

ТЕОРИИ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

(Круглый стол НИУ ВШЭ, 22 апреля 2024 г.)

THEORIES AND METHODS OF RESEARCH IN PUBLIC ADMINISTRATION: MODERN TRENDS

(Round table, HSE University, April 22, 2024)

22 апреля 2024 г. в НИУ ВШЭ состоялся круглый стол, организованный журналом «Вопросы государственного и муниципального управления»¹. В работе круглого стола приняли участие:

Якобсон Лев Ильич – доктор экономических наук, вице-президент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), главный редактор журнала «Вопросы государственного и муниципального управления».

Барабашев Алексей Георгиевич – доктор философских наук, ординарный профессор, заведующий кафедрой государственной и муниципальной службы Департамента политики и управления факультета социальных наук, научный руководитель аспирантской школы по государственному и муниципальному управлению НИУ ВШЭ.

Борщевский Георгий Александрович – доктор политических наук, профессор кафедры политологии и политического управления Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Клименко Андрей Витальевич – кандидат экономических наук, профессор, руководитель Департамента политики и управления факультета социальных наук, заведующий кафедрой теории и практики государственно-

¹ Материал подготовила Зверева Ирина Александровна – кандидат философских наук, заместитель главного редактора журнала «Вопросы государственного и муниципального управления».

го управления факультета социальных наук, научный руководитель Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.

Купришин Геннадий Львович – доктор политических наук, профессор кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления, заместитель декана по учебно-методической работе факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова.

Марголин Андрей Маркович – доктор экономических наук, профессор, проректор РАНХиГС.

Рубинштейн Александр Яковлевич – доктор философских наук, первый заместитель директора Института экономики Российской академии наук (РАН), заведующий сектором экономики искусства Института экономики РАН.

Смотрящая Ирина Ивановна – доктор экономических наук, главный научный сотрудник, руководитель Центра исследования проблем государственного управления Института экономики РАН.

Стырин Евгений Михайлович – заведующий Международной лабораторией цифровой трансформации в государственном управлении Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ; ведущий научный сотрудник Центра анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ; доцент факультета социальных наук Департамента политики и управления НИУ ВШЭ.

Л. И. Якобсон: Уважаемые коллеги! Выбор тем круглых столов, которые проходят на площадке нашего журнала, неизменно ориентирован на три критерия: тема должна быть дискуссионной, актуальной и интересной для значительной части нашей аудитории. Думаю, что сегодняшняя тема отвечает этим критериям в максимальной степени. Интерес к теориям и методам исследований закономерен для каждого, кто эти исследования проводит, иными словами, для большинства наших читателей. Актуальность определяется тем, что теории и методы исследования проблематики, которой посвящен журнал, интенсивно обновляются. Иначе они не поспевали бы за серьезными изменениями технологической и общественной среды государственного управления и его собственным развитием. Обновление неизбежно порождает дискуссии не только между сторонниками старого и нового, но и между теми, кто по-разному смотрит на перспективы конкретных теоретических и методологических новаций.

Обозначенная мной повестка очень широка, но предпочитаю не сужать ее, а предложить каждому из участников разговора выбрать наиболее близкие для себя аспекты. Все участники круглого стола – заслуженно известные исследователи, и я не сомневаюсь, что обсуждение поможет читателям лучше понять нынешнее состояние нашей науки.

Мне кажется, что хорошим началом разговора стало бы выступление Алексея Георгиевича Барабашева, который, как все мы знаем, много и плодотворно работает в области теории и методологии.

А. Г. Барабашев: уважаемые коллеги! Вопросы о том, как развиваются теории и методы государственного управления и в чем их специфика, явля-



ются основополагающими не только для науки государственного управления, но и для образования и практики. Ранее в отечественной литературе главенствовала точка зрения, что государственное управление – это синтетическое направление, не имеющее собственного теоретического стержня, состоящее из фрагментов экономики, политологии, философии, социологии, права и т.д.

Сейчас ситуация изменилась. Так, в 2023 г. появилось новое, только начинающее быть востребованным и реализованным в диссертационных советах направление в номенклатуре специальностей ВАК, связанное с государственным управлением. Это означает признание предметной области государственного управления как отдельной области науки в рамках укрупненной специальности «Экономика». В предметной области государственного управления сформирован перечень предметных полей, в которых проводятся исследования по государственному управлению. Включение государственного управления в номенклатуру ВАК, успешное формирование предметных полей государственного управления по итогам состоявшейся дискуссии в отечественном научном сообществе задает основу для дальнейшего развития теории государственного управления в России.

В числе прочего, определение содержания научной области государственного управления позволило лучше понять, в каком отношении находятся теории и методы государственного управления с теориями и методами экономики, административного права, политологическими теориями государства и применяемыми в политических науках методами исследования государственного управления, с социологическими и философскими теориями государства. Думаю, сегодня мы пришли к пониманию определенной автономности науки государственного управления, укоренившемуся в исследовательском дискурсе, в основных отечественных и международных базах научных специальностей. Государственное управление – не синтез наук, а отдельная наука, взаимодействующая с другими социальными науками. Эта наука развивается: существуют и активно работают исследовательские международные, региональные, страновые ассоциации по государственному управлению, имеется значительный и постоянно пополняющийся список входящих в предметный перечень исследовательских журналов по государственному управлению, в том числе обладающих высокими индексами цитирования, регулярно проводятся представительные конференции по государственному управлению.

В чем же заключается самостоятельность науки государственного управления, каков предмет ее теорий? Теории государственного управления обладают своей спецификой. Они посвящены исследованию административных процедур и установлению связи административных процедур и применяющих эти процедуры административных институтов. Можно сказать, что наука государственного управления исследует *деятельность* государства, акцентирует внимание на том, как деятельность государственных органов соотносится с деятельностью других общественных институтов. Подход науки государственного управления к изучению государства – *деятельностный*, государственное управление изучается как живой процесс

выработки и реализации управленческих решений посредством административных процедур. Данный подход отличается от политico-институционального, административно-правового подходов, от подходов институциональной экономики. В частности, существует граница между изучением государственных институтов, их структуры и функционалов, вмененных институтам управления, и реальной деятельностью этих институтов: так, между положениями о государственных органах и тем, каким образом государственные органы реализуют эти положения в своей деятельности, имеется явный разрыв.

Первые деятельностные теории государственного управления появились в конце XIX – начале XX столетия. Первоначально возник веберианский концепт. Он предполагает иерархическую систему государственного управления, опирающуюся на административные процедуры, трансформирующие управляющие воздействия со стороны политического руководства в деятельность государственных служащих. Суть «государства как машины» – меритократия. То есть государственный аппарат является машиной, состоящей из профессионалов, а административные процедуры исполняются в соответствии с регламентами. Этот концепт был прорывным для своего времени, потому что вводил понятие государственного управления как профессиональной деятельности. Методы исследования,ственные веберианскому концепту, были связаны с аналитикой управленческих практик всеми доступными методами. Использовались социологические и системные методы исследования, практиковались изучение кейсов и сбор данных, но это все было в зачаточном состоянии: аналитика применимости методов появилась позднее.

В 1970-е гг. стало ясно, что те вызовы, с которыми столкнулась система государственного управления, требуют изменения теоретических подходов. Появился второй концепт, концепт клиентоориентированного государственного управления – когда деятельность государства сводится к оказанию публичных услуг. Были переосмыслены основные административные процедуры государственных органов, и это оказало влияние на последующий переход от министерской к агентской схеме государственного/публичного (начал употребляться термин «публичное») управления. Теории государственного управления стали ориентироваться на административные процедуры оказания публичных услуг, порождая тем самым иное, рыночно ориентированное видение государственных институтов, свойственное бизнес-менеджменту, поскольку агентская схема управления имеет много общего со схемой работы корпораций и бизнес-сектора в целом. Интересы потребителя услуг начали ставиться во главу угла: именно потребитель оценивает качество, эффективность работы государственных органов и государственных служащих.

Ориентация на клиентоориентированные административные процедуры, я считаю, привела к сомнительным выводам о том, что институты государства не должны отличаться от институтов бизнеса. В свою очередь, исследовательский акцент на изучение структуры агентств в их отличии от структуры министерств, а не на изучение административных процедур,



в особенности административных регламентов, привел к тому, что государственное управление как наука оказалось растворено в менеджменте и экономике. Более того, считалось, что менеджмент и управление являются синонимами, но это не так: специфика государственного управления и реальной работы государственных органов заключается в том, что административные процедуры нацелены на социально ориентированный сбор налогов и на расходование бюджетных средств на социальные нужды и на развитие общества и государства, а не на развитие агентских бизнесов и платных услуг.

Однако и этот, исторически второй концепт государственного управления, тоже начал пересматриваться по мере развития активности гражданского общества, которая проявлялась сначала главным образом в связи с провалами в антикоррупционной деятельности государственных органов. Постепенно активность гражданского общества расширилась, стало возрастать участие граждан в разработке, принятии и имплементации решений, а именно, участие в подготовке административных процедур, в реализации административных процедур, наконец, в том, что связано с получением преимуществ от реализации этих процедур (то, что называется использованием продуктов административной деятельности).

Так, в теории появился третий концепт государственного управления – общественно-государственное управление (NPG – управление, первоначально – «GG-управление»), так называемый «Co-Co-Co-concept» (co-participation, co-operation, co-production). Можно сказать, что с конца 1990-х – начала 2000-х гг. этот концепт, или идейная модель (парадигма), выступает основой значительного массива исследований деятельности государства. Именно стремительный рост активности граждан, подкрепленный новыми технологиями участия, вызывал к жизни множество исследований административных процедур обеспечения открытости и прозрачности, социального лифта в управлении, поддержания обратных связей государства и общества, процедур оценки социальной эффективности управления.

Развитие теории и методов исследований в области государственного управления не остановилось на рубеже тысячелетий. Происходят стремительные изменения, наступила эпоха комплексной социально-экономической, политической, технологической турбулентности (с конца 2010-х гг.). Эта эпоха на симпозиуме БРИКС по государственному управлению в 2022 г. была названа «violated times», т.е. «нарушенные времена», устранившие стабильность и предсказуемость социальных процессов. Возникла потребность принимать решения «не по шаблону», не традиционно, а ситуативно, причем как можно быстрее, гибче и в то же время обоснованнее. Быстрота, гибкость и обоснованность – это, казалось бы, противоречие друг другу требования, потому что чем быстрее принимаетсяправленческое решение, тем менее обоснованной и более импульсивной является такая административная реакция, а чем гибче решение, тем больше оно подвержено последующему сомнению в его правильности. Однако ныне развивается новый тип управления, компенсирующий неопределенности комплексной

турбулентности. Это управление на основе данных, учитывающее намного более значительные объемы информации, нежели доступные ранее. Появилась возможность принимать решения, пользуясь инструментами аналитики данных. Накопление данных, их сбор в базах данных и знаний происходит благодаря тому, что свершился технологический прорыв: появились быстродействующие компьютеры, новые методы обработки информации, технологии сбора данных.

Изменения произошли и в применении методов математической статистики, которые в последние годы быстро прогрессировали, позволяя обрабатывать параллельные ряды данных и понимать, какие имеются корреляции. Имеет место, я полагаю, становление нового теоретического концепта государственного управления. Этот концепт еще недавно представлял собой не более чем технический подход к управлению, он не претендовал на альтернативное к NPM и NPG понимание управления. Он всего лишь предлагал использовать новые инструменты управления, призывал внедрять административные процедуры учета данных при принятии решений. Сейчас происходит следующий шаг: виден переход к пониманию управления как к управлению, основанному на использовании агрегации данных в виде индексов, индикаторов, показателей. Тем самым начинает применяться индикативный подход к государственному управлению: показатели рассматриваются, они сравниваются, выявляются тренды показателей, допустимые границы трендов, границы рисков, за которые нельзя выходить, устанавливаются неопределенности как последствия игнорирования границ рисков при принятии решений. Это уже полноценный новый теоретический концепт, альтернативный веберианскому, а также NPM и NPG парадигмам.

В будущем, мне представляется, индикативный подход перерастет в теоретический концепт «Управление на основе искусственного интеллекта» (artificial intelligence governance, AIG). Я думаю, что машинно-обучаемые системы будут производить действия, связанные со сбором данных, самостоятельно их обрабатывать, устанавливать зависимости данных, выявлять тренды и риски, вытекающие из тех или иных вариантов возможных управленческих решений, влияющих на динамику данных. Система управления в таком случае будет выбирать оптимальные решения: удовлетворяющие общество, но не выходящие за пределы коридоров рисков. Это – контуры будущего теории и методов государственного управления. Однако то, как теоретический концепт AIG будет реально выглядеть, станет ясно позднее, предположительно в ближайшие 10–15 лет.

Завершая свое выступление, я хотел бы сослаться, в подтверждение высказанного прогноза о дальнейшем развитии теорий и методов государственного управления, на проведенное мною исследование того, что происходит в ведущих журналах по государственному управлению с точки зрения применения методов в исследовательских статьях. Выяснилось, что в основных международных и российских журналах по государственному управлению начиная с 2014 г. происходит переориентация почти всех публикуемых исследований – ныне более 90% – на применение данных и их статистиче-

ский анализ. Современная аналитика государственного управления в исследовательских статьях – по преимуществу аналитика на основе данных и их статистического анализа. Этот факт свидетельствует, что новый концепт не только бурно развивается, но и начинает применять методы исследования, которые раньше были свойственны естественным наукам и «продвинутым» социальным наукам.

Мне представляется, что перед нами стоит двуединая теоретическая и практическая задача: понять, каким образом применять все теоретические концепты, которых в истории было три, и ныне быстро формируется четвертый. В какие моменты в практике управления, которая, как известно, «всезадна», нужно переключаться с административных процедур, представляющих жесткий, иерархический веберианский подход к принятию решений, или с клиентоориентированных процедур NPM к административным процедурам, основывающимся на использовании данных? Когда можно употреблять административные процедуры, связанные с активным участием гражданского общества в государственном управлении (концепт NPG), а когда должен быть диспаритет информации? В целом надо научиться пользоваться плодами теории в практике управления, повысив тем самым востребованность теории.

Л. И. Якобсон: думаю, что выражу общее мнение, сказав, что Алексей Георгиевич сделал очень содержательное и внятное введение в тему. По сути он представил нам и читателям панораму теоретической и методологической проблематики. А теперь хотелось бы придать нашему обсуждению некую остроту. Мне кажется, что Алексей Георгиевич нарисовал довольно благостную картину, в которой не очень видна конкуренция идей и подходов, они существуют совершенно бесконфликтно. Конечно, все обозначенные идеи и подходы ценные, но закономерен, например, вопрос о том, какие из них наиболее перспективны с точки зрения развития самой теории, а какие – с точки зрения практического применения. Согласен ли между собой ответы на обе части вопроса? Впрочем, отнюдь не настаиваю на том, чтобы немедленно отвечать именно на этот вопрос. В выступлении Алексея Георгиевича было много другого, что, несомненно, побуждает откликнуться.

Г. Л. Купряшин: Алексей Георгиевич справедливо отметил, что сейчас, по крайней мере в мейнстриме, трудно найти течения, отрицающие самостоятельность предметного поля теории государственного управления. Но вопрос о его содержании остается дискуссионным. В этой связи я бы поспорил с утверждением о том, что теория государственного управления изучает прежде всего административные процедуры и поведение, связанное с этими процедурами. Конечно, административный контекст значим. Но при рассмотрении всего комплекса предметных проблем, в том числе и в рамках специальности «Государственное и муниципальное управление», политическая составляющая вряд ли может быть отставлена на второй план. Например, когда речь идет о функционировании федерального и регионального уровней государственной власти или о соотношении полномочий исполнительных и законодательных органов.

Есть много теоретических и практических вопросов государственного управления за рамками административной деятельности, о которых в свое время писала Элинор Остром, подчеркивая роль конституционных и коллективных правил. В частности, конституционные правила формируют предметное поле полномочий, в значительной степени связанное с политической проблематикой государственного управления. Без этого, мне кажется, трудно понять особенность теоретических моделей и современных подходов к пониманию того, как функционируют государственные институты, принимаются решения, через какие механизмы осуществляется государственная политика. Сюда нужно добавить еще операционный уровень предметного поля теории государственного управления, когда речь идет о мероприятиях госпрограмм, документообороте, предоставлении услуг, т.е. акцентируются технологические аспекты, которые я бы тоже не сводил только к административным процедурам.

Поэтому, на мой взгляд, можно говорить о трехуровневой системе государственного управления, включающей политическую, административную и операционную подсистемы, выделяемые на основе разного типа правил и механизмов, определяющих цели, ресурсы и способы управленческих процессов. Одна из проблем современной теории, да и практики государственного управления – это попытка связать эти три уровня, которые в реальности нередко не стыкуются. В частности, если речь идет о деятельности конкретных органов государственного управления, может происходить то, что аудиторы Счетной палаты назвали проблемой «перехвата», когда, с одной стороны, сформированы стратегические цели правительства, с другой – есть цели министерств, за достижение которых они отчитываются и выполнение которых финансируется, в том числе посредством государственных программ. Но цели последних не сводятся к целям нижнего уровня системы целей правительства. В результате работа правительственных органов может тормозиться из-за отсутствия действенного механизма согласования целей и интересов министерств с правительской стратегией. Это одна из проблем управленческой практики, имеющая теоретические корни, поскольку системная целостность государственного управления не в полной мере концептуально отработана.

Второй момент, его отметил Лев Ильич в разосланной ранее повестке, это влияние турбулентности. Я согласен с тем, что при обсуждении современной турбулентности следует подчеркнуть ее перманентность, превращение в новую нормальность, однако это тоже пока не нашло должного отражения в развитии теории государственного управления. Это проблема массовых шоков, воздействие которых сочетается с неопределенностью, что, как мне представляется, во многом по-новому ставит фундаментальные вопросы стабильности и развития, а также оценки. Какие критерии нужно использовать для оценки качества государственного управления в условиях турбулентности? Можно ли говорить о том, что привычный подход, ориентирующийся на эффективность и наиболее полно представленный в NPM, также применим в ситуации быстрых и слабо предсказуемых изменений? Может быть, проблемы адаптации и критерии, связанные с ней, становятся более значимыми?



Когда мы рассматриваем теоретическую проработку влияния этой новой нормальности на государственное управление, старые модели (здесь я соглашусь с Алексеем Георгиевичем) – бюрократическая, менеджеристская, сетевая – не могут дать удовлетворительных ответов на возникающие вопросы адаптации к новым условиям. Потому что турбулентность – это уже не просто кризис, который нужно преодолеть и вернуться к функциональной стабильности. У нас долгое время к турбулентности относились как к проблематике, прежде всего, Министерства по делам чрезвычайных ситуаций, ну еще и прокуратуры, которые должны были решать вопросы, выходящие за рамки устоявшихся правил и привычного хода событий. То есть задача управления представлялась следующим образом: преодолеть шок и нарушения, возможные дисфункции, добиться стабильности как необходимого условия функциональности. Но теперь возникла новая нормальность, и задача управления переформатируется: турбулентность нельзя преодолеть, ее нужно управлять.

Какие рекомендации для решения этой задачи может дать теория? Бюрократическая модель ориентируется на процедуры и правила, что не работает в условиях турбулентности; менеджеризм отдает приоритет эффективности отдельных организаций, обостряя проблему согласования уровней управления; сетевая или общественно-государственная модель игнорирует временные параметры решений, имеющие ключевое значение в условиях турбулентности. Видимо, для разработки концепций среднего уровня необходимо модельное обновление государственного управления. Это понимают многие специалисты. Сейчас разворачивается дискуссия на тему парадигмы, соответствующей новым условиям. Например, недавно была опубликована статья известного отечественного политолога, в которой подчеркивалась необходимость рационализации государственной политики в условиях неопределенности и турбулентности. Была выдвинута идея управления публичной политикой. Если обычно государственное управление рассматривается в качестве механизма реализации публичной политики, то в рамках данного подхода управление формирует публичную политику и тем самым рационализирует выбор ее приоритетов и механизмов.

Однако есть и прямо противоположные идеи, утверждающие, что турбулентность существенно ограничивает возможности рационализации управления. Рациональность – это сбор информации, это сценарии и их сравнительный анализ для выбора приоритетов. Все это требует времени, которого в условиях турбулентности нет. Поэтому усиливается значение pragmatизма в политике и управлении. Прагматическая политика использует бриколаж, и управленцы становятся бриколерами, использующими все имеющиеся возможности для оперативного и гибкого противодействия шокам. Бриколаж в управлении означает, что на место процедур и правил приходит импровизация как альтернатива стандартным управленческим действиям. Но импровизация меняет сложившиеся подходы к государственному управлению. Когда необходимо работать вне правил, то неформальная практика, ранее относимая к «серой» зоне, становится в один ряд с обычными бюрократическими процедурами, поскольку она

больше подходит для решения задачи адаптивности. Отсюда возникает новая проблема совмещения импровизации с подотчетностью, поскольку подрываются традиционные административные ценности: исполнительность и стандартизация.

Какие выводы можно сделать из сказанного? Первый вывод: в теории государственного управления актуализируется необходимость формирования новой идейной модели или «парадигмы», способной обосновать политico-административный институциональный дизайн и практики, обеспечивающие управление турбулентностью и развитие в условиях неопределенности. Второй вывод: эта модель должна ориентировать органы государственного управления на адаптивность как на базовый критерий оценки качества, достигаемый посредством гибкости, согласованности и последовательности прагматических решений, ориентированных на системность всех уровней или модулей государственного управления.

Л. И. Якобсон: сказанное Геннадием Львовичем представляется мне очень ценным. Вместе с тем я не оставляю намерения несколько обострить постановку вопросов, которые мы обсуждаем. Так сложилось, что не далее как сегодня я редактировал анкету, респондентами которой должны стать ученые. Ее первый вопрос звучит так: «Достаточно ли государственные органы учитывают результаты научных исследований?». Подозреваю, что большинство заявит, что недостаточно. Но какие именно достижения науки о государственном управлении, особенно теоретические достижения, недостаточно учитываются? Какие достижения в случае их использования способны быстро и существенно повысить эффективность функционирования государства? Отчасти об этом говорили Алексей Георгиевич и Геннадий Львович, но, как мне кажется, только отчасти. Впрочем, еще раз повторю, каждый из нас вправе фокусироваться на том, что считает наиболее важным.

И. И. Смотрицкая: следует учитывать, что тенденции развития теории и методов государственного управления можно рассматривать как в стратегическом, так и в среднесрочном, тактическом аспекте. Я согласна с Геннадием Львовичем, что турбулентность политических, социальных и экономических процессов остро ставит проблемы адаптивности теоретических концептов и практик государственного управления. Однако должны ли мы ориентироваться на то, что турбулентность будет оказывать столь глобальное влияние в долгосрочном горизонте, например, до 2035 г.? Или этот период завершится ранее, и экономика перейдет на принципы устойчивого развития? Соответственно, наука должна будет предложить модель государственного управления, обеспечивающую реализацию поставленных стратегических целей.

Очевидно, что в условиях опережающего развития цифровой среды и технических средств особую значимость приобретает становление теоретического концепта управления на основе данных с применением индикаторов, чему, в частности, посвящено выступление Алексея Георгиевича. Большие данные, система цифровых платформ, искусственный интеллект создают возможности для обоснованности и оперативности принимаемых



управленческих решений, адекватности используемых индикаторов. Отмечу, что проблема развития и повышения эффективности индикативного подхода в сфере госуправления чрезвычайно актуальна, ей посвящен значительный пласт современных публикаций. Но за контуром дискуссий, как правило, остается существенный вопрос: кто и на каких условиях будет выполнять поставленные задачи и показатели? Только государственные организации и организации с государственным участием? А что с частным бизнесом? В данном случае есть два варианта: заставить выполнять или заинтересовать. Первый путь, как показывает российский опыт, не продуктивен, соответственно, возникает проблема достижения согласованности интересов для сотрудничества государства с частным бизнесом.

В этой связи я хочу вернуться к паспорту специальности «Государственное и муниципальное управление», определившему предметную область данного научного направления исследований. Я благодарна коллегам за разработанную структуру принятого паспорта, потому что потребность в регламентации проблематики государственного управления была очень высокая. В паспорте специальности ГМУ есть понятие публичного управления и есть пункты, предполагающие развитие теории публичного управления. Но возникает вопрос: что мы понимаем под публичным управлением? В настоящее время содержательное наполнение понятия «публичное управление» разное у юристов, политологов и социологов. Юристы определяют публичное управление в контексте конституционно закрепленного понятия публичной власти, обусловившей тренд к централизации ряда функций государственного и муниципального управления. В свою очередь, политологи и социологи рассматривают публичное управление как модель государственного управления с активным участием гражданского общества и заинтересованных представителей частного бизнеса. Уточнение, переосмысление и разработка теоретического концепта публичного управления с учетом современных вызовов, по моему мнению, должны стать одними из ключевых направлений научных исследований.

В рамках разработки теоретических основ публичного управления правомерно поставить вопрос о соотношении политических и административных функций управления. Геннадий Львович отметил, что в последних публикациях политологов просматривается новый подход, предполагающий приоритет государственного управления над публичной политикой. В данном контексте следует напомнить о классической работе Вудро Вильсона «Наука государственного управления» (1887 г.), положившей начало современной теории государственного управления, разграничению двух сфер – политического управления и государственного администрирования, определению политico-административной дихотомии.

В настоящее время проблема поиска баланса между политическими и административными функциями в сфере госуправления стоит очень остро: в первую очередь этот баланс важен для процесса целеполагания. Если рассматривать управление в рамках административной модели, мы фокусируемся только на эффективной реализации поставленной цели. Но возникает вопрос, а насколько эта цель обоснована? Если цель

неверна, то какой мы получим результат, даже при условии выстраивания оптимальной административной модели? В качестве примера приведу административные реформы 2006–2008 гг.: почему они потерпели неудачу? Методы и инструменты были неверные или поставленные цели? Представляется, что соответствующий анализ в рамках современного теоретического концепта очень важен.

Второй момент, который следует учитывать при переосмыслении теоретического концепта публичного управления: в настоящее время политологи и социологи отмечают тенденцию к трансформации форм участия граждан, организаций гражданского общества в политической и социальной деятельности, переноса ее в цифровую среду. Цифровые технологии создают новые возможности для объединения граждан, для влияния гражданского общества на деятельность органов власти, на постановку целей и принятие управленческих решений. Речь идет о социальной устойчивости развития, чувства причастности к выбору целей и решений. И здесь методология и основные элементы парадигмы общественно-государственного управления (NPG) могут быть полезны.

Но новые условия требуют разработки новых теоретических подходов, методов и инструментов, в частности, можно выделить тренд, который получает активное развитие в зарубежных исследованиях по теории государственного управления и междисциплинарных исследованиях. Это переход к формированию модели управления, предполагающей становление и развитие институтов, обеспечивающих принятие коллективных управленческих решений на основе участия широкого круга заинтересованных сторон, согласование интересов для решения общественно значимых проблем. В 2017 г. Всемирный банк выпустил «Доклад о мировом развитии – 2017: государственное управление и закон». В нем есть вывод, который заслуживает внимания. При обосновании необходимости сотрудничества и согласования интересов сторон резюмируется, что эффективность государственного управления в целом будет зависеть от того, кто сидит за столом переговоров, а кто нет.

Если говорить о теоретических предпосылках развития парадигмы публичного управления, можно выделить работы В. М. Полтеровича, посвященные стратегии позитивного сотрудничества для решения задач, стоящих перед российской экономикой в условиях санкций. Следует также отметить разработанные Виктором Мееровичем теоретические положения и механизмы коллаборативной демократии, обеспечивающие компромисс интересов субъектов, участвующих в коллективном решении. Очевидно, что встает вопрос: как будет сочетаться принцип согласования интересов с необходимостью оперативно влиять на возникающие вызовы? Эта тема требует отдельного исследования и концептуального решения. Развитие теории государственного управления предполагает постановку проблем и их решение.

Л. И. Якобсон: Ирина Ивановна, большое спасибо. Я тоже высоко ценю идеи Виктора Мееровича. Вполне согласен с той постановкой вопроса, которой вы завершили свое выступление. Скажу больше: мне кажется, что раз-



вление предложенной академиком Полтеровичем теории конкурирующих и взаимодополняющих механизмов координации способно обогатить целый ряд разделов науки государственного управления. Очевидно, это задача на будущее. И это при том, что сама теория принадлежит скорее к области философии, экономики, исторической и политической науки, чем непосредственно к области государственного и муниципального управления.

А. В. Клименко: в связи с этим, думаю, правомерно поставить вопрос не только о направлениях развития теории госуправления, но и о ее самостоятельности. Отвечая на него в несколько провокативном стиле, я бы сказал, что у государственного управления нет своей фундаментальной теории. Теоретические, глубинные обоснования концепций и практических решений, как правило, коренятся в экономической теории, теориях менеджмента и права. Сложно найти что-то специфическое для госуправления, что не находило бы объяснения в указанных теоретических сферах, требовало бы своего особого языка и предпосылок. Например, многие решения в рамках концепции NPM имеют в основе выводы институциональной экономики. Предложения по оптимизации регулирования в значительной степени базируются на экономике права, поведенческой экономике и т.п.

В то же время за долгие годы сформирован огромный пласт интерпретаций положений указанных теорий применительно к государству, государственному управлению. Собственно, этот пласт интерпретаций и составляет то, что принято считать теорией госуправления. Это вовсе не умаляет значимости теории госуправления, не говорит о вторичности, а лишь подчеркивает ее надстроечный и прикладной характер, так же как это происходит в случае инженерных наук по отношению к физике или медицины – к биологии. Именно поэтому студентам на соответствующих образовательных программах для сущностного понимания выводов и положений теории госуправления, рациональных оснований административных решений необходимо изучать экономику, право, менеджмент, социологию, что и предусмотрено в большинстве образовательных программ соответствующего профиля.

Теория госуправления на протяжении всего периода существования развивалась на основе обобщения лучших практик госуправления, адаптации опыта бизнеса. Каждый последующий этап оформлялся в виде различных концепций. Так было с классической школой госуправления, новым госуправлением, надлежащим управлением (Good governance). При этом концепции не сменяли, а, скорее, дополняли друг друга, их «рецепты» предлагались не «вместо», а «наряду с». Изменялись акценты, внимание фокусировалось на новых идеях, но и прежние взгляды не отбрасывались полностью.

Если говорить о современных вызовах, на которые важно дать теоретический и практический ответы, то я бы указал на условия неопределенности и рисков, цифровизацию и меняющийся формат взаимодействия государства и гражданского общества.

Прежде всего, очевидна необходимость поиска методологических и методических ответов на качественное усиление рисков и неопределенности. Они достигли такого уровня, что решения, принимаемые без их учета, ста-

новятся просто неработоспособными и заведомо неэффективными. Впур организовать службу авгуротов для предсказания «черных лебедей» и последствий их «прилета».

Отдельные подходы к учету факторов риска уже обоснованы и апробированы в контроле и надзоре, в регулировании в целом. Однако этого еще не сделано в планировании, включая стратегическое планирование. Формально в стратегиях и планах упоминаются риски, стандартным образом выделяются оптимальные и неоптимальные варианты развития. Однако ни понятного обоснования, ни механизмов реакции на изменение условий не дается. Не секрет, что множество программ, планов и стратегий в результате наступления рисков или возникновения непредвиденных обстоятельств стали бесполезными и даже вредными для целей управления, так как фиксируют недостижимые цели и оперируют отсутствующими ресурсами. Зачатки методических подходов к оценке рисков апробируются применительно к национальным проектам. Насколько предлагаемые подходы будут работоспособными – покажет время. Важными являются постоянный мониторинг и актуализация плановых документов, что требует значительных трудозатрат и времени.

В связи с рисками и неопределенностью довольно активно в литературе по госуправлению обсуждаются вопросы устойчивости (*resilience in public administration institutions*) как способности системы адаптироваться, восстанавливаться и трансформироваться перед лицом экономических, социальных и экологических потрясений. Важна адаптация зарекомендовавшего себя в бизнесе гибкого управления (*agile*), упреждающего управления (*anticipatory governance*). Вопросы обеспечения устойчивости госуправления становятся еще более актуальными в условиях возникновения полной неопределенности, когда отсутствует понимание возможных результатов или консенсуса в оценке путей их достижения.

Более глубокого теоретического осмысления заслуживает цифровизация, включая использование больших данных, искусственного интеллекта (ИИ). Цифровая среда и технологии, с одной стороны, значительно улучшают и ускоряют взаимодействия, с другой стороны, меняют формат отношений государства и гражданского общества, требуют новых навыков, ставят вопросы безопасности, конфиденциальности, этики и многого другого. Цифровизация меняет подходы к регулированию, создает возможности его алгоритмизации, удешевляет контроль и надзор во многих сферах, позволяет проводить на основе больших данных более объективную оценку регулирующего воздействия. В то же время цифровизация связана с прямыми и косвенными издержками для государства и бизнеса, для оценки которых требуется развитие методологических подходов.

Многоменяет и движение от электронного правительства (*e-government*) к мобильному правительству (*m-government*), которое, с одной стороны, обеспечивает более удобное, доступное и клиентоориентированное представление услуг, с другой стороны, означает более глубокое проникновение государства в жизнь граждан, возникновение возможностей манипулирования их решениями и контроля поведения.

Необходимо и теоретическое осмысление роли в современном обществе цифровых платформ и ИТ-корпораций, влияние которых на гражданское общество и государство многократно возросло. Правительства многих стран постоянно заботятся об укреплении своего ИТ-блока, развивают регулирование цифровой сферы. Так, в США осенью прошлого года принято решение о необходимости разработки в каждом исполнительном агентстве требований и рекомендаций по учету влияния ИИ, а также были введены должности директоров по ИИ.

Актуальным для дальнейшего теоретического изучения является вовлечение гражданского общества в госуправление, исполнение государственных функций и оказание государственных услуг (аутсорсинг, саморегулирование, открытое правительство и пр.) и происходящее в связи с этим размытие границ государства и гражданского общества. Эти вопросы рассматриваются в концепции *Third Party Government* и составляют одно из важных звеньев парадигмы *Good Governance*. Важно изучение проблем, связанных с передачей части государственных полномочий негосударственным агентам, а также вопроса обратного проникновения государства в институты гражданского общества. Новой трактовки требует и фундаментальный тезис о политико-административной дихотомии, который был основой выделения науки госуправления.

Возвращаясь к вопросу о науке госуправления и ее развитии, хочу отметить сложности, возникающие в связи с влиянием объекта изучения (государства, системы госуправления) на исследователей. В отличие, например, от экономики, где влияние объекта возможно, но все же ограничено и рассредоточено среди множества экономических агентов, чаще всего не выступающих консолидированной группой, государство монопольно и едино в оценке результатов научных исследований, затрагивающих его интересы. Это сказывается на выборе тем для финансирования исследований, на доступности информации, оценке результатов и возможности их внедрения. При анализе успехов и неудач науки госуправления этот фактор нельзя недооценивать.

Л. И. Якобсон: реагируя на очень интересное выступление Андрея Витальевича, затрону только вопрос о месте самостоятельных теорий науки госуправления. Постановка этого вопроса придает нашей дискуссии ту остроту, которой ей, как мне казалось, недоставало. Исследователям, занимающимся тематикой госуправления, несомненно, необходимо знание теорий целого ряда дисциплин. Но достаточно ли его? Попробую пояснить отрицательный ответ на некоторых примерах.

Мы знаем, что не очень удачным оказалось разделение госорганов на правоустанавливающие и правоприменяющие. Между тем в пользу разделения приводились серьезные аргументы. Мало того, имеется успешный опыт реализации подобного подхода в целом ряде стран. Сугубо эмпирически мы убедились, что у нас это пошло не так, как задумывалось. А почему? Какие особенности нашей страны и нашей системы госуправления не были учтены? Быть может, надо было учесть некие факторы, оставшиеся вне поля зрения? Если так, то какие именно? Убедительные ответы на по-

добные вопросы предполагают взаимосвязанное развитие теории и эмпирических знаний. Будь у нас адекватная теория, наверное, заранее разглядели бы «подводные камни» и, быть может, убрали бы их или обошли. Причем такая теория относилась бы именно к науке госуправления, а не к одной из других дисциплин.

Приведу еще один пример. При наших госорганах существуют общественные советы. Дело благое, но их активность и эффективность работы весьма разнообразны. А от чего они зависят? Что надо сделать, чтобы уровни эффективности выровнялись, причем, как минимум, по той планке, которая ныне выглядит верхней? Опять же можно давать ответы, базируясь только на имеющихся наблюдениях, но естественно стремиться к переходу от разрозненных наблюдений к созданию целостной теории, которая позволяла бы предвидеть проблемы и вызовы и заблаговременно отвечать на них.

Пожалуй, выскажу еще одну мысль, причем не впервые. Нынешние реалии безальтернативно требуют определенного повышения роли планирования, в особенности стратегического. Но каким оно должно быть? За обсуждениями и рекомендациями чаще всего видна логика, условно говоря, математического программирования. Между тем глубокая неопределенность, о которой говорил Андрей Витальевич, по-видимому, требует теоретизирования скорее в логике теории игр. Короче говоря, думаю, что у нашей науки есть свое поле теоретических построений, однако пока еще не очень возделанное.

А. Я. Рубинштейн: скажите, пожалуйста, теория государственного управления не нуждается в экономической теории?

Л. И. Якобсон: нуждается, конечно.

А. Я. Рубинштейн: значит, все-таки нужна экономическая теория? Одновременно мы знаем, что есть кризис экономической теории. Но если есть кризис экономической науки, то на какую теорию ориентироваться?

Л. И. Якобсон: это очень хороший вопрос. Я ведь пока говорил о задачах самой науки госуправления. Разумеется, эта наука не может не использовать достижения экономической науки, равно как и политической науки, социологии, психологии, статистики и других наук. Кстати, существует и обратная связь. По крайней мере ясно, что развитие политической науки во многом зависит от того, что открывает наука госуправления. Это верно, в частности, потому, что представители политической науки не очень важными техническими проблемами подчас считают то, что лимитирует реализацию их идей на уровне конкретных действий государственного аппарата. В таких случаях, если идея принимается к реализации, практический результат может оказаться неожиданным.

Коль скоро важны взаимные связи между дисциплинами, неблагополучие в развитии одной из них, конечно, оказывается на других. Однако мне кажется, что мы ощущаем определенные кризисные явления в развитии экономической теории в большей мере, чем в теории госуправления. Парadox в том, что до кризиса надо еще дожить. То, что называется кризисом среднего возраста, не знакомо юным. Если почитать Маршалла, я уже не го-

ворю про Адама Смита, то вряд ли ощутим симптомы кризиса. Экономическая наука старше науки госуправления, и для нее сейчас настало время очередного кризиса, надеюсь, что плодотворного. Ведь кризис – не строительство на голом месте при отказе от всего ранее наработанного. А сколько кризисов пережило естествознание... Что же касается использования достижений экономической теории в науке госуправления, то, насколько могу судить, весьма и весьма полезно было бы полнее освоить многое из того, что экономисты не подвергают сейчас пересмотру.

А. Я. Рубинштейн: Лев Ильич, а может, в экономической науке больше наблюдений и объективных процессов, а тут волюнтаризм.

Л. И. Якобсон: наблюдений действительно пока маловато, особенно с учетом того, что процессы в сфере госуправления даже больше отражают специфику места и времени, чем экономические процессы. Это требует более разнообразных наблюдений, а наука госуправления значительно моложе, у нее многое впереди не только в плане теории, но и в плане эмпирики. Что же касается объективности, думаю, что всюду, где люди наблюдают действия других людей – а они ведь направляются не только внешними обстоятельствами, но и волей этих людей, – об объективности имеет смысл говорить в основном применительно к границам возможностей и отчасти применительно к тенденциям массового поведения. И то, и другое нуждается в теоретическом объяснении. Готовы ли мы уверенно говорить о границах возможностей, например, применительно к той же деятельности общественных советов? Экономическая наука в немалой степени научилась оценивать и объяснять коридоры возможностей и тенденции изменений тех переменных, с которыми работает, хотя мы говорили о кризисных явлениях. Да и в области госуправления теоретическая работа находится отнюдь не на нуле, иначе у нас не было бы предмета обсуждения.

А. Я. Рубинштейн: экономическая наука все-таки предполагает некие базовые предпосылки, они могут не выполняться. А какие базовые предпосылки есть у теории государственного управления?

Л. И. Якобсон: у меня нет готового ответа. Давайте обсудим вместе.

И. И. Смотрицкая: Лев Ильич, разрешите одну небольшую ремарку по поводу работы общественных советов. Мне представляется, что отчасти сложившаяся ситуация связана с достаточно «узким» пониманием государственного управления – только как администрирования. Поэтому решения всех созданных советов необязательны, мы можем с вами выработать любые положения, наилучшие рекомендации, но в итоге решает чиновник – принять или не принять их к сведению.

Л. И. Якобсон: наверное, было бы лучше, если бы они были обязательными, но вопрос в том, в какой мере и на кого может быть возложена ответственность за возможные ошибки. Чиновник несет личную ответственность за решения, а общественники – это общественники. Это я не к тому, что надо оставить все как есть, а к тому, что в этом вопросе, как и во многих других, не обойтись без поиска неочевидных решений, причем сбалансированных с точки зрения разных интересов и критерии. Тут, вероятно, могла

бы пригодиться соответствующая теория. Как бы то ни было, мы, на мой взгляд, совсем неплохо продвигаемся в обсуждении предложенной повестки. Давайте продолжим.

Г. А. Борщевский: уважаемый Лев Ильич, уважаемые коллеги, начать мне хотелось бы со слов глубокой благодарности за тематику нашего обсуждения, которая мне представляется очень актуальной. Возможно, будучи представителем научной молодежи, я позволю себе некоторый радикализм в оценках, заранее прошу мне его простить.

Главная проблема обсуждаемой нами темы, как упомянул Алексей Георгиевич, – это востребованность науки государственного управления. Одна из центральных проблем нашей научной области, на мой взгляд, заключается в ее недостаточной востребованности на всех уровнях: от теоретического осмысливания процессов до практической подготовки кадров. Разработки, сделанные учеными по заказу госорганов, внедряются совершенно не так, как они были написаны. Если предложено три сценария, то реализуется некий четвертый, который ученые не предлагали. Хотя если ученые делают что-то полезное, то этим нужно ведь пользоваться. Частота обращения управленцев-практиков к ученым для разработки тех или иных прогнозов и сценариев в последние годы не растет, а уменьшается. И это очень важный индикатор кризисного состояния нашей дисциплины.

В чем же причины такого положения вещей? Причин видится две. Прежде всего – это отсутствие или слабость идентичности внутри сообщества экспертов по государственному управлению. Здесь можно сказать и о полисемии используемых нами терминов, т.е. о терминологической неопределенности (например, если мы сейчас спросим, что такое государственное управление, возникнет масса определений). Далее – институциональная неопределенность. Это то, с чего начал Алексей Георгиевич: утвержден паспорт научной специальности по государственному управлению, и, казалось бы, можно защищать диссертации. Однако защититься непосредственно по госуправлению нельзя; ты становишься кандидатом экономических, политических либо исторических наук. По факту наука госуправления остается, как и прежде, раздробленной, расфокусированной. Очевидно, что если вы защищаетесь в экономическом совете непосредственно по теме госуправления, над вами довлеет экономическая теория, даже если она не очень применима к предмету вашего исследования. От аспирантов, которые будут защищаться по госуправлению в политологическом совете, их руководители будут требовать политической фразеологии, использования политических теорий и т.д.

Проиллюстрирую свой тезис результатами свежего экспертного опроса. Некоторые присутствующие коллеги принимали в нем личное участие. 12–13 апреля 2024 г. проходил Международный московский политологический форум в Президентской академии. Я имел честь модерировать панель по соотношению политологии и науки государственного управления. Все участники секции являлись экспертами в данной области. Докладчикам был задан простой вопрос: существует ли самостоятельная наука государственного управления или это часть политической науки?



В мини-опросе приняли участие десять докторов наук и три кандидата наук; аспирантов и студентов мы в этот раз не учитывали. Ответы распределились следующим образом: 77% опрошенных (девять докторов и один кандидат наук) заявили, что госуправление является самостоятельной предметной областью; 15% (один доктор и один кандидат) ответили, что госуправление является частью политической науки, и 8% (один кандидат наук) не определились. О чем это говорит? Вроде бы есть очевидное большинство, но люди пришли на секцию по госуправлению, и тем не менее среди них нет единства мнений. Это подтверждает отсутствие идентичности в среде экспертов.

Другая причина невостребованности – отсутствие явной полезности управленческого образования. Выпускники вузов по направлению ГМУ менее востребованы в органах публичной власти по сравнению с экономистами или юристами, потому что нанимателю не понятно, что они умеют.

Не буду называть вуз и программу, но она у всех на слуху и касается обучения резерва высшего звена управления в одной весьма развитой стране. Когда ее обсуждают, называют два уникальных преимущества. Первое – это закрепление за каждым участником персонального наставника из числа действующих госслужащих. Второе – прохождение участниками тренингов на командообразование. Казалось бы, все хорошо, но не напоминает ли это средневековый цеховой способ обучения по модели мастера и подмастерья? Где тут место теории?

Привожу второй пример, тоже в некой довольно развитой стране. В ней имеется обычная программа подготовки экономистов по работе с данными для крупных коммерческих корпораций, даже не менеджеров. Элементом этой программы является приглашение нобелевского лауреата по экономике для беседы с участниками программы, в ходе которой он отвечает на их вопросы, в частности о том, как адаптировать модель, за которую он получил Нобелевскую премию, к решению стоящих перед участниками задач. Какой отсюда вывод? Бизнес нуждается в умных парнях, которые умеют применять теорию для увеличения прибыли компаний, и за это им хорошо платят. По-моему, примеры довольно показательные. Впрочем, и нобелевских лауреатов по госуправлению пока нет.

В завершение ряд предложений. Первое – о методах и теориях. Я со-лидарен с теми коллегами, которые сомневаются в том, что существуют специфические методы и теории в области государственного управления. Но даже если они есть, ими, в любом случае, нельзя ограничиваться. Научный поиск всегда отталкивается не от метода, а от проблемы, и уже под решаемую проблему подбираются подходящие методы. Поэтому специалисты по госуправлению уже с бакалавриата должны владеть широким спектром методов общественных наук, в первую очередь, количественными методами. Потому что количественные методы – это некая формализация процесса мышления, это не вольный нарратив в духе авгуротов. Нам нужны хорошие аналитики, специалисты по работе с данными в системе госуправления.

Второе предложение: необходимо картирование предметных полей по госуправлению. Алексей Георгиевич разработал методологию таких

исследований, есть общее понимание того, что это такое, но не проводится регулярный анализ, потому что нет заказчика. Необходимо анализировать поток исследований, выпущенных в течение года, трех лет, в распределении по предметным полям, нужно фиксировать появление новых тематик. Это позволит своевременно корректировать содержание обучения и проводить исследования с использованием единой логики и терминологии.

Следующий момент – систематизация теорий. Сейчас каждый профессор учит студентов тому, что знает сам. Наука госуправления формируется исподволь, и в ней должен идти стандартный процесс институционализации, которая, скажем, в физике произошла два столетия назад, а в экономике – два-три десятилетия назад. Как минимум, требуется формирование сильной, работоспособной ассоциации специалистов по госуправлению, по аналогии с ассоциациями политологов и экономистов. На мой взгляд, подобная организация призвана осуществлять систематизацию теорий, определять границы предметной области, фиксировать процесс размежевания научных школ. Причем, безусловно, граница между ними должна быть проницаемой. Рекомендации, которые будет вырабатывать эта ассоциация, должны доводиться до сведения прежде всего профессионального сообщества, носить более или менее конвенциональный характер. Они должны доводиться также до сведения регулятора и становиться некими стандартами для подготовки специалистов и научных кадров. Может быть, нужны особые этические стандарты госуправления по аналогии с биоэтикой.

Предметом деятельности ученых в области государственного управления, начиная с выпускных квалификационных работ, должна быть попытка прогнозирования, предсказания результатов управленческих процессов. Сначала 90% таких прогнозов будут ошибочными, через пять лет будут ошибочными уже 75%. Это стандартный процесс, через который прошли физика, биология. Смысл в том, чтобы сфокусировать исследовательские усилия, использовать более или менее универсальную, общепринятую терминологию и чтобы каждое исследование соответствовало определенной предметной области ГМУ, по аналогии с JEL-классификацией в экономике. Вы не можете исследовать экономику или физику вообще, вы всегда работаете в конкретной предметной области, а в госуправлении все еще допускаются рассуждения «в общем и целом». И когда это удастся преодолеть, мы получим совершенно другой уровень институционализации дисциплины, другие результаты и другое отношение со стороны заказчика.

А. Я. Рубинштейн: согласитесь ли вы, если я скажу, что теория государственного управления есть просто прикладное направление экономической науки?

Г. А. Борщевский: абсолютно правомерный вопрос. Он как раз перекликается с моим тезисом об отсутствии институционализации дисциплины госуправления. В настоящее время, если я являюсь аспирантом кафедры экономики и защищаюсь по госуправлению с точки зрения экономики, то на этот вопрос я отвечаю «нет». Но если я аспирант-политолог и моя задача – уложиться в паспорт политологической специальности, значит, я отвечаю «да, существует наука управления, отдельная от экономики».

В свою очередь, если мы понимаем экономику в предельно широком, аристотелевском смысле как всякую хозяйственную деятельность людей, то госуправление выступает здесь элементом организации этой деятельности. Тогда, безусловно, ответ на ваш вопрос – «да». Но, рассматривая экономику в ее современном академическом, узкоспециализированном виде, мы не можем считать ее основой государственного управления.

Л. И. Якобсон: Александр Яковлевич знает не хуже меня, а может, и лучше, что тот кризис, о котором говорили, не в последнюю очередь связан с отсутствием консенсуса по вопросу о том, что есть экономика. Соответственно, ответ на вопрос, только что заданный, сильно зависит от позиции, которую занимает тот или иной исследователь по другому вопросу.

А. Я. Рубинштейн: я поставлю свой вопрос в более узком смысле. Нужна ли для государственного управления своя теория?

Л. И. Якобсон: дело все в том, что любая наука рождалась, и об этом только что совершенно справедливо было сказано, в ответ на какие-то реальные практические запросы. Запросы к научному осмысливанию процессов государственного управления вряд ли сводимы только к тому, что способна предложить экономическая наука.

А. Я. Рубинштейн: тогда надо вернуться к вопросу о предпосылках теории государственного управления.

Л. И. Якобсон: мы это, в сущности, и обсуждаем. Видно, что вполне готового убедительного для всех ответа пока нет. Но мне кажется, видно и то, что мы продвигаемся в его поиске. Кроме того, трудности в построении некой единой большой теории не исключают успехов в теоретизации, так сказать, локальном. Оно вполне может быть полезным для практики. Например, можно говорить о более-менее сложившейся теории построения и использования целевых индикаторов, а также о том, что у нас на практике она не очень учитывается. Отсюда чрезмерная множественность индикаторов и их необоснованная ригидность, смешение целей с их прокси и прочее.

Да и, условно говоря, локальные экономические теории в очень многих случаях работают совсем неплохо в то же самое время, когда дискутируются базовые моменты, относящиеся к общей системе.

А. Я. Рубинштейн: те предпосылки, которые были записаны, не выполняются.

Л. И. Якобсон: не совсем так. Они выполняются, точнее, являются достаточноми во многих частных случаях, к которым как раз относится то, что я назвал локальными теориями. Это как механика Галилея-Ньютона. Ее не хватает для объяснения устройства мироздания, но она верна в тех пределах, в которых должен мыслить, например, инженер-строитель. По моему ощущению, не следует недооценивать имеющееся теоретическое обеспечение многих аспектов практической работы не только в области экономики, но и в области госуправления. Конечно, и переоценивать не следует, как видно, в том числе, из нашего обсуждения. Давайте продолжим его.

А. М. Марголин: уважаемые коллеги, я вернусь к началу нашей беседы, когда Алексей Георгиевич говорил о том, что сформировалось предмет-

ное поле, и в ответ на это Лев Ильич назвал это выступление благостным. Мне кажется, правильно и то, и другое утверждение по следующей причине. Мы действительно создали паспорта специальности «Государственное и муниципальное управление», и можно защищаться по экономическим, социологическим и историческим наукам. Но ведь это же не все поле государственного управления. Мы сейчас довольно много говорили о политических науках, очевидно, что это поле есть и в юриспруденции. Значит, поле ГМУ еще недостроено. Если в паспорте юриспруденции просто использовано другое название, но по сути все сделано качественно, то с логикой паспорта в политологии можно поспорить. Там специальность называется «Государственное управление и отраслевые политики».

В новом экспертном совете ВАК по экономике первое, что было сделано, – это изменено его название. Если ранее он назывался экспертным советом по региональной и отраслевой экономике, то теперь это экспертный совет по экономике и управлению регионами, отраслями и межотраслевыми комплексами, что вполне объяснимо: отраслевой статистики в Росстатае уже давно нет. Даже в обычной беседе мы оперируем такими межотраслевыми понятиями, как топливно-энергетический, агропромышленный, военно-промышленный, металлургический, химико-технологический комплексы. Поэтому думаю, что отраслевой крен специальности «Государственное управление и отраслевые политики» обедняет содержание проблемы и по сути дублирует то, что мы рассматриваем в экономике.

Несколько слов о другом аспекте нашего обсуждения. Честно говоря, сейчас испытал крайнюю степень неудовлетворенности данными опроса, показавшими, что 15% его участников считают государственное управление частью политической науки. Вспоминаю изречение Черчилля, который на вопрос журналиста «Чем отличается политик от государственного деятеля?» ответил, что политик думает о следующих выборах, а государственный деятель – о следующих поколениях. Это принципиально иной подход к госуправлению.

Теперь о том, что с моей точки зрения сегодня важно. Объективно новая геополитическая реальность привела к тому, что мы живем в эпоху возрастающей роли государства. Наверное, в среднесрочном и особенно в долгосрочном плане это должна быть перевернутая парабола: сейчас мы видим ее восходящую ветвь, но должны быть созданы предпосылки, при которых роль государства будет оставаться высокой там, где это необходимо, но при этом будет расти и роль бизнеса, и роль гражданского общества. Только в их взаимодействии может быть обеспечено реальное развитие страны и ее конкурентоспособность.

Отмечу, что интересы гражданского общества далеко не всегда выражаются финансовыми показателями. Более того, сама идея их представления в финансовой форме требует переосмысления. Экономическая наука в долгую перед обществом, в ней есть определенные недостатки, свидетельство чему – давняя дискуссия о методологии расчета валового внутреннего продукта. Например, сейчас мы боремся с наводнениями – потратим бюджетные деньги, которые на бумаге нам дадут рост валового внутрен-



него продукта, но качество жизни восстановим таким и там, каким и где оно уже было. Тогда получается, что ответ на вопрос о совершенствовании методики определения ВВП экономисты без специалистов из области государственного управления не дадут. Амартия Сен и Махбубуль-Хак в свое время придумали индекс развития человеческого потенциала, который, помимо душевого ВВП, учитывает и уровень образования, и продолжительность жизни. Таким образом, через учет тех факторов, которые к деньгам свести невозможно, они попытались ликвидировать недостатки, органически присущие валовому внутреннему продукту.

И вот здесь проходит очень серьезный водораздел. Не могу согласиться с теми, кто говорит о том, что госуправление – это не самостоятельная область исследований, а часть менеджмента. Например, когда мы оцениваем проекты для бизнеса, мы считаем NPV. Но мы же не делаем это при оценке эффективности госпрограмм, потому что не можем свести львиную долю эффектов к финансовым показателям. Значит, мы переходим к индикаторным методам и всей соответствующей методологии оценки, которая объективно необходима хотя бы потому, что роль гражданского общества в принятии управленческих решений будет только увеличиваться. Этот процесс происходит сегодня на наших глазах.

Я иногда привожу такой пример. Если лет пятнадцать назад мы попросили бы переводчика перевести термин «краудсорсинг» (crowdsourcing), он сказал бы, что это бесплатный труд волонтеров из толпы. А сейчас краудсорсинг превратился в совершенно нормальную управленческую технологию – создаются платформы, где мнение людей консолидируется и учитывается при принятии решений.

В этом контексте хотел бы сказать несколько слов о приоритетах. Как правило, в качестве приоритетов государственной политики называют определенные отрасли, развитие промышленных кластеров, регионов и т.д. Мне кажется, в современных условиях верхнеуровневым приоритетом должна стать идеология обретения реального суверенитета, причем не только технологического, о котором мы постоянно говорим. Это комплексное понятие. Это и культурный, и финансовый, и информационный, и торговый суверенитеты. Но тогда, если признать обретение суверенитета как комплексную проблему, следует вывод, что без специалистов в области госуправления мы не найдем ответа на вопрос о том, какими же методами этого суверенитета достичь.

Очевидно, что решение такой задачи означает выраженный приоритет долгосрочных стратегических целей перед краткосрочными. От краткосрочного мышления, ориентированного на немедленный финансовый результат, надо избавляться. Когда студент, отвечая на вопрос о цели предпринимательской деятельности, называет получение прибыли, я предлагаю ему прийти еще раз. Это вопрос профессиональной культуры. Краткосрочное целеполагание присутствует и в госуправлении, потому что государственный служащий думает: «А вдруг начальника снимут, а меня уволят? Может быть, надо поскорее конвертировать существующие административные возможности во что-нибудь материальное?».

С точки зрения стоящих перед нами вызовов, в теории госуправления возникает проблема формирования стратегического мышления. Здесь очень важен вопрос доверия. С моей точки зрения, хотим мы этого или нет, но требования в Российской Федерации к принятию управленческих, инвестиционных, любых других решений должны быть выше, чем на Западе. Попробую пояснить на примере процентных ставок. Процентная ставка, если грубо, – это инфляция плюс премия за риск. При одинаковой инфляции где будет выше премия за риск? Это вопрос качества институтов, или формальных и неформальных правил и механизмов, обеспечивающих выполнение этих правил. Как у Достоевского: «Судить будем по закону или по совести?». Инвестор из промышленно развитых стран даже не поймет, о чем мы говорим. И тогда объективно при одинаковых темпах инфляции премия за риск у нас оказывается выше. Раз этот ресурс дороже, то и требования к эффективности его использования выше. Так же можно и на примере стоимости других ресурсов сделать аналогичные выводы. Следовательно, нам нужно лучше готовить управленческие кадры, которые должны уметь находить и обосновывать целесообразность реализации тех или иных проектов при наличии жестких требований к эффективности использования ресурсов.

Далее – в сегодняшних условиях возрастает спрос на справедливость. Так, остро стоит вопрос неравенства, по которому мы часто спорим. Знаю, что существует много экономистов, которые утверждают, что неравенство – это двигатель прогресса. Тот, «у кого мало», видит того, «у кого много», и старается стать таким же, как он. Но если это различие чрезмерно, тот, «у кого мало», скорее всего, не увидит социального лифта, воспользовавшись которым, он сможет существенно улучшить качество своей жизни. Полагаю, избыточное неравенство – это не «двигатель прогресса», а его тормоз, и в существующих условиях – особенно. Отмечу, я раньше сам считал, что нам не нужна прогрессивная шкала подоходного налога, но сейчас думаю иначе. Во-первых, мы уже имеем современные информационные системы, позволяющие собирать налоги достаточно эффективно, и во-вторых, в новой реальности жесткого противостояния с коллективным Западом запрос на социальную справедливость имеет уже другое, более явное измерение.

Продолжая тему справедливости, обращаю внимание на такой часто обсуждаемый, в том числе в научных статьях, механизм. Предлагается нормировать зарплату руководителя так, чтобы она не превышала среднюю зарплату в организации более чем в десять раз. Конечно, это грубая математическая ошибка для начальной школы. Потому что совершенно понятно, что руководитель возьмет пару заместителей с высокой зарплатой и сделает свою зарплату в 10 раз выше средней. Но тогда к минимальному уровню зарплаты дифференциация может составить 100 и более раз. То есть нормировать дифференциацию доходов нужно не к среднему, а к минимальному уровню. Этот механизм был отработан еще Святославом Федоровым в МНТК «Микрохирургия глаза» и показал высокую эффективность практического применения.

Последнее, о чём хочу сказать, это про ответственность за бездействие. В Узбекистане эту норму ввели прямо в новый закон Республики Узбекистан о государственной службе. У нас она используется только в случае, когда госслужащего несправедливо уволили, и он может обжаловать задержку сроков рассмотрения его жалобы.

На мой взгляд, сфера применения ответственности за бездействие намного шире. Что происходит на практике? Мы приходим к государственному служащему, принимающему решение, и говорим: «Смотри, какой замечательный проект». И профессионализм ему позволяет с нами согласиться. Однако этот госслужащий понимает и то, что деньги могут быть использованы нецелевым образом, т.е. инициатор проекта эти деньги куда-то денет, а что будет с ним самим? В лучшем случае – уволят, в худшем – посадят. И это становится причиной того, что он нацелен на отказ. Никакого демпфера с точки зрения ответственности за бездействие у него нет. А для того, чтобы отказать, профессионализм не нужен, он нужен для того, чтобы разрешить. И вот здесь, мне кажется, необходима какая-то законодательная подпорка. Я поинтересовался у своих коллег из Узбекистана: вот вы приняли такую норму, а как вы это будете делать практически? У них пока нет ответа, но сам факт появления этой нормы в законе говорит о том, что они поднялись на новый уровень понимания проблемы.

И в заключение. Мне кажется, что нам все равно в теории госуправления придется жить в той системе координат, которую мы у себя в Институте финансов и устойчивого развития РАНХиГС назвали двумя триадами устойчивого развития. Мы должны развивать у госслужащего способность решать сложные экономические, социальные и экологические проблемы в комплексе на основании согласования долгосрочных интересов бизнеса, государства и гражданского общества. Вот, с моей точки зрения, примерный лейтмотив развития теории государственного управления.

Л. И. Якобсон: мне кажется, выступление Андрея Марковича убеждает, что теории, по крайней мере, применительно к некоторым, пусть частным, но важным вопросам имеются. Они нам подсказывают: вот это делать нельзя, а вот это надо, причем таким-то образом. Иллюстрацией к тому, что Андрей Маркович говорил про ВВП, является очень хорошая статья, опубликованная в журнале «Вопросы прогнозирования». У нее несколько авторов, все они очень известные и компетентные люди, уважаемые в сообществе экономистов. В начале статьи сказано, что самое главное (я немного утрирую) – это темп роста ВВП, а в конце говорится, что ВВП – не главное, о чем надо заботиться. Стоит ли обращать чрезмерное внимание на то, в какую словесную форму авторы облекли основное содержание статьи? На мой взгляд, не стоит, потому что в центре статьи находится не отношение к ВВП, а глубоко понимаемая авторами проблематика экономического прогнозирования, и даны ценные практические рекомендации. Вопрос же о том, что главное, а что нет, я бы отнес к тематике не экономической науки, а науки госуправления. А сейчас хотел бы попросить выступить Александра Яковlevича.

А. Я. Рубинштейн: говорить о больших и частных теориях, тут, наверное, одного слова мало. Мне понравилось ваше предыдущее выступление

по двум обстоятельствам. Шел разговор о многочисленных теоретически важных вещах. Они не претендуют на общие теории, они не объясняют всего, но конкретные вещи объясняют. Самой главной была конечная фраза, которая соответствует и тому, что подготовил я. Еще раз хочу сказать, что я довольно далек от тематики государственного управления, но так или иначе касаюсь его, занимаясь экономической теорией.

Когда речь идет о государственном управлении, я не могу до конца понять некоторые вещи. Прежде всего потому, что не понимаю, какое содержание вы вкладываете в понятие «государство». У меня такое ощущение, что современная наука не предоставляет некоего общепризнанного содержания понятия «государство». В его многочисленных дефинициях доминирует узкий подход с упором лишь на один из элементов государства – власть, без учета того, что содержание понятия «государство» в его эволюционной истории многократно менялось. Я использую следующее определение: государство – это социальная целостность, созданная национальной или многонациональной общностью на определенной территории и функционирующая в форме метасистемы «политическая власть – экономика – гражданское общество».

Такое понимание государства требует уточнения и другого важного его составляющего – понятия «гражданское общество». Здесь также существует много разнообразных трактовок. Но, в отличие от весьма распространенного узкого определения государства, в случае с гражданским обществом наблюдается противоположная картина: доминирует расширенное толкование, охватывающее, по существу, весь третий сектор, включая НКО и благотворительные организации. Особое место в понимании гражданского общества принадлежит социологической версии с ее акцентом на противостояние самоорганизуемых и самоуправляемых институтов органам политической и исполнительной власти. Подобное содержание категорий государства и гражданского общества является для меня отправной точкой или одной из базовых предпосылок.

Сделаю еще одно замечание, которое касается того, о чем Лев Ильич говорил в самом начале. В более общем случае речь идет о «государстве» и «социальном порядке». При этом социальный порядок (по Фридриху Хайеку) складывается в результате того, что каждый его элемент существует, уравновешивая действующие на него силы. Применительно же к определению государства, которым я пользуюсь, речь идет об уравновешивании, влиянии элементов метасистемы «политическая власть – экономика – гражданское общество». В этой связи нужно сказать о рыночных провалах, генерирующих увеличение вмешательства политической власти в экономику, а также о провалах патерналистского государства, связанных с претензией политической власти на свое знание «как должно быть» и, что не менее важно, о провалах гражданского общества, обусловленных «недостаточностью самоорганизаций» (по Лестеру Саламону), вызывающих изменения в «уравновешивании» элементов рассматриваемой метасистемы.

Исходя из этого и отвечая на поставленные в самом начале беседы вопросы, наверное, можно без ограничения общности выделить следующие

направления развития теории и методологии государственного управления. Первое: построение модели в контексте ключевого тезиса об уравновешивании сил, действующих на социальный порядок, в оптике экономических измерений, включая количественные показатели, характеризующие социальную структуру государства. Второе: построение индикаторов, характеризующих меру влияния каждого элемента метасистемы – политическая власть, экономика, гражданское общество, их соотношения. Третье: разработка теоретических подходов и методологии управления, направленных на рост сбалансированности метасистемы в результате расширения поля общественного выбора, демократизации процессов целеполагания, расширения публичных форм управления.

Я хотел бы подчеркнуть, что проблема сбалансированности кажется мне одной из центральных проблем государственного управления. Спасибо.

Л. И. Якобсон: мне представляется очень ценным то, что Александр Яковлевич продемонстрировал нам и, конечно, читателям незавершенный опыт формирования теории, которая могла бы выйти за пределы частной проблематики. Сказанное наверняка пробудило желание отозваться на те вызовы, о которых говорил Александр Яковлевич, и те предварительные ответы, которые он предлагает. Предлагаю подумать об организации их отдельного обсуждения. В его основу можно будет положить текст, который, как я знаю, готовит Александр Яковлевич. А сейчас слово Евгению Михайловичу.

Е. М. Стырин: сегодня имеет смысл говорить о цифровом государственном управлении – оно уже не может быть не цифровым. Тотальное проникновение цифровых технологий диктует необходимость переосмыслить саму систему государственного управления, ее структуру, ее функционирование через два взаимосвязанных компонента: барьеры и немедленно возникающие эффекты в контексте цифровой трансформации.

Единой теории государственного управления не наблюдается. Не удается синтезировать ее одновременно с привлечением экономики, социологии и политологии. В традиции российской науки, в отличии от западной, принят широкий взгляд на проблему в контексте госуправления. Так, на науку госуправления проецируется и разность культур. Как Лев Ильич говорил, возникающие концепты госуправления неразрывно связаны с теми странами и культурами, в которых они возникают, и это остается справедливым.

Могу констатировать, что растет число применяемых методов как раз в госуправлении. Мы с коллегами в рамках работы в Международной лаборатории цифровой трансформации в государственном управлении Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ проводим эксперименты самого разного рода – социальные, психологические, текстовые и т.д. Продолжаются попытки строить индексы, рейтинги в сфере цифровой трансформации в госуправлении. Для обсуждаемого нами научного поля характерен междисциплинарный методологический подход.

Полагаю, что ученый в области госуправления, как и практик, должен демонстрировать, может быть, не всегда глубокое, но знание очень разных методов одновременно, поскольку госуправление оказывает комплексное

воздействие на общество. Здесь не только экономика, но и человек. И это отдельное, неэкономическое направление в поле госуправления. Выяснилось, что это сфера изучения не только социологии, но и психологии, поскольку мы имеем дело с человеком, его эмоциями, его поведением.

Мы начали сотрудничать с лабораториями психологических исследований, причем достаточно эффективно. Оказалось, нас давно ждали: бизнес уже приходил, он давно изучает поведение человека в цифровой среде на основе цифрового следа. Это принципиально новое направление. Но и традиционные методы не исчезают. Продолжают использоваться социологические методы – интервью, опросы, полуструктурированные интервью. Эконометрика также задействована в полной мере – и это тоже является стандартом для науки госуправления.

Эксперименты и библиометрические методы работают особенно хорошо, когда речь идет не только о структуре – о федеральном и региональном уровнях, о полномочиях органов власти, но и о людях в системе госуправления, например, о госслужащих. Когда мы не можем добиться прямых ответов на свои чисто исследовательские вопросы, приходится изобретать новые подходы к проведению исследований, чтобы респондентам было комфортно отвечать на задаваемые им вопросы. И это часть работы исследователей в области госуправления.

В социальных науках применяется анализ социальных сетей, настроений граждан, и это показывает, насколько усложнились и одновременно упростились в использовании цифровые инструменты для исследований. Необходимо владеть разными подходами, методами исследований – от экономических до социальных и психологических, а также уметь их комбинировать.

Источником для постановки новых гипотез является в том числе сравнительный анализ различных систем госуправления. Что касается цифровизации, то существуют страновые различия в подходах, моделях. Их анализ и изучение позволяют вычленить те аспекты, которые могут оказаться полезными для применения в России.

Происходит заимствование опыта управления из бизнеса. Он осмысливается, анализируется, и какие-то принципы и методы начинают также использоваться в госуправлении. Государство взаимодействует с бизнесом, клиенты бизнеса желают аналогичного качества взаимодействия с государством. Под этим воздействием органы власти начинают перестраивать свою деятельность, руководствуясь принципом клиентоцентричности, т.е. выделяют решения в ориентированном на клиента виде. В настоящее время, развивая и сменяя принцип клиентоцентричности, все большее распространение получает принцип человекоцентричности, что в корне меняет постановку проблемы. Потому что для государства гражданин не обязательно и не только клиент – он со своими принципами и ценностной ориентацией встает в центр деятельности государства. Здесь уже недостаточно клиентских историй – возникает проблема доверия. Мы рассматриваем его как феномен цифрового доверия, отражающегося в цифровой среде. Требует изучения он сам, а также лояльность и соответствующие издержки, причины роста или падения уровня доверия.



Сегодня довольно остро стоит проблема *ad hoc* реагирования на внешние запросы, т.е. проблема адаптивности. Как ее решить? Путем создания неких оценочных эволюционных моделей развития госструктур? Но они в себя включают очень много параметров, требующих оценки: организационная культура и ее изменения, компетенции госслужащих и проч.

Основанное на данных dataцентрическое госуправление представляет собой отдельное направление. Как в его рамках могут быть устроены процессы? Очевидно, что они должны меняться. Вводится понятие государственного цифрового продукта. Люди переходят работать в цифровую среду.

Очень размываются само понятие и границы государства. Как осуществлять регулирование? Это ключевая государственная функция, и то, как регулирование построить, как провести подготовку к этому процессу, как потом правильно его выстроить – тоже важные вопросы, стоящие перед наукой госуправления.

Я пытаюсь сегодня выделить те проблемы и направления, которые присущи именно госуправлению и отличают его от экономики. В авторитетных, прежде всего, теоретических трудах по госуправлению перечисляют определенные инструменты, отдельные кейсы. Синтезированных теорий в них практически не встречается. Можем ли мы претендовать на их создание? Вопрос открытый.

И, наконец, последнее – о соотношении существующих и возникающих теорий и методов исследования. Разброс их столь обширен, и происходит не синтез, а все большая атомизация под направления в связи с огромным усложнением рассматриваемых предметов. Появляется все больше отдельных научных журналов, которые посвящены какой-то отдельной проблеме, я бы даже сказал – подпроблеме. Изучая достаточно узкое пространство, они достигают высоких квартилей, высоких научометрических показателей. Имеет смысл в создании таких нишевых журналов по госуправлению либо разделов госуправления в существующих журналах. Может быть, это способствовало бы укреплению и расширению сообщества исследователей госуправления. Возможно, нужно создать российскую ассоциацию ученых по госуправлению. Я с удовольствием стал бы ее членом.

Л. И. Якобсон: могу только сказать – предлагайте статьи нашему журналу, раз пока нет более специализированных. Между прочим, самый первый номер «Вопросов государственного и муниципального управления» открывался обращением главного редактора, в котором говорилось, что журнал призван стать площадкой формирования междисциплинарного сообщества специалистов в области госуправления. Это я хорошо помню, потому что таким образом объяснял, ради чего взялся создавать журнал. Мы и сейчас отнюдь не забываем об этой миссии и вроде бы в какой-то мере с ней справляемся. В очень интересном выступлении Евгения Михайловича было несколько пунктов, на которые хотелось бы отозваться, но ограничусь пунктом про эксперименты. Для общественных наук это, действительно, во многом новый и, я бы сказал, модный метод исследования. Между тем история естественных наук учит, что переход от относительно пассивных

наблюдений к экспериментам весьма благоприятствует обогащению теорий. Быть может, в развитии нашей науки скоро произойдет нечто подобное. Давайте продолжим.

И. И. Смотрицкая: я хочу поблагодарить Евгения Михайловича за освещение в мессенджере Telegram результатов деятельности Международной лаборатории цифровой трансформации в государственном управлении. Мы с коллегами с большим интересом следим за вашими публикациями и надеемся на плодотворное сотрудничество. В продолжение дискуссии, после выступления Евгения Михайловича, хочу отметить, что изменение самого понятия «государство», о чём говорил Александр Яковлевич, предполагает и новую содержательную трактовку понятия «государственное управление».

Собственно тенденция к расширению содержания понятия государственного управления наблюдается и в зарубежной литературе. Приведу один пример. На прошлой Апрельской конференции (2023 г.) в НИУ ВШЭ я приобрела книгу-бестселлер М. Маццукато «Предпринимательское государство. Развеем мифы о государственном и частном секторе» с предисловием К. Перес. Основные вводные положения представленной работы заключались в констатации фактов изменения роли государства и государственного управления в современной экономике, расширения его функций, роста и развития форм экономической деятельности. В книге представлены и прикладные кейсы, которые служат примерами деятельности государства в качестве предпринимателя, рыночного игрока. В этой связи я не согласна с тезисом, что наука государственного управления в большей мере должна исследовать и решать прикладные проблемы. Как в любой науке, в науке государственного управления есть теоретические и прикладные аспекты.

А. Г. Барабашев: теории государственного управления могут развиваться, с моей точки зрения, только тогда, когда они применяются и вос требованы в практике управления. В этом специфика государственного управления. У нас складывается ситуация – да и не только у нас, – что аналитические предложения востребованы недостаточно. Наверное, 5–10% того, что предлагают аналитики на основании теории, государственные органы используют, причем органы за обязательность применения аналитики не отвечают.

Я полагаю, что необходимо сформировать нормативные механизмы обязательного учета предложений аналитики государственными органами. Эти механизмы должны быть основаны на принципе ответственности за игнорирование и бездействие, должны включать в себя наделенные особым статусом процедуры аргументации государственных органов в случаях, когда они не собираются использовать результаты и рекомендации аналитики. Конечно, это жесткое и специфическое предложение «в стиле научной молодежи», но все же нужно как-то исправлять существующее положение дел.

Л. И. Якобсон: боюсь, что требование писать отзывы не сильно изменило бы ситуацию. При желании всегда можно к чему-то придраться, а главное – кто стал бы арбитром при оспаривании отрицательного от-

зыва? Вышестоящий чиновник? Ему некогда вникать в детали, поэтому придется поручить рассмотрение примерно тем же людям, которые писали первичный отзыв. Но важнее другое. Так сложилось, что я довольно неплохо знаком с тем, как чаще всего выглядят рекомендации исследователей по совершенствованию госуправления. В них редко присутствуют по-настоящему надежные теоретические обоснования, если иметь в виду не общие слова, а четкие доказательства, в полной мере адекватные специфике рассматриваемого вопроса. Не случайно сегодня раз за разом мы возвращались к тому, что при несомненных достижениях нашей науки велика потребность в ее развитии, особенно в части теории. Пожалуйста, Андрей Маркович.

А. М. Марголин: один простой тезис. Сейчас уважаемый коллега говорил о связи психологии и госуправления. У нас эта тема выпала. Я просто хотел бы, чтобы мы вспомнили историю этого вопроса. Экспертный совет ВАК по психологии счел нецелесообразным делать паспорт по психологии с возможностью защиты по ГМУ, исключив саму возможность расширения этого проблемного поля. Конечно, у психологов свои резоны, но тогда необходимо учесть содержательные аспекты психологии госуправления в паспортах других научных специальностей.

Г. А. Борщевский: если позволите, две короткие ремарки. Первое. Говоря о предмете ГМУ, Александр Яковлевич дал блестящее определение, использовав триаду «политическая власть – экономика – гражданское общество». На мой взгляд, если мы оттолкнемся от этого подхода, но используем метод от противного, отбросив эти три элемента, то оставшееся и будет сферой государственного управления. Госуправление – это бюрократический посредник между тремя названными элементами, причем посредник небескорыстный, со своими правилами, не установленными ни политической властью, ни бизнесом, ни гражданским обществом, но без которого эти трое, как показывает опыт последних пяти тысяч лет, не могут обойтись ни в одной стране.

Второе. Паспорт специальностей ВАК в последние годы претерпевал существенные изменения. Сегодня говорилось о появлении специальности по ГМУ, раздробленной между тремя дисциплинами, но более показательно появление в 2016 г. специальности «теология». Государство признало научность последней, и вы защищаетесь не по филологии, философии, истории, лингвистике, культурологии, а именно по теологии. Предметом теологии, напомню, является изучение богодохновенных текстов. Таким образом, теории госуправления нужен интересант, по статусу сопоставимый с Патриархом Московским и всея Руси, который выведет нашу дисциплину на новый уровень. В этой шутке, как говорится, лишь доля шутки.

Г. Л. Купришин: говоря о национальных, страновых особенностях теории государственного управления, необходимо отметить знаковую проблему, не нашедшую пока адекватного теоретического осмыслиения. Я имею в виду латентные взаимодействия индивидов и групп, включенных в процессы принятия и реализации управленческих решений. Например, речь может идти о патрон-клиентской модели, ее применимости для ана-

лиза тех же общественных советов, о которых говорил Лев Ильич. То есть при анализе их работы мы должны, наверное, рассматривать не только определенные нормативные требования к взаимодействию, но и те латентные практики, связи, процессы, которые иногда имеют не меньшее значение. Поэтому, выделяя особенности теории государственного управления, я хотел бы обратить внимание на то, как эта теория изучает и обобщает большой спектр этих латентных взаимодействий. Наверное, это тоже актуальный вопрос теории государственного управления, и его актуальность может возрастать именно в связи с турбулентностью, когда ярче проявляются неформальные отношения, практики импровизации, как это мы видели на примере борьбы с наводнением в Оренбургской области. Причем активность «снизу» не только создает позитивные продукты в результате коллективного творчества, но и поднимает вопросы законности, нормативного регулирования такой деятельности. Высока вероятность, что противоречия между легальностью и адаптивностью будут усиливаться. На мой взгляд, изучение латентных отношений и процессов в теории государственного управления является сегодня одним из наиболее серьезных вызовов.

Л. И. Якобсон: подведем итоги. Уверен, что обсуждение оказалось чрезвычайно интересным и поучительным для всех нас и окажется таким же для читателей. Они вновь убеждаются, что специалисты, успешно исследующие проблематику государственного и муниципального управления, далеки от самоуспокоенности в отношении состояния нашей науки, как и образования в области госуправления, о котором тоже немало и откровенно говорилось. Отсутствие самоуспокоенности – необходимая предпосылка развития науки, чему неизменно стремится способствовать наш журнал. Он непременно будет не раз обращаться к темам, которые вместила сегодняшняя широкая повестка.

Редакционный совет и редакция журнала заинтересованы в продолжении дискуссии о теоретических основах и методах исследования в области государственного и муниципального управления. Имеется в виду обсуждение этой темы в формате научных статей.

С условиями публикации и требованиями журнала к научным статьям можно ознакомиться на сайте: https://vgmu.hse.ru/auth_req