

## ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

---

---

**И.И. СМОТРИЦКАЯ**

доктор экономических наук, руководитель Центра исследования проблем государственного управления ФГБУН Институт экономики РАН

**С.И. ЧЕРНЫХ**

доктор экономических наук, профессор,  
главный научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

**Е.С. САЗОНОВА**

научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

### КОНЦЕПЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ДОЛГОСРОЧНЫХ ЦЕЛЕЙ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В статье рассматривается методологическая повестка, актуальная для современной экономической теории, политологических и социальных исследований, российской управленческой практики. Речь идет о трансформации системы государственного управления, формировании концепции публичного управления, адекватной современным трендам общественного развития и долгосрочным целям новой экономической политики. В работе раскрыто содержательное наполнение публичного управления как социально-экономической и правовой категории, представлены методологические подходы к имплементации принципов и методов публичности в сферу государственного управления. На основе исследования современной нормативно-правовой базы государственного и муниципального управления авторы обобщают сложившиеся институциональные предпосылки для формирования публичного управления как общественно-государственной системы, закрепления в правовом пространстве понятий, связанных с публичным управлением. Обосновывается необходимость дальнейших междисциплинарных исследований для развития концепции публичного управления.

**Ключевые слова:** *публичное управление, трансформация, долгосрочные цели, добросовестное управление, гражданское общество, правовые акты, публичная власть, публичные и непубличные общества.*

**JEL:** A13, B49, H10, H70, K10, K19.

**DOI:** 10.52180/2073-6487\_2022\_4\_60\_76.

## Введение

В современном геополитическом контексте резко возрастает роль государства в общественных и экономических процессах, соответственно качество и эффективность государственного управления становятся фундаментальным и критически важным условием обеспечения устойчивости развития страны. В настоящее время российская система государственного управления сфокусирована на реализации пакета первоочередных мер для снижения воздействия санкционного давления, связанного с начавшейся 24 февраля 2022 г. военной спецоперацией. В сложившейся экономической ситуации следует найти управленческие механизмы и инструменты, соответствующие задачам мобилизационной экономики, требующей консолидации ресурсов государства, общества и частного бизнеса, «использования экономических методов, зеленой улицы национальному предпринимательству» [1, с. 12]. В этой связи отметим, что одна из ключевых задач плана первоочередных действий российского правительства на краткосрочную перспективу, даже в условиях принимаемых мобилизационных мер в экономике, заключается в расширении свободы предпринимательства внутри страны<sup>1</sup>.

В то же время последствия мирового системного кризиса, вызванного COVID-19, потребовали от национальных государств приоритетного решения социальных проблем общества, продемонстрировав «высокую способность людей, сообществ, негосударственных организаций самоорганизовываться и совместно компенсировать провалы в качестве жизни», что позволяет говорить о *формирующемся тренде* «движения от социального государства к социальному обществу (welfare society)»<sup>2</sup> и о необходимости развития новой концепции общественно-гражданского (публичного) управления.

Данный тренд развития нашел отражение в долгосрочных целях новой российской экономической политики, среди основных принципов которой президент РФ выделил<sup>3</sup>:

- социальную направленность роста экономики и социальную справедливость;

---

<sup>1</sup> Мишустин М.В. Доклад на ежегодном отчете Правительства РФ в Государственной Думе. 7 апреля 2022 года. <http://government.ru/news/45073>.

<sup>2</sup> Коронавирус и будущее государства всеобщего благосостояния. Выступление эксперта клуба «Валдай» О. Сиявской 16.04.2020. <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/koronavirus-i-budushchee-gosudarstva> (дата обращения 21.07.2022).

<sup>3</sup> Путин В.В. Выступление на Пленарном заседании XXV Петербургского международного экономического форума 17 июня 2022 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/68669>.

- открытость, предполагающую равноправное партнерство как на глобальном, так и на национальном рынке;
- предпринимательскую свободу, когда каждая полезная частная инициатива должна получить максимальную поддержку и пространство для реализации.

О социальном приоритете в развитии нашей страны свидетельствует и Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в котором преобладают национальные цели, связанные с социальной сферой.

Трансформационный переход к новой концепции государственного управления уже просматривается в принятых в нашей стране правовых нормах. Однако понятийный аппарат и методологические основы публичного управления являются предметом дискуссий и имеют различное содержательное наполнение в современном дискурсе ряда общественных наук (экономика, правоведение, политология) [2]. В рамках данной работы представляется важным исследовать и обобщить социально-экономические и правовые аспекты развития концепции публичного управления в контексте обозначенных президентом РФ долгосрочных целей новой экономической политики. Авторы не ставят перед собой задачу дать исчерпывающие ответы на все вопросы, связанные с публичным управлением, скорее, наоборот, целью статьи является приглашение к продолжению соответствующей академической дискуссии на междисциплинарной основе.

## **Публичное управление как социально-экономическая категория**

В фундаментальных работах российских и зарубежных авторов конца середины XX – начала XXI в. кризис государственного управления рассматривался как вызов для теории, представляющей государство как систему органов, административных механизмов управления и систему государственной службы. Как подчеркивает А. Барабашев, «административные механизмы управления, под которыми понимаются принципы и технологии разработки и принятия управленческих решений, не адекватны масштабу и глубине проблем...» [3, с. 166]. Теоретические разработки, ставшие основой методологии разрабатываемых реформ государственного управления, нашли отражение в развитии новых парадигм управления – Нового государственного управления (New Public Management – NPM), рассматривающего государство как систему сервисных функций, а деятельность государственных служащих как оказание услуг, и парадигме «добросовестного» или общественно-государственного управления (Good Governance – GG).

Идеи NPM и GG хорошо известны в нашей стране, и в задачу авторов не входит полноценный обзор теоретической литературы по данной проблематике (см. работы Д. Осборна и Т. Геблера, И.Н. Баранова, А.Г. Барабашева, Д.Г. Красильникова, Г.Л. Купряшина, А.В. Оболонского, О.В. Сивинцевой, В.Л. Тамбовцева, Е.А. Троицкой и др.). В целях настоящего исследования мы ограничимся анализом изменений в подходах к функциям и роли государства в рамках парадигмы общественно-государственного управления (Good Governance – GG), оказавшей существенное влияние на формирование концепции публичного управления.

В основе GG лежит расширение понятия «государство», включение в него других организаций [4], совместная ответственность государства, общественных организаций и граждан за решение существующих проблем общества [5], что предполагает систему взаимодействия всех заинтересованных сторон в управлении. Монопольное присвоение государством властных и исполнительных функций *трансформируется в систему взаимодействия*, в сеть, состоящую из организаций государства и гражданского общества, совместно осуществляющих функции управления (*Collaboration Network*) [6]. При этом государство через достижение общественного согласия выступает как распорядительная, а не автономная часть данной системы взаимодействий [3, с. 178], а участие гражданского общества в управлении способно повысить качество принимаемых решений в сфере регулирования и в социальной сфере [7].

Таким образом, парадигма общественно-гражданского управления подразумевает ослабление административных принципов управления и развитие общественных механизмов на основе включения институтов гражданского общества в процесс принятия управленческих решений, обеспечения общественной коллегиальности решений [3]. Среди ключевых характеристик GG – прозрачность и публичность управления. В данном случае термин «публичный» трактуется как «организованное для общества» и «при участии общества» (публичные слушания, публичная экспертиза и т. д.).

Вопросы влияния принципов и подходов NPM и GG на методологию и результаты российских реформ являются предметом комплексного анализа в отечественных публикациях, в том числе подготовленных сотрудниками Института экономики РАН (см., например: [8; 9; 10]). В контексте данной статьи рассмотрим влияние положений GG на принципы институциональных преобразований системы государственного управления, которые нашли отражение в Концепции реформирования системы государственной службы, принятой в 2001 г. Предполагалось, что Концепция задаст стратегический вектор трансформации государственной службы и обеспечит имплементацию принципов общественно-государственного управления в деятельность

исполнительных органов управления. Как следствие, государственная служба должна была развиваться в качестве института публичного управления, который наряду с госуправлением включает муниципальное управление и деятельность организаций гражданского общества, а также в качестве социального, правового и организационного института. В Концепции были «заложены предпосылки для наполнения государственной службы общественно – полезным содержанием» [11, с. 45]. Однако принятые впоследствии правовые акты, регулирующие деятельность государственной службы, фрагментарно включали указанные принципы, но не соответствовали идеи концепции полностью. В результате «государственная служба оформилась как правовой и организационный институт, но в качестве публичного и социального института остается ущербной» [11, с. 46].

Следует отметить, что до настоящего времени концепция Good Governance не приобрела теоретической завершенности, требуют дальнейших исследований и решений проблемы институционализации участия организаций гражданского общества в государственном управлении, распределения полномочий между государственными служащими и гражданами. На практике в сфере государственного управления наблюдается синтез идей и подходов NPM и GG. В то же время принципы «добросовестного» управления, впервые предложенные в 90-х годах прошлого века в документах Программы развития ООН, учитывались при реформировании и развитии национальных моделей государственного управления.

В нашей стране отдельные положения «добросовестного» управления оказали влияние на развитие российского законодательства и дали импульс разработке новой концепции публичного управления. Российские исследователи характеризуют публичное управление как «систему кооперации государственных, муниципальных, некоммерческих и смешанных структур, призванную обеспечить удовлетворение общественных интересов и решение коллективных проблем. Публичное управление, объединяя деятельность государственных, муниципальных, неправительственных (некоммерческих) организаций, фактически представляет общественно-государственную систему реализации общенациональных и местных интересов и производства общественных благ» [12, с. 103].

Значительный интерес представляет развитие основополагающих принципов системы (сети) взаимодействия государства и институтов гражданского общества *Collaboration Network* в работах академика В. Полтеровича, посвященных коллаборативной демократии и коллаборативному управлению [13; 14].

Механизм коллаборативной демократии, основанной на «привлечении негосударственных заинтересованных агентов в коллективный

процесс принятия решений», должен обеспечить расширение возможностей выбора и прямого участия граждан в принятии решений, контроль издержек политической конкуренции и поддержание этических норм, предотвращение охлократизации (стихийных неуправляемых процессов) и повышение эффективности управления. Требуется постепенное расширение участия граждан в принятии государственных решений, повышение роли экспертизы за счет включения ее в систему управления и обеспечения независимости экспертов, при этом возрастает роль консенсуса [13].

Что касается коллаборативного управления, то в его рамках принимаются решения, выработанные в процессе сотрудничества представителей правительственных организаций разного уровня, бизнеса и гражданского общества. При этом речь в первую очередь идет о сотрудничестве субъектов, обладающих компетенциями, необходимыми для участия в таком управлении [14].

В свою очередь социальная доминанта публичного управления требует переосмысления сложившегося за многие годы у теоретиков и практиков отношения к валовому внутреннему продукту как к почти единственному показателю экономического роста, процветания и благосостояния, что Дж. Стиглиц называет «ВВП-мышлением». Необходимо создать новую панель эффективности работы руководства той или иной страны (а значит эффективности принимаемых им управленческих решений), включающую в себя наряду с показателем ВВП как индикатором рыночной активности «показатели здоровья, устойчивости и других ценностей, к которым стремятся люди данного государства, равно как и показатели неравенства, отсутствия безопасности и других вредоносных факторов, которые они стремились бы уменьшить» [15, с. 44–45]. О необходимости такого подхода – его можно назвать ориентацией не просто на экономический, а на *социально-экономический рост* – уже достаточно давно говорят многие экономисты (см., например: [16; 17]).

## Публичное управление как правовая категория

Понятие «*публичное управление*» непосредственно не используется в российском законодательстве, равно как и термин «*государственное управление*» не получил в нем сколько-нибудь значимого распространения. Это связано с тем, что традиционно в юриспруденции государство в условиях рыночной экономики рассматривается в двух ипостасях: как регулятор и как участник хозяйственных отношений, с ограниченными возможностями управленческого воздействия на экономические процессы и на общество.

Приведем в качестве примера цитату из монографии С. Шишкина: «В условиях рыночной экономики, когда значительная часть средств

производства находится в частной собственности, говорить можно именно о принципах государственного регулирования экономики, а никак не о принципах управления или, более того, – руководства хозяйством. Руководить и управлять государством может лишь тот, что находится в его собственности, а регулировать государство может тот, что находится в его ведении» [8, с. 73]. При этом содержательного определения понятия «государственное регулирование экономики» также не представлено в российском законодательстве.

Тем не менее отдельные упоминания о государственном и муниципальном управлении в правовых актах присутствуют. Например, в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон о стратегическом планировании) даны определения понятий государственного и муниципального управления (ст. 3). Однако применение данных понятий ограничивается лишь контекстом данного законодательного акта, подзаконных актов в сфере стратегического планирования.

Согласно Закону о стратегическом планировании, под государственным управлением понимается деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития РФ и обеспечения национальной безопасности страны. Под муниципальным управлением понимается деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития. Соответственно тексту данного Закона цели и задачи государственного и муниципального управления должны найти свое отражение в документах стратегического планирования разных уровней власти. В результате понятия государственного и муниципального управления встречаются именно в документах стратегического планирования, в частности в государственных программах РФ.

Поскольку управленческое воздействие государства реализуется через органы власти, то в правоповедении исследователи при рассмотрении вопросов государственного, муниципального и публичного управления апеллируют к *институту публичной власти*. Так, В. Чиркин полагает, что публичная власть – явление статическое, а *публичное управление* – динамическое, представляющее собой воздействие субъекта, обладающего публичной властью на объект управления в общественных интересах [19, с. 29–30]. Им же выделен особый вид публичного управления – *публичное корпоративное управление*, присущее некоторым добровольным объединениям, имеющим черты публичного коллектива, то есть образованных для реализации общественных, а не частных интересов [19, с. 30–31].

В этой связи для целей формирования новой концепции публичного управления следует уделить внимание понятию *публичной власти*.

Данное понятие получило нормативное закрепление (с дальнейшим распространением в законодательстве) в результате конституционной реформы-2020 на основе Федерального конституционного закона от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», модернизировавшего Конституцию РФ. Значимой новеллой данного закона стало введение в Конституцию РФ понятия «публичная власть» и урегулирование основ ее организации для установления более тесного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Понятие публичной власти (органов публичной власти) используется как обобщающее по отношению к государственным и муниципальным органам власти. Публичная власть в России реализуется на трех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном. Органами государственной власти являются только государственные органы РФ и государственные органы субъектов РФ; через них реализуется государственная власть на всей территории страны (и на территории субъекта РФ – соответственно). Местное самоуправление имеет локальное значение, реализуется в пределах определенной территории и в пределах полномочий, установленных Конституцией РФ и соответствующими законами. То есть существуют две разновидности публичной власти – государственная и муниципальная.

Отметим, что в такой трактовке понятие «публичная власть» использовалось и ранее Конституционным Судом РФ (с 1996 г.). Оно стало достаточно традиционным для правовой науки и правоприменения.

Содержание установленного Конституцией РФ термина<sup>4</sup> «публичная власть» раскрыл Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», введя дефиницию «единая система публичной власти» (ч. 1 ст. 2). Согласно данной дефиниции, к *единой системе публичной власти* отнесены следующие элементы:

- 1) федеральные органы государственной власти;
- 2) органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 3) иные государственные органы;
- 4) вся совокупность органов местного самоуправления.

В научной и экспертной литературе новеллы в отношении публичной власти, привнесенные в Конституцию РФ и законодательство в результате конституционной реформы 2020 г., оцениваются неодно-

<sup>4</sup> Понятие обобщает содержательное наполнение, а термин конкретизирует, разграничивает, то есть понятие относится к познанию, а термин – к классификации.

значно. Существует позиция, что конституционные поправки, прямо указывающие, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в РФ, «де-юре устанавливают жестко централизованную систему государственной власти, в которую интегрированы и органы местного самоуправления». То есть эти новеллы ограничивают права органов местного самоуправления и ставят «крест на самостоятельности органов местного самоуправления, фактически формируя систему «внешнего» государственного управления и контроля над местным самоуправлением» [20, с. 27; 21, с. 15].

Иное мнение обосновывают ряд ведущих ученых-правоведов, подчеркивая, что «единство публичной власти с выделением подсистем государственной власти и местного самоуправления представляется сбалансированным и перспективным» и «конституционные поправки однозначно определили цель единства системы публичной власти и взаимодействия всех ее органов. Это означает, что вопрос должен решаться на том уровне, на котором это наиболее эффективно для граждан (поселенческом, районном (окружном) или региональном)» [22]. А новый статус Государственного Совета как координатора деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, «не только создает новую «площадку» для согласования различных интересов, но и позволяет привести в действие обновленный конституционный механизм для выработки на коллективных началах консолидированных и наиболее обоснованных решений органами государственной власти. Это усложнит институциональную основу их принятия за счет расширения состава государственных органов, вовлеченных в указанный процесс, но сделает его более открытым, внесет в него элементы коллегиальности, что будет способствовать демократизации правотворчества и прозрачности деятельности органов исполнительной власти» [23].

Итак, на уровне регуляторных (властных) функций государства категория публичности пока означает лишь государственный (муниципальный) статус, однако на уровне регулирования хозяйственных отношений она приобретает иной содержательный характер.

## **Новые организационно-правовые формы юридических лиц и публичная парадигма**

В ходе проведения масштабной реформы гражданского законодательства в сентябре 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Данным законодательным актом были значительно изменены

организационно-правовые формы юридических лиц. В числе таких изменений - закрепление иной классификация акционерных обществ на *публичные и непубличные общества*. Согласно п. 1 и 2 ст. 66.3 указанного закона, публичным является акционерное общество, акции и ценные бумаги которого размещаются публично (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. Правила о публичных обществах применяются также к акционерным обществам, устав и фирменное наименование которых содержат указание на то, что общество является публичным. Общество с ограниченной ответственностью и акционерное общество, которое не отвечает вышеуказанным признакам, признаются непубличными. Деятельности публичных обществ также посвящена ст. 97 ГК РФ «Публичное акционерное общество».

Один из руководителей территориальных подразделений Федеральной службы по финансовым рынкам (ныне ее функции переданы Центральному банку РФ) прокомментировал указанные новеллы следующим образом: «Де-факто это разделение существовало и ранее. Дело в том, что подавляющее число ОАО, несмотря на свою организационно-правовую форму, по своей сути всегда являлись непубличными компаниями. Они не осуществляли открытую подписку на ценные бумаги, и их ценные бумаги не обращались на биржах. Тем не менее в связи с тем, что в свое время в рамках приватизации форма ОАО большинству из них была просто навязана, они были вынуждены исполнять требования законодательства по раскрытию информации, неся при этом различного рода издержки... Поэтому разделение акционерных обществ на публичные и непубличные, оформленное де-юре, для многих, бесспорно, будет иметь огромное значение. Это может существенно облегчить их корпоративную жизнь» (цит. по: [24, с. 44]).

То есть в данном случае понятие «публичный» выступает синонимом понятий «открытый», «прозрачный». Использование термина «публичный» в наименовании коммерческих юридических лиц характерно для законодательства США, которое, вероятно, и послужило здесь аналогом.

Следует также отметить, что на уровне хозяйственных отношений понятие публичности в правовом пространстве получило распространение и в контексте закрепления *государственно-властных полномочий за негосударственными образованиями*. Обобщенно в законодательстве оно регламентируется формулировкой «органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия» (см., например, Федеральный закон 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля Российской Федерации»). По нашему мнению, это явление, которое можно обозначить как *тенденцию к децентрализации* в рамках публичного управления.

В частности, Госкорпорации «Роскосмос» и Госкорпорации «Росатом» (некоммерческие организации) делегированы полномочия по установлению общеобязательных правил поведения в закрепленных за ними сферах деятельности (т. е. фактически выполняют функции министерств). Также в 2016 г. появилась новая разновидность юридических лиц – публично-правовые компании, также наделяемые публично-властными функциями (подробнее см. ниже). Получило развитие саморегулирование в различных сферах предпринимательской или профессиональной деятельности (Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» и ряд других), предполагающее осуществление контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью участников рынка со стороны саморегулируемых организаций. Последнее обусловлено переходом в реализации контрольно-надзорной деятельности государства к риск-ориентированному подходу, с передачей части подконтрольных субъектов в сферу саморегулирования.

В этой связи активно развивается и находит все большее количество сторонников в современной правовой литературе концепция *юридического лица публичного права* или публичных юридических лиц (ЮЛПП). К ним относят государственные корпорации, государственные компании, саморегулируемые организации, государственные внебюджетные фонды, Фонд «Сколково», государственные академии наук, самоуправляемые организации (адвокатские и нотариальные палаты), торгово-промышленные палаты и др. Большинство авторов сходятся в одном – такое юридическое лицо наделяется публичными функциями, и это обстоятельство следует рассматривать в качестве главного. По определению В. Чиркина ЮЛПП – это «признанное публичной властью в этом качестве материальное и публично-правовое некоммерческое образование, выступающее в правоотношениях в различных организационно-правовых формах, в целях общего блага путем законного применения публичной власти, сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее название, другие идентифицирующие признаки, обладающее имуществом, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои правовые акты и действия» [19, с. 94].

Основным отличительным признаком юридических лица публичного права выступает наделяние их отдельными государственными, муниципальными или иными общественно значимыми функциями, которые могут реализовываться не только посредством властно-распорядительных полномочий, но и посредством деятельности частных лиц (Фонд «Сколково», госкомпания «Автодор» и др.). Решающее зна-

чение имеет *общественная польза* от реализации возложенных на юридическое лицо публичных функций [25, с. 83–84].

Наибольшее развитие концепция ЮЛПП получила с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о ППК). Согласно ст. 2 данного закона, *публично-правовая компания* (ППК) может быть создана в целях проведения государственной политики, предоставления государственных услуг, управления государственным имуществом, обеспечения модернизации и инновационного развития экономики, осуществления контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций и полномочий в отдельных сферах и отраслях экономики, реализации особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социально-экономическому развитию регионов, а также в целях выполнения иных функций и полномочий публично-правового характера.

Разработка Закона о ППК осуществлялась с учетом опыта функционирования государственных корпораций и государственных компаний, в результате регулирования ППК имеет много общих черт с регулированием государственных корпораций. Закон был принят во исполнение поручения президента РФ в целях пересмотра подходов к созданию и функционированию государственных корпораций, регламентации унифицированных правил их деятельности.

Возвращаясь к пониманию публичности, как синонима открытости и прозрачности, особого внимания заслуживает Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р. Основные положения данной Концепции ставят в качестве целей повышение прозрачности и подотчетности государственного управления, а также обеспечение *расширения возможностей участия гражданского общества в процессах разработки и экспертизы решений*, принимаемых органами исполнительной власти на федеральном уровне, развитие механизмов общественного контроля за их деятельностью. Очевидно, что в данном контексте публичность управления де-факто означает его осуществление с участием общества и в его интересах.

Так, целями *общественного контроля* (согласно Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации») является обеспечение учета общественного мнения при принятии решений государственными и муниципальными органами и организациями, а также общественная оценка их деятельности. Два основных субъекта общественного контроля – это общественные палаты (федерального, регионального и муниципального уровней), а также общественные советы при федеральных орга-

нах исполнительной власти, при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ. Отметим, что функционируют субъекты общественного контроля на основе принципа коллегиальности, но практически выполняют только консультативно-совещательные функции.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что в российском правовом поле имеются признаки постепенного дрейфа государственного и муниципального управления в сторону понимания публичности как привлечения к управлению представителей гражданского общества, передачи отдельных властных функций негосударственным или квазигосударственным структурам. Однако в настоящее время данную тенденцию нельзя рассматривать в качестве устойчивого вектора развития государственного управления.

## Заключение

Сложность и глобальность стоящих перед Россией стратегических целей, чрезвычайная актуальность социальных вопросов остро ставят проблему переосмысления концепции государственного управления, перехода на новую, публичную траекторию ее развития, предполагающую активное участие общества в постановке и реализации социально-экономических задач, в согласовании и принятии управленческих решений. Представляется, что указанный переход соответствует концепции поступательного опережающего развития, целью которого является достижение лидерства в технологическом и социально-экономическом развитии с помощью таких факторов, как «человеческий капитал, система институтов, импортозамещение, реиндустриализация, технологическое развитие, сетевые системы, культура и менталитет» [26, с. 39]. Возможно, публичная парадигма в государственном управлении не вполне отвечает задачам осуществляемых мобилизационных мер в экономике, но эти меры в значительной степени имеют тактический, «сценарный» характер, тогда как у нас речь идет о стратегии социально-экономического развития страны, основы которой заложены в выступлении президента РФ на ПМЭФ-2022.

Парадигма публичного управления должна учитывать социальные приоритеты, соединять политическую и экономическую науку, практический менеджмент, «позволяя обеспечить защиту от некомпетентности» [27 с. 361–362]. При этом система участия представителей гражданского общества и бизнеса в управлении, преодоление монополии государства на принятие и реализацию управленческих решений должны помимо теоретического «концепта» получить правовую регламентацию и обоснование. Тем более что в законодательстве наблюдаются некоторые предпосылки для формирования новой концепции публич-

ного управления как общественно-государственной системы, и закрепления в правовом пространстве понятий, связанных с публичным управлением, а также возможных механизмов и форм его реализации.

Переход к новой парадигме государственного управления требует дальнейшей разработки теоретических и практических подходов к организации системы (сети) взаимодействия между органами государственного и муниципального управления, институтами гражданского общества, представителями бизнеса для принятия обоснованных и эффективных управленческих решений. В этой связи, на наш взгляд, необходимы дальнейшие углубленные междисциплинарные исследования принципов развития публичного управления, инструментов и механизмов управления по ожиданиям граждан, гибкого управления, метода «мягкой силы» в контексте актуальных задач российской экономики.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Городецкий А.Е.* Время мобилизации: Россия перед выбором исторических альтернатив // Развитие и безопасность. 2022. № 1. С. 4–13.
2. *Смотрницкая И.И., Черных С.И.* К концепции развития публичного управления в России // Общество и экономика. 2021. № 11. С. 5–17.
3. *Барабашев А.Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
4. *Shultz D.* The Idea of the “State” in Contemporary Public Administration Theory // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Государственное и муниципальное управление. 2014. № 1. С. 90–102.
5. *Osborne S.* The New Public Governance? // Public Management Review. 2006. Vol. 8. No. 3. P. 377–387.
6. *Osborne S., Radnor Z., Strokosch K.* Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? // Public Management Review. 2016. Vol. 18. No. 5. P. 639–653.
7. *Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И.* Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 5–24.
8. Экономическая теория государства: новая парадигма патернализма: монография / Под ред. А.Я. Рубинштейна, А.Е. Городецкого, Р.С. Гринберга. СПб.: Алетейя, 2020.
9. *Городецкий А.Е.* Институты государственного управления в условиях новых вызовов социально-экономического развития: монография. М.: Институт экономики РАН, 2018.
10. *Смотрницкая И.И.* Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 5. С. 7–22.
11. *Борщевский Г.А.* Направления институциональной трансформации государственной службы // УПРАВЛЕНИЕ. 2017. № 1(15). С. 41–54.

12. *Купряшин Г.Л.* Публичное управление // Политическая наука. 2016. № 2. С. 101–131.
13. *Полтерович В.М.* Кризис институтов политической конкуренции, интернет и коллаборативная демократия // Вопросы экономики. 2021. № 1. С. 52–72.
14. *Полтерович В.М.* Коллаборативные иерархии // Вопросы экономики. 2021. № 7. С. 31–48.
15. *Стиглиц Дж.* Измерить то, что важно // В мире науки. 2020. № 10. С. 44–51.
16. *Мончиньска Э.* Государство в условиях цифровой революции // Мир перемен. 2018. № 3. С. 10–25.
17. МЭФ-2018. Экономическая философия будущего: либерализм, дирижизм, что еще? // Мир перемен. 2018. № 3. С. 52–67.
18. *Шишкин С.Н.* Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики: монография. М.: Инфотропик Медиа, 2011.
19. *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права: монография. М.: Норма, 2007.
20. *Кондрашев А.А.* Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустраняемые конфликты между «вечными главами» и главами 3–8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 18–29.
21. *Пешин Н.Л.* Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 10–15.
22. *Четков А.Н.* Публичная власть в обновленной Конституции // Адвокатская газета. 2020. 26 марта. 12.05.2022. <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publichnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii>.
23. *Хабриева Т.Я., Клишас А.А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М: Норма, ИНФРА-М, 2020.
24. *Маевская Э.* Разделение акционерных обществ на публичные и непубличные может существенно облегчить их корпоративную жизнь: Интервью с Ю.Н. Распутным // Акционерный вестник. 2012. № 6. С. 44–48.
25. *Винницкий А.В.* О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 81–90.
26. *Батов Г.Х.* Основные факторы поступательного опережающего развития // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2022. № 2. С. 39–52.
27. Классики теории государственного управления: американская школа: монография / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М.: Изд-во МГУ, 2003.

## REFERENCES

1. *Gorodetsky A.E.* Time to Mobilize: Russia before choosing historical alternatives // Development and security. 2022. № 1. Pp. 4–3. (In Russ.)
2. *Smotritskaya I.I., Chernykh S.I.* Towards the Concept of Public Administration Development in Russia // Society and economy. 2021. № 11. Pp. 5–17. (In Russ.)

3. *Barbashev A.G.* Crisis of State Governance and its influence on Basic Administrative Paradigm of the State and Bureaucracy // Issues of state and municipal administration. 2016. № 3. Pp. 163–194. (In Russ.)
4. *Shultz D.* The Idea of the “State” in Contemporary Public Administration Theory // Bulletin of the Peoples’ Friendship University of Russia. Series State and Municipal Administration. 2014. № 1. Pp. 90–102.
5. *Osborne S.* The New Public Governance? // Public Management Review. 2006. Vol. 8. № 3. Pp. 377–387
6. *Osborne S., Radnor Z., Strokosch K.* Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? // Public Management Review. 2016. Vol. 18. № 5. Pp. 639–653.
7. *Mersiyanova I.V., Yakobson L.I.* Cooperation of the state and civil society structures in solving social problems // Issues of state and municipal administration. 2011. № 2. Pp. 5–24. (In Russ.)
8. Economic theory of the state: a new paradigm of paternalism: monograph / Edited by A.Ya. Rubinstein, A.E. Gorodetsky, R.S. Grinberg.- SPb.: Alethea, 2020. P. 424. (In Russ.)
9. *Gorodetsky A.E.* Institutes of public administration in the context of new challenges of socio-economic development: monograph. M.: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 2018. P. 237. (In Russ.)
10. *Smotritskaya I.I.* A new economic strategy requires a new quality of public administration // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2017. № 5. Pp. 7–22. (In Russ.)
11. *Borshchevsky G.A.* Directions of institutional transformation of public service // MANAGEMENT 2017. № 1(15). Pp. 41–54. (In Russ.)
12. *Kupryashin G.L.* Public administration // Political science. 2016. № 2. Pp. 101–131. (In Russ.)
13. *Polterovich V.M.* The crisis of institutions of political competition, the Internet and collaborative democracy // Economic issues. 2021. № 1. Pp. 52–72. (In Russ.)
14. *Polterovich V.M.* Collaborative hierarchies // Economic issues. 2021. № 7. Pp. 31–48. (In Russ.)
15. *Stiglitz J.* Measure what is important // In the world of science. 2020. № 10. Pp. 44–51.
16. *Monchinska E.* The State in the Digital Revolution // A world of change. 2018. № 3. Pp. 10–25.
17. *MEF-2018.* Economic philosophy of the future: liberalism, dirigisme, what else? // The world of change. 2018. № 3. Pp. 52–67.
18. *Shishkin S.N.* Entrepreneurial and legal (economic and legal) foundations of state regulation of the economy: monograph. M.: Infotropik Media. 2011. P. 319. (In Russ.)
19. *Chirkin V.E.* Legal entity of public law: monograph. M.: Norm. 2007. P. 351. (In Russ.)
20. *Kondrashev A.A.* Constitutional amendments – 2020: on collisions and defects that generate irremediable conflicts between the “eternal chapters” and Chapters 3–8 of the Constitution of Russia // Constitutional and Municipal Law. 2021. № 3. Pp. 18–29. (In Russ.)
21. *Peshin N.L.* Constitutional reform of local self-government: a new (old) model of the correlation of state and municipal forms of public power // Constitutional and municipal law. 2020. № 6. Pp. 10–15. (In Russ.)
22. *Chetkov A.N.* Public power in the updated Constitution // Advocate Newspaper. 2020. March 26 / 12.05.2022. (In Russ.) <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publichnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii/>.

23. *Khabrieva T.Ya. Klishas A.A.* Thematic commentary on the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 No. 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public power". М.: Norma, INFRA-M, 2020. (In Russ.)
24. *Mayevskaya E.* The division of joint-stock companies into public and non-public can significantly facilitate their corporate life: An interview with Y.N. Rasputin // *Joint-Stock Bulletin*. 2012. №6. Pp. 44-48. (In Russ.)
25. *Vinnitskiy A.V.* On the need for legislative consolidation of the institute of legal entities of public law // *Journal of Russian Law*. 2011. № 5. Pp. 81–90. (In Russ.)
26. *Batov G.H.* The main factors of progressive advanced development // *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. 2022. № 2. Pp. 39–52.
27. *Classics of the Theory of Public Administration: American School: monograph / Edited by J. Shafritz, A. Haida.* М.: Publishing House of Moscow State University, 2003. P. 800. (In Russ.)

Дата поступления рукописи: 04.08.2022 г.

#### ABOUT THE AUTHORS

**Smotritskaya Irina Ivanovna** – Dr. Sci. (Econ.), Chief Researcher, Head of the Center for the Study of Problems of Public Administration of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia  
irinasmot@yandex.ru

**Chernykh Sergey Innokentievich** – Dr. Sci. (Econ.), Professor, Chief Researcher at the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia  
serge-chernn@yandex.ru

**Sazonova Elena Sergeevna** – Researcher at the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

#### CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF THE LONG-TERM GOALS OF THE NEW ECONOMIC POLICY

The article discusses the methodological agenda relevant to modern economic theory, political science, social research, and Russian management practice. The subject of the discussion is the transformation of the public administration system, the formation of a public administration concept that is adequate to modern trends in social development and the long-term goals of the new economic policy. The paper reveals the content of public administration as a socio-economic and legal category, presents methodological approaches to the implementation of the principles and methods of publicity in the sphere of public administration. Based on the study of the modern regulatory framework of federal and municipal administration, the authors summarize the existing institutional prerequisites for the formation of a public administration as a public-state management system, the consolidation of concepts related to public administration in the legal space. The necessity of further interdisciplinary research for the development of the concept of public administration is substantiated.

**Keywords:** *public administration, transformation, long-term goals, good governance, civil society, legal acts, public authorities, public and non-public societies.*

**JEL:** A13, B 49, H10, H70, K10, K19.