ИГОРЬ ПОНКИН

Понятие резильентности системы к негативным факторам

Введение в проблему

Современные международные отношения характеризуются столкновением национальных публичных порядков – и между собой, и с международными публичными порядками, которые, в свою очередь, имеют тенденцию к умножению и взаимной контроверсии.

Кризис, который переживает Западный мир, по мнению некоторых авторов, не является временным, он есть признак глубинных, фундаментальных изменений, происходящих во всей экономической и социальной системе [Bauman Z., Bordoni C., 2014].

Рон Кауфман образно писал, что культура любой организации (в том числе и системы государственного управления) – «как река; она может быть жидкой, сильной и последовательной, выступающей в качестве смазки, направляя своих членов в правильном направлении. В отличие от этого, река может стать устаревшей и токсичной, безмолвно убивающей тех, кто пьет из неё на её берегу» [Kaufman R., 2002].

Современная демократия как основа построения системы государственного управления обладает множеством критических недостатков, отражающихся на качестве государственного управления. Однако шансы измениться у современной демократии, в принципе, имеются. По словам Карло Бордони, «демократия – это подвижная, флуктуатирующая концепция, которой суждено развиваться вместе с обществом» [Bauman Z., Bordoni C., 2014. P. 146]. Поэтому возникает необходимость поиска внутренних резервов и механизмов обеспечения устойчивости государственного управления.

В этих условиях приобретает высокое значение резильентность государственного управления к разрушающим, в том числе дестабилизирующим воздействиям – в качестве одного из важнейших критериев эффективности и устойчивости государственного управления.

Понятие резильентности в государственном управлении

Понятие «резильентность» (от англ. «resilience» – пластичность, упругость) отражает жизнеспособность субъекта в условиях существенных жизненных трудностей, его способность с достоинством преодолевать такие трудности, устойчивость к ним, способность «не сломаться» под их воздействием. При этом, как отмечает Е.Г. Шубникова (применительно к уровню личности), резильентность подразумевает не просто достижение успеха, а его достижение социально одобряемым путем, успеха, который согласуется с общепризнанными моральными нормами [Шубникова Е.Г., 2013. С. 14–15].

Применительно к государству понятие «резильентность» означает не столько способность государства не допустить существенные трудности («бедствия»), сколько способность переживать трудности с наименьшими потерями и нарушениями системности и балансов. То есть понятие резильентности и устойчивости частично пересекаются, но, очевидно, не совпадают, будучи различными.

Для эффективности и устойчивости системы государственного управления значение имеет резильентность этой системы по отношению, в том числе, к:

– давлению гетерономии (навязываемым чужим правилам) иностранного или международного публичного порядка, влекущему ущерб национальному публичному порядку и национальным интересам;

– мировым финансовым, экономическим, энергетическим и продовольственным кризисам;

– иностранным агрессивным культурным, рели-

ИГОРЬ ПОНКИН, доктор юридических наук, профессор Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: i@lenta.ru

Аннотация: Статья посвящена теоретическому осмыслению и исследованию понятия и содержания резильентности системы государственного управления, в том числе по отношению к давлению гетерономии иностранного или международного публичного порядка. Автор выделяет ряд негативных факторов, резильентность по отношению к которым весьма важна для системы государственного управления. В статье также исследовано понятие и значение резильентности системы государственного управления по отношению к сбоям (дефектам) и ошибкам государственного управления. Методами синтеза, системного анализа и сравнительно-правового вскрыты дистинктивные характеристики и значение резильентности системы государственного управления к негативным факторам.

Ключевые слова: резильентность, токсичный государственный лидер, гетерономия, суверенитет, риск-ориентированное государственное управление.

гиозным и идеологическим экспансиям, интервенциям ксеноморфов-конструктов и ксеноморфов-деструктов [1];

– тенденциям превращения государства в государство-дистопию [2];

– действиям и бездействиям своих токсичных государственных лидеров;

– факторам дисфункциональности и несостоятельности в государственном управлении, повышению числа и весовых характеристик неопределенностей [3], и энтропийным процессам, влекущим хаотичность, неравновесность, критическое падение управляемости;

– сбоям государственного управления (в том числе ошибкам государственного управления [4]), факторам генерирования и актуализации рисков в государственном управлении;

– действиям внутригосударственных колонн и групп иностранного влияния, в том числе к «майданам», «цветным революциям» и т.п.

Понятие резильентности системы государственного управления определённым образом пересекается с понятием негэнтропийности, но это уже тема другого исследования.

Резильентность системы государственного управления по отношению к давлению гетерономии иностранного или международного публичного порядка – важнейший партикулярный параметр резильентности государства.

В философии понятие «гетерономия» (от греч. ἕτερος и νόμος, чуждые правила) отражает состояние бытия субъекта под властью другого субъекта, подчиненность воли субъекта чуждому ему и независимому от него нормативному порядку. В этике этот термин специально используется как антитеза понятию «автономии», которая, особенно в кантовской терминологии, трактует истинную самореферентность как волю самоопределения себя согласно своим собственным законам, в том числе нравственным [5].

Одним из целой линейки примеров проявления гетерономии является ситуация идеологически и геополитически мотивированного «признания» или «непризнания» результатов выборов в стране иностранными государствами, что стало сегодня широко распространённым (даже обыденным) средством грубейшего вмешательства в суверенные дела государств. В действительности под такое навязывание собственной оценки иностранным государством-актором качества прошедших выборов в другом суверенном государстве выборов невозможно подвести никакие международно-правовые нормы. Но сегодня это – данность.

В основе такой резильентности должны лежать базирующиеся на суверенитете государства субстантивность (самостоятельность существования и функционирования) и самореферентность, прежде всего в организации, реализации и защите своего публичного порядка.

Гетерономия в системе государственного управления в большинстве случаев становится следствием целенаправленных действий или же бездействий (пассивности, попустительства) государственного лидера. Это вообще связанные «бедствия» для государственного управления.

Резильентность системы государственного управления к сбоям

Необходимость поднять вопрос о резильентности системы государственного управления к сбоям (дефектам), в том числе ошибкам государственного управления, определяется тем, что многие риски и неопределённости в государственном управлении являются фатальными (неизбежными) и крайне сложно прогнозируемыми, а возможности управления такими рисками и неопределённостями у государства по объективным причинам редуцированы практически до нуля.

Как указывают Рут Хаббард и Жиль Паке, система публичного управления (понимаемого, главным образом, в аспекте деятельности политиков и государственных служащих), является сложной адаптивной системой, которую можно сравнить в некотором смысле с эко-системой. Эта система состоит из значительного количества действующих субъектов, взаимоотношений между ними, их обычной рутинной деятельности, норм, регулирующих вышеуказанное, и психологического отношения таких субъектов к своей деятельности, которые находятся в непрерывном эволюционном процессе. Публичное управление в данном аспекте можно представить как совокупность постоянно продолжающихся взаимоотношений между индивидами и организациями, управляемых во многом посредством реагирования на окружающее и взаимными ожиданиями. Для того, чтобы такая система могла поддерживать свое функционирование изнутри, расти и обновляться, аппараты управления должны быть в необходимой степени разнообразными и иметь способность своевременно изменяться. Такие сложные системы публичного управления чаще всего представляются в виде проработанных схем и диаграмм, однако, как правило, такие схематические изображения не

---

1 *Понкин И.В.* Технологии «мягкой силы» как средство дисфункционализации и разрушения государства // Право и образование. 2014. № 12. С. 95–111.

2 *Понкин И.В.* Теория государственного управления: государство-дистопия // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 11–14.

3 *Понкин И.В.* Неопределённости в публичном управлении // Финансы и управление. 2015. № 3. С. 1–10.

4 *Понкин И.В.* Теория антикризисного государственного управления: ошибки в государственном управлении // Право и управление. XXI век. 2014. № 4. С. 37–43.

5 Heteronomy // Encyclopædia Britannica. 11th ed. Vol. 13 / Chisholm H. (ed.). – Cambridge: Cambridge University Press, 1911.

могут обозначить все особенности этого живого организма, в котором формальные иерархические отношения могут ввиду различных причин реализовываться иначе и дополняться разнообразными неформальными боковыми и поперечными взаимосвязями. Соответственно, имеют место существенные важные различия между фактическим состоянием системы публичного управления и ее образом, представляемым в официальных изданиях и учебных пособиях. Пока такие различия не являются действительно серьезными, это не представляет собой значительной проблемы, однако в последнее время в некоторых государствах разница между фактическим состоянием и вымышленным становится все более гротескной, официальное представление системы публичного управления пользуется большим доверием в руководящих кругах государства, что приводит к еще большим искажениям. Такие искажения, в свою очередь, часто приводят во многих демократических государствах к неспособности системы публичного управления справляться со своими внутренними проблемами, порождаемыми такими неопределенностями и отсутствием надлежащего контроля [Hubbard R., Paquet G., 2010. P. 7–8].

Независимо от детерминантов и характера сбоев (дефектов), в том числе ошибок в государственном управлении, такого рода проблемы не решаются легко, требуют очень серьезных и тщательно планируемых усилий по ликвидации негативных последствий актуализации и реализации рисков и неопределённостей в государственном управлении, спектрального применения разнообразных гибких подходов и инструментов государственного управления, более свободных и гибких механизмов координации деятельности в рамках публичного управления. Ригидные (то есть сложно приспосабливаемые, адаптируемые к чему-либо) системы нормативно-правовых режимов и линейки инструментов государственного управления могут не обеспечивать должной эффективности государственного управления в условиях динамично меняющегося контекста.

Некоторые выводы

Концепт «нового публичного управления» предполагает активное задействование механизмов пруденциального (внутреннего превентивного) аудита рисков и неопредёленностей, причин ошибок и других сбоев в государственном управлении и инструментов риск-ориентированного публичного управления, а также наличие публичного пространства для соответствующего диалога и обсуждения.

Однако за чрезмерной увлечённостью в принятии всевозможных концепций, стратегий и доктрин, число которых за последние годы превысило всякие разумные границы, потерялось понимание необходимости разработки реально действующих механизмов обеспечения эффективности, устойчивости и резильентности государственного управления.

Литература

Шубникова Е.Г. Теоретические подходы к изучению структурных компонентов жизнеспособности личности как основы профилактики зависимого поведения // Российский гуманитарный журнал. 2013. Т. 2. № 1. С. 14–20.

Bauman Z., Bordoni C. State of Crisis. – Cambridge: Polity, 2014. viii; 164 p.

Hubbard R., Paquet G. The black Hole of Public Administration. Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. 537 p.

Kaufman R. Prometheon Builds a Company Culture That Serves, Sizzles and Succeeds. New York: Houghton Mifflin, 2002.

THE CONCEPT OF THE RESILIENCY OF THE SYSTEM TOWARDS THE NEGATIVE FACTORS

IGOR PONKIN, Doctor of Juridical Science, Professor at the IPAM, RANEPA (119606 Moscow, Vernadskogo prosp., 82). E-mail: i@lenta.ru

Summary: Theoretical understanding and study of the concepts and contents of the resiliency of the system of the public administration including the resiliency to the pressure of the heteronomy of the foreign or international public policy are considered in the article. A number of negative factors, resiliency to which is quite essential for the public administration system, is identified by the author. The concept and significance of the resiliency of the system of the public administration to failures (defects) and errors of the public administration are also studied in the article. With the help of methods of the synthesis, systemic and comparative-legal analysis distinctive characteristics and significance of the resiliency of the system of the public administration to the negative factors were discovered.

Keywords: resiliency, toxic state leader, heteronomy, sovereignty, risk-oriented public administration.

References

Shubnikova E.G. Teoreticheskie podhody k izucheniju strukturnyh komponentov zhiznesposobnosti lichnosti kak osnovy profilaktiki zavisimogo povedenija // Rossijskij gumanitarnyj zhurnal. [Theoretical approaches to the study of the structural components of the viability of a personality as the basics of the preventive care for the addictive behavior // Liberal Arts in Russia] – 2013. – T. 2. – № 1. – S. 14–20.

Bauman Z., Bordoni C. State of Crisis. – Cambridge: Polity, 2014. viii; 164 p.

Hubbard R., Paquet G. The black Hole of Public Administration. Ottawa: University of Ottawa Press, 2010. 537 p.

Kaufman R. Prometheon Builds a Company Culture That Serves, Sizzles and Succeeds. New York: Houghton Mifflin, 2002.