



I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 354:004

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-367-384

КЛАССИЧЕСКИЕ И ЦИФРОВЫЕ ПОДХОДЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСА

Ю. В. ИРХИН

Российский государственный гуманитарный университет, г. Москва, Россия
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия

Для цитирования:

Ирхин Ю. В. Классические и цифровые подходы в государственном управлении в условиях пандемии коронавируса // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 3. С. 367–384. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-367-384.

Введение: сегодня возрастает значение цифровой ориентированности экономики, планирования и управления в целом, его социальной направленности и ответственности. Цифровые технологии призваны сыграть существенную роль в становлении современного общества, его управлении, разворачивающейся индустриально-технологической революции, снятии критических пределов социального неравенства. Становится очевидным, что экономические лидеры будущего – лидеры цифровые, технологические. Важно понимать, сами по себе цифровые технологии в целом и цифровые платформы в частности могут по-разному, с различной экономической и социальной эффективностью использоваться в тех или иных управленческих моделях, государственных политиках.

Цель: анализ потенциала и трансформаций классических и цифровых подходов в государственном управлении в условиях современного мирового пандемического и структурного кризиса.

Методы: компаративистский анализ; неоинституциональные, сетевые, коммуникативные, культурологические и ценностные подходы в изучении государственно-управленческих парадигм; моделирование.

Результаты: в ходе исследования были проанализированы новые тенденции в трансформации классических и цифровых подходов в государственном управлении. Практически все традиционные подходы в государственном управлении актуализируют широкое использование цифровых технологий. Показано, что целенаправленное использование российским государством современных цифровых технологий (порталы gosuslugi.ru, mos.ru и др.), политика целенаправленной поддержки промышленности и соответствующих социальных групп и слоев в значительной степени способствовали противодействию негативным последствиям пандемического кризиса 2020 года.

Выводы: цифровые технологии и платформы, при их рациональном использовании, на практике дают возможность реальной оптимизации управленческих процессов. Наиболее эффективным в условиях борьбы с последствиями мирового пандемического и структурного кризиса является применение цифровых технологий в парадигме постнеокейнсианских подходов, предполагающих повышение регулирующей роли государства, его постоянную и по сути мгновенную обратную связь с остальными субъектами и объектами управления, соответствующую социальную политику. Опыт ряда стран, в которых государственная поддержка экономики была недостаточно эффективной, а также наблюдалась разобщенность общества, показал, что при таких параметрах быстро преодолеть негативные экономические последствия пандемического и структурного кризиса не получится.

Ключевые слова: государственное управление; цифровые подходы в государственном управлении; пандемия коронавируса; постнеокейнсианство

ВВЕДЕНИЕ

Новая постиндустриальная волна, связанная с ней цифровая парадигма и логика общественного развития ставят перед нами вопросы, решение которых требует выработки инновационных подходов. Возрастающее значение в изменяющемся и усложняющемся мире отводится эффективному использованию цифровых технологий в политическом, государственном, бизнес-управлении (Бодрунов, 2016; Бодрунов, 2019).

Резкое ускорение вычислительных мощностей означает, что инновации не только ускоряются, но и проникают в новые сектора и приводят к массовым изменениям в системах, включая правительственные. На Всемирном экономическом форуме в Давосе был представлен список ключевых технологий четвертой промышленной революции, в который вошли новые вычислительные мощности обработки, доставки и хранения данных, аналитика больших данных, телемедицина, Интернет вещей, технологии распределенного реестра (блокчейн), искусственный интеллект и др. Эти технологии уникальны по сочетанию их масштабности и охвата, взаимосвязанности и скорости адаптации. Темп происходящих изменений носит экспоненциальный характер, то есть открытый, цифровой, глобальный, стремительно ускоряющийся, в отличие от существовавшего до него линейного – закрытого, аналогового и локального. Речь идет о новой экономике и управлении (Бодрунов и Гэлбрейт, 2017). Будущий цифровой мир на уровне национальных государств, безусловно, ставит проблемы формирования как его лидеров, так и аутсайдеров, технологий для человека и/или над человеком.

Вызовы цифровой революции и соответствующие новые требования к уровню и качеству государственного управления, государственно-управленческих решений предполагают осуществление целого комплекса мер в этих направлениях.

Особую роль цифровые подходы призваны сыграть в условиях необходимости преодоления последствий современного мирового пандемического экономического кризиса.

На наш взгляд, следует изучать и учитывать амбивалентные эффекты и ценности основных (доцифровых) управленческих моделей, позитивные и негативные качества которых будут в той или иной степени имманентно воспроизводиться (и/или сниматься) в современных цифровых подходах к управлению.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

В основе методологии исследования лежит сравнительный анализ различных подходов в государственном управлении с учетом использования цифровых технологий, а также кейнсианских методик и практик. Анализируются и сравниваются потенциал и генезис классических моделей государственного управления и их перспективы (Сморгунов, 2012; Сморгунов и Шерстобитов, 2014). К таковым в рамках данного исследования относим следующие модели: административная (эффективная бюрократия), новый государственный менеджмент, публичное управление, включающее сетевые подходы. Мы обращаем внимание на их потенциал и особенности в соответствующих государствах и политических режимах. В идеале, речь может идти не об одном оптимальном подходе, а скорее о разумном их синтезе, при соответствующих доминантах (Carver and Turkmen, 2017).

Цифровые технологии задействованы сейчас практически во всех государственно-управленческих практиках (Ильичева и Комаровский, 2018, с. 38–40). Особо можно выделить «парадигму цифрового правительства» (Петров и др., 2018; Савин и др., 2015). В данной статье цифровые подходы рассматриваются в узком смысле, как использование цифровых платформ.

В условиях мирового экономического кризиса при реализации любого управленческого подхода возрастает роль государственного регулирования. Существующие практики государственного управления, в силу объективной необходимости и учета исторического опыта преодоления кризисов, начинают опосредоваться некейнсианскими подходами. Как заключил З. Д. Картер, на некоторое время многие управленцы в той или иной мере «становятся кейнсианцами» (Carter, 2020, p. 72).

Принципы кейнсианства, как известно, включают:

- ведущую роль государственного, «умного» регулирования экономики и соответствующих сфер общества;
- учет инфляции;
- мониторинг безработицы;
- контроль процентной ставки, спроса-предложения;
- целенаправленное формирование эффективного спроса;
- учет темпов развития/падения экономики (доходов и сбережений), ожиданий рынка;
- понимание значения качества институтов и др. (Кейнс, 2007).

В разных кейнсианских подходах делаются различные акценты на указанные выше принципы.

Кейнсианскую мысль о необходимом и умном повышении роли государства в условиях кризисного и посткризисного развития подчеркивает известный американский исследователь Н. Талеб (Талеб, 2015; Талеб, 2020): «Мы нуждаемся в государстве, чтобы оно обеспечивало главную ценность – безопасность людей. В период пандемии государство должно брать на себя управление всеми мерами, которые позволят добиться этой цели» (Талеб, 2020, с. 45).

Мы полагаем, что, учитывая характер беспрецедентных по масштабу мер поддержки экономики и общества, предпринятых государствами в период

пандемии коронавирусной инфекции, а также широкого использования цифровых технологий, можно говорить о новом этапе кейнсианства как учения, обозначив его как постнеокейнсианство.

В подобной ситуации на первый план среди антикризисных мер выдвигаются программы поддержки доходов населения и одной из главных становится концепция безусловного базового дохода, нисходящая к идеям Т. Мора, Т. Пейна и общей логике Дж. Кейнса об эффективном спросе.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Сравнительный анализ генезиса классических моделей государственного управления

Одним из классических подходов к государственному управлению исповедует административная школа, точно определяющая функции каждой должностной категории в алгоритме: предвидение, организация, распорядительство, координация и контроль. Неоадминистративная модель акцентирует внимание на профессиональных и лидерских качествах управленческих кадров, использовании новейших информационных технологий, централизованной (подчас частично авторитарной), но эффективной системе принятия управленческих решений, умном взаимодействии государства с бизнесом при решающей роли первого, умении работать в национальной и международной конкурентной рыночной среде и на разумной передаче части полномочий на нижние уровни власти (Вильсон, 2003).

Опыт эффективного использования неоадминистративной модели в условиях авторитаризма, в частности, демонстрируют государства Дальнего Востока (Morse, 2012). Так, эффективное противодействие угрозам всемирного пандемического кризиса оказала Китайская Народная Республика, сумевшая добиться концентрации усилий всего общества под единым государственно-политическим руководством и при его взаимодействии с бизнесом. Падение ВВП Китая остановилось уже во втором квартале 2020 года, и по годовичному итогу экономика страны, очевидно, окажется в плюсе (по прогнозам – 1 %). Для сравнения: падение всего мирового ВВП прогнозируется Всемирным банком и Международным валютным фондом на 4,9 %, стран ЕС и США – на 8–12 %, России – на 6,6 %¹. В США объем экономики во втором квартале 2020 года сократился почти на треть, что потребовало резкого вливания нескольких триллионов долларов в банковский и иные сектора. Соответственно, последовали предупреждения со стороны Федеральной резервной системы (ФРС) о возможном росте инфляции до 4 % к концу года.

Другой управленческий подход – новый государственный менеджмент (new public management) – фокусирует внимание на вопросах эффективности и результативности деятельности органов государственной власти, полез-

¹ Едовина Т. Меньше скорость, больше ямы. МВФ усугубил оценки падения и сроков восстановления мировой экономики [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 2020. 25 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4391010> (дата обращения: 16.07.2020).

ности ее результатов для граждан. Этот подход потребовал разработки ряда программ преобразования политико-административных отношений, государственной службы, формирования «электронного правительства», подбора и подготовки кадров стратегического менеджмента и др. Переход к модели *new public management* способствовал стабилизации управления, снизил государственные расходы. Его проблемной стороной являются: спорный учет услуг и достижений через систему индексов и монетизацию общественных благ, недооценка значимости вопросов социальной справедливости, увеличение имущественного разрыва в доходах различных слоев общества, упрочение позиций части бюрократии, в ряде случаев – негативный эффект частной монополии (Osborne and Gaebler, 1993). Так, опыт борьбы с пандемией в США и некоторых европейских странах, что распространенные там частные клиники просто не справлялись с нагрузкой. В тех странах, где государство шире использовало административные методы, цифровые подходы и развитую общественную систему здравоохранения, результаты оказались лучше.

Следующим управленческим подходом стало достойное управление (*good governance*). В его рамках делается ставка на расширение государственного присутствия в экономике и обществе в целом, решение социальных проблем, повышение степени общественного участия в управлении. Специфика *good governance* проявляется в признании значимости институционального контекста того государства, в котором этот подход реализуется, стремлении преодолеть «иллюзию глобальной конвергенции» нового государственного менеджмента, которая привела к негативным результатам в ряде развивающихся государств. Достойное управление было разработано в структурах Всемирного банка и ООН и ориентировано в основном на развивающиеся страны, но его потенциал противоречил валютной политике Международного валютного фонда и был слабо использован. В отличие от нового государственного менеджмента, в этом управленческом подходе государству свойственна большая степень присутствия. И если первый рассматривает государство только в качестве «навигатора» политического процесса, то достойное управление отводит ему роль ведущего и полноправного партнера и участника принятия и реализации управленческих решений.

Дальнейшим развитием управленческих подходов стала идея публичного (объединенного) управления (*public governance*) как процессуального руководства со стороны государства всеми акторами управленческого процесса. В соответствии с принципом “*from government to governance*” («от правления к управлению как процессу») государство, бизнес и организации гражданского общества должны участвовать в координации властных и иных управленческих полномочий. Существенное значение при этом уделяется актуализации сетевых подходов и менеджмента публичных ценностей (Rhodes and Tiernan, 2014).

Общий смысл концепции “*public governance*” состоит в том, что государственное управление в современных условиях утрачивает прежнюю жесткость, детализацию и регламентированность; оно базируется не только на вертикальных, но и на горизонтальных связях между правительственными органами, бизнесом, ассоциациями гражданского общества. Публичное управление перспективно при использовании сетевых структур, технологий

электронного правительства. В нем управление рассматривается как совокупность управленческих процессов с элементами обратной связи по линии: государство – бизнес – гражданское общество. В то же время данный подход на практике оказался сложным для реализации в части обеспечения эффективного взаимодействия указанных трех институтов и слабой подготовки необходимых управленческих кадров.

Публичное управление отличается как от классического администрирования, когда источником политических решений выступает исключительно политическое руководство, так и от чисто рыночного подхода, при котором каждый участник пытается максимизировать свою прибыль. Реализуясь посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, public governance потенциально способен эффективнее удовлетворять общественные потребности. Понятно, что такая система может институционализироваться лишь при взаимном доверии всех заинтересованных сторон, их соответствующей квалификации и др.

В последнее десятилетие в государственном управлении стали распространяться сетевые подходы, которые дополняют публичное управление. На смену иерархическим структурам бюрократии приходят сетевые структуры, опирающиеся на договорные отношения. Политическая сеть в управлении «есть система государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на базе ресурсной зависимости в целях достижения согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя при этом формальные и неформальные подходы» (Сморгунов, 2001, с. 108). Такую сеть составляют разнообразные государственные, частные, общественные организации и учреждения, которые имеют некоторый общий интерес. Различные сети по-разному взаимодействуют между собой и государственными организациями.

При этом базирующийся на принципах ресурсной коммуникации управленческий подход предполагает кооперативный характер принятия решений, когда составной частью интереса каждого действующего агента является интерес контрагента. То есть сетевое решение представляет собой синтез активности и ответственности партнеров, а не просто ролевых действий сторон, наделенных особыми полномочиями. Однако подчас сетевое политическое управление или взаимодействие подменяется обычной сетевой коммуникацией; сети есть, но они существуют лишь для обсуждения общих проблем.

Принципы и роль цифровой парадигмы в трансформации процессов государственного управления

Переход к обществу, основанному на знаниях и коммуникативных процессах, требует повышения роли когнитивных компонентов, смыслов, идей, ценностей, инновационных проектов в государственном управлении. Одними из таких ярко выраженных когнитивных и коммуникационных трендов выступают «электронное правительство», «электронная демократия», «электронный бизнес», их взаимодействие в системе «открытого правительства» (Lathrop and Ruma, 2019).

В современных условиях большое значение приобретают высокотехнологическая (цифровая) ориентированность среднесрочного и долгосрочного планирования и государственного управления в целом, социальная направленность политики. Цифровое управление выступает как технологически и когнитивно более сложный управленческий подход по сравнению с электронным, который имел и имеет ряд известных ограничений. Цифровой подход содержит в себе, с одной стороны, потенциал в части преодоления ряда классических управленческих болезней, но с другой – предпосылки усугубления технократическо-бюрократических управленческих недостатков, подчинения граждан воле цифровых стандартов.

Выделим ряд инновационных цифровых технологий, актуальность которых возрастает для системы государственного управления. Среди них:

1) необходимость дальнейшего развития и совершенствования современной, широко распространенной, повсеместно доступной и стабильно действующей сети Интернет как единой информационно-технологической основы управленческих процессов;

2) становление и последовательный генезис, совершенствование цифровой платформы (платформ) взаимодействия государственных служащих, бизнеса и граждан;

3) совершенствование технологий больших данных, выступающих необходимой предпосылкой для развития управления, основанного на цифровой информации, увеличение скорости передачи цифровых данных по сети Интернет, а также объема информации на инновационных носителях с использованием технологии 5G и 6G-сетей²;

4) дальнейшее развитие нейросетей (искусственного интеллекта), являющихся инструментом работы с большими данными, а также квантовых коммуникаций (квантовых сетей);

5) повсеместное распространение Интернета вещей как способа накопления данных, расширения и углубления информационно-управленческого пространства, взаимодействия человека и искусственной среды;

6) становление системы распределенного реестра (блокчейна) как одной из перспективных технологий для государственного и бизнес-сектора (Петров и др., 2018).

В русле цифрового управления следует говорить о массовой подготовке кадров, умеющих работать в дистанционном, платформенном режиме. У Интернет-пользователей и управленцев должен развиваться «цифровой менталитет»: принятие и умение работать с цифровой (AR-дополненной, VR-виртуальной и MR-смешанной) реальностью. Важным становится увеличение числа управленцев, владеющих продвинутыми цифровыми навыками, предиктивным анализом и др.

Быстро реализовать широкую и глубокую цифровую трансформацию государства и общества достаточно сложно в силу технологических, управленческих, финансовых, ментальных и иных причин (Томин, 2019). Оче-

² Известный американский предприниматель И. Маск планирует в 2021 году вывести одной ракетой в космос 72 мини-спутника для массовой поддержки технологий 5G, а Google получил разрешение правительства США запустить в космос 3 тыс. спутников до 2026 года.

видны трудности на пути реализации подхода «государство как цифровая платформа»: длительная разработка нормативных правовых актов и отсутствие необходимых компетенций у управленцев; естественное сопротивление ряда традиционных структур управления, если не учитывается их специфика и не проводится соответствующая переподготовка кадров; недостаточный уровень финансирования и внимания руководящих органов власти; недостаток опыта в построении подобного рода платформ и необходимых теоретико-методологических и методических разработок; определенная инертность части населения, которое слабо разбирается в современных информационных технологиях; недостаточное количество и качество данных в существующих хранилищах («все, что может быть оцифровано, должно быть оцифровано»); острые проблемы компьютерной, цифровой безопасности и др. (Trent and Stein, 2012).

Творческое и социально ответственное обучение цифровым подходам и их использование могут в значительной мере способствовать повышению качества современных государственно-управленческих решений и процессов (Kneuer and Milner, 2019). Сегодня в государственно-управленческих и бизнес-структурах цифровые платформы стали привычными коммуникативными площадками для проведения видеоконференций. С декабря 2019 по апрель 2020 года число пользователей Zoom выросло с 10 до 300 млн в день³. Управление дополняется VR-технологиями для обучения персонала и проведения тренингов. В мире бизнеса существуют десятки типов цифровых платформ, которые позволяют работать с командой в виртуальной реальности, и каждая решает свой тип задач: переговоры, воркшопы, конференции, нетворкинг, тимбилдинг, взаимодействие с 3D-объектами. Большие данные и искусственный интеллект трансформируют систему образования, здравоохранения, занятости, характер финансового посредничества, услуг, общественную жизнь в целом.

Новым направлением развития информационной экономики и управления выступают глобальные платформенные компании. Их характерная черта – огромные объемы инвестиций и информации, контроль над базами данных сотен миллионов граждан по всему миру. Одним из основных источников дохода для большинства таких компаний является монетизация данных. Данные используются для привлечения рекламы непосредственно на платформы (Google, Facebook) или продаются другим компаниям. На рынок поступают все новые и новые продукты, способные извлекать данные из повседневной жизни индивидов («умные часы», медицинские гаджеты, «умные колонки», «умный автомобиль», «умный дом», современный робот и т.д.).

Широкое использование цифровых платформ становится важнейшим фактором коммерческого успеха. Сегодня крупнейшие по капитализации корпорации составляют преимущественно цифровые компании США (Amazon, Apple, Alphabet (владеет Google), Facebook, Microsoft, Netflix, eBay, PayPal) и КНР (Alibaba, Tencent, Baidu, Xiaomi, Didi Chuxing). Объем их капи-

³ Федуненко Е. Число пользователей Zoom превысило 300 млн в день [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 2020. 23 апр. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4328903> (дата обращения: 10.07.2020).

тализации (по нисходящей – от Amazon) составляет от 1 трлн до 50 млрд долл. Это результат умения концентрировать доступ к информации о глобальных интераудиториях и сетях пользователей, ее эффективно использовать (Срничек, 2019). Цифровые гиганты стали монополистами по предоставлению доступа к информации, что искажает функционирование рынка, ведет к монополистическим злоупотреблениям. В этой сфере ведется ожесточенная, в том числе и межгосударственная борьба, особенно между глобальными цифровыми кампаниями США и КНР. В этом контексте в переосмыслении нуждается антимонопольная политика в информационной сфере.

Алгоритмизация процесса принятия решений в различных сферах создает ситуацию непрозрачности и неподконтрольности действий государственных или рыночных акторов для гражданина, поскольку алгоритмические системы – это пресловутые «черные ящики», которые не всегда показывают то, как они получили результат. Постоянные утечки персональных данных миллионов пользователей, их передачи спецслужбам стали острейшей проблемой информационной и общественной безопасности.

Лауреат Нобелевской премии Ж. Тироль, выступая на Московском международном экономическом форуме, отметил: «Очень скоро большие данные и искусственный интеллект в корне преобразят нашу систему образования, здравоохранения, занятости, характер финансового посредничества, потребительские товары и услуги, политическую жизнь и многое другое. Все эти изменения могут оказаться к лучшему, а могут – и к худшему. В последнее время мы все чаще видим проявления разочарования и недовольства. В английском языке придумали даже специальный термин для обозначения этого феномена – techlash, от слов “technology” («технологии») и “backlash” («недовольство»). Все больше людей сегодня перестают доверять ведущим IT-компаниям и выражают озабоченность по поводу того, как те злоупотребляют своим положением на рынке и доступом к пользовательским данным. Не могут не беспокоить нас и угрозы для демократии и неприкосновенности личной жизни, возникающие в этой связи со стороны государственных игроков и технологических гигантов. Есть также риски, связанные с угрозой безработицы, и множество других вопросов. Если мы хотим, чтобы технологическая революция оправдала наши ожидания, всем этим волнующим общество вопросам необходимо уделить должное внимание» (Тироль, 2019, с. 114–115).

ОБСУЖДЕНИЕ

В условиях пандемического кризиса многие страны пошли по пути выплаты определенных фиксированных сумм большинству граждан. В некоторых государствах прямая финансовая поддержка имела социально направленный характер. Важно, что большая часть выплат производилась с помощью цифровых технологий. Например, в России услуга по оформлению единовременной выплаты на детей в возрасте от трех до 16 лет в мае 2020 года стала самой популярной с момента запуска Единого портала госуслуг в 2009 году. По данным Минкомсвязи России, в пиковые моменты на портале оформлялось более трех тысяч заявлений на выплаты в минуту, а в среднем этот

показатель составил полторы тысячи в минуту⁴. В условиях введения режима самоизоляции Пенсионный фонд Российской Федерации упростил назначение ряда пенсий и пособий и продлевал выплаты без участия граждан⁵.

Сегодня пользователями портала госуслуг являются более 100 млн граждан Российской Федерации⁶. Это открывает новые возможности для оптимизации государственного управления: от предоставления сведений о результатах теста на новую коронавирусную инфекцию для прибывающих на территорию России из зарубежных стран до организации электронного голосования во время выборов и т.д.

Во многих странах мира были сформированы фонды для преодоления экономического кризиса. В России подготовлен Общенациональный план восстановления экономики страны и доходов граждан, включающий в себя три стадии (адаптации, восстановления, активного роста) и предполагающий выход на рост ВВП на уровне не менее 2,5 % в годовом исчислении, снижение безработицы до уровня не более 5 %⁷. Примерная стоимость финансирования дополнительных антикризисных мероприятий – дополнительные пять трлн руб. (или значительная часть Фонда национального благосостояния).

В условиях пандемии новой коронавирусной инфекции в меньшей степени, по сравнению с кризисом 2008 года, используется политика национализации ключевых корпораций и банков. Однако и она имеет место. Например, правительство ФРГ одобрило предоставление авиаконцерну «Lufthansa» пакета финансовой помощи объемом до 9 млрд евро, благодаря чему государственный Фонд экономической стабильности (WSF) получит 20 %-ную долю в компании⁸.

Особую роль во время локдауна стали играть информационные корпорации, технологии «цифрового правительства», дистанционная работа и т.п. Достаточно сказать, что кризис практически не затронул информационные производства, транснациональные компании, предприятия и учебные заведения, эффективно использующие цифровые платформы. С 2005 года численность людей, постоянно работающих из дома, в мире выросла на 173 %⁹,

⁴ *Запрос* на детские выплаты стал самым популярным за всю историю портала госуслуг [Электронный ресурс] // Интерфакс. 2020. 14 мая. URL: <https://www.interfax.ru/russia/708589> (дата обращения: 21.06.2020).

⁵ *Пенсионный фонд упростил назначение и продление выплат в условиях эпидемии* [Электронный ресурс] // офиц. сайт Пенсион. фонда Рос. Федерации. 2020. 24 апр. URL: http://www.prf.ru/press_center/~2020/04/24/204348 (дата обращения: 21.06.2020).

⁶ *Портал госуслуг отмечает 10-летний юбилей* [Электронный ресурс] // офиц. сайт ПАО «Ростелеком». 2019. 16 дек. URL: <https://www.company.rt.ru/press/news/d453242/> (дата обращения: 21.06.2020).

⁷ *Власти подготовили трехэтапный план восстановления экономики РФ до 2021 года* [Электронный ресурс] // Интерфакс. 2020. 19 мая. URL: <https://www.interfax.ru/business/709308> (дата обращения: 20.06.2020).

⁸ *Власти ФРГ одобрили пакет помощи Lufthansa объемом 9 млрд евро* [Электронный ресурс] // Интерфакс. 2020. 25 мая. URL: <https://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/70185/> (дата обращения: 20.06.2020).

⁹ *Latest work-at-home/telecommuting/mobile work/remote work statistics* [Электронный ресурс] // Global Workplace Analytics. 2020. 13 марта. URL: <https://globalworkplaceanalytics.com/telecommuting-statistics> (дата обращения: 14.06.2020).

Таблица / Table

Комплексный анализ теоретических подходов в государственном управлении /
Comprehensive analysis of theoretical approaches in public administration

Управленческий подход	Теоретические и методологические основы	Предмет, институты, структуры анализа	Ведущий фокус исследования	Ресурсы, механизмы, образования	Руководящие ценности и принципы
Административный	Политическая наука и государственная политика	Политико-административная система	Политические установки, их выполнение	Иерархия	Умения, навыки бюрократического управления
Новый государственный менеджмент	Теории рационального выбора, организации, менеджмента корпорации	Государственная служба как организация	Менеджмент организационных ресурсов и преобразований	Рынки	Эффективность, компетентность, контроль ресурсов и услуг, рынок
Достойное управление	Теория общественных благ, ценностные теории	Взаимодействие государства с общественными институтами и бизнесом	Производство общественных благ при сохранении ряда недержеральных ценностей	Партнерство государства и общественных институтов	Производство общественных благ, доверие, подотчетность государства общественным структурам
Публичное управление	Неинституционализм, ценностные и сетевые теории	Сетевые и иные взаимодействия политической административной системы	Учет ценностей и смыслов во взаимоотношениях	Сети, политико-административные отношения	Доверие, взаимность, координация
Цифровое управление	Кибернетические системы, искусственный интеллект	Цифровое взаимодействие	Скорость и эффективность передачи, получения и преобразования информации	Цифровая платформа	Внешняя открытость/закрытость информации, информационная компетентность

Источник: составлено автором на основе классификации, представленной в трудах известного австралийского исследователя Р. Родеса (Rhodes, 2015). Автор дополнил таблицу подходом «цифровое управление».

а в 2020 году – двукратно и продолжает увеличиваться быстрыми темпами. В России в период самоизоляции количество сотрудников на удаленной работе выросло в три раза – до 6 млн чел.¹⁰ На дистанционное обучение перешли все вузы и большинство школ страны.

Пандемический кризис, создав огромное количество проблем (падение производства, увеличение безработицы и др.), явился в то же время катализатором структурных реформ. Сейчас зарождаются элементы новой реальности – постреальности – связанные с принципиально новыми технологиями и их противоречивым воздействием на общество. Роль государственного управления в этих условиях состоит в том, чтобы, учитывая наметившиеся тенденции структурных технологических и иных преобразований, направлять и контролировать их совместно со всеми акторами общественного развития в целях как ускорения экономического роста, так и повышения благосостояния граждан.

Итак, в зависимости от характера политического руководства страны, этапа ее развития, стратегических целей, избранных принципов (неолиберальных, неоконсервативных и др.), особенностей управленческой элиты, международной ситуации и др. в государственном управлении используются различные элементы рассмотренных выше подходов, учитываются их особенности на различных уровнях управления (Lachapelle and Onate, 2018). В качестве базисных обычно выступают новый государственный менеджмент и публичное управление, при использовании элементов других теоретических подходов и все активнее – на основе технологий и принципов «цифрового государства». В новых постиндустриальных странах Востока распространены также неoadминистративные подходы.

Ниже приведена сводная таблица, отображающая результаты анализа основных теоретических подходов в государственном управлении (см. табл.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренные выше подходы к пониманию государственного управления полезны для анализа и разработки государственной политики будущего. При этом целесообразно исходить из их комплексного восприятия и осмысления, а также соответствующей акцентировки подходов в зависимости от конкретных условий и задач исследования (Irhin, 2011). Необходим сдвиг исследовательского интереса с формального анализа государственных институтов на изучение объективных факторов эффективности управления и управляемости. Только умелое использование сильных сторон теоретических подходов: административного (эффективная бюрократия), нового государственного менеджмента (включая неолиберальную модель с акцентом на рынки, контракты и аутсорсинг), публичного управления (с контролем

¹⁰ В период нерабочих дней до 6 млн трудоустроенных россиян работали удаленно [Электронный ресурс] // офиц. сайт Минтруда России. 2020. 25 июня. URL: <https://mintrud.gov.ru/employment/61> (дата обращения: 27.06.2020).

за финансовыми рынками, поддержкой национального производства, ориентацией на подлинно публичные ценности, противодействия санкциям, повышения национального потребительского спроса и др.) может дать синергетический эффект и способствовать совершенствованию системы государственного управления. В условиях пандемического кризиса принципиально важным является рациональное использование современных кейнсианских методов, опосредованных цифровыми технологиями и ответственной, лидерской социально-экономической государственной политикой.

При этом важно избегать конфликта конкурирующих подходов, правильно их компилировать, творчески применяя к особым условиям конкретного государства, добиваясь его успешного развития. Оптимальный управленческий вариант: комплексное использование лучших достижений современных подходов и соответствующего национального управленческого опыта; широкое применение современных информационных, цифровых технологий с акцентом на развитие человеческого потенциала.

Не исключено, что проводимые ныне необходимые цифровые и особенно посткейнсианские преобразования могут иметь в известной степени временный характер, не меняющий принципы администрирования.

Библиографический список

Бодрунов С. Д. Грядущее. Новое индустриальное общество: перезагрузка. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Ин-т нового индустр. развития им. С. Ю. Витте, 2016. 328 с.

Бодрунов С. Д. Ответить на вызовы технологической революции: задачи, стоящие перед экономикой России XXI века // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. Т. 218, № 4. С. 62–69.

Бодрунов С. Д., Гэлбрейт Дж. К. Новая индустриальная революция и проблемы неравенства. М.: Рос. экон. ун-т им. Г. В. Плеханова, 2017. 143 с.

Вильсон В. Наука государственного управления // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца и А. Хайда / Пер. с англ. Т. И. Борисенко и др. М.: Изд-во Моск. гос. ун-та им. М. В. Ломоносова, 2003. С. 24–43.

Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное / Антология экономической мысли; пер. с англ. Е. В. Виноградовой и др. М.: Эксмо, 2007. 960 с.

Петров М., Буров В., Шклярчук М. и др. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. М.: Центр стратег. разработок, 2018. 52 с.

Предметное поле экономической политологии / Под ред. Л. Е. Ильичевой, В. С. Комаровского. М.: Аспект Пресс, 2018. 238 с.

Савин Л. В., Федорченко С. Н., Шварц О. К. Сетевые методы в государственном управлении. М.: ООО «Сам полиграфист», 2015. 146 с.

Сморгунов Л. В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2012. 362 с.

Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис. Политические исследования. 2001. № 3. С. 103–112.

Сморгунов Л. В., Шерстобитов А. С. Политические сети: теории и методы анализа. М.: Аспект Пресс, 2014. 318 с.

Срничек Н. Капитализм платформ / Пер. с англ. под науч. ред. М. Добряковой. М.: Изд. дом ВШЭ, 2019. 128 с. DOI: 10.17323/978-5-7598-1786-4.

Тaleb Н. Н. Антихрупкость. Как извлечь выгоду из хаоса / Пер. с англ. Н. Караева. М.: КоЛибри, 2015. 762 с.

Тaleb Н. Н. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. 2-е изд., доп. / Пер. с англ. М. Костионовой и др. М.: КоЛибри, 2020. 736 с.

Тироль Ж. Наше цифровое будущее (по материалам выступления 15 мая 2019 г. на московском академическом экономическом форуме) // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. Т. 218, № 4. С. 107–115.

Томин Л. В. Отношения государства и корпораций в эпоху «капитализма платформ» // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2019. Т. 15, № 4. С. 483–496. DOI: 10.21638/spbu23.2019.403.

Borders and margins: Federalism, devolution and multi-level governance / Ed. by G. Lachapelle, P. Onate. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich, 2018. 300 p.

Carter Z. D. *The price of peace: Money, democracy, and the life of John Maynard Keynes*. NY: Random House Publishing Group, 2020. 656 p.

Carver T., Turkmen F. *The politics of borders & margins: Political scientists convene in Brisbane* // Participation. 2017. Vol. 41, № 1. P. 3.

Irhin Io. V. *A comparative analysis of megatrends in global development (waves and periods in 2000, 2020 and 2040)* // Problems of contemporary world futurology / Ed. by V. I. Yakunin. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2011. P. 315–324.

Morse Y. L. *Review: The era of electoral authoritarianism* // World Politics. 2012. Vol. 64, № 1. P. 161–198. DOI: 10.1017/S0043887111000281.

Open government. Collaboration, transparency and participation in practice / Ed. by D. Lathrop, L. Ruma. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, 2010. 432 p.

Osborne D., Gaebler T. *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. NY: Plume, 1993. 432 p.

Political science and digitalization – global perspectives / Ed. by M. Kneuer, H. V. Milner. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich, 2019. 290 p. DOI: 10.2307/j.ctvm7bc05.

Rhodes R. A. W. *Recovering the craft of public administration* // Public Administration Review. 2015. Vol. 74, № 4. P. 1–10. DOI: 10.1111/puar.12504.

Rhodes R. A. W., Tiernan A. *The gatekeepers: Lessons from prime ministers' chiefs of staff*. Melbourne: Melbourne University Press, 2014. 192 p.

The world of political science: A critical overview of the development of political studies around the globe: 1990–2012 / Ed. by J. Trent, M. Stein. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich, 2012. 189 p. DOI: 10.2307/j.ctvdf0085.

Информация об авторе

Ирхин Юрий Васильевич – д-р филос. наук, профессор кафедры теоретической и прикладной политологии ФГБОУ ВО «Российский государственный гуманитарный университет», 125047, Россия, г. Москва, Миусская пл., д. 6, профессор кафедры политологии и политического управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 119571, Россия, г. Москва, просп. Вернадского, 82

ORCID: 0000-0002-3350-2563

ResearcherID: D-1813-2017

Электронный адрес: Irkhine@mail.ru

Статья получена 8 августа 2020 года

UDC 354:004

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-367-384

CLASSICAL AND DIGITAL APPROACHES IN PUBLIC ADMINISTRATION: NEW TRENDS IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC

Iouri V. Irhin

Russian State University for the Humanities, 6 Miusskaya sq.,
Moscow, 125993, Russia

The Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration, 82 Vernadsky ave., Moscow,
119571, Russia

ORCID: 0000-0002-3350-2563

ResearcherID: D-1813-2017

E-mail: Irkhine@mail.ru

For citation:

Irhin, Io. V. (2020), "Classical and digital approaches in public administration: New trends in the context of the COVID-19 pandemic", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 3, pp. 367–384, doi: 10.17072/2218-9173-2020-3-367-384.

Introduction: under modern conditions the digital orientation of the economy, planning and management in general, as well as social orientation and responsibility of the latter, is raising its importance. Digital technologies have a significant role to play in the formation of modern society, its management, the unfolding industrial and technological revolution, and the removal of critical limits of social inequality in the social genesis. It is becoming increasingly clear that the economic leaders of the future are digital and technological leaders. It is important to understand that digital technologies in general and digital platforms in particular can be used in different ways, with different economic and social efficiency, in various management models and government policies.

Objectives: to analyze the potential and transformations of classical and digital approaches in public administration in the context of the current global pandemic and structural crisis.

Methods: comparative analysis of the main classical and digital models in public administration; neoinstitutional, network, communicative, cultural and value approaches in the study of state-management paradigms; modeling.

Results: the study analyzed and showed new trends in the transformation of classical and digital approaches in public administration in the context of the COVID-19 pandemic. Almost all traditional approaches in public administration bring forward the widespread use of digital technologies. It is shown that the targeted use of modern digital technologies by the Russian state (portals Gosuslugi.ru, Mos.ru and others), its policy of targeted support for industry and relevant social groups and strata, significantly contributed to countering the negative consequences of the pandemic crisis.

Conclusions: digital technologies and platforms, when used efficiently, make it possible to optimize management processes in practice. The most effective way to deal with the consequences of the current global pandemic and structural crisis is to use digital technologies in the paradigm of post-Keynesian approaches which involve and increasing regulatory role of the state, its constant and, in fact, instant feedback with other subjects and objects of management and an appropriate social policy. The experience of a number of countries which experienced insufficient state support for the economy, as well as social disunity shows that the fast overcoming of the negative economic consequences of the pandemic economic and structural crisis did not succeed.

Keywords: public administration; digital approaches in public administration; COVID-19 pandemic; post-Keynesianism

References

Bodrunov, S. D. (2016), *Gryadushchee. Novoe industrial'noe obshchestvo: perezagruzka* [Future. New industrial society: Reboot], 2nd ed., Institute of new industrial development n. a. S. Y. Vitte, St. Petersburg, Russia.

Bodrunov, S. D. (2019), "To respond to the technological revolution: Challenges that Russian economy faces in the XXI century", *Scientific works of the Free Economic Society of Russia*, vol. 218, no. 4, pp. 62–69.

Bodrunov, S. D. and Galbraith, J. K. (2017), *Novaya industrial'naya revolyutsiya i problemy neravenstva* [The new industrial revolution and the problems of inequality], Publishing House of Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia.

Wilson, W. (2003), "Public administration science", in Shafritz, J. and Hyde, A. (eds.), *Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya: amerikanskaya shkola* [Classics of public administration], translated by Borisenko, T. I., Publishing House of Moscow State University, Moscow, Russia, pp. 24–43.

Keynes, J. (2007), *Obshchaya teoriya zanyatosti, protsenta i deneg. Izbrannoe* [The general theory of employment, interest, and money], translated by Vinogradova, E. V. et al., EKSMO, Moscow, Russia.

Petrov, M., Burov, V., Shklyaruk, M. et al. (2018), *Gosudarstvo kak platforma. (Kiber)gosudarstvo dlya tsifrovoi ekonomiki. Tsifrovaya transformatsiya* [The state

as a platform. (Cyber)state for the digital economy. Digital transformation], The Center for strategic research, Moscow, Russia.

Il'icheva, L. E., Komarovskii, V. S. (eds.) (2018), *Predmetnoe pole ekonomicheskoi politologii* [Subject field of economic political science], Aspekt press, Moscow, Russia.

Savin, L. V., Fedorchenko, S. N. and Schwarz, O. K. (2015), *Setetsentricheskie metodi v gosudarstvennon upravlinii* [Network-centric methods in public administration], Ltd "Sam poligrafist", Moscow, Russia.

Smorgunov, L. V. (2012), *V poiskakh upravlyaemosti: kontseptsii i transformatsii gosudarstvennogo upravleniya v XXI veke* [In search of manageability: Concepts and transformations of public administration in the XXI century], Publishing House of St. Petersburg University, St. Petersburg, Russia.

Smorgunov, L. V. (2001), "The network approach to policy making and governance", *Polis. Political Studies*, no. 3, pp. 103–112.

Smorgunov, L. V. and Sherstobitov, A. S. (2014), *Politicheskie seti: teorii i metody analiza* [Political networks: Theories and methods of analysis], Aspekt Press, Moscow, Russia.

Srnicek, N. (2019), *Kapitalizm platform* [Platform capitalism], translated by Dobryakova, M., Publishing House of Higher School of Economics, Moscow, Russia, doi: 10.17323/978-5-7598-1786-4.

Taleb, N. N. (2015), *Antikhrupkost'. Kak izvlech' vygodu iz khaosa* [Antifragility: How to thrive in chaos], translated by Karaev, N., KoLibri, Moscow, Russia.

Taleb, N. N. (2020), *Chernyi lebed'. Pod znakom nepredskazuemosti* [Black Swan. Under the sign of unpredictability], 2nd ed., translated by Kostionova, M. et. al., KoLibri, Moscow, Russia.

Tirole, J. (2019), "Our digital future (based on a speech delivered at the Moscow academic economic forum on May 15, 2019)", *Scientific works of the Free Economic Society of Russia*, vol. 218, no. 4, pp. 107–115.

Tomin, L. V. (2019), "The relationship of the state and corporations in the age of "platform capitalism", *Political expertise: POLITEX*, vol. 15, no. 4, pp. 483–496, doi: 10.21638/spbu23.2019.403.

Lachapelle, G. and Onate, P. (2018), *Borders and margins: federalism, devolution and multi-level governance*, Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin, Germany, Toronto, Canada.

Carter, Z. D. (2020), *The price of peace money. Democracy, and the life of John Maynard Keynes*, Random House Publishing Group, NY, US.

Carver, T. and Turkmen, F. (2017), "The politics of borders & margins: Political scientists Convene in Brisbane", *Participation*, vol. 41, no. 1, p. 3.

Irhin, Io. V. (2011), "A comparative analysis of megatrends in global development (waves and periods in 2000, 2020 and 2040)", in Yakunin, V. I. (ed.), *Problems of contemporary world futurology*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, UK, pp. 315–324.

Morse, Y. L. (2012), "Review: The era of electoral authoritarianism", *World Politic*, vol. 64, no. 1, pp. 161–198, doi: 10.1017/S0043887111000281.

Lathrop, D. and Ruma, L. (eds.) (2010), *Open government. Collaboration, transparency and participation in practice*, O'Reilly Media, Sebastopol, CA, US.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1993), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, NY, US.

Kneuer, M. and Milner, H. V. (eds.) (2019), *Political science and digitalization – global perspectives*, Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin, Germany, Toronto, Canada, doi: 10.2307/j.ctvm7bc05.

Rhodes, R. A. W. (2015), “Recovering the craft of public administration”, *Public Administration Review*, vol. 74, no. 4, pp. 1–10, doi: 10.1111/puar.12504.

Rhodes, R. A. W. and Tiernan, A. (2014), *The Gatekeepers: Lessons from prime ministers’ chiefs of staff*, Melbourne University Press, Melbourne, Australia.

Trent, J. and Stein, M. (eds.) (2012), *The world of political science: A critical overview of the development of political studies around the globe: 1990–2012*, Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin, Germany, Toronto, Canada, doi: 10.2307/j.ctvdf0085.

Received August 8, 2020