

Политико-административные способности государственного управления в условиях турбулентности и неопределенности

Купряшин Геннадий Львович

Доктор политических наук, профессор, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: Kupryashin@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: 8483-8158

ORCID ID: [0000-0002-0438-7957](https://orcid.org/0000-0002-0438-7957)

Аннотация

Цель статьи заключается в выявлении политико-административных способностей государственного управления, требуемых для адекватного ответа на новые вызовы, возникающие в условиях турбулентности и неопределенности. Статья обращает внимание на институциональную составляющую данной проблемы. Обосновывается понимание турбулентности как условия, изменяющего приоритеты институционального дизайна государственного управления; выделена роль институциональной неопределенности, когда потенциальная готовность к реакции на действие неизвестных эндогенных и экзогенных факторов становится обязательным элементом институционального дизайна современного государственного управления. Предлагается типология способностей государственного управления, которую в новых условиях можно структурировать посредством выделения адаптивной, прогностической, динамической и мобилизационной их разновидностей. Методологической основой данной типологии является модель робастного управления (robust governance). Утверждается, что в рамках модели робастного управления происходит пересмотр традиционных критериев качества государственного управления. Вместо эффективности базовым критерием становится адаптивность, достигаемая благодаря соблюдению требований гибкости, последовательности и согласованности, реализуемых в процессе проведения изменений в оптимальном временном периоде. В свою очередь, достижение соответствия данным требованиям во многом зависит от особенностей существующих институтов системы государственного управления. Однако политико-административные барьеры как следствие дисфункций действующих институтов и сложившейся управленческой практики могут усиливать эндогенную неопределенность. Это затрудняет процесс адекватного реагирования на внешние потрясения и создает опасность возникновения новых вызовов. В статье делается вывод, что преодоление выделенных барьеров, внедрение и укрепление всех упомянутых политико-административных способностей робастного управления сделает государственные институты более устойчивыми и лучше подготовленными к будущим потрясениям.

Ключевые слова

Политико-административные способности, турбулентность, неопределенность, робастное управление, устойчивое развитие.

Political-Administrative Capacities of Governance in Conditions of Turbulence and Uncertainty

Gennady L. Kupryashin

DSc (Political Sciences), Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: Kupryashin@spa.msu.ru

ORCID ID: [0000-0002-0438-7957](https://orcid.org/0000-0002-0438-7957)

Abstract

The aim of the article is to identify the political-administrative governance capacities required for an adequate response to new challenges arising in conditions of turbulence and uncertainty. The article draws attention to the institutional component of this problem. The understanding of turbulence as a condition that changes the priorities of the governance institutional design is substantiated. The role of institutional uncertainty has been highlighted, when the potential readiness to respond to the action of unknown endogenous and exogenous factors becomes an indispensable element of the institutional design of modern public administration. It has been established that the governance capacities in the new conditions can be structured through distinguishing adaptive, predictive, dynamic and mobilization varieties within the framework of the corresponding typology. The methodological basis of this typology is the model of robust governance. As affirmed by the article there is a revision of traditional criteria for the quality assessment in public administration within the framework of the robust governance model. Instead of efficiency adaptation becomes a new basic criterion that is achieved in conformity with the requirements of flexibility, consistency and coherence implemented in optimal timing strategy for development. In turn, achieving compliance with these requirements depends on the characteristics of governance institutional arrangements. However, political-administrative barriers as a consequence of dysfunctions of the existing institutions and administrative practices can increase endogenous uncertainty. This makes it much harder to adequately respond to external shocks and may at some point create new challenges. The article concludes that overcoming the identified barriers, introducing and strengthening all the mentioned political-administrative capacities of the robust governance will make state institutions more sustainable and resilient for future shocks.

Keywords

Political-administrative capacities, turbulence, uncertainty, robust governance, sustainable development.

Введение

Понятие способностей системы государственного управления, когда на первый план выходят вопросы научного обоснования, экспертизы, мониторинга, оценки этой системы и с точки зрения институтов, и с точки зрения ресурсов ее совершенствования, используется достаточно давно в специальной литературе [Сморгунов 2009, 407–410]. В условиях новых вызовов их изучение приобретает особую актуальность и требует устранения существующих пробелов в базе знаний. Эти пробелы в значительной степени связаны с концептуализацией современной управленческой практики, стремящейся снизить уязвимость к внешним шокам. Проблема не столько в том, чтобы понять природу этих шоков, а в том, чтобы ответить на следующие ключевые вопросы: как государственное управление должно реагировать на новые условия, обремененные турбулентностью и неопределенностью, и адаптироваться к ним? Смогут ли нынешние структуры и модели управления справиться с данным обременением не как кратковременной, а как типичной и постоянной характеристикой среды деятельности? Насколько высоки барьеры на пути адаптации системы государственного управления к этой реальности, прежде всего в странах с неустоявшимся институциональным дизайном? Совместима ли адаптация с развитием и инновациями и способны ли существующие модели государственного управления обеспечить этот баланс?

Очевидно, что в рамках одного исследования нельзя дать исчерпывающие ответы на все эти вопросы. В данной статье автор ставит задачу показать возможные направления формирования способностей государственного управления, призванных обеспечить устойчивое развитие в условиях сложно прогнозируемых шоковых воздействий.

При этом поиск решений новых задач не может опираться лишь на описание отдельных ситуаций из прошлого опыта. Требуется серьезное обновление теоретической базы понимания механизмов функционирования и развития системы государственного управления применительно к новым условиям. Можно выделить следующие основные концепции в качестве теоретических ресурсов для подготовки ответов на поставленные выше вопросы: концепция неопределенности [Brugnach et al. 2008; Dewulf, Biesbroek 2018], турбулентности [Carano, Toth 2023], адаптивного управления [Bizikova et al. 2018] и упреждающего государственного управления [Зарочинцев 2021; Olson, Dunagan 2019]. Их объединяющей основой может выступить модель робастного управления (robust governance) [Ansell et al. 2023; Howlett 2019]. Последняя включает обоснование механизмов институционального развития, способных уменьшить уязвимость системы управления к шоковым воздействиям политической, социальной, экономической и экологической среды не только в текущей ситуации, но и в будущем.

В статье подчеркивается, что успех политики в рамках обеспечения устойчивого развития определяется адекватным пониманием турбулентности и неопределенности как факторов, оказывающих постоянное воздействие на систему государственного управления, игнорирование которых может привести не только к нежелательным ситуативным следствиям, но и ложным траекториям на пути формирования политико-административных способностей этой системы, то есть росту барьеров и структурным деформациям институционального дизайна. Исследование определяет способности, необходимые не только для адекватной реакции на усиление внешней турбулентности среды и неопределенности как результата быстрых и комплексных изменений, но и для преодоления внутренних слабостей текущего институционального дизайна государственного управления.

Структура статьи выглядит следующим образом. Сначала представляется теоретический взгляд на современные условия государственного управления, возникшие вследствие критического роста турбулентности и неопределенности среды его функционирования, что резко повышает актуальность проблемы формирования нового типа политико-административных способностей. Турбулентность представлена как условие, оказывающее постоянное воздействие на функционирование и развитие институтов государственного управления. Тем самым она перестала выступать дисфункцией, задача преодоления которой ставилась ранее как актуальная. Далее при описании неопределенности подчеркивается роль ее институциональной разновидности. Утверждается, что учет современных особенностей турбулентности и неопределенности имеет критическое значение для стран с ригидной институциональной системой в связи с имеющимися рисками снижения управляемости.

В исследовании используется концепция робастного управления для характеристики соответствующего потенциала институционального дизайна государственного управления. Структурируя последний по типам политико-административных способностей, автор стремится системно подойти к решению задачи снижения уязвимости государственного управления по отношению к внешним шокам, вызываемым в том числе институциональной неопределенностью. При этом подчеркивается, что политико-административные способности являются результатом институционального проектирования в целом и их нельзя свести лишь к противодействию турбулентности среды. Институциональное проектирование должно использовать инструменты из разных моделей политико-административной системы (бюрократической, менеджеристской, сетевой) в зависимости от ситуативных требований. В то же время формирование способностей государственного управления является стратегической задачей, и для ее решения нужны новые теоретические подходы, формируемые концепцией робастного управления.

Цель исследования — выявить актуальные политико-административные способности, представить их типологию и обосновать роль в процессе формирования робастного управления.

Для достижения цели исследования решены следующие задачи: дана характеристика турбулентности и неопределенности, ставших типичными условиями современного государственного управления; проведен сравнительный анализ различных моделей государственного управления, в том числе робастного управления; показаны базовые политико-административные способности, их механизмы и возможные барьеры в рамках процесса формирования институционального дизайна управляющей системы, ориентированной на устойчивое развитие.

Методы исследования включают описание, сравнительный анализ, системный подход к институциональному дизайну государственного управления. Кроме того, используется ситуационный анализ при оценке взаимодействия среды и политико-административных способностей государственного управления.

Турбулентность и неопределенность как условия государственного управления

Масштабы, темпы и комплексность событий и изменений, продемонстрированных в ходе коронавирусного кризиса, нелегальной миграции, техногенных катастроф, острых геополитических конфликтов, актуализировали вопросы управляемости турбулентностью как постоянным свойством среды и организаций, включенных в механизмы принятия и осуществления политико-административных решений. Ученые и практики используют несколько подходов к пониманию турбулентности одновременно как условия и объекта

управленческого воздействия. Во-первых, выделяется турбулентность как следствие внешних факторов (трансграничные конфликты, технологические аварии, массовые волнения, политические перевороты, пандемии, валютные кризисы и т.д.). Во-вторых, турбулентность может быть внутренним свойством организаций, особенно в периоды административных преобразований, роста текучести кадров, сбоев в работе ключевых служб. В-третьих, турбулентность рассматривается в рамках несогласованности и непоследовательности действий лиц, принимающих решения (ЛПР) на разных правительственных уровнях. Чаще всего этот вид турбулентности проявляется в провалах взаимодействия общенациональных, региональных и местных органов публичного управления [Ansell, Trondal 2017, 4–5].

При выдвижении задачи системного исследования турбулентности все три выделенных подхода имеют значение, когда она трактуется как новый, постоянно действующий фактор внешней среды государственного управления, не сводимый к неожиданным разовым событиям или патологиям и ошибкам ЛПР, что было типичным в понимании турбулентности ранее. Одновременно турбулентность может являться следствием внутренних дисфункций системы государственного управления, когда селективные цели ее политического блока не имеют адекватного организационного обеспечения или административная реформа сталкивается с критическими кадровыми и нормативными ограничениями. Поэтому управление турбулентностью — это не просто снижение вероятности ее возникновения, а формирование необходимых способностей политико-административной системы, ориентированной не только на отражение неблагоприятных для ее функционирования воздействий (мобилизация ресурсов), но и на приспособление к новым условиям (повышение адаптивности), а также на развитие, позволяющее через изменение институтов и практик улучшать способности действовать в турбулентных условиях (управление изменениями и прогнозирование).

Одновременно следует отметить связь турбулентности с неопределенностью: они выступают как две стороны одной медали, усиливая друг друга. Турбулентная среда формирует разного типа неопределенности, прежде всего связанные с процессом принятия решений [Baehler, Biddle 2018]. Поэтому в имеющихся публикациях типично отношение к неопределенности как «ситуации, когда нет уникального и полного понимания системы, которой необходимо управлять» [Brugnach et al. 2008]. Этого определения мы будем придерживаться в нашем исследовании.

В последние годы в научной литературе вместо того, чтобы рассматривать неопределенность как «что-то, от чего можно избавиться» или свести к минимуму, ее, как и турбулентность, стали принимать как неизбежный факт жизни и типичную характеристику рассматриваемых условий деятельности [Dewulf, Biesbroek 2018]. Это ситуации, когда проблемы не четко определены, информация является неполной или не всегда поддается количественной оценке, а различные виды неопределенности нелегко отличить. Существующая типология неопределенности достаточно вариативна, но чаще всего, исследуя вопросы управления, ученые проводят различия между сущностной, стратегической и институциональной неопределенностью по объекту, к которому она относится, или по тому, в чем невозможно быть уверенным при оценке альтернатив политико-административных решений [Klijn, Koppenjan 2016].

Для данной статьи наибольший интерес представляет институциональная неопределенность (неопределенность в отношении правил и механизмов их осуществления) — ситуация, в которой актор или группы акторов пытаются взаимодействовать, стремясь ликвидировать недостаток информации о природе проблемы и прогнозировать возможные решения других акторов в ответ на эти неструктурированные проблемы. Однако нет ясности

по поводу институционального дизайна процессов принятия решений: какие формальные и неформальные правила действуют, как распределяются полномочия, какие стимулы и санкции применяются, кто входит в состав ЛПР. Поскольку отсутствуют разделяемые всеми правила и понятные участникам процесса механизмы их реализации, то возникает институциональная неопределенность относительно решений, для прогнозирования которых отсутствуют рациональные основания [Brugnach et al. 2008].

В итоге институты работают вне разделяемых всеми акторами установленных процедур и практик с вероятностью неопределенного изменения. Это, в свою очередь, означает, что адаптация к новой ситуации неизбежно включает импровизацию как альтернативу 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. Ее легитимация приводит к практически неразрешимой проблеме совмещения импровизации и подотчетности, что подрывает традиционные административные ценности: стабильность, стандартизацию и исполнительность.

Таким образом, институциональная неопределенность заставляет органы управления выходить за рамки типичных правил и механизмов государственного управления. Кроме того, подрываются его базовые принципы, ориентированные на обеспечение стабильности политико-административной системы, включая функционирование ее институтов. Неопределенность делает стандартные операционные процедуры управления неприменимыми и серьезно тестирует на соответствие новым условиям сложившийся институциональный дизайн. Из вышеизложенного вытекает первоначальный вывод: формирование политико-административных способностей может быть устойчивым процессом только в том случае, если государственное управление опирается на имплементацию решений, учитывающих особенности институциональной неопределенности, вызываемой как эндогенными, так и экзогенными факторами. Согласованные стратегии борьбы с институциональной неопределенностью включают управление, в котором акцент делается на системной координации и создании коллективного профессионального потенциала путем разработки и увязки узлов экспертизы в гибкой сети действующих лиц, которая может быть мобилизована для реакции на неожиданные события. Успех этой реакции определяется уровнем робастности управления¹.

Робастное управление

Анализ темы турбулентности и неопределенности актуален для понимания процесса разработки механизмов робастного управления. При этом робастность государственного управления определяется как «свойство, позволяющее в течение длительного времени поддерживать конкретные функции/цели государственной политики, несмотря на опасность критических отклонений, возникающих вследствие внешних воздействий или внутренних проблем» [Carano, Toth 2023, 91]. Робастность не сводится к действиям, направленным на то, чтобы справиться с турбулентностью и неопределенностью, а опирается на более широкие принципы институционального проектирования, влияющие на формирование государственных институтов в целом. Кроме того, отталкиваясь от соответствующих критериев качества разработки управленческих решений, робастное управление, в отличие от предшествующих моделей, не игнорирует временное измерение сочетаний этих критериев. Робастное

¹ В отечественной литературе термин «робастное управление» используется при необходимости характеризовать управление с определенным запасом устойчивости для погашения влияния неопределенности [Алексеев и др. 2018, 75].

управление сосредоточено на последовательности и согласованности различных составных частей государственной политики, включая выбор стратегий на различных уровнях общности публичного управления, а также каналы обратной связи и способы коррекции принимаемых решений. Поэтому одним из ключевых критериев качества робастного управления является взаимодополнение целей и инструментов в процессе осуществления государственной политики [Howlett 2019, 29]. Одновременно в рамках данной модели происходит пересмотр традиционных критериев качества государственного управления.

Кризисные события показали, что сосредоточения внимания на эффективности государственного управления, а также механизмах регулирования недостаточно для решения задачи создания качественных институтов управленческой системы, причем объективные показатели этого качества до настоящего времени имеют весьма дискуссионный характер [Вилисов и др. 2020]. В некоторых случаях поиск все более точных критериев эффективности может подорвать стимулы для проявления инициативы, что для общей устойчивости системы может иметь негативные последствия [Жихаревич и др. 2022, 28].

Реализованные на практике теоретические модели государственного управления, ориентированные на легитимность, эффективность и справедливость, оказываются неспособными предложить системные варианты решений, имеющие иные целевые критерии качества. Так, бюрократическая модель функциональна при решении рутинных проблем, нормативно структурированных в рамках привычных деловых процессов с выраженной внутренней подотчетностью, и добивается высокой результативности и легитимности. Однако «пасует», когда стандартные методы бессильны и проблемы не имеют аналогов — от террористической угрозы до санкционной войны.

Другая распространенная модель — новое государственное управление, которая воплощая конкурентные инструменты бизнеса, может существенно повысить эффективность отдельных организаций общественного сектора, но при этом обострить проблему координации и усилить непоследовательность государственной политики, подрывающей системность ее институционального дизайна. Третья модель, сетевая, посредством многочисленных институтов обмена ресурсами и информацией, демонстрирует разнообразные формы коммуникации граждан с государственными структурами и ценностные механизмы социальной справедливости, однако ее имплементация предполагает высокий уровень накопленного социального капитала, исторически сложившуюся способность акторов управленческого процесса, включая государство, строить отношения на основе партнерства и доверия, что требует высоких транзакционных издержек.

В свете вышесказанного государство может отказаться от определенной степени легитимности, эффективности и справедливости в пользу реализации других целей — в первую очередь адаптивности и устойчивости. Но тогда, с одной стороны, необходимо переработать концептуальные основы для исследований взаимосвязи между адаптивностью и другими критериями качества, в частности эффективностью [Stark 2014]. С другой стороны, важно подготовить на прикладном уровне новые модели государственной политики, позволяющие решать проблемы уязвимости управления и его способности функционировать в заданном институциональным дизайном режиме в качестве стабильной системы [Вилисов и др. 2020].

В результате происходит сдвиг в сторону новых концептуальных моделей, таких как робастное управление [Ansell et al. 2023; Carstensen et al. 2023]. Данная модель исходит из намеренного признания турбулентности и неопределенности и реагирует на них, используя сценарное планирование, постоянный мониторинг результатов, экспериментальные подходы,

разрабатывая альтернативные решения, способные адаптироваться к меняющимся условиям и предложить адекватные условиям программы действий. Сопоставление робастного управления с уже известными моделями представлено в Таблице 1.

Таблица 1. Ключевые характеристики основных моделей государственного управления²

Характеристики	Бюрократическая модель	Новое государственное управление	Сетевая модель	Робастное управление
Структура	Иерархия	Автономия	Сеть	Бриколаж
Критерии качества	Легитимность, соответствие требованиям внутренней подотчетности	Эффективность, соответствие требованиям клиентоориентированности	Справедливость, соответствие требованиям внешней подотчетности	Адаптивность, соответствие оптимальным временным требованиям
Ключевые инструменты управления	Правила, посредством контроля и регламентации	Интересы, посредством цен и стимулов	Ценности, посредством доверия	Системность, посредством интеграции и инноваций
Средства координации	Поручения	Рыночный обмен	Общественно-договорной обмен ресурсами	Мобилизация

Государственное управление является робастным, когда имеет запас устойчивости, позволяющий достичь желаемых результатов, несмотря на возможные непредвиденные изменения обстоятельств, и оставаться стабильным в длительном временном промежутке. Основная идея новой модели заключается в том, что в ее рамках системы управления должны постоянно адаптировать свои стратегии, чтобы справляться с нарушениями, в зависимости от интенсивности и долговременности негативных воздействий. В случае незначительных воздействий с небольшим временным промежутком система поглощает их на оперативном уровне без внесения важных изменений. По мере увеличения интенсивности и времени система управления призвана не только справиться с воздействием, но и должна адаптироваться, начав внедрять изменения на стратегическом уровне. Если интенсивность воздействия высока и сохраняется в течение длительного периода времени, у системы должна быть высокой мобилизационная способность для ресурсного обеспечения серьезных изменений, включая институциональный дизайн. Эти стратегии и соответствующие им основные изменения должны помочь управленческой системе развиваться и не возвращаться в состояние, в котором она находилась до воздействия [Ansell, Trondal 2017].

Многие специалисты поддерживают идею модельного обновления государственного управления, что позволило бы не только обосновать функциональный и целевой ответ на вызовы среды, но и обеспечить дополнительную эвристическую ценность для понимания методологии проектирования институтов в условиях турбулентности и неопределенности. Так, А. Дуит подчеркивает, что повышение устойчивости в государственном управлении нуждается в подходе, отличающемся от бюрократической организации, на которую сейчас полагаются государственные системы. Он представил факторы опоры устойчивого государственного управления: формирование государственных организаций в неиерархических сетях; приобретение различных типов знаний; использование различных источников информации; вовлечение граждан и различных акторов в процесс принятия решений; социальное обучение и эксперименты, готовые признать ошибки. Предложен тип политико-административной системы, не основанной

² Составлено автором.

на иерархии, где государственные организации создают коммуникационные сети между всеми административными уровнями, общественное мнение участвует в процессе принятия решений, а государственные органы принимают решения после рассмотрения мнений различных заинтересованных сторон, таких как неправительственные организации или частный сектор [Duit 2016]. Очевидно, что данный тип близок сетевой модели государственного управления. Другие авторы утверждают, что и сетевая модель государственного управления не дает ответы на все вопросы, возникающие в условиях турбулентности и неопределенности [Ansell et al. 2023]. Так, в сетях могут быть высокими издержки транзакций, а взаимозависимость, связанная с сетями управления, может увеличить риск системного сбоя. Горизонтальные взаимодействия подразумевают согласование акторов с различными интересами и ценностями, что требует времени, имеющего критическое значение в условиях турбулентности. Сетевое сотрудничество значимо для формирования и развития политико-административных способностей, но оно не покрывает весь спектр механизмов, необходимых для робастного управления.

В конечном итоге особенность робастного управления состоит в использовании инструментов всех основных моделей государственного управления, соответствующих его приоритетному критерию качества, то есть адаптивности, достигаемой благодаря соблюдению требований гибкости, последовательности и согласованности, реализуемых в процессе проведения изменений в оптимальном временном режиме. Некоторые специалисты утверждают, что поскольку проблемы турбулентности многогранны и подвержены постоянным изменениям, то робастное управление — это системное полипарадигматическое управление, которое использует набор из различных практик управления, получая гибридные формы, основанные на прагматическом выборе. Структурный типаж этих форм можно отнести к бриколажу как образованиям с обратной связью, обеспечивающей самокоррекцию. Государственные управленцы превращаются в бриколеров, ситуативно использующих различные доступные инструменты управления в новых и быстро меняющихся комбинациях [Carstensen et al. 2023]. При этом гибкость, последовательность и согласованность этих инструментов должны гарантировать институты, формирующие соответствующие политико-административные способности.

Типология политико-административных способностей государственного управления

Согласно неинституционализму, устойчивость государственного управления как одна из общественных систем определяется качеством и системностью институтов. Идея института включает в себя способность сохранять то, что важно, и при необходимости адаптироваться, обеспечивая обмен ресурсами с окружающей средой. Институты должны сгладить напряженность между требованиями стабильности и необходимостью реагировать на внешние шоки, причем устойчивость этой реакции определяется способностью к изменениям. Последнее отличает устойчивость от стабильности. В итоге можно утверждать, что наличие политико-административных способностей зависит от сложившегося типа институционального дизайна и одновременно является фактором его развития.

Типология политико-административных способностей государственного управления, адекватных условиям турбулентности и неопределенности, на наш взгляд, включает четыре компонента в рамках структуры дизайна робастного управления: способность к адаптационным инновациям, прогностическую способность, способность управлять изменениями, мобилизационную способность. В свою очередь, каждая способность обладает определенными механизмами формирования, имплантированными в существующий институциональный

дизайн, и тем самым связана с формальными и неформальными институтами. В Таблице 2 политико-административные способности и механизмы их формирования соотносятся с некоторыми выделенными автором барьерами³, создающими угрозы провалов в процессе реализации стратегий приближения к устойчивости.

Таблица 2. Политико-административные способности робастного управления⁴

Способности	Механизмы формирования	Институциональные барьеры
Способность к адаптационным инновациям	Локальное обеспечение самоорганизации и стимулирование инициатив. Гибкое нормативное регулирование.	Принципал-агентская модель
Прогностическая способность	Создание специализированного подразделения по прогнозированию. Механизм стратегического форсайта.	Прогнозирование как факультативное дополнение к процессу принятия решений
Способность управлять изменениями	Содействие вариативности программ. Стимулирование изменений. Политико-административный аутсорсинг.	Влияние «исторической колеи»
Мобилизационная способность	Создание управленческих офисов под конкретные задачи с системными показателями. Выделение портфельных грантовых и мандатных программ.	Проблема «перехвата»

Ниже дается характеристика выделенных политико-административных способностей робастного управления

Способность к адаптационным инновациям, то есть обеспечение государственной политики развития, сочетающей инновации с самообновлением, корректирующим собственные стратегии на основе изучения опыта. Государство, чтобы повышать конкурентоспособность национальной инновационной системы, должно постоянно менять существующие управленческие практики, повышая их согласованность и последовательность. Данная способность не основывается на наборе стандартных правил и процедур, но порождает сложную инновационную систему таким образом, что последняя сохраняется при изменении отдельных ее элементов, а взаимодействие между элементами отвечает за устойчивость всей системы. В конечном итоге формируется чувствительность институциональной системы к воздействию турбулентной среды и ее способность адаптироваться к этому воздействию, что уменьшает уязвимость через применение новых подходов к управлению рисками.

Механизмы. *Локальное обеспечение самоорганизации и стимулирование инициатив* помогает создавать сети, в которых объединяется разнообразие знаний, компетенций, ресурсов и возможностей на местном уровне, что повышает вовлечение заинтересованных сторон в процесс принятия решений, могущих предотвратить различные виды потрясений и устранить их последствия. Разнообразное гибкое сетевое взаимодействие помогает обмену передовым опытом, повышает доверие граждан к государственным институтам, устраняя барьеры на пути местной самоорганизации, — все это укрепляет способность заинтересованных сторон реагировать на непредвиденные события через инновации и помогает организациям лучше подготовиться к шокам, создает возможности для обратной связи и обмена информацией, в том числе внедряя открытые адаптивные информационные системы.

³ Пополнение списка и детальное изучение барьеров, связанных как с нарушением баланса формальных и неформальных институтов, так и с субъективными факторами вследствие просчетов государственной политики, может быть предметом специального исследования.

⁴ Составлено автором.

Кроме того, современные технологии обработки данных из социальных сетей могут быть полезны для аналитики государственных программ и проектов. Примеры активного использования данных в цифровом маркетинге и микротаргетинге доказывают, что они способны предоставить всестороннюю информацию о клиентах, их потребностях и поведении. Результатом применения данных технологий является значительное повышение точности и скорости принятия решений благодаря расширению базы для анализа и применение новых методов представления информации, позволяющих лучше понять многочисленные данные в их взаимосвязи и временной перспективе⁵.

Гибкое нормативное регулирование предполагает использование инструментов, позволяющих протестировать регулирование инноваций на практике. В качестве примера можно привести механизм так называемых «регуляторных песочниц». Применение этого механизма представляется рациональным способом регулирования в сфере инноваций, поскольку позволяет создать тестовую зону для проведения правового эксперимента в сжатые сроки, что способствует внедрению инноваций в жизнь общества максимально безболезненно и свести к минимуму возможные негативные последствия. Механизм «регуляторных песочниц» является примером формирования адаптивных способностей государства в сфере инновационного развития, поскольку предполагает соблюдение баланса его интересов с бизнесом, подразумевая тесное взаимодействие регулятора и инноватора в рамках реализации правового эксперимента и совместной проработки прообраза нового регулирования.

Барьеры. Встроенная в бюрократическое управление принципал-агентская модель, реализуемая посредством «порученческого» подхода, имеет следствием административные процедуры контроля со стороны руководства (распоряжение «выполнено/не выполнено»), но не предусматривает обратной связи. Отсюда возникает проблема слабой адаптивности и постоянно воспроизводимых практик, управление которыми основано на рутине и регламентации [Борщевский 2022, 197–198]. Принципал-агентская модель дает возможность получить требуемую внутреннюю подотчетность, но снижает инициативу, без чего невозможно добиться быстрых изменений, адаптивных к вызовам турбулентной среды.

Порученческий подход в данной модели сочетается с несовершенством нормативных актов, определяющих институциональную инфраструктуру деятельности органов исполнительной власти, в которых крайне мало внимания уделяется использованию механизмов мониторинга и итоговой оценке при выработке мер государственной политики и их реализации, коммуникациям с заинтересованными лицами (стейкхолдерами), с экспертным сообществом (профессиональная экспертиза) и гражданскими сообществами (общественная экспертиза) [Жихаревич и др. 2022, 20].

Прогностическая способность, то есть системное на разных уровнях публичного управления, включая федеральный, региональный, муниципальный и организационный, внедрение стратегического прогнозирования и политического анализа в процесс принятия решений. Формирование прогностической способности означает встраивание «упреждающего управления» в институциональный контекст государственного управления, что подразумевает разработку системы правил и норм, позволяющих использовать предвидение с целью снижения рисков и повышения способности адекватно реагировать на события на более ранних, а не поздних стадиях их развития [Зарочинцев 2021, 201].

⁵ Государственное управление: теория, функции, механизмы / под ред. А.В. Клименко. М.: Изд-во «Дом Высшей школы экономики», 2022. С. 201–202.

Механизмы. Создание специализированного подразделения по прогнозированию для проведения и координации сценарного анализа и имитационного моделирования в рамках различных структурных составляющих правительства. Цель состоит не в том, чтобы централизовать прогнозирование, а в том, чтобы обеспечить специализированную квалифицированную работу, позволяющую эффективно координировать и интегрировать применение стратегического подхода во всех правительственных ведомствах, включая проектные офисы и ситуативные центры принятия решений. Тем самым в итоге может быть создана общегосударственная система прогнозирования.

Механизм стратегического форсайта, использующий альтернативные и аргументированные сценарии будущего на основе их места и значения в формировании робастного управления. Этот механизм включает поиск и исследование сигналов изменений в настоящем и их потенциальных будущих воздействий. Тем самым происходит стратегическое сканирование горизонта событий посредством экспертных опросов, сценарного планирования, разработки образа оптимального (или нежелательного) будущего состояния, отталкиваясь от которого можно наметить шаги в обратном направлении, чтобы определить, что следует предпринять (или избежать)⁶.

Барьеры. Необходимо преодолеть широко распространенное представление о прогнозировании как нишевой ответственности только небольшой группы экспертов и в отношении разовых проектов, влияние которых является временным и ограниченным. В модели робастного управления стратегическое предвидение не является факультативным дополнением к процессу принятия решений, а входит в него как неотъемлемая часть. Тем самым эта прогностическая работа не должна осуществляться лишь в виде совокупности академических упражнений, а быть встроенной в реальную управленческую практику как естественный элемент экспертной деятельности по разработке набора прогнозных сценариев.

Неформальным, но труднопреодолимым барьером могут стать устоявшиеся практики и ортодоксальные подходы к пониманию общей стратегии правительства, а также принципов и методов системного мышления в отношении неопределенности в рамках более конкретной работы министерств и ведомств [Полтерович и др. 2017].

Способность управлять изменениями, то есть модульное использование источников изменений, находящихся как во внешнем окружении, так и в сфере накопления опыта и знаний, включая такие формы коммуникации, как социальное и индивидуальное обучение и целенаправленное информирование агентов изменений. Тем самым механизм изменений запускается путем объединения внешних процессов и внутреннего накопления знаний в ментальной среде действующих лиц. Причем инновационная продуктивность идей зависит от степени их усвоения соответствующими специфическими политическими и административными институтами, группами и индивидами.

Механизмы. Содействие вариативности программ включает содействие вариативности в использовании программных инструментов для облегчения изменений путем устранения барьеров на пути альтернативных решений и предоставления информации для поддержки изучения вариантов. С учетом сложности большинства условий внедрение различных стратегий для решения одной и той же проблемы повышает вероятность достижения желаемых

⁶ Foresight and Anticipatory Governance in Practice: Lessons in effective foresight institutionalization. P. 4–5 // OECD [Электронный ресурс]. URL: https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Foresight_and_Anticipatory_Governance.pdf (дата обращения: 05.02.2023).

результатов. При этом успех может быть достигнут при постоянном мониторинге узких мест и углубленной диагностике турбулентной среды, что позволяет диверсифицировать способы стратегического выбора.

Стимулирование изменений. Полиструктурность государственного управления ставит нетривиальную задачу согласованного выполнения своих функций всеми звеньями правительственного механизма, для чего может быть выделена целая серия национальных и региональных приоритетов с ориентацией на роль основы формирования стимулов и каналов поддержки инновационной деятельности. Государство должно использовать разнообразные инструменты селективной экономической политики для регулирования инновационной активности по приоритетным направлениям, компенсируя недостаток предпринимательской инициативы в этой сфере.

Политико-административный аутсорсинг — широкое использование аутсорсинга посредством технологий обмена ресурсами, включая знания, экспертное и совещательное участие бизнеса и некоммерческих организаций в формировании и осуществлении публичной политики, когда часть административных и регулирующих функций государство передает общественным организациям. Аутсорсинг ряда функций публичной политики позволяет государству не только сократить собственный штат и расходы, но и усилить целевой характер своей деятельности с учетом интересов стейкхолдеров и бенефициаров, что создает необходимые информационные каналы для постоянного обмена информацией и идеями с негосударственными партнерами.

Барьеры. В процессе подготовки и осуществления изменений возможен эффект блокировки, в том числе связанный с влиянием исторической колеи (path-dependence). Преодолеть его можно, используя модульный подход, когда совмещается административное упрощение, общественные консультации и альтернативное рассмотрение регулирующих альтернатив в рамках «умного регулирования»⁷.

Мобилизационная способность, то есть способность государства достигать поставленных целей, увязывая их с административным и ресурсным потенциалом. Это способность к привлечению и результативному использованию людских, материальных, информационных ресурсов для решения задач, появляющихся в результате неблагоприятных внутренних и внешних воздействий. Предполагается аккумулирование лучшего опыта, в том числе посредством широкого применения программных инструментов и повышения профессионально-квалификационного уровня государственного аппарата.

Принципы «хаопора» (хаоса-порядка), или спонтанного порядка, могут быть использованы для мобилизации, когда невозможно выдавать команды из единого всезнающего центра планирования работ и требовать безусловного их выполнения, но можно формулировать приоритетные цели мероприятий и устанавливать стандарты координации.

Механизмы. Создание управленческих офисов под конкретные задачи с системными показателями — механизм ориентирован на установление связи результативных показателей организаций разного уровня: от правительства до конкретных исполнителей. Кроме того, предполагается политико-административная ответственность должностных лиц за достижение этих показателей. Частично этот механизм уже реализован в новом формате государственных программ и национальных проектов. Разработка стратегий развития отдельных секторов экономики должна сочетаться с созданием проектов, которые будут формироваться применительно

⁷ Государственное управление: теория, функции, механизмы / под ред. А.В. Клименко. М.: Изд-во «Дом Высшей школы экономики», 2022. С. 236–238.

к этим стратегиям на общенациональном, министерском, межведомственном, региональном и организационном уровнях и конкретизировать способы решения системных проблем разных уровней публичного управления.

Выделение портфельных мандатных и грантовых программ. Антиинерционный потенциал программ, их способность мобилизовать ресурсы на решение таких проблем, которые еще не вошли в структуру интересов сложившихся звеньев экономики, имеет для управления рисками особенно важное значение. Разделение государственных программ на мандатные и грантовые позволяет усилить их проблемный характер, систематизировать цели, задачи, мероприятия, показатели и, самое главное, перейти к портфельному принципу формирования, что дает возможность повысить гибкость бюджетной политики за счет реализации возможности оперативного изменения программ и объемов их финансирования при пересмотре приоритетов. Мандатные программы в большей степени могут быть связаны с текущей деятельностью министерств и ведомств, в отличие от грантовых как приоритетных программ, для управления которыми требуется использовать не только бюджетные, но и политико-административные мобилизационные механизмы.

Барьеры. В государственном управлении на федеральном уровне существует проблема «перехвата»: с одной стороны, есть стратегические цели правительства, с другой — цели министерств, за достижение которых они отчитываются и выполнение которых финансируется. Последние не сводятся к целям нижнего уровня системы целей правительства. В результате работа правительственных органов может тормозиться из-за скрытых интересов и целей министерств и ведомств, действенного механизма согласования которых нет, что снижает обоснованность управленческих решений и ответственность должностных лиц [Блинова 2020, 23].

Преодоление выделенных барьеров, внедрение и укрепление всех упомянутых способностей робастного управления сделает государственные институты более устойчивыми и лучше подготовленными к будущим потрясениям. Для измерения этих способностей могут быть предусмотрены качественные и/или количественные показатели. Следует отметить, что сбор этих показателей будет непростым, поскольку часть из них классифицируется как общественная информация, некоторые из них должны быть доступны из документов, предоставленных публичными институтами, в то время как другие, такие как способность к адапционным инновациям или мобилизационная способность, могут быть собраны только с помощью различных исследовательских инструментов, таких как фокус-группы и экспертные интервью.

Заключение

Новая реальность критическим образом затрагивает государственную политику, когда актуализируются вопросы относительно политической и административной осуществимости управления конкретными рисками. Это управление сталкивается с резким ростом турбулентности и неопределенности, что переводит риск-менеджмент в системное требование переформатирования ключевых ориентиров государственного управления. На место эффективности и процедурной рациональности приходят устойчивость и адаптивность, формирование которых во многом зависит от особенностей существующего институционального дизайна. Однако барьеры как следствие дисфункций действующих институтов и сложившейся управленческой практики могут усиливать эндогенную неопределенность, затрудняя процесс адекватного реагирования на внешние потрясения, что ухудшает качество системы государственного управления в целом.

Одним из направлений повышения этого качества выступают политико-административные способности государственного управления, позволяющие сочетать шоковую адаптацию с инновациями не только в технологиях, но в методах управленческого воздействия (способность к адаптационным инновациям), формировать согласующуюся с административными ресурсами и оперативными действиями государственную стратегию (прогностическая способность), стимулировать развитие (способность управлять изменениями), достигать поставленных целей, повышая результативность имеющихся управленческих структур (мобилизационная способность), что характеризует уровень решения проблемы управляемости в соответствии с критериями гибкости, последовательности и согласованности. Конечно, данная типология способностей может являться предметом дискуссий, так же как и характеристики робастного управления, претендующего на новую модель государственного управления. В любом случае важно подчеркнуть необходимость подходов, использование которых исследователями современных проблем государства и его политико-административной системы помогает адекватно оценить вызовы качественно новой реальности.

Список литературы:

Алексеев М.А., Фрейдина Е.В., Тропин А.А. Понятийный каркас и модель механизма робастного управления экономическими системами // Вопросы управления. 2018. № 6. С. 72–83.

Блинова Т. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2020. № 1. С. 5–37.

Борщевский Г.А. Институт государственной службы в политической системе российского общества. М.: Юрайт, 2022.

Вилисов М.В., Телин К.О., Филимонов К.Г. От устойчивости к стабильности: что делает «хорошим» государственное управление // Полития. 2020. № 1(96). С. 7–27.
DOI: [10.30570/2078-5089-2020-96-1-7-27](https://doi.org/10.30570/2078-5089-2020-96-1-7-27)

Жихаревич Б.С., Жулин А.Б., Зайцев Д.А., Клепач А.Н., Клименко А.В., Ларионов А.В., Прядильников М.В., Якобсон Л.И., Яременко И.А. Планирование и управление по результатам в условиях турбулентности. Круглый стол, 25.10.2022 // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 4. С. 7–29.

Зарочинцев С.В. «Упреждающее» государственное управление и оценка рисков национальной безопасности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 3. С. 200–218.

Полтерович В.М., Дмитриев М.Э., Яковлев А.А., Гурвич Е.Т., Аузан А.А. Судьба экономических программ и реформ в России (Круглый стол в рамках XVIII Апрельской международной научной конференции НИУ ВШЭ) // Вопросы экономики. 2017. № 6. С. 22–44.
DOI: [10.32609/0042-8736-2017-6-22-44](https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-6-22-44)

Сморгунов Л.В. Концепция «способностей государства», конструктивизм и развитие теории государственного управления // Государственное управление в XXI в.: традиции и инновации: 6-я ежегодная международная конференция факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (29–31 мая 2008 г.). М.: МАКС Пресс, 2009. С. 403–419.

Ansell Ch., Trondal J. Governing Turbulence: An Organizational-Institutional Agenda // Perspectives on Public Management and Governance. 2017. Vol. 1. Is. 1. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/225894357.pdf>

- Ansell Ch., Sørensen E., Torfing J. Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses // *Public Administration*. 2023. Vol. 1. Is. 1. P. 3–22. DOI: [10.1111/padm.12874](https://doi.org/10.1111/padm.12874)
- Baehler K.J., Biddle J.C. Governance for Adaptive Capacity and Resilience in the U.S. Water Sector // *Ecology and Society*. 2018. Vol. 23. Is. 4. DOI: [10.5751/ES-10537-230424](https://doi.org/10.5751/ES-10537-230424)
- Bizikova L., Swanson D., Tyler S., Roy D. & Venema H.D. Policy Adaptability in Practice // *Policy Design and Practice*. 2018. Vol. 1. Is. 1. DOI: [10.1080/25741292.2018.1436376](https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1436376)
- Brugnach M., Dewulf A., Pahl-Wostl C., Taillieu T. Toward a Relational Concept of Uncertainty: About Knowing Too Little, Knowing Too Differently, and Accepting Not to Know // *Ecology and Society*. 2008. Vol. 13. Is. 2. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art30/>
- Capano G., Toth F. Thinking Outside the Box, Improvisation, and Fast Learning: Designing Policy Robustness to Deal with What Cannot Be Foreseen // *Public Administration*. 2023. Vol. 101. Is. 1. P. 90–105. DOI: [10.1111/padm.12861](https://doi.org/10.1111/padm.12861)
- Carstensen M., Sørensen E., Torfing J. Why We Need Bricoleurs to Foster Robust Governance Solutions in Turbulent Times // *Public Administration*. 2023. Vol. 101. Is. 1. P. 36–52. DOI: [10.1111/padm.12857](https://doi.org/10.1111/padm.12857)
- Dewulf A., Biesbroe R. Nine Lives of Uncertainty in Decision- Making: Strategies for Dealing with Uncertainty in Environmental Governance // *Policy and Society*. 2018. Vol. 37. Is. 4. P. 441–458. DOI: [10.1080/14494035.2018.1504484](https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504484)
- Duit A. Resilience Thinking: Lessons for Public Administration // *Public Administration*. 2016. Vol. 94. Is. 27. P. 364–380. DOI: [10.1111/padm.12182](https://doi.org/10.1111/padm.12182)
- Howlett M. Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design // *International Review of Public Policy*. 2019. Vol. 1. Is. 1. P. 27–45. DOI: [10.4000/irpp.310](https://doi.org/10.4000/irpp.310)
- Klijin E.H., Koppenjan J.F.M. *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge. 2016. DOI: [10.4324/9781315887098](https://doi.org/10.4324/9781315887098)
- Olson R., Dunagan J. Introduction to Special Issue: Government Foresight // *World Futures Review*. 2019. Vol. 11. Is. 3. P. 183–186. DOI: [10.1177/1946756719839385](https://doi.org/10.1177/1946756719839385)
- Stark A. Bureaucratic Values and Resilience: An Exploration of Crisis Management Adaptation // *Public Administration*. 2014. Vol. 92. Is. 3. P. 692–706. DOI: [10.1111/padm.12085](https://doi.org/10.1111/padm.12085)

References:

- Ansell Ch., Trondal J. (2017) *Governing Turbulence: An Organizational-Institutional Agenda. Perspectives on Public Management and Governance*. Vol. 1. Is. 1. Available: <https://core.ac.uk/download/pdf/225894357.pdf>
- Ansell Ch., Sørensen E., Torfing J. (2023) Public Administration and Politics Meet Turbulence: The Search for Robust Governance Responses. *Public Administration*. Vol. 1. Is. 1. P. 3–22. DOI: [10.1111/padm.12874](https://doi.org/10.1111/padm.12874)
- Alekseev M.A., Freydina E.V., Tropin A.A. (2018) Framework of Concepts and Formation of the Mechanism of the Robust Control of Economic Systems. *Voprosy upravleniya*. No. 6. P. 72–83.
- Baehler K.J., Biddle J.C. (2018) Governance for Adaptive Capacity and Resilience in the U.S. Water Sector. *Ecology and Society*. Vol. 23. Is. 4. DOI: [10.5751/ES-10537-230424](https://doi.org/10.5751/ES-10537-230424)
- Bizikova L., Swanson D., Tyler S., Roy D. & Venema H.D. (2018) Policy Adaptability in Practice. *Policy Design and Practice*. Vol. 1. Is. 1. DOI: [10.1080/25741292.2018.1436376](https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1436376)
- Blinova T.V. (2020) Otchet o rezul'tatakh ekspertno-analiticheskogo meropriyatiya "Strategicheskii audit formirovaniya i dostizheniya pokazateley deyatelnosti federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti, rukovodstvo deyatelnost'yu kotorykh osushchestvlyayet Pravitel'stvo Rossiyskoy Federatsii, v 2017–2018 godakh i istekshem periode 2019 goda" [Report on the results of the expert-analytical event "Strategic

audit of the formation and achievement of the performance indicators of the Federal Executive Authorities, directed by the Government of the Russian Federation, in 2017–2018 and the past period of 2019”]. *Byulleten' Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii*. No. 1. P. 5–37.

Borshchevskiy G.A. (2022) *Institut gosudarstvennoy sluzhby v politicheskoy sisteme rossiyskogo obshchestva* [Institute of public service in the political system of Russian society]. Moscow: Yurayt.

Brugnach M., Dewulf A., Pahl-Wostl C., Taillieu T. (2008) Toward a Relational Concept of Uncertainty: About Knowing Too Little, Knowing Too Differently, and Accepting Not to Know. *Ecology and Society*. Vol. 13. Is. 2. Available: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art30/>

Capano G., Toth F. (2023) Thinking Outside the Box, Improvisation, and Fast Learning: Designing Policy Robustness to Deal with What Cannot Be Foreseen. *Public Administration*. Vol. 101. Is. 1. P. 90–105. DOI: [10.1111/padm.12861](https://doi.org/10.1111/padm.12861)

Carstensen M., Sørensen E., Torfing J. (2023) Why We Need Bricoleurs to Foster Robust Governance Solutions in Turbulent Times. *Public Administration*. Vol. 101. Is. 1. P. 36–52. DOI: [10.1111/padm.12857](https://doi.org/10.1111/padm.12857)

Dewulf A., Biesbroek R. (2018) Nine Lives of Uncertainty in Decision- Making: Strategies for Dealing with Uncertainty in Environmental Governance. *Policy and Society*. Vol. 37. Is. 4. P. 441–458. DOI: [10.1080/14494035.2018.1504484](https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504484)

Duit A. (2016) Resilience Thinking: Lessons for Public Administration. *Public Administration*. Vol. 94. Is. 27. P. 364–380. DOI: [10.1111/padm.12182](https://doi.org/10.1111/padm.12182)

Howlett M. (2019) Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design. *International Review of Public Policy*. Vol. 1. Is. 1. P. 27–45. DOI: [10.4000/irpp.310](https://doi.org/10.4000/irpp.310)

Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (2016) *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.

Olson R., Dunagan J. (2019) Introduction to Special Issue: Government Foresight. *World Futures Review*. Vol. 11. Is. 3. P. 183–186. DOI: [10.1177/1946756719839385](https://doi.org/10.1177/1946756719839385)

Polterovich V., Dmitriev M., Yakovlev A., Gurvich E., Auzan A. (2017) The Fate of Economic Programs and Reforms in Russia (Proceedings of the Roundtable Discussion at the XVIII April International Academic Conference on Economic and Social Development). *Voprosy Ekonomiki*. No. 6. P. 22–44. DOI: [10.32609/0042-8736-2017-6-22-44](https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-6-22-44)

Smorgunov L.V. (2009) Kontseptsiya “spособnostey gosudarstva”, konstruktivizm i razvitiye teorii gosudarstvennogo upravleniya [The concept of “state capacity”, constructivism and time-development of the theory of public administration]. *Gosudarstvennoye upravleniye v XXI v.: traditsii i innovatsii: 6-ya ezhegodnaya mezhdunarodnaya konferentsiya fakul'teta gosudarstvennogo upravleniya MGU im. M.V. Lomonosova (29–31 May, 2008)*. Moscow: MAKS Press. P. 403–419.

Stark A. (2014) Bureaucratic Values and Resilience: An Exploration of Crisis Management Adaptation. *Public Administration*. Vol. 92. No. 3. P. 692–706. DOI: [10.1111/padm.12085](https://doi.org/10.1111/padm.12085)

Vilisov M.V., Telin K.O., Filimonov K.G. (2020) From Resilience to Stability: What Makes Good Public Administration. *Politiya*. No. 1(96). P. 7–27. DOI: [10.30570/2078-5089-2020-96-1-7-27](https://doi.org/10.30570/2078-5089-2020-96-1-7-27)

Zarochintcev S.V. (2021) “Anticipatory” Governance and National Security Risk Assessment. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 3. P. 200–218.

Zhikharevich B.S., Zhulin A.B., Zaytsev D.A., Klepach A.N., Klimenko A.V., Larionov A.V., Pryadil'nikov M.V., Yakobson L.I., Yaremenko I.A. (2022) Planning and Performance Management under Turbulence. Round Table, 25.10.2022. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 4. P. 7–29.

Дата поступления/Received: 07.03.2023