

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

П. В. Васильев*

О своевременности введения или изменения юридических критериев в сфере публичного управления

***Аннотация.** В статье обосновывается наличие и предпринимается попытка решения теоретико-прикладной проблемы концептуально необоснованного и несвоевременного введения или изменения юридических критериев в сфере публичного управления. Юридический критерий в сфере публичного управления определяется как формализованное правовое средство (инструмент), используемое для ориентирования правотворческой и правореализационной деятельности в сфере публичного управления с последующей оценкой ее результатов. Юридически значимыми особенностями сферы публичного управления для выбора времени введения или изменения юридических критериев являются ее возможная четко выраженная цикличность, а также обязательное наличие как минимум трех групп участников с самостоятельными социальными ролями и интересами: субъектов публичного управления, непосредственных адресатов управленческих решений и тех лиц, на чью жизнь реализация управленческого решения в итоге оказывает свое воздействие. Статья основана на положениях теории социального управления о его стадиях (функциях), представленная с учетом действия нормативных правовых актов во времени, содержит анализ практики введения в действие отдельных нормативных правовых актов и завершается предложениями по обеспечению своевременности установления и изменения юридических критериев в сфере публичного управления.*

***Ключевые слова:** своевременность, управленческое решение, юридический критерий, корректирование юридических критериев, социальное управление, управленческий цикл, сфера публичного управления, субъекты управления, адресаты управленческих решений, сфера образования, учебно-методическое обеспечение, учебный процесс.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.88.3.096-103

Теоретико-прикладная проблема настоящего исследования заключается в частом концептуально не обоснованном и несвоевременном введении или изменении юридических критериев в сфере публичного управления. В данной работе предприни-

© Васильев П. В., 2018

* *Васильев Павел Вячеславович*, кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России
varv22031979@yandex.ru
603950, Россия, г. Нижний Новгород, Анкудиновское ш., д. 3

маются попытка теоретического осмысления проблемы несвоевременности установления и корректирования юридических критериев в сфере публичного управления, приводятся отдельные примеры, а также предлагаются некоторые правила обеспечения своевременности установления и изменения юридических критериев в сфере публичного управления.

Юридический критерий, по нашему мнению, представляет собой формализованное правовое средство (инструмент), используемое двояким образом: во-первых, для ориентирования какой-либо практической деятельности в сфере юриспруденции (правотворческой, правосистематизирующей, правоинтерпретационной, правореализационной) и последующей оценки ее результатов, а во-вторых, для оценки каких-либо правовых явлений. Применительно к указанной проблеме полагаем возможным определить юридический критерий в сфере публичного управления как формализованное правовое средство (инструмент), используемое для ориентирования правотворческой и правореализационной деятельности в сфере публичного управления с последующей оценкой ее результатов.

В сфере публичного управления встречается множество разнообразных юридических критериев. В качестве таковых называются, например, принципы равенства и справедливости как конституционные критерии правомерного регулирования прав и свобод человека и гражданина¹, а также специализированные правовые нормы².

О том, как несвоевременным введением или изменением юридических критериев можно существенно затруднить работу социальной системы в сфере публичного управления, красноречиво свидетельствуют некоторые примеры. Так, в марте — апреле 2017 г. в отдельных вузах подверглись переработке учебно-методические материалы (основные образователь-

ные программы, компетентностные модели выпускников, паспорта формирования компетенций, рабочие программы дисциплин, фонды оценочных средств и др.) по тем специальностям, по которым с ноября 2016 г. по февраль 2017 г. утверждены и введены в действие новые федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования (далее — ФГОС ВО). При этом действие переработанных учебно-методических материалов распространено на текущий учебный год. В результате создалась ситуация, при которой с 1 сентября 2016—2017 учебного года учебный процесс ориентировался на одни установленные ФГОС ВО юридические критерии, а с середины этого же учебного года — на другие. Указанная переработка потребовала существенных трудовых, организационных и материальных затрат со стороны профессорско-преподавательского состава и учебных отделов вузов. Для обучающихся такое изменение юридических критериев создало неопределенность в понимании логики образовательного процесса и субъективных юридических прав обучающихся, заключивших контракты в период действия прежних ФГОС ВО и основных профессиональных образовательных программ. Имеются и другие примеры произвольного и несвоевременного изменения юридических критериев в сфере публичного управления.

Сказанное заставляет задуматься над недопустимостью несвоевременного изменения юридических критериев как в сфере образования, так и в иных сферах публичного управления.

Полагаем, что указанная недопустимость определяется самой сущностью публичного управления, предполагающей, по нашему мнению, наличие не двух (субъект — объект), а трех групп участников, а также возможную четко выраженную циклическую природу.

Сфера публичного управления всесторонне изучается кибернетикой, социологией, полито-

¹ Поляков С. Б. Диагностика правосознания правоприменителей : учебное пособие. Пермь, 2017. С. 155.

² См., например: Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» // Российская газета. 2015. 31 дек.

логией, юриспруденцией и другими науками. Сегодня юриспруденция располагает достаточно качественным анализом соотношений понятий «государственное управление», «публичное управление» и «социальное управление»³. Не вдаваясь в терминологический спор, поясним одно существенное различие между сферами публичного и частного управления. Оно заключается в свойственной сфере публичного управления наличию не двух, а как минимум трех групп участников с самостоятельными социальными ролями и интересами. В число участников публичного управления мы предлагаем включать субъектов публичного управления — лиц, обладающих публичной (административной, государственной, муниципальной) властью, адресатов управленческих решений — участников, которым управленческое воздействие непосредственно адресовано (в решении указаны персональные данные, должностная категория, род занятий и т.д.), и тех лиц, на чью жизнь реализация управленческого решения в итоге оказывает свое воздействие, т.е. отдельного человека, социальные группы, население страны, мировую общественность.

Сфера публичного управления предполагает, что официально инициатором управленческого воздействия является властное лицо (субъект управления в кибернетическом смысле). Этим лицом может быть народ в ходе выборов или референдума, глава государства, высший законодательный орган и другие властные государственные и муниципальные органы или организации. Субъект публичного управления, даже действуя в интересах всего народа при демократическом политическом (государственно-правовом) режиме, все же имеет свои собственные интересы, не сводимые к интересам других групп участников. Указанные интересы могут заключаться в облегчении осуществления управленческого воздействия, в создании гарантий собственной безопасности и др.

Управленческое решение в сфере публичного управления часто оформляется нормативным

правовым актом, актом применения или иной формы реализации права и, как правило, непосредственно передается его адресатам, которые являются исполнителями. Адресаты публичного управления имеют свои собственные интересы, в том числе на ресурсное обеспечение своей деятельности, социальные гарантии и т.д. Полагаем, что учет данных интересов позволит социальной системе функционировать результативно, а их игнорирование может обернуться ее крахом.

Третьим видом участников публичного управления являются лица, на чью жизнь оказывает влияние реализация управленческого решения. Это могут быть отдельный человек, социальная группа, население страны и вся мировая общественность. Специфика влияния управленческого решения на их интересы заключается в опосредованности юридическими фактами (как правило, результатами юридических действий адресатов), на которые указанные участники непосредственно повлиять практически не могут. Например, такими участниками публичного управления являются члены семьи лица, непосредственно привлеченного к юридической (уголовной, административной, дисциплинарной или иной) ответственности. В отношениях в сфере образования это обучающиеся и связанные с ними лица (родители, дети и др.). Наличие указанных участников обуславливает необходимость более тщательного изучения и учета специфики интересов при введении и изменении системы юридических критериев в сфере публичного управления.

Другой существенной чертой публичного управления является его цикличность. Проблематика управленческого цикла детально разработана кибернетикой. Как справедливо отметил В. Г. Афанасьев, процесс управления, взятый в его единичном виде, начинается с постановки целей, задач, а заканчивается выполнением этих задач, достижением определенного результата. При этом процесс управления состоит из ряда стадий (фаз, функций): выработки и принятия управленческого решения, организации,

³ Глушакова О. В., Вайсберг Я. А. О сущности, содержании и соотношении понятий «государственное управление», «социальное управление», «публичное управление» // Сибирская финансовая школа. 2013. № 6 (101). С. 3—9.

регулирования, корректирования, учета и контроля⁴. Обратим внимание на то, что указанные стадии управленческого цикла представлены в логическом порядке, который в целом необходимо соблюдать, чтобы не разрушить всю управляемую систему.

Однако для определения стадий начала и окончания управленческого цикла субъекту управления необходимо четко представлять весь комплекс отношений с его внешними и внутренними связями. Внешние связи в числе прочего могут определять целесообразность функционирования управляемой сферы отношений, а внутренние — предполагать отдельные относительно самостоятельные управленческие циклы. В соответствии с этим научное управление обществом предполагает выработку и принятие решений не только на начальном этапе управленческого цикла, но и на всех его стадиях. Совершенно справедливо В. Г. Афанасьев отметил, что кроме исходных решений могут быть организационные, регулятивные (корректирующие систему в соответствии с внутренними и внешними возмущениями), решения, связанные с осуществлением функций учета и контроля, а также иные решения, связанные с реализацией каждой из функций управления. При этом характер достигаемой цели, сформулированной в управленческом решении, определяет в конечном счете его временные рамки⁵.

Используя вышеуказанный пример с изменениями ФГОС ВО, отметим, что юридические критерии устанавливаются данными актами в форме компетенций, зачетных единиц времени и т.д. на весь период реализации основной образовательной программы, т.е. являются исходными, определяющими главные цели образовательного процесса. Минобрнауки России является субъектом управления в сфере образования⁶, и его акты обязательны к исполнению адресатами управленческого решения — организациями, осуществляющими образователь-

ную деятельность. При этом они косвенно влияют на правовой статус обучающихся, поступивших, например, в вуз и заключивших договоры об образовании (контракты) в период действия одних ФГОС ВО и основных образовательных программ, а продолжающих обучения уже во время действия других аналогичных актов.

При исполнении решений в сфере публичного управления возникает множество вопросов, комплексное осмысление которых ждет своего исследования. Главный же вопрос настоящей работы заключается в определении времени, а точнее — фазы публичного управленческого цикла, когда допустимо вводить новые, прекращать или изменять действующие юридические критерии. Отметим, что ни в приказе Минобрнауки России от 19 декабря 2016 г. № 1614 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности (уровень специалитета)», ни в приказе Минобрнауки России от 16 ноября 2016 г. № 1424 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность (уровень специалитета)», ни в большинстве других аналогичных актов не указано время вступления в силу.

Известным нам исключением, пожалуй, является приказ Минобрнауки России от 1 декабря 2016 г. № 1511 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата)», в п. 4 которого четко сказано: «Настоящий приказ вступает в силу с 1 сентября 2017 года». Указанием на дату введения в действие данного ФГОС ВО, с которой также начинается новый управленческий цикл (для большинства отношений в сфере образования это учебный год), Минобрнауки России частично сняло проблему

⁴ Подробнее см.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). 2-е изд., доп. М.: Политиздат, 1973. С. 205—238.

⁵ Афанасьев В. Г. Указ. соч. С. 209—210.

⁶ Постановление Правительства РФ от 3 июня 2013 г. № 466 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2923.

трансформации правоотношений в сфере образования. Но отметим, что лишь частично, т.е. в той части, которая касалась необходимости переработки всего текущего учебно-методического обеспечения учебного процесса. Остальные ФГОС ВО вступили в силу по общему правилу, т.е. одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования⁷. При этом теоретики права и представители отраслевых юридических наук заявляли о наличии общего правила действия нормы права во времени, т.е. о распространении ее на правовые отношения, возникающие после вступления в силу. Однако это правило о недопустимости обратной силы не является нормативно закрепленным и существует в основном в форме доктринальных положений. Данное обстоятельство на практике обусловило вышеуказанные трудности.

Полагаем, что ключом к недопущению изменения нормального хода реализации юридических критериев в сфере публичного управления является понимание сущности конкретного управленческого цикла.

Отметим, что далеко не все социальные процессы имеют ярко выраженный циклический характер, в котором бы четко выделялись указанные стадии. Так, например, юридические критерии в сфере здравоохранения, социальной защиты населения и многих других часто сложно соотносить с конкретным сроком или фазой, за исключением, пожалуй, финансирования. Полагаем, что в сфере публичного управления финансовые отношения являются практически единственной универсальной строго циклической системой. Основу ее цикла составляют финансовый год и плановый период⁸, логику которых также необходимо соблюдать. Таким образом, если публичный управленческий цикл предполагает четко определяемые начало и завершение (например, учебный процесс, реали-

зация государственной программы, какого-либо плана и т.п.), то произвольное корректирование юридических критериев на любой из стадий недопустимо.

Рассмотрение публичного управления в связи с разработкой и действием правовых актов (нормативных, правореализационных, правоинтерпретационных) показывает, что выработка и принятие управленческого решения о введении в действие юридических критериев соответствует стадиям подготовки проекта акта и его обсуждения. Начавшийся управленческий цикл (например, для сферы высшего образования это период освоения соответствующей основной образовательной программы) должен осуществляться поэтапно и завершиться запланированным результатом, например, сформированностью компетенций (проблематика определения результативности управленческого цикла и эффективности затрачиваемых ресурсов имеет самостоятельное научное значение и в настоящей работе не рассматривается).

Циклическая природа изучаемой сферы общественных отношений подсказывает, что временем установления юридических критериев для четко определяемого социального цикла является стадия выработки и принятия управленческого решения. Однако считаем интересной для обсуждения точку зрения, согласно которой целеполагание не ограничивается первой стадией управленческого цикла. Так, например, В. А. Толстик и А. В. Азархин, осторожно формулируя свою позицию, полагают, что в собственном смысле слова целеполагание скорее всего должно ограничиваться выявлением, формулированием и постановкой целей, исключать из объема анализируемого понятия вопросы их реализации не следует, поскольку на практике это может приводить к несоответствию между декларируемыми целями и существующими возможностями для их достижения⁹.

⁷ См.: Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 1996. 28 мая.

⁸ Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁹ Толстик В. А., Азархин А. В. Некоторые теоретико-методологические проблемы целеполагания в законодательстве // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2010. № 6 (76). С. 73.

Мы согласны с тем, что социальная система должна предусматривать процедуры определения соответствия/несоответствия траектории ее движения обозначенному целевому критерию. Разумеется, в случае отклонения от цели необходимо осуществлять корректирование работы системы. Но корректирование и целеполагание представляют собой различные функции, осуществляемые на различных стадиях одного управленческого цикла. Полагаем, что даже гипотетическое необоснованное вмешательство в систему юридических критериев, определяющих цели и назначение функционирования какой-либо системы в сфере публичного управления, в принципе не может быть допустимым. Результатом отступления от данного правила стала та ситуация с рядом ФГОС ВО, которая приведена выше.

Однако В. А. Толстик и А. В. Азархин правильно затрагивают проблему возможного несоответствия декларируемых целей и существующих возможностей для их достижения. Зададимся вопросом, в каких случаях допустимо вводить новые, отменять или корректировать действующие юридические критерии в сфере публичного управления?

Полагаем, что отсутствие строгой цикличности регулируемых отношений в сфере публичного управления позволяет вводить, отменять и корректировать юридические критерии без жесткой привязки к стадиям управленческого цикла. О своевременности или несвоевременности принятия управленческих решений в этом случае может свидетельствовать лишь характер и объем вреда, причиняемого задержкой или излишней поспешностью. Отметим, что указанный вред может быть как прямым, так и в форме упущенной выгоды, которая могла быть получена в случае своевременного принятия управленческого решения. Соотнесение издержек на корректирование критериев и перенастройку управляемой системы с планируемой выгодой можно осуществить арифметически, если в полной мере провести факторный анализ.

Если социальная система имеет четко выраженную циклическую природу, то в качестве общего ответа на поставленный вопрос полагаем

возможным сформулировать следующее правило допустимости корректирования указанных критериев. Корректирование юридических критериев в сфере публичного управления с четко выраженной цикличностью функционирования допускается только в двух случаях: во-первых, при нарушении внешних связей регулируемой сферы в той степени, которая делает функционирование последней нецелесообразным; во-вторых, в случае недостаточности внутренней ресурсной базы для заявленного уровня удовлетворения интересов участников публичного управления, относящихся хотя бы к одной из групп. При этом в качестве юридико-технического правила, гарантирующего реализацию сформулированного положения, мы предлагаем обязательным использование в корректирующем правовом акте преамбулы, содержащей такое обоснование. Читая указанные ФГОС ВО, невозможно четко ответить на вопрос о необходимости корректирования системы критериев в середине периода функционирования социальной системы (например, учебного года). Вероятно, данная необходимость ясна субъекту управления, но многим адресатам, т.е. профессорско-преподавательскому составу вузов, осталась непонятной. Тем более это непонятно участникам публичного управления третьей группы, т.е. самим обучающимся и другим заинтересованным лицам (родителям, иным законным представителям, населению).

В заключение полагаем возможным предложить ряд правил о своевременности установления и изменения юридических критериев в сфере публичного управления.

Во-первых, решение о введении или корректировании юридических критериев в сфере публичного управления в преамбуле (возможно в иной части или отдельном документе) должно содержать указание на наличие или отсутствие четко выраженной цикличности отношений, подлежащих регулированию.

Во-вторых, в преамбуле (возможно в иной части или отдельном документе) решения о корректировании управленческих критериев в сфере публичного управления без четко выраженной цикличности целесообразно указывать на фактические основания, т.е. на предотвращаемый

вред и (или) получаемую выгоду от принимаемой в данное время меры.

В-третьих, по общему правилу юридические критерии в сфере публичного управления с четко выраженной цикличностью устанавливаются только в начале управленческого цикла, т.е. до вступления в силу содержащего их правового акта.

В-четвертых, в преамбуле (возможно в иной части или отдельном документе) решения о корригировании юридических критериев в сфере

публичного управления с четко выраженной цикличностью должно содержаться указание на причины в виде нарушений внешних связей сферы публичного управления в той степени, которая делает функционирование последней нецелесообразным, и (или) на недостаточность внутренней ресурсной базы для заявленного уровня удовлетворения интересов участников публичного управления, относящихся хотя бы к одной из групп.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). — 2-е изд., доп. — М. : Политиздат, 1973. — 390 с.
2. Глушакова О. В., Вайсберг Я. А. О сущности, содержании и соотношении понятий «государственное управление», «социальное управление», «публичное управление» // Сибирская финансовая школа. — 2013. — № 6 (101). — С. 3—9.
3. Поляков С. Б. Диагностика правосознания правоприменителей : учебное пособие. — Пермь : Перм. гос. нац. исслед. ун-т, 2017. — 357 с.
4. Толстик В. А., Азархин А. В. Некоторые теоретико-методологические проблемы целеполагания в законодательстве // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2010. — № 6 (76). — С. 72—75.

Материал поступил в редакцию 17 июля 2017 г.

TIMELINESS FOR INTRODUCTION OR CHANGE OF LEGAL CRITERIA IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION

VASILIEV Pavel Vyacheslavovich — PhD in Law, Deputy Head of the Department of Theory and History of State and Law, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of the Interior of Russia
vapv22031979@yandex.ru
603950, Russia, Nizhny Novgorod, Ankudinovskoe shosse, d. 3

Abstract. *The article substantiates the existence of theoretical and applied problem of conceptually unjustified and untimely introduction or modification of legal criteria in the sphere of public administration. Some attempts to solve the problem are made in the article. The legal criterion in the sphere of public administration is defined as a formalized legal instrument (tool) used to orient the law-making and law-realization activities in the sphere of public administration with subsequent evaluation of its results. Legally significant features of the sphere of public administration for choosing the time for introduction or change of legal criteria is its possible clearly expressed cyclical nature, as well as the mandatory presence of at least three groups of participants with independent social roles and interests. They are the subjects of public administration, direct addressees of management decisions and those whose life is influenced by the implementation of the management decision. The article is based on the provisions of the theory of social management on its stages (functions), presented taking into account the effect of regulatory legal acts on time. It also contains an analysis of the practice of enacting certain normative*

legal acts and proposes to ensure the timeliness of establishing and changing legal criteria in the field of public administration.

Keywords: *timeliness, managerial decision, legal criteria, correction of legal criteria, social management, managerial cycle, public administration sphere, management subjects, addressees of management decisions, education sphere, educational and methodical support, educational process.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Afanas'ev V. G.* Nauchnoe upravlenie obshhestvom (opyt sistemnogo issledovaniya). — 2-e izd., dop. — M. : Politizdat, 1973. — 390 s.
2. *Glushakova O. V., Vajsberg Ya. A.* O sushhnosti, soderzhanii i sootnoshenii ponyatij «gosudarstvennoe upravlenie», «social'noe upravlenie», «publichnoe upravlenie» // *Sibirskaya finansovaya shkola*. — 2013. — № 6 (101). — S. 3—9.
3. *Polyakov S. B.* Diagnostika pravosoznaniya pravoprimenitelej : uchebnoe posobie. — Perm' : Perm. gos. nac. issled. un-t, 2017. — 357 s.
4. *Tolstik V. A., Azarxin A. V.* Nekotorye teoretiko-metodologicheskie problemy celepolaganiya v zakonodatel'stve // *Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii*. — 2010. — № 6 (76). — S. 72—75.