

Г.Л. Купряшин

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва

О робастности системы государственного управления в турбулентной среде

Аннотация. Теоретические рассуждения о турбулентности сталкиваются с проблемой концептуализации отношения стабильности и изменений в рамках существующих моделей государственного управления. В статье показано, что это отношение характеризует возможности данных моделей справляться с негативными последствиями шоковых воздействий. Все выделенные в статье модели рассматривают турбулентность как ситуационную сложность, имеющую ограниченные временные рамки. Типичные для этих моделей инструменты управления способны преодолеть вызываемые турбулентностью дисфункции и обеспечить стабильность и порядок, но не предоставляют условий для развития, а борьба с дисфункциями не идет дальше реакции на конкретные неблагоприятные факторы с ориентацией на возвращение в исходное состояние. Автор противопоставляет эти характеристики действующих систем государственного управления четвертой формирующейся модели, робастному управлению, выделяя структурные и динамические способности данной модели, а также институциональные ловушки, препятствующие их формированию. В статье приведены примеры институциональных ловушек, способных порождать внутреннюю турбулентность государственного управления, накладывающуюся на действия экзогенных факторов. Утверждается, что стабильность робастной системы предполагает коррективы функций как следствие влияния турбулентности, а изменения приравниваются к инновациям, использующим возможности турбулентности для преобразования сложившихся управленческих практик.

Ключевые слова: турбулентность, адаптивность, робастность, робастная модель государственного управления, институциональные ловушки.

Классификация JEL: H11, H12.

Для цитирования: Купряшин Г.Л. (2023). О робастности системы государственного управления в турбулентной среде // *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 4 (61). С. 236–241.

DOI: 10.31737/22212264_2023_4_236-241

EDN: TKFSOP

³ The article was prepared within the framework of the Basic Research Program at the National Research University “Higher School of Economics” (HSE University). The author thanks A.V. Klimenko and A.Ya. Rubinshtein for useful notes.

1. Турбулентность как постоянный фактор среды государственного управления

Турбулентность означает кратное увеличение темпов и масштабов неблагоприятных изменений, а также резкий рост многообразия факторов, влияющих на государственное управление, что приводит к шоковым воздействиям как на систему принятия решений, так и на практику их реализации. Особенность современной турбулентности состоит в том, что она перестает быть следствием отдельных дисфункций во внутренних механизмах государственного управления или конкретных разовых негативных воздействий извне. Турбулентность сегодня – не исключение, не дисфункция, а новый постоянный фактор внешней и внутренней среды государственного управления.

Если турбулентность, сочетаемая с неопределенностью, – неизбежный элемент среды, то типичная тема ее преодоления преобразуется в задачу выстраивания механизмов управления ею (Trondal, 2023, p. 202). Это означает, что ключевая цель заключается не в снижении вероятности возникновения турбулентности, и не в отражении возникающих шоков, а в приспособлении к новым условиям и развитию, т.е. в выстраивании постоянной готовности действовать в турбулентной среде посредством изменения дизайна институтов и существующих практик (Ticlău, Andrianu, Hinteа, 2020).

Отсюда возникает вопрос о способностях системы государственного управления обеспечить баланс адаптации с развитием и инновациями, что на концептуальном уровне представляется следующим образом: каковы возможности известных моделей государственного управления создавать необходимые механизмы устойчивости в условиях постоянно воспроизводимой турбулентности?

2. Возможности существующих моделей государственного управления справляться с турбулентностью

Бюрократическая модель ориентирована на устранение турбулентности, поскольку последняя ломает функциональную стройность системы управления, когда чиновники пасуют в непредвиденных кризисных ситуациях. Опыт показывает, что бюрократия успешно справляется с рутинными проблемами, используя специализированные деловые процессы и мотивационные механизмы, но оказывается слабо пригодной для решения инновационных задач в рамках антикризисного управления. Неопределенность, сопутствующая турбулентно-

сти, блокирует коммуникационные каналы систем принятия решений, а также межорганизационного взаимодействия. Требуемая оперативность и гибкость не являются привычными качествами бюрократических структур (Stark, 2014, p. 692).

Другая модель, *новое государственное управление*, как теоретическое обоснование антибюрократических реформ, направлена на маркетизацию общественного сектора путем приватизации, контрактирования и акцента на конкурентные основы предоставления услуг. Однако типичная для нового государственного управления автономизация не могла дать необходимой координации между менеджерами государственных, частных и общественных организаций. Тем самым, сервисное государство функционально на уровне микроуправления, но дает существенные сбои при попытках построить устойчивую к дисфункциям макросистему, способную найти баланс между стабильностью и развитием, мобилизуя при необходимости общественные ресурсы для ответа на шоковые вызовы среды.

Следующая, *сетевая*, модель государственного управления была ответом на критику предшествующей и рассматривалась как ограничение мобилизации ресурсов из-за включения в процесс принятия управленческих решений не только интересов, но и ценностей публичного управления. Подобно менеджериству, цель сетевой модели – создавать децентрализованные островки стабильности в ситуативно нестабильной среде. Эта цель достигается путем вовлечения ключевых заинтересованных сторон в сетевое управление, с помощью которого автономные акторы находят способы конструктивно преодолевать свои разногласия и согласовывать пути решения конкретных проблем на основе диалоговой и безбарьерной коммуникации с учетом господствующих ценностей, включая справедливость и внешнюю подотчетность. Возникающий баланс интересов и ценностей не максимизирует эффективности и производительности, предусматривая удовлетворительные (консенсусные) управленческие решения для всех участников сети. В итоге согласование означает признание сотрудничества и гибкости как базовых инструментов совместного принятия сетевых решений, что позволяет воспринимать турбулентность в качестве ключевой проблемы управления, однако рассматривать ее в значительной степени как вопрос ситуационной сложности.

По сравнению с бюрократической моделью сетевое управление заменяет организационную изоляцию *горизонтальным межорганизационным сотрудничеством*, основанным на доверии и взаимной зависимости ресурсов. Управление сетью отдает приоритет *легитимности конечных решений*, которая

преобладает над нормативной чистотой процесса их принятия. В данном контексте решение общественных (общенациональных и локальных) проблем первично, а выполнение предписанных административных процедур и правил – вторично.

Вместе с тем сети, как и предшествующие модели, сталкиваются с неудачами, происходящими из-за сбоев в процессе согласования интересов и ценностей. Деловые и политические сети могут иметь высокие транзакционные издержки, а присутствующая сетям управления взаимная зависимость повышает риск дисфункций. Сети управления могут сбиться из-за необходимости управлять противоречивыми требованиями, пытаясь сочетать единство и разнообразие. Одновременно полиструктурность сетей актуализирует проблемы скорости принятия решений.

Итак, если слабость бюрократической модели – в абсолютизации порядка и стабильности, а новое государственное управление обостряет проблемы автономности и координации, то сетевая модель сталкивается с вопросами, вытекающими из ее очень высокой гибкости и разнообразия видов горизонтального взаимодействия, поскольку последнее предполагает наличие готовности включенных в процесс акторов к коммуникационной активности и способностей к компромиссам. По мере того как турбулентность становится все более эндемичной, ценности стабильности, автономности и гибкости, не включенные в ткань системных управленческих действий, не позволяют обеспечить адекватной новым условиям функциональной устойчивости и инновационного развития (Ansell, Trondal, 2017). Ключевым свойством, связывающим стабильность с изменениями в условиях турбулентности и неопределенности, является *робастность* (robustness).

3. Робастность как свойство государственного управления

Робастность указывает на способность сохранять основные системные функции (стабильность) посредством непрерывных преобразований (изменений), которые поддерживаются конкретным институциональным дизайном (устойчивостью). Следовательно, робастность формирует способности системы не только защищаться, но и развиваться в ответ на шоковые воздействия, чтобы сохранить некоторые из своих ключевых функций новыми и, возможно, более совершенными способами. Концепция робастности, которая подчеркивает необходимость гибкой адаптации перед лицом турбулентности, оформилась в ряде исследований корпоративного и государственного управления

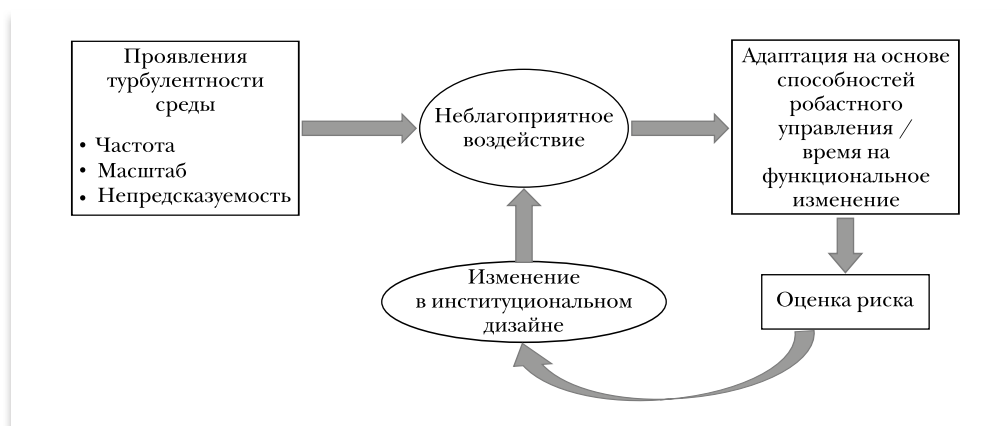
(Anderies et al., 2013; Алексеев, Фрейдина, Тропин, 2018; Ansell, Sørensen, Torfing, 2023).

Применительно к государственному управлению *робастность* 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, p. 91). Для робастного управления важно добиться последовательности и согласованности различных составных частей государственной политики, включая выбор стратегий на различных уровнях общности государственного управления, а также обеспечить каналы обратной связи и способы коррекции принимаемых решений (Howlett, 2019, p. 29). При этом в робастном управлении используются практики из различных моделей, прагматический выбор (бриколаж) которых осуществляется по критерию обратной связи, обеспечивающей самокоррекцию. В результате работников государственных органов относят к бриколажерам, ситуативно использующим различные доступные средства управления в новых и быстро меняющихся сочетаниях (Carstensen, Sørensen, Torfing, 2023).

Ключевое свойство робастной системы – адаптивность. Адаптация относится к системной способности достигать конкретных целей и поддерживать конкретные функции гибкими способами, отражающими изменения внешней и внутренней среды (см. рисунок).

Если рассмотреть систему государственного управления с позиций ее структуры и процесса, а адаптивность представить как критерий оценки способностей робастного управления, то последние определяют потенциал устойчивости институционального дизайна (Lægreid, Rykkja, 2019, p. 2). На взгляд автора, этот потенциал включает способность заинтересованных сторон сотрудничать в процессе принятия решений, способность обучаться и импровизировать (посредством выстраивания системы мотивации), способность осуществлять стратегическое планирование и способность содействовать изменениям. Одновременно, следует иметь в виду возможные *институциональные ловушки*, которые могут сопровождать процессы формирования и реализации данных способностей. В таблице приведены примеры институциональных ловушек, которые могут порождать внутреннюю турбулентность или препятствовать адаптивности государственного управления, что накладывается на действия экзогенных факторов.

Развитие способности заинтересованных сторон сотрудничать в процессе принятия решений



Рисунок

Адаптация системы управления к турбулентности

Таблица

Структура робастности государственного управления и возможные ловушки в процессе его функционирования и развития

Система государственного управления	Робастность и ее компоненты	Институциональные ловушки
Структура системы	Способность заинтересованных сторон сотрудничать в процессе принятия решений	Перевод формальных отношений в неформальные практики
	Способность обучаться и импровизировать посредством выстраивания системы мотивации	Ловушка ориентации на внутреннюю подотчетность
Процесс развития системы	Способность осуществлять стратегическое планирование	Ловушка административной координации
	Способность содействовать изменениям	Ловушка формальной оценки результатов

Источник: составлено автором.

помогает создавать сети, в которых объединяются разнообразные знания, компетенции и ресурсы, что повышает уровень включенности экспертов и заинтересованных сторон в согласованную деятельность, помогающую предотвращать различные виды потрясений и устранять их последствия. Однако устойчивость теневых механизмов, отражающих клановость и распространение клиентарных связей, ограничивает базовые принципы деловой сети – доверие к партнеру и готовность обмениваться ресурсами. Переплетение формальных институтов с неформальными практиками переходит в самовоспроизводящееся равновесие, что приводит к стабилизации сетевой патрон-клиентной модели, не имеющей потенциала развиваться.

Способность обучаться и импровизировать посредством выстраивания системы мотивации помо-

гает создавать государственную администрацию, которая будет ориентирована на выполнение функциональных обязанностей – несмотря на препятствия. Перед кадровой политикой стоит задача выстраивать механизмы стимулирования инициатив и обеспечивать самоорганизацию, включающую импровизацию, выходящую за рамки регламентов и стандартов. Противостоит формированию данной способности контрольно-надзорная перегрузка системы управления, ориентированная на точность процедур и исполнительность, а не на инициативу и компетентность.

Способность осуществлять стратегическое планирование положительно влияет на устойчивость экономического и социального развития. Хорошо продуманная стратегия и пилотные проекты, проводимые для проверки предположений, связанных с результативностью деятельности, могут помочь

создать работающую систему сценарного планирования и обратную связь, позволяющую корректировать первоначальные планы. Данный элемент системы способностей робастного управления может столкнуться с ловушкой административной координации, когда происходит подмена политической координации административной (см. таблицу). Это означает, что процесс формирования стратегии, ориентированный на выделение и обоснование приоритетов, подменяется административным процессом, ориентированным на планирование текущих мероприятий и организационных изменений.

Способность содействовать изменениям помогает появлению государственной администрации, которая будет нацелена на формирование компетенций, необходимых для использования новых технологий. Это дает импульс государственным институтам соответствовать технологическому развитию, улучшать и облегчать отношения между государственной администрацией и ее гражданами, поддерживать процесс функционирования и непрерывное предоставление государственных услуг во время кризиса. Встраивание данной способности в систему государственного управления посредством расширения проектного подхода может столкнуться с ловушкой формализации оценки результатов, когда она превращается в создание отчетов без реального влияния на принятие управленческих решений.

4. Выводы

Основываясь на вышеизложенном, полагаем, что системы государственного управления должны измениться, чтобы стать робастными для сохранения функциональности перед лицом турбулентности (стабильность требует изменений). Однако для этого необходима инфраструктура поддержки и генерализации изменений (изменения требуют стабильности). Модель робастного управления рассматривает гибридные формы управления как жизнеспособные, однако предполагает, что известные модели требуют пересмотра в соответствии с данным подходом к соотношению стабильности и изменений. Робастная модель управления сосредоточивается на том, как изменения обеспечивают стабильность, а стабильность взаимно способствует изменениям. Быть робастным означает иметь возможность продолжать обеспечивать необходимые функциональные потребности перед лицом переменных, непоследовательных или непредсказуемых событий и требований.

ЛИТЕРАТУРА/REFERENCES

- Алексеев М.А., Фрейдина Е.В., Тропин А.А.** (2018). Понятийный каркас и модель механизма робастного управления экономическими системами // *Вопросы управления*. № 6. С. 72–83. [**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. *Management Issues*, 6, 72–83 (in Russian)].
- Anderies J.M., Folke C., Walker B., Ostrom E.** (2013). Aligning key concepts for global change policy: Robustness, resilience, and sustainability. *Ecology and Society*, 18 (2), 8.
- Ansell Ch., Sørensen E., Torfing J.** (2023). Public administration and politics meet turbulence: The Search for robust governance responses. *Public Administration*, 1.1 (1), 3–22.
- Ansell Ch., Trondal J.** (2017). Governing turbulence: An organizational-institutional agenda. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1 (1), 43–57.
- 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*, 101 (1), 90–105.
- Carstensen M., Sørensen E., Torfing J.** (2023). Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times. *Public Administration*, 101 (1), 36–52.
- Howlett M.** (2019). Procedural policy tools and the temporal dimensions of policy design. *International Review of Public Policy*, 1 (1), 27–45.
- Lægred P., Rykkja L.H.** (2019). Governing and organizing for crisis management and civil protection: Advancing an important but neglected research field. *International Public Management Review*, 169 (2), 1–6.
- Stark A.** (2014). Bureaucratic values and resilience: An exploration of crisis management adaptation. *Public Administration*, 92 (3), 692.
- Ticlău T., Andrianu B., Hintea C.** (2020). Adaptive and turbulent governance. Ways of governing that foster resilience. The case of the Covid-19 Pandemic. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 167–182.
- Trondal J.** (2023). “Let’s organize”: The organizational basis for stable public governance. *Public Administration*, 101, 201–220.

Поступила в редакцию 15.11.2023

Received 15.11.2023

G.L. Kupryashin

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

On the public governance robustness in turbulent times

Abstract. Theoretical reflection on turbulence faces the problem of conceptualizing the relationship between stability and changes within the framework of existing models of governance. The article shows that this relationship characterizes the capacities of these models to cope with the negative consequences of shocks. All the models discussed in this article approach turbulence as a situational complexity within a limited time frame, and the control tools typical of these models are able to overcome the dysfunctions caused by turbulence and ensure stability and order. At the same time, the latter are not considered as conditions for development, and the fight against dysfunctions does not go beyond a reaction to specific unfavorable factors with a focus on returning to the initial state. The author contrasts these characteristics of the existing systems of governance with the fourth emerging model, robust governance, highlighting the structural and dynamic capacities of this model, showing the institutional traps that impede their formation. The article provides examples of institutional traps that can generate internal turbulence of governance, superimposed on the actions (consequences) of exogenous factors. It is argued that the stability of a robust system implies adjustments of functions as the outcomes of the influence of turbulence, as well as changes are innovations that use the possibilities of turbulence to transform existing governance.

Keywords: *turbulence, adaptation, robustness, robust public governance, institutional traps.*

JEL Classification: H11, H12.

For reference: **Kupryashin G.L.** (2023). On the public governance robustness in turbulent times. *Journal of the New Economic Association*, 4 (61), 236–241 (in Russian).

DOI: 10.31737/22212264_2023_4_236-241

EDN: KFSOP