

© 2020

Ирина Смотрицкая

доктор экономических наук,
руководитель Центра исследований
проблем государственного управления Института экономики
Российской академии наук
(e-mail: irinasmot@yandex.ru)

Сергей Черных

доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института экономики
Российской академии наук
(e-mail: serge-chernn@yandex.ru)

СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РИСКИ

В статье рассматриваются концептуальные вопросы, связанные с формированием и развитием институциональной среды для повышения качества государственного управления с оптимизацией возникающих институциональных рисков, вызванных, прежде всего, внедрением цифровых технологий. Исследуется ряд теоретических и методологических проблем трансформации институтов государственного управления в контексте наступающих объективных перемен в экономической и общественной жизни.

Ключевые слова: государственное управление, «государство плеймейкер», индикаторы качества государственного управления, институциональные риски, цифровая экономика.

DOI: 10.31857/S020736760010114-4

Современные концепции государственного управления. В современной экономической теории разработка концептуальных подходов к трансформации системы государственного управления отражает его двойственную роль в национальной экономике. С одной стороны, она определяет институциональные основы, стратегию развития и социально-экономическую политику страны в аспекте всех секторов экономики, а с другой — сектор государственного управления сам является одним из экономических секторов и функционирует в рамках установленных им правил [1]. Таким образом, в процессе трансформации государственное управление выступает и как объект, и как субъект реформирования. При этом субъективный фактор, отражающий мировоззренческие позиции находящихся в данный момент у власти людей, может играть определяющую роль.

Проблемы кризиса и трансформации государственного управления в последние два десятилетия отражаются в соответствующих управленческих концепциях. Это, во-первых, концепция Нового государственного управления (New public management, далее NPM), которая рассматривает государство как систему сервисных функций, соответственно деятельность государственных служащих сводится к оказанию услуг.

Во-вторых, концепция Достойного управления (Good Governance, далее GG), предлагающая перейти от понимания управления как исполнения функций к управлению как сети взаимосвязей государства и граждан: граждане участвуют в принятии управленческих решений, организации и объединения граждан представлены в системе управления [2]. И, в-третьих, модель «государства плеймейкера» (play-maker), рассматривающего государство в качестве самостоятельного и полноправного экономического субъекта, определяющего общественный интерес и нормативные установки развития, располагающего ресурсами для их реализации, гармонично взаимодействующего с современными формами демократии и гражданского общества. Основные теоретические положения данной модели отражены в работах [3, 4, 5].

Идеи «нового государственного управления (менеджмента)» и «достойного управления» достаточно хорошо известны в России, они использовались при разработке ряда реформ в сфере государственного управления. В российской литературе при исследовании концепции NPM используется как термин «новое государственное управление», так и термин «новый государственный менеджмент». Часто используемый вариант перевода «новое государственное управление» не несет смысловой нагрузки разграничения администрирования (public administration) и менеджмента (public management), наблюдаемого в английском языке. При этом и термин «public administration», традиционно переводится на русский язык как «государственное управление». Однако, концепция NPM зарождалась именно как противопоставление традиционному понятию «государственное управление» (public administration) и была нацелена на приближение менеджмента в общественном (государственном) секторе к методам, принятым в бизнесе [6. С. 4]. По нашему мнению, термин «менеджмент» позволяет (с определенной долей условности) дифференцировать различные аспекты государственного управления и отражает практику внедрения новых механизмов и инструментов управления в связи с развитием современных форм экономической деятельности государства, например, государственного предпринимательства. В первую очередь это касается управления организациями государственного (общественного) сектора экономики и в целом государственного имущества.

Новый государственный менеджмент вырос из практики реформирования общественного сектора ряда англоязычных государств (Новой Зеландии, Австралии, Великобритании) в 1980-х гг., и получил широкое распространение после выхода в свет книги Д. Осборна и Т. Геблера «Пересмысление государства: как предпринимательский дух трансформирует общественный сектор» [7]. Принципы и идеи NPM были использованы Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и консультантами Всемирного банка (ВБ) для разработки концепции реформ для стран с переходными и развивающимися экономиками, например, в рамках программы содействия совершенствованию государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы (СИГМА, 1992 г).

Данные подходы нашли отражение и в концепции институциональных реформ в России в начале 2000-х годов, в том числе, в административной реформе, реформировании системы управления государственного сектора экономики и сферы публичных закупок.

Концепция нового государственного менеджмента оказала существенное влияние на трансформацию роли государства и подходов к государственному управлению в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой. В соответствии с принципами NPM поощрялось развитие рыночных начал внутри государственного сектора посредством внедрения управленческих бизнес-технологий. В результате приватизации и делегирования ряда государственных полномочий рыночным структурам произошло сокращение масштабов государственного управления, а главное — стали пересматриваться обязательства государства, вплоть до отказа от некоторых из них, связанных, прежде всего, с социальным обеспечением. В сфере управления государственными ресурсами активно развивалась контрактная система закупок, происходила передача на подряд отдельных государственных функций, внедрялся режим платности ряда государственных услуг для потребителей.

Результаты реформирования системы государственного управления на основе принципов NPM оказались неоднозначными. Так, имитация зарубежного опыта административных реформ, основанных на привнесении в государственное управление идей клиентоориентированного государства, менеджмента, принципа конкуренции, моделей горизонтальных связей не были адаптированы к особенностям российской экономики, специфике российских управленческих культуры и практик. В России «новые подходы наложились на существующие практики приватизации власти чиновниками, теневые коммерческие схемы принятия решений. В итоге это стало одной из причин возникновения дисфункций государственного аппарата, что привело к росту неэффективности государственного управления» [8. С. 428]. Эта неэффективность, в частности, ярко проявляется у нас в медицинской, образовательной и научной сферах, превратившихся в сферы услуг, которым, несмотря на государственный статус, навязываются законы товарного производства.

В свою очередь, концепция добросовестного (хорошего, эффективно-го) управления впервые была предложена в 90-х годах прошлого века в документах Программы развития ООН. Основными принципами GG является: участие; прозрачность; ответственность; эффективность; равноправие и верховенство закона. Добросовестное государственное управление — это осуществление экономической, политической и административной власти при максимальном расширении сферы участия общества в управлении.

Очевидно, что концепция GG выходит за рамки менеджерального контекста, где обществу отводится исключительно роль потребителя государственных услуг и публичных благ. Добросовестное управление направлено на преодоление таких недостатков нового государственного менеджмента как второстепенность решения социальных проблем,

универсальность предлагаемых методов реформирования вместо учета институционального контекста каждой страны [9. С. 52]. Эта концепция фокусируется на демократичных партнерских отношениях и предполагает развитие различных институциональных форм партнерства государства, бизнеса и гражданского общества. Данный концептуальный подход к повышению эффективности государственного управления оказал влияние и на стимулирование развития различных форм государственно-частного партнерства в экономике нашей страны.

Следует отметить, что на современном этапе в теории и на практике наблюдается тенденция к синтезу идей, принципов и подходов обеих концепций для повышения качества государственного управления. При этом качество управления понимается как достижение целей в установленные сроки с минимальными затратами общественных ресурсов на основе сочетания эффективности и демократичности, обеспечивающих соответствие деятельности государственных служащих ключевым ценностям государственного управления [10].

Что касается современной модели «государства-плеймейкера», то в контексте данного подхода приоритетной становится не проблема объема (масштаба) государственного участия в экономике, а эффективность такого участия, в том числе, эффективность институтов управления экономическими активами государства: объектами государственного имущества; компаниями с государственным участием; различными видами материальных и финансовых ресурсов, в том числе, направляемых на публичные закупки для обеспечения общественных нужд, финансирование науки. Здесь государство из субъекта политической воли превращается, говоря спортивным языком, в плеймейкера, от мастерства, интеллекта которого и умения организовать командную игру зависят ее результаты [5]. Внедрение модели «государства-плеймейкера» знаменует собой кардинальный переход в государственном управлении от количества к качеству (например, от количества принимаемых законодательных актов к их качественному наполнению).

В мировой практике анализ оценки качества государственного управления проводится на базе индикаторов, рассчитываемых Всемирным банком (World Governance Indicators, WGI). Следует отметить, что данный подход к оценке качества государственного управления выступает предметом острых дискуссий, так как проводимая оценка в значительной мере зависит от мнения и предпочтений привлекаемой группы экспертов, корректировки выборки, источников используемой информации и не всегда объективно отражает существующую динамику [11. С. 12–19]. Однако в настоящее время методология разработки WGI наиболее широко используется для проведения межстрановых сопоставлений и для формирования системы показателей качества государственного управления в различных странах. На международном уровне показатели WGI измеряются с 1996 г. и базируются на данных более чем 200 стран.

В рамках расчета WGI используется система показателей по следующим шести главным индикаторам, отражающим определенные аспекты государственного управления:

— учёт мнения населения и подотчётность государственных органов (в какой степени граждане страны имеют возможность выбора правительства и других органов власти, каков уровень свободы слова, свободы объединений, других гражданских свобод);

— политическая стабильность и отсутствие насилия (стабильность государственных институтов, степень вероятности дестабилизации и свержения правительства неконституционными методами или с применением насилия);

— эффективность работы правительства (качество государственных услуг, качество работы государственных служащих, качество разработки и реализации внутренней государственной политики);

— эффективность законодательного регулирования (способность правительства формулировать и реализовывать рациональную законодательную политику и принимать правовые акты, которые стимулируют развитие экономики);

— верховенство закона (степень уверенности различных субъектов в оправданности установленных обществом норм, а также степень соблюдения ими этих норм, в частности, эффективность принудительного исполнения договоров, работы полиции, судов, уровень преступности);

— противодействие коррупции (степень использования государственной власти в корыстных целях).

Данные, характеризующие один из индикаторов качества государственного управления — «эффективность работы правительства», представлены в таблице 1. Оценка дается в баллах (от 0 до 100) и чем выше балл, тем выше качество государственного управления и тем более оно соответствует по этому индикатору модели «государства-плеймейкера». Как видим, показатель эффективности работы правительства в России существенно ниже (по рейтингу почти в 2 раза), чем в странах, получивших наивысший балл по данному показателю (Дания, Германия), ниже, чем в Китае (в 2018 г. на 19 баллов) и незначительно ниже, чем в Казахстане (в среднем на 3 балла). Однако в целом за рассматриваемый период позиции нашей страны в рейтинге по данному показателю значительно улучшились (с 23 до 51 балла).

Таблица 1

Индикатор «эффективность работы правительства» 2000–2018 гг.

Страны	2000	2010	2015	2017	2018
Дания	98	99	98	96	97
Германия	94	92	94	94	93
Китай	54	58	68	68	70
Казахстан	26	41	51	53	54
Россия	23	40	48	51	51

Источник: [12].

Согласно данным WGI, Россия имеет положительную динамику и по индикатору «политическая стабильность и отсутствие насилия» (с 10 в 2000 г. до 29 баллов в 2018 г.). В то же время по индикатору «право

голоса и подотчетность» произошло снижение (с 37 до 19 баллов), а индикаторы «эффективность законодательного регулирования» и «верховенство закона», которые в период 2000–2010 гг. имели тенденцию к росту, в дальнейшем снизились, составив в 2018 г. соответственно 32 и 21 балла. В свою очередь динамика индикатора «противодействие коррупции» за указанный период (снижение с 17 до 21 балла) показала низкую эффективность результатов деятельности по этому направлению [12]. Таким образом, оценка соответствия качества государственного управления в нашей стране модели «государства-плеймейкера» далеко не однозначно.

Наряду с политическими, правовыми и институциональными показателями качества государственного управления Всемирный банк отдельно выделяет необходимость обеспечения таких «универсальных организационных ценностей» как прозрачность и подотчетность. Достижение прозрачности, подотчетности и ответственности за результаты управленческих решений в значительной мере связывается с развитием процесса цифровых преобразований системы государственного управления, с активным использованием информационно-коммуникационных технологий для повышения качества оказываемых государством услуг, развития партнерства государства и общества.

Институциональные риски цифровизации. В российской экономике активно внедряются цифровые подходы и технологии в сфере государственного управления, интенсивно осмысливается практический опыт их применения. Организация единых цифровых информационных платформ, использование сквозных цифровых технологий формирует условия для повышения качества государственного управления на основе горизонтальной интеграции и эффективного взаимодействия государственных органов управления на различных уровнях исполнительной власти. Методология формирования цифрового правительства, по своей сути, создает предпосылки для трансформации институтов государственного управления в сторону модели публичного управления, предполагающей формирование «объединенного» цифрового правительства, способного на принципах транспарентности и партнерства комплексно решать задачи по социально-экономическому развитию.

В то же время системные изменения, связанные с развитием цифровой экономики в сфере государственного управления, приводят к возникновению противоречий во взаимодействии новых «цифровых» и старых бюрократических институтов, обострению фундаментальных рисков, связанных с неэффективностью ранее проведенных управленческих реформ. Накладывают негативный отпечаток и сложившиеся дисфункции в системе государственного управления, которые в той или иной степени влияют на целеполагание, определение задач и качество государственного управления экономикой. Таким образом, цифровизация системы государственного управления должна быть дополнена выявлением и систематизацией возникающих институциональных рисков и разработкой стратегических подходов к их оптимизации.

Под институциональными рисками мы понимаем вероятность невыполнения согласовательных и интегрирующих функций институциональной системы в контексте происходящих процессов трансформации модели государственного управления. Реализация данных рисков может проявляться в снижении упорядоченности и эффективности функционирования системы государственного управления, что имеет стратегическое значение для экономической безопасности и развития страны.

Как справедливо отмечает польский исследователь Э. Мончиньска, «изменения, вызываемые совершающейся в мировом масштабе цифровой революцией и происходящим в результате цивилизационным сдвигом, приводят к тому, что институциональные решения, в том числе регулирующие, в области общественно-экономической политики все чаще не соответствуют требованиям новой экономики... Практика все чаще подтверждает, что в условиях новой экономики традиционные решения оказываются не только неэффективными, но даже увеличивают риск ошибочных общественно-экономических решений, принимаемых на разных институциональных уровнях, что в результате приводит к дисгармонии между экономическим ростом и социальным прогрессом» [13. С. 16]. Новая (цифровая) экономика уже сейчас кардинально меняет модель развития, что требует от государства принципиально новых подходов к управлению. Например, существующее антимонопольное регулирование даже в наиболее передовых государствах слабо учитывает появляющиеся возможности. Цифровизация сферы денежного обращения выдвигает новые требования к содержанию денежно-кредитной политики и функциям центральных банков, порождая или усиливая риски макроэкономической нестабильности, риски утраты государственного контроля за сферой денежного обращения, системные риски, вызванные сбоями в работе электронных платежных систем, риски резких экономических спадов.

Несмотря на то, что цифровизация на Западе рассматривается как одно из ключевых средств повышения качества государственных услуг, на практике имеют место примеры, когда недостаточно продуманный «переход к цифре» приводит, по мнению потребителей государственных услуг, к снижению их качества. Среди ключевых причин снижения качества предоставления отдельных государственных услуг в результате вышеуказанного перехода отмечаются, в частности, недостаток цифровых компетенций как у сотрудников государственного аппарата, так и у потребителей государственных услуг; неразвитость цифровой инфраструктуры и неполное покрытие ею территории страны; отсутствие у потребителей необходимых технических средств для получения услуг в цифровой форме; культурно-психологические аспекты [14].

Переходя к российским реалиям, отметим, что недостаточно эффективное государственное управление названо Стратегией экономической безопасности РФ на период до 2030 года в числе 25 ключевых вызовов и угроз экономической безопасности страны. Существующие дисфункции в сфере отечественного государственного управления выступают в качестве фундаментальных институциональных рисков, имеющих

стратегический характер, так как они влияют на механизмы целеполагания, определения задач и институциональных принципов цифровизации государственного управления.

Данные институциональные риски связаны, прежде всего, с сопротивлением цифровой трансформации со стороны существующих управленческих структур, отсутствием внутренней поддержки изменений на уровне среднего управленческого звена. Вероятность этих рисков и степень их возможного влияния на формирование цифровой экономики оцениваются как высокие [15].

Серьезным институциональным риском является консервативность бюрократии и ее неготовность к применению передовых технологий, а также отсутствие должного внимания к обновлению инфраструктуры, что тормозит развитие цифрового правительства, особенно на региональном и местном уровне. Не секрет, что многие ведомства до сих пор заказывают разработку программного обеспечения на базе устаревших языков компьютерного программирования, а средний возраст компьютеров оставляет желать лучшего.

Вместе с тем, у зарубежных исследователей есть точка зрения, что формируемая цифровизация системы государственного управления, несмотря на наличие политической воли, технологий и финансовых ресурсов, не всегда возможна и целесообразна, и в общем случае она представляет собой достаточно длительный эволюционный процесс, состоящий из последовательно сменяющих друг друга стадий, каждая из которых характеризуется своими целями, задачами и вызовами. Кроме того, констатируется, что истории успеха в области цифровой трансформации системы государственного управления, как правило, возникают не тогда, когда ее тотальная цифровизация ставится в качестве самоцели, а тогда, когда конкретные цифровые решения в системе государственного управления рассматриваются как средство преодоления конкретных социально-экономических, политических и других вызовов [16].

Еще одним институциональным риском развития цифровых технологий в сфере государственного управления является отсутствие необходимой законодательной базы. Данный риск возникает в связи с медленной разработкой соответствующей нормативной базы, несвоевременной (или неоправданной) корректировкой существующих и принятием новых нормативных актов, в том числе определяющих принципиальную возможность использования тех или иных технологий. Как уже отмечалось выше, по индикатору WGI «эффективность законодательного регулирования» достижения России весьма скромные (в 2018 г. — 32 балла). Примечательно, что самое высокое значение данного показателя (40 баллов) было достигнуто в 2010 г. [12].

Приведем следующий пример. Как известно, шесть лет назад у нас в стране начался переход к государственной контрактной системе закупок, созданной в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее 44-ФЗ).

В соответствии с законом целью образования контрактной системы является повышение эффективности обеспечения общественных нужд за счет реализации комплексного подхода к планированию, формированию, заключению и исполнению государственных и муниципальных контрактов, прозрачности всего цикла закупок от планирования до оценки результатов, в том числе на основе самых современных закупочных технологий. Однако после вступления в силу 44-ФЗ было принято уже более 50 федеральных законов с поправками, затронувшими более 50 процентов его статей. Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время действует новая редакция этого закона, сформировавшаяся в результате постоянных и не всегда последовательных изменений [17. С.17].

Высокая вероятность институциональных рисков во многом определяется недостаточной квалификацией сотрудников государственного аппарата и привлекаемых экспертов, не обладающих необходимыми техническими и экономическими знаниями. Согласно правительственным планам число специалистов в сфере цифровой экономики, которых будут готовить российские вузы, увеличится с 48 тыс. в настоящее время до 120 тыс. человек в 2024 году. Но проблема заключается не только в количестве таких специалистов, но и в качестве их подготовки. Именно из-за её низкого качества в ведомствах нагнетается атмосфера нервозности и боязни опоздать с внедрением тех или иных нововведений без ответа на вопросы «а зачем это нужно?» и «что данная новация реально может дать обществу и бизнесу?». В результате расходуются ресурсы на неэффективные или неактуальные управленческие решения¹.

Организация и развитие единых информационных платформ, использование сквозных цифровых технологий формируют базу для достижения нового уровня государственного управления на основе горизонтальной интеграции и эффективного взаимодействия государственных органов на различных уровнях исполнительной власти. Речь идет о создании условий для трансформации «сервисной» модели государственного управления и модели «объединенного» правительства в рамках «государства-плеймейкера» в направлении совместного публичного управления, что будет способствовать комплексному решению макроэкономических задач, соответствующих глобальным вызовам. Однако в полной мере реализовать цифровую трансформацию, которая подразумевает переход к модели «объединенного» правительства, достаточно сложно, так как институциональные угрозы фундаментального характера порождают риски, связанные с тем, что существующая бюрократия заинтересована в сохранении текущего состояния [19. С. 43].

Мониторинг и оценка вклада цифровой парадигмы в экономический рост становится важным направлением государственного управления. Данный подход, как отмечают зарубежные эксперты, требует включения в статистический инструментарий новых цифровых товаров и услуг, актуализации на основе новых методологических подходов статистических

¹ Актуальный мировой опыт по повышению цифровой грамотности «для успешного функционирования социальных субъектов в дигитализирующемся мире» обобщен в статье [18].

классификаторов и источников данных, разработки адекватных подходов к оценке «цифрового вклада» в производство и потребление [20].

Именно цифровые технологии стали одним из эффективных инструментов государственного управления в условиях современных стратегических вызовов, связанных с охватившей мир коронавирусной пандемией. Так, Китай, несмотря на огромный удар пандемии по экономике, именно за три месяца антивирусной борьбы совершил колоссальный скачок в цифровое будущее. Китайская система государственного управления в медицине выдвинула роботов и беспилотники на передовые позиции, что позволило лучше контролировать распространение вируса и избежать новых заражений людей. Автономные роботизированные системы сканируют людей на наличие признаков инфекции, измеряют температуру, доставляют медикаменты и обрабатывают поверхности дезинфицирующим средством. При этом новая экономика, новые модели и технологии управления — не просто лозунги, а китайская реальность. По оценке экспертов, Пекин готов предложить миру и альтернативные финансовые сети [21].

В целом развитие цифровой экономики и электронных информационных платформ является необходимым условием для адекватного ответа на возникающие глобальные стратегические вызовы, стоящие перед любой страной. В то же время возникают и новые институциональные риски в сфере государственного управления, что требует разработки и внедрения новых управленческих механизмов, цифровых технологий и инструментов управления, подготовки профессионального кадров.

Литература

1. Экономика общественного сектора / Под ред. П.В. Савченко, И.А. Погосова, Е.Н. Жильцова // М.: ИНФРА-М, 2009. С.18.
2. *Барабашев А.Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
3. *Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е.* Государственный патернализм и патерналистский провал в теории опекаемых благ // Журнал институциональных исследований. 2018.Том 10. № 4. С.38–58
4. *Городецкий А.Е.* Институты государственного управления в условиях новых вызовов социально-экономического развития. Монография. // М.: Институт экономики РАН.2018. 237с.
5. *Воейков М.И., Городецкий А.Е. Гринберг Р.С.* Экономическая природа государства: новый ракурс: Препринт доклада. // М.: ИЭ РАН 2018. 54 с.
6. *Тамбовцев В.Л.* Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы // М.: Российско-Европейский центр экономической политики, 2004. 31 с.
7. *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector // NYC.: Plume Publ., 1993. 432 с.
8. *Городецкий А.Е.* Государственное управление и экономическая безопасность. О дисфункциях государственного управления // Аудит и финансовый анализ. 2016. № 6. С. 426–436.
9. *Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А.* Современные западные управленческие модели: синтез New public management и Good governance // Ars

- Administrandi. 2014. № 2. С. 45–62.
10. *Смотрицкая И.И.* Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник института экономики РАН. 2017. № 5. С. 7–22.
 11. *Сулакшин С.С.* Теория и феноменология успешности сложности социальной системы // М.: Научный эксперт, 2013. 232 с.
 12. Worldwide Governance Indicators [Электронный ресурс]. – URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/> (дата обращения: 15.03.2020).
 13. *Мончиньска Э.* Государство в условиях цифровой революции // Мир перемен. 2018. № 3. С. 10–25.
 14. *O'Sullivan S., Walker Ch.* From the interpersonal to the internet: social service digitization and the implications for vulnerable individuals and communities // Australian Journal of Political Science. 2018. Vol. 53. № 4. P. 1–18. DOI: 10.1080/10361146.2018.1519064.
 15. *Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А.* Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Доклад Центра стратегических разработок // М., 2018. <http://www.csr.ru>
 16. *Janowski T.* Digital government evolution: From transformation to contextualization // Government Information Quarterly. 2015. Vol. 32. Issue 3. P. 221–236. DOI: 10.1016/j.giq.2015.07.001.
 17. *Смотрицкая И.И.* Контрактная система закупок в контексте российских реформ // Вестник Института экономики РАН. 2019. № 6. С. 9–25.
 18. *Коришунов Г., Кройтор С.* Цифровая грамотность как ключевой фактор успешной адаптации человека и общества к цифровым реалиям // Общество и экономика. 2020. № 1. С. 38–58.
 19. *Смотрицкая И.И., Черных С.И., Шувалов С.С.* Стратегические риски государственного управления в условиях цифровой экономики // Проблемы анализа риска. 2019. № 6. С. 38–49.
 20. *Barefoot K. et al.* Defining and Measuring the Digital Economy. BEA Working Paper 3/15/2018. Режим доступа: <https://www.bea.gov/sites/default/files/papers/defining-and-measuring-the-digital-economy.pdf>
 21. *Юзик Ю.* «Новые небеса» для Поднебесной. 24.03.2020. [Электронный ресурс]. – URL: <https://russian.rt.com/opinion/731295-yuzik-kitai-koronavirus-cifrovaya-revoluciya> (дата обращения: 10.04.2020)

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

Doctor of Economic Sciences, Head of the Center for Public Administration's Studies of Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS), Moscow, Russia

S. Chernykh (e-mail: serge-chernn@yandex.ru)

Doctor of Economic Sciences, professor, Chief Scientific Associate of Institute of Economy of the Russian Academy of Sciences (the RAS), Moscow, Russia

MODERN CONCEPTS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND INSTITUTIONAL RISKS

The article deals with conceptual issues related to the formation and development of an institutional environment for improving the quality of public administration, and with the optimization of emerging institutional risks caused primarily by the introduction of digital technologies. The complex of theoretical and methodological problems associated with the transformation of public administration institutions in the context of the coming economic and social changes is studied.

Keywords: public administration, "playmaker state", indicators of public administration quality, institutional risks, digital economy.

DOI: 10.31857/S020736760010114-4