

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ

ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАУК

Кафедра политологии
и политического управления

ПОЛИТИЧЕСКАЯ НАУКА СЕГОДНЯ: МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ПОДХОДЫ

МАТЕРИАЛЫ ПЕРВОГО МОСКОВСКОГО ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОГО ФОРУМА
В ПРЕЗИДЕНТСКОЙ АКАДЕМИИ СОВМЕСТНО С РАПН И АПН
ПРИ УЧАСТИИ ФОНДА ПРЕЗИДЕНТСКИХ ГРАНТОВ

15–16 АПРЕЛЯ 2022 Г.

МОСКВА, РАНХИГС



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ

Институт общественных наук

Кафедра политологии и политического управления

ПОЛИТИЧЕСКАЯ НАУКА СЕГОДНЯ: МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ПОДХОДЫ

*Материалы Первого Московского политологического форума
в Президентской академии совместно с РАНХиГС
при участии Фонда президентских грантов*

15–16 Апреля 2022 г.

Москва, РАНХиГС

Москва
2022

УДК 32:001 "312" (063)

ББК 66

П50

Оргкомитет конференции

Сопредседатели:

Г.С. Климова, Л.Н. Тимофеева

Члены Оргкомитета:

А.А. Кутузова, С.Г. Скутина, Н.М. Шишова

Программный комитет конференции:

О.В. Гаман-Голутвина, С.А. Гришаева, С.В. Демиденко, О.В. Дубровина, М.С. Гамалей,

Б.Ю. Кагарлицкий, В.С. Комаровский, П.Г. Кошкин, Ю.И. Матвеевко, М.Ю. Мизулин,

О.А. Нестерчук, М.В. Хорольская, О.Ф. Шабров

Первый Московский политологический форум в Президентской академии проводится при поддержке: Российской ассоциации политической науки, Академии политической науки, Фонда президентских грантов, научных журналов: «Дискурс-Пи», «Конфликтология», «Социальные и гуманитарные знания». Посвящается 30-летию кафедры политологии и политической науки Школы политических исследований Института общественных наук РАНХиГС.

П50

Политическая наука сегодня: междисциплинарные подходы: материалы Первого Московского политологического форума в Президентской академии, Москва, РАНХиГС, 15–16 апреля 2022 г. / под ред. Г.С. Климовой, Л.Н. Тимофеевой – М. : Издательство «Проспект», 2022. – 296 с.

ISBN 978-5-98597-527-7

В сборнике представлены материалы докладов и выступлений участников I Московского политологического форума в Президентской академии. Для политологов и специалистов всех смежных дисциплин, всех интересующихся современными политическими проблемами развития России.

УДК 32:001 "312" (063)

ББК 66

ющих религиозность, вообще нет. Личный опыт преподавания показал, что перед изучением курсов, связанных с религиозностью в политике, необходимо обращение к смыслам религиозных систем, которые по аналогии с математикой должны стать для изучения высшей математики — политики и религии — арифметикой и алгеброй, что сделает более глубоким понимание процессов и глубинных механизмов социально-политической реальности в условиях постсекулярности.

Сморгунов Л.В. (СПбГУ, Санкт-Петербург)

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ПОИСК ПОСТМЕНЕДЖЕРИАЛЬНЫХ ОСНОВАНИЙ

Одним из важнейших факторов сохранения определенной стабильности или направленности экономического развития на справедливость и сокращение бедности являются институциональные преобразования. Они связаны не только с формированием рыночных институтов, но и с адекватным институциональным развитием государственной политики и управления. В целом можно утверждать, что концепция политики справедливого экономического роста основывается на предпосылке единства публичной управляемости, конкурентоспособности и справедливости. Это рассуждение относительно взаимосвязи политики развития и государственного управления ставит более общую проблему соотношения политики и управления в современных административных трансформациях. Доминирующий долгое время взгляд на то, что сфера публичного управления должна быть простым техническим инструментом реализации политики начинает размываться. Деполитизация публичного управления как основная тенденция административных реформ конца 20-го начала 21 вв. продемонстрировала свои недостатки и узкие места. На смену деполитизации идут поиски такого публичного управления, которое было бы адекватным политическим инструментом достижения целей публичной политики.

Менеджерализация как стратегия административных реформ в 1980–90-е гг. Потребность в проведении административных реформ выявилась англосаксонских странах в 1980–90-е гг., откуда в дальнейшем были заимствованы многие теоретические идеи и практический опыт. Прежде всего потребность административных перемен определялась экономическими и социальными причинами (кризис государства всеобщего благосостояния и нефтяной кризис), которые были поняты в неолиберальном ключе консервативными правительствами, пришедшими к власти в это время в ряде западных стран. Экономический подход к государственному управлению и государственной службе стал доминантой политики их

реформирования. В центр реформ была поставлена проблема эффективности во всех ее формах — экономической, социальной, организационной.

Экономический подход к административным реформам выразился в понятии *перехода от государственного администрирования к государственному менеджменту*. Этот подход получил наименование нового государственного менеджмента (*new public management*). Если охарактеризовать направления общих перемен в государственном управлении, то все они могут быть сведены к попыткам введения рыночных механизмов, институтов и установок в организацию и деятельность государства. Кризис административного государства, выразившийся в потере управляемости общественными делами, неэффективном использовании денег налогоплательщиков, понижении качества предоставляемых населению услуг, росте бюрократизма и неповоротливости при принятии решений, резком падении доверия со стороны населения к органам государственной власти и государственной службе, усилении дисфункциональности в управлении, коррупции и т.д., привел к пересмотру идеологии государственного управления и концепции государства. Концепция административного государства стала замещаться концепцией эффективного государства.

Однако менеджеризм в государственном управлении продемонстрировал не только решение некоторых проблем, но и провалы и парадоксы. Повысив роль эффективности распределения ресурсов, реформа оставила в тени вопрос справедливости их распределения. Новый государственный менеджмент отделил процесс выработки политики от ее имплементации (операционный менеджмент), искусственно деполитизировал государственную службу. Он ввел конкуренцию в систему государственного управления, нарушив единство в реализации управления и политики. Из системы публичного управления были изъяты неэкономические оценки его действенности. Процесс оценки показателей эффективности стал новой формой доминирования и бюрократического вмешательства. Расчитанная на экономию средств реформа привела к росту затрат на управление. Акцент на приватизации сфер и функций привел к усилению регулирования. Мода на реформы не учитывала специфику различных органов государственной власти и экономическую обоснованность их реформирования.

От менеджериализации к правительству, ориентированному на граждан. В конце 1990-х — начале 2000-х происходят изменения в идеологии административных изменений. Они связаны с кризисом экономического подхода к публичному управлению. Возникновение сетевых общественных структур трансформировали и задачи публичного управления. Сформировалась концепция нового публичного управления (*new public governance*). Она сместила акценты в государственном управлении в направлении более тесного взаимодействия с гражданами, обществом и его ассоциациями. В основу были положены принципы инклюзивности, доверия, подот-

четности и чувствительности к социальным потребностям. Горизонтальные связи правительства с гражданским обществом рассматривались как стремление преодолеть государственно центрированный подход в организации предоставления публичных услуг и реализации публичных функций.

Главные недостатки нового государственного управления все же были связаны с тем, что взаимодействие с обществом часто растворяло общие задачи публичного управления в тактическом реагировании правительства на возникающие общественные потребности. Управление без правительства/государства (*governance without government*) лишило политику своего центра организации стратегических целей. Сохранение дихотомии политики и управления, деполитизация публичного управления приобрели форму социальной чувствительности без политического выбора. В сети, оказалось, не решается проблема публичного управления, когда заинтересованные стороны (стейкхолдеры) имеют потенциально несовместимые интересы. Система была не ориентирована на объединение экономической и социально-политической сторон надлежащего публичного управления. Проявились скрытые дисбалансы властных отношений в сетевой организации.

Поиск новых оснований административных реформ в последнее десятилетие. Новые вызовы системам государственного управления определяются внешними и внутренними факторами и условиями, требующими большей координации и стратегической направленности действий. Управляемость сегодня требует чувствительности к рискам и условиям нестабильности и неопределенности. Современная система государственного управления должна не только отвечать новым вызовам, но и способствовать инновациям, поощрять их, порождать инновации, ставшие необходимостью устойчивого и конкурентоспособного развития. Сегодня категории: сложность, нелинейность, неопределенность, контингентность стали доминирующими при описании реальности. Государственное управление реагирует на новые потребности, изменяя ракурсы рассмотрения прежде всего соотношения политики и управления. К ним следует отнести следующие тенденции.

От депатраментализации (агентификации) к консолидированному управлению. Наблюдается сокращение числа агентств, повышение роли министерств и правительства в целом, находящее выражение либо в общегосударственной (комплексной) консолидации — централизованно управляемых инициативах по реструктуризации широкого круга агентств во всех или подавляющем большинстве областей политики, либо в секторальной консолидации, захватывающей одну область политики или определенный тип правительственной функции. Происходит повышение координирующей и информационной роли в разработке политики так называемых центров государственного управления в правительстве — вспомогательных структур исполнительной власти.

От прагматики дня к стратегическому управлению. Обращается внимание на повышение способности правительств смягчать будущие угрозы и реагировать масштабно и быстро на возникающие вызовы, внедрение программных методов управления и формирование структур управления программами, широкое использование больших данных для информирования разработчиков политики. Формирование способностей государственных служащих увязывать свою деятельность со стратегическими задачами правительства становится одной из основных задач государственной службы. Системные подходы смещают обсуждение с процессов и организационных границ на поиск общих позиций достижения политических результатов.

Формирование гибкой модели управления (agile governance). В условиях, характеризующихся более быстрыми экономическими циклами, определяемыми инновациями, правительствам потребовалась способность быстрее, чем когда-либо, реагировать на новые вызовы и требования граждан, бизнеса и гражданского общества. Измерения стратегической гибкости стали характеризоваться стратегической чувствительностью, ресурсной подвижностью и единством руководства. В качестве инструментов стратегической подвижности стали рассматриваться бюджет, человеческие ресурсы, новые цифровые технологии.

От устойчивого к стрессоустойчивому управлению (resilience governance). В общем смысле это понятие относится к способности людей и социальных групп быстро и легко справляться с возникающими неудачами или противостоять им. В политическом использовании устойчивости термин стал обозначать не только восстановление после провалов и потрясений или возвращение к нормальному порядку, но также эффект, так называемого, «возврата, нацеленного в будущее» через адаптацию к изменившимся условиям. Поддержание государственной управляемости в условиях внешних и внутренних нарушений и вызовов считается возможным, если правительство будет осуществлять масштабную, быструю и гибкую работу, а также поддерживать активные отношения с общественными структурами, реагируя на быстро меняющиеся общественные потребности и возникающие проблемы.

Поствеберовская бюрократия. Бюрократия является политическим, а не техническим инструментом реализации публичной политики. В этом смысле ставится задача формирования профессиональной, стратегической и инновационной государственной службы. Повышение эффективности роста затрат на государственную службу (динамика роста в богатееющих странах) происходит за счет регулирования труда на государственной службе на основе общих законов о труде, а не законов о государственной службе; усиления связи оплаты труда с соотношением компетенций и результатов; взаимосвязи карьерного роста и эффективности деятельности; стимулирования инновационности и экспериментирования и др. Публич-

ная интегрированность как система этических ценностей, принципов и норм для защиты и приоритета общественных интересов над частными интересами в государственном секторе ставится как задача реформы государственной службы. Реформы ориентированы на повышение координирующей роли старших государственных служащих, когда сохраняется баланс между реагированием на политическую волю правительства и сохранением идеала профессиональной государственной службы; осуществляется ориентация не на отраслевую специфику, а общее лидерство и управление.

Такую новую структуру государственного управления в целом можно концептуализировать как управление публичной политикой (*governance of public policy*).

Управление публичной политикой как новая парадигма административных реформ. Термин «управление публичной политикой» появился относительно недавно, и его описание пока представлено не совсем отчетливо и полно. Помимо традиционного обращения к новым концепциям публичного управления, появляются публикации, где управление публичной политикой (или отдельными ее сферами) отчетливо выражено. Во-первых, управление публичной политикой может быть отнесено к особым, создаваемым правительствами агентствам, которые относительно самостоятельно осуществляют реализацию публичной политики в различных секторах публичной сферы (здравоохранение, образование, социальное обеспечение и др.) и на различных уровнях публичной политики (национальный, региональный, муниципальный уровень). Во-вторых, управление публичной политикой имеет отношение к тому, что касается соотносительности всех структурных компонентов публичной политики, занимающих различное положение в системе публичного управления. Федеративные государства, децентрализованные системы, многоуровневое управление, государственные и муниципальные структуры, участие бизнеса и гражданских ассоциаций вместе с государством и местным самоуправлением в публичной политике — все это требует определенной системы управления публичной политикой, учитывая взаимозависимость ее различных уровней и структур. В-третьих, управленческая проблематика, как было сказано выше, неявно присутствует в концепциях политического процесса. В последние десятилетия в связи с разработкой представления о различных моделях выработки и реализации публичной политики политический процесс стал трактоваться как политико-управленческий процесс. Эти изменения составляют контекстуальный каркас для управления публичной политикой в качестве новой парадигмы государственного управления. Правда, возникает вопрос, не может ли управление публичной политикой выступить не моделью баланса политики и управления, а новым идейным основанием подчинения публичной политики управлению?