
ТЕОРИЯ АНТИКРИЗИСНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОШИБКИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

*Игорь Понкин**

Статья посвящена теоретическому осмыслению и исследованию ошибок в государственном управлении. Автор исследует природу и источники ошибок в государственном управлении. В статье рассмотрены ошибки в государственном управлении как следствие имманентных этой сфере неопределенностей. Описаны виды ошибок в государственном управлении. Автор описывает ценностно-концептуальные ошибки в государственном управлении, ошибки в правовом обеспечении государственного управления и организационно-технологические ошибки в государственном управлении. Описаны механизмы накопления ошибок.

Годы, прошедшие после принятия действующей Конституции Российской Федерации, – это срок, достаточный для того, чтобы оценить пройденный путь, понять собственные достижения и ошибки [2. С. 40], а также попытаться спроектировать меры превенции ошибок. Тем более что теоретико-методологические аспекты и методические подходы к антикризисному государственному управлению сегодня как никогда актуальны.

Резко возрастает, по мнению Е.В. Охотского, потребность в инновационной парадигме государственного управления, соответственно возрастает потребность в научных исследованиях проблем государственного администрирования и разработке новых, более гибких моделей управления. Особенно с точки зрения прогнозирования, программирования и стратегического антикризисного планирования, мониторингового анализа происходящего, ресурсного обеспечения инновационных управленческих решений [5. С. 3–5].

Современное состояние государственного управления в России характеризуется достаточно высокой девиантностью и по

ряду направлений существенными дисфункциями, причем системного и фундаментального характера. Такое положение дел в немалой степени является следствием многочисленных ошибок в государственном управлении (франц. – «faute de l'administration publique», «l'erreur de gouvernance»; англ. – «public administration's false»), допущенных ранее и допускаемых сегодня на самых разных уровнях системы государственного управления в нашей стране. Ошибки же – в свою очередь, не что иное, как следствие имманентных сфере государственного управления неопределенностей.

Природа, источники и виды ошибок в государственном управлении

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). Ошибки и неудачи в работе являются неизбежным компонентом любых родов занятий и профессий, сказывающимся на их функционировании в широком соци-

* Понкин Игорь Владиславович, доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, профессор Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор

альном контексте [6. С. 385]. Невозможно без ошибок и государственное управление. Ошибки объективно сопровождают процесс управления в любой сфере человеческой деятельности и человеческих отношений. Другой вопрос, что количественные и качественные параметры таких ошибок не должны превышать определенные уровни, выше которых такие ошибки начинают в силу кумулятивного и мультипликативного эффектов предопределять дисфункции государственного управления и дисфункции государства в целом.

Презюмируется, что ошибки в государственном управлении – это невинное поведение соответствующих руководителей и иных должностных лиц системы государственного управления, допустивших такие ошибки. До определенной степени можно даже условно говорить о «праве на ошибку». С другой стороны, система государственного управления не прощает ошибок, тем более, такие ошибки не прощает общество. Неслучайно министр полиции Наполеона Бонапарта Жозеф Фуше сказал: «Это – хуже преступления, это – ошибка» («C'est pire qu'un crime, c'est une faute») [8], поскольку очевидно, что превенция ошибок в государственном управлении является важнейшим и неотъемлемым элементом обеспечения эффективности государственного управления.

Предметно-объектная область государственного управления предельно сложна и многообразна, она характеризуется высокими степенями нестабильности и неопределенности, в ней зачастую происходят сложнейшие нелинейные процессы, которые крайне тяжело прогнозировать. К примеру, как пишет, Наоми Кейден, «благодаря бюджету государственные доходы стали предметом общественных дебатов и постепенно благодаря накопленному опыту стали оцениваться границы возможных государственных доходов и расходов. Такие знания никогда не были точными. Ошибки и неточности всегда имели место» [3. С. 546].

Орган государственного управления может сталкиваться со «вновь открывшимися обстоятельствами» («подводными камнями») такого содержания, что это может повлечь радикальные изменения принятых решений и применяемых подходов. И эти подводные камни в ряде случаев просто невозможно было отследить «на дальних подступах», предупредить их. Нередко источником неопределенности в государствен-

ном управлении становится, по словам Наоми Кейден, «ощущение того, что мы должны справиться с беспрецедентными и уникальными проблемами» [3. С. 546]. Помимо этого, указанный автор выделяет еще 5 групп неопределенностей (и это только применительно к бюджетированию).

Поэтому недооценка сложности и меры неопределенности предметно-объектной области государственного управления, специфики и целевого назначения и особенностей должного задействования соответствующих инструментариев государственного управления, подлежащих применению в данной конкретной сфере и в конкретных условиях, а равно переоценка собственных возможностей органа или сегмента системы государственного управления как раз и выступают основными «поставщиками» (детерминантами) ошибок в государственном управлении.

Совокупность ошибок в государственном управлении обоснованно классифицировать по нескольким основаниям:

1) по предметному основанию ошибок в государственном управлении:

- ценностно-концептуальные ошибки;
- политические ошибки;
- ошибки в правовом обеспечении государственного управления;
- организационно-технологические и методологические ошибки;
- кадровые ошибки;

2) по основанию природы ошибок в государственном управлении:

- ошибки как следствия объективно обусловленных значительных неопределенностей и рисков в государственном управлении;

- ошибки как результаты добросовестных заблуждений высших руководителей и иных должностных лиц системы государственного управления;

- ошибки, вызванные недостаточной компетентностью или некомпетентностью руководителей и иных должностных лиц (назначение же таких лиц – это уже не ошибка, а совершенно иное) системы государственного управления (включая wishful thinking – заблуждение, когда желаемое выдается за действительное);

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.

Ценностно-концептуальные ошибки в государственном управлении

Ценностно-концептуальные ошибки в государственном управлении – это ошибки относительно выбора (признания) и воплощения в жизнь фундаментальных ценностных оснований государственного управления и ключевых вопросов, направлений и приоритетов государственного строительства и государственного управления.

Именно такого рода ошибки могут нести в себе потенциал катастрофических негативных последствий для системы государственного управления и для систем управляемых объектов.

Так, одной из основных концептуальных ошибок государственного управления, по мнению П. Бланта, является бездумное следование тенденциям на осуществление так называемого «инновационного управления», которое (без фундаментальной проработки вопроса и надлежащей адаптации) может приводить к ряду серьезных неблагоприятных последствий, в особенности, если речь идет о развивающихся государствах. Внедрение таких инноваций простым копированием подхода, реализованного в другом государстве, без учета культурных особенностей, а также при недостаточно четком выстраивании целеполагания и в условиях нехватки либо ограниченности ресурсов может быть опасным. Использование в качестве 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, поскольку ошибочно считается, что существующий колоссальный разрыв между богатыми и бедными государствами в части качества предоставляемых государственных услуг и

производительности органов государственного управления возможно преодолеть посредством применения одной универсальной простой формулы, которая приведет к достижению обязательно успешных результатов. Однако такое упрощение подхода к осуществлению государственного управления представляет собой достаточно серьезную ошибку [7. С. 1].

Управленческие ошибки очень дорого обходятся обществу, за управленческие ошибки, злоупотребления, промахи народам приходится порой расплачиваться десятилетиями [1. С. 417, 460]. Причем особую дорогую цену приходится платить, как пишет В.В. Путин, за ошибки, допущенные при многочисленных, непоследовательных реформах [4].

К числу ценностно-концептуальных ошибок в государственном управлении обоснованно отнести нижеследующие: отказ от традиционных для данной конкретной страны нравственных оснований в проектировании, построении и функционировании системы государственного управления; опора не на собственный народ, а на внешние силы; ошибочность понимания природы суверенитета и ошибочный выбор модели суверенного государства; субмиссивность по отношению к навязываемой извне модели встраивания государства в формируемый другими государствами под себя девиантный для данного государства мировой порядок; социальные эксперименты с искусственным и принудительным «нациестроительством», экспериментальные манипуляции с идентичностями.

Ошибки в правовом обеспечении государственного управления

Особо опасны ошибки в правовом обеспечении государственного управления. Ошибки такого рода влекут за собой девиантное государственное управление и девиантную государственную политику, что в конечном итоге может привести к их дисфункциональности. 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 коррупции [9. С. 5].

Немало проблем в государственном управлении связано с ошибками в его нормативном правовом обеспечении. К числу таких ошибок считаем необходимым отнести нижеследующие:

- создание редундантности (явной чрезмерности, избыточности) нормативно-правового регулирования, заурегулированности, чрезмерной усложненности, громоздкости, негибкости законодательства;

- необоснованная и явно избыточно завышенная нормативная строгость правовых режимов в ситуациях (условиях), когда такая их строгость не является фактически и юридически обоснованной, а выполнение таких предписаний и соблюдение таких запретов, в действительности, не имеет особого значения (такое значение существенно преувеличено);

- принятие «токсичных» нормативных правовых актов – актов, вступающих в серьезное противоречие с публичным порядком в государстве, с существующими в стране культурными и нравственными устоями и традициями, при резком неприятии таких актов крупными социальными стратами общества, что в большинстве случаев влечёт падение легитимности власти в глазах населения и сознательное несоблюдение таких актов, в конечном итоге – значительное падение эффективности государственного управления;

- принятие нормативных правовых актов, порождающих правовые коллизии и иные серьезные недостатки правового регулирования;

- принятие нормативных правовых актов, соблюдение которых является 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 (особенно строгого регулирования или по предметам с повышенным риском), в которых (или применительно к которым в других актах) отсутствуют правовые механизмы оценки эффективности реализации норм этих актов;

- ошибки в определении границ и иных параметров целевой аудитории, на регулирование отношений с которой и/или в которой направлены принимаемые нормативные правовые акты, что может повлечь излишнее усложнение положений таких актов для понимания и исполнения представителями указанной целевой аудитории (ее представители просто могут быть просто 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 целям, задачам и приоритетам государственного управления и государственной политики;

- принятие нормативных правовых актов с ошибочным установлением сроков их вступления в силу (сроков вступления в силу их частей и/или конкретных норм), включая ошибочное установление необоснованно короткого переходного периода при реализации весьма значительных изменений в регулировании;

- подстраивание законотворческой работы под сиюминутные партийно-политические цели и узкие интересы.

Негативными последствиями ошибок в правовом обеспечении государственного управления является, в числе многих других: появление институциональных пороков государства; падение эффективности и пертинентности государственного управления; существенное увеличение неопределенностей и рисков в государственном управлении; значительный рост объема дискреционных полномочий чиновников, как следствие – рост коррупции; потеря доверия населения к власти, падение легитимности власти в глазах населения; возникновение ненужных и явно избыточных бюджетных расходов при явно пониженной эффективности реализации такого нормативного правового обеспечения; воспрепятствование достижению 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; конфликты лояльности государственных должностных лиц и государственных служащих государству.

Организационно-технологические ошибки в государственном управлении

В числе организационно-технологических 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 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, 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;

- ошибочный выбор линейки применяемых (подлежащих применению) государственно-управленческих инструментов (а равно отдельных конкретных таких инструментов) для решения задачи или комплекса задач государственного управления;

- ошибочное определение ключевых хронометрических параметров (временной раскладки) в проектировании и реализации государственного управления и государственной политики;

- ошибочное (вследствие недооценки сложности решаемых проблем) планирование и распределение ресурсов, выделяемых под конкретные решаемые задачи государственного управления, включая создание условий, влекущих недостаточность ресурсов, необходимых для решения ключевых задач государственного управления, создание условий, определяющих недостаточность концентрации ограниченных организационных ресурсов на решении наиболее важных задач («распыление» и, соответственно, недообеспечение ресурсов);

- ошибки в проектировании, налаживании и реализации механизмов обеспечения эффективности и pertinентности государственного управления, методов контроля, оценки и верификации эффективности государственного управления; отказ от замеров валидности государственного управления и от обеспечения 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 ложной 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 негативных последствий допущенных в процессе проектирования и реализации государственного управления ошибок;

- ошибки, вызванные недостаточностью учёта человеческого фактора в государственном управлении;

- отказ от учёта динамики изменений мотивации «корпорации» государственных служащих, редуцирование такой мотивации в проектных моделях только до её финансовой составляющей.

Поскольку государственное управление представляет собой субъект-субъектный процесс с непосредственным участием многочисленных людей, в большинстве своем ошибки одних множат другие ошибки и ошибки других. Хотя при этом следует отметить, что ошибки одних должностных лиц на данном конкретном направлении или в данной конкретной области государственного управления совершенно не обязательно корреспондируют таким же ошибкам других должностных лиц, принимающих участие в проектировании 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 президента государства государственного управления дальнейшие действия нижестоящих должностных лиц, вытекающие из таких ошибок, не обязательно будут признаваться так же ошибками, это вполне уже может быть квалифицировано как халатность и пр.

Джеймс Ризн подчеркивал, что ошибки имеют свойство 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», имеющего много отверстий. Только в отличие от сыра, эти отверстия постоянно открываются, закрываются и перемещают свое местоположение. Наличие отверстий в каком-либо одном объеме («куске») обычно не вызывает негативного исхода. Как правило, такой негативный исход может произойти только тогда, когда отверстия в несколько слоев на мгновение выстраиваются так, чтобы обеспечить тра-

екторию вероятной аварии (катастрофы), в результате чего опасности вступают во влекущий серьезные повреждения контакт с жертвами. «Отверстия» в обороне возникнуть по двум причинам: активные отказы и латентные условия. Почти все побочные реакции включают комбинацию этих двух наборов факторов. [10. С. 769]

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 просчеты. 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 несчастных случаев. В отличие от активных отказов, специфические формы которых зачастую крайне трудно предвидеть, скрытые условия могут быть определены и устранены до возникновения неблагоприятных событий. [10. С. 769].

Объемы накапливающихся ошибок могут расти наподобие растущего снежного кома. В частности, ошибки, не исправленные на этапах проектирования и принятия управленческих решений, множат и усугубляют ошибки на последующих инструментальных этапах. Ошибка одного должностного лица может повлечь за собой лавинообразный рост числа ошибок других, связанных с ним, должностных лиц. Кумулятивный и мультипликативный характеры процесса накопления ошибок в государственном управлении и взаимодействия последствий таких ошибок может привести к серьезным негативным результатам для государства в целом.

Накопленный объем ошибок государственного управления и государственной политики сегодня активно приближается в России к критической массе таких ошибок, особенно в таких областях, как здравоохранение, образование (в первую очередь – общее), культура, языковое пространство, межнациональные отношения, отношения между государством и религиозными объединениями. Выход за «красную черту» – набор критического объема указанных ошибок – может повлечь необратимые последствия для всей российской государственности.

Что делать...

Складывающаяся сегодня на международной арене неблагоприятная для Российской Федерации ситуация, серьезные кризисные явления внутри страны, высокий уровень коррупции в системе государственного управления, оторванные от жизни и с нулевой прагматической релевантностью бесконечные «реформы», малая эффективность государственного управления в целом ряде отраслей – всё это определяет необходимость поиска новых системных подходов в государственном управлении, позволяющих не только отслеживать «на дальних подступах» факторы, детерминирующие ошибки в государственном управлении, но и оперативно выявлять такие ошибки внутри системы (в том числе посредством пруденциального контроля), своевременно признавать факты таких состоявшихся ошибок и максимально возможно полно демпфировать и редуцировать негативные последствия таких ошибок. Одним из таких комплексных подходов является концепт новой модели публичного управления, о котором уже много написано (в том числе и автором настоящей статьи), но из которого пока мало что воплощено в жизнь в России.

Литература:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2004.
2. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Учебный курс: В 2 т. Т. 1. М., 2011.
3. Кейден Н. Государственное бюджетирование в неопределенной и нестабильной среде // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М., 2003. С. 536–552.
4. Путин В.В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // Российская газета – Столичный выпуск. 2012. 20 февраля.
5. 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.

6. Хьюз Э.С. Ошибки на работе // Журнал исследований социальной политики. 2008. Т. 6. № 3. С. 385–396.
7. Blunt P. Public Administrative Reform and Management Innovation for Developing Countries // <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006226.pdf>
8. Fouché (1759–1820) // <http://vdaucourt.free.fr/Mothisto/Fouche/Fouche.htm>
9. Johnston M. Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability // <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010193.pdf>.
10. Reason J. Human error: models and management // British Medical Journal. 2000, Mar. Vol. 320. № 7237. P. 768–770.

THEORY OF ANTI-CRISIS PUBLIC ADMINISTRATION: ERRORS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

The article is devoted to theoretical analysis and study of errors in public administration. The author examines the nature and sources of errors in the public administration. The article defines the error in public administration as a consequence of the inherent uncertainties in this area and describes the types of errors in public administration. The author describes the value-conceptual errors in public administration, errors in the legal support of public administration, and organizational and technological failures in

public administration. The mechanisms of errors accumulation is also described.

Igor Ponkin,
 Doctor of Science (Law), Full Professor;
 Professor, Department of state and municipal
 management, Institute of State Service and
 Management, Russian Academy of National
 Economy and State Administration under
 President of Russia; Professor, Moscow State
 Law University named after Kutafin

Ключевые слова:

ошибка, ошибки в государственном управлении, девиантное государственное управление, дисфункциональное государственное управление, эффекты накопления ошибок, государственное управление, административное право.

Keywords:

error, errors in public administration, deviant public administration, dysfunctional government, the effect of accumulation of errors, public administration, administrative law

References:

1. Atamanchuk G.V. Teorija gosudarstvennogo upravlenija: Kurs lekcij [The theory of Public Administration: Lectures]. M., 2004.
2. Barcic I.N. Sistema gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija: Uchebnyj kurs: V 2 t. [The system of state and municipal management: Training Course: In 2 vols.]. T. 1. M., 2011.
3. Kayden N. Gosudarstvennoe bjudzhetirovanie v neopredelennoj i nestabil'noj srede [Public Budgeting in an uncertain and unstable environment] // Klassiki teorii gosudarstvennogo upravlenija: amerikanskaja shkola [Classics of public administration theory: American School]. M., 2003. S. 536–552.
4. Putin V.V. Byt' sil'nymi: garantii nacional'noj bezopasnosti dlja Rossii [Be strong: National security guarantees for Russia] // Rossijskaja gazeta – Stolichnyj vypusk [Rossiyskaya Gazeta - Capital Issue]. 20.02.2012.
5. Okhotsky E.V. Gosudarstvennoe upravlenie v krizisnoj situacii. Doklad na sekcii IV Konventa RAMI (Moscow, MGIMO(U) MID Rossii, 25.04.2014) [Public Administration in a crisis situation. Report / Conference in the MGIMO University 25.IV.2014]. M., 2014.
6. Hughes A. Oshibki na rabote [Mistakes at work] // Zhurnal issledovanij social'noj politiki [Journal of Social Policy Studies]. 2008. Т. 6. № 3. С. 385–396.
7. Blunt P. Public Administrative Reform and Management Innovation for Developing Countries // <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006226.pdf>.
8. Fouché (1759–1820) // <http://vdaucourt.free.fr/Mothisto/Fouche/Fouche.htm>.
9. Johnston M. Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability // <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010193.pdf>.
10. Reason J. Human error: models and management // British Medical Journal. 2000, Mar. Vol. 320. № 7237. P. 768–770.