

*Ушаков Евгений Владимирович, кандидат философских наук, доцент  
кафедры государственного и муниципального управления  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при  
Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления  
РАНХиГС), Россия, г. Санкт-Петербург*

## **РЕЗИСТЕНТНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В НАУКЕ И ПРАКТИКЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Аннотация:** В статье обсуждается понятие резистентных проблем, которое активно используется в различных областях науки и практики. Рассматриваются основные признаки резистентных проблем. Обсуждается применимость этого понятия к области государственного управления, а также современные подходы к разработке политики в отношении резистентных проблем. Эти подходы призваны преодолевать ограниченность традиционных политико-управленческих инструментов.

**Ключевые слова:** публичное управление, публичная политика, резистентные проблемы, современные методы управления.

**Annotation:** The article discusses the concept of resistant problems, which is widely used in various fields of science and practice. The main features of resistant problems are considered. The applicability of this concept to the field of public administration is discussed. The applicability of this concept to the field of public administration is discussed, as well as contemporary approaches to policy development in relation to resistant problems. These approaches are designed to overcome the limitations of traditional policy and governance tools.

**Keywords:** public administration, public policy, wicked problems, contemporary methods of governance.

Уже несколько десятилетий в зарубежной науке и практике обсуждается такое понятие, как «wicked problems» (что можно перевести как «зловредные», «порочные», «пагубные» и т.п. проблемы). Это понятие ввели в 1973 году Х. Риттель и М. Веббер. К настоящему времени в отношении данного класса проблем имеется обширная литература.

Понятие «wicked problems» можно интерпретировать также как резистентные (устойчивые, сопротивляющиеся) проблемы. Это исключительно сложные, многоаспектные проблемы, которые, как правило, имеют множество разнообразных формулировок и предлагаемых методов решения; в эти проблемы обычно вовлечены различные участники с собственными точками зрения. Кроме того, проблемная ситуация часто осложняется наличием научно-дисциплинарных, организационных, институциональных и других барьеров.

Сегодня резистентные проблемы анализируются в таких областях науки и практики, как публичное администрирование и публичная политика, экология, здравоохранение, международные отношения, экономика, энергетика и других. Примерами наиболее выпуклых проблем резистентного характера могут служить глобальное потепление климата, терроризм, нищета, безработица.

Х. Риттель и М. Веббер перечисляют ряд характеристик, которыми обладают резистентные проблемы. В сокращенном варианте, к этим характеристикам нужно отнести следующие [1].

1 Резистентные проблемы не могут быть определены до тех пор, пока не предложено какое-нибудь решение. Информация, которая требуется для *определения* проблемы, зависит от того, какие имеются идеи по поводу ее *решения*. Например, проблему нищеты можно представить по-разному: как проблему слабости национальной экономики или проблему дефицита необходимых умений для рабочей силы на рынке труда. Если мы берем второй вариант, то здесь разворачивается ряд соответствующих вопросов: к примеру, о недостатках системы образования (а это само по себе требует уточнения, что

значит «улучшить систему образования») и т.д. Таким образом, формулировка резистентной проблемы сама оказывается проблемой.

2 Отсутствует ясный критерий того, что резистентная проблема решена. Возможно остановиться на каком-то более-менее удовлетворительном критерии, но при дополнительных усилиях всегда имеется возможность улучшить предлагаемые решения. Поэтому завершение работы над проблемой связано не с внутренней логикой самой проблемы, а с какими-то внешними факторами. Часто попытки решить проблему просто прекращаются тогда, когда заканчиваются отведенные для этой цели ресурсы.

3 Не существует ясно понимаемого различия между правильными и ошибочными решениями, по крайней мере возможны только «лучшие» и «худшие» варианты. В сфере резистентной проблемы вовлечены различные участвующие стороны, каждая из которых может иметь свое видение, однако никакая из этих сторон не в состоянии предложить окончательный критерий правильности решения. Предлагаемые варианты действий носят лишь частичный характер и оцениваются только приблизительно как удовлетворительные, более или менее адекватные и т.п.

4 Не существует прямого и определяющего способа, позволяющего проверить эффективность предполагаемого решения. Практическое применение решения для резистентной проблемы вызывает комплекс последствий в течение неопределенного периода времени. Среди них могут быть и нежелательные эффекты, которые перевесят предполагаемую пользу; все эти последствия невозможно предугадать, а также проследить в течение фиксированного периода времени.

5 Любая резистентная проблема уникальна в том смысле, что она тесно связана с окружающим локальным контекстом, поэтому проведение каких-то успешных мероприятий в одних условиях не гарантирует их результативности в других.

6 Каждая проблема может быть рассмотрена как симптом еще одной проблемы. Попытка устранения предполагаемых причин проблемы в итоге

вскрывает новую проблему (более высокого уровня), для которой исходная выступает лишь ее проявлением. Например, уличная преступность может рассматриваться как симптом морального упадка общества, или следствие вседозволенности, или нищеты и т.п. Уровень, на котором мы располагаем проблему, не обосновывается чисто логически. Чем выше уровень формулировки проблемы, тем она становится более общей и более трудной для разрешения.

Отсюда, помимо прочего, вытекает неудовлетворительность различных постепенных, малых мер по решению проблемы. Если формулировка резистентной проблемы проведена на слишком низком уровне, то малые (инкрементальные) меры могут лишь затруднить действия на более высоких уровнях. К примеру, компьютеризация административно-управленческого процесса может снизить расходы на него, облегчить выполнение операций и т.п., однако одновременно это затруднит проведение структурных реформ в организации (т.к. техническое совершенство лишь закрепит и усилит текущие организационные формы).

Многие исследователи полагают, что работа с резистентными проблемами предполагает особую тактику, направленную прежде всего на улучшение ее понимания, что достигается во взаимодействии с заинтересованными сторонами. Для этого сегодня предлагают различные методики организации интерактивного процесса по обсуждению и разработке вариантов решения. Кроме того, распространено мнение, что научные подходы к решению резистентных проблем должны использовать междисциплинарные или трансдисциплинарные форматы исследований.

Сфера государственного управления тесно связана с множеством сложных, сопротивляющихся проблем: это и борьба с коррупцией, и улучшение качества государственных услуг, и повышение эффективности использования ресурсов, и проведение административных реформ, и защита окружающей среды, и многое другое.

Концепция резистентных проблем Х. Риттеля – М. Веббера привлекает внимание к ограниченности стандартного, или линейного типа политико-управленческого мышления (от формулировки проблемы через сбор информации к анализу и выбору решений).

Разработка политики в отношении резистентных проблем должна опираться на нелинейные процессы, включающие постоянный сбор информации, регулярную переформулировку проблем, выработку пробных решений и научение на опыте. Кроме того, здесь необходимы широкое участие (партисипаторные и совещательные формы принятия решений и разработки политики), интеграция различных точек зрения и учет интересов заинтересованных сторон. Современные подходы к резистентным проблемам включают такие направления, как адаптивная политика, мета-управление, сетевое управление и т.п. Все они призваны преодолеть ограниченность традиционных средств политико-управленческой деятельности.

#### **Библиографический список:**

1 Rittel H., Webber M. Dilemmas in a general theory of planning // Policy Sciences, 1973, 4, pp. 155-169.