

## КОНЦЕПЦИЯ СЛОЖНЫХ МОДЕЛЕЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Кашуро Ольга Александровна,**  
аспирант Института государственной службы и  
управления Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы при  
Президенте Российской Федерации

**Резюме:** Статья посвящена исследованию сложных форм и моделей децентрализации в государственном управлении. За эмпирическую основу автор взяла опыт государственного управления в сфере спорта в Индии. В статье представлены авторские модели государственного управления: поуровнево-диссоциированная, поуровнево-консоциированная (контаминационная), полисубъектная внутриуровневая и моносубъектная внутриуровневая.

**Ключевые слова:** децентрализация публичного управления, модели децентрализации публичного управления, поуровнево-консоциированная (контаминационная) модель государственного управления, полисубъектная внутриуровневая модель государственного управления, моносубъектная внутриуровневая модель государственного управления.

## CONCEPT OF COMPLEX MODELS OF DECENTRALIZATION OF GOVERNMENT MANAGEMENT

**Kashuro Olga Alexandrovna,**  
Institute of Civil Service and Management of the  
Russian Academy of National Economy and Public  
Administration under the President of the Russian  
Federation

**Abstract:** The article is devoted to the study of complex forms and models of decentralization in public administration. For the empirical basis, the author took the experience of public administration in the field of sports in India. The author's models of state management are presented in the article: level-dissociated, level-consonant (contamination), poly-subject intra-level and mono-subject intra-level.

**Key words:** decentralization of public administration, models of decentralization of public administration, level-dissociated model of public administration, level-consonant (contamination) model of public administration, poly-subject intra-level model of public administration, mono-subject intra-level model of public administration.

## Введение: понятие и значение децентрализации государственного управления

По мнению И.Н. Барцица, «новая управленческая ситуация и парадигма управления обуславливают необходимость глубокой концептуальной разработки новых организационных принципов структурирования: дополнение принципов организации единого управляющего центра **принципами децентрализации**, автономизации функциональных структур и возложение на эти структуры социальной и юридической ответственности за самостоятельность действий»<sup>1</sup>.

Названный подход позволяет существенно минимизировать (вплоть до исключения) дисбалансы, дисфункции и дефекты государственного управления<sup>2</sup>, в том числе – дефекты правового обеспечения государственного управления<sup>3</sup>.

Согласно И.В. Понкину, **децентрализация публичного управления как принцип организации и функционирования публичной власти в юридическом пространстве** представляет собой императив или возможность, а также топологию (логику):

1) распределения, разграничения и интерреляции публично-властной (политической, административной, фискальной и др.) компетенции и связанной с нею ответственности в рамках публичного сектора по уровням и сегментам публичной власти – между высшим (центральным, федеральным, национальным) уровнем государственной власти, региональным (субнациональным) уровнем государственной власти и местным уровнем государственной власти – с акцентом на передачу компетенции на иерархически более низкие уровни, а также между государственной властью и местным самоуправлением (принцип вертикальной децентрализации), с соответствующим ресурсным обеспечением таких действий;

2) распределения, разграничения и интерреляции публично-властной компетенции (политической, административной, фискальной и др.) и связанной с нею ответственности в рамках публичного сектора «по горизонтали» – между органами публичной власти, органами публичного управления (принцип горизонтальной децентрализации);

3) делегирования отдельных публично-властных и сопряжённых с ними полномочий автономным и квазиавтономным государственным (в том числе – государственно-частным) организациям, а также государственно-общественным и автономным организациям частного сектора (данный подход более присущ «новой» модели публичного управления)<sup>4</sup>.

Согласно И.В. Понкину, децентрализация публичного управления как его метод, представляет собой топологию (логику, маршрутизацию) и алгоритмизацию распределения, разграничения и интерреляции публично-властной компетенции и сопряжённой с нею ответственности и связанную с этим находящуюся в структурно-функциональных упорядочении и единстве совокупность юридически урегулированных способов (приёмов, алгоритмов) и процедур обязательных и/или возможных административно-распорядительных, организационных и иных действий органов и должностных лиц публичной администрации, посредством которой [совокупности] осуществляются публичное управление и публичная политика, а также

<sup>1</sup> Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с. – С. 330.

<sup>2</sup> Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисловие А.Б. Зеленцова. – М.: Буки-Веди, 2016.

<sup>3</sup> Понкин И.В. Дефекты нормативного правового регулирования // Право и образование. – 2016. – № 7. – С. 4–15.

<sup>4</sup> Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: Лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – М.: Буки-Веди, 2016. – 252 с. – С. 97–98. Понкин И.В. Теория государственного управления: децентрализация публичной администрации // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 28–33.

способов (приёмов, алгоритмов) и процедур принятия соответствующих управленческих решений<sup>5</sup>.

В условиях новой модели государственного управления<sup>6</sup> актуализируются потребности в новых, существенно усложненных, формах децентрализации государственной власти и государственного управления.

### Одна из отправных точек в исследовании: идеи Мортон Гродзинса

Концепции «мраморного пирога» (marble cake) и «слоёного пирога» (layer cake) авторство американского политолога Мортон Гродзинса (1917–1964) образно описывали сложные и многообразные отношения между частями единого целого (в федерализме) – в политологическом (не юридическом) разрезе (контексте и дискурсе)<sup>7</sup>.

Введённая Мортон Гродзинсом метафора «мраморный пирог» (синоним в его концепции – «кооперативный федерализм») отражает тот факт (наблюдение факта), что федеральный уровень и субъектовый уровень государственной власти (М. Гродзинс пишет о США, но эта модель может быть экстраполирована на другие государства) весьма переплетены и взаимозависимы, преследуют в основном одни и те же цели, «не являются противниками», а отношения между уровнями является гораздо более сложным понятием, чем просто «централизация против децентрализации»<sup>8</sup>.

### Эмпирическая основа исследования и авторские результаты научных исследований

За эмпирическую основу нами был взят весьма уникальный и обширный опыт административно-правового обеспечения и реализации государственного управления в сфере спорта в Индии<sup>9</sup>.

Существенно развивая идею Мортон Гродзинса, мы предлагаем несколько авторских концептов (научный руководитель – д.ю.н., проф. И.В. Понкин), отражающих особенности двух сложных моделей децентрализации государственного управления.

<sup>5</sup> Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: Лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – М.: Буки-Веди, 2016. – 252 с. – С. 98.

<sup>6</sup> Понкин И.В. Концепт «новой модели» публичного управления // Право и образование. – 2013. – № 12. – С. 55–70.

<sup>7</sup> Grodzins M. Federal system // <<http://www.mayfieldschools.org/Downloads/TheFederalSystem.pdf>>; Murray S.O. The rights of research assistants and the rhetoric of political suppression: morton grodzins and the and resettlement study university of california japanese-american evacuation//Journal of the History of the Behavioral Sciences. – 1991. – Vol. 27. – P. 130–156. Cohen J., Grodzins M. How much economic sharing in american federalism?// The American political science review. – 1963. – Vol. LVII. – P. 5–23.

<sup>8</sup> Cooperative or «Marble Cake» Federalism // <[http://www.openlearningworld.com/US\\_Citizenship/15s7.htm](http://www.openlearningworld.com/US_Citizenship/15s7.htm)>. Some Wisdom on Federal-State Relations // <<https://theamericanpartnership.com/2011/03/09/some-wisdom-on-federal-state-relations/>>. – 09.03.2011.

Grodzins M. Federal system // <<http://www.mayfieldschools.org/Downloads/TheFederalSystem.pdf>>;Murray S.O. The rights of research assistants and the rhetoric of political suppression: morton grodzins and the and resettlement study university of california japanese-american evacuation//Journal of the History of the Behavioral Sciences. – 1991. – Vol. 27. – P. 130–156. Cohen J., Grodzins M. How much economic sharing in american federalism?// The American political science review. – 1963. – Vol. LVII. – P. 5–23.

<sup>9</sup> Кашуро О.А. Государственное управление в сфере спорта в Индии / Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России; Национальное объединение спортивных юристов Российской Федерации. – М., 2017. – 147 с. Kashuro O.A. The features of legal regulation and public administration in the sports sphere in India // e-Lex Sportiva Journal. – 2017. – Vol. IV. – Issue 1–2. – P. 128–134.

Мы разработали и выстроили следующие авторские модели (и группы моделей) децентрализации государственного управления.

**Концепт поуровнево-консоциированной (контаминационной) модели государственного управления** – управленческая парадигма, отражающая модель (включая совокупность управленческих подходов, стратегий и технологий) гетерогенной «вертикальной» децентрализации системы органов государственного управления и процесса государственного управления (преимущественно в крупных по территории федеративных государствах), характеризуемую следующими существенными признаками:

- наличие определенной энтропийной свободы в распределении, делегировании и сопряжении («слиянии») компетенций;
- синергетическое сопряжение управленческих потенциалов различных уровней государственного управления через создание условий их интегральной взаимной дополнителности, комплементарности (взаимной дополняемости, достраиваемости друг друга до единого целого) с размыванием («размораживанием») жёстких границ (в отличие от поуровнево-диссоциированной модели) по-уровневой распределённости государственно-управленческой (политической, административной, фискальной и др.) компетенции и связанной с нею ответственности в рамках публичного сектора по уровням государственной власти (федеральному и субъектовому уровням, нескольким местным уровням), а также с обеспечением солидарной или субсидиарной (а не бюрократическо-автономной) государственно-управленческой компетенции по ряду сегментов предметно-объектной области государственного управления;
- высокие (по субъектам федеративного государства) системно-субъектовая множественность, многомерность и полиморфизм (разнообразие форм) государственно-общественных и частных структур (субъектов управления), которым делегированы отдельные государственно-властные (государственно-управленческие) полномочия, с синергетическим сопряжением управленческих потенциалов таких структур с управленческими потенциалами различных уровней государственного управления через создание условий их комплементарности;
- значительная казуальная (по-разовая, ситуативная, ситуационно-ориентированная) полисценарная детерминация и мобильность в оперативном изменении векторов и обеспечении полилатеральности (от гр. poly – множество + лат. lateris – грань, сторона) интерреляций (в том числе иерархичности – доминант ответственности) между уровнями государственного управления (и их элементами), оперативная адаптируемость этих интерреляций к быстро изменяющимся условиям предметно-объектной области государственного управления и окружающей среды, в том числе через управляемую компетентностную контаминацию (смешение);
- активность задействования и полиморфность реординационных отношений, оперативность и многомерная вариативность в соответствующем перераспределении компетенций между вышеуказанными элементами системы управления (рационально перемещающиеся центры управления).

Поуровнево-консоциированная (контаминационная) модель государственного управления проще всего расписывается в привязке к конкретным примерам через обращение к концепту проектно-ориентированного государственного управления.

И.В. Понкин дает следующее определение: **проектно-ориентированное государственное управление** – это концепт (философско-ценностные и нормативные основания, стратегия и топология (логика), соответствующие им методы и инструменты) публичного управления и основанный на нём цикл публичного управления, предполагающий:

– интегрированное задействование концептов (и связанных с ними технологий) т.н. финитного государственного управления (англ. – «*fixed-time control*»), цель которого заключается в переводе объекта управления из заданного начального состояния в заданное конечное состояние за ограниченное время<sup>10</sup>, риск-ориентированного государственного управления<sup>11</sup> и государственного управления по результатам<sup>12</sup>;

– отход от некоторых стандартов (делающих процесс государственного управления более ригидным и препятствующих в конкретном случае достижению целей государственного управления) с задействованием линеек инструментов государственного управления «более тонкой настройки», целевым образом разработанных или отобранных под данный конкретный проект (обеспечение «повышенной гибкости» в государственном управлении);

– мега-процесс публичного управления декомпозируется на дискретные автономные проекты (в том числе мега-проекты, например, национальные проекты середины 2000-х гг.) и блоки (совокупности) связанных проектов (в том числе обладающих свойством преемственности), надлежашая организация и реализация которых (в русле реализуемой стратегии) позиционируются инструментальными целями публичного управления (и его аттрактивной «сердцевиной»);

– функционально-структурная логистика публичного управления подчинена императивам и логике проектирования, организации и реализации проектов, акцентирована на таких проектах, в том числе на обеспечении оптимальных интерреляций между проектами<sup>13</sup>.

Далее. Согласно нашей авторской концепции, **концепт поуровнево-диссоциированной модели государственного управления** – управленческая парадигма, отражающая модель (включая совокупность управленческих подходов, стратегий и технологий) гетерогенной «вертикальной» децентрализации системы органов государственного управления и процесса государственного управления (преимущественно в крупных по территории федеративных государствах), характеризующую следующими существенными признаками:

– выраженность уровней государственного управления и интерполирование компетенций органов государственного управления по этим уровням;

– при наличии правовых возможностей делегировать отдельные властные полномочия (пакеты полномочий) с уровня на уровень, такая возможность все же достаточно затруднена;

– выраженная и принципиально отстаиваемая самостоятельность уровней государственного управления в ущерб консоциативности.

**По основанию наличия одного или более ведущих уполномоченных субъектов государственного управления в рамках одного уровня такого управления (центральный (федеральный) или же региональный (субъектовый)),** согласно нашей концепции, обоснованно выделять также следующие модели децентрализации государственного управления:

– **полисубъектная внутриуровневая модель** государственного управления (с гетерогенностью правовых статусов субъектов управления);

<sup>10</sup> Сборник рекомендуемых терминов. Вып. 107: Теория управления / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии. – М., 1984.

<sup>11</sup> Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисловие А.Б. Зеленцова. – М.: Буки-Веди, 2016.

<sup>12</sup> Понкин И.В. Концепт публичного управления по результатам // Право и образование. – 2014. – № 4. – С. 85–92.

<sup>13</sup> См.: Понкин И.В. К вопросу о проектно-ориентированном государственном управлении // Право и образование. – 2017. – № 1. – С. 89–97. Понкин И.В. Теория государственного управления: Учебник / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – М.: Буки-Веди, 2017.

– **моносубъектная внутриуровневая модель** государственного управления.

Надо сказать, что полисубъектная внутриуровневая модель государственного управления известна и России (трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти с 2004 года – министерством, служба и агентство), а также Франции и ряда других государств мира, но описана она недостаточно.

### **Некоторые научные результаты, касающиеся собственно индийского опыта**

Особенностями государственного управления спортом в Индии на региональном уровне (уровне штатов и союзных территорий) является наличие (помимо органов исполнительной власти в сфере спорта; обычно это – Министерство или Департамент по делам спорта и молодежи) таких органов (не во всех штатах), как советы по вопросам спорта штатов и/или специально учреждаемые правительствами штатов или администрациями союзных территорий автономные организации («Sports Authority»). Причем анализ функционала и полномочий вышеуказанных органов управления спортом (прежде всего – советов и автономных органов) выявляет широкую их полиморфность – разнообразие их статуса, меры жесткости их встроенности в систему органов государственной власти и соподчинённости (или, напротив, их автономности<sup>14</sup>). И именно этим определяется уникальность и, в силу этого, научная ценность опыта Индии в рассматриваемой сфере.

Соответственно, в современной Индии, согласно нашей концепции, реализована **поуровнево-консоциированная (контаминационная) модель** и, одновременно **полисубъектная внутриуровневая модель** государственного управления (с гетерогенностью правовых статусов субъектов управления) в сфере спорта, вышеописанные признаки которой всецело экстраполируются на индийский опыт государственного управления в сфере спорта. Соответственно, в современной Индии реализована **гетерогенная регулятивно-распределённая система правового обеспечения государственного управления** в сфере спорта, характеризующаяся:

– отсутствием полномасштабного профильного регулирования на федеральном уровне, многообразием и существенным разнообразием подходов в регулировании спорта на уровне штатов;

– значительной гетерогенностью (вплоть до противоречивости) подходов в правовом обеспечении государственного управления в сфере спорта на уровне штатов и союзных территорий Индии.

Авторские концепты выше представленных моделей прошли некоторую апробацию в ходе переписки автора настоящего исследования с органами государственного управления в сфере спорта штатов Индии, а также с аппаратом Дж. Суласубраманиана (G. Balasubramanian) Посольства Индии в Москве.

<sup>14</sup> Об автономности см.: *Понкина А.И.* Автономность спорта: Теоретико-правовое исследование. – М., 2013. – 102 с. *Понкина А.И.* Государственное управление и автономная институализация в области спорта. – М., 2013. – 143 с. *Понкина А.И.* Теоретико-правовые основы интерпретации автономности спорта // *Право и образование.* – 2013. – № 3. – С. 69–78. *Понкина А.И.* Автономность, автономная институализация и автономные нормативные системы с точки зрения права // *Право и образование.* – 2013. – № 4. – С. 158–167. *Понкина А.И., Понкин И.В.* К вопросу о понятии и особенностях автономного внеправового нормативного порядка в области спорта // *Вестник Пермского Университета. Сер. «Юридич. науки».* – 2016. – № 1. – С. 28–34. *Редькина А.И.* Концепция автономности в праве: теоретический аспект // *Право и образование.* – 2016. – № 11. – С. 13–21. *Редькина А.И.* Концепция автономности в праве: особенности, функции и проблемы применения // *Право и образование.* – 2016. – № 12. – С. 110–117.