

Научная статья

УДК: 35.074.5

DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-4-97-126

ЖИЗНЕННЫЙ ЦИКЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА (НА ПРИМЕРЕ ПЕРВОГО 10-ЛЕТИЯ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Цветков Юрий Анатольевич¹

¹ Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного процесса, Московская академия СК России; 125080, г. Москва, ул. Врубеля, д. 12; Yutsvet@yandex.ru; ORCID: 0000-0002-7699-5898

Аннотация: Статья содержит первый опыт применения концепции жизненного цикла организации к исследованию организационной динамики конкретного федерального государственного органа – Следственного комитета Российской Федерации. Автор выделяет в его развитии пять этапов (автономии, экспансии, имплозии, оптимизации и новой идентичности), которые накладываются на соответствующие стадии его жизненного цикла. Выделение каждой стадии и этапов в ней нацелено на решение какой-то одной или нескольких стратегически важных для развития организации проблем для ее вывода на принципиально новый уровень. Применительно к объекту исследования это следующие проблемы: преодоление «начального порога выживания» и обретение самостоятельности; борьба за расширение компетенций; увеличение необходимого разнообразия управления (развитие внутренней структуры); устранение неоднозначности управления (дебюрократизация); формирование собственной идентичности. На указанной модели автор обосновывает свою гипотезу о том, что все государственные органы (организации) проходят более или менее одинаковый жизненный цикл, но каждый такой орган (организация) проходит его по своему, как с точки зрения продолжительности всей жизни или отдельных ее стадий, так и способов и этапов их прохождения. Показано, что при четких границах между стадиями зачастую не существует таких же четких границ между этапами внутри стадий, поскольку они фактически могут накладываться друг на друга. На основании проведенного анализа сделан прогноз перспектив развития организации.

Ключевые слова: Следственный комитет Российской Федерации, единый орган расследования, организационная динамика, закон необходимого разнообразия, New Public Management, жизненный цикл организации, кризисы развития организации, организационная идентичность.

Для цитирования: Цветков Ю. А. Жизненный цикл государственного органа (на примере первого 10-летия Следственного комитета Российской Федерации) // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. С. 97–126. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-4-97-126

Original article

LIFE CYCLE OF A STATE BODY: THE EXAMPLE OF THE 10TH ANNIVERSARY OF THE INVESTIGATIVE COMMITTEE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Yuri A. Tsvetkov¹

¹ Ph.D. (in Law), Associate Professor, Head of the Department of Criminal Procedure, Moscow Academy of the Investigative Committee of Russia;
12 Vrubel str., 125080 Moscow, Russia; Yutsvet@yandex.ru;
ORCID: 0000-0002-7699-5898

Abstract. The article contains the first experience of applying the theory of the organization's life cycle to the study of the organizational dynamics of a specific federal state body – the Investigative Committee of the Russian Federation. The author identifies five stages in its development (autonomy, expansion, implosion, optimization and a new identity). The allocation of each stage is justified by the focus on solving one or more strategically important problems for the development of the organization, the resolution of which takes the organization to a fundamentally new level of development. In relation to the research focus, the following problems are identified: overcoming the «initial threshold of survival» and gaining independence; the struggle for expanding competencies; increasing the necessary diversity of management (development of internal structure); eliminating the ambiguity of management (de-bureaucratization); forming one's own identity. Using this model, the author substantiates the hypothesis that the stages of each organization's life cycle may differ from universal models, be inherent only to this organization and reflect the specifics of its development. The article shows that there are often no clear boundaries between these stages, and they can actually overlap each other. Based on the analysis, a forecast of the prospects for the development of the organization has been suggested.

Keywords: The Investigative Committee of the Russian Federation, a single investigative body, organizational dynamics, the law of necessary diversity, the life cycle of the organization, crises of the organization's development, organizational identity.

For citation: Tsvetkov, Yu. A. (2022) 'Life cycle of a state body: The example of the 10th anniversary of the Investigative Committee of the Russian Federation', *Public Administration Issues*, 4, pp. 97–126. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-4-97-126

Введение

В 2021 г. исполнилось 10 лет со дня образования Следственного комитета Российской Федерации. В нем впервые в российской истории реализована идея вневедомственной организации следственного аппарата. До этого момента, за исключением короткого периода существования «майорских» розыскных канцелярий при Петре I (1713–1723 гг.), предварительное расследование осуществляли только полифункциональные органы власти, для которых этот вид деятельности в иерархии функций носил подчиненный характер. Идея создания самостоятельного следственного ведомства была высказана в 1957 г. на трибуне высшего органа государственной власти¹ и стала широко обсуждаться в научных изданиях. К ее осуществлению приступили в 1991 г., когда был подготовлен и внесен на рассмотрение Верховного Совета РСФСР проект закона «О Следственном комитете РСФСР» (Пантелеев, 2014, с. 292–319). Исторические события того года, связанные с распадом СССР, на тридцать лет отодвинули реализацию этой идеи.

Время воплощения идеи независимого следственного ведомства пришло в начале второго десятилетия XXI в. СК России образован 15 января 2011 г., в день вступления в силу Федерального закона от 28.12.2010 N 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации». В условиях быстро меняющегося мира первое 10-летие существования СК России составляет отдельный период новейшей истории. Фактически формирование вневедомственного следствия началось раньше, с образованием в 2007 г. Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, который, сохраняя номинальную связь с материнской организацией, по сути стал процессуально и организационно самостоятельным следственным органом.

Сегодня Следственный комитет как организация существенно отличается от того, каким он был в 2011 г. и тем более в 2007 г. Произошедшие в нем изменения органично вписываются в контекст теории жизненного цикла организации (далее – ЖЦО). Историческая близость момента создания ведомства делает его привлекательным для изучения объектом, что, в свою очередь, позволяет решить целый комплекс исследовательских **задач:** 1) оценить эффективность политического решения о создании самостоятельного следственного органа; 2) выявить проблемы, типичные для разных этапов развития «молодой» государственной организации, описать опыт

¹ См.: Заседание Верховного Совета СССР четвертого созыва. Шестая сессия: Стенографический отчет. М., 1957. С. 472.

их удачного и неудачного разрешения; 3) спрогнозировать основные проблемы, которые могут возникнуть на последующих этапах развития и стадиях ее жизненного цикла.

Теоретико-методологические подходы к исследованию

Становление и развитие федерального государственного органа на примере Следственного комитета исследуется на теоретико-методологической основе учения об организационной динамике. В фокусе исследования – изменения, происходящие в организации как открытой искусственно созданной социальной системе в результате ее взаимодействия с внутренней и внешней средой. Автор применил системный подход для оценки организации как совокупности ее взаимосвязанных элементов и как одного из элементов более сложной системы.

В исследованиях организационной динамики сформировались два основных направления. Первое направление, преобладающее в американском менеджменте, сводится к *управлению изменениями*. В этом процессе главная роль отводится лидеру или высшему менеджменту и тем управленческим инструментам, которые используются для преодоления сопротивления изменениям и решения других инструментальных задач. Ведущим представителем этого направления является профессор Гарвардской школы бизнеса Дж. Коттер (Kotter, 1990). Второе направление исходит из понимания организационной динамики как объективного, естественного процесса, возникающего из закономерностей развития каждой без исключения организации, независимо от условий ее внешней и внутренней среды. В рамках именно этого направления сформулирована и развивается теория ЖЦО.

Ученые не подводили под анализ организационной динамики и теорию ЖЦО научный фундамент. Тем не менее имплицитно в качестве такого научного ядра в ней заложена фундаментальная идея кибернетики – сформулированный и формально доказанный У. Эшби закон *необходимого разнообразия* (Ashby, 1956). Для теории управления он адаптирован британским кибернетиком С. Биром (Beer, 1959). В законе Эшби следует выделять два аспекта: количественный и качественный. Первый (количественный) состоит в том, что разнообразие (уровень сложности) управления должен соответствовать разнообразию (уровню сложности) управляемого объекта. Второй (качественный) аспект требует устранения неоднозначности управления, когда сложность управления и его объекта количественно друг другу соответствуют, но неоднозначны (между ними нет корреляции). Так, например, сопутствующий увеличению объема производства рост бюрократического аппарата не оказывает влияния на повышение эффективности производства. Соответственно, при недостаточном уровне разнообразия и потере однозначности управляемость утрачивается. Наиболее явно закон проявляется в растущих системах, которые как раз и являются предметом исследования в рамках теории ЖЦО.

Теория ЖЦО широко известна в нашей стране благодаря большому количеству переведенных на русский язык работ израильского специалиста

в области менеджмента И. Адизеса. Он выделял 10 стадий ЖЦО (вынашивание, младенчество, высокая активность, взросление, расцвет, стабильность, аристократия, ранняя бюрократия, бюрократизация, смерть). Первые пять стадий образуют восходящую, а последние пять – нисходящую фазу цикла (Адизес, 2014, с. 34–210). Несмотря на большую популярность в нашей стране этой концепции, она не является строгой научной. Автор признавал, что она лишь отражает его представления о развитии организаций, основанные на личном опыте исследователя и консультанта (Адизес, 2014, с. 27). Кроме того, он далеко не единственный и даже не первый ученый, который выдвинул эту идею. Российские исследователи (Широкова, Серова, 2006, с. 3–27) насчитывают тринадцать авторских моделей ЖЦО и приоритет отдают модели, предложенной Р. К. Дэвисом (Davis, 1951 г.).

Ценность же теории Адизеса заключается в том, что он выделяет нормальные и аномальные проблемы организаций, возникновение которых связывает как раз с их внутренней динамикой. Переход с одной стадии на другую требует новых моделей организационного поведения и отказа от старых, – в этом и состоят проблемы. Они могут решаться быстро и безболезненно, а могут – долго и болезненно, но все это в границах нормы. Аномальная ситуация возникает тогда, когда проблемы не решаются, в частности, из-за внутреннего сопротивления системы. Организация в такой ситуации тратит все свои силы на борьбу с противниками изменений. Нормальные проблемы неизбежны, а их успешное преодоление и есть развитие. И если все биологические организмы подвержены процессу старения, то у социальных организмов старение может быть замедлено, а стадия расцвета – продлена. Зависит это, в первую очередь, от того, насколько успешно корпорация решает свои нормальные проблемы (Адизес, 2014, с. 34–45).

Отталкиваясь от данной С. Хэнксом дефиниции ЖЦО как «уникальной конфигурации переменных, связанных с организационным контекстом и структурой» (Hanks, 1993), российские авторы на основе обобщения всех тринадцати моделей определяют ряд переменных, влияющих на разделение стадий ЖЦО. Они выделяют в организации такие переменные, как: (1) возраст; (2) размер; (3) темп роста; (4) основные задачи и проблемы; (5) организационная структура; (6) степень формализации и централизации. Автор каждой из тринадцати моделей называет различное число стадий, при этом модель И. Адизеса, состоящая из десяти стадий, наиболее сложная. Эмпирические исследования подтверждают обоснованность выделения пяти основных стадий. Но все признают в той или иной формулировке такие этапы, как: создание, расширение и зрелость. Только три исследователя, включая И. Адизеса, выделяют в качестве обязательной стадию смерти организации (Широкова, Серова, 2006, с. 10–13).

Эмпирическое подтверждение того, что все организации заканчивают смертью, отсутствует. Ряд корпораций и государственных органов существуют уже несколько столетий. Среди российских правоохранительных органов следует назвать МВД, которому уже более 200 лет, и прокуратуру, которая перешагнула 300-летний рубеж, несмотря на то, что Государство Российское трижды за это время сменило форму правления. Существует

пример смерти и последующего возрождения правоохранительного органа. Так, Министерство юстиции было упразднено в 1963 г., когда казалось, что оно исчерпало свое назначение. Впоследствии стало ясно, что, несмотря на исторически обусловленное сужение своего поля деятельности, этому министерству присущи некоторые имманентные функции, которые не могут полноценно выполнять другие ведомства, и в 1970 г. его воссоздали.

Британский физик-теоретик Дж. Уэст, обосновавший научную теорию городов, попытался также создать и научную теорию организаций на статистических данных о 28853 компаниях, котировавшихся на американских рынках с 1950 г. Из этого числа к 2009 г. прекратили свое существование 78%. При этом половина компаний исчезает в течение первых 10 лет (West, 2017, р. 442–443). Публичные юридические лица обладают более высокими показателями продолжительности жизни. Так, Г. Кауфман установил, что в США из 175 действовавших на 1923 г. федеральных правительственные организаций к 1973 г. прекратили свое существование только 27, уровень 31 организации был понижен и еще восемь лишились правительственного статуса (Kaufman, 1976, р. 34–35). Группа швейцарских ученых изучила судьбу 63 организаций «нового курса», образованных в течение первого срока исполнения полномочий президента Ф. Д. Рузвельта (1933–1936 гг.). На 2007 г. из них осталось 16 (т.е. 25%), причем средняя продолжительность жизни большинства из них составила 12 лет (Boin, Kuipers, Steenbergen, 2010, р. 389). Следует признать, что отдельные государственные органы, как, например, военное ведомство, «бессмертны» в своих исторических инвариантах. Выполняемые ими функции являются производными от системообразующих функций каждого без исключения государства. Свое существование они прекратят только с исчезновением самого государства как одной из форм организации общества.

Из тринадцати моделей ЖЦО двенадцать описывают организационную динамику корпораций и только одна, принадлежащая Э. Доунсу (1967), посвящена органам власти. Он выделял следующие периоды жизни государственных органов: (1) создание; (2) борьба за самостоятельность; (3) прохождение «первоначального порога выживания»; (4) рост; (5) старение; (6) гибель (Доунс, 2003, с. 341–361). Ряд ученых (Г. Кауфман, Д. Льюис и др.) подробно исследовали лишь один аспект этой темы – смертность бюрократических структур.

Существуют принципиальные отличия между государственными и неправительственными организациями, особенно если последние осуществляют коммерческую деятельность. Жизнеспособность коммерческой организации определяется, в первую очередь, ее способностью к извлечению прибыли. Государственные органы создаются для решения социальных задач. Деятельность их с экономической точки зрения часто убыточна, а показатели эффективности и реальной полезности для общества невозмож но четко фиксировать, как прибыль. На жизненный цикл государственных органов оказывают влияние политические решения, которые могут быть напрямую не связаны с эффективностью самого органа. Вот почему «большинство государственных ведомств прекращают свое существование

одновременно с тем правительством, которое инициировало их создание» (Доунс, 2003, с. 360). При этом он признает, что только бюрократическим структурам присуща способность продолжать свою деятельность, когда их реальная полезность уже исчерпана. И наоборот, ставит вопрос Д. Льюис, почему погибают государственные организации, если их функции по-прежнему актуальны и востребованы обществом (Lewis, 2002, р. 102)?

За отправную точку своих исследований Д. Льюис взял идеи, которые еще в 1976 г. высказал Г. Кауфман. Последний считал, что основной причиной ликвидации правительственных организаций являются изменения во внешней среде. Организации, обладающие более высокой гибкостью и адаптивностью, должны лучше приспособливаться к новым условиям и в силу этого получать больше шансов на выживание. В то же время наблюдалась и противоположная тенденция, когда старые консервативные организации, десятилетиями не меняющие своего *modus operandi*, отличались высокой стабильностью. Изучив особенности 175 организаций, он не выявил каких-либо значимых различий между теми 27, прекратившими свое существование, и остальными, перешагнувшими 50-летний рубеж (Kaufman, 1976, р. 77–79).

Исследование, казалось бы, зашло в тупик, пока через четверть века к этой теме не обратился Д. Льюис. Он выявил три группы факторов, повышающих шансы государственных органов на выживание: 1) образование путем принятия закона, а не подзаконного акта; 2) изоляция от влияния политических групп и процессов; 3) специфическая организационная структура (дизайн). В третью группу факторов он включал такие составляющие, как местонахождение, глубину политических назначений, близость к белой расе и т.д. (Lewis, 2002, р. 95–102).

Швейцарским ученым удалось уточнить его результаты, выявив, что конструктивные особенности организации, присущие ей в момент возникновения, защищают ее лишь в условиях той внешней среды, в которой она создавалась. Будущие риски имеют иную природу, чем те, от которых она застрахована в данный момент. Вопреки мнению Д. Льюиса, никакой «магической» комбинации из вариантов дизайна, которая имела бы универсальный и долгосрочный характер, не существует. Лучшее, что можно сделать при создании организации, – заложить в нее такую степень гибкости, которая окажется достаточной для адаптации к будущим изменениям внешней среды (Boin, Kuipers, Steenbergen, 2010, р. 402–404). Таким образом, они фактически подтвердили закон необходимого разнообразия Эшби, переформулировав его. История становления и развития Следственного комитета является подтверждением этого тезиса.

Теория ЖЦО, несмотря на попытки Э. Доунса применить ее к вопросам государственного и муниципального управления, используется преимущественно в исследованиях организационной динамики в сфере бизнеса. Приложение ее к анализу деятельности государственного органа может показаться непривычным и даже неограничным. Между тем с появлением концепции *New Public Management* (NPM) в теории и практике управления происходит выборочное использование в деятельности органов государ-

ственной власти инструментов, доказавших свою эффективность в управлении коммерческими организациями (Маркварт и др., 2020, с. 26–31).

Не являясь прикладным инструментом, теория ЖЦО, тем не менее, изменяет исследовательский ракурс и тем самым дает возможность выхода на новый уровень понимания проблем, препятствующих повышению эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти. В литературе уже высказано предложение об использовании этой теории в изучении следственных органов. Однако в объект исследования предлагается включить жизненный цикл как всей совокупности следственных органов, так и отдельных их подразделений – территориальных и специализированных (Валов, 2020, с. 4–53). Такое неизбирательное применение теории ЖЦО представляется методологически неверным. Следственные органы в Российской Федерации не являются единой системой: два из трех существующих органа функционируют в составе отдельных ведомств (МВД России и ФСБ России). Самостоятельным, полностью автономным от всего ведомства жизненным циклом они не обладают. Сказанное в полной мере относится и к структурным подразделениям следственных органов. Поэтому надлежащим объектом исследования с точки зрения теории ЖЦО в качестве самостоятельной организации может быть из всех следственных органов только СК России.

В целом признавая применимость теории ЖЦО в публичной сфере, необходимо сделать следующую принципиально важную оговорку. Все государственные органы проходят более или менее одинаковый жизненный цикл, но каждый такой орган проживает его по-своему. Универсальность жизненного цикла заключается в том, что все организации в своем развитии проходят одни и те же стадии, на которых сталкиваются с некоторыми типичными проблемами, изменяются в своих размерах, темпах роста, кадровом составе и других крупных параметрах. Уникальность же этого цикла для каждой организации будет состоять в его общей продолжительности, длительности самих стадий, делении их на этапы, а также некоторых специфических проблемах и способах их решения, обусловленных характером деятельности организации, а также исторической ситуацией ее развития. Поскольку теория ЖЦО является по сути своей редукционистской теорией, вполне уместной представляется следующая аналогия. Все люди проходят одинаковые стадии онтогенеза (младенчество, детство, молодость, зрелость, старость), но каждый человек проживает свою уникальную жизнь, как с точки зрения продолжительности всей жизни и отдельных ее стадий, так и этапов и содержания.

Жизненный цикл и этапы развития СК России

В развитии Следственного комитета Российской Федерации прослеживаются пять этапов, которые накладываются на соответствующие стадии ЖЦО. Иногда одна стадия полностью совпадает с этапом, другая включает в себя сразу несколько этапов, а иногда на одном этапе организация проходит сразу две стадии. Однако все эти этапы именно в контексте ЖЦО и его конкретных стадий приобретают осмысленный и направленный характер (табл.).

Таблица

Соотношение стадий ЖЦО и этапов развития СК России

Стадии ЖЦО (по Э. Доунсу)	Этапы развития СК России	Период, гг.
Создание	Создание	7 сентября 2007 г.
Борьба за самостоятельность	Автономия	2007–2010
Прохождение «первоначального порога выживания»		
Рост	Экспансия	2011–2012
	Имплозия	2013–2016
	Оптимизация	2017–2019
	Новая идентичность	2020 – настоящее время
Старение		
Ликвидация		

Источники: Составлена автором.

Из четырех способов возникновения государственных органов, выделяемых Э. Доунсом, к СК России подходит третий – отделение от уже существующего. Изначально новое следственное ведомство было образовано *при прокуратуре* и в своем названии содержало указание на материнскую организацию. Председатель Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по должности являлся первым заместителем Генерального прокурора Российской Федерации. Соответственно, его процессуальные решения мог отменить глава надзорного ведомства как вышестоящий по отношению к нему прокурор, что, хотя и в единичных случаях, делал. Сотрудники нового ведомства по своему статусу являлись прокурорскими работниками и на них распространялись основные положения Закона Российской Федерации от 17.01.1992 N 2202-И «О прокуратуре Российской Федерации», такие как единая система классных чинов, одинаковая форма, правовые гарантии и в целом их *modus vivendi* соответствовал прокурорской организационной культуре. В остальном и организационно, и процессуально фактически это было самостоятельное ведомство со своей кадровой службой. Даже в вопросах организационной культуры стало намечаться обосновление: в частности, была установлена собственная, наряду с прокурорской, система ведомственных наград.

Различие между стадиями Э. Доунс проводит, в том числе, по тому, как в организации соотносятся три основные группы работников: активисты, карьеристы и консерваторы. На ранних этапах в целях выживания новой структуры преобладать в ней должны активисты – люди, работающие за идею, которой призвана служить эта структура, и готовые ради нее жертвовать своей энергией и временем. Наши выводы, основанные на результатах включенного наблюдения, показывают, что на первой стадии жизненного цикла След-

ственного комитета, когда он находился еще при прокуратуре, его кадровую основу сформировали три категории служащих. Первую, самую массовую категорию составили следователи прокуратуры, в большинстве своем имевшие чисто следственную профессиональную идентичность (меньшинство обладало прокурорской идентичностью и не перешло в новую структуру). Вторая по численности – это активисты из органов прокуратуры, которые «застоялись» на низших прокурорских должностях, но при этом обладали большим опытом, способностями, «здравым карьеризмом», были сторонниками «следственной идеи» и готовы были лично вложиться в становление нового ведомства. Наконец, третья категория была представлена служащими, перешедшими из других государственных органов, прежде всего, из МВД России и Вооруженных Сил. Поскольку изначально и еще на протяжении нескольких лет абсолютное большинство в Следственном комитете составляли представители первых двух категорий, то новое ведомство с точки зрения своей организационной культуры и базовых подходов к организации работы оставалось преимущественно прокурорским.

Председатель СК России среди руководителей, стоявших у истоков нового ведомства, персонально выделил троих: А. П. Короткова, Ю. И. Леканова и М. Г. Ядрова (Бастрыкин, 2021, с. 7). Акцент на этих личностях имеет весьма показательное для понимания стратегии развития ведомства значение. Если М. Г. Ядро по роду своей предыдущей деятельности был связан с органами государственной безопасности и на новой позиции занимался выстраиванием системы международных связей, то А. П. Коротков и Ю. И. Леканов – прокурорские работники. Ю. И. Леканов первым возглавил и во многом сформировал службу следователей-криминалистов как преемника института прокуроров-криминалистов, которая прочно вписалась в структуру нового ведомства. А. П. Коротков был одним из идеологов и создателей системы ведомственного контроля по модели прокурорского надзора («внутренней прокуратуры»). Эта модель пережила фазу обладания большим влиянием, а с 2017 г. утратила свои позиции, что, в свою очередь, в значительной мере определило переход на новый этап развития ведомства, на котором оно находится в настоящее время.

Представители третьей группы новых сотрудников в структурных подразделениях, в которых со временем стали преобладать (военные – в управлении кадров и воспитательной работы, а также в кадетских корпусах; сотрудники органов внутренних дел – в обеих академиях), сформировали собственные субкультуры. Для объяснения произошедших кадровых трансформаций применимы следующие два теоретических подхода. Первый, предложенный Т. Шеллингом, исходит из утверждения о том, что ни одна группа не желает находиться в меньшинстве. Это положение он подкрепил примером того, как в США районы, населенные белыми, становятся черными: как только представители одной расы начинают численно доминировать в одном районе, представители другой расы его покидают (Шеллинг, 2016, с. 177–215). Второй объяснительный подход мы находим у Г. Минцберга в рамках его описания процессов, которые он назвал «политическими играми» в организации. Наша ситуация подпадает под такую «игру»,

как «младотурки». Этим термином ученый обозначает небольшую изначально группу работников, близкую к власти, но не входящую в ее ядро, которая борется за переориентацию стратегии организации и изменение ее культуры (Mintzberg, Ahlstrand, Lampel, 1998, p. 219; Mintzberg, 1989, p. 238–240). Необходимо, однако, отметить, что такой процесс отчетливо проявился лишь в нескольких структурных подразделениях, из которых только управление кадров оказывает системное влияние на всю организацию. Что касается социального состава всего ведомства, то в нем произошли трансформации иного порядка и более глобального характера, о которых мы скажем, когда перейдем к характеристике текущей стадии его развития.

На первой стадии организация борется за полную самостоятельность, доказывая свою необходимость (Доунс, 2003, с. 343–345). Поэтому новое ведомство должно было подтвердить, что вневедомственная модель организации следственной деятельности более эффективна, чем ведомственная. Следственный комитет при прокуратуре ярко заявил о себе приоритетными проектами, на реализации которых были сконцентрированы значительные ресурсы всей системы вновь созданных следственных органов.

Первым таким проектом, который теперь прочно ассоциируется с деятельностью нового ведомства, стала защита детей от преступных посягательств. С его помощью была кардинально решена проблема латентности этого вида преступности (бытовое насилие в отношении детей, педофилия, пропажа без вести, нарушение прав сирот на льготное обеспечение жильем и т.д.) (подробнее см.: Раскрытие..., 2017). Успех в реализации этого проекта создал предпосылки для принятия уже на второй стадии жизненного цикла важного с точки зрения развития нового ведомства законодательного решения о расширении компетенции Следственного комитета – закреплении за ним с 2012 г. подследственности в части расследования уголовных дел о тяжких и особо тяжких преступлениях, совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних. Результатом стала активизация работы по защите детей от преступных посягательств: число возбужденных уголовных дел данной категории увеличилось на 48%, а количество дел, направленных в суд, выросло на 34% (Бастрыкин, 2021, с. 14).

Вторым крупным проектом стало раскрытие и расследование преступлений прошлых лет. Социальная значимость этого проекта состоит в том, что он обеспечивает фактическую реализацию идеи неотвратимости ответственности за каждое совершенное преступление. Только в 2008 г. специально созданными из числа наиболее квалифицированных сотрудников аналитическими группами следственных управлений по субъектам Федерации было изучено более 18 тыс. уголовных дел, более чем по 11 тыс. дел возобновлено предварительное следствие, в том числе по 3 464 делам об убийстве (Багмет, Цветков, 2016).

Не только выбор приоритетных направлений, но и сам проектный подход к их реализации стал управленческой инновацией Следственного комитета (об этом см.: Боруленков, Гранкина, 2014) в русле *New Public Management*. При этом как сами проекты, так и текущая следственная деятельность получили мощную медийную поддержку. Все эти проекты реализовывались

на минимальной материальной базе находящегося в стадии формирования ведомства в условиях непростых взаимоотношений с материнской организацией (прокуратурой) и при преобладавшем тогда в юридическом научном сообществе скептицизме по отношению к идеи отделения следствия от надзора (Колоколов, 2014). Взаимоотношения с прокуратурой, из которой Следственный комитет выделился, во многом носили характер конфликта идентичностей (Rothman, 1997): прокуроры последовательно придерживались «дореформенной» социально-правовой идентичности «хозяина» уголовного процесса, а следователи и, главным образом, руководители следственных органов отстаивали новую идентичность полной процессуальной самостоятельности.

Некоторые государственные органы и учреждения в течение всего периода своего существования не могут уверенно перешагнуть «первоначальный порог выживания», постоянно балансируя на грани жизни и смерти (Доунс, 2003, с. 347). Примерами таких государственных органов являются Федеральная служба налоговой полиции (ФСНП) России (1993–2003 гг.) и созданная на ее материальной базе Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (далее – ФСКН России) (2003–2016 гг.), а также Федеральная миграционная служба (далее – ФМС России) (2012–2016 гг.). Всем им приходилось постоянно подтверждать обоснованность своего существования независимо от МВД России, из структуры которого они в свое время вышли и куда в итоге вернулись.

В отличие от этих организаций Следственный комитет на первой стадии преодолел «начальный порог выживания» и решил задачу обретения независимости. С 15 января 2011 г. словосочетание «при прокуратуре» исчезло из его названия, и Следственный комитет стал не только *de facto*, но и *de jure* независимым ведомством. Его статус законодательно определен как «федеральный государственный орган, осуществляющий в соответствии с российским законодательством полномочия в сфере уголовного судопроизводства».² Ведомство вошло во вторую фазу своего жизненного цикла – **стадию роста**, которая к настоящему времени прошла три этапа и вышла на четвертый. На каждом этапе вектор роста менял свое направление. Первый этап стадии роста – **экспансия** (от лат. *expansio* – распространение, расширение) – продлился два года. К этому времени основные паттерны деятельности комитета уже сформировались в период нахождения «при прокуратуре», и в течение последующих двух лет комитет их успешно воспроизвил. Эту стадию характеризует стремительное расширение его компетенции. Так, с 1 января 2011 г. в подследственность Следственному комитету передано расследование налоговых преступлений, с 1 января 2012 г. – тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних. Указанная подследственность перешла к новому ведомству от следственных органов МВД России, у которых за десятилетия специализации была наработана огромная практика и методика, существовала преемственность поколений

² Федеральный закон от 28.12.2010 N 403-ФЗ (ред. от 20.10.2022) «О Следственном комитете Российской Федерации», ч. 1 ст. 1.

следователей, специализировавшихся на расследовании таких преступлений. Следственный комитет, созданный на базе прокурорского следствия, традиционно был силен в расследовании преступлений против жизни и должностных преступлений. Что касается несовершеннолетних и экономики, то здесь конкурентное преимущество полностью оставалось на стороне МВД России. Соответственно, имелся простой способ решения этой проблемы: изменение предметной (родовой) подследственности с одновременным проведением организационно-штатных мероприятий по переводу следователей МВД России, специализировавшихся на расследовании таких преступлений, в штат Следственного комитета. Однако был реализован принципиально иной вариант – готовить своих следователей, с тем чтобы сохранить кадровую однородность Следственного комитета. Именно тогда началось формирование собственной ведомственной системы образования, был создан Институт повышения квалификации с филиалами во всех федеральных округах (номинально – еще в 2010 г. «при прокуратуре»),³ на базе которого в дальнейшем была выстроена система ведомственного высшего образования и науки.

Наряду с освоением новой подследственности, основной проблемой, которую требовалось решить на данной стадии жизненного цикла, оказалась проблема разрыва с прежней, прокурорской идентичностью и формирования новой идентичности сотрудника Следственного комитета. Инструментами ее решения стали создание собственного имиджа и новой организационной культуры. Новый имидж сотруднику СК России должна была придать в том числе новая форма, не имеющая ничего общего с формой прокурорского работника.⁴ Специальных исследований, посвященных формированию организационной культуры Следственного комитета в целом, пока не проводилось. Как указывает Г. Минцберг, зачастую сама организация неспособна понять и воспроизвести свою организационную культуру, и попытки перенести ее на другую организационную почву терпят крах (Mintzberg, Ahlstrand, Lampel, 1998, p. 254). Так и в случае с СК России: для того чтобы сказать, какова эта культура, требуются специальные исследования, а таковых пока нет. Пока следует констатировать, что, наряду с прокурорскими традициями, на которых была основана организация, в нее привнесены элементы советской милиционской эстетики (в виде форменного обмундирования), а также офицерские традиции дореволюционной армии, что выразилось, в частности, в учреждении с 2016 г.⁵ и своео-

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.08.2010 N 1318-р «О Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении дополнительного профессионального образования «Институт повышения квалификации Следственного комитета Российской Федерации».

⁴ За образец обмундирования была взята форма сотрудника милиции модели 1947 г.: темно-синий костюм с красной окантовкой и золотые погоны с красным прибором. По данным исследования эстетических предпочтений сотрудников следственных органов, 66,3% следователей считают наиболее привлекательным форменное обмундирование СК России, только 20,4% – прокурорский мундир, а все остальное – с большим отрывом. Таким образом, эстетическая самоидентификация следователей СК России со своей новой формой в основном состоялась (Черемисина, 2020, с. 62–67).

⁵ См.: приказ Председателя СК России от 01.02.2016 N 11 «Об образовании суда офицерской чести в Следственном комитете Российской Федерации».

бразном применении в Следственном комитете такого института, как суды офицерской чести (Черемисина, 2020, с. 56–59).

Конкурентами для государственных структур являются организации, которые выполняют те же социальные функции (Доунс, 2003, с. 346). Поэтому, несмотря на исключительную важность формирования новой организационной идентичности, главной задачей на стадии экспансии оставалось достижение конкурентоспособности. Следственному комитету приходится конкурировать за лучшие показатели качества и эффективности следственной деятельности со следственными органами МВД России, ФСКН России (до 2016 г.) и ФСБ России. При том что все три конкурента олицетворяют собой принципиально иную – ведомственную – модель организации следственного аппарата. Поэтому конкуренция идет не только между органами, но и между моделями. Логичным итогом этого соперничества для Следственного комитета как воплощенной идеи вневедомственного следствия являлось бы создание на его базе единого следственного органа. В январе 2013 г. Президент Российской Федерации поручил Следственному комитету разработать стратегию развития следственных органов. В СК России был подготовлен проект документа под названием «Стратегия развития системы предварительного расследования в Российской Федерации на период до 2020 года». Концепция строилась вокруг идеи образования на базе СК России к 2018 г. единого органа, уполномоченного осуществлять предварительное следствие. Исключение делалось лишь для следственных подразделений органов безопасности, которые предполагалось сохранить в структуре ФСБ России. Принимая во внимание, что доля ФСБ России в общем количестве уголовных дел, направляемых следственными органами в суд, незначительна (около 0,2% ежегодно), Следственный комитет стал бы монополистом по выполнению данной социальной функции. Однако документ главой государства подписан не был и создание единого Следственного комитета не состоялось. После ликвидации в 2016 г. ФСКН России вся ее подследственность была передана обратно в МВД России. В дальнейшем вектор развития СК России стал направленным внутрь себя – в его росте начался этап **имплозии** (от англ. *implosion* – расширение, направленное внутрь).

На имплозивном этапе в Следственном комитете стали активно развиваться внутренние структуры и процессы. «Любая организация, находящаяся в стадии роста, предоставляет своим сотрудникам гораздо больше возможностей в плане карьеры, чем любая организация, чей рост завершен» (Доунс, 2003, с. 348). Такая организация представляет собой исключение из выявленного российскими учеными общего тренда низкой карьерной мобильности государственной службы из-за ограниченного карьерного пространства в устоявшихся организациях (Шарин, 2019, с. 72). Для того чтобы удовлетворить потребности амбициозных сотрудников в служебном росте, необходимо создание новых должностей. Особенностью Следственного комитета до 2020 г. являлось то, что он был монофункциональной организацией: все управленческие, контролирующие и обеспечивающие структуры формировались в нем вокруг реализации одной единственной социальной функции – расследования уголовных дел о преступлениях, отнесенных к его

подследственности УПК РФ. Начали активно создаваться новые подразделения и разрастаться старые. Возникновение и рост одних подразделений был организационно оправдан, а других – неочевиден.

В числе обоснованных новаций следует назвать ведомственную систему образования и науки. В Следственном комитете на этой стадии были созданы две образовательные организации высшего образования: Московская и Санкт-Петербургская академии Следственного комитета, а также общеобразовательные организации: три кадетских корпуса и 75 кадетских классов на базе муниципальных средних школ. Таким образом, в Следственном комитете реализован полный замкнутый цикл подготовки специалистов и научных кадров: среднее, высшее и послевузовское образование.

Создание ведомственных образовательных организаций вызвало к жизни и новые структуры. В 2016 г. образовано управление учебной и воспитательной работы, которое с 2019 г. преобразовано в управление воспитательной работы, а в составе управления кадров создан отдел организации работы по подготовке кадров.

Большое влияние в системе СК России получает подсистема контрольных органов, представленная Главным управлением процессуального контроля (2011–2018 гг.) и Главным организационно-инспекторским управлением (2011–2018 гг.). В деятельности двух этих подразделений реализовался принцип разделения контроля на функциональный и организационный. Объектом первого является реализация основной «производственной» функции СК России – проверки сообщений о преступлениях и расследования уголовных дел.

Работа ведомства за рамками уголовно-процессуальной деятельности стала объектом контроля второго Главка, который возглавлял А. П. Коротков. Одной из его управленческих идей, которую в дальнейшем внедряло возглавляемое им подразделение и которая сыграла важную роль во внутреннем развитии ведомства, стала система жесткой внутренней конкуренции. Ее инструментом служила таблица ранжированных показателей, отражавшая основные результаты работы каждого следственного органа по основным количественным показателям. К таким показателям относились: количество расследованных и направленных в суд уголовных дел, сроки следствия, состояние законности и качество следствия (два последних рассчитывались как величины, обратные количеству оправдательных приговоров, реабилитированных лиц, а также уголовных дел, возвращенных прокурором для дополнительного расследования или судом для устранения препятствий их рассмотрения в суде). Эти сведения носили открытый характер, на их основе принимались ключевые кадровые решения о повышении или понижении руководителей следственных органов в должности. Таким образом, создавалась система тотальной конкуренции: на уровне региона конкурировали между собой за лучшие показатели и, соответственно, более высокую позицию в таблице ранжированных показателей районные и городские следственные отделы, а на уровне Федерации – следственные управления по субъектам Федерации и приравненные к ним специализированные следственные органы.

Сложившаяся практика известна в менеджменте еще с 1990-х гг. как бенчмаркинг, который является в первую очередь инструментом сравнения, а также выявления как проблем, так и оригинальности (Watson, 1993). В некоторых странах Западной Европы (Германии, Швеции и Англии) бенчмаркинг применяется в оценке деятельности органов местного самоуправления (Kuhlmann, Bogumil, 2018). По мнению российских ученых, использование индикативных оценок качества государственного управления превращает последнее в верифицируемый процесс, редуцируя субъективизм в принятии решений. Позитивный эффект от внедрения этого инструмента возникает только при условии правильного отбора и интерпретации индексов и лишь в комплексе с другими методами (Барабашев и др., 2019, с. 8, 14). Между тем инициаторы применения этой системы в Следственном комитете ориентировались на ее кажущуюся простоту и вместо сложных математических моделей использовали простую арифметику, положительно оценивая те следственные подразделения, чьи показатели оказались выше среднего арифметического по всей организации, и отрицательно – те, чьи, соответственно, ниже этой отметки. Не очевидна пригодность таких показателей для непосредственного обоснования управленческих решений. Их следовало воспринимать скорее как ориентиры для дальнейшего управленческого аудита.

Другим недостатком бенчмаркинга стало так называемое поведение, ориентированное на контроль (Мескон, Альберт, Хедоури, 2012, с. 381–382). Руководители следственных органов уделяли особое внимание тем направлениям деятельности, которые подлежали оценке, подчас в ущерб другим направлениям, например профилактике преступлений, которую вообще очень трудно «оцифровать», поскольку невозможно учесть предотвращенные (а значит не совершенные) преступления. Кроме того, жесткий бенчмаркинг может мотивировать поставленных перед выбором «или-или» руководителей к предоставлению недостоверных данных.

Определенную проблему, с которой столкнулась организация в фазе интенсивного роста, стала необходимость обработки большого массива данных. Однако информационно-аналитическая функция управления не была должным образом институционализирована. Во многих подразделениях центрального аппарата функционировали собственные аналитические отделы, которые аккумулировали информацию и создавали аналитические продукты, ориентированные только на компетенцию соответствующего подразделения. Такая ситуация приводила, с одной стороны, к дублированию работы, а с другой – препятствовала формированию в организации единых практик. Попыткой решить проблему объединения разрозненных аналитических подразделений в единый аналитический центр, а также создать интегрированную систему оперативного управления стало образование Управления оперативного мониторинга (Ситуационного центра) (май 2012 г. – август 2013 г.), которое должно было объединить службу дежурных следователей с аналитиками. Однако это решение опередило время, поскольку система еще не была готова к такой глобальной интеграции ни морально, ни технологически. Ситуационный центр просуществовал немногим более года и был ликвидирован, так и не начав работать. В насто-

ящее время в структуре подразделений центрального аппарата СК России девять отделов, выполняющих аналитические функции, и проблема их интеграции и создания единого информационно-аналитического контура с аналогичными подразделениями следственных управлений по субъектам Федерации остается нерешенной.

Сегодня, когда в управляемые системы активно внедряются технологии искусственного интеллекта, для решения данной проблемы открываются новые возможности. В Следственном комитете уже внедряются некоторые технологии искусственного интеллекта в расследование преступлений, в частности, выявление признаков серийности (Бессонов, 2021). Вместе с тем предлагается не ограничиваться криминалистикой и приступить к использованию искусственного интеллекта в управлении следственными органами (Бурынин, Иващенко, 2021).

Единственным крупным организационно-штатным мероприятием, не вписывавшимся в общий тренд по укрупнению структур, стало упразднение специализированных природоохранных следственных подразделений. Несмотря на их немногочисленность (все они были сосредоточены вдоль бассейна реки Волги), удельный вес собственно экологических преступлений в структуре расследуемых ими преступлений был незначителен. При таких обстоятельствах Волжское межрегиональное следственное управление (январь 2011 г. – февраль 2015 г.) со всеми входящими в него следственными отделами упразднено. Между тем, как показало социологическое исследование, единственным направлением, результаты работы СК России по которому отрицательно оценило абсолютное большинство респондентов (52,3%), стала защита общества и государства от экологических преступлений (Багмет, 2019). Однако необходимость расследования крупных природных катастроф, в том числе техногенного характера, потребовало создания в Главном следственном управлении СК России (далее – ГСУ) компактного специализированного подразделения – отдела по расследованию экологических преступлений и преступлений, связанных с нарушением санитарно-эпидемиологических правил.

В целом разрастание структур привело к диспропорции между «производящими» и «не производящими» сотрудниками и подразделениями в пользу последних. Соотношение следователей к сотрудникам, выполняющим контрольно-управленческие и обеспечивающие функции, составило в Следственном комитете один к трем. Происходило это в то самое время, когда новым трендом в организации системы органов исполнительной власти стала передача типовых обеспечивающих функций одному обособленному учреждению, обслуживающему одновременно несколько ведомств (Занко, 2021, с. 117). На этой стадии, в соответствии с наблюдениями Э. Донуса, происходит смещение в сторону преобладания в аппарате управления «консерваторов», для которых ценностью является сохранение существующего порядка. Разрастание управленческого аппарата привело к резкому росту нагрузки на «производящее» звено, т.е. следователей. В соответствии с моделью И. Адизеса, организация вошла в фазу ранней бюрократизации с ее основной угрозой – бюрократической смертью.

Катализатором внутренней реформы стал нанесенный в 2016 г. серьезный удар по репутации Следственного комитета: заключение под стражу и последующее осуждение за коррупционные преступления руководителя и заместителя руководителя ГСУ СК России по г. Москве, а также руководителя другой крупной контрольной структуры – Главного управления межведомственного взаимодействия и собственной безопасности (декабрь 2015 г. – август 2016 г.). С этого момента ведомство переходит на следующий этап своего развития – этап **оптимизации**, наиболее активные мероприятия в рамках которого проводились с 2017 по 2019 гг.

Руководящей идеей на этапе оптимизации стала дебюрократизация Следственного комитета и прежде всего контрольных подразделений, которые, создавая избыточную нагрузку на «производителей», не влияли на качество и эффективность следственной деятельности. Одновременно решался вопрос формирования новой идентичности.

Контрольные службы ассоциировались с наследием прокуратуры, в кадровом отношении они были укомплектованы в значительной мере бывшими прокурорскими работниками. Новая идентичность сотрудника Следственного комитета предполагала отказ от прежней, прокурорской, идентичности. Данная установка выразилась и в стратегических решениях. Так, Коллегия СК России в 2016 г. потребовала от подразделений процессуального контроля отказаться от репрессивного (надзорного) подхода к организации работы.⁶ Весьма показательной является сама формулировка решения коллегии. Во-первых, упоминание о надзорном характере процессуального контроля прямо указывает на его прокурорское происхождение. Во-вторых, сложившаяся за десятилетие контрольная практика отождествляется с репрессивностью и тем самым несет в себе отрицательную коннотацию. В 2017 г. коллегия СК России сформулировала задачу реформирования системы процессуального контроля в целях переориентации ее деятельности на оказание методической и практической помощи следователям.⁷ В июле 2017 г. прошло первое сокращение подразделений и штата процессуального контроля в центральном аппарате Следственного комитета.

Неудовлетворенность результатами работы контрольных служб стала причиной решения о создании нового контрольного подразделения. Так, в октябре 2017 г. было образовано Контрольное управление Председателя СК России, к которому перешла часть функций Главного организационно-инспекторского управления. Но уже в июле 2018 г. Контрольное управление было ликвидировано, а вместе с ним – Главное управление процессуального контроля (2011–2018 гг.); Главное организационно-инспекторское управление (2011–2018 гг.); Главное управление межведомственного взаимодействия и собственной безопасности (2015–2016 гг.); Главное управление обеспечения деятельности (2011–2019 гг.); Правовое управление (2011–2017 гг.).

⁶ Решение коллегии СК России от 26.02.2016 N решск/1-16 «Об итогах работы следственных органов Следственного комитета Российской Федерации за 2015 год и задачах на 2016 год», п. 1.

⁷ Решение коллегии СК России от 02.03.2017 N решск/1-17 «Об итогах работы следственных органов Следственного комитета Российской Федерации за 2016 год и задачах на 2017 год», п. 2.4.

Очевидно, что с ликвидацией крупных контрольных подразделений сами функции процессуального и организационного контроля без ущерба для управляемости системы упразднить невозможно. Возложить их исполнение на сотрудников, занятых принципиально иной деятельностью, не создав при этом избыточной нагрузки, также невозможно. Поэтому ликвидируемые подразделения, в сокращенном и переименованном виде, распределили по другим подразделениям. В настоящее время функции процессуального и организационного контроля, а также организационно-аналитической деятельности в центральном аппарате переданы ГСУ, в котором образованы специализированные управления и отделы. Функции правового управления распределены между ГСУ и управлением кадров. Оптимизация коснулась не только центрального аппарата. В результате в состав ГСУ входят 15 управлений, включая шесть следственных управлений по федеральным округам с дислокацией в окружных центрах, а всего 75 отделов и отделений. Понятно, что управляемость такого огромного подразделения, соединившего в себе разнородные функции самостоятельных подсистем, составляет проблему.

В целях оптимизации штатов и управления в 2019 г. реализовано объединение десяти следственных управлений по субъектам Федерации. Сокращено количество руководящих и обеспечивающих должностей, в том числе 64 должности заместителей руководителей следственных органов.

В целом мероприятия по оптимизации организационно-штатной структуры решили основную проблему, возникшую на предшествующей стадии: сгладили диспропорцию между «производящими» подразделениями, с одной стороны, и контрольными и обеспечивающими подразделениями – с другой. Должности следователей и следователей-криминалистов теперь составляют 75% от установленной штатной численности сотрудников СК России (Бастрыкин, 2021, с. 5). Следует, однако, иметь в виду, что бывшие инспекторы процессуального контроля и организационно-аналитических отделов переименованы в следователей контрольно-следственных отделов и учитываются как следователи, хотя выполняют контрольные функции. Поэтому показатель в три четверти «производящих» сотрудников представляется пока в качестве цели, хотя существенный сдвиг в эту сторону в результате дебюрократизации действительно наметился.

Наряду с оптимизацией организационной структуры и штатов Следственного комитета произошел почти полный отказ от модели стратегического управления по принципу бенчмаркинга. Статистические сведения о работе следственных органов перестали носить открытый характер. Таблица ранжированных показателей теперь составляется исключительно для руководства Следственного комитета. Руководители следственных органов по субъектам Федерации знают только свои показатели и при планировании работы не могут ориентироваться на показатели других управлений. Конкуренция завершилась или приобрела латентный характер. Тем не менее в принятии управленческих решений руководство Следственного комитета продолжает использовать эти данные.

Бенчмаркинг не плох сам по себе; недостатками применения этой модели в СК России были переоценка значения числовых показателей работы,

доведенная в отдельных случаях до уровня самоцели, а также использование этих показателей в качестве непосредственного основания для принятия управленческих решений, включая кадровые, определяющие служебный рост руководителей. Причиной несовершенства мероприятий по оптимизации стало отсутствие научного инструментария диагностики организационных структур управления (Рогозина, Пунанцев, 2020, с. 168–192).

Тем не менее на этапе оптимизации с точки зрения и структуры, и многих специфических операционных процессов, и организационной культуры СК России уже стал другой организацией – не той, которой он был с 2007 по 2016 гг. Произошедшие в дальнейшем три крупных события предопределили формирование **новой идентичности** Следственного комитета и его сотрудников.

Первое важное для развития Следственного комитета событие связано с его структурно-функциональными трансформациями. Крупным прорывом стало образование в 2020 г. судебно-экспертного учреждения. Первое экспертное подразделение в СК России возникло еще в 2009 г. в виде управления организации экспертурно-криминалистической деятельности Главного управления криминастики. Оно состояло из трех отделов и насчитывало 25 сотрудников. Правовая основа судебно-экспертной деятельности в Следственном комитете из-за противоречий в законодательстве всегда ставилась под сомнение, особенно прокуратурой (см. об этом: Цветков, 2019). В 2019 г. на законодательном уровне перечень задач Следственного комитета был дополнен организацией и производством судебных экспертиз в Судебно-экспертном учреждении Следственного комитета, которое действует независимо от следственных органов.⁸ В июле 2020 г. образован Судебно-экспертный центр СК России с шестью филиалами в федеральных округах, объединивший 652 сотрудника. Фактически это первый акт экспансии Следственного комитета после передачи ему подследственности органов внутренних дел в 2012 г. Однако дело не только в этом. Изначально Следственный комитет, как мы уже отмечали, был монофункциональной организацией – его «производящая» подсистема выполняла только функцию предварительного следствия. Этим он отличается от большинства ведомств, например, МВД России, для которого следственная деятельность – одна и далеко не самая важная из множества выполняемых им функций (охрана общественного порядка, обеспечение безопасности дорожного движения, производство судебных экспертиз и т.д.). Монофункциональность создает предпосылки для того, чтобы вся система работала на выполнение одной социальной функции и тем самым обеспечивала максимальную степень ее реализации. Однако такие организации экономически более затратные. С появлением новой функции и созданием соответствующего ей отдельного учреждения Следственный комитет становится бифункциональной организацией, а это уже принципиально новая идентичность.

⁸ Федеральный закон от 26.07.2019 N 224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» и Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации».

Вторым крупным событием, повлиявшим на организационную динамику Следственного комитета, стало *изменение уровня и структуры преступности*. Так, по сравнению с 2007 г., когда был образован Следственный комитет при прокуратуре, учтенная преступность сократилась на 1,5 млн преступлений, причем количество убийств (с покушениями) уменьшилось в три раза с 22227 до 7695. В то же время научно-технический прогресс, развитие в России капитализма и другие мировые процессы привели к возникновению новых видов преступности, таких как киберпреступность и т.д. Ответом на эти вызовы стали, во-первых, возрастание роли следователя в выявлении преступлений, в том числе в тех сферах, где традиционно высока латентность (например, медицина), а также формирование новых специализаций следователей. В организационном плане это вылилось в создание новых следственных подразделений. Так, в центральном аппарате, в структуре ГСУ образованы отделы: по расследованию ятrogenных преступлений; по расследованию киберпреступлений и преступлений в сфере высоких технологий; по расследованию преступлений, связанных с нарушением прав участников долевого строительства (в составе управления по расследованию преступлений против государственной власти и в сфере экономики); по расследованию преступлений, связанных с реабилитацией нацизма и фальсификацией истории Отечества (в составе управления по расследованию преступлений прошлых лет). Аналогичные подразделения образованы либо введены отдельные специализации следователей в следственных управлениях СК России по субъектам Федерации.

Третье событие, которое по степени важности можно поставить на первое место, следует трактовать как результат кумулятивного эффекта обновления кадрового состава. Напомним, новое ведомство образовалось на прокурорской кадровой базе, и если изначально оно задумывалось как платформа для создания на ней единого органа предварительного следствия, то замысел состоял в том, что организационная культура и профессиональный *modus operandi* нового российского следствия должны быть именно прокурорскими. Образованный годом позже Следственный комитет Белоруссии сразу стал единым, и поэтому численно преобладавшие милиционерские следственные кадры полностью растворили в себе прокурорские. При естественной текучести кадров, которая в целом по организации держится в последние годы на уровне 10%, происходит постоянный процесс вымывания прокурорских кадров и замены их новыми кадрами. Если на первых порах они заменялись кадрами других ведомств, в основном МВД России и Вооруженных Сил, то постепенно их стали вытеснять сотрудники, для которых Следственный комитет стал первым и пока единственным местом службы. На 2019 г. сотрудников со стажем от 10 до 20 лет и более (а это в основном и есть сотрудники с прокурорским бэкграундом) было всего 37%, причем среди подгруппы следователей их еще меньше (поскольку следователь – молодежная профессия) – 21,4%.⁹

⁹ См.: Материалы к расширенному заседанию коллегии Следственного комитета Российской Федерации «Об итогах работы следственных органов Следственного комитета Российской Федерации за 2019 год и задачах на 2020 год». С. 90.

Конечно, среди руководящего звена, особенно на уровне субъектов Федерации и центрального аппарата, большинство по-прежнему представлено бывшими прокурорскими работниками. Однако кадровый состав Следственного комитета в целом и его основной профессиональной подгруппы – следователей – это уже на 62,8 и 78,6% соответственно сотрудники с исходной «комитетской» профессиональной идентичностью. Принимая во внимание, что граждане вступают во взаимодействие со Следственным комитетом преимущественно в лице следователей, то они могут увидеть «лицо» СК России в его самом чистом виде. Таким образом, достигнута полная внутренняя кадровая идентичность СК России, большинство в котором стали составлять собственно «комитетские» кадры. При этом, как мы писали выше, сформировались островки с другой организационной субкультурой: милицейской – в академиях; военной – в управлении кадров, воспитательной работы и кадетских корпусах; прокурорской – в контрольно-следственных отделах.

Естественный процесс замены прокурорских кадров на собственно «комитетские» наложился на другой процесс – смены поколений. Согласно теории поколений, каждая возрастная группа, воспитывавшаяся в схожих исторических условиях, вырабатывает схожие поведенческие паттерны (Strauss, Howe, 1991). Одну из российских адаптаций данной теории, на основе исследований на кадровой базе Следственного комитета, предложила Т. В. Черемисина (2020; 2021).

Кадровый состав Следственного комитета образуют представители четырех поколений. Первое – это в американской интерпретации поколение «бэби-бумеров» (1944–1962 гг. р.), в российской – «дети победителей». К этому поколению относятся Президент Российской Федерации и Председатель СК России. Сейчас в Следственном комитете представителями этого поколения, наряду с главой ведомства, являются один его заместитель, а также несколько руководителей подразделений центрального аппарата и региональных следственных управлений.

Представители поколения «Х» (1963–1983 гг. р.) составляют в СК России около 10%, однако именно они в основном занимают все должности руководителей высшего и регионального звеньев, а также по-прежнему широко представлены в руководящем звене районного уровня, центральном и региональных аппаратах следственных органов. Особенностью этого поколения является то, что его представители были воспитаны при советской власти, многие из них состояли в комсомольской и пионерской организации, однако их активная профессиональная деятельность сложилась уже после распада СССР. Фактически это поколение «надлома» истории, многие представители которого в правоохранительных и силовых структурах разделяют имперские ценности.

Самым массовым представительством в СК России обладает поколение «Y» (1984–1995 гг. р.). Их сознательное становление прошло уже после распада СССР в новой России, у них более выражен индивидуализм, они не склонны связывать свою судьбу с одной организацией, у них, как правило, нет ностальгии по прошлому, и от своей страны они хотят получить большой спектр возможностей сделать свою жизнь интереснее и комфор-

тнее. В целом же они довольно гибки, лояльны и неплохо адаптируются. Оба поколения («Х» и «Y») объединяет то, что они хорошо владеют современными технологиями, хотя в жизни «Y» цифровые гаджеты играют более значимую роль, чем у «Х». Однако их детство прошло без интернета, социальных сетей и смартфонов. Поэтому между ними, где руководящее звено представлено «Х», а подчиненные – «Y», нет глубинного конфликта.

На смену им приходит поколение «Z», представители которого родились после 1995 г. Для них гаджеты – не просто подспорье в работе и жизни, а часть их личности. Цифровые технологии уже не *modus operandi* нового поколения, это их *lebenswelt*. Если «Y» более конформны и могут приспосабливаться к разным типам руководителей и условий работы, то «Z» социально более активны и не конформны. У них сформировалась особая цифровая культура, которая зачастую непонятна для поколения «Х», и приспосабливаться они не готовы. Соответственно, можно опасаться, что Следственный комитет, как и другие организации, в скором будущем, в зависимости от того, насколько быстро представители нового поколения сформируют в них относительное большинство, ожидает напряжение между поколениями «Х» и «Z», т.е. между руководящим и «производящим» звеньями (Черемисина, 2019, с. 71–75).

Заключение

Политическое решение о создании вневедомственного следственного органа в целом себя оправдало. Следственный комитет как федеральный государственный орган функционирует в течение 10, а фактически – 13 лет, сформировав собственный узнаваемый образ в общественном сознании, а также внутреннюю организационную идентичность. Как организация он доказал свою жизнеспособность, возможность отвечать на внешние вызовы (изменение уровня и структуры преступности, инкорпорация после вхождения Крыма в состав России уголовных производств в российскую правовую систему, развертывание следственных органов в военных условиях и т.д.), а также обладает гибкостью своих управленческих структур, позволивших избежать ранней бюрократизации.

Следственный комитет реализовал преимущества монофункциональной организации, где работа каждого подразделения должна быть нацелена на выполнение одной единственной социальной функции – оперативного и качественного расследования преступлений. Но ловушка монофункциональности состоит в том, что контрольные и обеспечивающие подсистемы всегда в такой организации будут количественно тяготеть к преобладанию. Ведь помимо выполнения основной социальной функции организация должна поддерживать свою собственную жизнедеятельность. Это своеобразие во многом и определило особенности жизненного цикла СК.

Сейчас идея единого следственного ведомства ушла с актуальной повестки, а значит, время ее прошло или по-настоящему еще не пришло. Придет ли оно снова – неизвестно. Однако Следственный комитет в его нынешнем виде – это незавершенная, переходная форма, и логичным завершением в его жизненном цикле стадии роста должна стать новая экспансия и, как

результат, получение монополии на осуществление предварительного следствия. Такой промежуточный итог повысит осмысленность всей предшествующей истории Следственного комитета.

Теория ЖЦО, на основе которой проведен анализ становления и развития нового государственного органа, показала себя как весьма эффективная объяснятельная идея не только в менеджменте, но и в науке государственного управления. Особенно результативной она является при анализе организационной динамики в молодых, быстро развивающихся ведомствах. Вообще теория ЖЦО весьма диалектична. В интерпретации И. Адизеса (2014) она подразумевает, что двигателем развития является противоречие – проблема, требующая разрешения при переходе на новую стадию цикла, на которой происходит ее снятие. Поэтому применение этой теории к изучению внутренней динамики государственных органов позволяет выявлять и прогнозировать организационные проблемы стратегического характера. В то же время на примере СК России мы убедились, что в его жизненном цикле отсутствуют резкие скачки: линии перехода могут быть смызанными, а процессы, характерные для предыдущих стадий, накладываться на последующие стадии. Так, на одном этапе своего развития организация проходит сразу две стадии, или одна и та же стадия может характеризоваться разнонаправленными процессами (например, экспансия↔имплозия). В то же время возникают здравые и очень важные различия между этими стадиями, чтобы говорить о том, что цикличность имеет место.

Одних только способов возникновения, как указывал Э. Доунс (2003), может быть не менее четырех, и то, каким способом государственный орган создается, во многом предопределяет зону его развития. В случае с СК России на круг проблем, решаемых им в течение всего цикла, повлияло отделение от материнской организации (прокуратуры), сначала на организационно-правовом, а потом на уровне формирования новой идентичности.

За исключением стадии создания, Э. Доунс не дифференцировал другие стадии ЖЦО. Так, например, выделение стадии роста само по себе ничего не говорит о том, в каких направлениях он будет происходить. Так, для СК России наиболее логичным стал бы рост по пути дальнейшей экспансии и, как итог, трансформации в единое следственное ведомство. Однако образования единого следственного ведомства не произошло, и Следственный комитет продолжил свое развитие по боковой ветви – от моно- к бифункциональной организации (образование в его составе Судебно-экспертного центра (СЭЦ)).

Вполне возможно, что сама теория ЖЦО применительно к государственным органам требует совершенствования. Тем не менее универсальная основа в теории ЖЦО есть, и эта универсальность связана с преломлением в организационной динамике закона необходимого разнообразия Эшби: диалектическим противоречием, которое подталкивает организацию к развитию, всегда является несоответствие между разнообразием управления и управляемого или их неоднозначность. В случае Следственного комитета мы столкнулись с примером опережающего роста разнообразия при утрате однозначности.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Адизес И. Управление жизненным циклом корпораций. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2014.
2. Барабашев А.Г., Макаров А.А., Макаров И.А. О совершенствовании индикативных оценок качества государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 7–38.
3. Бастрыкин А.И. 10 лет Следственному комитету России: от истоков – к будущему независимого следствия // Записки следователя. 2021. № 1. С. 4–15.
4. Багмет А.М., Цветков Ю.А. Раскрытие и расследование преступлений прошлых лет – приоритетный проект Следственного комитета Российской Федерации // Российский следователь. 2016. № 3. С. 3–7.
5. Багмет А.М. Следственный комитет Российской Федерации – 10 лет на службе обществу и государству // Российская юстиция. 2019. № 11. С. 2–4.
6. Бессонов А.А. Искусственный интеллект и математическая статистика в криминалистическом изучении преступлений. М.: Проспект, 2021.
7. Боруленков Ю.П., Гранкина А.Б. Следственный комитет Российской Федерации как организация проектного типа // Российский следователь. 2014. № 11. С. 42–46.
8. Валов С.В. Историография исследований жизненного цикла следственных органов // Серовские чтения: Сборник научных трудов Всероссийской научной конференции, посвященной памяти Д.О. Серова (1963–2019 гг.), Новосибирск, 28 октября 2020 г. Новосибирск: Новосибирский государственный университет экономики и управления, 2021. С. 40–53.
9. Доунс Э. Жизненный цикл бюрократических структур / Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 341–361.
10. Занко Т.А. Преобразования внутренней организации федеральных органов исполнительной власти 2020 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. С. 107–125.
11. Заседание Верховного Совета СССР четвертого созыва. Шестая сессия: Стенографический отчет. М., 1957. С. 472.
12. Бурынин С.С., Иващенко М.А. Искусственный интеллект в управлении следственными органами: Монография / Под ред. Цветкова Ю.А. М.: Московская академия СК России, 2021.
13. Колоколов Н.А. Великое противостояние: следователь vs прокурор // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2014. Т. 16, № 5. С. 9–29.

14. Маркварт Э., Маслов Д.В., Лаврова Т.Б. САФ: модель управления качеством для организаций публичной сферы // Государственная служба. 2020. Т. 127, № 5. С 26–31.
15. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. 3-е изд.: Пер. с англ. М.: Вильямс, 2012.
16. Пантелейев В.О. Единый следственный орган РСФСР и СССР: дискуссии и законопроекты (1957–1991 гг.) / 300 лет следственному аппарату России (1713–2013 гг.): Сборник статей об истории следственных органов / Под общ. ред. А.И. Бастрыкина; научн. ред. Д.О. Серова. М.: СК России, 2014. С. 292–319.
17. Раскрытие, расследование и предупреждение преступлений, связанных с насилием над несовершеннолетними: материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 20.04.2017) / под общ. ред. А.М. Багмета. М.: Московская академия СК России, 2017.
18. Рогозин Л.Д., Пунанцева А.А. Ситуационный подход к анализу и оценке организационных структур управления образованием // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 2. С. 168–192.
19. Цветков Ю.А. Допустимость судебных экспертиз, проведенных СК России. Позиция прокуратуры и решение проблемы // Уголовный процесс. 2019. Т. 170, № 2. С. 84–87.
20. Черемисина Т.В. Мода в системе ценностей следователя // Российский следователь. 2020. № 7. С. 62–67.
21. Черемисина Т.В. Роль судов офицерской чести в организации воспитательной работы в Следственном комитете Российской Федерации // Российский следователь. 2020. № 9. С. 56–59.
22. Черемисина Т.В. Следователи поколения Z – новые акторы в уголовном процессе // Евразийский юридический журнал. 2020. Т. 144, № 5. С. 286–288.
23. Черемисина Т.В. Как управлять следователями поколения «Z» // Журнал прикладных исследований. 2021. Т. 1, № 1. С. 71–75.
24. Черемисина Т.В. Этика следователя в цифровую эпоху // Российский следователь. 2019. № 12. С. 71–75.
25. Шарин В.И. Карьерные барьеры в системе российской гражданской службы // Управленец. 2019. Т. 10, № 6. С. 67–76.
26. Шеллинг Т.Г. Микромотивы и макроповедение. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016.
27. Широкова Г.В., Серова О.Ю. Модели жизненных циклов организаций: теоретический анализ и эмпирические исследования // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия Менеджмент. 2006. Вып. 1. С. 3–27.
28. Ashby W.R. Introduction to Cybernetics. Chapman & Hall, London, 1956.

29. Beer S.A. *Cybernetics and Management*. The English Universities Press, London, 1959.
30. Boin A., Kuipers S., Steenbergen M. The Life and Death of Public Organizations: A Question of Institutional Design? // *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2010. Vol. 23, no. 3. P. 385–410.
31. Kaufman H. Are Government Organizations Immortal? The Brookings Institution, Washington, 1976.
32. Kotter J.P. *A Force for Change: How Leadership Differs from Management*. Free Press, NY, 1990.
33. Kuhlmann S., Bogumil J. Performance Measurement and Benchmarking as “Reflexive Institution” for Local Governments: Germany, Sweden and England Compared // *International Journal of Public Sector Management*. 2018. Vol. 31, no. 4. P. 543–562.
34. Lewis D.E. The Politics of Agency Termination // *Journal of Politics*. 2002. Vol. 64, no. 1.
35. Mintzberg H. *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*. Free Press, NY, 1989.
36. Mintzberg H., Ahlstrand B., Lampel J. *Strategy Safary: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management*. The Free Press, NY, 1998.
37. Rothman J. *Resolving Identity-Based Conflict in Nations, Organizations and Communities*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1997.
38. Starbuck W.H. Organizational Growth and Development. In: *Handbook of Organizations*. (ed. March J.G). Rand McNally, Chicago, 1964.
39. Strauss W., Howe N. *Generations: The History of America’s Future, from 1584 to 2069*. William Morrow & C°, NY, 1991.
40. Taleb N. *Antifragile: things that gain from disorder*. Random House, NY, 2012.
41. Watson G.H. *Strategic Bench-marking: How to rate your company’s performance against the world’s best*. John Wiley & Sons, NY, 1993.
42. West G. *Scale: The Universal Laws of Growth, Innovation, Sustainability, and the Pace of Life in Organisms, Cities, Economies and Companies*. Penguin Press, NY, 2017.

REFERENCES

1. Adizes, I. (2014) *Corporate life cycle management*. Moscow. (In Russian).
2. Ashby, W.R. (1956) *Introduction to Cybernetics*. London: Chapman & Hall.

3. Barabashev, A.G., Makarov, A.A. and Makarov, I.A. (2019) 'On the improvement of indicative quality assessment of public administration', *Public Administration Issues*, 2, pp. 7–38. (In Russian).
4. Bastrykin, A.I. (2021) '10 years of the Investigative Committee of Russia: from the origins – to the future of an independent investigation', *Notes of the investigator*, 2, pp. 4–15. (In Russian).
5. Bagmet, A.M. and Cvetkov, Yu.A. (2016) 'Disclosure and investigation of crimes of the past years – a priority project of the Investigative Committee of the Russian Federation', *A Russian investigator*, 3, pp. 3–7. (In Russian).
6. Bagmet, A.M. (2019) 'Investigative Committee of the Russian Federation – 10 years in the service of society and the state', *Russian justice*, 11, pp. 2–4. (In Russian).
7. Stafford Beer, A. (1959) *Cybernetics and Management*. London: The English Universities Press.
8. Bessonov, A.A. (2021) *Artificial intelligence and mathematical statistics in the criminalistic study of crimes*. Moscow: Prospekt. (In Russian).
9. Boin, A., Kuipers, S. and Steenbergen, M. (2010) 'The life and death of public organizations: A question of institutional design?', *An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, 23(3), pp. 385–410.
10. Borulenkov, Yu.P. and Grankina, A.B. (2014) 'Sledstvennyj komitet Rossijskoj Federacii kak organizaciya proektnogo tipa' [The Investigative Committee of the Russian Federation as a project-type organization], *Russian investigator*, 11, pp. 42–46. (In Russian).
11. Cvetkov, Yu.A. (2019) 'Dopustimost' sudebnyh ekspertiz, provedennyh SK Rossii. Poziciya prokuratury i reshenie problemy' [The admissibility of forensic examinations conducted by the IC of Russia. The position of the prosecutor's office and the solution of the problem], *Criminal process*, 2 (170), pp. 84–87. (In Russian).
12. Cheremisina, T.V. (2020) 'Moda v sisteme cennostej sledovatelya' [Fashion in the investigator's value system], *Russian investigator*, 7, pp. 62–67. (In Russian).
13. Cheremisina, T.V. (2020) 'Rol' sudov oficerskoj chesti v organizacii vospitatel'noj raboty v Sledstvennom komitete Rossijskoj Federacii' [The role of the courts of officer honor in the organization of educational work in the Investigative Committee of the Russian Federation], *Russian investigator*, 9, pp. 56–59. (In Russian).
14. Cheremisina, T.V. (2020) 'Sledovateli pokoleniya Z – novye aktory v ugolovnom processe' [Investigators of generation Z – new actors in the criminal process], *Eurasian Legal Journal*, 5(144), pp. 286–288. (In Russian).
15. Cheremisina, T.V. (2021) 'Kak upravlyat' sledovatelyami pokoleniya «Z»' [How to manage investigators of the generation «Z»], *Journal of Applied Research*, 1, pp. 71–75. (In Russian).
16. Cheremisina, T.V. (2019) 'Etika sledovatelya v cifrovyyu epohu' [Ethics of an investigator in the digital era], *Russian investigator*, 12, pp. 71–75. (In Russian).

17. Downes, E. (2003) The life cycle of bureaucratic structures. In: *Classics of the theory of public administration: the American School*. Edited by J. Shafritz, A. Hyde. Moscow: Publishing House of Moscow State University, pp. 341–361. (In Russian).
18. Meskon, M., Albert, M. and Khedouri, F. (2012) *Fundamentals of management*. 3rd ed. Moscow: Williams. (In Russian).
19. Burynin, S.S. and Ivashchenko, M.A. (2021) *Iskusstvennyj intellekt v upravlenii sledstvennymi organami: Monografiya* [Artificial intelligence in the management of investigative bodies: Monograph]. Ed. Tsvetkov Yu. A. Moscow. (In Russian).
20. Kaufman, H. (1976) *Are Government Organizations Immortal?* Washington: The Brookings Institution.
21. Kolokolov, N.A. (2014) ‘Velikoe protivostoyanie: sledovatel’ vs prokuror [The Great confrontation: investigator vs prosecutor]’, *Library of criminalist. Scientific journal*, 5 (16), pp. 9–29. (In Russian).
22. Kotter, J.P. (1990) *A Force for Change: How Leadership Differs from Management*. NY: Free Press.
23. Kuhlmann, S. and Bogumil, J. (2018) ‘Performance Measurement and Benchmarking as “Reflexive Institution” for Local Governments: Germany, Sweden and England Compared’, *International Journal of Public Sector Management*, 31(4), pp. 543–562.
24. Lewis, D.E. (2002) ‘The Politics of Agency Termination’, *Journal of Politics*, 64(1).
25. Markvant, E., Maslov, D.V. and Lavrova, T.B. (2020) ‘CAF: model’ upravleniya kachestvom dlya organizacij publichnoj sfery’ [CAF: A quality management model for public sector organizations], *Public Service*, 5(127), pp. 26–31. (In Russian).
26. Mintzberg, H. (1989) *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*. NY: Free Press.
27. Mintzberg, H., Ahlstrand, B. and Lampel, J. (1998) *Strategy Safary: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management*. NY: The Free Press.
28. Panteleev, V.O. (2014) *Edinyj sledstvennyj organ RSFSR i SSSR: diskussii i zakono-proekty (1957–1991 gg.) / 300 let sledstvennomu apparatu Rossii (1713–2013 gg.): Sbornik statej ob istorii sledstvennyh organov / Pod obshch. red. A.I. Bastrykina; nauchn. red. D.O. Serova* [The unified investigative body of the RSFSR and the USSR: discussions and draft laws (1957–1991) / 300 years of the investigative apparatus of Russia (1713–2013): A collection of articles on the history of investigative bodies / Under the General editorship of A.I. Bastrykin; scientific. edited by D.O. Serov]. Moscow, pp. 292–319. (In Russian).
29. *Raskrytie, rassledovanie i preduprezhdenie prestuplenij, svyazannyh s nasiliem nad nesovershennoletnimi: materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (Moskva, 20.04.2017) / pod obshch. red. A.M. Bagmeta* [Disclosure, investigation and prevention of crimes related to the abuse of a minor: materials of the International scientific-practical conference (Moscow, 20.04.2017) / under the General editorship of A.M. Bagmet]. Moscow. (In Russian).

30. Rogozin, L.D. and Punanceva, A.A. (2020) ‘Situacionnyj podhod k analizu i ocenke organizacionnyh struktur upravleniya obrazovaniem’ [Situational approach to the analysis and evaluation of organizational structures of education management], *Public Administration Issues*, 2, pp. 168–192. (In Russian).
31. Rothman, J. (1997) *Resolving Identity-Based Conflict in Nations, Organizations and Communities*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
32. Schelling, T.G. (2016) *Micro-motives and macro-science*. Moscow. (In Russian).
33. Sharin, V.I. (2019) ‘Kar’ernye bar’ery v sisteme rossijskoj grazhdanskoj sluzhby’ [Career barriers in the system of the Russian civil service], *Manager*, 6, pp. 67–76. (In Russian).
34. Shirokova, G.V. and Serova, O.Yu. (2006) ‘Modeli zhiznennyh ciklov organizacij: teoretycheskij analiz i empiricheskie issledovaniya’ [Models of life cycles of organizations: theoretical analysis and empirical research], *Bulletin of the Saint Petersburg University. Management series*, 1, pp. 3–27. (In Russian).
35. Starbak, W.H (1964) Organizational Growth and Development. In: *Handbook of Organizations*, (ed.) March J.G. Chicago: Rand McNally.
36. Strauss, W., and Howe, N. (1991) *Generations: The History of America’s Future, from 1584 to 2069*. NY: William Morrow & C°.
37. Taleb, N. (2012) *Antifragile: things that gain from disorder*. NY: Random House.
38. Valov, S.V. (2021) *Istoriografiya issledovanij zhiznennogo cikla sledstvennyh organov* [Historiography of investigations of the life cycle of investigative bodies]. Novosibirsk: Novosibirsk State University of Economics and Management, pp. 40–53. (In Russian).
39. Watson, G.H. (1993) *Strategic Bench-marking: How to rate your company’s performance against the world’s best*. NY: John Wiley & Sons.
40. West, G. (2017) *Scale: The Universal Laws of Growth, Innovation, Sustainability, and the Pace of Life in Organisms, Cities, Economies and Companies*. NY: Penguin Press.
41. Zanko, T.A. (2021) ‘Preobrazovaniya vnutrenney organizatsii federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti 2020 g.’ [Transformations of the Internal Organization of the Federal Executive Bodies 2020], *Public Administration Issues*, 2, pp. 107–125. (In Russian).
42. Zasedanie Verhovnogo Soveta SSSR chetvertogo sozyva. Shestaya sessiya: Stenograficheskij otchet (1957) [Meeting of the Supreme Soviet of the USSR of the fourth convocation. Sixth session: Verbatim report]. Moscow, pp. 472. (in Russian).

Статья поступила в редакцию 16.06.2022;
одобрена после рецензирования 06.08.2022;
принята к публикации 29.11.2022.