

**Поличка Нина Петровна**  
**д.п.н., к.ф.-м.н, директор Дальневосточного**  
**научного центра местного самоуправления**

### **Системная инженерия для совершенствования исполнительной власти**

Системная инженерия (системотехника) - это научно-методологическая дисциплина, которая изучает вопросы проектирования, создания и эксплуатации структурно сложных, крупномасштабных, человеко-машинных и социотехнических систем, а также предлагает принципы, методы и средства их разработки<sup>1</sup>. В настоящее время она используется при проектировании строительства атомных электростанций, морских нефтяных платформ, гидроэлектрических, аэрокосмических и других сложных систем. Представляется целесообразным данную методологию использовать для совершенствования государственного и муниципального управления, поскольку, как показывают первые опыты, она позволяет вскрыть, а затем и устранить явные пробелы и ошибки в традиционных управленческих практиках.

В системной инженерии проектирование систем начинается с ответа на вопрос: «Кто заказчик и каковы его требования к проектируемой системе?» Под требованием понимается требуемая (ожидаемая) количественная или качественная характеристика или свойства объекта (системы), а также связанные ограничения и условия<sup>2</sup>. Заметим, что в практике деятельности органов исполнительной власти такой вопрос вообще не ставится, поскольку заказчиком является вышестоящий орган власти и задавать ему вопросы на понимание, уточнение поставленной задачи не принято. При этом заказчик, зачастую, в формулировках своих заданий использует понятие и термины не имеющие нормативных определений, хотя *«юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера»* является коррупциогенным фактором<sup>3</sup>. В результате органам исполнительной власти приходится решать задачи, которые можно квалифицировать как «сделай то - не знаю что», со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Покажем это на конкретном примере. В 2020 году понятие «воспитание», определённое в ст. 2 федерального закона «Об образовании в РФ», было дополнено новым качеством личности «гражданственность». В этом же году был принят федеральный закон «О молодёжной политике в РФ», в котором в качестве первого основного направления реализации молодёжной политики было определено «воспитание гражданственности». В 2021 году Указом Президента РФ «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» «гражданственность» определена как одна из традиционных российских духовно-нравственных ценностей, которую в соответствии с Указом Президента РФ «Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» необходимо сохранять и укреплять. Таким образом, на федеральном уровне поставлена новая задача, для решения которой необходимо строить системы способные обеспечить её достижение.

Для этого, у заказчика необходимо было сначала узнать определение понятия «гражданственность». Но это оказалась нерешаемой задачей. Сначала через сайт <http://www.letters.kremlin.ru/> Президенту РФ было направлено обращение с предложением: поручить Администрации Президента РФ или Министерству просвещения РФ, или Министерству науки и образования РФ, или Российской академии образования -либо дать определение понятия «гражданственность»,

<sup>1</sup> <https://docs.cntd.ru/document/573219705>

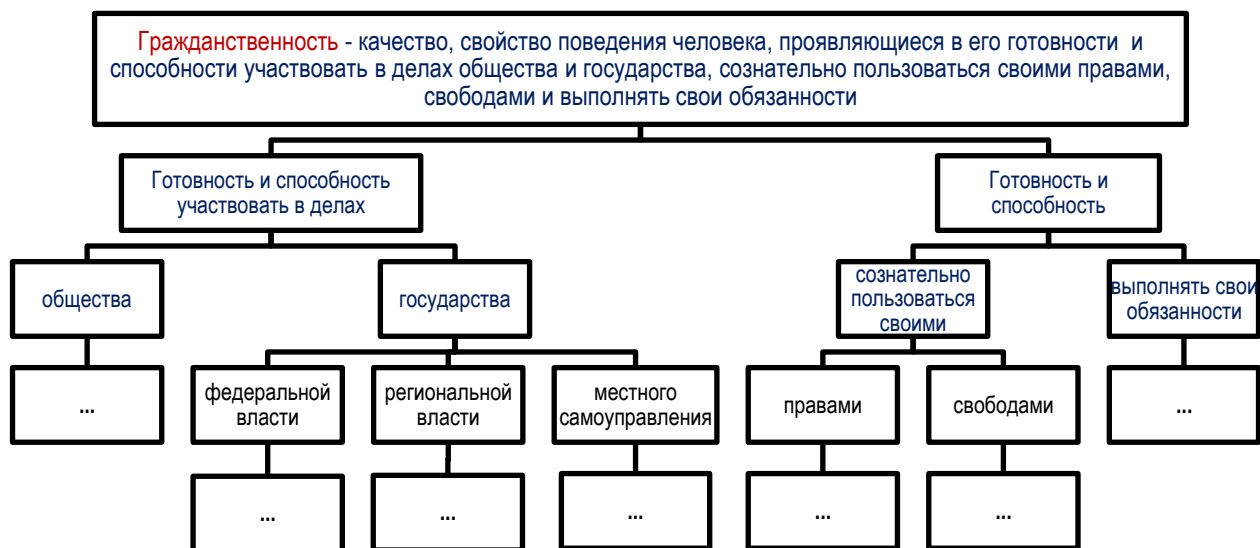
<sup>2</sup> ГОСТ Р 59194-2020 Национальный стандарт Российской Федерации «Управление требованиями» // <https://docs.cntd.ru/document/573219705>

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"

-либо внести в закон "Об образовании в РФ" норму, что понятия, которые используются в законе и по которым отсутствуют нормативные определения, могут самостоятельно определяться исполнителями или иными заинтересованными лицами. В ответ на данное обращение Администрация Президента РФ предложила воспользоваться Интернет-ресурсом «Российская общественная инициатива».

Обращение к Президенту Российской академии образования (далее - РАО) также не дали результата. В ответном письме сообщалось, что *понятие «гражданственность» активно применяется в различных законодательных и нормативных правовых актах и определено в целом ряде толковых и специализированных словарей*. Далее приводился список словарей, анализ которых показал, что определения там все разные. Вместе с тем, по мнению учёных РАО *«чёткость и многолетняя неизменность толкования понятия не вызывает необходимости в научных дискуссиях по данному поводу. Гораздо более серьезным вопросом сегодня, задачей государственной важности является формирование гражданской ответственности»*. То есть неважно, ЧТО воспитывать, можно брать любое определение, главное КАК это делать!?

Представляется, что такой подход РАО противоречит закону «Об образовании в РФ», где утверждается, что в России единое образовательное пространство. И тем более не соответствует системной инженерии, поскольку разным требованиям заказчика соответствуют разные системы. Например, воспользуемся определением гражданской ответственности из Политического словаря<sup>4</sup> и построим его блок – схему



Данная блок-схема будет служить основой для построения системы (в т.ч. образовательных программ и модулей), в которой будут формироваться знания, умения, качества личности,... соответствующие данному определению гражданской ответственности.

Помимо требований, вытекающих из определения понятий, входящих в название проектируемой системы, заказчик может формулировать требования к контингенту пользователей, месту расположения системы, ресурсам и т.д. Например, Дальневосточный научный центр местного самоуправления при проектировании системы «воспитание гражданской ответственности» помимо определения, взятого из Политического словаря, задал ещё следующие требования

- при воспитании гражданской ответственности использовать формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, поскольку Президент РФ В.Путин определил местное самоуправление как школу демократии;

<sup>4</sup> [https://gufo.me/dict/politics\\_dict](https://gufo.me/dict/politics_dict)

- система должна работать в общеобразовательной школе;
- участниками системы должны быть старшеклассники;
- при определении содержания образовательного модуля максимально использовать межпредметные связи;
- объём учебной нагрузки – не более 16 часов.

В результате был разработан, встроен в новый школьный предмет «Инициативный проект» и успешно апробирован в ряде школ Хабаровска образовательный модуль, в рамках которого воспитание гражданственности осуществлялось через обучение старшеклассников участию в местном самоуправлении в форме инициативных проектов. При этом использовались знания о местном самоуправлении, которые были получены учащимися на уроках обществознания.

Если же взять за основу другое определение понятия «гражданственность», которое, например, размещено на образовательном портале «Дорога знаний» <https://dorogaznaniy.ru/><sup>5</sup>, а также задать другие требования к содержанию образовательного модуля, контингенту учащихся, месту модуля в учебном плане и т.д. то, очевидно, система воспитания гражданственности будет другой.

**ВЫВОД:** сказанное выше показывает, что внедрение в деятельность органов исполнительной власти даже одного инструмента системной инженерии - «Управление требованиями» позволяет

- обеспечить единообразие в принятии решений, где это необходимо;
- генерировать альтернативы для поиска наиболее оптимальных решений на этапе проектирования решений;
- минимизировать коррупционные риски.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1.Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" от 29.12.2012 N273-ФЗ // [Электронный ресурс]. - 2012. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (дата обращения: 28.05.2023).
2. Федеральный закон "О молодежной политике в Российской Федерации" от 30.12.2020 N 489-ФЗ // [Электронный ресурс]. - 2020. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_372649/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372649/) (дата обращения: 28.05.2023)
3. Указ Президента РФ от 02.07.2021 N 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. - 2021. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_389271/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/) (дата обращения: 28.05.2023)
4. Указ Президента РФ от 09.11.2022 N 809 "Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей" // [Электронный ресурс]. - 2022. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/77839.html> (дата обращения: 28.05.2023)

---

<sup>5</sup> «гражданственность - качество личности, характеризующее её связь с обществом, осознание собственной важности для этого общества, стремление реализовывать свои права и свободы гражданина»