

О ТИПАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО УПРАВЛЕНИЯ

И. В. Фролов

Новосибирский юридический институт (филиал)
Национального исследовательского
Томского государственного университета

Поступила в редакцию 13 июля 2014 г.

Аннотация: *исследуется влияние права на процессы управления. Дана классификация основных типов административно-правового управления: прямое административно-правовое управление приказного типа; административно-правовое управление с элементами обратной связи; модельная система административно-правового управления адаптационного типа; система административно-правового управления рефлексивного типа. Определены особенности, достоинства и недостатки, каждого из названных типов административно-правового управления и сфера их применения.*

Ключевые слова: *типы публичного управления, административно-правовое управление, прямое управление приказного типа, управление с элементами обратной связи, модельная система административно-правового управления, административно-правовое управление рефлексивного типа.*

Abstract: *the article examines the impact of law on management processes. A classification of the main types of administrative and legal control: direct administrative and legal management clerk type; administrative and legal management with elements of feedback; model system of administrative and legal control of adaptive type; system of administrative and legal control of reflective type. The features, advantages and disadvantages of each of these types of administrative and legal management and their scope.*

Key words: *types of public administration, administrative and legal management, direct management of writ-type control with feedback elements, the model system of administrative and legal management, administrative and legal management of reflective type.*

Нет слаборазвитых государств, а есть слабо-развитое и неэффективное управление, ведущее к отсталости страны, упадку ее материального и духовного уровня¹.

Волович В. Ф.

83

Понимание процессов формирования публичного управления, его типов и особенностей имеет существенное значение для функционирования всех субъектов правовой системы. Именно поэтому принципиально важно понимать правовую природу и механизмы реализации указанного типа управления.

Однако процессы становления и функционирования отраслевых правовых механизмов в российской правовой системе формируют неод-

¹ Волович В. Ф. Сущность и содержание государственного управления (административно-правовой аспект) // Вестник ТГУ. 2006. № 292. С. 26.

нозначное отношение к институту государственного управления в общем и к административно-правовому управлению и механизмам защиты прав субъектов в системе публичного управления в частности².

Коррупция, нецелевое использование публичных финансов, теневая экономика способствуют формированию у населения критического отношения как к системе публичного управления, качеству государственных и муниципальных услуг³, так и к нормам, регламентирующим отношения в сфере управления и вполне объяснимую потребность в реальной реализации одного из важнейших политических прав современного общества – права на хорошее управление⁴, а также оптимальное применение элементов разумности и добросовестности в системе публичного управления⁵ как критериев его правомерности⁶. В условиях современной России создалась ситуация, для которой характерна неспособность власти достаточно эффективно реализовать свои функции⁷, так как, сломав старую командно-административную систему, власть не создала ей реально действующую соответствующую альтернативу⁸.

Именно по этой причине работа основной массы государственных и муниципальных структур сталкивается с трудностями по организации публичного управления⁹, а соответствующие правовые нормы обладают

² См.: *Шерстобоев О. Н.* Доктрина надлежащей судебной защиты в административном праве (на примере высылки иностранных граждан) // Журнал рос. права. 2014. № 2 (206). С. 68–79.

³ См.: *Бялкина Т. М.* Модернизация отношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2013. № 2. С. 105.

⁴ См.: *Петров А. Ю.* «Право на хорошее управление» (right to good administration) : традиции и современность // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. С. 88–92.

⁵ Берден (Burden) и Берден (Burden) против Соединенного Королевства (Жалоба № 13378/05) : постановление от 12 декабря 2006 г. // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2007. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: *Свит Ю. П.* Понятие и значение добросовестности и разумности в современном российском праве // Законы России : опыт, анализ, практика. 2010. № 10. С. 3–4.

⁷ В данном случае следует согласиться с мнением А. В. Мартынова, что «по сути, все проблемы государственной власти приводят к отчуждению граждан от общества. В обществе укореняется стойкое нежелание граждан интересоваться делами государства и участвовать в государственном управлении, а также осуществлять общественный контроль» (*Мартынов А. В.* «Открытое правительство» : новая форма участия граждан в государственном управлении, направленная на повышение общественного доверия к государству // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2013. № 2. С. 241).

⁸ См.: *Авдийский В. И.* Экономический анализ права : сравнительно-правовое исследование // Международное публичное и частное право. 2012. № 3. С. 27–28.

⁹ См.: *Веремеенко И. И.* Административно-правовое регулирование в Российской Федерации : система и перспективы ее совершенствования // Право и управление XXI век. 2012. № 2(23). С. 32–41.

элементами неопределенности¹⁰ и возможностью избирательного «усмотрения» в их применении со стороны компетентных органов¹¹.

Изначально следует отметить, что функция управления является одной из базовых как для государства, так и его административно-территориальных образований. Главным критерием и оценочным показателем управления является его эффективность и оптимальность в достижении исходных целей управления. Именно поэтому актуальными являются вопросы эффективности и оптимальности управления, а также правовая природа механизмов воздействия государственного управления на социально-экономические процессы в обществе. Право – это язык, которым государство говорит с народом¹². Если исходить из того, что власть и управление в обществе координируются через институт национального права, то именно право как социальный институт должно быть системным регулятором и индикатором результативности государственного управления. Но имеется и обратная связь, а именно: эффективность права «в значительной мере зависит от социальной реакции на принимаемые законодательные акты»¹³. Критическое отношение определенной части общества к базовым правовым институтам и недостаточная развитость юридического мышления в совокупности создают препятствия в формировании позитивных ожиданий общества от права как социального регулятора. Следствием этого, по мнению О. Э. Лейста, является то, что «за многими пожеланиями в принятии новых законов предполагается их гарант не в виде суда с демократической процедурой, со строгим соблюдением прав личности, с гарантиями достижения объективной истины по делу и неотвратимостью правоисполнительного процесса, а нечто вроде фигуры волевого и властного администратора, наделенного неограниченной свободой усмотрения и правом производного принуждения»¹⁴. Указанные тенденции в совокупности сформировали у общества критическое отношение к нормативно установленному порядку управления, проявляющемуся в негативном отношении к праву вообще и к административно-правовому управлению в частности, а у чиновников государственного аппарата – взгляда на возможность административного произвола¹⁵.

¹⁰ См.: Макарец А. А. Неопределенность норм избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 43–46.

¹¹ См.: Назаренко Т. Н. Неопределенность в российском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 7.

¹² См.: Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права : учеб. пособие. М., 2011. С. 77.

¹³ Спиричева О. А. О необходимости обратной связи в законотворчестве // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 2. С. 72.

¹⁴ Лейст О. Э. Указ. соч. С. 330.

¹⁵ См.: Старшов Ю. Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал рос. права. 2005. № 4. С. 30.

Данные тенденции имеют крайне негативные последствия, так как вера во всемогущество закона сменяется критическим к нему отношением, а социальные ожидания все более возлагаются уже «не столько на грядущий справедливый и неизменный закон, сколько на оперативные распоряжения власти, не обязательно облаченные в нормативно-правовую форму»¹⁶.

Критическое отношение к правовой системе в России со стороны общества объясняется еще одним обстоятельством, а именно: некачественной юридической техникой, так откровенно проявляющейся в российском законодательстве. Довольно часто это проявляется в том, что буквальное толкование норм российского законодательства порождает существенные противоречия между задачами власти, задачами государства, ожиданиями общества и социально-экономическими потребностями населения, что вызывает определенные трудности с качеством реализации нормативных актов. При этом следует обратить внимание на то, что качество реализации норм права напрямую зависит от уровня и степени «разработанности» соответствующих теоретических положений¹⁷. В связи с этим вполне обоснована позиция Ю. В. Романца о том, что «если буквальное толкование норм порождает нравственно ущербную ситуацию, значит, оно не раскрывает подлинного содержания нормы»¹⁸, препятствует достижению позитивной справедливости, извращает суть закона и уничтожает правовое начало, и, следовательно, правоприменитель должен использовать иные механизмы правового регулирования, юридическую технику и концепции нормотворчества. Вместе с тем следует согласиться с мнением А. М. Кальяк о том, что «одним из неотъемлемых признаков права является его адаптивность, возможность изменения вслед за меняющимися общественными отношениями»¹⁹.

При этом вполне актуальны выводы М. П. Петрова о том, что «управление нуждается в наиболее полном закреплении своих принципов в правовых источниках»²⁰. Указанные обстоятельства формируют потребность в совершенствовании механизмов государственно-властного управления и усиления их позитивного влияния на всё общество и сферу экономики. Однако, как мы уже установили, это невозможно без реального и эффективного функционирования государства, его правовой системы и, прежде всего, без качественного публично-правового управления. Вмес-

¹⁶ Лейст О. Э. Указ. соч. С. 331.

¹⁷ См.: Бертенева С. В. Реализация правовых актов управления как критерий справедливости правового воздействия // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2010. № 2. С. 125–126.

¹⁸ Романец Ю. В. Этические основы права и правоприменения. М., 2012. С. 228.

¹⁹ Кальяк А. М. Законодательство о конституционном правосудии Российской Федерации : вопросы совершенствования и новеллы // Вестник НГУ. Серия: Право. 2011. Т. 7, вып. 1. С. 173.

²⁰ Петров М. П. О соотношении принципов государственного управления и принципов административного права // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2009. № 1. С. 205.

те с тем власть и право являются порождением всего общества и в своем единстве определяют идеологию развития общества, однако специфика этого развития детерминирована менталитетом и культурой общества²¹. Следовательно, общество и государство развиваются и этим влияют друг на друга. Одним из показателей (индикаторов) указанного влияния является право и особенно правила управления в обществе. Все это создает потребность в исследовании динамики становления публичного управления, прежде всего в изучении эволюции развития административно-правового управления в государстве, и характера его влияния на экономическую сферу. Недаром именно в связи с данными обстоятельствами О. Э. Лейст обращал внимание на то, что «во всех своих существенных качествах право зависит от государства, вплоть до того, что авторитетность права предопределяется авторитетностью государства, его отношения к им же созданному праву, степенью положительности государственных служб, силой (или слабостью) самого государства»²².

Детальный анализ современных взглядов на природу и механизмы административно-правового управления позволяет сделать вывод о том, что современный процесс изучения типологии и динамики публично-управленческой деятельности в Российской Федерации страдает весьма узким отраслевым подходом в методике и эмпирической базе исследования. В качестве примера можно привести позицию А. В. Чуряева, П. Г. Лахно, В. Ю. Синюгина. Так, А. В. Чуряев исследует государственное управление через систему административно-правовых методов и связывает процессы совершенствования государственного управления с «должной правовой регламентацией системы специальных административно-правовых методов»²³. В свою очередь, П. Г. Лахно и В. Ю. Синюгин связывают повышение эффективности административно-правового управления с его системностью и качественным реформированием, выделяя *три основных типа реформирования*:

- частное реформирование, при котором не затрагиваются фундаментальные институты государства и общества;
- реформирование, направленное на преобразование и связанное с изменением политической, экономической и правовой системы;
- реформирование, направленное на «прорыв» в одной или нескольких сферах для ускорения развития всего государства или соответствующей сферы деятельности.

Следует обратить внимание и на позицию, сформулированную М. В. Костенниковым, А. В. Куракиным, А. В. Павлюк, которые отождествляют публичное и прежде всего государственное управление с «целенаправленным воздействием государственных органов на обществен-

²¹ См.: Спиричева О. А. Указ. соч. С. 72.

²² Лейст О. Э. Указ. соч. С. 147.

²³ Чуряев А. В. К вопросу о системе административно-правовых методов государственного управления // Административное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 72–74.

ные отношения для их упорядочения, преобразования и изменения в соответствии с целями государственной политики»²⁴.

Наиболее интересен исследовательский подход А. А. Мамедова, который обозначает проблематику адекватности организационных форм публичного управления и связывает вопросы повышения качества публичного управления с разрешением проблемы прямых и обратных связей в системе управленческих отношений, так как «если управление не доходит до управляемого объекта, не влияет на его состояние, значит, управление не реализуется»²⁵.

Вместе с тем для анализа природы и уяснения системных понятий следует рассматривать административно-правовое управление как особый вид социальной системы, обладающей свойствами организованности и системности²⁶. При этом следует учитывать то, что как только мы будем определять административно-правовое управление в виде упорядоченного множества элементов или комплекса подсистем, связанных между собой, данный тип управления приобретает свойства *кибернетических систем и должен подчиняться базовым закономерностям*, выявленным Д. А. Поспеловым²⁷, В. П. Шеметовым²⁸ и П. Сенге²⁹ для данного типа систем.

Дальнейший ход рассуждений позволяет сделать предположение о наличии в праве *четырёх основных типов административно-правового управления*, а именно:

1. Прямое административно-правовое управление приказного типа.
2. Административно-правовое управление с элементами обратной связи.
3. Модельная система административно-правового управления адаптационного типа.
4. Система административно-правового управления рефлексивного типа.

Данные типы правового управления имеют свою структуру, свой срок (период времени) доминирующего влияния на систему государственного управления, свое особое, присущее только им, место в системе государственного публичного управления соответствующей национальной правовой системы.

²⁴ Костенников М. В., Куракин А. В., Павлюк А. В. К вопросу о понятиях и методах государственного управления в административном праве // Административное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 430–431.

²⁵ Мамедов А. А. Основы административно-правовой организации управления экономикой // Административное право и процесс. 2011. № 8. С. 3–4.

²⁶ См.: Лефевр В. А. О самоорганизующихся и саморефлексивных системах и их исследовании // Проблемы исследования систем и структур. М., 1965. С. 61–68.

²⁷ См.: Поспелов Д. А. Логико-лингвистические модели в системах управления. М., 1981.

²⁸ См.: Шеметов П. В. Элементы научного управления. Новосибирск, 1992.

²⁹ См.: Сенге П. Пятая дисциплина. Искусство и практика обучающейся организации. М., 2011.

Раскроем основные характеристики указанных типов административно-правового управления.

Первый тип управления – прямое административно-правовое управление приказного типа. Под данным типом управления следует понимать механизм жестких императивных распоряжений от субъекта управления к объекту управления как основной элемент управляющего воздействия. Объект управления, его интересы, мотивация и реакция на императивные распоряжения не входят в круг интересов властвующего субъекта и не учитываются последним в его властно-управленческой деятельности.

Для управляющего субъекта данного типа управления доминирующими целями могут являться следующие:

- 1) навязывание объекту управления определенного типа поведения с минимальными функциональными затратами;
- 2) преодоление критической точки жизнедеятельности субъекта управления за счет использования всех ресурсов объекта управления;
- 3) стратегия управления допускает вероятность прекращения функционирования (гибели) объекта управления в интересах управляющего субъекта.

Указанная система управления относится к системам с разомкнутым типом управления, в которых нормы властного императивного распоряжения имеют характер «жесткого» приказа для объекта управления. При таком типе управления административно-правовая система государства закрыта к восприятию любой информации как от самого управляемого объекта, так и от общества в целом. Система публичной власти в данном типе управления не реагирует на изменения, происходящие в результате такого управляющего воздействия. В государстве при доминировании указанного типа управления не может функционировать гражданское общество со всеми присущими ему атрибутами (развитая демократия; правовая защищенность граждан; общественное самоуправление; механизмы защиты прав и свобод человека; плюрализм мнений; развитая гражданская культура; свободная конкуренция). Основные элементы гражданского общества в указанно жесткой системе прямого административного управления, как правило, еще не сформированы либо в интересах управления должны быть подавлены.

При данном типе управления общество, в целях компенсации негативных последствий управления, вынуждено постепенно создавать и развивать свою альтернативную систему регулирования отношений, независимую от официальной правовой системы. В данном случае следует согласиться с мнением П. А. Зеленского, что возможно возникновение процессов «формирования так называемого «теневое права», посредством которого общество, не надеясь на государство, старается удовлетворить свои потребности»³⁰.

³⁰ Зеленский П. А. Взаимодействие гражданского общества и правовой системы в условия современного Российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 3.

Для правоотношений данного типа административно-правового управления характерны следующие особенности:

- отсутствие гибкости организационной структуры управления;
- автократизм в системе контроля;
- абсолютный централизм в принятии решений;
- жесткая иерархия власти;
- наличие мощных правовых, а в определенных ситуациях и *вне-правовых* механизмов подавления любого противодействия управляющему воздействию.

Публичное управление данного типа отличается наличием мощных административно-бюрократических структур трех типов:

1. Линейная административно-бюрократическая структуры управления.
2. Функциональная административно-бюрократическая структура управления.
3. Линейно-функциональная административно-бюрократическая структура.

Для *линейной административно-бюрократической структуры управления* характерна концентрация управленческих полномочий в едином центре (органе), которому подчинены все объекты управления. К сильным сторонам данной структуры управления следует отнести единоначалие, простоту управления, отсутствие дублирования управленческих функций, определенный элемент нормативного минимализма и рациональности. Следует признать, что указанные свойства довольно эффективны в условиях конфликта, борьбы интересов, военного положения. К недостаткам данной структуры управления следует отнести централизм в принятии решений и проблему управленческой компетенции, а также существенное увеличение объема информации, возникающей в процессе управленческой деятельности и адекватность ее восприятия управленческим органом.

Для *функциональной административно-бюрократической структуры управления* характерны распределения управленческих полномочий по определенным сферам деятельности, в результате чего управленческие полномочия распределяются между специально назначенными (созданными) компетентными субъектами (органами) управления. К сильным сторонам данной структуры управления следует отнести формирование группы специалистов, имеющих навыки и наделенных определенными управленческими юрисдикциями в строго определенной области, и подчинение данных специалистов единому субъекту. Существенным достоинством в данной структуре управления является введение элементов профессионализма в принятии решений и функциональная специализация соответствующих управленческих норм. К недостаткам данной структуры управления относится расплывчатость в распределении управленческих функций органов управления и возможность возникновения конкуренции при реализации целей и задач одних сфер в ущерб управлению в других.

Для *линейно-функциональной административно-бюрократической структуры управления* характерны соединение линейной системы управления и выделение в ней функциональной структуры управленческих юрисдикций. В данной структуре управления сохраняется принцип единоначалия, но управленческие распоряжения объект управления получает от различных управленческих органов, которые обладают базовыми компетенциями и навыками в отдельных сферах деятельности. К достоинствам данной структуры управления следует отнести то, что высший орган управления делегирует часть своих управленческих юрисдикций специально созданным компетентным органам с последующими механизмами контроля за их исполнением. В свою очередь, функциональные субъекты управления часть своих управленческих компетенций реализуют сами, а часть реализуют через механизмы делегирования им публичных управленческих компетенций от высшего руководства. Высшее руководство, сохраняя жесткую иерархию власти, регулирует тактику управленческих воздействий в отдельных сферах деятельности с целью их координации и адекватности стратегическим интересам всей системы управления. К недостаткам данной структуры управления следует отнести расширение аппарата управления, существенное увеличение финансирования, усложнение элементов авторитарной структуры управления, доминирующую императивность в непубличных сферах деятельности.

В условиях современно российской правовой действительности прямое административно-правовое управление приказного типа может привести «к ситуации «управление ради управления», когда целью становятся действия, а не результат»³¹. Это существенно ограничивает применение данного типа управления, особенно в современных условиях на государственном уровне.

Второй тип управления – административно-правовое управление с элементами обратной связи.

В данном типе административно-правового управления вводится совершенно новый элемент – *обратная связь*, которая определяет корреляционную зависимость управления от последствий несоответствия результатов управленческого воздействия ранее заданным параметрам. При этом механизмы административно-правового управления могут корректироваться в результате наблюдения за изменением поведения объекта управления как результата управляющего воздействия на него. В данном типе управления его структура усложняется через юридическое разделение функций управления, контроля, надзора. Так, если в прямом административно-правовом управлении приказного типа само управление включает в себя жесткий контроль и надзор, с правом моментального административного пресечения любых отклонений от ожидаемого результата, то в административно-правовое управление с обратной

³¹ Бацвин Н. С. Понятие и сущность государственного администрирования // Вестник Санкт-Петербургской юрид. академии. 2012. № 1(14). С. 33.

связью вводится дополнительный субъект – контролирующий орган, с особыми контрольно-надзорными полномочиями. Данные полномочия реализуются в возможности контролирующих органов не только отслеживать поведение объектов управления в результате управленческой деятельности, но и прежде всего выявлять параметры эффективности³² и социальные показатели последствий воздействия управления³³. При данном типе административно-правового управления контрольные органы образуют так называемую *обратную связь*, что позволяет говорить о системе управления с замкнутым контуром управления, благодаря чему субъект управления получает обратную информацию о состоянии объекта управления, выполнении управленческой команды. Обратные связи, по мнению А. А. Мамедова, являются «индикатором, позволяющим не только фиксировать эффект имеющего места управленческого воздействия, но и определять новые задачи управления»³⁴. В системе административно-правового управления с элементами обратной связи роль контролирующих органов сводится, прежде всего, к надзорной деятельности по фактическому выявлению *несоответствия* результатов управления заранее заданным целям и дифференциации такого несоответствия на:

– существенное несоответствие, которое влечет применение юридических санкций;

– несущественное несоответствие, влекущее линейную корректировку управленческого распоряжения на основании ненормативных индивидуальных актов управления.

Вместе с тем следует признать, что административно-правовое управление с элементами обратной связи (второй тип управления) автоматически переходит в прямое административно-правовое управление приказного типа (первый тип управления), если не будут нормативно установлены конкретные конечные цели управленческого воздействия. В ситуациях, когда такие цели не установлены, а управление осуществляется ради самого процесса управления, система обратной связи как замкнутый контур управления не будет работать, и произойдет фактическая смена типа управления на управление приказного типа (первый тип административно-правового) управления.

Третий тип управления – модельная система административно-правового управления адаптационного типа.

В данном типе административно-правового управления используется конструкция модельной системы управления, предложенная Д. А. Поспеловым³⁵. При данном типе управления системы административного управления приобретают способность реагировать на объективные и

³² См.: Сибирцев В. А. Теория изменения полезности. М., 2011. С. 233–238.

³³ См.: Тулупов А. С. Теория ущерба : общие подходы и вопросы создания методического обеспечения. М., 2009. С. 75–81.

³⁴ Мамедов А. А. Основы административно-правовой организации управления экономикой // Административное право и процесс. 2011. № 8. С. 4.

³⁵ См.: Поспелов Д. А. Логико-лингвистические модели в системах управления. М., 1981.

субъективные воздействия со стороны управляемых субъектов (объектов управления) и учитывать влияние последствий управления на соответствующие правоотношения. При данном типе управления отношения, вытекающие из результатов управленческого воздействия, рассматриваются как внешняя среда, необходимый элемент, собственно публичного управления, без которого само управление *контр*продуктивно.

Существенным отличием данного типа управления от прямого административно-правового управления приказного типа (первый тип управления) является то, что данный тип правового управления относится к управлению с замкнутой системой юридического воздействия, так как, помимо непосредственного (прямого) воздействия субъекта на объект управления, процесс управления зависит от поведения субъекта управления и характера его реакции на управленческие распоряжения, которые в свою очередь зависят от способов влияния управления на интересы всех участников управленческих правоотношений.

Ключевым *отличием модельной системы* административно-правового управления адаптационного типа от административно-правового управления с элементами обратной связи (второй тип управления) является характер и природа обратной связи. Так, если во втором типе управления действует механизм линейной зависимости управления от последствий несоответствия результатов управленческого воздействия ранее заданным параметрам, то в модельной системе административно-правового управления принципиально *меняется характер обратной связи*, при котором прямая обратная связь меняется на многоуровневую связь адаптационного характера. При этом правовые механизмы адаптационного характера обратной связи предполагают не просто учет поведения субъекта управления под влиянием властных императивных распоряжений, а изучение объекта управления во взаимосвязи его с социально-экономическими показателями и правовой средой его функционирования³⁶. В процессе административно-правового управления адаптационного типа внимательно исследуется объект управления, базовые элементы его правового статуса, правосубъектность и юридические алгоритмы функционирования в хозяйственном обороте. В системе управления адаптационного типа должен быть заранее предусмотрен набор обязательных правовых алгоритмов управленческих действий, направленных на анализ природы социально-экономических отношений, сопровождающих механизмы управления и изменяющихся в зависимости от уровня достижения целей управления. Таким образом, при адаптационном типе административно-правового управления существенными элементами управления являются следующие:

а) субъекты управления и надзорные органы, юрисдикция которых позволяет фиксировать поведение субъектов управления, а также полезность и оценку управленческого воздействия;

³⁶ См.: Панфилова Е. А. Категоризация оппортунистического поведения экономических субъектов // Актуальные вопросы экономики. 2013. № 31. С. 20–26.

б) механизмы изучения поведения объектов управления;
в) система контрольных органов с большим набором функций по корректировке поведения не только управляемых субъектов, но и органов управления.

Четвертый тип управления – система административно-правового управления рефлексивного типа.

В указанном типе управления вся система нормативного регулирования административно-правового управления должна рассматриваться как разновидность рефлексивной системы, обладающей следующими свойствами:

- способностью юридически идентифицировать себя от иных видов и типов публичного управления;
- способностью многовариантно определять свою стратегию управления и набор базовых функций;
- возможностью саморегулирования и адаптации к изменяющимся условиям;
- элементами самоконтроля;
- способностью выдвигать тактические управленческие цели и оценивать свои результаты деятельности;
- способностью корректировать функции субъекта управления (орган управления) в зависимости от динамики изменений статуса и состояния объекта управления;
- возможностью изменения структуры управления с учетом изменения правовых статусов как органов управления, так и объектов управления под влиянием социальной и экономической системы.

Теоретические механизмы рефлексивного типа управления и возможность применения данного типа управления в праве были сформулированы В. А. Лефевром³⁷, а также нашли отражение в работах О. С. Анисимова³⁸, Г. Л. А. Харта³⁹, Л. В. Гриневой⁴⁰, О. Г. Карповича⁴¹, Е. А. Попова⁴², Н. Н. Тарасова⁴³.

³⁷ См.: *Лефевр В. А.* Лекции по теории рефлексивных игр. М., 2009. С. 160–163.

³⁸ См.: *Анисимов О. С.* Стратегическая реформа рефлексивного управления в контексте ситуации в России // *Рефлексивные процессы и управление.* 2001. № 1. С. 161.

³⁹ См.: *Харт Г. Л. А.* Понятие права : пер. с англ. / под ред. Е. В. Афанасина, С. В. Моисеева. СПб., 2007. С. 44, 59, 64.

⁴⁰ См.: *Гринева Л. В.* К вопросу о рефлексии правосознания в формировании правового государства // *История государства и права.* 2011. № 5. С. 2–4.

⁴¹ См.: *Карпович О. Г.* Категория «безопасность» в общественном сознании : современные тенденции // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2012. № 2. С. 13–15.

⁴² См.: *Попов Е. А.* Нормативная методология в правоведении : особенности использования // *Журнал рос. права.* 2012. № 10. С. 49–50.

⁴³ См.: *Тарасов Н. Н.* Юридическая наука и юридическая практика : соотношение в методологическом контексте (о практичности юридической науки и научности юридической практики) // *Рос. юрид. журнал.* 2012. № 3. С. 21–22.

В отличие от систем административно-правового управления с элементами обратной связи (второй тип управления) и систем адаптационного типа управления (третий тип управления), которые следует отнести к *сложным саморегулируемым системам* управления, система административно-правового управления рефлексивного типа должна быть отнесена к саморазвивающимся управленческим системам⁴⁴. Для рефлексивного типа административно-правового управления ключевыми факторами, влияющими на оценку управленческого воздействия, должны являться не столько сами процессы управления, которые реализуются в соответствующей процессуальной форме, и результаты правоприменительной деятельности, сколько восприятие и реакция на управленческое воздействие объекта управления. Соответственно управленческие конфликты разрешаются путем рефлексии участников управленческих отношений через учет в данных правоотношениях следующих положений:

а) максимальные выгоды от управленческих действий получает тот участник управленческих правоотношений, который сможет предвидеть действия иных участников системы управления и в связи с этим имеет возможность построить правовой механизм (инструментарий) комплексной оценки своих долгосрочных перспектив;

б) базовым фактором управления становится не процесс управления, а поведение субъекта управления, которое и формирует конечные результаты всей системы управления в зависимости от ее эффективности и результативности в достижении заранее поставленных целей.

Итак, предлагаемая типология административно-правового управления имеет базовое теоретико-правовое значение, без уяснения которого невозможно понять правовые механизмы и алгоритмы критериев эффективности и результативности публичного управления. Она может послужить основой для административно-правового регулирования систем управления в различных сферах деятельности.

⁴⁴ См.: *Лепский В. Е.* Парадигмы управления в контексте научной рациональности // Рефлексивные процессы управления. 2008. № 2 (т. 8).

Новосибирский юридический институт (филиал) Национального исследовательского Томского государственного университета

Фролов И. В., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового, земельного и финансового права

E-mail: lex-sib@mail.ru

Тел.: 8(383)223-36-29

Novosibirsk Juridical Institute of National Research Tomsk State University (Branch)

Frolov I. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Labor, Land and Financial Law Department

E-mail: lex-sib@mail.ru

Tel.: 8 (383)223-36-29