

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.192.11.079-089

П. Е. Спиридонов\*

## Публичное управление в период правового постмодернизма

**Аннотация.** Предметом исследования в данной работе являются особенности публичного управления в Российской Федерации. Цель исследования заключается в анализе сущностных характеристик управленческих отношений, складывающихся в современной системе публичного управления, а также особенностей ее построения. Констатируется наличие серьезных изменений в сфере управления государственными делами, в экономической и юридической сферах, которые привели к эволюции управления государством, а именно: переход от государственного к публичному управлению, когда к управлению государством и обществом привлекаются не только органы государственной власти, но и различные виды государственных и негосударственных органов и организаций, а также использование новых технологий. При этом делается предположение, что современное состояние права и государства можно назвать эпохой правового постмодернизма, которой свойственно возрастание роли дестабилизирующих факторов в обществе и государстве, что влечет за собой изменения в подходах к управлению государственными делами и механизму правового регулирования. Обращается внимание на то, что выстраивание только одного вида системы управления может повлечь за собой снижение эффективности поступательного развития государства, поэтому на разных временных промежутках или в кризисных условиях система публичного управления должна эффективно перестраиваться от иерархической (централизованной) к гетерархической (децентрализованной) и обратно, в том числе совмещая в себе в процессе перестроения элементы обеих систем публичного управления. Делается вывод о том, что система публичного управления в Российской Федерации должна иметь способность в короткий срок перестраиваться под резко меняющиеся внутренние и внешние факторы, поэтому она должна иметь сферический характер, а не пирамидальный. Автор также делает попытку уточнить виды управленческих отношений, входящих в предмет административно-правового регулирования.

**Ключевые слова:** правовой постмодернизм; публичное управление; государственное управление; субъекты публичного управления; централизация; децентрализация; управленческая пирамида; сферическая форма управления; управленческие отношения; предмет административно-правового регулирования.

**Для цитирования:** Спиридонов П. Е. Публичное управление в период правового постмодернизма // *Lex russica*. — 2022. — Т. 75. — № 11. — С. 79–89. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.192.11.079-089.

### Public Administration in the Time of Legal Postmodernism

**Pavel E. Spiridonov**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law, Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia Moskovskiy prosp., d. 149, St. Petersburg, Russia, 196105  
pavelspiridonov@rambler.ru

**Abstract.** The subject matter of this research is the peculiarities of public administration in the Russian Federation. The purpose of the study is to analyze the essential characteristics of managerial relations that develop in the modern system of public administration, as well as the features of its construction. It is stated that there are serious changes in government control, in the economic and legal spheres, which have led to the evolution of

© Спиридонов П. Е., 2022

\* Спиридонов Павел Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России имени Героя Российской Федерации генерала армии Е.Н. Зиничева  
Московский пр., д. 149, г. Санкт-Петербург, Россия, 196105  
pavelspiridonov@rambler.ru

state governance, namely: the transition from state to public administration, when not only state authorities, but also various types of state and non-state bodies and organizations are involved in the administration of the state and society, as well as the use of new technologies. At the same time, it is assumed that the current state of law and the state can be called the era of legal postmodernism, which is characterized by an increasing role of destabilizing factors in society and the state, which entails changes in approaches to the government control and the mechanism of legal regulation. The author draws attention to the fact that building only one type of management system can lead to a decrease in the effectiveness of the progressive development of the state. Therefore, at different periods or in crisis conditions, the public administration system should be rebuilt from hierarchical (centralized) to heterarchical (decentralized) and vice versa, including combining elements in the process of restructuring both systems of public administration. It is concluded that the system of public administration in the Russian Federation should have the ability to adapt to rapidly changing internal and external factors in a short time, therefore it should have a spherical character, not a pyramidal one. The author attempts to clarify the types of managerial relations included in the subject of administrative and legal regulation.

**Keywords:** legal postmodernism; public administration; government control; subjects of public administration; centralization; decentralization; management pyramid; spherical form of management; managerial relations; subject of administrative and legal regulation.

**Cite as:** Spiridonov PE. Publichnoe upravlenie v period pravovogo postmodernizma [Public Administration in the Time of Legal Postmodernism]. *Lex russica*. 2022;75(11):79-89. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.192.11.079-089. (In Russ., abstract in Eng.).

Первая четверть XXI в. предоставляет государствам большое количество вызовов — это и экономические кризисы, и ухудшение противоэпидемической ситуации, и различные внутригосударственные конфликты, и борьба за ресурсы. Все это оказывает влияние на развитие государства как в экономической, социальной, так и юридической сферах, а также на сохранение устойчивости государственных институтов в этих условиях. Такую устойчивость позволяет обеспечить качественное публичное управление государственными делами и разного рода общественными институтами. При этом субъекты публичного управления не могут не обращать внимание на системные и структурные изменения в различных областях и сферах публичного управления, происходящие в последнее время.

В 2017 г. была опубликована работа К. Шваба «Четвертая промышленная революция», в которой он попытался сделать прогноз развития человечества в результате воздействия на него четвертой промышленной революции, происходящей в настоящее время. Так, он отмечает: «Четвертая промышленная революция окажет фундаментальное воздействие на мировую экономику, которое будет иметь настолько далекоидущий и многогранный характер, что отделить один конкретный эффект от другого будет практически невозможно. Действительно, это затронет все крупные макро-

переменные: ВВП, инвестиции, потребление, занятость, торговлю, инфляцию и так далее»<sup>1</sup>. В условиях четвертой промышленной революции, по мнению К. Шваба, использование цифровых технологий может помочь «государственным администрациям» модернизировать свои структуры и функции, чтобы улучшить общую результативность, начиная от укрепления процессов электронного управления и вовлеченности в отношениях между правительством и гражданами. Власть под воздействием этой промышленной революции зачастую переходит от государства к негосударственным субъектам, а также от организованных учреждений к сетям с более свободным устройством. Особенность современного публичного управления заключается в том, что новые технологии, социальные группы и взаимодействия, которые ими обеспечиваются, позволяют практически кому угодно оказывать влияние на ситуацию и при этом такими способами, о которых невозможно было бы подумать еще несколько лет назад. Для обеспечения качественного управления в государстве, по мнению К. Шваба, следует создать нормативную и законодательную экосистему, которая позволит вырабатывать более устойчивые юридические структуры<sup>2</sup>.

Конечно, функционирование такого рода структур осуществляется на основании права и в соответствии с правом, которое тоже вынуждено меняться под воздействием вышепере-

<sup>1</sup> См.: Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Э, 2017. С. 43.

<sup>2</sup> См.: Шваб К. Указ. соч. С. 85–89.

численных факторов. В связи с этим профессор В. Н. Синюков отмечает, что в XXI в. новое право возникает не в крупных законодательных формах, а в системе и макроструктуре человеческих связей, так как любая инфраструктура становится нормативной, если в ней возникают элементы упорядоченности. При этом, в отличие от нормативных правовых актов, эти элементы находятся в самих правовых отношениях (например, реестр как технологическое и как правовое понятие). По мнению В. Н. Синюкова, правовой канон XXI в. — сложный комплекс организующих технико-социальных структур (платформ), которые стягивают социальное пространство: экономическое поведение, культурные образы и даже политическую практику. В. Н. Синюков делает интересный вывод о том, что такое право — явное отклонение от предыдущей истории и одновременно — ее снятие на высшем уровне развития, когда странность и необычность становятся нормой. В новом праве юридическая энергия продуцируется горизонтальными отношениями и ими же артикулируется, создавая грандиозную перспективу демократизации правообразования<sup>3</sup>. Полностью согласиться с таким утверждением профессора В. Н. Синюкова сложно, поскольку полагаем, что «такое право», которое в том числе «обслуживает» изменения, происходящие в настоящее время в сфере публичного управления, есть не отклонение, а его эволюционное развитие на новом историческом этапе. Конечно, развитие новых технологий оказывает сильное влияние не только на общество, но и на особенности управления им, но такие технологии не изменяют суть права или государства, а позволяют усовершенствовать, видоизменить различного рода правовые связи. Однако нельзя пройти мимо тех изменений, которые происходят в системе государственного управления, а именно перехода от государственного управления к публичному.

Если рассматривать состояние современного права и государства с постмодернистских позиций, то для них сейчас характерно повышение уровня дезорганизации, обусловленной дестабилизацией, происходящей в мире. Это ведет к тому, что и право, и государство могут

не успевать за изменениями, которые происходят в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах. В связи с этим встает вопрос об изменении подходов как к управлению государственными делами, так и в вопросах его правового регулирования. Государственное управление именно потому эволюционировало в публичное управление, что в сферу управления вынужденно вовлекаются не только государственные институты, но и общественные, ряд полномочий передается от государства органам местного самоуправления, создаются территории с особым статусом и системой управления.

Современная децентрализованная система публичного управления позволяет изменить систему прямых и обратных связей в Российской Федерации таким образом, чтобы команды, «доклады» об их выполнении, реакции граждан на эффективность принимаемых решений могли проходить разными путями. Например, они могут идти через посредников в виде органов публичной власти или напрямую, как это происходит при встречах главы государства со средствами массовой информации или населением.

Об изменении характеристик современного государственного управления пишет и Э. В. Талапина, указывая на множественность его субъектов, когда к управляющей стороне, помимо государственных органов, относятся и различные негосударственные субъекты, а к управляемой стороне — «не просто объекты воздействия», но и участники государственного управления (граждане, институты гражданского общества, бизнес-структуры). При этом между сторонами современных управленческих отношений возникают достаточные сложные взаимосвязи<sup>4</sup>.

Следует согласиться с профессором Б. В. Россинским, который, анализируя подходы к пониманию государственного управления, констатирует, что «старый узкий подход к системе государственного управления, когда она отождествлялась лишь с системой исполнительных и распорядительных органов, и присущая этому подходу терминология постепенно уходит в прошлое»<sup>5</sup>. Б. В. Россинский справедливо

<sup>3</sup> См.: Синюков В. Н. Право XX и XXI веков: преемственность и новизна // Lex russica. 2021. № 2. С. 19.

<sup>4</sup> См.: Талапина Э. В. Государственное управление в условиях цифровой экономики: правовой аспект // Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы : монография. М. : Юстиция, 2018. С. 41.

<sup>5</sup> См.: Россинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы : монография. М. : Норма: Инфра-М, 2020. С. 35.

отмечает, что в различных системах государственного управления задействованы различные управленческие структуры (органы государственной власти, прокуратуры, банковская система, иные государственные органы). Наличие таких структур в системе государственного управления способствует сохранению устойчивости всей системы и противодействует возможности ее разрушения, превращения в другую систему. Б. В. Россинский указывает также на то, что степень централизации и децентрализации государственного управления зависит от задач государства в конкретной ситуации, сложившейся экономической, социальной и политической обстановки, менталитета народа, исторического опыта и других обстоятельств, а насколько положительно или отрицательно централизация или децентрализация влияет на государственное управление — зависит от соответствующих характеристик системы управления и времени<sup>6</sup>.

В. П. Уманская отмечает, что сущность государственного управления характеризуется кругом субъектов, осуществляющих управление, и содержанием управляющего воздействия, а определение видов управляющего воздействия зависит от конкретных субъектов управления. Кроме того, работа органов судебной власти, как и деятельность органов исполнительной и законодательной власти, направлена на упорядочение и поддержание функционирования системы общественных отношений, которое реализуется благодаря целенаправленному управленческому воздействию, оформленному в виде управленческих решений<sup>7</sup>. Помимо этого, В. П. Уманская, комментируя поправки к Конституции Российской Федерации, отметила, что они показывают закономерную эволюцию развития государства, а основной блок поправок, имеющий наибольшее значение, касается сферы государственного управления и государственной власти (в том числе речь идет и о введении термина «публичная власть»), которые

создают предпосылки для дальнейшего развития Российской Федерации<sup>8</sup>.

Для эффективного публичного управления недостаточно поставить реальные и достижимые цели, правильно разработать программу действий по реализации плана, определить все необходимые для достижения целей средства и ресурсы, так как в случае совершения ошибки при постановке целей, разработки ошибочного плана действий, наличия непредвиденных обстоятельств и т.п. эффективность управленческой деятельности ее субъектов может быть сильно снижена<sup>9</sup>. Дело в том, что особенности управления государственными делами достигли такого состояния, что субъекты публичного управления не могут осуществлять его эффективно в условиях централизации. Связано это в первую очередь с большим потоком информации, который необходимо не просто переработать, но и правильно использовать, а также передать на другой уровень принятия административных решений. Причем время, затрачиваемое на эти действия, делает дальнейшую деятельность по осуществлению публичного управления в быстро меняющихся условиях бесполезной<sup>10</sup>.

В современном, постоянно меняющемся мире надо оперативно отслеживать изменения как внутренней, так и внешнеполитической обстановки, а для этого недостаточно быстро получать и обрабатывать информацию — очень важна скорость принятия административных решений, зависящая от скорости изменения обстановки. Скорость принятия конечного решения должна в целом соответствовать условиям, в которых функционируют все элементы государства. Очень быстрое принятие управленческого решения может иметь отрицательный эффект, как и медленное его принятие.

Таким образом, приведенные положения, касающиеся государственного управления, экономики, права, свидетельствуют о серьезных изменениях в разных сферах общественных

<sup>6</sup> См.: Россинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России... С. 31, 64.

<sup>7</sup> См.: Уманская В. П., Малеванова Ю. В. Государственное управление и государственная служба в современной России : монография. М. : Норма, 2020. С. 19.

<sup>8</sup> См.: Уманская В. П. Закономерная эволюция государства // URL: <https://iz.ru/1028488/viktoriiia-umanskaia/zakonomernaia-evoliutciia-gosudarstva> (дата обращения: 13.06.2022).

<sup>9</sup> См.: Мадера А. Г. Риски и шансы: неопределенность, прогнозирование и оценка. М. : Красанд, 2014. С. 127.

<sup>10</sup> См.: Варшавский В. И., Поспелов Д. А. Оркестр играет без дирижера: размышления об эволюции некоторых технических систем и управлении ими. М. : Либроком, 2009. С. 22.

отношений, в том числе и в сфере государственного (публичного) управления. Активное употребление в научной среде и в практической сфере терминов «публичная власть» «публичное управление» есть результат не только тех изменений, которые произошли в Конституции Российской Федерации, но и эволюции в сфере государственного управления, а также происходящей четвертой промышленной революции, когда к управлению государством и обществом привлекаются не только органы государственной власти, но и различные виды государственных и негосударственных органов и организаций, а также используются новые технологии. Таким образом, изменяется вся система государственного управления, и она становится системой публичного управления.

При этом управление системами общественного порядка остается, как и прежде, управлением людьми, коллективами людей, которое включает в себя подготовку и расстановку людей, координацию их функций, т.е. организацию их деятельности. Организация в этом случае как функция управления социальными процессами предполагает воздействие на сознание и поведение людей со стороны управленческих органов, а внешнее воздействие дополняется и сочетается с саморегулированием, управлением человеком самим собой<sup>11</sup>.

В публичном управлении можно выделить две противоположные системы управления. Одна является иерархической (рис. 1), другая — гетерархической (рис. 2). Напомним, что

в иерархической системе управления происходит вертикальное распределение подчиненности, когда нижестоящие звенья находятся в ведении или подчиняются вышестоящим звеньям. Все прямые и обратные связи между этими элементами проходят от одного звена к другому. Такая система достаточно устойчива в стабильных условиях, является «консервативной», число связей между участниками такой системы минимально<sup>12</sup>.

В случае, когда происходит усложнение управленческих функций, вызванное совершенствованием системы публичного управления, возникает необходимость частичного отказа от жесткой централизованной системы управления и выстраивания децентрализованных управленческих структур. Так создаются отдельные государственные органы, наделенные функциями по координации деятельности разных субъектов публичного управления (например, Государственный Совет Российской Федерации или Национальный антитеррористический комитет). Таким образом, система публичного управления начинает приобретать гетерархическую структуру, в которой присутствует большое количество горизонтальных связей между звеньями, где у участников больше автономности.

Выстраивание только одного вида системы управления рано или поздно повлечет за собой снижение эффективности поступательного развития государства. Полагаем, что на разных временных промежутках или в кризисных условиях



Рис. 1. Иерархическая система публичного управления

<sup>11</sup> См.: Афанасьев В. Г. Системность и общество М. : Ленанд, 2018. С. 234–235.

<sup>12</sup> См.: Хиценко В. Е. Самоорганизация: элементы теории и социальные приложения. М. : Комкнига, 2005. С. 117.



Рис. 2. Гетерархическая система публичного управления

система публичного управления должна эффективно перестраиваться от иерархической (централизованной) к гетерархической (децентрализованной) и обратно, в том числе совмещая в себе в процессе перестроения элементы обеих систем публичного управления. Исходя из этого такая система будет обладать более высокой адаптивностью к внешним и внутренним факторам, а следовательно, гибкостью.

В связи с этим следует привести высказывание Б. Джессопа: «Возможности реорганизации конкретных структур и стратегической переориентации сами зависят от структурно вписанной исторической избирательности... Со временем рефлексивно избираемые стратегии и тактики, совместно эволюционируя, порождают относительно стабильный порядок, но это также вполне может зависеть от некоторого ансамбля институциональных и пространственно-временных состояний, обеспечивающего стабильность ценой вытеснения проблем в другие места или откладывания их на будущее. Баланс сил также меняется вместе со сдвигами в стратегических областях экономики, государства и более широких социальных структур, а также с переменами в организации, стратегии и тактики конкретных сил»<sup>13</sup>.

Как справедливо отмечает Б. В. Россинский, для повышения эффективности управленческой деятельности таких сложных систем, как государство, используются централизованные и децентрализованные принципы управления либо их комбинации, когда выбранные принципы управления обуславливают «архитектонику» информационных каналов между центрами системы, ее подсистемами и элементами применительно к конкретной ситуации. Профессор Б. В. Россинский, ссылаясь в том числе и на мнение А. А. Богданова, отмечает такой недостаток полицентрической системы, как наличие дисфункции процессов координации, дезорганизованности и неустойчивости, а у централизации управления негативной стороной является невозможность центральных органов управления напрямую обмениваться информацией со всеми элементами системы, поэтому централизованные системы медленнее приспосабливаются к изменениям среды и слабее реагируют на новые потребности самой системы. В связи с наличием указанных недостатков Б. В. Россинский закономерно делает вывод о необходимости иного вида публичного управления — интегрального, в котором должны реализовываться концепции как централизации, так и децентрали-

<sup>13</sup> См.: Джессоп Б. Государство: прошлое, настоящее и будущее. М.: Дело РАНХиГС, 2019. С. 124.

зации<sup>14</sup>. В таком случае элементы системы будут обладать определенной автономностью в своей деятельности, а сама система публичного управления государством будет устойчива к неблагоприятным воздействиям, поскольку для системы публичного управления как вида мультиагентных систем характерна следующая структура:

- 1) операционный уровень, на котором осуществляется реализация действий (например, стабилизация движений по заданной траектории);
- 2) тактический уровень — осуществляется выбор действий (например, планирование действий как выбор траекторий или решение задач распределенной оптимизации), в том числе с учетом взаимодействия с другими агентами;
- 3) стратегический уровень отвечает за принятие решений, обучение и адаптивность поведения агентов, а также за кооперативность управления — согласованного решения набором агентов единой задачи;
- 4) концептуальный уровень, который соответствует принципам целеполагания<sup>15</sup>.

Исходя из вышеизложенного, необходимо уточнить управленческую модель государства, изображенную на рис. 2. По нашему мнению, в системе публичного управления необходимо отказаться от построения управленческой модели по принципу пирамиды в пользу реализации построения по принципу сферы (сфери-

ческая форма управления), когда такая система и элементы, составляющие такую сферическую форму, будут иметь структуру фрактала<sup>16</sup>. При этом фрактальная система публичного управления не является ризомой<sup>17</sup>. Более того, наоборот, будет ее противоположностью, поскольку она предполагает наличие элементов и связей между ними, а в некоторых случаях — структурированность и иерархичность элементов. Однако система публичного управления может обладать признаками ризоморфности посредством выстраивания многочисленных и разнообразных прямых и обратных управленческих связей между самими органами публичного управления, между органами публичного управления и гражданами и другими адресатами публичного управления.

Таким образом, система органов публичного управления должна состоять из самоподобных элементов (т.е. здесь используем фрактальную структуру) в сферической системе публичного управления. Тогда причинение вреда или уничтожение одного из элементов не несет какой-либо угрозы для всей системы публичного управления, поскольку она может вовремя перестроиться под новые условия, заменить недостающий элемент или наладить новые управленческие связи. При этом существующие элементы при отделении от основной системы могут функционировать самостоятельно. Система самоподобна. Сферическая система управления позволяет высшие органы публичного

<sup>14</sup> См. подробнее: *Россинский Б. В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем : монография. М. : Норма: Инфра-М, 2021. С. 57 ; *Он же.* Формирование публичной власти как реализация системного принципа ингрессии // *Административное право и процесс.* 2022. № 7. С. 6.

<sup>15</sup> См.: *Новиков Д. А., Чхартишвили А. Г.* Рефлексия и управление: математические модели. М. : Ленанд, 2022. С. 14–15.

<sup>16</sup> Под фракталом понимается естественный объект, обладающий свойством самоподобия, т.е. в точности или приближенно совпадающий со своей частью (см.: *Большая российская энциклопедия* : в 35 т. М. : Большая Российская энциклопедия, 2017. Т. 33. С. 530).

<sup>17</sup> Идею ризомы предложили в конце 1970-х — начале 1980-х гг. Ж. Делёз и Ф. Гваттари. Характеризуя ризому, Ф. Делёз и Ф. Гваттари отмечают, что она является множеством, сделана из линий — из линий сегментарности, стратификации как ее максимального измерения. В противоположность дереву ризома не объект воспроизводства: ни внешнего воспроизводства в качестве дерева-образа, ни внутреннего воспроизводства в качестве структуры-дерева. Ризома — это антигенеалогия. Это кратковременная память, или анти-память. Ризома действует благодаря вариации, экспансии, завоеванию, захвату, уколу. В противоположность графическому изображению, рисунку или фотографии, в противоположность калькам, ризома имеет дело с картой, которая должна быть произведена, сконструирована, всегда демонтируема, связуема, пересматриваема, модифицируема — в множественных входах и выходах со своими линиями ускользания. Если сравнивать ризому с центрированными (даже полицентрированными) системами с иерархической коммуникацией и предустановленными связями, то она является системой без руководящего органа, без организаторской памяти или центрального автомата (см.: *Делёз Ж., Гваттари Ф.* Тысяча плато: Капитализм и шизофрения. М. : Астрель, 2010. С. 11–21).

управления перенести с вершины пирамиды в центр сферы. Управленческие связи в таком случае будут идти не сверху вниз и обратно, а в разные стороны и будут иметь разные формы и виды. Следовательно, такая система будет более адаптивна, ведь ее элементы достаточно легко могут перестраиваться в любую форму организации: от жесткой централизованной управленческой пирамиды, где превалируют вертикальные связи, до сферической формы, где такие связи могут перестраиваться больше в горизонтальные и диагональные с высоким уровнем координационных отношений. На наш взгляд, система управления государством в современных условиях должна быть трансформером, который в разных условиях позволяет принять в короткий промежуток времени ту структуру, которая наиболее эффективна в сложившихся, но быстро меняющихся условиях (например, в одних условиях быть жестко централизованной или, наоборот, децентрализованной, а в других — принимать промежуточные варианты, сочетая в себе элементы обеих структур).

В связи с вышеизложенным полагаем, что *публичное управление*, как вид социального, представляет собой *основанное на законе и обязательное для исполнения организационно-властное влияние органов публичной власти и управления государства, адресованное государственным и негосударственным организациям, их должностным лицам, а также гражданам, предназначенное для достижения соответствующих публично значимых целей и задач*.

В свою очередь, административные отрасли права (административное право, административно-процессуальное право, административно-деликтное право) осуществляют, по сути, правовое обеспечение этих процессов, поэтому изменение одних факторов должно влечь за собой и изменение подходов к административно-правовому, административно-процессуальному, административно-деликтному регулированию. Современные публично-управленческие отношения еще более разнообразны и тем отличаются от управленческих отношений, которые исследовались в административном праве в XX в. Дело в том, что ранее в административном праве обращали внимание в основном на управленческие отношения, где основным субъектом были органы исполнительной власти и их органы, подразделения.

Сейчас, как уже отмечалось, система управления видоизменилась и в состав органов, осуществляющих публичное управление, включены не только органы исполнительной власти, но и государственные органы, не относящиеся к каким-либо ветвям государственной власти, некоммерческие организации (государственные и негосударственные), органы законодательной и судебной властей и другие, поэтому уже известные виды управленческих отношений, которые лежат в основе административно-правовых, административно-процессуальных и административно-деликтных отношений будут складываться:

- 1) между государственными органами, находящимися на различных организационно-правовых уровнях (например, между Координационным центром Правительства РФ и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; между федеральным министерством и находящейся в его ведении федеральной службой — Министерством финансов РФ и Федеральной налоговой службой, Федеральной таможенной службой);
- 2) между государственными органами и их структурными подразделениями;
- 3) между государственными органами, находящимися на одинаковом организационно-правовом уровне;
- 4) между государственными органами и не находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными и негосударственными организациями;
- 5) между государственными органами и гражданами;
- 6) между органами публичной власти и управления, относящимися к разным видам (например, между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления; между органами публичной власти субъекта Российской Федерации и органами публичной власти федеральной территории; между судом и органом исполнительной власти при рассмотрении административных дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений, и др.);
- 7) между организациями, которым делегированы публично-властные полномочия (например, некоммерческие организации), и иными участниками публично-властных отношений.

Как и раньше в государственном управлении, так и сейчас в публичном управлении — во

всех видах таких управленческих отношений — основным участником будет субъект, наделенный публично-властными полномочиями. Таким субъектом может быть как государственный, так и негосударственный орган (например, орган местного самоуправления), как государственные (например, государственная корпорация), так и негосударственные организации (например, саморегулируемая организация). Обратим внимание, что остается такой признак управленческих отношений, как отношения власти-подчинения. Даже при возникновении координационных, горизонтальных управленческих связей отношения власти-подчинения не исчезают. Они становятся более гибкими (такие отношения могут возникать между, например, Координационным центром Правительства РФ и федеральными органами исполнительной власти).

На основе изложенных позиций возможно скорректировать характеристику предмета административного права. Да, он остается достаточно разнообразным и охватывает следующие управленческие отношения:

- а) публично-властные отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия органов исполнительной власти;
- б) публично-властные отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности органов публичной власти и управления<sup>18</sup>;
- в) публично-властные отношения, в рамках которых реализуются задачи, функции и полномочия государственных органов, не входящих в систему органов государственной власти;
- г) публично-властные отношения, возникающие с участием органов публичной власти на федеральных территориях;
- д) публично-властные отношения, возникающие с участием органов местного самоуправления;
- е) публично-властные отношения, возникающие в процессе деятельности государственных и негосударственных организаций.

При этом следует подчеркнуть, что предмет административного права является основой понимания предметов правового регулирова-

ния административно-процессуального и административно-деликтного права, поскольку эти отрасли права «обслуживают» административное право. Например, административно-процессуальное право обеспечивает нормальное функционирование управленческих отношений между участниками публичного управления (по сути, это и есть прямые и обратные связи) и процессуализацию перечисленных выше управленческих отношений. Государство несет ответственность не только за результаты воздействия на различные виды общественных отношений в экономике, финансах, промышленной сфере, но и за нормальное функционирование связей, которые и обеспечивают не только такой результат, но и соблюдение прав и законных интересов граждан, общества, организаций, а также удовлетворение их потребностей. Отсюда следует, что разнообразие управленческих отношений, относящихся к предмету правового регулирования административного права, автоматически ведет к многообразию административно-процессуальных правоотношений (то же самое можно отметить в отношении административно-деликтных отношений, которые выходят за границы только лишь административной ответственности).

Таким образом, по результатам проведенного исследования можно прийти к следующим выводам.

Во-первых, современное состояние права и государства можно назвать эпохой правового постмодернизма, которой будет свойственно возрастание роли дестабилизирующих факторов в обществе и государстве, которые влекут за собой изменения в подходах к управлению государственными делами и механизму правового регулирования. Появляются новые формы упорядочения общественных отношений, в том числе посредством норм, вырабатываемых не государством, а, например, некоммерческими организациями, следовательно, в будущем может возрасти роль корпоративных норм, которые могут отражать публичный интерес.

Во-вторых, система государственного управления эволюционировала в систему публичного управления, где субъектами управления являются не только органы государственной власти, но и иные государственные и негосударствен-

<sup>18</sup> Такие отношения возникают не только во внутриорганизационной деятельности органов судебной власти, прокуратуры, Центрального банка РФ и др., но и органов законодательной власти (например, внутриорганизационная деятельность аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации).

ные органы, некоммерческие организации; создаются территории со специальной системой органов публичного управления. В системе публичного управления включаются также элементы искусственного интеллекта, которые способствуют увеличению скорости прохождения сигналов прямой и обратной связи между элементами системы публичного управления.

В-третьих, система публичного управления должна быть способна в короткий срок переорганизовываться, подстраиваться под резко меняющиеся внутренние и внешние факторы, поэтому она должна иметь сферический характер, а не

пирамидальный. В такой системе органы, отвечающие за стратегические и концептуальные управленческие решения, находятся в центре сферической системы управления.

В-четвертых, управленческие отношения, возникающие при осуществлении публичного управления, приобретают еще более разнообразный характер, что не может не отразиться на общественных отношениях, входящих в предмет правового регулирования как административного права, так и административно-процессуального и административно-деликтного права.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Афанасьев В. Г.* Системность и общество. — М. : Ленанд, 2018. — 368 с.
2. Большая российская энциклопедия : в 35 т. Т. 33. — М. : Большая российская энциклопедия, 2017. — 799 с.
3. *Варшавский В. И., Поспелов Д. А.* Оркестр играет без дирижера: размышления об эволюции некоторых технических систем и управлении ими. — М. : Либроком, 2009. — 224 с.
4. *Делёз Ж., Гваттари Ф.* Тысяча плато : Капитализм и шизофрения. — М. : Астрель, 2010. — 895 с.
5. *Джессоп Б.* Государство: прошлое, настоящее и будущее. — М. : Дело РАНХиГС, 2019. — 594 с.
6. *Мадера А. Г.* Риски и шансы: неопределенность, прогнозирование и оценка. — М. : Красанд, 2014. — 448 с.
7. *Новиков Д. А., Чхартишвили А. Г.* Рефлексия и управление: математические модели. — М. : Ленанд, 2022. — 416 с.
8. Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы : монография. — М. : Юстиция, 2018. — 306 с.
9. *Россинский Б. В.* Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы : монография. — М. : Норма: Инфра-М, 2020. — 168 с.
10. *Россинский Б. В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем : монография. — М. : Норма: Инфра-М, 2021. — 264 с.
11. *Россинский Б. В.* Формирование публичной власти как реализация системного принципа ингрессии // Административное право и процесс. — 2022. — № 7. — С. 4–8.
12. *Синюков В. Н.* Право XX и XXI веков: преемственность и новизна // Lex russica. — 2021. — № 2. — С. 9–20.
13. *Уманская В. П., Малеванова Ю. В.* Государственное управление и государственная служба в современной России : монография. — М. : Норма, 2020. — 176 с.
14. *Уманская В. П.* Закономерная эволюция государства // URL: <https://iz.ru/1028488/viktoriiia-umanskaia/zakonomenaia-evoliutiicia-gosudarstva> (дата обращения: 13.06.2022).
15. *Хиценко В. Е.* Самоорганизация: элементы теории и социальные приложения. — М. : Комкнига, 2005. — 224 с.
16. *Шваб К.* Четвертая промышленная революция. — М. : Э, 2017. — 208 с.

*Материал поступил в редакцию 18 августа 2022 г.*

### REFERENCES

1. Afanasev VG. Sistemnost i obshchestvo [Consistency and society]. Moscow: Lenand Publ., 2018. (In Russ.).
2. Bolshaya rossiyskaya entsiklopediya: v 35 t. [The Great Russian Encyclopedia: in 35 vols.]. Vol. 33. Moscow: Bolshaya rossiyskaya entsiklopediya Publ.; 2017. (In Russ.).
3. Varshavskiy VI, Pospelov DA. [Orkestr igraet bez dirizhera: razmyshleniya ob evolyutsii nekotorykh tekhnicheskikh sistem i upravlenii imi [The orchestra plays without a conductor: Reflections on the evolution of some technical systems and their administration]. Moscow: Librocom Publ.; 2009. (In Russ.).

4. Deleuze G, Guattari F. Tysyacha plato: Kapitalizm i shizofreniya [A Thousand of Plateaus: Capitalism and Schizophrenia]. Moscow: Astrel Publ.; 2010. (In Russ.).
5. Jessop B. Gosudarstvo: proshloe, nastoyashchee i budushchee [State: Past, present and future]. Moscow: Delo RNKHiGS; 2019. (In Russ.).
6. Madera AG. Riski i shansy: neopredelennost, prognozirovaniye i otsenka [Risks and chances: Uncertainty, forecasting and evaluation]. Moscow: Krasand Publ.; 2014. (In Russ.).
7. Novikov DA, Chkhartishvili AG. Refleksiya i upravlenie: matematicheskie modeli [Reflection and management: Mathematical models]. Moscow: Lenand Publ.; 2022. (In Russ.).
8. Pravovoe administrirovaniye v ekonomike. Aktualnyye problemy: monografiya [Legal administration in the economy. Current issues: A monograph]. Moscow: Yustitsiya Publ.; 2018. (In Russ.).
9. Rossinskiy BV. Administrativno-pravovyye aspekty gosudarstvennogo upravleniya v Rossii. Sistemnyye podkhody: monografiya [Administrative and legal aspects of public administration in Russia. System approaches: A monograph]. Moscow: Norma: Infra-M Publ.; 2020. (In Russ.).
10. Rossinskiy BV. Problemy gosudarstvennogo upravleniya s pozitsiy teorii sistem: monografiya [Problems of public administration from the standpoint of systems theory: A monograph]. Moscow: Norma: Infra-M Publ.; 2021. (In Russ.).
11. Rossinskiy BV. Formirovaniye publichnoy vlasti kak realizatsiya sistemnogo printsipa ingressii [The formation of public power as the implementation of the systemic principle of ingression]. *Administrativnoye pravo i protsess [Administrative Law and Procedure]*. 2022;7:4-6. (In Russ.).
12. Sinyukov VN. Pravo XX i XXI vekov: preemstvennost i novizna [Law of the 20th and 21st Centuries: Continuity and Novelty]. *Lex Russica*. 2021;74(2):9-20. (In Russ.).
13. Umanskaya VP, Malevanova YuV. Gosudarstvennoye upravleniye i gosudarstvennaya sluzhba v sovremennoy Rossii: monografiya. [Public administration and public service in modern Russia: A monograph]. Moscow: Norma Publ.; 2020. (In Russ.).
14. Umanskaya VP. Zakonomernaya evolyutsiya gosudarstva [The natural evolution of the state]. Available at: <https://iz.ru/1028488/viktoria-umanskaia/zakonomernaia-evoliutcia-gosudarstva> [cited June 13, 2022]. (In Russ.).
15. Khitsenko VE. Samoorganizatsiya: elementy teorii i sotsialnye prilozheniya [Self-organization: Elements of theory and social applications]. Moscow: Komniga Publ.; 2005. (In Russ.).
16. Schwab K. Chetvertaya promyshlennaya revolyutsiya [The fourth industrial revolution]. Moscow: E Publ.; 2017. (In Russ.).