, как объективизация и объективация управления.

Объективизация управления представляет собой отражение, осознание и восприятие объективной реальности в сознании, поведении и деятельности субъектов управления. Это

[1] Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. — М., 2016. — С. 55.

[2] Опрос проведен социологами Левада-Центра 18–21 сентября 2015 года по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 800 человек в возрасте 18 лет и старше в 134 населенных пунктах 46 регионов страны. Распределение ответов приводится в процентах от общего числа опрошенных вместе с данными предыдущих опросов. Статистическая погрешность данных этих исследований не превышает 4,1%.

процесс наполнения реального управляющего воздействия общественно значимым содержанием, отражающим естественно– природные и общественно–исторические потребности и интересы людей. Условно этот процесс можно представить как движение от объекта управления к его субъекту, с которым общество связывает свою веру в то, что государство на деле контролирует ситуацию, проводит политику, соответствующую потребностям людей, способно обеспечить в стране социальный мир, должный правовой порядок, материальный достаток и гражданскую солидарность.

Объективация же — это нечто иное и представляет собой процесс обратной направленности, т.е. от субъекта управления к его объекту. Объективация представляет собой процесс принятия управленческих решений и практического превращения их в объективную реальность. Это процесс трансформации того, что было решено (замыслы, цели, задачи), закреплено в официальной форме и претворено в практическую действительность[1]. Именно объективация и объективизация управленческих отношений демонстрируют социальную зрелость общества и истинный профессионализм служебной деятельности, показывают, насколько плотно управляющее действие связано с повседневной жизнью людей, отражает боли и тревоги людей, насколько политика государства ориентирована на потребности общества и каждого конкретного гражданина. А значит, отвечает на вопрос, насколько и в какой степени управленческие замыслы способны превратиться в нечто объективное, в какой мере политики и управленцы способны предвидеть, предугадать, спрогнозировать и нейтрализовать дефекты, ошибки и другие деструкции в практических управленческих действиях.

В противном случае власть, разъедаемая взаимными разногласиями, подозрительностью и интригами, очень быстро теряет свой энергетический заряд, допускает массу ошибок и дефектов, в том числе из– за политической близорукости, непрофессионализма и безответственности, по легкомыслию, небрежности, халатности, непредусмотрительности, бюрократизму, коррупционной преступности и т.д. Отсюда падение управленческой способности государства, дисфункционализация управления, нерациональное расходование бюджетных средств, «вибрация» властных структур, которые, деградируя, со временем непременно погибают. Теряя перспективу и «созидающий вкус», такая власть мечется в бюрократическом поиске, ударяется в политический утопизм и социальный популизм, импульсивные бюрократически–волюнтаристские действия. Разве не этим завершилось правление династии Романовых? Не на этой ли ноте рухнула политика перестройки? Не такой ли сценарий мы наблюдаем сегодня на Украине, которая даже в своей «Стратегии национальной безопасности», введенной в действие указом Президента Украины от 6 мая 2015 г. № 287/2015, откровенно признает наличие таких смертельно опасных для этой страны проблем, как «тенизация», криминализация и господство монопольно–олигархической экономики, чрезмерная зависимость государства от внешних рынков и мирового финансового капитала, запредельность коррупции, дисфункциональность государственного аппарата, устаревшие модели публичных институтов власти, деградация государственной службы, предельная разрегулированность инфраструктуры. Такое положение делает социально–политическую и финансово–экономическую ситуацию в стране крайне неустойчивой, каждое управленческое государственное решение сопряжено с огромными рисками и неопределенностями, провоцирует экстремистские настроения в обществе, становится детонатором оранжевых революций, гибридных войн и даже международных вооруженных конфликтов.

Немалыми вызовами оборачиваются кризисные события несостоятельного Украинского государства по отношению к нашей стране. Прежде всего сворачиванием торгово–экономических

[1] Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем. — М., 2008. — С. 310.

связей и сокращением взаимных инвестиций, разрушением определенных секторов топливно–энергетического комплекса, прекращением военно–технического сотрудничества. Отсюда соответствующие политические и экономические неопределенности и военные риски. Прежде всего риски политической нестабильности, экспроприации и противоправной национализации, государственных переворотов и гражданской войны, экономических бойкотов и финансовых блокировок, социальной деградации.

В кризисной ситуации, как никогда, необходимы наступательное воздействие на организаторов антиправительственных выступлений, нейтрализация каналов вывоза капиталов и интеллектуальной собственности, с одной стороны, и неконтролируемого поступления в страну финансовых ресурсов для теневого экономического оборота и социально–политического разрушения социума — с другой. Необходима исчерпывающая информация о сложившемся положении дел, нужна сильная политическая воля, нужна высокопрофессиональная команда антикризисных менеджеров, способных к крупномасштабному на государственном уровне восприятию реальной действительности. Во всем должны быть не только целеустремленность, рациональность и последовательность, но и демократизм с усиленной централизацией и дисциплиной управленческих действий, осмотрительность и непредвзятая оценка сложившейся (или складывающейся) ситуации, взвешенность и системность действий с комплексным использованием экономико–финансовых, социально–политических, духовно–нравственных факторов, опора на креативные силы общества. Только в таком случае система становится гибче и чувствительнее к социальным переменам, начинает лучше «работать», причем в нужном направлении и в соответствии с запрограммированными целями.

Нельзя не учитывать также угрозы, детерминированные слабостями и внутренними девиациями современной российской действительности: долговременная, во многом идеалистическая ориентация российской национальной экономики и ее лидеров исключительно на силу свободного рынка, запредельная зависимость страны от экспорта топливно–энергетических ресурсов; низкая конкурентоспособность несырьевых секторов производства; неразвитость механизмов стимулирования внутреннего спроса и предложения; бюрократизм и коррупционная «загрязненность» системы государственного администрирования, в том числе в сфере культуры, образования и науки; дисбаланс в распределении ответственности между федеральными, региональными и местными властями; слабая ориентированность на овладение достижениями научно–технического прогресса. Все это, как замечает автор исследуемого нами произведения, таит в себе самые серьезные риски, вплоть до возможности обрушения государственности с самыми тяжелыми и непоправимыми последствиями [1].

Патологии в управлении зарождаются с малого, постепенно эволюционируют, становятся многофакторными, взаимно дополняя друг друга, приобретают комплексный характер. Поэтому оздоровляющие управляющие действия должны быть комплексными, стратегически выверенными и целенаправленными. Прав и, естественно, не случайно Президент Российской Федерации давно, еще задолго до нынешних кризисных процессов и санкционных войн, внес на рассмотрение российского парламента законопроекты о диверсификации экономики, стимулировании импортозамещения, расширении экспорта по максимально возможной номенклатуре высокотехнологичных товаров, создании «щадящей» налоговой системы и стимулировании конкуренции, превращении Банка России и Федеральной антимонопольной службы в ведущих экономических мегарегуляторов бюджетно–финансовых и производственно–экономических отношений, формировании здоровой конкуренции и свободного предпринимательства в стране.

[1] Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. – М., 2016. — С. 120— 121.

Многое из всего того, что имелось в виду, представлено в Стратегии социально-экономического развития страны до 2030 года. Уже в ближайшие три года будут реализованы меры, направленные на активизацию структурных изменений, стабилизацию системообразующих предприятий ключевых отраслей экономики, обеспечение сбалансированности рынка труда, смягчение последствий роста цен на социально значимые товары и услуги. Крайне важно и то, что в перечне конкретных мер зафиксирована докапитализация системно значимых банков; деоффшоризация экономики и амнистия находящихся за рубежом активов; государственная поддержка предпринимательства за счёт нейтрализации административных барьеров и снижения финансовых издержек; оптимизация бюджетных расходов за счёт сокращения неэффективных трат; ужесточение контроля деятельности госкорпораций и естественных монополий; преодоление негативных последствий внешних факторов за счет укрепления политического и финансово–экономического суверенитета страны; переход к более эффективному стилю государственного и муниципального управления.

Только так можно придать снизить градус дисфунциональности управления и придать новый импульс отечественной экономике, поднять престиж производительного труда, создать новые рабочие места, раскрепостить человеческий талант. Главное, чтобы нынешний патриотический порыв общества не превратился в очередное отрицание всего зарубежного, не стал показательно— назидательной акцией с сокращением зарубежного туризма, введением продовольственного эмбарго, повышением таможенных и транспортных пошлин, еще одним благим пожеланием, вероятность которого, учитывая наши вековые традиции, очень высока. В том числе в части накопления критической массы ошибок в сфере образования, здравоохранения, пенсионной системы, жилищно– коммунального хозяйства, межнациональных отношений, качество которых предметно оценивается в соответствующих параграфах рецензируемой монографии с учетом объективно возможных ошибок и перекосов.

Управление без ошибок (невиновное поведение, повлекшее определенные непатологические негативные последствия) практически невозможно, в этом автор рецензируемой работы стопроцентно прав. Главное не переступить «красную черту» критического набора ошибок, за которой наступают необратимые последствия, превращающие нормальное государство в «государство дисфункциональное», «государство—дистопию», «государство несостоятельное». В такой системе координат имеется своя логика, хотя она может, как нам представляется, быть дополнена некоторыми измерениями, в частности анализом таких далеких от совершенства моделей государственного устройства, как «государство тоталитарное», «государство коррумпированное», «государство криминальное».

Дисфункциональное государство в исследуемой нами монографии представлено как государство, в котором публичный и правовой порядки существенно деформированы, управленческая способность власти критически снижена, управление дезорганизовано, нестабильно и разупорядочено. Это государство, в существенной степени потерявшее свой суверенитет[1]. И не важно, какова степень его дисфункциональности – тотальная, региональная, локальная или партикулярная, каковы причины дисфункциональности – внутренние, внешние, стихийные или рукотворные, каковы перспективы дисфункциональности – перманентные, долговременные, среднесрочные или кратковременные. Главное и самое опасное заключается в другом: дисфункциональность порождают массу неопределенностей, разрушает конституционные основы государственного строя, выхолащивает «идеологию демократического правового государства», порождает эрозию публичного пространства, до предела опускает эффективность

[1] Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. — М., 2016. — С. 100.

управления. Хотя проявляется дисфункциональность в разных сферах по–разному, с разной интенсивностью и с разной разрушительной силой.

Государство—дистопия (государство—антиутопия) в трактовке И.В. Понина — это государство тотально– авторитарного давления на личность, грубого нарушения основных прав и свобод всех субъектов общественных отношений, государство радиальных методов правления, где негативные процессы преобладают над позитивными. В большинстве случаев такого рода государства – это государства идеократической направленности, сверхцентрализации власти и управления, конституционной мифологии, болезненной зацикленности на своем совершенстве, идеальности и мессианской роли в истории человечества, сверхэксплуатации других народов. Яркий пример такого государства – Соединенные Штаты Америки. Именно в духе великодержавности трактуются цели американской политики, например, в принятой 13 февраля 2015 г. Стратегии национальной безопасности США: упрочение американского лидерства в мире, настойчивое, решительное и последовательное продвижение американских интересов, наказание безответственных игроков, сдерживание угроз стабильности на региональном уровне. Последнее как раз и послужило поводом для введения и дальнейшего расширения санкций против Российской Федерации.

Пока США и западный альянс будут стоять на позиции незыблемости своего гегемонистского лидерства, будут классифицировать страны в духе выбора между «империей демократии и свободы» и «осью зла и агрессии», конфликтогенность мира будет усиливаться, а практика насилия расширяться и совершенствоваться. А значит, критика тех авторов, которые пытаются доказать, что современная американская гегемония — «общественное благо», которое оказывает благотворное влияние на мировую политику, снижает вероятность конфликтов, способствует утверждению ценностей либеральной демократии и институтов рыночной экономики в глобальном масштабе[1], справедлива и должна усиливаться.

Несостоятельное государство – государство, находящееся у критической черты своей жизнеспособности. Характеризуется распадом властных структур и фрагментацией функциональных полномочий, утратой монополии на средства и меры властного принуждения, острыми социальными катаклизмами. Нередко становится опаснейшим источником международного терроризма, религиозного и этнического насилия, угрозы международной безопасности и сложившемуся международному порядку. Со стороны такое государство представляется как анти–идеал управляемости, как государство с «отрицательным суверенитетом» и тотальной аномией. Дефектность управляющего действия несостоятельного государство во многом определяется аномальностью политических интенций, непредсказуемостью поведения, а нередко и авантюризмом принимаемых решений высших должностных лиц государства. Таких лидеров справедливо именуют «токсичными», им искусство управления государством неподвластно.

К сожалению, история знает немало примеров токсичности правящих элит и их лидеров, приведших (своими властными безумствами и политическими патологиями) к катастрофическим итогам для своих стран и нанесших невосполнимый генетический ущерб другим народам. Разве не являются примерами проявления токсичности в правлении руководителей государств, которые своими действиями «буквально взламывают традиционные, веками сложившиеся системы политических и нравственных ценностей, навязывают радиальные решения другим странам, содействуют, исходя исключительно из своего узконационального или транскапиталистического интереса, агрессивным культурным, религиозным и идеологическим экспансиям».

---

[1] Богданов А. Американская гегемония и факторы системной нестабильности в XXI веке //Международные процессы. 2014. — № 12. — С. 17

Именно такие лидеры чаще всего провоцируют дисфункциональность и несостоятельность принимаемых решений, порождают, как справедливо обращают внимание ученые, диссипативность, хаотичность и разупорядоченность, формируют «свои» команды во властных структурах, выстраивают вокруг себя разветвленные коррупционные сети. Не менее опасны и токсичные исполнители – естественное порождение токсичных лидеров.

Понимая высокий уровень актуальности, автор справедливо обращает внимание ученых на необходимость максимально предметного исследования сущности, признаков, особенностей, причин, условий и предпосылок трансформации нормального государства в государство несостоятельное. Совершенно справедливо акцентирует внимание на жизненной значимости нравственной прочности правящих элит. Политическая незрелость, непрофессионализм, бес-принципность, стремление к роскоши и барству в сфере руководства — благоприятная почва для процветания всякого рода авантюристов, для любителей социальных смут и антиконституционных переворотов.

Коррумпированное государство – тематика крайне актуальна для Российского государства. В рецензируемом издании затрагиваются лишь отдельные ее элементы и отличительные черты[1]. Основной сущностной характеристикой такого государства является элитная коррупция, связанная с корыстными злоупотреблениями в большой политике, государственном и муниципальном управлении. В этом случае коррупция сопряжена с крупномасштабными злоупотреблениями властными полномочиями и корыстным использованием государственных ресурсов, хищениями активов госкорпораций, крупнейших производственных объединений и транснациональных компаний.

Коррупция в таком государстве представляет собой системно – сетевое, а значит вездесущее, многоуровневое, динамично развивающееся явление. Это государство, которое лишь декларативно отстаивает ценности демократии, законности и социальной справедливости. Императивные методы правового регулирования в коррумпированном государстве по многим направлениям действуют формально, мотивация чиновников (не всех, конечно), коррумпированного государства — не общественный интерес и не человек с его проблемами и заботами, а нажива и собственное благополучие. Первопричины коррупции в таких условиях скрыты глубоко в недрах механизма властвования и общественного сознания, коррупция не просто соприкасается с институтами власти и бизнесом, а процветает под их прикрытием, реализуется чаще всего на вполне законных, хорошо продуманных и грамотно лоббированных основаниях.

Понятно, что коррумпированное государство исторически бесперспективно, демократическое правовое социальное государство и коррумпированное государство – антиподы, между ними нет и быть не может никакого мирного сосуществования. В условиях тотальной коррупции действенность всех веками сложившихся нормальных социальных регуляторов предельно девальвируется, нормы морали, религии и общественного мнения подменяются враньем, лицемерием и «двойными стандартами».

Для системной коррупции характерны правовой нигилизм, нравственная деградация, девиантное поведение, теневые отношения. Причем в определенный момент может сложиться ситуация, когда государство становится неспособным по–настоящему противостоять коррупции, а, значит, эффективно обеспечивать должную законность и должный правопорядок, конструктивно решать стратегически значимые политические, экономические, социальные и другие задачи. Коррупционные отношения в коррумпированном государстве в определенный момент непременно превращаются в хорошо организованную, глубоко скрытую от посторонних глаз, крайне опасную для общества систему деструктивного регулирования [2].

---

[1] Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. – М., 2016. — С. 62, 196, 197.

[2] Противодействие коррупции: учебник и практикум для академического бакалавриата. / Под общ. ред. Е.В.Охотского – М., 2015. — С. 110— 111.

Анализ исторических трендов государственных политик доказывают справедливость научного вывода о том, что качественность политик тем выше, чем исторически ранее они были институционально формализованы, что успешность страны прямо пропорциональна качеству государственного управления, его стратегической ориентированности, гибкости и превентивности, особенно в условиях неопределенности кризисного развития. Понимание этого крайне важно, если учесть, что даже высокий профессионализм государственных управленцев и отлаженность институциональных механизмов далеко не всегда гарантируют успех и далеко не всегда ведут к укреплению государственнических потенциалов. Поэтому связь жизнеспособности страны с фактами смены стратегий развития государства должна отражаться в соответствующих изменениях качества государственного управления.

Построение и внедрение в практику управления сбалансированной системы критериев и научно обоснованных показателей результативности управления связаны с немалыми теоретико—концептуальными и прикладными проблемами.

Во-первых, прежде всего с трудностями управления в условиях неопределенности, с необходимостью внедрения комплексных централизованных систем моделирования, планирования, программирования и прогнозирования, снижения степени энтропийной свободы аппарата посредством введения в практику управления соответствующих административных процедур, технологий и автоматизированных информационных систем.

Во-вторых, оценочные показатели эффективности должны быть пригодными к применению не только для прогнозирования будущего и оценки прошлого, а прежде всего для анализа настоящего, в том числе провалов и допущенных ошибок, когда еще не утеряны шансы вскрыть недочеты, что–то поправить, внести коррективы и изменить к лучшему. Ошибками, как и кризисами, надо управлять прежде всего на общегосударственном уровне.

В-третьих, ориентация на высокие конечные политические и социально–экономические результаты существенно осложняет оценку вклада каждого субъекта управления в результат совместной деятельности. Очень часто хорошие результаты приписываются исключительно управляющим компонентам (органам власти, должностным лицам). На самом же деле результат обеспечивается не только и не столько ими, сколько является итогом совместных усилий людей, входящих в состав и управляющих субъектов, и управляемых объектов.

В-четвертых, противодействием бюрократическому перерождению и нейтрализации ситуаций, детерминирующих ошибки (нормотворческие, материальные и процессуальные, явные и латентные, политические, экономические, кадровые, организационно–инструментальные, ошибки как результат бездействия или противоправного действия и др.) в государственном управлении. Бюрократизированная система является одной из главных причин грубых управленческих провалов, низкой исполнительской дисциплины и злоупотреблений властью, первоисточником девиаций, дисфункций, коррупции и иных злоупотреблений в управлении, не простых, а системных, нередко фатальных ошибок в решении социально–экономических, политических и инфраструктурных проблем. Именно поэтому приходится искать все новые и новые формы модернизации системы управления.

При этом задача не сводится к ординарному преодолению бюрократической заскорузлости, канцелярщины, разгильдяйства (промахи, упущения, путаница, забывчивость) и безответственности. Борьба с бюрократизмом корреспондируется с овладением современными информационными системами управления, оптимизацией организационных структур с их ориентацией на качество и успех; формированием самодостаточных и имеющих самостоятельную сферу ответственности структур управления; укреплением аппарата профессионально подготовленными и нравственно достойными кадрами государственных служащих; упрощением и оптимизацией

управленческих процедур; внедрением гибких и удобных для использования в управленческой практике административных регламентов.

В заключение представленных рассуждений еще раз подчеркнем, что эффективность государственного управления определяется не по отдельным, пусть даже очень важным результатам и достижениям. Эффективность — показатель комплексный и определяется он по соотношению целей и полученных результатов с учетом затраченных материально–финансовых, интеллектуальных и временных ресурсов, по разнице между результатами, полученными с помощью имеющихся ресурсов, и максимально возможными эффектами, которые можно было бы получить при их более разумной эксплуатации. Главным же во всем этом должен быть принцип: ориентация всех звеньев государственного механизма на прозрачный, понятный и количественно измеримый результат.

Понятно, что рассматриваемая нами монография, как и любой творческий труд, не лишена некоторых слабостей и содержит в себе определенные резервы для будущего развития и совершенствования. Книга только выиграет, если в процессе подготовки второго издания, которое, несомненно, со временем появится, автор больше внимания уделит проблемам противодействия коррупции и особенно дебюрократизации государственного аппарата, т.е. проблемам, которые сегодня являются для нашей страны, как нам представляется, основным источником не только низкой эффективности и конкретных провалов в управлении, но и источником немалых ошибок, трудностей и проблемных ситуаций. Реализации нашего пожелания станет дополнительной научной основой для поиска новых, более эффективных инструментов опережающего и упреждающего управляющего воздействия, причем не в ручном, а в автоматическом режиме.

Слабостью рецензируемой монографии является, по нашему мнению и то, что теория девиантологии государственного управления на уровне «расширяющегося системного комплекса знаний, находящегося в стадии генезиса и тестирования», хотя и получила в лице рецензируемой работы неплохое теоретическое приращение, тем не менее нельзя не заметить, что по ряду позиций существенно затруднена для восприятия. Прежде всего «утяжеленными», многословными трактовками в принципе достаточно простых явлений и суждений, излишним увлечением автора цитатами и модными, часто не совсем удобными для научной интерпретации и практического использования терминов типа «интерреляция», «экземплификация», «полисемичность», «резистентность», «ретьерономия», «субмиссивность», «пертинентность», «литотизация», «элиминация», «приэмпция» и др. Полезным для науки и практики станет также дальнейшее углубленное и более детальное исследование проблем несостоятельных государств, в том числе государств, системно пораженных коррупцией и бюрократизмом. Хотя в целом же предоставленный на суд научного сообщества труд написан хорошим научным языком, полностью соответствующим методологическим и информационно–методическим требованиям современного научного поиска.

Библиография/ References:

1. Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем. — М., 2008.

2. Богданов А. Американская гегемония и факторы системной нестабильности в XXI веке // Международные процессы. — 2014. — № 12.

3. Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. — М., 2016.

4. Пригожин А.И. Дезорганизация: причины, виды, преодоление. — М., 2007.

5. Путин В.В. Программа 2012–2018 — URL: http://putin2012.ru

6. Противодействие коррупции: учебник и практикум для академического бакалавриата / Под общ. ред. Е.В.Охотского — М., 2015. — С. 110—111.

1. Atamanchuk, G. V. (2008) Upravlenie v zhiznedeiatel'nosti liudei. Ocherki problem [Management of human activity. Essays problems]. — M. (In Russ.)

2. Bogdanov, A. (2014) Amerikanskaia gegemoniia i faktory sistemnoi nestabil'nosti v XXI veke [American hegemony and the factors of systemic instability in the XXI century] // Mezhdunarodnye protsessy [International Trends]. — № 12. (In Russ.)

3. Ponkin, I.V. (2016) Teoriia deviantologii gosudarstvennogo upravleniia: neopredelennosti, riski, defekty, disfunktsii i provaly v gosudarstvennom upravlenii [The theory of governance deviantology: uncertainty, risks, defects, dysfunction and failures in governance]. — M. (In Russ.)

4. Prigozhin, A.I. (2007) Dezorganizatsiia: prichiny, vidy, preodolenie [Disorganization: causes, types, overcoming]. — M. (In Russ.)

5. Putin, V.V. Programma 2012–2018 [Program 2012— 2018] — URL: http:// putin2012.ru (In Russ.)

6. Protivodeistvie korruptsii [Corruption Awareness]: uchebnik i praktikum dlia akademicheskogo bakalavriata / pod obshch. red. E.V.Okhotskogo — M., 2015. — P. 110—111. (In Russ.)