

© Елена Петровна Потапова
кандидат философских наук, доцент,
кафедра государственного и
муниципального управления,
Владимирский филиал РАНХуГС
E-mail: knowledge2016@inbox.ru

Potapova Elena P.
Candidate of Philosophy,
the associate professor,
Public and municipal administration,
Vladimir branch of RANEPA
E-mail: knowledge2016@inbox.ru

**ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ:
«ЛАКУНЫ» ИНКАПСУЛИРОВАННОЙ ЭКОНОМИКИ И РЕЗЕРВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

**Problems of the Public and municipal service:
"lacunas" of the encapsulated economy and reserves of improvement**

Аннотация: в статье рассматриваются новые возможности совершенствования взаимодействия органов власти и граждан в условиях изменяющейся административной парадигмы государственного управления.

***Summary:** In article the new possibilities of improvement of interaction of authorities and citizens in the conditions of the changing administrative paradigm of public administration are considered.*

Ключевые слова: моральные общественные диалоги, политические микрокультуры, оффлайн- и онлайн-методики обучения государственных и муниципальных служащих.

***Keywords:** Moral public dialogues, political microcultures, offline and online training technique of the public and municipal employees.*

В современном обществе главной целью деятельности органов местного самоуправления является обеспечение условий достойного качества жизни населения, несмотря на вызовы кризисных тенденций в экономическом развитии ряда отраслей, секторов экономики и социальных институтов. Достижение данной цели напрямую зависит от эффективности и новых компетенций муниципальных служащих.

Не только кризисные явления, но и изменяющаяся буквально на наших глазах гражданская активность населения неотвратимо ставят вопрос о совершенствовании различных форм *диалога* общества и власти по наиболее острым проблемам современности.

Международные исследователи проблем совершенствования взаимодействия власти и общественности отмечают, что изменения в ценностных ожиданиях граждан относительно тех проблем, на решение которых должны быть направлены главные усилия властей, накапливаются подспудно, они не могут быть «внедрены» (не путать с «продекларированы») «сверху», а определяются самой практикой социальной жизни городов, сообществ внутри них. Между тем определённые предвидения изменений в парадигме управленческого взаимодействия, подвергающегося трансформации вслед за потрясениями последних социоэкономических кризисов, позволяют исследовать их на предмет включения в объект исследования и применимости в российской практике. По

справедливому замечанию К. С. Гаджиева, «подвергается существенной трансформации сама парадигма, инфраструктурные составляющие, суть системы»¹.

Исследование известным американским социологом, аналитиком коммуитаризма Амитаем Этциони рыночной модели организации социоэкономического пространства, способов взаимодействия в «инкапсулированной экономике» в конце прошлого века и первом десятилетии века нынешнего было проанализировано рядом российских авторов за последние десятилетия (Элла Лаврик, Александр Механик).

Исследователь неоднократно подчеркивает в своих работах важность **осмысления** «работающих» механизмов инкапсулированной экономики, несущих *равнораспределенную* (при известных оговорках) нагрузку в поддержании баланса системы «государство – рынок – гражданское общество».

Для практиков государственной и муниципальной службы становится очевидным фактором сегодняшней практики управления, что без взаимодействия со всеми субъектами указанной выше модели управленческие решения не приобретают *долгосрочности и прочности*, не разделяются большинством участников процессов, организатором которых выступают субъекты Российской Федерации и органы местной власти. Возникает вопрос: *как можно организовать эффективное долгосрочное взаимодействие органов власти с внешними по отношению к ней самой субъектами в условиях усиливающейся неопределенности, нестабильности, неоднозначности и быстроты происходящих изменений?*

По справедливому замечанию заведующего кафедрой государственной и муниципальной службы НИУ ВШЭ, д.ф.н., профессора А. Г. Барабашева, «стабильные, патримониальные отношения государства, бизнеса и граждан, так называемый *социальный контракт*, зачастую зафиксированный в коллективных договорах с профсоюзами, включая выплату гарантированных зарплат, практически пожизненный наём и т.д., уходят в прошлое»². Все отношения, коалиции и союзы, по мнению автора, управленческие решения оказываются временными, ситуативными: выигрывают наиболее креативные на текущий момент системы управления (*«innovative win»*)³.

Отнюдь не случайно российские кадровые практики государственной и муниципальной службы уже несколько лет наполняются качественно новым отношением к компетенциям и ценностному содержанию деятельности служащих. Исследованию новых подходов с целью применимости его на практике субъект кадровой политики уделяет самое серьезное внимание.

Так, руководителем Администрации Президента РФ Антоном Вайно в своё время была предложена комплексная схема *новой технологии принятия управленческих решений*. Выход автор определил в том, чтобы найти новые административные инструменты опережающего оперативного реагирования на возникающие вызовы, которые бы не сводились к управлению, основанному «на линейном подходе и используемому в качестве организационных структур министерства и ведомства»⁴.

¹ URL: <http://www.biblio-online.ru/viewer/24237AAB-8273-4F2D-980A-68444A613A24#page/354> (дата обращения: 06.09.2016).

² Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии [Электронный ресурс] // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2016. - № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/krizis-gosudarstvennogo-upravleniya-i-ego-vliyanie-na-osnovnyye-administrativnyye-paradigmy-gosudarstva-i-byurokratii> (дата обращения: 08.11.2018).

³ Административные механизмы управления, под которыми понимаются принципы и технологии разработки и принятия управленческих решений, неадекватны масштабу и глубине проблем: управленческие решения слишком часто выглядят бесчеловечными, не учитывающими сложность и новизну социальной жизни (Барабашев А. Г. Указ. соч. С. 166).

⁴ Вайно А. Э. Капитализация будущего // Вопросы экономики и права. - 2012. - № 4. - С. 42-57.

Необходимо воспользоваться технологиями оперативного (во времени) учета комплекса социально-экономических транзакций с помощью информационных и технических регистрационных систем. Эти технологии могли бы, по мнению Антона Вайно, связать регистрационные устройства в единую сканирующую сеть «НООСКОП», которая позволит обрабатывать поступающую информацию с целью выявить «узкие места» в предоставлении продуктов и услуг и упреждать развитие кризисных явлений⁵.

Сегодняшний круг проблем можно охарактеризовать следующими составляющими, которые несут в себе не только чисто технические характеристики (цифровизация не решает ВСЕХ проблем взаимодействия органов власти и граждан): каким образом строить взаимодействие столь различных структур и как ранжировать значимость информации? Более того, недостаточная эффективность взаимодействия свойственна самим административным структурам, поскольку у этих структур наблюдаются разнонаправленность «ведомственных интересов» и *различия в интерпретации данных*⁶.

По мнению российских ученых, устремления ведущих практиков управления сформировать новые механизмы принятия управленческих решений (принятие стратегических решений в условиях неопределенности; выделение необходимой информации из информационного шума; создание сетей регистрации и обработки информации; консолидация информационных потоков; расширение участия в принятии решений), релевантные кризису неравномерного инновационного развития, должны быть рассмотрены в контексте административной теории. Без теоретических разработок, учитывающих этот кризис как главный фактор современного управления, неизбежна в лучшем случае фокусировка практиков главным образом на организационно-технической стороне подготовки и принятия решений, а в худшем – их опасная нерешительность либо спонтанные действия «наугад».

Стратегия реформирования не может быть выработана **без учета теории**, которая для стратегически мыслящих практиков управления выступает в качестве поставщика новых идей, дает понимание тенденций развития, обеспечивает осознание возможностей и ограничений в проведении реформ.

По мнению Алексея Барабашева, перед учеными стоит задача «найти теоретические средства для создания модели административного кризиса государственного управления, которая позволит разработать и предложить систему реформирования, включая механизмы, отдельные меры и процедуры по его преодолению»⁷.

Степень вариативности и гибкости предлагаемых решений напрямую зависит от качества *моральных общественных диалогов* (термин Амитая Этциони. - Е.П.) - социальных процессов, посредством которых люди формируют новые общие моральные соглашения. Моральное влияние данных диалогов, по мнению ученого, сказывается в том, что они формируют не только отношения и ценности, но и оказывают большое влияние также на *добровольное поведение граждан*, на действующие законы и нормативные предписания (как для граждан, так и для органов власти всех уровней)⁸.

Переход российского общества (и государственных и муниципальных институтов в том числе) от состояния преодоления кризисных последствий к формированию

⁵ Барабашев А. Г. Указ. соч. С. 167.

⁶ Барабашев А. Г. Указ. соч. С. 168.

⁷ Управленческие проблемы всегда стесняют одних акторов и являются источником дополнительных полномочий и средств для других. В частности, уменьшение полномочий государственных органов и передача этих полномочий организациям гражданского общества, регламентация процессов принятия решений, увеличение уровня прозрачности принимаемых решений уменьшают влияние государства и государственного аппарата на общественную жизнь (Барабашев А. Г. Указ. соч.).

⁸ Etzioni A. Moral dialogs // The Social Science Journal. – 2018. - Volume 55. - Issue 1. – P. 6-18 [Электронный ресурс]. URL. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0362331918300211> (дата обращения: 10.10.2018).

эффективного взаимодействия в условиях «горизонтальной конкуренции» сегодня учитывается участниками образовательного процесса для будущих специалистов государственного и муниципального управления на уровне Владимирского филиала РАНХиГС и администрации Владимирской области, Ассоциации «Совет муниципальных образований Владимирской области».

Речь идёт о нарастающей образовательной практике сочетания онлайн- и офлайн-методик обучения бакалавриата и магистрантов, разработке кейс-методов ситуационного моделирования деятельности государственных и муниципальных служащих⁹, а также о подготовке новых, гибких и многоплановых программ дополнительного образования и повышения квалификации, которые разрабатывают преподаватели Владимирского филиала РАНХиГС *совместно* с субъектами управления на территории Владимирской области. Новые формы совершенствования компетенций служащих не исчерпываются краткосрочными программами дополнительного образования - совершенствуется практика проведения круглых столов и дискуссий в рамках организуемых во Владимирском филиале научно-практических конференций, на которых постоянно растёт число участников-практиков из муниципальных образований Владимирской области. Именно их критический и взвешенный подход к реализации взаимодействия с населением по насущным проблемам развития территорий проживания граждан, поиску новых возможностей преобразования сложившейся практики диалога общественности и местной власти, формированию нового уровня доверия и прозрачности в принятии стратегических решений, затрагивающих непосредственные интересы жителей конкретных городов и сельских поселений выводят компетенции государственных и муниципальных служащих на принципиально новый уровень.

В конечном итоге задачей указанных инноваций является обеспечение исполнения функций социального государства для проживающих на территории Владимирской области граждан, преобразование практики управления муниципальными образованиями.

Ярким примером преобразующейся муниципальной практики является накопленный разнообразный опыт муниципальных образований, обобщенный Ассоциацией «Совет муниципальных образований Владимирской области» в декабре 2016 года¹⁰. По сути, речь идёт о складывающейся на наших глазах **практике регулирования будущего** как адаптивном механизме частно-государственного партнёрства с опорой на местные традиции и исторические корни развития социально-экономических параметров муниципальных образований, на ценности формирующихся в наши дни «политических микрокультур» (термин Эндрю Перрина. - *Е.П.*), в том числе на практики акторов т.н. «социального бизнеса» (терминология А. Этциони. - *Е.П.*). Речь идёт об осмыслении новых практик решения возникающих коллизий и кризисных явлений на уровне сообществ совместно проживающих на одной территории граждан муниципальных образований, волонтерских ассоциаций, этнических и религиозных групп, некоммерческих организаций, семей¹¹.

⁹ Потапова Е. П., Потапов И. В., Киселев В. Д., Букалова С. В. Доступны ли услуги МФЦ в условиях цифрового неравенства? [Электронный ресурс] // Вестник Московской международной высшей школы бизнеса (МИРБИС). – 2017. - № 3 (11). - С. 48-58; Киселев В. Д. Как написать авторский проектный социально-экономический кейс в формате КЕЙКИС. Методика и сборник деловых игр. – М. : КТК «Галактика», 2018. С. 161-178.

¹⁰ Лучшие результаты муниципальных практик 2016 г./ под ред. Б. В. Карцева. – Владимир, 2016. – 88 с.

¹¹ Закономерен высокий общественный интерес к таким формам диалога на насущные общественно-нормативные аспекты жизни российского общества, практикуемым во Владимирском филиале РАНХиГС, как «Правовая школа по профилактике экстремизма среди молодежи», регулярные вебинары с руководителями муниципальных образований Владимирской области, конкурсы мастерства государственных гражданских служащих и многое другое.

Список литературы

1. Etzioni A. Moral dialogs // The Social Science Journal. – 2018. - Volume 55. - Issue 1. – P. 6-18 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0362331918300211> (дата обращения: 10.10.2018).
2. Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии [Электронный ресурс] // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2016. - № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/krizis-gosudarstvennogo-upravleniya-i-ego-vliyanie-na-osnovnye-administrativnye-paradigmy-gosudarstva-i-byurokratii> (дата обращения: 08.11.2018).
3. Вайно А. Э. Капитализация будущего // Вопросы экономики и права. - 2012. – № 4. – С. 42-57.
4. Киселев В. Д. Как написать авторский проектный социально-экономический кейс в формате КЕЙКИС. Методика и сборник деловых игр. – М. : КТК «Галактика», 2018.
5. Лучшие результаты муниципальных практик 2016 г./ под ред. Б. В. Карцева. – Владимир, 2016. – 88 с.
6. Потапова Е. П. Регулирующая роль местной власти в условиях экономического кризиса: новая парадигма общественных взаимоотношений // Ученые записки. – 2016. – № 3 (19).
7. Потапова Е. П., Ашина Н. В. Преобразующая практика работы муниципалитетов: готовность к «регулированию будущего» / Актуальные проблемы управления, экономики и права: научные подходы студентов и аспирантов. Управление: сб. науч. работ. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2017.
8. Потапова Е. П., Потапов И. В., Киселев В. Д., Букалова С. В. Доступны ли услуги МФЦ в условиях цифрового неравенства? [Электронный ресурс] // Вестник Московской международной высшей школы бизнеса (МИРБИС). – 2017. - № 3 (11). - С. 48-58.
9. URL: <http://www.biblio-online.ru/viewer/24237AAB-8273-4F2D-980A-68444A613A24#page/354> (дата обращения: 06.09.2016).