

© 2023

Ирина Смотрицкая

доктор экономических наук, главный научный сотрудник,
руководитель Центра исследований проблем государственного
управления Института экономики Российской академии наук
(г. Москва, Российская Федерация)
(e-mail: irinasmot@yandex.ru)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ОТ АДАПТАЦИИ К РАЗВИТИЮ

В статье рассматриваются теоретические и методологические подходы к трансформации российской модели государственного управления в контексте глобальных вызовов социально-экономического и технологического характера. Исследуются теоретические предпосылки и концептуальные подходы к развитию модели государственного управления. Выделены и рассмотрены современные ключевые тренды трансформации государственного управления, основополагающие принципы новой парадигмы развития. В процессе исследования, помимо теоретических концепций и практик, рассматриваются институциональные аспекты перехода от административной к публичной модели государственного управления для достижения стратегических целей развития страны.

Ключевые слова: государственное управление, стратегические вызовы, трансформация, публичная парадигма, публичная модель управления, административная модель управления, эффективность управления, устойчивое развитие.

DOI: 10.31857/S020736760028111-1

Особенность переживаемого нами момента в общественной и экономической жизни страны состоит в том, что требуется не просто совершенствование и адаптация государственного управления к кризисной ситуации санкционного давления, а институциональная трансформация, направленная на развитие модели управления, соответствующей новым вызовам социально-экономического и технологического характера.

На прошедшем в июне 2023 года Санкт-Петербургском международном экономическом форуме (ПМЭФ-23) подчеркивалось, что в настоящее время мир находится на перепутье, тенденции к активной трансформации наблюдаются как в отдельных государствах, так и во всей мировой экономической системе. Для российской экономики становится очевидной необходимость перехода от адаптации как «рефлексии на санкции» к структурным изменениям, реформированию институтов государственного управления для обеспечения экономического роста. При этом «наше будущее, по крайней мере воображаемое, желанное, должно служить вектором дальнейшего развития»¹.

¹ Как будет развиваться российская экономика. Российская экономика: от адаптации к росту. Сессия на Петербургском международном экономическом форуме (ПМЭФ-23). 15.06.2023. URL: <https://forums.spb.com/programme/business-programme/104216/#broadcast> (дата обращения: 20.08.2023).

Преодоление современного кризиса и реализация стратегии дальнейшего развития, как подчеркивает К. Перес, нуждается в комплексе мер не менее решительных и творческих, «чем политика социального государства и Бреттон-Вудское соглашение», но при этом следует учитывать цели устойчивого глобального развития, «общее направление которого задается информационным обществом» [1. С. 18].

В свою очередь новый информационный и социальный характер взаимоотношений общества и государства порождает «новые ожидания и требования», связанные с неадекватностью «существующих управленческих институтов и их персонала современным и тем более перспективным потребностям и вызовам» [2. С. 10].

Очевидно, что происходящие в мире трансформационные изменения требуют осмысления и разработки новых подходов к развитию модели государственного управления. За последнее десятилетие проблемам теории и практики реформирования государственного управления посвящен значительный пласт зарубежных и российских исследований. Однако, несмотря на обширную литературу, предметами дискурсивного сражения по-прежнему остаются фундаментальные положения о роли, целях и масштабах участия государства в социально-экономических процессах, которые, собственно, и определяют соответствующую парадигму государственного управления.

Настоящая работа призвана дополнить научное и экспертное обсуждение результатами исследования современных ключевых трендов трансформации государственного управления, выделением основополагающих принципов новой парадигмы развития. В процессе исследования, помимо теоретических концепций и практик, рассматриваются институциональные аспекты формирования соответствующей модели государственного управления.

Общие теоретические положения и понятия

Для целей настоящей работы представляется важным сделать ряд предварительных замечаний концептуального характера.

Во-первых, мы используем термин «парадигма»², под которым, в соответствии с известным содержательным определением Томаса Куна, понимаем совокупность *общепризнанных научных достижений, набор концепций и практик*, которые на какое-то время предоставляют сообществу *модельные решения* [3].

Современный этап в развитии теоретического концепта государственного управления непосредственно связан с поиском новой парадигмы, принимающей во внимание происходящие изменения в понимании роли и природы государства, его будущего в условиях развития цифровых технологий и информационного общества (Б. Джессоп, М. Мацукато, А. Рубинштейн и др.). Известные теоретические положения о закономерностях роста научного знания и смены научных концепций, представленные в работах Т. Куна, К.Р. Поппера,

² Парадигма от древнегреч. παράδειγμα (*paradeigma*), что в переводе означает «модель, шаблон, образец».

И. Лакатоса [3, 4, 5], позволяют утверждать, что новая парадигма должна обладать большей способностью учитывать формирующиеся глобальные вызовы и существенные факторы, их влияние на модель управления.

Следует отметить, что в российской научной литературе по государственному управлению понятие «парадигма» активно используется, смыкаясь с понятиями «модель» и «программа» [6, 7, 8]. В частности, рассматривая понятие парадигмы, А.Г. Барабашев отмечает, что «в практике государственного управления разных стран применяются разнообразные комбинации административных парадигм, их промежуточные разновидности и подходы (модели)» [6. С. 188]. То есть речь идет о принятой концепции управления и формируемой на ее основе *модели как способе организации государственного управления различными сферами социально-экономической деятельности общества*. Данная модель определяет задачи, принципы, структуру и полномочия системы органов управления, включает институционально проработанные процедуры, механизмы и инструменты.

Во-вторых, проблемы трансформации и развития государственного управления исследуются в контексте нового теоретического подхода, позволяющего с более общих позиций взглянуть на эволюцию роли и полномочий государства, реализуемую экономическую политику, институциональную систему управления.

Данный подход предполагает, что сложность и масштабность вызовов, стоящих перед национальными экономиками стран, определяет изменение роли государства. Она не может ограничиваться только вмешательством в макроэкономику в качестве «рыночного регулятора», государство в экономике не может «оставаться на вспомогательных ролях, но активно создавать ее, предлагая дерзновенный образ будущего» [9. С. 25]. При этом всякое современное государство рассматривается как самостоятельный экономический субъект, генерирующий от имени общества собственные цели развития, определяющий нормативные установки и аккумулирующий ресурсы для их реализации, активно взаимодействующий с институтами гражданского общества [10. С. 179–181].

Резюмируя все вышеизложенное, можно сделать вывод, что государство в таком понимании «будет выполнять *разнообразные общественные и экономические функции*» [10. С. 114], обуславливая необходимость трансформации модели государственного управления.

Государственное управление и современные стратегические вызовы

В условиях резко изменившихся геополитического и макроэкономического контекстов к вызовам и угрозам, обозначенным в принятой стратегии национальной безопасности России в 2021 году³, добавились новые, связанные с беспрецедентным санкционным режимом, введенным против нашей страны. Очевидно, что ситуация в экономике и геополитике не будет прежней, но, исходя

³ Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. N 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации".

из задач настоящего исследования, рассмотрим фундаментальные вызовы, определяющие на современном этапе основные тренды и принципы формирования новой парадигмы государственного управления.

В настоящее время долгосрочные векторы развития мировой и национальных экономик выстраиваются в первую очередь с учетом технологических вызовов — появления новых технологий и внедрения инновационных решений. Происходящие в мире глобальные изменения стратегического характера требуют прорывных научных исследований, поддержки технологических разработок, содействия внедрению инноваций, что невозможно только силами частных инвесторов и рынка. В своем международном экономическом бестселлере «Предпринимательское государство: развеим мифы о государственном и частном секторе» известный экономист М. Мацукато обосновывает необходимость государства выходить за пределы моделей, описываемых теорией провалов рынка, чтобы играть в обществе предпринимательскую роль для решения технологических задач и выполнения инновационных проектов. Очевидно, что деятельность государства как предпринимателя в технологической и инновационной сферах, реализация государством предпринимательских функций потребует соответствующего институционального и управленческого сопровождения.

В свою очередь, определяя стратегические принципы развития модели государственного управления, следует учитывать сформировавшийся в мире глобальный тренд движения от социального государства к социальному обществу (*welfare society*). В конце прошлого века данный тренд нашел отражение в *запросе общества на социальную ответственность бизнеса*, что получило развитие в разработке и имплементации политики *корпоративной социальной ответственности* (КСО), а затем в *концепции устойчивого развития* (ESG).

Основы политики КСО, обязывающей учитывать интересы общества при ведении бизнеса компанией, впервые была сформулирована Г. Боуэном в монографии «Социальная ответственность бизнесмена» в 1953 году [11]. В 1977 г. был опубликован первый кодекс КСО для компаний, а в начале XXI века кодексы КСО регулировали деятельность большинства компаний стран ОЭСР. В нашей стране политика КСО нашла отражение в стандартах корпоративного управления, а также в кодексах КСО крупнейших российских акционерных компаний.

Концепция устойчивого развития (ESG) как глобальная ключевая стратегия стала рассматриваться после публикации в 1987 году доклада «Наше общее будущее» Комиссии ООН по окружающей среде и развитию. В докладе приводится одно из наиболее широко используемых определений понятия устойчивого развития. Под устойчивым понимается развитие компаний и национальных экономик стран, удовлетворяющее потребностям общества на современном этапе и закладывающее основу для благополучия будущих поколений.

В основе концепции устойчивого развития лежит три базовых элемента: экологическая безопасность, решение социальных задач и эффективное управление (*Environmental, Social, Governance*). Эта концепция, направленная на создание ценностей в долгосрочной перспективе, определяет стратегические направления преобразований, в том числе в сфере государственного управления [12].

В задачи настоящей статьи не входит углубленный анализ данного вопроса, однако следует отметить, что социальная направленность развития экономики и проблематика ESG находится в фокусе внимания российских органов власти, ведущих исследовательских и экспертных центров. В Основном законе нашей страны – Конституции РФ, социальные приоритеты отражены в нормах о социальных обязательствах государства перед гражданами. Также разработан и действует пакет нормативно-правовых документов, определяющих принципы и цели ESG в России.

Цели устойчивого развития нашли отражение в документах РФ по стратегическому управлению, в том числе: в Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г. «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»; Стратегии национальной безопасности РФ 2021 года. В мае 2023 года опубликована Повестка Банка России⁴ в области устойчивого развития, соответствующая Модельная методология оценки устойчивого развития для российских компаний⁵.

Мировой системный кризис XXI века, вызванный эпидемией COVID-19, придал новой импульс движению к «социальному обществу», потребовав от всех государств мира сфокусироваться на решении социальных проблем. Отметим, что кризис продемонстрировал высокую способность как частного бизнеса, так и «сообществ, негосударственных организаций самоорганизовываться и совместно компенсировать провалы в качестве жизни» [13].

При этом формирование глобальной информационной и «цифровой реальности» создает предпосылки для достижения нового качественного уровня взаимодействия государства и общества, так как обеспечивает свободный доступ граждан к информации, активное взаимодействие в рамках социальных сетей. Как следствие, резко увеличиваются возможности общества для самоорганизации, коллективной оценки действий власти и влияния на управленческие решения.

Итак, в рамках рассмотренного научного дискурса, обоснованно говорить о необходимости *нового содержательного наполнения понятия «государственное управление»*, включения в него новых субъектов, функций и видов деятельности, что предполагает расширительное понимание государства, где «субъектом власти выступает не только правительство, но весь народ и его самостоятельные организации» [10. С. 114]. Новый концептуальный подход обуславливает новый

⁴ Повестка Банка России / ЦБ РФ. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/123919/press_15052023.pdf.

⁵ Модельная методология ESG-РЕЙТИНГОВ Банка России. Доклад для общественных консультаций. Москва. Банк России. 2023.

статус и роль государства, формирует запрос на трансформацию государственного управления с учетом перехода на новую *публичную парадигму* его развития, предполагающую активное участие общества в постановке и реализации социально-экономических задач, согласовании и принятии управленческих решений.

Публичная VS административная модель государственного управления

В основе трансформации и развития государственного управления должна лежать концептуальная модель «желаемого будущего», определяющая цели, задачи и программу реформ. При этом концептуальная модель и стратегия реформ, как правило, разрабатываются в академической среде, а не властными государственными органами. В результате «именно концептуальные разработки очень часто становятся основой для подготовки и выработки стратегических управленческих решений» [14. С. 1].

На современном этапе большой массив научных работ посвящен проблемам *адаптации системы государственного управления* к решению задач контрсанкционной политики, централизации и администрированию управленческих функций, созданию институциональных структур для координации и оперативности управленческих решений [15, 16, 17]. Особое внимание уделено возможностям использования административного ресурса мобилизационной экономики, включая «ручное управление» на высших уровнях государственной власти, организации системы контроля за исполнением управленческих решений и обеспечением личной ответственности, дисциплины исполнения [18].

В то же время, как свидетельствуют программные заявления руководства нашей страны, речь не идет о смене концепции развития, переходе к административно-командной экономике и административной модели государственного управления. В своем выступлении на Пленарном заседании ПМЭФ-23 Президент РФ В. Путин подчеркнул незыблемость фундаментальных рыночных институтов, гарантии защиты собственности и свободу предпринимательства [19].

Какими должны стать основные концептуальные контуры новой модели государственного управления в контексте указанных стратегических подходов? Наша позиция в этой сфере впервые была сформулирована в публикации на страницах журнала «Общество и экономика» [20]. Речь идет о переходе к публичной парадигме управления, предполагающей формирование модели государственного управления с участием широкого круга заинтересованных сторон («стейкхолдеров»), системой кооперации государственных, муниципальных, некоммерческих и бизнес-структур, обеспечивающей согласование интересов и решение общественных проблем.

Действительно, если в административной модели государственного управления, ориентированной на централизацию, строгую иерархию и подчиненность, эффективность управления достигается в логике «управляемости как повиновения» и это, «как правило, дискурс федерального центра, задаваемый его

политическим корпусом», заинтересованным в сохранении status quo, то происходящие глобальные трансформационные процессы и изменение роли государства в современной экономике позволяют говорить о сотрудничестве и согласованности действий, «способности обеспечить связь между правительственной повесткой и общественным запросом» как необходимых условиях эффективности управления [21. С. 6].

В ряде публикаций с участием автора уже рассматривались теоретические основы и существующие институциональные предпосылки перехода к публичной парадигме управления в российской экономике, проблемы развития и имплантации необходимых управленческих инструментов и механизмов [20, 22]. Обобщение результатов проведенных исследований позволяет сформулировать основополагающие принципы новой публичной модели государственного управления.

Основополагающие принципы публичной модели государственного управления

Первый принцип — прозрачность («транспарентность»).

В переводе с латыни термин «публичный» (*publicus*) можно трактовать как «общественный», так и «государственный». В нашей стране понятие «публичное управление» в течение длительного периода развивалось в контексте учения о государстве и праве. В этой связи традиционно под публичным управлением понималось целенаправленное, организующее воздействие органов власти различного уровня на экономические и социальные процессы, которые регулируются публичным (нечастным) правом. Соответственно, в российской юридической литературе значение понятия «публичный» трактуется как «государственный» и под публичным управлением понимается как государственное управление (*public administration*), так и — в совокупности — государственное и муниципальное управление.

В то же время в международной и российской практике термин «публичный» активно употребляется в значении «открытый», «организованный для общества» или «при участии общества» («публичные слушания», «публичная экспертиза», «публичные закупки» и т. д.). Отметим, что аналогичное содержание наполнение понятия «публичное» законодательно регламентировано в отношении российских акционерных обществ. Публичным является акционерное общество, акции и ценные бумаги которого размещаются путем открытой подписки (публично) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. В рассматриваемой трактовке понятие публичности получило распространение и в контексте закрепления ряда полномочий за негосударственными образованиями. Например, участие общества в реализации *функций контроля* институционально закреплено за общественными палатами и общественными советами органов исполнительной власти.

В соответствии с новой публичной парадигмой понятие «публичное» характеризует модель государственного управления *как прозрачную для общества, действующую с участием общества и в интересах общества*, что обуславливает разработку отдельных аспектов концепции публичного управления в контексте современных политических и социальных проблем. В этой связи заслуживают внимания результаты блиц-опроса участников сессии «Госуправление: между людьми и данными» ПМЭФ–2023 о приоритетах модернизации государственного управления. Значительное число участников поставили на первое место обеспечение прозрачности и публичности принятия управленческих решений⁶.

Итак, публичная парадигма предполагает формирование прозрачной для общества (*«транспарентной»*) модели государственного управления с участием широкого круга заинтересованных сторон.

Второй принцип — координация и взаимодействие.

Очевидно, что в рамках развития публичной модели управления особое значение приобретает организация системы координации и эффективного взаимодействия между всеми заинтересованными сторонами: органами государственного, муниципального управления; представителями общественных организаций и частного бизнеса.

Следует отметить, что поиски модели государственного управления, предполагающей отказ от принципов централизации, переход к координации и партнерскому диалогу для учета интересов всех заинтересованных сторон, являются одним из ключевых направлений современных междисциплинарных научных исследований. Как отмечают исследователи ВБ в «Докладе о мировом развитии — 2017: Государственное управление и закон», для эффективности мер политики, стимулирующей экономический рост, необходимы приверженность, координация и сотрудничество различных институтов общества [23].

Указанные проблемы нашли отражение в концепции нового государственного управления (New Public Management — NPM), «добросовестного» управления (Good Governance — GG) и теории общественных ценностей (Public Value Theory). Хорошо известных в нашей стране. При этом в более ранних работах теория общественных ценностей в качестве монопольных создателей и проводников общественных ценностей рассматривала госсектор и госслужащих [24]. Однако в нынешнем веке создание общественных ценностей рассматривается в дискурсе нового подхода, в котором правительству отводится особая роль гаранта общественных ценностей, а граждане, предприятия и некоммерческие организации тоже выступают как субъекты решения общественных проблем [25, 26].

Отметим, что расширение понятия государства, включение в него других организаций, совместной ответственности государства, общественных организаций и граждан за решение существующих проблем общества является одним из

⁶ Петербургский международный экономический форум. ПМЭФ-23. 15.06.2023. URL: <https://forumspb.com/programme/business-programme/104524/#broadcast>.

основных концептуальных положений GG [27]. Расширенное понятие государства предполагает формирование системы взаимодействия всех заинтересованных сторон в процессе управления. То есть при данном подходе монопольное присвоение государством властных и исполнительных функций трансформируется в систему взаимодействия, состоящую из организаций государства и гражданского общества, совместно осуществляющих функции управления (*Collaboration Network*) [28].

Однако в основе любого управленческого решения лежит целеполагание, и это процесс политический, так как ключевые цели развития экономики и общества вырабатываются и регламентируются на политическом уровне. И только затем выстраивается система управления для достижения установленных целей. В этой связи для развития публичной модели государственного управления существенный интерес представляет исследование академиком В.М. Полтеровичем основополагающих принципов коллаборативной демократии и коллаборативного управления.

Механизм коллаборативной демократии, основанной на «привлечении негосударственных заинтересованных агентов в коллективный процесс принятия решений», должен обеспечить расширение возможностей выбора и прямого участия граждан в принятии решений, контроль издержек политической конкуренции и поддержание этических норм, предотвращение охлократизации (стихийных неуправляемых процессов) и повышение эффективности управления. Требуется постепенное расширение участия граждан в принятии государственных решений, повышение роли экспертных сообществ за счет их включения в систему управления, обеспечения независимости экспертов [29]. При этом очевидно, что коллективный процесс принятия решений и повышения роли экспертных сообществ требует соответствующего институционального оформления.

Третий принцип — конкурентность управленческих решений.

Отметим, что конкуренция является необходимым элементом эффективного управления. Если мы рассматриваем коллективный процесс принятия управленческих решений в компании на микроуровне, то индикатором эффективности решений выступают как финансово-экономические результаты, так и оценка деятельности компании потребителями (клиентами) на конкурентном рынке.

Специфика государственного управления заключается в том, что оно находится вне конкурентной среды. Однако использование цифровых технологий дает возможность сформировать действующую систему конкурентной оценки проектов управленческих решений на основе взаимодействия с институтами гражданского общества и организациями профессионального экспертного сообщества.

Принцип четвертый — цифровая трансформация.

В рамках публичной парадигмы цифровая трансформация в сфере государственного управления рассматривается с позиций комплексного подхода,

предполагающего развитие новых форм и технологий работы органов управления, цифровых институтов и инструментов взаимодействия с гражданским обществом для выработки стратегических целей экономической политики, их эффективной реализации, организации действенной «обратной связи» с гражданами, представителями общества и бизнеса. Как отмечают эксперты НИУ ВШЭ, в фокусе разработки концепта цифровой трансформации государственного управления одновременно находятся новые цифровые технологии и социальные явления, цифровые решения и цифровое доверие граждан, цифровые технологии и общественные ценности граждан [30].

В рамках данной работы остановимся на таком явлении новой цифровой реальности как «социальные сети», которые в современной научной литературе рассматриваются в качестве наиболее перспективной независимой институциональной площадки для организации гражданского общества. По мнению А.Я. Рубинштейна, оценивая присущий социальным сетям потенциал социальных коммуникаций, «нетрудно допустить, что социальные сети могут стать движущей силой развития гражданского общества» [31. С. 42].

Данную позицию, в частности, подтверждают результаты проведенного социологического опроса членов НЭА и участников «РЭК-2023», проходившего с 10 апреля по 20 июля 2023 года⁷. Так, в целом 56,3% респондентов видят значительный потенциал института социальных сетей как нового канала коммуникаций, 30,1% оценивают социальные сети «как новый канал коммуникаций политиков с гражданами», а 41,9% опрошенных экспертов рассматривают социальные сети как площадки для свободного обмена мнениями.

В то же время, активное развитие социальных сетей как независимой площадки для высказывания различных мнений опережает процесс формирования общепринятых гражданских норм их деятельности, что проявляется в наличии негативных эффектов от социальных сетей для общества.

Дуализм результатов развития социальных сетей нашел отражение в оценке их потенциала как института гражданского общества участниками социологического опроса. Ответы на вопрос анкеты: «Можно ли, на Ваш взгляд, рассматривать социальные сети в качестве института гражданского общества или источника их формирования?» — практически разделились поровну. Значительная часть респондентов (40,7%) разделяют позицию о возможности развития социальных сетей как института гражданского общества. В свою очередь, 13,6% так не считают, а 31,9% «скорее нет, чем да», то есть в целом 45,5% опрошенных экспертов не поддерживают данной позиции. Кроме того, присутствующие

⁷ Указанный опрос организован Институтом экономики РАН совместно с НЭА и Журналом НЭА при участии экономического факультета МГУ им. Ломоносова и Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. В его основе лежит авторская методика онлайн-анкетирования и программный комплекс обработки первичной социологической информации, разработанные Н.А. Бураковым.

в опросе оценки «затрудняюсь ответить» и «нет ответа» подтверждают дискуссионность данного вопроса на современном этапе, что не позволяет 13,9% опрошенных экспертов сформировать определенное мнение.

Действительно, социальные сети обладают значительным потенциалом развития и создают новые возможности для влияния общества на управленческие решения. Однако для реализации этих возможностей должны сформироваться соответствующие институциональные условия и механизмы.

Обобщая все вышеизложенное, можно сделать вывод, что рассмотренные основополагающие принципы публичной модели управления подразумевают *ослабление административных принципов управления и развитие общественных механизмов* на основе включения институтов гражданского общества в процесс принятия и реализации управленческих решений, достижение общественной коллегиальности решений. Как следствие, в рамках публичной парадигмы соответствующая модель управления будет представлять собой *сложный институциональный ансамбль государственных и публичных институтов*.

Заключение

На современном этапе в контексте общемировых глобальных вызовов формируется новый подход к развитию модели государственного управления, ключевые принципы которого обозначены Всемирным банком в «Докладе о мировом развитии — 2017: Государственное управление и закон». В основе нового подхода — отказ от административной модели управления, необходимость диалога в процессе разработки и принятия управленческих решений, так как эффективность решений в значительной мере зависит от того, кто присутствует за столом переговоров, а кто нет. В диалоге могут принимать участие как государственные субъекты, так и негосударственные, общественные организации, представители частного сектора и гражданского общества, частные лица. В итоге этот процесс будет определять «каждый аспект развития страны и функционирования ее институтов» [23].

Термины, понятия и принципы новой модели еще не устоялись, однако проведенное исследование позволяет сделать вывод о происходящих системных изменениях в сфере государственного управления, общем публичном тренде развития, предполагающим партнерство и координацию, прозрачность принимаемых решений, действенное общественное участие. В рамках новой публичной парадигмы речь идет о государственном управлении в широком смысле, включающем в себя участие гражданского общества в управлении, объединяющем деятельность государственных, муниципальных и некоммерческих (неправительственных) организаций.

В заключение отметим, что на современном этапе в России создана система публичных институтов на всех уровнях власти, предполагающая участие представителей гражданского общества в принятии и экспертной оценке управлен-

ческих решений. Это в первую очередь Общественная палата РФ и общественные палаты субъектов РФ, общественные советы при ФОИВ, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, правительственные и межведомственные координационные и совещательные органы, экспертные советы и т. д. Однако эта система не скоординированна, деятельность институтов носит фрагментарный и, как правило, формальный характер, требуется «перезагрузка» деятельности публичных институтов для повышения эффективности управления, консолидации сил государства и общества в современных сложных социально-экономических условиях.

Литература

1. *Перес К.* Предисловие к книге «Предпринимательское государство: Развеем мифы о государственном и частном секторе». НИУ «Высшая школа экономики» // М.: Изд. дом ВШЭ. 2023. — 360 с.
2. *Оболонский А.В.* Не Вебером единым: исторические модели государственной бюрократии (достоинства и недостатки) // Вопросы теоретической экономики. 2023. № 1. С. 7–20.
3. *Кун Т.* Структура научных революций // М.: Прогресс. 1977. — 300 с.
4. *Поннер К.Р.* Логика социальных наук // Вопросы философии. 1992. № 10. С. 65–75.
5. *Лакатос И.* Фальсификация и методология научно-исследовательских программ // Московский философский фонд: Медиум. 1995. — 236 с.
6. *Барабашев А.Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
7. *Барабашев А.Г.* Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 1. С. 19–32.
8. *Оболонский А.В.* Гражданин и государство: новая парадигма взаимоотношений и шаги по ее институционализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 5–16.
9. *Мацукато М.* Предпринимательское государство: Развеем мифы о государственном и частном секторе». НИУ «Высшая школа экономики». // М.: Изд. дом ВШЭ. 2023. — 360 с.
10. Экономическая теория государства: новая парадигма патернализма / под ред. А.Я. Рубинштейна, А.Е. Городецкого, Р.С. Гринберга // СПб.: Алетей. 2020. — 424 с.
11. *Bowen H. R.* Social Responsibilities of the Businessman // Harper & Row: N. Y., 1953.
12. Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development/ United nations. URL: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/259801562965232326-0270022019/original/2030-Agenda2019finalweb.pdf> (дата обращения: 26.07.23).
13. *Синявская О.* Коронавирус и будущее государства всеобщего благосостояния. Выступление в качестве эксперта клуба «Валдай» 16.04.2020. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/koronavirus-i-budushchee-gosudarstva/> (дата обращения 29.08.2023).
14. *Купряшин Г.Л.* Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. (апр). Вып. 26. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institutsionalnyy-dizayn-i-kontseptualnye-orientiry-modernizatsii-gosudarstvennogo-upravleniya/viewer> (дата обращения: 28.07.2023).

15. *Щербаков А.В., Малков С.Ю.* Мобилизационная экономика России / под редакцией А.В. Щербакова. Институт социально-экономического прогнозирования им. Д.И. Менделеева. Сретенский клуб им. С.П. Курдюмова // М.: Грифон. 2022. — 88 с.
16. *Митяков С.Н.* Модель мобилизационной экономики // Развитие и безопасность. 2022. № 1(13). С. 16–33.
17. *Городецкий А.Е.* Время мобилизации: Россия перед выбором исторических альтернатив // Развитие и безопасность. 2022. № 1. С. 4–13.
18. *Городецкий А.Е.* Технологический переход: экономический кризис, санкции и новая технологическая повестка дня // Экономическое возрождение России. 2022. №3 (73). С. 71–87.
19. *Путин В.В.* Выступление на Пленарном заседании Петербургского международного экономического форума 16 июня 2023 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/71445>.
20. *Смотрицкая И., Черных С.* К развитию концепции публичного управления в России // Общество и экономика. 2021. № 11. С. 5–17.
21. *Телин К.* Партитура управления: Государство должно быть подобно оркестру // Поиск. Газета научного сообщества. 2023. № 3 (20.01.2023).
22. *Смотрицкая И.И., Черных С.Е., Сазонова Е.С.* Концепция публичного управления в контексте долгосрочных целей новой экономической политики // Вестник института экономики Российской академии наук. 2022. № 4. С. 60–76.
23. Доклад Всемирного банка «Доклад о мировом развитии – 2017: Государственное управление и закон». URL: <https://pubdocs.worldbank.org/en/322071486655468452/WDR-2017-Russian-Main-Messages.pdf>.
24. *Moore M.H.* Creating public value: Strategic management in government. Harvard University Press. 1995.
25. *Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L.* Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management // Public Administration Review. 2014. Vol. 74. No 4. P. 445–456. DOI:10.1111/PUAR.12238.
26. *Hofmann S. et al.* The public sector's roles in the sharing economy and the implications for public values // Government Information Quarterly. 2019. Vol. 36. No. 4.
27. *Osborne S.* The New Public Governance? // Public Management Review. 2006. Vol. 8. No. 3. P. 377–387.
28. *Osborne S., Radnor Z., Strokosch K.* Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? // Public Management Review. 2016. Vol. 18. No. 5. P. 639–653.
29. *Полтерович В.М.* Кризис институтов политической конкуренции, интернет и коллаборативная демократия // Вопросы экономики. 2021. № 1. С 52–72.
30. Цифровая трансформация в государственном управлении / под ред. Е.М. Стырина, Н.Е. Дмитриевой. НИУ «Высшая школа экономики». Издательский дом ВШЭ // М.: 2023. — 210 с.
31. *Рубинштейн А.Я.* Эволюция государства и провал общества: теоретические заметки // Экономическая наука современной России. 2023. № 1 (100). С. 33–47. DOI: 10.33293/1609-1442-2023-1(100)-33-47.

Irina Smotritskaya (e-mail: irinasmot@yandex.ru)

Grand Ph.D. in Economics, Chief Scientific Associate,
Head of the Center for Public Administration's Studies,
Institute of Economics (RAS) (Moscow, Russian Federation)

PUBLIC ADMINISTRATION: FROM ADAPTATION TO DEVELOPMENT

The article discusses theoretical and methodological approaches to the transformation of the Russian model of public administration in the context of global challenges of socio-economic and technological nature. The theoretical prerequisites and conceptual approaches to the development of the model are investigated. The most important current trends in the transformation of public administration, the fundamental principles of the new development paradigm are highlighted. Theoretical concepts and practices, as well as the institutional aspects of the transition from an administrative to a public model of public administration are considered aimed at achieving the strategic goals of the country's development.

Keywords: public administration, strategic challenges, transformation, public paradigm, public management model, administrative management model, management efficiency, sustainable development.

DOI: 10.31857/S020736760028111-1