

Концептуальный идеал как фактор гармонизации управленческого процесса

Прошина Е. М. *, Гушч В. В.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *elena_proshina@mail.ru

РЕФЕРАТ

В данной статье вводится понятие концептуального идеала. Рассматривается его влияние, как базового конструкта, преобразующего гражданское общество в активного участника политического процесса. Концептуальный идеал может явиться консолидирующей управленческой моделью, выстроенной на основе диалога власти и общества. По мнению авторов, концептуальный идеал позволит гармонизировать управленческий импульс и удовлетворить запросы общества с учетом его культурных, ментальных и религиозных представлений о справедливости. В статье представлены модели, позволяющие интегрировать концептуальный идеал в управленческий процесс, приведены положительные теоретические и практические результаты от его реализации.

Ключевые слова: концептуальный идеал, эффективное государственное и муниципальное управление, законность, бюрократический аппарат, теория управленческого взаимодействия, развитие гражданского общества, диалог между обществом и властью

The Conceptual Ideal on the Harmonization of the Management Process

Elena M. Proshina*, Vladimir V. Gushch

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation; *elena_proshina@mail.ru

ABSTRACT

This article introduces the concept of a conceptual ideal. Its influence as the basic construct transforming civil society into the active participant of political process is considered. The conceptual ideal can be a consolidating management model built on the basis of a dialogue between the government and society. According to the authors, the conceptual ideal will allow to harmonize the management impulse and satisfy the demands of society taking into account its cultural, mental and religious ideas about justice. The article presents the models that allow to integrate the conceptual ideal in the management process, the positive theoretical and practical results of its implementation.

Keywords: conceptual ideal, effective state and municipal management, legality, bureaucracy, theory of management interaction, development of civil society, dialogue between society and government

В постперестроечный период российская система государственной власти столкнулась с необходимостью реформирования и актуализации нормативно-правовой системы, частично доставшейся в наследство от Советского Союза. Однако в процессе проведения реформ выявился целый ряд негативных эффектов от осуществленных управленческих воздействий. Иногда это связано с личностными бюрократическими девиациями или с системными просчетами; иногда применение реформ блокируется по причине неопределенности компетенций органов власти или в результате отсутствия алгоритмов правоприменительной практики. Как следствие, государственные должностные лица не готовы брать на себя персональную ответственность с целью созда-

ния прецедента, на основе которого бюрократическая система вырабатывала бы алгоритм действий.

Во многом представленные негативные явления обусловлены доминированием бюрократизма, в основе которого заложен извращенный концепт формальной обезличенности. Напомним, что М. Вебер к основным чертам «бюрократии идеального типа» относил, в первую очередь, «дух формальной обезличенности», с которым официальные лица выполняют свои должностные обязанности [1, с. 258].

Однако это не самый страшный недуг бюрократического аппарата РФ. В ряде случаев законы становятся карательным инструментом в руках недобросовестных чиновников и «силовиков», которые они нередко используют в своих сугубо корыстных или, хуже того, криминально-корпоративных интересах.

По нашему мнению, указанные негативные явления получили широкое распространение вследствие того, что система российского законодательства часто не опирается на культурно-нравственное наследие прошлого, не согласуясь с так называемым «духом народа»¹. В связи с этим закон превращается, образно говоря, в мертвую раковину, лишённую своей мягкой сердцевины, без которой она из живой материи превращается в неодошевленную, лишённую первоначального замысла окаменелость. Как отмечал Ф. М. Достоевский, одна из основных существенных идей бытия русского народа, его «высшая и самая резкая характеристическая черта... — это чувство справедливости и жажда ее... Немногому могут научить народ мудрецы наши. Даже утвердительно скажу, — напротив: сами они еще должны у него поучиться» [4, с. 230–231].

Однако «дух народа» сам по себе не может оказывать прямое воздействие на систему российского законодательства, поскольку в многонациональном и многоконфессиональном государстве представления о справедливости неоднородны и могут существенно отличаться в зависимости от этнорелигиозных традиций, которые, тем не менее, ни в коем случае нельзя рассматривать как рудименты. Трудно не согласиться с мнением Ф. Энгельса, что «представление о вечной справедливости изменяется... не только в зависимости от времени и места: оно неодинаково даже у разных лиц и принадлежит к числу тех вещей, под которыми... „каждый разумеет нечто другое“» [7, с. 94].

В связи с этим изначальный посыл народного духа должен пройти институциональную обработку, которая даст возможность унифицировать представления о справедливости. Это в свою очередь позволит легитимизировать влияние народного духа на формирование, проведение и применение бюрократической системой существующих и разрабатываемых законов и реформ.

Любой принимаемый закон или проводимая реформа, как правило, проходят стратегический и тактический уровни планирования, что позволяет законодательной

¹ Понятие «народный дух» является центральным в психологии народов как одной из составляющих социальной психологии. Народный дух — это комплекс психологических особенностей среднестатистического представителя отдельного народа, основанный на совокупности особенностей мышления, восприятия и протекания других психических процессов каждого индивида, который входит в этот народ. Цит. по: Социальная психология. <http://1vc0.ru/nauka/psychology/narodnyj-duh.html>. Психолог В. Вундт (1832–1920) предлагал под «душой» понимать «сущность или субстанцию души», а под «духом» — деятельность души и ее законы. Дух, согласно такой трактовке, — законы волевой, интеллектуальной, эмоциональной, эстетической, нравственной деятельности человека. В этом смысле можно говорить, если не о душе народов, то, во всяком случае, о духе народов. Дух народа — преобладающие особенности душевной деятельности составляющих его людей. В процессе социализации индивида его дух и душа вбирают внешние впечатления, которые становятся фактом психической жизни человеческой личности (сознания, чувств, воли). Так и в коллективной личности народа отобраны, зафиксированы, генетически и культурно транслируются результаты совокупной духовной деятельности составляющих его людей. Цит. по: Понятие внутренней формы языка. <https://megalektsii.ru/s14314t1.html>.

инициативе обрести сущностный скелет. По нашему мнению, именно на уровне планирования, в первую очередь, необходимо создавать концептуальный идеал, который, вбирая в себя и дух народа, и дух закона, в конечном итоге позволит объединиться этим двум источникам, институализироваться и стать правоприменительной основой законодательной системы РФ.

Что следует понимать под концептуальным идеалом? Концепт (лат. *conceptus* — понятие, понимание, замысел) — инновационная идея, содержащая в себе созидательный смысл¹. Введем определение: *концептуальный идеал — консолидирующая управленческая модель, позволяющая гармонизировать управленческий импульс, выстроенная на основе диалога общества и власти, с учетом культурных, ментальных, исторических, религиозных и других особенностей, в которых запечатлено представление общества о справедливости.*

Отсюда концептуальный идеал следует рассматривать как прогнозируемые идеальные изменения, возникшие в результате управленческого воздействия, или как системообразующий идеал, оказывающий рекомендательное влияние на все уровни власти в процессе применения, проведения или претворения в жизнь закона или реформы. В нем должен быть заложен постоянно актуализирующийся механизм воздействия, а также принцип однокоренного влияния на однотипную проблему.

Как отмечал Ф. М. Достоевский, «без идеалов, то есть без определенных хоть сколь-нибудь желаний лучшего, никогда не может получиться никакой хорошей действительности» [3, с. 109]. Концептуальный идеал должен представлять собою сущностную основу применяемого закона, его идеальную модель, сформированную и усовершенствованную в процессе общественного диалога (диалога между обществом и бюрократической системой), что усилит общественное влияние на правоприменительную и судебную практику.

Данный подход не позволит срастаться органам региональной власти с судебной системой и силовыми ведомствами. Еще Ш. Монтескье предупреждал об опасности сращивания ветвей власти: «Если судебная власть соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем» [6, с. 371]. Срастание ОПС с органами местной власти представляет угрозу не только для местного населения, но и в целом для всей вертикали власти. Данная тенденция особенно актуальна для Южного федерального округа. Наглядным примером может служить банда Цапков².

Каким же образом концептуальный идеал сможет защитить общество и государственную власть от произвола бюрократической системы — ее сращивания с судебными органами, силовыми ведомствами и криминалом?

Во-первых, общество получит возможность активно пользоваться нормативно-правовой системой в отстаивании своих интересов перед мошенническими группировками, коррупционно-бюрократическими элитами и силовыми структурами.

¹ Социальный концепт (социальный конструкт) — порождение конкретной культуры или общества, существующее исключительно в силу того, что люди согласны действовать так, будто он существует, или согласны следовать определенным условным правилам. Источник: <https://kartaslov.ru>.

² Цапковская ОПГ (Кушевская ОПГ) — организованная преступная группировка с широкими связями в правоохранительных органах, спецслужбах, криминальном мире в РФ и за рубежом. Наиболее активно действовала с начала 1990-х годов в станице Кушевской и Кушевском и Ленинградском районах Краснодарского края. Группировка получила широкую известность после того, как 4 ноября 2010 года ее участники совершили массовое убийство двенадцати человек, в том числе детей. В мае 2018 года оставшиеся на свободе руководители группировки начали исчезать, по некоторым источникам — скрываются за рубежом. Источник: <https://ru.wikipedia.org>.

Во-вторых, концептуальный идеал окажет существенное положительное влияние на развитие МСУ в РФ, что позволит на местном (муниципальном) уровне решить большинство социально-бытовых и мелко-криминальных проблем. В-третьих, концептуальный идеал в форме практических рекомендаций и комментариев будет формироваться и постоянно актуализироваться под каждый закон, влияющий на социальную сферу.

В тексте российского гимна говорится: «мудрость народная, предками данная», однако на деле получается, что коллективная народная мудрость, о которой с таким уважением говорится в гимне, не может влиять ни на политический процесс, ни на законотворчество, ни на правоприменительную практику. Вместо этого законотворческим процессом руководит коллективное бессознательное бюрократической корпоративной культуры.

Подтверждением нашего мнения может служить заявление депутата ГД от «Единой России» Евгения Федорова, который утверждает, что законы в Государственной Думе РФ принимаются в автоматическом режиме, согласно правилам фракционной дисциплины¹. В такой ситуации гражданское общество находится на периферии социальных и законодательных процессов в государстве, а законы разрабатываются в ответ на глобальные вызовы или с учетом запросов элит как внешних, так и внутренних. Практика их применения дана на откуп бюрократическому аппарату, который в силу множества причин не может и не желает отстаивать интересы общества.

По нашему мнению, концептуальный идеал позволит обществу влиять на политические, социальные, экономические, экологические, геополитические, идеологические и т.д. процессы в государстве. Будь то принятие пенсионной реформы, поддержка многодетных семей, процентные ставки по ипотеке, формирование отдельных статей бюджета (здравоохранение, образование и т.д.), утилизации ТБО, поддержка полулегитимных политических режимов за пределами РФ. Таким образом, будет осуществляться коллективное влияние «духа народа» на означенные выше и многие другие процессы, протекающие в РФ.

В настоящее время из-за отсутствия связующего звена между практикой и законом, которым может стать концептуальный идеал, мы наблюдаем очевидную отчужденность населения от формируемых алгоритмов судебной и правоприменительной практики. Из-за этого все чаще актуализируется извечная проблема русского бытия: «без вины виноватые». В реальной ситуации это выливается в то, что разработанные и вроде бы необходимые законы часто превращаются в инструмент давления на активных членов гражданского общества, что порой доходит до абсурда.

Таким примером может служить «дело Раиса Сулейманова», когда сотрудника Института национальной стратегии, эксперта-исламоведа, борца против нетрадиционных форм псевдоисламских экстремистских идеологий пытались привлечь к ответственности по статье 282 УК РФ — «Экстремизм». Предлогом и достаточным основанием к его аресту послужило то, что он в научно-ознакомительных целях опубликовал на своей странице в соцсетях экстремистскую символику. В постановлении Следственного комитета говорится, что «в период с 2011 по 2016 год в социальных сетях ВКонтакте, Facebook и на других интернет-ресурсах он опубликовал материалы, свидетельствующие якобы о наличии в Татарстане радикальных исламистов и национал-сепаратистов, их поддержке со стороны духовенства и представителей власти республики»². В итоге, данное преследование удалось

¹ Как Дума принимает законы // Официальный сайт депутата ГД Евгения Федорова. [Электронный ресурс]. URL: <http://eafedorov.ru/node1987.html> (дата обращения: 02.02.2019).

² На казанского сотрудника Института национальной стратегии // Электронное периодическое издание «Газета.Ру». 8.02.2016 [Электронный ресурс]. URL: https://www.gazeta.ru/social/news/2016/02/08/n_8225345.shtml (дата обращения: 24.01.2019).

остановить только благодаря активному вмешательству гражданского общества.

Можно указать случаи, когда по ст. 282 УК РФ «Об экстремизме» силовые ведомства пытались привлечь писателей, профессиональных историков и даже библиотечарей¹. Существуют примеры, когда по этой аморфной, размытой статье силовики, крышующие ОПГ, привлекали активистов, выступавших против этноклановых бандитских группировок, которые получили широкое распространение на территории РФ в последнее десятилетие. К сожалению, вышеперечисленные примеры не являются только перегибами на местах. В настоящее время этот процесс перешел в стадию системного кризиса судебной и исполнительной власти, когда за репост студент может получить больший срок, чем убийца-рецидивист². Это напоминает общеизвестный библейский сюжет, когда безобидного Мессию, учившего отдавать «кесарево — кесарю, а Божие — Богу»³ и боровшегося с торговцами в храме, распяли, а мятежника, грабителя и убийцу Варавву отпустили на свободу [5, с. 162–165].

Можно констатировать, что ст. 282 УК РФ нередко превращается в карательный инструмент давления чиновников и представителей силовых структур на гражданских активистов, которые отстаивают демократические идеалы и общественные интересы в борьбе против произвола бюрократической «элиты». Это становится возможным, когда общество отрешено от влияния на правоприменительную практику действующего законодательства.

Следует отметить, что по статистике ст. 282 УК РФ не сократила количество террористических актов и преступлений экстремистской направленности. Напротив, после длительного периода стагнации (2007–2013 гг.) по данным МВД и Генеральной прокуратуры РФ, отображенных на рис. 1–2, с 2013 г. наблюдается их постоянный рост⁴. Самый низкий уровень преступлений террористического характера наблюдался с 2004 по 2007 гг.⁵

Перегибы в правоприменительной практике часто встречаются и в социальной сфере. Приведем только один пример «обезличенных» преступных действий бюрократов, отчужденных от общества. В селе Якшанга Костромской области насмерть замерзла одинокая женщина-инвалид 2-й группы, после того как спецслужбы обещали ей дом за долг в 83 руб.⁶ Если бы действия данных чиновников были бы ограничены концептуальным идеалом, где регламентировалось бы, что столь незначительная сумма задолженности у одинокого пенсионера или инвалида не может являться достаточным основанием для отключения электроэнергии, данная трагедия не могла бы случиться.

Необходимо отметить, что действие должностных лиц, преисполненных духом «формальной обезличенности» и причастных к данной трагедии, следовало бы квалифицировать по ст. 125 УК РФ «Оставление в опасности». Напомним, как зву-

¹ Библиотечарем в России быть опасно из-за борьбы с экстремистскими книгами // Электронное периодическое издание «МК.ru». 22 ноября 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mk.ru/social/2018/11/22/bibliotekarem-v-rossii-byt-opasno-iz-za-borby-s-ekstremistskimi-knigami.html> (дата обращения: 24.01.2019).

² Белгородского студента, писавшего диплом об экстремизме, осудили на 2,5 года за экстремизм // Электронный журнал «Такие дела». 12 февраля 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://takiedela.ru/news/2018/02/12/ne-issledui-ekstremizm/> (дата обращения: 24.01.2019).

³ Евангелие от Матфея. Гл. 22, ст. 21.

⁴ Зарегистрировано преступлений террористического характера // Портал правовой статистики [Электронный ресурс]. URL: http://crimestat.ru/offenses_chart (дата обращения: 25.01.2019).

⁵ Шибутов М. Терроризм в России — нарастающая динамика // ИА REGNUM. 4 апреля 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/2258514.html> (дата обращения: 24.01.2019)

⁶ Онучина Г. В Костромской области в своем доме замерзла женщина-инвалид // Газета «Комсомольская правда». 3 февраля 2012 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kp.ru/daily/25828/2804729/> (дата обращения: 24.01.2019).

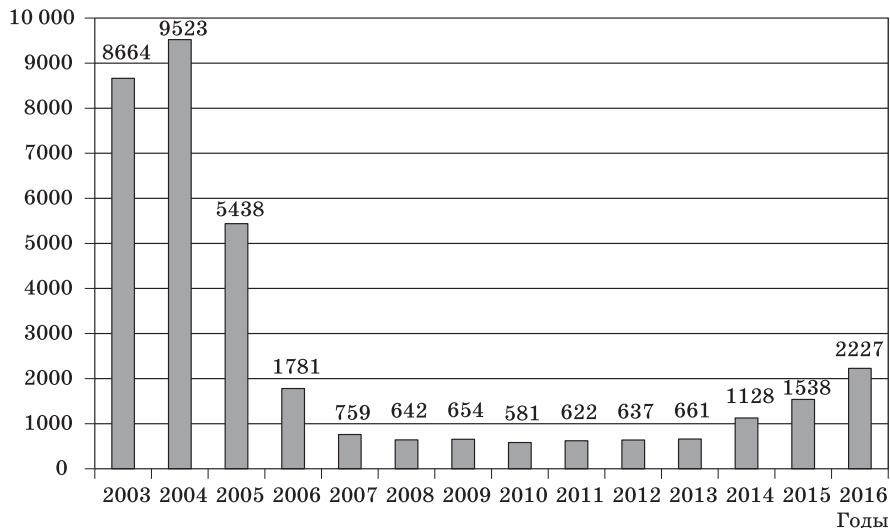


Рис. 1. Количество зарегистрированных преступлений террористического характера в РФ по данным МВД РФ с 2003 по 2016 гг.

Fig. 1. The number of the registered crimes of terrorist character in the Russian Federation according to the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation from 2003 till 2016

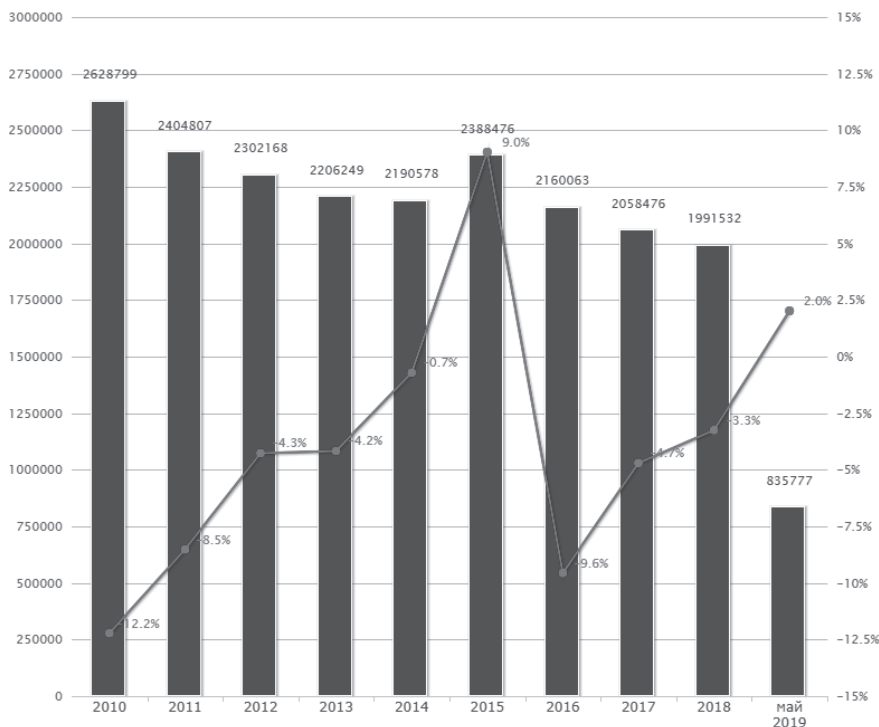


Рис. 2. Количество преступлений террористического характера в РФ с 2010 по май 2019 гг.

Fig. 2. The number of crimes of terrorist character in the Russian Federation from 2010 till May, 2019

чит эта статья: «Заведомое оставление без помощи лица, находящегося в опасном для жизни или здоровья состоянии и лишенного возможности принять меры к самосохранению по малолетству, старости, болезни или вследствие своей беспомощности, в случаях, если виновный имел возможность оказать помощь этому лицу и был обязан иметь о нем заботу либо сам поставил его в опасное для жизни или здоровья состояние»¹. Признанный виновным по ст. 125 УК РФ может быть подвергнут наказанию в виде лишения свободы сроком до одного года. Однако данная статья не была распространена на должностных лиц, совершивших преступные действия, повлекшие смерть одинокой женщины-инвалида.

На данном примере актуализируется высказанная Ф.М. Достоевским мысль о бездарных исполнителях закона, которые «решительно не понимают, да и не в состоянии понять, что одно буквальное исполнение его, без смысла, без понимания духа его, прямо ведет к беспорядкам, да и никогда к другому не приводило. «В законах сказано, чего же больше?» — говорят они и искренно удивляются, что от них еще требуют, в придачу к законам, здравого рассудка и трезвой головы. Последнее особенно кажется многим из них излишнею и возмутительною роскошью» [4, с. 121].

К сожалению, это не единичный случай. И жертвами становятся, как правило, одинокие пенсионеры, которые не могут в необходимом объеме закупать дрова для печного отопления. Как следствие, каждая зима превращается для них в борьбу за выживание наравне с 1942 г.²

Следует отметить, что не наблюдается аналогичного рвения со стороны надзорных служб по отключению электроэнергии в частных домовладениях на Рублево-Успенском шоссе, жители которых нередко являются злостными неплательщиками, а задолженности иногда составляют сотни тысяч рублей³. Как правило, бюрократический аппарат, в руках которого и находится правоприменительная практика, в подобных случаях редко применяет репрессивные нормы права. Так же невозможно собрать долги по оплате за электроэнергию с жителей Северного Кавказа, на что постоянно флегматично жалуются Россети⁴, в то время как шестая часть населения Камчатки «вынуждена коротать вечера при свечах и вообще прибывает обходиться без электроэнергии. В 2018 г. энергетики полуострова произвели 50,8 тыс. отключений потребителей от энергоснабжения в связи с неплатежами... камчатцы стремительно беднеют, им нечем платить»⁵.

Все это порождает конфликт взаимоотношений бюрократического аппарата и рядовых граждан, в котором первые, на фоне бесправия вторых, претендуют на особый статус, — все более напоминая сакрально-патриархальное барство. В результате, региональный и муниципальный уровень власти все дальше дистанцируется от насущных и актуальных проблем российского общества, когда госчиновники среднего класса позволяют себе непростительные, а в некоторых случаях

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 03.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. № 228. Ст. 125.

² Мувина О. Испытание холодом: 80-летние старики замерзают в своем доме в Большой Речке // ИГ Восточно-Сибирская правда. 15 ноября 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vsp.ru/2016/11/15/isytyanie-holodom/> (дата обращения: 13.03.2019).

³ В Подмосковье злостные неплательщики отключают от электроэнергии // Сетевое издание «ТВ Центр — Москва». 14.12.2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tvc.ru/news/show/id/129300> (дата обращения: 29.01.2019).

⁴ Медведев предложил Северному Кавказу оплатить долги за электричество активами // Газета «Коммерсантъ». 23 июля 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3694513> (дата обращения: 25.01.2019).

⁵ Десятки тысяч камчатцев живут без электричества — нечем платить // ИА REGNUM. 21 января 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2555922.html> (дата обращения: 24.01.2019).

и преступные высказывания, идущие вразрез с концепциями, озвученными Президентом РФ и на «прямых линиях», и в «майских указах». Создаваемые, таким образом, очаги напряжения в условиях кризиса способны вызвать широкий общественный резонанс, подрывающий авторитет государственной власти как внутри страны, так и за ее пределами.

Постараемся ответить на вопрос, каким образом применение концептуального идеала могло бы спасти жизнь одинокой пенсионерки? Алгоритм может выглядеть следующим образом. Должностные лица обязаны разместить на аккредитованных интернет-ресурсах или региональных пабликах «HELP MESSAGE», который будет информировать о данной проблеме с указанием номера счета для оказания адресной помощи. Несомненно, что в течение нескольких минут нашлись бы люди, желающие оказать помощь, и казна бы их не обеднела, и таким образом был бы реализован принцип целевой благотворительности. Но, к сожалению, бюрократический аппарат нацелен на выполнение плановых показателей, на основании которых оценивается его эффективность, и в данном случае действовал согласно существующим инструкциям, следуя все тому же принципу формальной обезличенности.

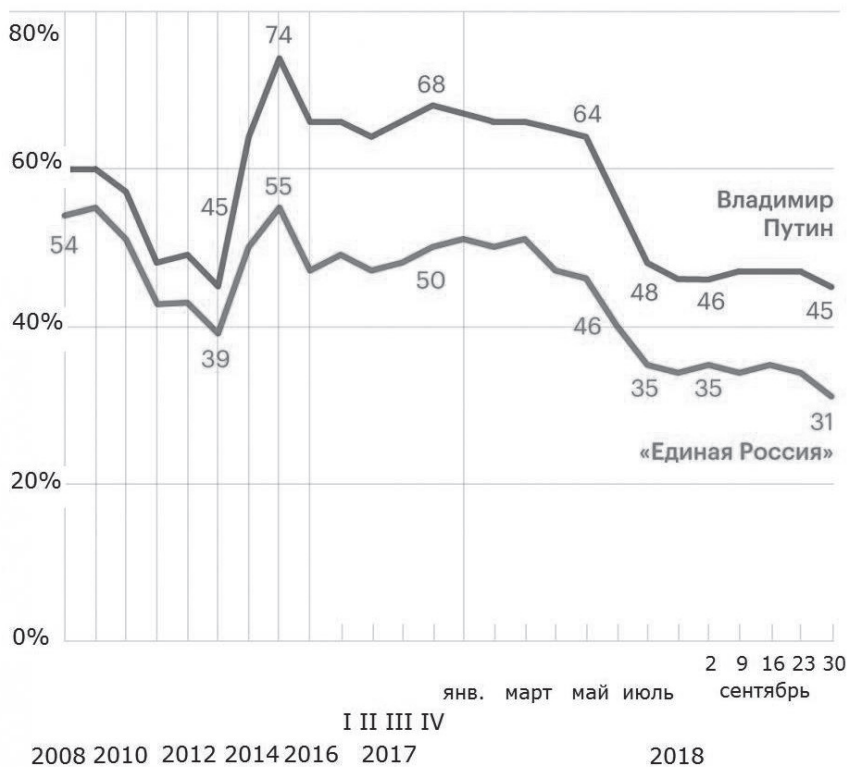
Данный разрыв между правоприменительной практикой и бюрократической системой, на наш взгляд, можно преодолеть с помощью концептуального идеала. Так на базе закона о МСУ можно запустить пилотный проект, который бы позволил активизировать «спящие» статьи законов в правоприменительной практике.

По нашему мнению, концептуальный идеал должен формироваться под каждый закон или реформу на основе диалога с представителями общественности, которых можно условно разделить на несколько институционализированных групп влияния на бюрократическую систему со стороны гражданского общества.

Первую группу должны представлять те, на кого направлено основное воздействие данной реформы (закона). В качестве примера приведем пенсионную реформу. Бесспорно, что «любая принимаемая социальная программа, тем более пенсионная реформа, затрагивающая все слои населения РФ, должна учитывать специфику регионов РФ, а также социальную, экономическую, демографическую, экологическую ситуацию в них, и, в конечном счете, должна отвечать интересам большинства населения страны» [2, с. 164]. Однако при формировании основ данной реформы не было учтено не только асимметричное развитие регионов, но и не были привлечены к диалогу группы населения, на уровень жизни которых она непосредственно окажет влияние. Это: представители трудящихся из различных отраслей производства, сельского хозяйства, науки, культуры, образования; представители общественности от регионов; главы профсоюзов, а также пенсионеры и остальные объекты ее влияния. В связи с этим сегодня мы наблюдаем снижение уровня доверия населения к партии «Единая Россия» и Президенту, что крайне опасно, особенно в период обострения международной обстановки. Данные приведены на рис. 3 — как менялся рейтинг В. Путина и партии «Единая Россия»¹.

Еще одним примером может служить широко обсуждаемый закон о ювенальной юстиции, который в руках недобросовестных чиновников может стать репрессивным инструментом и рычагом давления на семьи, нуждающиеся в улучшении материальных или жилищных условий. Отторжение детей от родителей должно применяться только в случае крайней необходимости, так как по данным статистики только 10% детей-сирот, выросших в госучреждениях, становятся полноценными членами общества. По данным Генпрокуратуры РФ, 40% выпускников сиротских

¹ Пенсионный рейтинг: как власти отреагируют на снижение популярности // ИА «РБК». 5 октября 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/society/05/10/2018/5bb74f429a7947d234df963a> (дата обращения: 30.01.2019).



Источник: опрос ФОМнибус Фонда общественного мнения
29-30 сентября 2018 года

© РБК, 2018

Рис. 3. Динамика рейтинга В. Путина и партии «Единая Россия»
Fig. 3. Dynamics of rating of V. Putin and United Russia party

учреждений становятся алкоголиками и наркоманами, еще 40% совершают преступления. Часть ребят сами становятся жертвами криминала, а 10% кончают жизнь самоубийством. И лишь 10% удастся, выйдя за порог детского дома или интерната, встать на ноги и наладить нормальную жизнь¹.

Из этого следует, что закон в силу все той же формальной обезличенности не достигнет цели, ради которой он создавался, а именно защиты детства, материнства и охраны семейных ценностей. Поэтому к разработке данного закона необходимо привлечь не только юристов или работников органов опеки и попечительства, но и представителей общественности, которые непосредственно знакомы с проблемами в этой социальной сфере: родителей многодетных семей и семьи с усыновленными детьми, представителей духовенства, авторитетных выпускников детских домов и т. д. Следует также учитывать опыт регионов, в которых эти проблемы успешно решены. С точки зрения концептуального идеала, в решении этой сложной социальной проблемы должен присутствовать дифференцированный

¹ Только 10 процентам бывших детдомовцев удастся наладить нормальную жизнь // Российская газета. Столичный выпуск. № 5660 (28). 16.12.11 [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2011/12/16/detdom.html> (дата обращения: 30.01.2019).

подход. Так, в случае, если семья не является маргинальной, лучше оказать финансовую поддержку самой семье, чем помещать ребенка в госучреждение. Отметим, что на содержание одного ребенка в казенном учреждении государство выделяет приблизительно 50 тыс. рублей в месяц. Так, в своем интервью радиостанции «Эхо Москвы» бывший уполномоченный по правам ребенка П. Астахов приводит такие цифры по регионам: «Мы огромные деньги тратим последние два-три года на содержание детей, огромные... Когда я приезжаю в Красноярский край, по северам езжу, смотрю: два миллиона на содержание ребенка на севере Красноярского края в год. Два миллиона! Представьте себе, это семьдесят тысяч долларов. У нас есть такие семьи, которые тратят семьдесят тысяч долларов на одного ребенка?»¹.

Рассмотрим роль **группы общественных активистов и блогеров**, в круг интересов которых входят основные аспекты проводимой реформы или применяемого закона. Следование концептуальному идеалу помогло бы оперативно отвечать на основные мейнстримовые, медийные вызовы. Возьмем, к примеру, «Закон о валежнике». В очередной раз вроде бы хорошая, облегчающая жизнь малоимущим сельским жителям инициатива федерального центра, подвергнувшись существенной корректировке «на местах», превратилась в абсурдную, лишённую первоначального замысла и здравого смысла, затею. На региональные изменения в законе «о сборе валежника» обратили внимание и в Государственной Думе. Так, по мнению депутата Олега Нилова, «карета превратилась в тыкву», а всему виной «дровяное лобби», рынок которого оценивается в 200 млрд рублей!²

Авторитетное мнение **группы представителей научно-культурного сообщества** позволит легимитизировать проведение реформы или применения того или иного закона. В концептуале будет закреплена их оценка и прогнозы относительно ожидаемого положительного эффекта.

Огромную роль в этом процессе может сыграть **группа «духовных скреп»**. В данное сообщество должны быть включены богословские авторитеты, представители духовенства и этнических элит, региональные активисты. Задачи, входящие в их компетенцию, — привести в соответствие основные положения и нормы существующих и принимаемых законов, с базовыми религиозными догматами, отраженными в Священных Писаниях, и традиционными ценностями народов или этнических групп, на которые эти законы распространяются. Например, в современном Израиле нет конституции и «достаточно неверующих людей, однако Тора является для всех основным источником Законов. Это не означает, что нет законов, все споры между евреями решаются ссылками на этот древний Устав»³. Естественно, что на всей территории РФ, в силу ее многонациональности и многоконфессиональности, подобный подход к формированию законов не применим. Однако можно утверждать, что содержательная часть всех религиозных догматов традиционных конфессий базируется на общих принципах морали и нравственности, которые могут служить основой при выработке концептуального идеала, как на муниципальном, так и на государственном уровне.

В группу **«практиков в отставке»** смогут войти авторитетные представители государственной и муниципальной власти, а также судьи и силовики, отличающие-

¹ Новое российско-американское соглашение по усыновлению детей. Интервью Павла Астахова на радиостанции «Эхо Москвы». 15 июля 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://echo.msk.ru/programs/beseda/7933300-echo/> (дата обращения: 30.01.2019).

² Выступление депутата Нилова на первой сессии 2019 в Госдуме // YouTube. 9 января 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=wGkx1mG7fo> (дата обращения: 30.01.2019).

³ *Эфремов В.* Почему русские не исполняют законы? // World Crisis. 16 января 2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://worldcrisis.ru/crisis/3238216> (дата обращения: 31.01.2019).

сы безупречной репутацией. Представители данной группы обладают реальными знаниями и бесценным практическим опытом, который к общему благу не находится под системным давлением корпоративной культуры государственного бюрократического аппарата, что позволяет им свободно и критически оценивать ситуацию с позиции прошлого и настоящего. Данная позиция в комплексе с другими информационными источниками позволит формировать в идеальном концепте наиболее реалистичную схему моделирования осуществляемого управленческого воздействия, что обеспечит аргументированную критику еще на начальном этапе.

Присутствие в процессе разработки законов и реформ **группы международных экспертов** позволит с учетом зарубежного опыта актуализировать и корректировать основные управленческие схемы, используемые в международной практике, и поможет привести российскую нормативно-правовую базу в соответствие с международными нормами.

Разумеется, основным арбитром в принятии окончательных государственных решений должна выступать **группа должностных лиц**, занимающих высокие посты в реальном времени и имеющих непосредственное отношение к проводимой реформе или принимаемому закону, но действовать при этом исключительно в рамках концептуального идеала, выработанного с участием всех вышеперечисленных групп, отражающих интересы общества в целом.

На основании всего изложенного выше можно предположить, что принятие концептуального идеала способно оказать положительное влияние на правоприменительную практику в следующих направлениях:

- ограничит произвол чиновно-бюрократического аппарата в правоприменительной практике, лишит его возможности, прикрываясь «буквой закона», преступать законы морали и нравственности;
- позволит многим нормативно-правовым актам без изменения «буквы закона» приспособиться к этнокультурным и религиозным особенностям российских регионов, что даст возможность укрепить влияние управленческого импульса, исходящего из федерального центра;
- ускорит процесс принятия неотложных законов и проведение необходимых реформ, поскольку будут прописаны алгоритмы их реализации, а также основные источники, факторы и рычаги, на которые в правоприменительной практике надлежит опираться.

Для большей наглядности и определенности алгоритм применения правовой нормы необходимо подкреплять конкретными примерами и очерчивать круг возможных девиаций и негативных последствий, перечень которых будет дополняться в режиме онлайн, что будет способствовать его актуализации. Приведем пример, как на базе федеральных законов 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» можно бороться с незаконной розничной торговлей контрафактным алкоголем в круглосуточных магазинах. На основании установленного общественного вреда от данного негативного явления, рассмотрим, как может выглядеть алгоритм борьбы с ним. Согласно ст. 14 и 16 131-ФЗ, на территории муниципального образования осуществляется «оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, и создания условий для деятельности народных дружин»¹. Отметим, что в круг компетенций народных дружин в первую очередь входит «участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изменениями на 27 декабря 2018 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». 2019. Ст. 16 // СПС Гарант.

*дружины»*¹. В соответствии с представленным нормативно-правовым актом и указанными статьями федеральных законов силами общественных дружин можно создать эффективную систему пресечения правонарушений. Естественно, члены общественных дружин (в отличие от правоохранительных органов) не станут закрывать глаза на наркопритоны, шалманы, вертепы, блат-хаты и «резиновые» квартирные джамааты. Данные «спящие» статьи и разрозненные законы при их консолидации по средствам прописанных алгоритмов действия в рамках концептуального идеала позволят эффективно бороться с означенными выше негативными явлениями и «злочными местами», которые буквально захлестнули не только областные центры, но и города федерального значения. Благодаря прописанным в концептуальном идеале основным механизмам действия и практическим примерам, данный круг криминальных девиаций удалось бы полностью искоренить.

По нашему мнению, применение концептуального идеала в правоприменительной и судебной практике будет способствовать, во-первых, формированию гражданского общества на конструктивной и легитимной основе, тем самым лишит экстремистские организации возможности паразитировать на просчетах органов государственной власти. Таким образом, экстремисты лишатся основного источника, формирующего их положительный статус «борцов за справедливость», позволяющий им получать общественное признание. Во-вторых, поможет судам исполнять «спящие» нормы права, которые помогли бы обеспечить справедливое наказание виновным и эффективную защиту потерпевшим, и тем самым повысить авторитет судебной власти в РФ. В-третьих, защитит общество от произвола со стороны криминальных структур, сросшихся с правоохранительными и местными органами власти. Это станет возможным только тогда, когда местный «феодализм» будет взят под институализированный общественный контроль, что позволит разгерметизировать сугубо келейную правоприменительную практику. В-четвертых, позволит сконцентрировать управленческие воздействия вокруг решаемых задач, благодаря смоделированным ситуациям, постоянно обновляемым, содержащимся в основе методик применения нормативно-правовых актов конкретными компетентными должностными лицами или органами власти. В свою очередь такой подход позволит консолидировать управленческую систему, направляя ее воздействие на управляемый объект. Таким образом, разработанные модели ситуаций ограничат диапазон воздействия бюрократической системы в рамках дозволенного, что позволит защитить общество от должностных лиц, злоупотребляющих властью. В-пятых, повысит легитимность принимаемых законов и нормативно-правовых документов.

Создание статистической базы, позволяющей анализировать влияние того или иного нормативно-правового документа, закона, реформы и т. д. на протекающие процессы, позволит вовремя подвергать корректировке управленческие воздействия. Это поможет преодолеть информационную отчужденность общества от нормативно-правовой среды. Защитит от необоснованных репрессий людей, никоим образом не являющихся «клиентами» той или иной статьи уголовного кодекса РФ.

К сожалению, существующая система органов внутренней безопасности нередко толкает правоохранителей на фальсификацию уголовных дел, а в отдельных случаях силовики даже подгоняют юридически безграмотных и беззащитных граждан под ту или иную статью УК. В настоящий момент, в связи с обвинительным уклоном судебной практики, данное явление получает все более широкое распространение.

¹ Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (с изменениями и дополнениями) «Об участии граждан в охране общественного порядка». 2014. Ст. 12 // СПС Гарант.

С введением в судебную практику концептуального идеала, механизм защиты сможет опираться на информационную базу, в которой будут содержаться, в том числе и «абсурдные уголовные дела». Примером такого абсурдного уголовного преследования может послужить случай, произошедший с жительницей Саратовской области Ольгой Журавлевой: безработная (состоящая на учете в центре занятости) мать-одиночка с двумя детьми пошла под суд и была приговорена к 120 часам обязательных работ из-за случайной подработки уборщицей в пиццерии¹.

В заключение отметим, что в существующих условиях общество не имеет возможности активно влиять на правоприменительную практику. Далеко не всегда граждане России в состоянии отстаивать не только свои интересы, но и свои законные права. Во многих случаях они не защищены от произвола со стороны недобросовестных региональных чиновников, судей, силовиков, представителей управляющих компаний, сросшегося с криминалом бизнеса. Означенные криминальные элементы, чувствуя свою полную безнаказанность, уже открыто ставят свои узко корпоративные интересы или интересы групп, которые они обслуживают, выше интересов многонационального народа РФ — основного источника власти. Во многом это обусловлено тем, что один из основных источников права монополизирован бюрократической формально-обезличенной и отчужденной социальной стратой. Без разгерметизации этого монопольного права на региональном уровне нельзя рассчитывать на конструктивные положительные изменения в области государственного и муниципального управления, а также на консолидацию общества вокруг Президентских нарративов. Такой контроль со стороны гражданского общества не позволит инициативам, исходящим из федерального центра, подвергаться существенным искажениям на местах, вследствие чего они теряют свой первоначальный положительный замысел. По нашему мнению, именно концептуальный идеал позволит преодолеть отчужденность общества от протекающих социально-политических процессов. С созданием концептуального идеала нам удастся определить и закрепить сущностную основу закона или реформы. Концептуальный идеал впитает в себя институализированный дух народа, который в дальнейшем превратится в дух закона, позволяющий обществу отстаивать свои интересы.

Литература

1. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. В 4 т. Т. 1. Социология / пер. с нем. под ред. Л. Г. Ионина. М. : Изд. «ГУ-ВШЭ», 2016.
2. Гуц В. В., Прошина Е. М. Пенсионная реформа: взгляд из регионов // Управленческое консультирование. 2018. № 11. С. 156–165.
3. Достоевский Ф. М. Верна ли мысль, что «лучше идеалы будут дурны, да действительность хороша?» // Дневник писателя. 1876. М. : Директ-Медиа, 2010.
4. Достоевский Ф. М. Записки из мертвого дома. М. : АСТ, 2016.
5. Евангелие. М. : РОСССА, 2014.
6. Монтескье Ш. О духе законов. М. : Рипол Классик, 2018.
7. Энгельс Ф. К жилищному вопросу / пер. с нем. М. : Либроком, 2012.

Об авторах:

Прошина Елена Михайловна, эксперт факультета государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат философских наук, профессор; elena_proshina@mail.ru.

Гуц Владимир Владимирович, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; guschvl07@rambler.ru

¹ Подрабатывающей в пиццерии матери-одиночке отменяют приговор за мошенничество // Газета «Комсомольская правда» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kp.ru/daily/26889/3933637/> (дата обращения: 02.02.2019).

References

1. Weber M. Economy and society: sketches of the understanding sociology. In 4 v. V. I. The sociology / translation from German. under the editorship of L. G. Ionin. M.: Publishing house of HSE, 2016. 448 p. (In rus)
2. Gushch V.V., Proshina E.M. Pension reform: view from regions // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2018. N 11. P. 156–165. (In rus)
3. Dostoyevsky F.M. Whether the thought is right that "let ideals will be bad, but the reality is good? // Diary of the writer. 1876. M. : Direct-media, 2010. 853 p. (In rus)
4. Dostoyevsky F.M. Notes from the dead house. M. : AST, 2016. 448 p. (In rus)
5. Gospel. M. : POOSSA, 2014. 605 p. (In rus)
6. Montesquieu Che. About spirit of laws. M. : Ripol Classic, 2018. 690 p. (In rus)
7. Engels F. To a housing question / translation from German. M. : Librocom, 2012. 112 p. (In rus)

About the authors:

Elena M. Proshina, Expert of the Faculty of State and Municipal Management of North-West institute of management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Philosophy, Professor; elena_proshina@mail.ru

Vladimir V. Gushch, Senior lecturer of the Chair of State and Municipal Management of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Science; guschvl07@rambler.ru