

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-4-36-17-19>

# О новой парадигме государственного управления. Комментарий к статье С.В. Максимова «Институциональная система публичного управления в сфере экономики (основные понятия, принципы построения и перспективы реформирования)»

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2023

**Смотрицкая И.И.,  
Черных С.И.,**  
Институт экономики  
Российской академии наук,  
117218, Россия, г. Москва,  
Нахимовский пр-т, д. 32

**Для цитирования:** Смотрицкая И.И., Черных С.И. О новой парадигме государственного управления. Комментарий к статье С.В. Максимова «Институциональная система публичного управления в сфере экономики (основные понятия, принципы построения и перспективы реформирования)» // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 4 (36). С. 17–19, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-4-36-17-19>

## On the New Paradigm of State Administration. Commentary on the Article S.V. Maksimov “Institutional System of Public Administration in the Economic Sphere (Basic Concepts, Principles of Construction and Prospects for Reform)”

**Irina I. Smotritskaya,  
Sergey I. Chernykh,**  
Institute of Economics of the  
Russian Academy of Sciences,  
Nakhimovsky Ave., 32, Moscow,  
117218, Russia

**For citation:** Smotritskaya I.I., Chernykh S.I. On the new paradigm of state administration. Commentary on the article S.V. Maksimov “Institutional system of public administration in the economic sphere (basic concepts, principles of construction and prospects for reform)” // Russian Competition Law and Economy. 2023;(4(36)):17-19, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-4-36-17-19>

В настоящее время сотрудниками Центра исследований проблем государственного управления Института экономики РАН разрабатываются теоретические, методологические и институциональные подходы к формированию публичной парадигмы государственного управления (или публичного управления в широком смысле), что нашло отражение в ряде публикаций [1, 2]. Публичная парадигма предполагает формирование модели государственного управления, действующей с участием общества, в интересах общества и прозрачной для общества. За основу взят новый подход к государственному управлению, ключевые принципы которого обозначены Всемирным банком в *Докладе о мировом развитии — 2017: Государственное управление и закон*. В числе этих принципов — отказ от чисто административной модели управления и необходимость диалога при разработке и принятии управленческих решений. В таком диалоге могут принимать участие как государственные субъекты, так и негосударственные, общественные организации, представители предпринимательского сектора и гражданского общества, частные лица. В итоге эффективность управленческих решений «в значительной мере будет зависеть от того, кто присутствует за столом переговоров, а кто нет». Именно этот процесс будет определять «каждый аспект развития страны и функционирования ее институтов»<sup>1</sup>.

На основе проведенного нами анализа сделан вывод, что в российской институциональной среде имеются признаки постепенного дрейфа структуры управления в сторону публичности, то есть 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. Чтобы этот вектор стал определяющим, требуется дальнейшая разработка теоретико-методологических и практических подходов, инструментов и механизмов организации взаимодействия между органами государственного (муниципального) управления, институтами гражданского общества, представителями бизнеса в целях принятия обоснованных, эффективных и взаимоприемлемых управленческих решений. В этой связи проведенный С.В. Максимовым нормативно-правовой анализ институциональной системы публичного управления в сфере экономики представляется очень полезным и своевременным, поскольку объективно необходим междисциплинарный подход к исследованию существующих институциональных предпосылок перехода к публичной парадигме государственного управления и в первую очередь в рамках

синергии точек зрения экономистов и правоведов на изучаемую проблему.

Далее хотелось бы остановиться на имеющихся подходах к термину «публичный», тем более что автор статьи подробно и квалифицировано анализирует совокупность понятий, раскрывающих содержание категории публичной власти в сфере экономики, теоретических позиций относительно системы и структуры субъектов такой власти, обладающих признаками общих и специализированных субъектов публичного управления.

В переводе с латыни термин «публичный» (*publicus*) можно трактовать как «общественный», так и «государственный». В нашей стране понятие «публичное управление» в течение длительного периода развивалось в контексте учения о государстве и праве. В этой связи традиционно под публичным управлением понималось целенаправленное, организующее воздействие органов власти различного уровня на социально-экономические процессы, которые регулируются публичным (не частным) правом. Соответственно, в российской юридической литературе значение понятия «публичный» трактуется как «государственный», и под публичным управлением понимается как государственное управление (*public administration*), так в совокупности — государственное и муниципальное управление.

В то же время в международной и российской практике термин «публичный» активно употребляется в значении «открытый», «организованный для общества» или «при участии общества» (публичные слушания, публичная экспертиза, публичные закупки и т.д.). Напомним также, что аналогичное содержательное наполнение понятия «публичное» законодательно регламентировано в отношении российских акционерных обществ. Публичным является акционерное общество, акции и ценные бумаги которого размещаются путем открытой подписки (публично) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах. В рассматриваемой трактовке понятие публичности получило распространение и в контексте закрепления ряда полномочий за негосударственными образованиями. Например, участие общества в реализации функций контроля институционально закреплено за общественными палатами и общественными советами органов исполнительной власти. Представляется, что здесь можно говорить о развитии так называемой «*контрольной ветви*» публичной власти, которая, как справедливо указывает в своей статье С.В. Максимов, «до настоящего времени не имеет конституционного оформления, но оказывает весьма существенное влияние на реализацию экономической политики страны и саму экономику, в том числе на состояние и динамику товарных рынков, экономическое поведение всех категорий хозяйствующих субъектов и потребителей».

Что касается общественных палат, общественных советов органов исполнительной власти и других

<sup>1</sup> Всемирный банк. «Доклад о мировом развитии — 2017: Государственное управление и закон», <https://pubdocs.worldbank.org/en/322071486655468452/WDR-2017-Russian-Main-Messages.pdf> (Дата обращения: 25.11.2023).

действующих публичных институтов, формируемых *на принципах добровольности и прозрачности из представителей гражданского общества* для обеспечения общественного участия в принятии управленческих решений государства и контроле за их исполнением, то их полномочия в данной сфере пока весьма ограничены. Отсутствие значимого влияния на принятие органами власти тех или иных управленческих решений нивелирует возможность полноценного участия представителей гражданского общества, достижения экономических и социальных эффектов от публичных обсуждений, учета общественного мнения. Данная проблема представляется особенно актуальной в связи с тем, что активное внедрение цифровых технологий, развитие социальных сетей приводит к «распространению новых привычек гражданского общества, и электорат, стоящий за этими привычками, вовсе не пассивен, он просто переносит свою гражданскую активность в другие сферы» [3]. Очевидно, что эти сферы могут носить и негативный с точки зрения власти характер развития.

Таким образом, по своим сущностным признакам указанные выше институты можно охарактеризовать как прокси-публичные институты (*proxy<sup>2</sup> institute*), то есть институциональные структуры, уполномоченные обеспечивать общественное участие в принятии решений, контроле за их исполнением в сфере государственного управления, но замещающие данные функции публичной деятельностью формального характера. Для дальнейшего развития институтов публичного управления требуется переход от консультационной деятельности, предложений и рекомендаций к юридически обязывающему принятию решений, выработанных на коллегиальной основе, с участием всех представителей общества, интересы которых это решение затрагивает. С этих позиций заслуживает внимания предложение автора статьи о нормативно-правовом установлении *общих оснований, условий и принципов делегирования публичных полномочий в сфере* управления экономикой организациям, объединениям граждан и отдельным гражданам.

В заключение еще раз отметим высокую актуальность, научную и практическую значимость исследования С.В. Максимова, посвященного институциональной системе публичного управления в экономической сфере. В частности, справедливый тезис автора о том, что «публичная власть в сфере экономики может осуществляться органами власти не только непосредственно, но и с помощью делегирования отдельных властных полномочий иным субъектам, не относящимся к органам

государственной власти или местного самоуправления», говорит о потенциальной возможности сформировать на конкурентной основе действенную систему оценки проектов управленческих решений государства на основе взаимодействия с институтами гражданского общества и профессиональным экспертным сообществом. Отметим, что конкурентность (наряду с транспарентностью и координацией) является одним из основных принципов публичной парадигмы государственного управления. ■

## Литература [References]

1. Смотрицкая И.И., Черных С.И. К концепции развития публичного управления в России // Общество и экономика. 2021. № 11. С. 5—17, <https://doi.org/10.31857/S020736760017483-0> [Smotritskaya I.I., Chernykh S.K. On the concept of the development of public administration in Russia // Society and Economy. 2021;(11):5-17, (In Russ.), <https://doi.org/10.31857/S020736760017483-0>]
2. Смотрицкая И.И., Черных С.И., Сазонова Е.С. Концепция публичного управления в контексте долгосрочных целей новой экономической политики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2022. № 4. С. 60—76, [https://doi.org/10.52180/2073-6487\\_2022\\_4\\_60\\_76](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2022_4_60_76) [Smotritskaya I.I., Chernykh S.I., Sazonova E.S. Concept of public administration in the context of the long-term goals of the new economic policy // The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2022;(4):60-76, (In Russ.), [https://doi.org/10.52180/2073-6487\\_2022\\_4\\_60\\_76](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2022_4_60_76)]
3. Несовершенная публичная сфера. История режимов публичности в России. Сборник статей. М.: Новое литературное обозрение. 2021. 744 с. [Imperfect public sphere. History of publicity regimes in Russia. Collection of articles. M.: New Literary Review. 2021. 744 p. (In Russ.)]

## Сведения об авторах

**Смотрицкая Ирина Ивановна:** доктор экономических наук, руководитель Центра исследований проблем государственного управления Института экономики РАН [irinasmot@yandex.ru](mailto:irinasmot@yandex.ru)

**Черных Сергей Иннокентьевич:** доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института экономики РАН [serge-chernn@yandex.ru](mailto:serge-chernn@yandex.ru)

<sup>2</sup> Прокси (*proxy*) — англ.: уполномоченный, заместитель, доверенное лицо.