

DOI: 10.17803/1729-5920.2025.228.11.096-109

Е. А. ГлуховСеверо-Западный институт
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации
г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

Дефекты механизма реагирования на происшествия и иные негативные явления руководителями органов публичной власти

Резюме. В статье анализируются вопросы законности и целесообразности привлечения государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за происшествия и другие негативные явления в сфере их ответственности. Автор с позиции организационной и правовой эффективности рассматривает основания для привлечения служащих к дисциплинарной ответственности, выявляет взаимосвязь между типовыми формулировками обязанностей публичных должностных лиц и происшествиями, иными негативными явлениями, динамикой роста показателей статистической отчетности негативного характера. Отмечается, что в ряде случаев имеет место объективное вменение служащим нарушения их обязанностей. В качестве причины приведенной дисфункции автор называет присущий каждому руководителю публичного органа власти элемент усмотрения, неразработанность в отечественном трудовом и административном праве вопросов адекватности и законности мер управляющего воздействия, а также корпоративную этику служащих органов власти. Порой для публичных должностных лиц расширение границ административного регламентирования превращается из средства управления общественными отношениями в самоцель. Для установления причин описанного дефекта управленческой деятельности исследуются исторические предпосылки и корпоративные стандарты поведения российского чиновничества, материалы судебной практики, данные социологических и психологических исследований.

Ключевые слова: государственное управление; органы публичной власти; дефекты управления; принятие решений; дисциплинарные взыскания; чиновник; правовое регулирование; объективное вменение; предупреждение происшествий; бюрократический подход; оценка деятельности

Для цитирования: Глухов Е. А. Дефекты механизма реагирования на происшествия и иные негативные явления руководителями органов публичной власти. *Lex russica*. 2025. Т. 78. № 11. С. 96–109. DOI: 10.17803/1729-5920.2025.228.11.096-109

Defects in the Mechanism of Heads of Public Authorities' Response to Incidents and other Negative Phenomena

Evgeny A. Glukhov

North-Western Institute

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА)

St. Petersburg, Russian Federation

Abstract. The paper analyzes the issues of legality and expediency of holding state and municipal employees disciplinarily liable for the occurrence of incidents and other negative phenomena within their area of responsibility. From the standpoint of organizational and legal effectiveness, the author examines the grounds for bringing employees to disciplinary responsibility, identifies the relationship between standard formulations of public officials' duties and the occurrence of incidents, other negative phenomena, and the dynamics of growth in negative statistical reporting indicators. It is noted that in some cases there is an objective imputation

© Глухов Е. А., 2025

where employees are held responsible for breaching their duties without proof of fault. The author identifies the following causes of this dysfunction: the element of discretion inherent in every public authority manager, the underdevelopment in Russian labor and administrative law of issues concerning the adequacy and legality of managerial measures, and the corporate ethics of government officials. Sometimes, for public officials, the expansion of the boundaries of administrative regulation turns from a means of managing public relations into an end in itself. To identify the causes of this defect in managerial activity, the study examines the historical prerequisites and corporate behavioral standards of the Russian bureaucracy, materials from judicial practice, and data from sociological and psychological research.

Keywords: public administration; public authorities; management defects; decision-making; disciplinary action; official; legal regulation; objective imputation; incident prevention; bureaucratic approach; performance evaluation

Cite as: Glukhov EA. Defects in the Mechanism of Heads of Public Authorities' Response to Incidents and other Negative Phenomena. *Lex russica*. 2025;78(11):96-109. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2025.228.11.096-109

Нам нужна эффективная и четкая технология разработки,
принятия и исполнения решений.

Ныне действующий порядок ориентирован
не столько на содержание, сколько — на форму.

В. В. Путин¹

Не требует специальных доказательств постулат, что эффективность функционирования любой государственной или муниципальной организации во многом определяется тем, насколько результативно она управляется, насколько рационально использует имеющиеся ресурсы субъект управления, насколько верно он определяет приоритеты управляющего воздействия. Поэтому вполне логично, что создание эффективной системы государственного управления уже множество раз было заявлено в качестве одной из главных целей разного рода и масштаба административных реформ, стартовавших как на общегосударственном уровне², так и в определенных отраслях экономики, народного хозяйства, промышленности, социальной и военной сферы.

Оценивать результаты подобных реформ не задача настоящей статьи; вместе с тем уже поверхностный анализ наступивших вследствие их осуществления преобразований свидетельствует о том, что практически всегда их авторы пытались оптимизировать структуру, управленческие связи и правоустанавливающие акты относительно компетенции органов публичного управления, стимулировать государственных служащих более качественно и в интересах общества выполнять функциональные обязанности.

Впрочем, создать идеальную, раз и навсегда зацементированную в нормах права систему государственного управления невозможно в принципе, поскольку даже правильно сконструированная и оптимально функционирующая управленческая система будет эффективной лишь до момента изменения параметров окружающей среды, т.е. до появления новых факторов, не охваченных замыслом создателей системы управления. А поскольку административно-управленческие отношения протекают в открытой социальной системе во взаимодействии с динамично развивающимся обществом и продуктами научно-технического процесса, то и эти отношения априори должны постоянно видоизменяться и трансформироваться. И всякий раз правовая регламентация должна как можно оперативнее реагировать на преобразования в социальной системе, на появление новых вызовов и противоречий.

Управление в самом общем виде заключается в сознательном и целенаправленном воздействии на людей, объекты и — через них — на процессы в интересах придания им желательных параметров функционирования и развития (характера, направленности, динамики и т.п.). Государственный аппарат воздействует на общественные отношения при помощи специальных юридических средств и методов.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 19.04.2002.

² См., например: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, утв. распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

Законодательство связывает процесс государственного управления с компетенцией органов государственной власти (п. 2 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³). Задачи и функции государственной деятельности делегируются органам государственной власти и управления и впоследствии реализуются в конкретных действиях органов и должностных лиц, ее осуществляющих⁴.

В управлении важны аналитические качества и оперативность принятия решений, определение приоритетов в затратах ресурсов по направлениям деятельности. Любое управление основано на получении и обработке информации, интерпретации ее нужным способом, разделении для различных исполнителей, планировании синергии. Власть в том и заключается, чтобы направлять поток отчетной и командной информации между различными уровнями иерархии своей структуры⁵.

Деятельность субъекта публичного управления непосредственно связана с упорядочением жизни общества, его безопасностью, а следовательно, и с умением предотвращать негативные явления в сфере своей компетенции, с оперативным принятием мер в качестве реакции на любые внештатные ситуации, отклоняющиеся от заданного алгоритма (плана) работы.

Естественно, в реальности даже в отлаженной системе практически всегда возможны сбои, вызванные как внешним воздействием, так и нарушением функционирования подчиненных должностных лиц. Важно отметить, что в любом случае ухудшение параметров функционирования субъекта управления возможно и вне зависимости от слаженности деятельности управляющей системы в целом, поскольку реалии жизни всегда богаче стандартных алгоритмов управления. Данное обстоятельство обусловлено вероятностным характером поведения объектов социальной среды, наличием у них интересов, несовпадающих с интересами субъекта управления, случайными процессами,

несвоевременностью и неполнотой обработки исходной информации, возможным противодействием и т.п.

В качестве примеров сбоя отлаженной работы можно привести лесные пожары, появление новых видов заболеваний, аварии на коммунальных сетях, совершение преступлений, межнациональные противоречия, дорожно-транспортные происшествия, травматизм, стихийные явления, поломки техники. Все указанные и ряд других негативных случаев происходят незапланированно, вне зависимости от желания курирующих данные процессы должностных лиц органов публичной власти. Но на все такого рода вредные явления в сфере своей ответственности органы власти должны реагировать, принимать меры к их ликвидации, минимизации последствий и недопущению подобного впредь.

Одновременно следует подчеркнуть, что органы публичной власти создаются, во-первых, исходя из тех направлений общественной жизни, регулирование которых они осуществляют. А во-вторых, публичные органы власти на всех уровнях предназначены именно для *эффективного* управления, способного приводить к требуемому результату лучшими путями, с учетом интересов общества, государства и конкретного взаимодействующего лица. И совершенно верно указывается в научной литературе, что реализация грамотного, обоснованного, своевременного управленческого решения позволяет, как правило, уменьшить проблему (сократить разрыв между реальным и должным состояниями объекта управления) до приемлемого уровня⁶.

По Г. Гегелю, управление и заключается прежде всего в формальном выполнении законов и их поддержании (в актуальном состоянии)⁷. В современном публичном управлении функция регламентации деятельности по-прежнему является одной из главных. Однако далеко не всегда обилие правовых актов относительно того или иного вопроса говорит о том, что та-

³ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

⁴ Тонков Е. Е. Модернизация юридических форм государственной деятельности : монография. М. : Юрлитинформ, 2011.

⁵ Фуссел К. Упраздните бюрократию в своей команде // Harvard Business Review — Россия. 2016. 21 июля.

⁶ Волков С. Д., Галузина С. М. Управленческое решение в организационной системе управления // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». 2016. № 2. С. 92–99.

⁷ Гегель Г. Философия истории // Сочинения. Т. 8. М., 1935.

кое регулирование действительно состоялось⁸, соответствует интересам общества и государства, направлено на устранение социального разногласия.

Кроме требования правового регулирования общественных отношений, государственное управление должно также соответствовать критерию эффективности. Часть 3 ст. 132 Конституции РФ также вводит понятие эффективной деятельности органов публичной власти в интересах населения.

Эффективное управление невозможно реализовать путем механического выполнения законов, регламентов и иных предписаний (такого рода деятельность способна осуществлять автоматизированная система по заранее разработанной программе, но подобные программы не способны адекватно реагировать на новые вызовы и даже предвидеть возможность их наступления). Поэтому вполне логично, что эффективное управление всегда содержит элементы творчества и усмотренческого распорядительства. То есть хорошее управление невозможно без мастерства управленческого аппарата; эффективная управленческая деятельность требует серьезной профессиональной подготовки, навыков, аналитического мышления, а порой и креативного, нестандартного подхода к возникшей проблеме. Естественно, все перечисленные положительные характеристики субъекта управления должны существовать в совокупности с надлежащим его обеспечением материальными, информационными, денежными, временными ресурсами, а также достаточными властными полномочиями.

Кроме всего прочего, для хорошего (надлежащего) управления требуется само желание государственного служащего работать не *pro forma*, а для пользы дела, с нацеленностью на положительный результат. Отсутствие данного желания и есть одно из существенных негативных качеств российского чиновничества⁹. По словам Д. А. Медведева, российские государственные служащие сильно отличаются от чиновников других стран. По его мнению, им

недостает заинтересованности, желания заниматься своим делом по велению сердца. «Даже если есть нормальный человек, который и взятки не берет, но у него тусклые глаза, ему (исполнение своих обязанностей. — Е. А.) не интересно»¹⁰. Полагаю, что мнение экс-президента России не устарело и на сегодняшний момент: в среде российского чиновничества и сегодня мало энтузиастов и довольно много тех, кто ощущает себя просто винтиком системы.

Не секрет, что обычный работник, получающий фиксированную заработную плату, не заинтересован в увеличении объема работы. Кроме того, неписанные правила корпоративной этики чиновничества имеют особенности: подразумевают запрет на вынос сора из избы, на бесосновательную огласку имеющихся проблем в прессе, на критику деятельности органов государственной власти и, наоборот, поощряют защиту чести мундира своего ведомства даже в довольно щекотливых и нелицеприятных ситуациях. Современный российский чиновник не стремится изменить мир, в обязательном порядке победить замеченное зло, устранить все выявленные недостатки в сфере своей деятельности. Скорее, напротив, изменение существующего уклада жизни, а тем более вмешательство в деятельность иных публичных органов власти (без личной заинтересованности), для обычного чиновника — моветон.

Следует отметить и достаточно нестабильный стиль труда большинства государственных служащих: объем работы чиновника находится в прямой взаимосвязи от чрезвычайных происшествий, появления новых потенциально опасных факторов, обращений сторонних лиц и иных непредвиденных обстоятельств. Например, если руководитель органа государственного управления передаст жалобу гражданина А. своему подчиненному, чиновнику Б., для предварительного рассмотрения и подготовки проекта ответа, то, соответственно, объем работы служащего Б. увеличится ровно на столько, сколько занимает выполнение данного задания. И без жалобы гражданина А. у чиновника Б. было бы больше свободного времени,

⁸ Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003.

⁹ Термин «чиновник» употребляется в значении «должностное лицо, занимающее невыборный пост в государственном, партийном, профсоюзном аппарате». В статье слово «чиновник» будет в основном использоваться по отношению к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности и должности гражданской и муниципальной службы категорий «руководители» и «специалисты».

¹⁰ Встреча Президента России Д. Медведева с молодыми учеными и предпринимателями в Сколково 29 октября 2011 г. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/13268> (дата обращения: 17.12.2024).

менее интенсивный характер работы при той же заработной плате.

Существует множество других причин, почему чиновник может не хотеть быть инициативным, тщательно и качественно выполнять работу. Сюда можно отнести обычное нежелание утруждать себя дополнительной нагрузкой, возможные конфликтные ситуации с коллегами из других подразделений (которые, вероятно, окажутся в чем-то виновными в ходе его разбирательства), субъективный приоритет других дел и обязанностей. Кроме всего прочего, следует принять во внимание и то, что в отличие от сферы бизнеса заработная плата среднестатистического чиновника чрезвычайно мало зависит от качества выполнения им своих обязанностей, объема труда, экономии средств бюджета и выдаваемого результата управленческой деятельности.

В материалах социологических исследований и научной литературе в качестве негативного признака публичной службы также указывается на смещение целевой установки служения российских чиновников: большинство из них предпочитают действовать в интересах своего начальника и корпоративных интересах ведомства, а не в государственных интересах и не в интересах взаимодействующих граждан¹¹. Абсолютное большинство респондентов социологических опросов обращают внимание на равнодушие российских чиновников к чужим проблемам¹².

Современные российские исследователи констатируют излишнюю зарегулированность организации работы на государственной службе, что приводит к главенству соблюдения формальных правил и процедур над содержательными результатами работы. Умение соблюдать процедуры и стандартные правила на госслужбе ценится выше, чем профессиональные навыки и компетенции¹³.

Действительно, во всех бюрократического типа структурах должностные лица (включая

технических исполнителей низшего уровня) скованы таким количеством установленных для них детализированных правил, инструкций и приказов, что нередко теряют представление о главной цели деятельности на замещаемой должности и о миссии учреждения.

Из-за преувеличения значимости стандартизированных процедур государственное учреждение утрачивает гибкость в отношениях с внешней средой: потенциальные получатели государственных услуг ощущают неадекватность реакции на свои запросы и требования, большая часть энергии и ресурсов должностных лиц расходуется на обеспечение собственной деятельности. Созданная в помощь руководителю делопроизводственная структура органа государственной власти легко вырождается в педантократию, а складывающаяся при подобном подходе рутина порождает формализм при принятии управленческих решений. Сам управленческий процесс, участие в выполнении заданного алгоритма становятся самодовлеющими, в итоге административное регламентирование из средства реализации функций органа публичной власти превращается в самоцель. Самодовлеющая организационная деятельность, осуществляемая без оглядки на цели органа власти, приводит к разбалансированности систем контроля и ответственности в государственном управлении¹⁴.

Совершенно верно отмечено, что во главу угла многими современными руководителями государственных структур ставится не общественно полезный результат их труда, а сам управленческий процесс как выполнение некоего ритуала. Управление рассматривается лишь как бюрократическое выполнение предписаний властных лиц, которые самим фактом занятия кресла уже все знают, умеют и понимают¹⁵. Ценностью для бюрократического типа руководителя выступают сам объем выполненной работы и соответствие действий

¹¹ Сидоренко И. Н. Современный российский чиновник: кто он, его роль в функционировании власти // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 3. С. 16–34.

¹² Шаповалова И. С. Портрет современного чиновника в контексте управления городскими трансформациями // Управление городом: теория и практика. 2019. № 1. С. 77–85.

¹³ Байтеряков С. В., Барышникова А. В., Копыток В. К., Филиппова А., Шубина Д. О. Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения / под ред. М. С. Шклярук. М. : Счетная палата РФ, Центр перспективных управленческих решений, 2021.

¹⁴ Понкин И. В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределенности, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. М. : Буки-Веди, 2016.

¹⁵ Атаманчук Г. В. Об особенностях профессионализма в управлении // Право и управление. XXI век. 2012. № 2. С. 56–61.

некоему шаблону, но отнюдь не достигнутый результат.

Широко известный исследователь иерархических организаций Лоуренс Питер, рассуждая о карьерном росте и достижении сотрудниками пределов своего развития, описывает стагнацию профессиональной компетенции руководителя, названную им «синдромом конечной остановки»¹⁶. Этот термин означает подмену активности подобного чиновника, ориентированной на результат, симуляцией бурной деятельности, изначально не направленной на достижение заданной полезной цели. Здесь работа чиновника осуществляется ради самого процесса, предписанный внутренними регламентами алгоритм действий возводится в культ, а достижение положительного эффекта от проделанного отходит на задний план.

Проиллюстрированная дисфункция довольно успешно приживается в системе отечественного государственного управления, где результат управленческого труда чиновника не измеряется в количественном или денежном выражении, трудно поддается адекватной оценке и, кроме того, большей частью скрыт от общественного контроля. Среднестатистическому чиновнику даже невыгодно быть экономным, так как он тратит деньги не своей компании, а бюджета, и при текущей экономии бюджетных средств ему могут выделить меньшую сумму на те же цели на следующий год.

Общественный контроль за работой чиновничьего аппарата в России интегрирован в систему действующего законодательства¹⁷, но реальных рычагов влияния граждане и общественные организации не получили. Они могут писать запросы в любые публичные органы власти, но те совсем не обязаны раскрывать в ответах всю информацию авторам запросов, ссылаясь на охраняемую законом тайну и незатрагивание поставленным вопросом прав адресата, либо отвечать вежливыми, наполненными обилием правовых норм отписками. Судя по публикациям СМИ, различного рода общественные советы, созданные при органах государственной власти, также не выявили су-

щественных управленческих дисфункций или иных нарушений в контролируемых структурах.

Если в советскую эпоху была опасность услышать фразу: «Партбилет на стол!», действовали партийный и народный контроль, «Комсомольский прожектор» и многие другие государственные и общественные структуры, принуждавшие к ответственности, то теперь ослабление контроля сверху и со стороны общественности привело к снижению ответственности, к росту безнаказанности чиновников за непродуманные и неадекватные ситуации решения. В результате бесконтрольности чиновники злоупотребляют полученной свободой действий¹⁸.

Вышеуказанные факторы в совокупности с неизжитой практикой непотизма и клановости в системе государственной службы приводят к широкой практике принятия неэффективных и неадекватных сложившимся потребностям решений публичных должностных лиц. И, что вызывает еще большую тревогу, к подобным решениям постепенно привыкают окружающие, они со временем становятся нормой управляющей деятельности.

В этом плане характерен пример судебной практики. Так, классный воспитатель суворовского училища ударил суворовца по затылку, явно нарушив закон и правила морали. По данному факту командованием было назначено административное расследование, собирались письменные объяснения, устанавливались обстоятельства происшедшего. По результатам расследования руководством училища было принято решение об увольнении другого воспитателя, который никого не бил, но всего лишь не доложил о том, что был очевидцем данного факта. При этом ударивший мальчика воспитатель уволен не был¹⁹. Две судебные инстанции при рассмотрении данного спора об увольнении не увидели в приведенном управленческом решении нарушения закона и неадекватности деянию.

Профессор Г. В. Атаманчук совершенно верно отмечает, что в управлении бывают случаи, когда проведение различных мероприятий по организации управляющей системы, подготов-

¹⁶ Hull R. The Peter Principle: Why Things Always Go Wrong. London : Profile Books, 2020.

¹⁷ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

¹⁸ Сидоренко И. Н. Указ. соч. С. 29.

¹⁹ Определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 15.02.2022 по делу № 88-185/2022 // URL: https://5kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=8193840&delo_id=2800001&new=2800001&text_number=1 (дата обращения: 09.12.2024).

ке и доведению управленческих решений, проверке вышестоящими нижестоящих органов и должностных лиц и информированию вторыми первых и т.п. автоматически выдается за средство усиления управляющих воздействий на общественную систему, управляемые объекты, тогда как на самом деле этого не происходит²⁰.

Поэтому стоит ли удивляться, что зачастую вместо плодотворного труда публичных должностных лиц происходит лишь симуляция, работа на показ либо не в нужном для дела направлении. Например, вместо ремонта поврежденных коммунальных сетей осваиваются бюджетные средства на увеличение всевозможных обеспечивающих и обслуживающих ЖКХ структур и их содержание. Вместо реального повышения качества медицинского обслуживания населения и организации производства медицинских препаратов чиновники тратят ресурсы на пиар-акции и рекламу здорового питания. Вместо реальной борьбы с преступностью и реализации профилактических мер вводятся так называемая палочная система отчетности в правоохранительных органах и система соревнований их линейных подразделений между собой, стимулирующая, в свою очередь, очковтирательство в докладах и борьбу за места при подведении итогов. Вместо искоренения причин происшествий при эксплуатации техники обязательно кто-то наказывается, о чем рапортуют и населению, и вверх по служебной иерархии как об успешном результате разбирательства происшествия либо иного негативного явления.

Остановимся более подробно на вопросе законности и целесообразности наказания вышестоящим чиновником нижестоящего за ухудшение результатов статистической отчетности либо возникновение происшествий, иных негативных явлений в зоне ответственности подчиненного. Зачастую наказание чиновника более низшего уровня является шаблонным решением для вышестоящего начальника, его стандартной реакцией на доклад о негативном явлении. Это своеобразный *modus operandi* — привычный способ выполнения определенной задачи чиновником более высокого уровня, что позволяет ему экономить силы и действовать

не раз проверенным, а потому и безопасным методом.

Применяемый вышестоящим руководством метод кнута может расцениваться как один из самых доступных и реализуемых способов стимулирования персонала, но результативным он может быть либо в кризисных ситуациях, либо в случае с действительно нерадивыми сотрудниками. В то же время указанный подход носит демотивирующий характер по отношению к подавляющему большинству рабочего коллектива²¹, приводит к атрофии гибкости мышления самого властного субъекта, деградации его способности адаптироваться к новым условиям и креативности при принятии управленческих решений.

В состоянии стресса и гнева, вызванного сообщением о возникшем в подчиненных структурах происшествии, происходит переход от размышлений к действию, от аналитических стратегий к импульсивным, немедленное подкрепление авторитета становится важнее, чем достижение долгосрочных целей. С помощью искусственно созданных стрессов и санкций администраторы повышают самооценку и добиваются беспрекословного повиновения. Они считают себя хорошими антикризисными менеджерами, оправдывая примитивные приемы экстренностью ситуации²².

В свою очередь, обязанность претерпевать негативные санкции здесь — это также шаблонное поведение, но уже подчиненного, обратная сторона должностного статуса наказуемого должностного лица. Подчиненный чиновник по корпоративным правилам должен страдать фактически за само занятие должности при одновременном условии наступления каких-либо негативных явлений, входящих в зону его ответственности. Наказание первично, оно подразумевается по умолчанию, поиск же реальных причин происшествия (иного негативного явления) вторичен, необязателен.

Получается, наказание подчиненного — наиболее простой и направленный на публику метод работы старшего начальника, под это финальное действие и подгоняется деятельность всевозможных комиссий и проверяющих, которые наверняка найдут ту обязанность, которую

²⁰ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник. М., 2010.

²¹ Румянцева И. А., Жернакова М. Б., Кротенко Т. Ю. Демотивация работника: факторы и причины возникновения // Экономические системы. 2021. Т. 14. № 2. С. 102–108.

²² Александров Ю. И., Сварник О. Е., Знаменская И. И. [и др.]. Регрессия как этап развития. М. : Институт психологии РАН, 2017. С. 79.

якобы недостаточно качественно выполнил назначенный для наказания чиновник. И не столь важно, что обязанности служащих обычно формулируются через начальную форму глагола (например, «знать», «принимать меры», «планировать»), т.е. как процесс, а не как достижение определенного полезного результата. В должностных инструкциях обычно прописано, чем должен заниматься тот или иной сотрудник, но не то, чего он должен добиться²³.

Вполне возможно, наказанный чиновник старался, стремился, принимал меры, выполнял свои обязанности, но не добился положительного результата: негативное событие в его сфере деятельности всё равно произошло. С точки зрения права государственный гражданский служащий может быть привлечен к дисциплинарной ответственности только за невыполнение либо за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей²⁴. Поэтому если свои обязанности чиновник реализовал в полном объеме, то правонарушения он не совершил, наказывать его не за что.

С точки же зрения корпоративной культуры чиновничества он назначен крайним, он должен быть по умолчанию виновен. Любое происшествие в зоне ответственности служащего трактуется как следствие ненадлежащего выполнения им своих обязанностей. Более того, по молчаливому договору в чиновничьей корпорации вместо постановки задачи подчиненному транслируется требование: «Сделай, чтобы всё было хорошо, или тебе будет плохо»²⁵.

Способствуют административному усмотрению и применению дисциплинарной власти со стороны вышестоящего начальника довольно размытые формулировки обязанностей государственных служащих, позволяющие при-

знавать виновными действиями всё, что свидетельствует о недостижении декларируемой цели. Приведенная методика работы, как ни странно, может коррелировать с законодательством о порядке прохождения государственной службы, поскольку в нем «отсутствует развернутая правовая регламентация рассмотрения материалов дисциплинарного дела руководителем»²⁶.

По словам Е. В. Печерской, дисфункции и девиации государственного управления, как правило, берут начало в структуре административных ценностей²⁷. Исторические корни подобной деформации и карательной направленности реакции на любое происшествие лежат еще в прошлых веках, когда любой представитель центральной власти отвечал за покой и порядок во вверенном заведении (местности). Средний образованный человек выработал ряд формул бытового поведения, которые заменяли ему и уложения о наказаниях, и другие законодательные и подзаконные акты: «Секут не по закону, а по обычаю»²⁸. А обычай предполагал наказание местного начальника за любое ухудшение положения дел в его ведомстве, вне зависимости от его в том вины. Поддержание порядка по умолчанию возлагалось на руководителей на местах, а любое нарушение порядка (рост преступности, жалобы населения и многое другое) априори считалось показателем низкого качества управления, свидетельствовало об их виновных действиях. Традиционно во всех бедах обязательно назначался виновный (в просторечье — «стрелочник»²⁹), на которого и выплескивались весь народный гнев и высочайшая немилость. И совсем не обязательно, чтобы наказан был действительно тот, кто проявил халатность или на самом деле виновен:

²³ Круглова Л. И. Правила эффективного делегирования // Руководитель строительной организации. 2010. № 9. С. 53–59.

²⁴ Статья 57 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

²⁵ Ковалева Т. Почему топ-менеджеры принимают неадекватные решения // Управление качеством. 2019. № 5. С. 64–69.

²⁶ Лещина Э. Л. Научно-теоретическая характеристика стадии рассмотрения дисциплинарного дела и принятия решения // Lex russica. 2022. Т. 75. № 8. С. 47–57.

²⁷ Печерская Е. В. Политические механизмы дисфункциональных проявлений государственной власти и управления в ходе административных реформ в Российской Федерации : дис. ... канд. полит. наук. Ростов-н/Д., 2016. С. 105.

²⁸ Егоров О. Г. Общество и право в литературном наследии М. Е. Салтыкова-Щедрина // Общество и право. 2012. № 3. С. 282–288.

²⁹ «Стрелочником» иронично называли низового исполнителя, на которого вышестоящее руководство перекладывало вину в произошедшей катастрофе.

зачастую сам поиск и показательное наказание причастных рассматриваются как полный комплекс предупредительной работы и наведения порядка.

Интересные примеры такого подхода можно найти в материалах военной истории. Так, после каждого неудачного сражения царской армии в русско-японской войне проводилось формальное следствие для разыскания виновных. Однако генерал Куропаткин (командующий русской армией) делал это не для того, чтобы добиться в дальнейшем успеха либо удалить из войск неспособных офицеров, а лишь с целью заготовить оправдательные документы для будущей истории³⁰.

Советскому наркому путей сообщения Л. М. Кагановичу приписывают знаковую фразу: «У каждой аварии есть имя, отчество и фамилия». Указанный принцип лег в основу расследований частых в ту пору аварий на железной дороге. Вопрос, на который должны были ответить следователи, теперь звучал не «почему возникли авария, происшествие?», а «кто виноват в том, что это произошло?». Какая бы ни случилась катастрофа, всегда находился человек, которого можно было привлечь за нее к ответственности. По замыслу «железного наркома», такой подход должен был повысить дисциплину и чувство ответственности среди служащих железных дорог, частично компенсировав утерю квалифицированных кадров, по которым прошли катком репрессии.

Принцип, выдвинутый Кагановичем, получил широкое распространение в системе государственной службы СССР. Он пришелся по нраву правящей бюрократии, поскольку заметно упрощал ей жизнь. После любой аварии теперь не надо было досконально исследовать ее причины, делать выводы, принимать меры, порой значительные, — достаточно лишь найти

и наказать «виноватого», желательно напоказ, чтобы другие поняли, что аварий лучше не допускать. Ведь куда проще наказать конкретного ответственного, тем самым демонстрируя еще и свою власть, чем детально выяснить реальные факторы, приведшие к аварии, и принять меры, исключающие их повторение³¹. Однако далеко не всегда местный руководитель действительно в силах принять подобные профилактические меры и не допустить возникновения новых происшествий, тем более своими силами.

Наказание по принципу «раз происшествие произошло, значит, кто-то из подчиненных что-то нарушил» представляет собой объективное вменение и противоречит принципу обязательности доказательства вины. Применяя его на практике, бюрократический аппарат уже привычно настроен обязательно отдать служащего определенного уровня на заклятие старшему начальству, если, конечно, у этого сотрудника нет покровителя на достаточно высоком уровне власти³². Но с таким же успехом можно назначить шамана ответственным за то, что долго нет дождя, и наказывать за нерадивое отношение к своим обязанностям³³.

Несмотря на заявления высокого уровня руководителей, так называемая палочная система по-прежнему не изжила себя, и российские чиновники всё еще часто оценивают подчиненных по динамике отчетных показателей и единичным происшествиям. Имеют место привлечение к дисциплинарной ответственности и увольнения руководителей на местах не за личные правонарушения, а за деяния подчиненных. В приказах о такого рода наказаниях указываются формулировки: «за рост количества нарушений законности со стороны подчиненных»³⁴, «отсутствие должного контроля за работой подчиненных, непринятие мер по профилактике правонарушений»³⁵, «отсутствие

³⁰ Мартынов Е. И. Из печального опыта русско-японской войны. СПб., 1906.

³¹ Музафаров А. Есть ли у аварии имя и фамилия? // URL: https://www.stoletie.ru/obschestvo/jest_li_u_avarii_ima_i_familija_2011-09-15.htm (дата обращения: 09.12.2024).

³² Ведяшкин С. В., Глухов Е. А. Патрон-клиентские отношения в системе органов публичной власти России // Вестник Томского государственного университета. Право. 2023. № 47. С. 35–57.

³³ Данакари Р. Р. Объективное вменение в практике советской политической юстиции // Юристы-Правоведъ. 2008. № 2. С. 92–95.

³⁴ Овчинников Н. А. О содержании административно-правового механизма обеспечения законности в системе МВД России // Административное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 33–38.

³⁵ См.: решение Тверского районного суда г. Москвы от 06.03.2017 № 2-522/2017 по иску Лазарева А. П. // URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/tverskoj/services/cases/civil> (дата обращения: 12.12.2024).

контроля за исполнением подчиненными административного законодательства»³⁶ и т.п.

Как писал классик, есть два способа разложить нацию, и один из них — это наказание невиновных. Показательное применение дисциплинарной власти, конечно, приносит бонусы самому карающему начальнику: его больше боятся, стремятся наладить с ним неформальные, в том числе и коррупционные, отношения, стараются не беспокоить по пустякам и т.п. Однако стоит еще раз подчеркнуть, что наказание подчиненного не исправляет проблему, если она системная, если ее происхождение обусловлено совокупностью многих факторов, как связанных с качеством работы наказанного сотрудника, так и нет. И поскольку энергия высокого начальника направлена именно на показательное наказание, то на анализ реальных причин возникшего негативного явления обычно ни желания, ни сил уже не хватает.

Полагаю, что любой руководитель органа власти должен обладать некоторой долей усмотрения, без которой его работа сводилась бы к механическому выполнению заданного для его должности алгоритма. Но это усмотрение должно быть разумным, целесообразным, направленным в русло реализации функций возглавляемой организации. Проблемой в этом плане является то, что если действия должностного лица можно обжаловать, т.е. проверить на соответствие закону, то их целесообразность, методика работы и достижение/недостижение общественно полезного результата оцениваются сугубо выборочно и субъективно, по усмотрению вышестоящего начальства.

Вследствие ежедневного выполнения одних и тех же управленческих функций у чиновника формируется стереотипное мышление, теряются навыки личностной рефлексии, происходит профессиональная деформация. Ярким проявлением профессиональной деформации у руководителей служит развивающаяся со временем работы ригидность поведения, мышления, ценностей и установок. Ответственность в принятии решений переходит в авторитарность, переоценку собственных возможностей, нетерпимость к критике, властность, потребность командовать, грубость, отсутствие стремления

учитывать чувства и интересы других, требование к безоговорочному подчинению, что в конечном итоге приводит к деспотизму³⁷.

Как ни парадоксально, при довольно жесткой регламентации процесса принятия управленческого решения на государственной службе его результат, выбор вектора деятельности отданы на откуп самому чиновнику. И если в некоторых сферах, например при предоставлении государственных услуг, административные регламенты описывают не только процедуру принятия решения, но и основания для вынесения положительного или отрицательного решения, то в сфере организации внутренней деятельности подобные механизмы не установлены. Да и в отличие от сферы государственных услуг свобода усмотрения у чиновника здесь гораздо шире, а вариантов решений может быть больше двух (отказать или удовлетворить). При этом алгоритм принятия управленческого решения, направленного на организацию внутренней деятельности, включая применение дисциплинарной власти, является абсолютно закрытым и даже не поддается контролю.

В результате, с одной стороны, служащие на местах абсолютно не защищены от произвола старшего начальника, который под эгидой наведения порядка имеет возможность наказать практически любого нижестоящего сотрудника даже за те случайные негативные последствия, которые не находятся в причинной связи с его поведением и реальными возможностями. С другой стороны, широчайшие полномочия руководителей в сфере внутренней деятельности в совокупности с отсутствием той силы, которая способна контролировать не только законность, но и целесообразность, адекватность принимаемых управленческих решений, способны привести как к произволу чиновников, так и к смещению фокуса в работе с главных на второстепенные целевые установки. При таком подходе во многих государственных учреждениях размываются механизмы выявления, анализа и ранжирования реальных и потенциальных проблем, определения приоритетов в их решении, оптимальных сроков, применяемых методов.

Вышеуказанные организационные дефекты публичного управления требуют научного

³⁶ См.: апелляционное определение Московского городского суда от 04.10.2017 по делу № 33-39551/2017 // URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/e2b1738c-51f4-42cea1a8-168225e12193> (дата обращения: 08.12.2024).

³⁷ Куприна О. А. Деформация в профессиональной деятельности // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». 2014. № 4. С. 347–349.

осмысления, а также выработки мер по оценке направленности управленческих решений и определения последствий их применения еще на ранних стадиях. Необходимо, чтобы не только государственные услуги оказывались качественно, но и государственные функции исполнялись с соблюдением требований господства права в рамках хорошего правления³⁸.

В теории права уже прочно сложилось мнение, что непосредственным предметом правового регулирования выступает прежде всего волевое поведение людей в тех или иных областях жизнедеятельности. Структура правового регулирования характеризуется способами и методами воздействия³⁹.

Профессор М. И. Еропкин определял формы управленческой (административной) деятельности как внешнее организационно-правовое выражение конкретных однородных действий аппарата государственного управления, совершаемых в целях практического осуществления поставленных перед ним задач. К видам форм ученый относил издание актов управления, совершение юридически значимых действий, проведение непосредственно-организационных мероприятий и материально-технические операции⁴⁰.

Правоприменение как одна из стадий правового регулирования связана с реализацией предписаний правовой нормы в целях упорядочения общественных отношений и приведения их к желаемым параметрам. Однако на практике смещение акцентов воздействия бюрократического стиля руководителями с общественно полезных целей на личные и корпоративные свидетельствует о дефекте в механизме реагирования аппарата публичной власти на внештатные ситуации.

Осуществление функций публичного управления — это не просто процесс по выполнению своих полномочий публичными должностными лицами, не только воздействие на объект управления, а именно целенаправленное воздействие, т.е. для достижения определенных общественно полезных целей. Эти цели обусловлены функциями возглавляемого должностным ли-

цом органа публичной власти. В подтверждение заявленного тезиса можно привести, например, п. 1.10 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти⁴¹, в соответствии с которым руководитель организует работу и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на данный публичный орган власти функций. Поэтому наказание подчиненного не должно становиться реакцией руководителя на любое происшествие: дисциплинарная практика является лишь одним из средств достижения главных, установленных нормативно при создании публичного органа власти целей его деятельности.

Правовая эффективность управленческих решений должна оцениваться степенью достижения правовых целей; в этом случае результативность выражается в организации порядка⁴², в предупреждении новых нарушений. И наказание подчиненного (при наличии его вины и причинно-следственной связи между его деянием и наступившими последствиями) может быть лишь средством достижения указанной значимой цели. Само по себе наказание или увольнение подчиненного вряд ли приведет к существенному улучшению ситуации в той сфере общественной жизни, которую курирует данный чиновник, без соответствующих изменений организационного и правового характера в сфере регулирования указанных правоотношений.

Подводя итог, полагаю, что деятельность руководителей органов публичной власти, их структурных подразделений должна оцениваться не только исходя из фактического состояния дел, но и с учетом прилагаемых данными руководителями усилий по достижению поставленных целей и промахов, эффективности принимаемых ими решений. Без установления прямой причинно-следственной связи между их деятельностью и наступившими вредными последствиями они не должны привлекаться к юридической ответственности. Вместе с тем оправданно отстранение чиновника от руководящей должности при использовании им неадекватных и неэффективных средств и методов управления и применении властных полномочий.

³⁸ *Кравец И. А.* «Господство права» и «благое управление» как конституционные ценности в публичной сфере и государственном управлении // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 38–58.

³⁹ *Алексеев С. С.* Общая теория права. Курс : в 2 т. Т. 1. М., 1981. С. 292–293.

⁴⁰ *Еропкин М. И.* Избранные научные труды. М. : Эксмо, 2010. С. 83.

⁴¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 06.06.2023) // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

⁴² *Макарченко М. А.* Теория организации и организационное поведение. СПб., 2008. С. 126.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Александров Ю. И., Сварник О. Е., Знаменская И. И., Колбенева М. Г., Арутюнова К. Р., Крылов А. К., Булава А. И. Регрессия как этап развития. М. : Институт психологии РАН, 2017. 191 с.
- Алексеев С. С. Общая теория права. Курс : в 2 т. Т. 1. М. : Юридическая литература, 1981. 360 с.
- Атаманчук Г. В. Об особенностях профессионализма в управлении // Право и управление. XXI век. 2012. № 2 (23). С. 56–61.
- Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник. М. : Университетская книга, 2010. 525 с.
- Байтеряков С. В., Барышникова А. В., Копыток В. К., Филиппова А., Шубина Д. О. Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения / под ред. М. С. Шклярук. М. : Счетная палата РФ, Центр перспективных управленческих решений, 2021. 118 с.
- Ведяшкин С. В., Глухов Е. А. Патрон-клиентские отношения в системе органов публичной власти России // Вестник Томского государственного университета. Право. 2023. № 47. С. 35–57.
- Волков С. Д., Галузина С. М. Управленческое решение в организационной системе управления // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». 2016. № 2. С. 92–99.
- Гегель Г. Философия истории // Сочинения. Т. 8. М., 1935. 470 с.
- Данакари Р. Р. Объективное вменение в практике советской политической юстиции // Юристы-Правоведы. 2008. № 2 (27). С. 92–95.
- Егоров О. Г. Общество и право в литературном наследии М. Е. Салтыкова-Щедрина // Общество и право. 2012. № 3 (40). С. 282–288.
- Еропкин М. И. Избранные научные труды. М. : Эксмо, 2010. 688 с.
- Ковалева Т. Почему топ-менеджеры принимают неадекватные решения // Управление качеством. 2019. № 5. С. 64–69.
- Кравец И. А. «Господство права» и «благое управление» как конституционные ценности в публичной сфере и государственном управлении // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 38–58.
- Круглова Л. И. Правила эффективного делегирования // Руководитель строительной организации. 2010. № 9. С. 53–59.
- Куприна О. А., Корецкая И. А. Деформация в профессиональной деятельности // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». 2014. № 4 (60). С. 347–349.
- Лещина Э. Л. Научно-теоретическая характеристика стадии рассмотрения дисциплинарного дела и принятия решения // Lex russica. 2022. Т. 75. № 8. С. 47–57.
- Макараченко М. А. Теория организации и организационное поведение : учеб. пособие. СПб. : СПбГУ-НИПТ, 2008. 163 с.
- Мартынов Е. И. Из печального опыта русско-японской войны. СПб. : Военная типография, 1906. 176 с.
- Музафаров А. Есть ли у аварии имя и фамилия? // URL: https://www.stoletie.ru/obschestvo/jest_li_u_avarii_ima_i_familija_2011-09-15.htm.
- Овчинников Н. А. О содержании административно-правового механизма обеспечения законности в системе МВД России // Административное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 33–38.
- Печерская Е. В. Политические механизмы дисфункциональных проявлений государственной власти и управления в ходе административных реформ в Российской Федерации : дис. ... канд. полит. наук. Ростов-н/Д, 2016. 167 с.
- Понкин И. В. Теория девиантологии государственного управления : Неопределенности, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС. М. : Буки-Веди, 2016. 250 с.
- Румянцева И. А., Жернакова М. Б., Кротенко Т. Ю. Демотивация работника: факторы и причины возникновения // Экономические системы. 2021. Т. 14. № 2. С. 102–108.
- Сидоренко И. Н. Современный российский чиновник: кто он, его роль в функционировании власти // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. № 3. С. 16–34.
- Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. 661 с.
- Тонков Е. Е. Модернизация юридических форм государственной деятельности : монография. М. : Юрлитинформ, 2011. 256 с.
- Фуссел К. Упраздните бюрократию в своей команде // Harvard Business Review — Россия. 2016. 21 июля.
- Шаповалова И. С. Портрет современного чиновника в контексте управления городскими трансформациями // Управление городом: теория и практика. 2019. № 1 (32). С. 77–85.
- Hull R. The Peter Principle: Why Things Always Go Wrong. London : Profile Books, 2020. 194 p.

REFERENCES

- Alekseev SS. General theory of law. Works in 2 volumes. Vol. 1. Moscow: Legal literature; 1981. (In Russ.).
- Alexandrov Yul, Svarnik OE, Znamenskaya II, Kolbeneva MG, Arutyunova KR, Krylov AK, Bulava AI. Regression as a stage of development. Moscow: Institute of Psychology of the Russian Academy of Sciences; 2017. (In Russ.).
- Atamanchuk GV. About the peculiarities of professionalism in management. *Pravo i upravlenie. XXI vek [Law and management. The 21st century]*. 2012;2(23):56-61. (In Russ.).
- Atamanchuk GV. Theory of government control: A textbook. Moscow: Universitetskaya kniga; 2010. (In Russ.).
- Bayteryakov SV, Baryshnikova AV, Kopyt VK, et al. Personnel policy in the civil service: Current problems and necessary changes. Ed. by Shklyaruk MS. Moscow: Accounts Chamber of the Russian Federation, Center for Advanced Management Solutions; 2021. (In Russ.).
- Danakari RR. Objective imputation in the practice of Soviet political justice. *Yurist-Pravoved*. 2008;2(27):92-95. (In Russ.).
- Egorov OG. Society and Law in the Literary Legacy of M.E. Saltykov-Shchedrin. *Obshchestvo i pravo*. 2012;3(40):282-288. (In Russ.).
- Eropkin MI. Selected scientific works. Moscow: Moscow: Eksmo; 2010. (In Russ.).
- Fussel K. Eliminate bureaucracy in your Team. *Harvard Business Review — Russia*. 2016. July 21. (In Russ.).
- Hegel G. Philosophy of History. Essays. Vol. 8. Moscow; 1935. (In Russ.).
- Hull R. The Peter Principle: Why Things Always Go Wrong. London: Profile Books; 2020.
- Kovaleva T. Why top managers make inappropriate decisions. *Upravlenie kachestvom*. 2019;5:64-69. (In Russ.).
- Kravets IA. «Rule of law» and «good governance» as constitutional values in the public sphere and public administration. *Zhurnal Rossiyskogo Prava [Journal of Russian Law]*. 2019;12:38-58. (In Russ.).
- Kruglova LI. Rules of effective delegation. *Rukovoditel stroitelnoy organizatsii*. 2010;9:53-59. (In Russ.).
- Kuprina OA, Koretskaya IA. Deformation in professional activity. *Uchenye zapiski Orlovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Gumanitarnye i socialnye nauki»*. 2014;4(60):347-349. (In Russ.).
- Leshchina EL. Scientific and theoretical characteristics of the stage of consideration of a disciplinary case and decision-making. *Lex russica*. 2022;75(8):47-57. (In Russ.).
- Makarchenko MA. Theory of organization and organizational behavior: A study guide. St. Petersburg: SPbGUNIPT; 2008. (In Russ.).
- Martynov EI. From the sad experience of the Russian-Japanese war. St. Petersburg: Voennaya tipografiya Publ.; 1906. (In Russ.).
- Muzafarov A. Does the accident have a first and last name? Available at: https://www.stoletie.ru/obshchestvo/jest_li_u_aviarii_ima_i_familija_2011-09-15.htm [Accessed 09.12.2024]. (In Russ.).
- Ovchinnikov NA. On the content of the administrative and legal mechanism for ensuring legality in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia. *Administrativnoe i municipalnoe pravo*. 2011;11:33-38. (In Russ.).
- Pecherskaya EV. Political mechanisms of dysfunctional manifestations of state power and management in the course of administrative reforms in the Russian Federation. Cand. Diss. (Political Sciences). Rostov on Don; 2016. (In Russ.).
- Ponkin IV. Theory of deviantology of public administration: Uncertainties, risks, defects, dysfunctions and failures in public administration. IGSU RANHiGS. Moscow: Buki-Vedi Publ.; 2016. (In Russ.).
- Rumyantseva IA, Zhernakova MB, Krotenko TYu. Employee demotivation: Factors and causes. *Ekinomicheskie sistemy*. 2021;14(2):102-108. (In Russ.).
- Shapovalova IS. Portrait of a modern official in the context of urban transformation management. *Upravlenie gorodom: teoriya i praktika*. 2019;1(32):77-85. (In Russ.).
- Sidorenko IN. Modern Russian official: Who is he, and his role in the functioning of government. *Gosudarstvennoe i municipalnoe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS*. 2010;3:16-34. (In Russ.).
- Sorokin VD. Legal regulation: Subject, method, process (macro level). St. Petersburg; 2003. (In Russ.).
- Tonkov EE. Modernization of legal forms of state activity: A monograph. Moscow: Yurlitinform; 2011. (In Russ.).
- Vedyashkin SV, Glukhov EA. Patron client relations in the system of public authorities in Russia. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo [Tomsk State University Journal. Law]*. 2023;47:35-57. (In Russ.).
- Volkov SD, Galuzina SM. Managerial decision in the organizational management system. *Nauchny zhurnal NIU ITMO. Seriya «Ekonomika i ekologicheskij menedzhment»*. 2016;2:92-99. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Глухов Евгений Александрович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
д. 57/43, Средний пр. В. О., г. Санкт-Петербург 199178, Российская Федерация
evgenijgluhov@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Evgeny A. Glukhov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, North-Western Institute of Management (Branch), the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), St. Petersburg, Russian Federation
evgenijgluhov@yandex.ru

Материал поступил в редакцию 21 декабря 2024 г.

Статья получена после рецензирования 20 января 2025 г.

Принята к печати 15 октября 2025 г.

Received 21.12.2024.

Revised 20.01.2025.

Accepted 15.10.2025.