ПРЕСКРИПТИВНЫЙ АКТ:
ПРИРОДА, СТАТУС, МЕСТО В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

Монография обосновывает прескриптивный акт как документ нового типа, не сводимый к конституции, закону, плану или стратегии. В работе даётся определение прескриптивного акта как акта ценностного учредительства, фиксирующего ценностное ядро нации и задающего рамку для всех государственных решений. Проводится разграничение со смежными типами документов, обосновывается его природа как явления за пределами юриспруденции — в области ценностно-институционального учредительства. Описывается структура прескриптивного акта, его юридическое оформление через Закон о прескрипте, институциональное обеспечение и место в иерархии управленческих документов. Показано, что прескриптивный акт является новым явлением в политической и управленческой практике, не имеющим исторических аналогов. Издание адресовано исследователям в области политической философии, государственного управления, теории права, а также практикам, ответственным за долгосрочное стратегическое планирование.

Введение

В существующей типологии управленческих и правовых документов отсутствует вид, предназначенный для фиксации ценностного ядра коллективного субъекта. Конституция фиксирует устройство власти. Законы фиксируют нормы поведения. Планы фиксируют последовательность действий. Стратегии фиксируют способы достижения целей. Но ни один из этих документов не отвечает на вопрос «ради чего существует государство как целое?». Этот вопрос либо делегируется идеологии, где ответ догматичен, либо отдаётся на откуп риторике, где ответ необязателен, либо просто игнорируется, где ответ подменяется суррогатами. Следствием является прескриптивный вакуум — состояние, при котором отсутствует внятный, операциональный и разделяемый ответ на вопрос о цели существования.

Настоящая монография обосновывает необходимость документа нового типа — прескриптивного акта, который заполняет этот пробел. В работе даётся определение его природы, статуса и места в системе управления, проводится разграничение со смежными типами документов и показывается, как он может быть институционализирован.

Глава 1. Природа прескриптивного акта

1.1. Определение

Прескриптивный акт есть акт ценностного учредительства, фиксирующий ценностное ядро коллективного субъекта и задающий рамку для всех государственных решений. Он не является нормативным актом в классическом смысле, поскольку не содержит предписаний, обеспеченных принуждением. Он не является стратегическим документом, поскольку не содержит последовательности действий. Он не является конституционным актом, поскольку не фиксирует устройство власти. Прескриптивный акт отвечает на три вопроса: кто мы? — вопрос идентичности; ради чего мы? — вопрос смысла, целеполагания; что мы даём миру? — вопрос предложения, цивилизационной миссии.

1.2. Природа как акта ценностного учредительства

Прескриптивный акт учреждает ценностное основание, на котором строится вся система управления. Он не управляет и не предписывает — он задаёт смысловую рамку, в которой управление и предписание обретают цель. Его природа — учредительная, а не регулятивная. Он подобен конституции в том смысле, что учреждает порядок, но учреждает не порядок власти, а порядок ценностей. В отличие от идеологического манифеста, прескриптивный акт не является декларацией — он содержит операциональные критерии и институциональные механизмы. В отличие от философского трактата, он не является теоретическим рассуждением — он имеет обязательную силу для государственных решений. В отличие от политической программы, он не зависит от текущей конъюнктуры — он рассчитан на поколения.

1.3. Место в системе документов

Прескриптивный акт находится за пределами юриспруденции как системы норм, но на границе с конституционным правом и в области политической философии и институционального дизайна. Он не является правовым актом, но получает юридическое оформление. Он не является политическим манифестом, но имеет политическую силу. Он не является философским текстом, но имеет философское содержание. Это делает прескриптивный акт явлением нового типа, не имеющим прямых аналогов в существующей практике. Его можно определить как гибридный документ, соединяющий философское содержание, политическую функцию и институциональную форму.

Глава 2. Отличие от смежных типов документов

2.1. Отличие от конституции

Конституция есть основной закон государства, фиксирующий устройство власти, права и обязанности граждан, процедуры принятия решений. Она отвечает на вопрос «как устроена власть?». Прескриптивный акт отвечает на вопрос «ради

чего эта власть существует?». Конституция имеет прямое действие и обеспечена судебной защитой. Прескриптивный акт не имеет прямого действия — он действует через интерпретацию и институциональные механизмы. Конституция может быть изменена парламентским большинством. Прескриптивный акт требует квалифицированной процедуры обновления, выходящей за рамки текущего политического цикла. Конституция защищает права человека. Прескриптивный акт добавляет к этому права будущих поколений. Конституция — это закон законов. Прескриптивный акт — это смысл смыслов.

2.2. Отличие от закона

Закон есть нормативное предписание, имеющее прямое действие, обеспеченное государственным принуждением. Он отвечает на вопрос «что делать?» и содержит санкции за неисполнение. Прескриптивный акт не содержит предписаний и не имеет санкций. Он задаёт ценностную рамку, в которой законы принимаются, интерпретируются и оцениваются. Закон может противоречить другому закону — это разрешается через коллизионные нормы. Прескриптивный акт не может противоречить сам себе — он является единым ценностным ядром. Закон действует на определённый срок или до отмены. Прескриптивный акт действует на поколения и отменяется только через процедуру обновления.

2.3. Отличие от плана

План есть документ, фиксирующий последовательность действий для достижения конкретной цели в определённый срок. Он отвечает на вопрос «как достичь?» и содержит этапы, ресурсы, ответственных. Прескриптивный акт не содержит последовательности действий и не имеет сроков реализации. Он действует на поколения, а не на плановый период. План может быть пересмотрен при изменении условий. Прескриптивный акт пересматривается только при исчерпании ценностного ядра. План операционален. Прескриптивный акт ценностен. Планы могут быть множественными. Прескриптивный акт един для всей нации.

2.4. Отличие от стратегии

Стратегия есть документ, фиксирующий способы достижения долгосрочных целей. Она отвечает на вопрос «каким способом?» и имеет горизонт от пяти до двадцати лет. Прескриптивный акт отвечает на вопрос «ради чего ставить цели?» и имеет горизонт от пятидесяти до ста лет. Стратегия может быть отменена новой администрацией. Прескриптивный акт защищён от отмены при смене власти. Стратегия — инструмент управления. Прескриптивный акт — основание управления. Стратегия конкретизирует прескрипт в определённых условиях. Прескрипт остаётся неизменным при смене стратегий.

Глава 3. Юридическое оформление прескриптивного акта