VI РЕЦЕНЗИИ

УДК 005.3
DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-660-667

НОВОЕ ВИДЕНИЕ НАДЛЕЖАЩЕГО И РАЗУМНО–РАЦИОНАЛЬНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ (рецензия на учебник И. В. Понкина «Теория публичного управления». М.: Буки Веди, 2017. 728 с.)

Е. В. АРИСТОВ
Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, Россия

Для цитирования:
Аристов Е. В. Новое видение надлежащего и разумно-рационального публичного управления. Рецензия на учебник И.В. Понкина «Теория публичного управления», М.: Буки Веди, 2017, 728 с. // Ars Administrandi (Искусство управления). 2017. Том 9. №. 4. С. 660–667. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-660-667.

Настоящая публикация представляет собой рецензию на учебник И. В. Понкина для магистратуры и программ Master of Public Administration «Теория публичного управления» (М.: Буки Веди, 2017, 728 с.).

Ключевые слова: публичное управление; государственное управление; теория публичного управления; государственная власть; теория девиантологии государственного управления И. В. Понкина

Выход каждого серьезного научно-правового исследования и каждого выстроенного на серьезной научной основе учебника по тематическому горизонту публичного (государственного и муниципального, солидаризуемся с подходом автора, так интерпретирующего) управления всегда с большим (даже повышенным) интересом воспринимается научной средой, находит своих читателей, как, пожалуй, по мало какому научному юридическому направлению это имеет место. Хотя бы уже потому, что этот тематический горизонт входит в сферу научных и технологических интересов также экономи-

 © Аристов Е. В., 2017

стов, менеджеров (в частноправовой сфере), политологов, социологов, психологов, антропологов – всех тех, кто (и помимо, юристов-административистов, юристов в сфере государственного управления) занимается управленческими теориями и технологиями.

Но учебник И. В. Понкина «Теория публичного управления» 2017 года для магистратуры и программ «Master of Public Administration» (Понкин, 2017), уверены, вызовет особый и неподдельный интерес. Вызовет, конечно же, тем, что охватывает колоссальный объем вопросов, однозначно относящихся к теории публичного управления, но по не имеющим объяснения причинам, не раскрытым в ранее выходивших учебниках по публичному управлению. И тем, что обнаруживает принципиально новые содержательные моменты, которые еще только начинают обсуждаться как возможные для использования в публичном управлении. И тем, что, опять же в пику существующим учебникам, излагает материал на очень и очень сложном научно-экспертном уровне понимания и толкования. И тем, что является содержательно поистине масштабным и фундаментальным.

«Человеку дана сумма средств и способностей познавать и пользоваться этим миром во всей его жизненной полноте», – писал Ю. Жуковский[1]. Добавим – во всем его сложном многообразии и во всей его неоднозначности, не признавать или игнорировать которые в науке просто неосновательно.

Современная теория публичного управления (судя по большей части изданных учебников и учебных пособий) пребывает сегодня в состоянии идеализма и оторванности от реальности, недопустимо упрощая (до примитивизации) описываемую реальность и игнорируя научные основы и известные технологии.

Напротив, качество учебника И. В. Понкина настолько высоко, что, по существу, его можно образно поименовать учебником реальной власти и реального управления. Реализованные и отраженные в учебнике подходы обоснованно назвать фундаментальными, при этом представляется стройная теория, обусловленная практикой, связанная с практикой, перекликающаяся и с теоретическими истоками этой теории, и встроенная в современную реальность, теория, ориентированная на реалистичность и меру должного, ориентированная на отход от псевдорелигиозных догматов, зашлаковывающих эту сферу.

Мы никак не можем обойти вниманием необходимость кратко обозреть структуру рецензируемого учебника.

Часть I «Фундаментальные начала общей теории публичного управления» включает 9 глав.

Эта часть издания включает один из томов двухтомника 2016 года авторства И. В. Понкина (Понкин, 2016b), но очень многие разделы оказались радикально переработаны, а также представлено много совершенно новых разделов, общим своим объемом сопоставимых с изданием 2016 года.

Глава 1 дает общее понятие науки публичного управления (общей теории публичного управления). Глава 2 разъясняет фундаментальные понятия

[1] *Жуковский Ю.* Политические и общественные теории XVI века. СПб: Тип. А. Головачева, 1866. С. 6.

общей теории публичного управления (что такое управление вообще, понятие, признаки, природа и особенности публичной власти, публичного управления, публичной политики, соотношение понятий «государственное управление» и «государственная политика», понятие управленческой способности (административного потенциала) государства, понятия органа публичного управления и системы публичного управления, публично-властные полномочия и функции публичной администрации, продукт, производимый системой органов публичного управления, понятие публичных интересов).

Глава 3 посвящена вопросам правового обеспечения публичного управления, показаны место и значение правового регулирования и правового обеспечения в системе и процессе публичного управления, проблемы и пределы возможностей задействования правового регулирования в публичном управлении, описываются детерминанты системности нормативного правового регулирования.

Глава 4 просто уникальна для такого рода издания – посвящена описанию универсума, онтологии и процесса публичного управления. Рассмотрены понятие и особенности юридического пространства и пространства публичного управления. Применительно к сфере публичного управления – понятия «порядок» и «процесс» в праве и публичном управлении. Раскрыты вопросы энтропии и негэнтропии в публичном управлении, поднят вопрос о сложных системах в публичном управлении.

Глава 5 посвящена принципам публичного управления, не только обоснованно давая наиболее полный на сегодня перечень таких принципов, но и детализированно раскрывая, описывая целый ряд таких принципов. Хотя вопроса о принципах государственного управления в той или иной мере касаются, пожалуй, все авторы учебников по государственному управлению, но только в рецензируемом учебнике эти вопросы представлены в надлежащем раскрытии, должным образом систематизированы и глубоко осмыслены. Весьма интересным и ценным нам видится привнесение автором в теорию публичного управления понимания сложности процессов, отношений и явлений, с которыми сталкивается в своем функционировании система органов публичного управления.

В главе 6 раскрываются цели публичного управления, основы и технологии целеполагания в публичном управлении. Описаны основные технологии постановки и программирования целей публичного управления. Акцентируется внимание на защите публичного порядка как важнейшей цели публичного управления. Именно дефектность целей во многих случаях, по нашему мнению, определяет многие проблемы государства и общества. «...Виноват – мягко отозвался неизвестный, – для того, чтобы управлять, нужно, как-никак, иметь точный план на некоторый, хоть сколько-нибудь приличный срок» (М. Булгаков, «Мастер и Маргарита»). Но в госуправлении с этим нередко большие проблемы, тем более с эффективными технологиями стратегического планирования. И в учебниках обычно эти вопросы не получают надлежащего раскрытия, в отличие от учебника И. В. Понкина.

Глава 7 также определяет уникальность рецензируемого учебника, поскольку от всех прочих отличается своей предельной конкретностью

и большой содержательной глубиной в описании инструментов публичного управления и публичной политики. И рассматриваются, в числе прочих, весьма сложные, недостаточно освещенные даже в научной, не то что в учебной, литературе, инструменты (ручное управление, упрощение законодательства, «замедлитель (ингибитор)», идеология как инструмент, секретные акты управления, блокчейн-инструменты, технологии нейронных сетей и искусственного интеллекта и др.). Описаны такие инструменты, как государственный контроль, публичные услуги и государственные работы.

Модели публичного управления раскрыты в главе 8, в том числе современная (традиционная) и новая модели публичного управления. Проанализировано понятие «хорошего» публичного управления. Описана даже, на первый взгляд, столь экзотическая (в действительности – совершенно необходимая изучающему курс теории публичного управления) модель, как, в названии автора, «колониальная (оккупационная) модель государственного управления».

Особый научный интерес даже у специалистов по государственному управлению, вне всяких сомнений, вызовет глава 9, охватывающая инструментальные концепты (подходы) публичного управления. Эти вопросы напрочь отсутствуют, игнорируются авторами других учебников по госуправлению, что, с высоты внимательного ознакомления с рецензируемым учебником, выглядит удивительным. Если концепты электронного государства и электронного правительства, публичного управления по результатам находили некоторое отражение в прочих изданиях, то многие вопросы изложены вновь.

Публичное управление по целям, проектно-ориентированное публичное управление, agile-подход в публичном управлении, процессно-ориентированное публичное управление, энтропийное управление в рамках государственного управления, функционально-ориентированное публичное управление, концепт градиентного публичного управления, концепты финитного и терминального публичного управления, клиент-ориентированное публичное управление, концепт адаптивного публичного управления – все эти понятия, ранее не получавшие заслуженного внимания в такого рода учебниках, подлежат обязательному изучению будущими управленцами именеджерами.

Часть II «Особенности публичного управления специфическими предметно-объектными областями и в особых условиях» включает параграф «Специфические предметно-объектные области (территории, объекты) и условия публичного управления» с соответствующими описаниями, главу 10 «Основы и особенности публичного управления городом» и главу 11 «Особенности публичного управления в условиях военного времени».

Последняя (третья) часть издания представляет теорию девиантологии государственного управления. Здесь частично охватывается другой из томов двухтомника 2016 года авторства И. В. Понкина (Понкин, 2016а), но очень многие разделы оказались значительно доработаны, появилось немало совершенно новых разделов, в том числе ранее не публиковавшихся даже в статьях. Данное направление давно уже развивается указанным автором, соответству-

ющие его уникальные труды вызвали серьезную научную дискуссию и получили высокое признание среди юристов-административистов, специалистов в сфере государственного управления (эта теория уже стала связана с его именем – как теория Понкина).

Глава 12 описывает предметно-объектную область теории девиантологии государственного управления, особенности и перспективы ее становления. Первая глава этой части – 13 – посвящена неопределенностям и рискам в государственном управлении и завершается параграфом с описанием концепта события «черный лебедь» как проявления неопределенностей в государственном управлении.

В главе 14 «Патологии, дефекты и дисбалансы в государственном управлении» описаны понятие и виды дефектов государственного управления, ошибки в государственном управлении, дисбалансы в государственном управлении. Глава 15 «Дефекты и дисбалансы в праве» дополняет, достраивает предыдущую главу, представляя описания дефектов и дисбалансов нормативного правового регулирования, в том числе, более подробно, такие дефекты, как правовые пробелы и правовые коллизии.

Далее идет взаимосвязанный блок из 3 глав. Глава 16 описывает негативные трансформации и состояния государства и государственного управления, включает параграфы о дисфункциональном государстве и дисфункциональности государственного управления, о государстве–дистопии, о несостоятельном государстве и о несостоятельности государственного управления, о «параллельном государстве». Следующая глава – 17-я «Инструменты и технологии разрушения государств» дополняет предыдущую. Описаны технологии т.н. «мягкой силы» в том своем качестве, в каком они используются как инструменты дисфункционализации и разрушения государства. Представлены авторские концепты преэмптивной войны и гибридной войны, предложено определение понятия военного переворота. Глава 18 посвящена проблеме токсичного лидера и токсичного исполнителя в системе государственного управления.

Главы 19 и 20 составляют следующий блок. Глава 19 – о понятиях и детерминантах устойчивости и мощи системы публичного управления, прежде всего о резистентности и резильентности системы государственного управления к негативным факторам. Особый интерес вызывает представленный авторский концепт сильного государства.

Глава 20 раскрывает основные подходы к проектированию, организации и реализации омологированного государственного управления, в том числе раскрывает риск-ориентированные управленческие подходы в государственном управлении, особенности управления неопределенностями и ошибками в рамках и в процессе государственного управления.

Завершается учебник главой 21, посвященной возможностям и направлениям рецепции общей теорией публичного управления методологии из других научных дисциплин.

Любая рецензия, как повелось, должна включать не только похвалы (это если есть для того основания), но и критические оценки. Последуем этому правилу и мы. Подробно описав в параграфе 7.6 такой инструмент, как «инги-

битор», автор не дает описания парного к нему инструмента – катализатора. Представленная в главе 8 совокупность авторских теоретических моделей государственного управления не охватывает реальной модели, реализованной в царской России до 1917 года. Наличие особенностей государственного управления автономным регионом с особым статусом, эксклавом или «заморской территорией» государства, субъектом федерации или регионалистского государства со сложносоставной структурой (один субъект территориально включает другой), административно-территориальной единицей с «разорванной» территорией (типа субъекта федерации Индии – территории Пондичерри) в части II учебника маркированы, но, к сожалению, не раскрыты (так и остались лишь обозначенными), равно как и артикулированные там же, но не раскрытые особенности государственного управления в кризисных условиях, в условиях чрезвычайного положения, в условиях острого политического кризиса и демографического кризиса. Но это, конечно же, мелочи, наверняка оснований для этой критики не будет уже в следующем переиздании этого учебника.

И. В. Понкин своей научной мыслью охватывает столь масштабный и столь многообразный мир фактов, давая их изменчивому содержанию зафиксированное в серьезных теоретических построениях содержание, отыскивая среди временного и случайного устойчивые вещи, среди неопределенного и хаотичного – центры и детерминанты негэнтропии, среди бессвязных нагромождений отношений, процессов и событий – латентные и имплицитные порядки, интерреляции и обусловленности, что такой подход не мог не привести к написанию столь выдающегося учебника.

И последнее. Считаем большим профессиональным счастьем, когда человек может позволить себе такую роскошь – на высоком научном уровне, столько времени работать над созданием высокого качества учебника, посвятить всего себя этому труду, выражая действительную заботу об обучающихся, прилагая столь значительные усилия, чтобы создать для них действительно нужный им и полезный учебник.

Библиографический список

Понкин И. В. Теория девиантологии государственного управления: неопределенности, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / Ин-т гос. службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ / предисл. А. Б. Зеленцова. М.: Буки Веди, 2016a. 250 с.

Понкин И. В. Общая теория публичного управления: правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: лекционный курс / Ин-т гос. службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. М.: Буки Веди, 2016b. 252 с.

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

Информация об авторе

Аристов Евгений Вячеславович – канд. юрид. наук, доц. кафедры предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет, 614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15
ORCID:0000-0003-2445-3840
ResercherID: D-2713-2016
Электронный адрес: welfarestate1@gmail.com

Статья получена 24 сентября 2017 года

UDC 005.3
DOI: 10.17072/2218-9173-2017-4-660-667

A NEW VISION ON GOOD AND REASONABLE PUBLIC ADMINISTRATION (A Review of the Textbook by Ponkin, I. V. (2017), Theory of Public Administration, Buki Vedi, Moscow, Russia, 728 pp.)

Evgenii V. Aristov
Perm State University, 15 Bukirev st., Perm, 614990, Russia
ORCID: 0000-0003-2445-3840
ResercherID: D-2713-2016
E-mail: welfarestate1@gmail.com

For citation:
Aristov, E. V. (2017), "A New Vision on Good and Reasonable Public Administration (A Review of the Textbook by Ponkin, I. V. (2017), Theory of Public Administration, Buki Vedi, Moscow, Russia, 728 pp.)", *Ars Administrandi,* vol. 9, no. 4, pp. 660–667, doi: 10.17072/2218-9173-2017-4-660-667.

This publication is a review of the Textbook by Ponkin, I. V. (2017), Theory of Public Administration, for master degrees and Master of Public Administration degree programs, RANEPA, Buki Vedi, Moscow, Russia, 728 pp.

Key words: public administration; state administration; theory of public administration; state power; Ponkin's theory of deviations in Public Administration

References

Ponkin, I. V. (2016a), *Teoriya deviantologii gosudarstvennogo upravleniya: neopredelennosti, riski, defekty, disfunktsii i provaly v gosudarstvennom upravlenii*

[The theory of deviantology of public administration: uncertainties, risks, defects, dysfunctions and failures in public administration], Buki Vedi, Moscow, Russia.

Ponkin, I. V. (2016b), *Obshchaya teoriya publichnogo upravleniya: pravovye osnovy, tseli, printsipy, instrumenty, modeli i kontsepty publichnogo upravleniya: lektsionnyi kurs* [General theory of public administration: legal foundations, goals, principles, tools, models and concepts of public administration: lecture course], Buki Vedi, Moscow, Russia.

Ponkin, I. V. (2017), *Teoriya publichnogo upravleniya: Uchebnik dlya magistratury i programm Master of Public Administration* [Theory of Public Administration: A Textbook for master degrees and Master of Public Administration degree programs], Buki Vedi, Moscow, Russia.

Received September 24, 2017