

ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА, ПРАВО

DOI: 10.17805/zpu.2025.4.13

К вопросу о критериях качества систем публичного управления в условиях неопределенности

Р. Т. МУХАЕВ

*РОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Г. В. ПЛЕХАНОВА,
МОСКОВСКИЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ,*

А. И. ЧУБАРОВ

РОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Г. В. ПЛЕХАНОВА

Цель данного исследования — выявить критерии качества государственного управления, релевантные условиям перманентной неопределенности. Смена технологического уклада, нарастающее социальное разнообразие, рост турбулентности, тотальная цифровизация формируют у общества и индивида чувства дискомфорта и неуверенности в завтрашнем дне. Данные факторы обусловили запрос на систему государственного управления, которая способна обеспечить динамическое равновесие двух маркеров эффективности: стабильности и прогнозируемости перемен. Это позволит адаптировать систему к потребностям и вызовам, связанным с развитием цифровых платформ и их интеграцией в общественные процессы. Основным выводом данного исследования является фиксация плюрализма мнений в оценке эффективности государственного управления, вызванного различиями в интерпретации устойчивости и стабильности как главных индикаторов, определяющих способность системы быть релевантной к изменениям.

Ключевые слова: публичное управление; государственное управление; критерии качества управления; критерии эффективности; устойчивость; стабильность; трансформация; система ценностей; цифровизация

ВВЕДЕНИЕ

На рубеже XX–XXI вв. поиски критериев оценки качества государственного управления стали предметом теоретического и прикладного анализа в зарубежной и отечественной науке. Доминирующим направлением анализа данной проблемы стала разработка маркеров эффективности и легитимности. Результаты исследования этих двух критериев, попытки их квантификации, широко представленные в научной литературе, стали основаниями конструирования различных систем оценивания качества государственного управления (Тебекин, 2022). Ситуация перманентной неопределенности, характерная для существования современного общества, меняет как саму структуру маркеров эффективности управления, так и их иерархию. На первый план выдвигается новый критерий — устойчивость, который сегодня, с одной стороны, выступает объектом повышенного внимания уче-

ных (Вилисов, Телин, Филимонов, 2020), с другой стороны, стал предметом активных дискуссий (Profiroiu, Nastaca, 2021).

Следует заметить, что фокус внимания авторов данного исследования направлен на анализ критериев качества государственного управления, а не на мониторинг публичного управления в целом. Оценка качества системы государственного управления касается выявления критериев ее функционирования на уровне определения политического курса страны и административно-государственного механизма его реализации.

Важным вызовом для современного сетевого общества является нарастающее разнообразие запросов и ожиданий, которые системы государственного управления часто не могут конвертировать в релевантные решения. Следствием этого становится неопределенность результатов и процедур социального взаимодействия групп и общностей, порождающая конфликты, кризисы, войны. Асимметрия субъективных ожиданий и нерелевантных результатов обуславливает поиск механизмов, способных обеспечивать динамическое равновесие запросов граждан и действий современных систем государственного управления, тем самым гарантировать целостность общества. При этом задача конструирования государственного управления, способного соответствовать условиям перманентной неопределенности, требует инвентаризации критериев оценки качества этого управления. В условиях турбулентности система государственного управления должна представлять собой механизм, способный обеспечить эффективность, легитимность и устойчивость управляющего воздействия (там же).

Нерелевантность современных критериев оценки качества государственного управления в условиях неопределенности заметно проявилась на фоне новых вызовов, когда некогда эффективные и легитимные системы оказываются не в состоянии справиться с ними. Более того, нарастающая турбулентность мирового развития стимулирует сбой в механизме глобального управления, которые происходят на фоне резкого противоборства стран за ресурсы в ситуации их естественной ограниченности. Это требует перестройки всей системы глобального управления с точки зрения ее способности оперативно принимать решения в условиях формирующегося многополярного миропорядка. Этим обусловлена необходимость критического переосмысления системы индикаторов качества государственного управления с учетом новой конфигурации внутренних и внешних факторов ее устойчивости, влияющей на способность системы соответствовать условиям неопределенности.

ПЛАУРАЛИЗМ ПОДХОДОВ К ИНТЕРПРЕТАЦИИ УСТОЙЧИВОСТИ И СТАБИЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Практика показывает, что современные модели государственного управления испытывают системный кризис, который обнаруживается в их неспособности выступать «механизмом пилотирования» в лабиринте глобальных угроз и локальных вызовов, ставших предметом обсуждения в научном сообществе (Мухаев, 2025). В этих условиях возникает запрос на государство, система управления которого способна гарантировать макроэкономическую стабильность и социальный консенсус. Однако в академическом сообществе нет согласия относительно содержания понятий устойчивости и стабильности систем управления. Это вынуждает критически рассмотреть существующие подходы в интерпретации данных сущностей.

Подходы зарубежных авторов к анализу устойчивости системы государственного управления отражены в ряде работ (Proftroiu, Nastaca, 2021). Одним из подходов выступает модель, предложенная экспертами из Resilience Alliance (Альянс за устойчивость)¹. Они определяют устойчивость как способность системы отражать удары и осуществлять изменения, сохраняя при этом наиболее важные структуры и функции (Gunderson, 2000). По их мнению, устойчивость раскрывается через три измерения:

(а) «равновесие» или «стабильность», т. е. способность системы противостоять непредвиденным изменениям и продолжать сохранять его основные функции и структуры;

(б) «самоорганизацию» или «самовосстановление», подразумевающие способность системы к адаптации;

(в) «инновации», т. е. способность системы осуществлять изменения и поощрять адаптивное обучение (Tongyue, Pinyi, Chaolin, 2015).

Под способностью системы «осуществлять изменения» часто понимается способность системы к трансформации, т. е. к проведению коренных преобразований перед лицом будущих или текущих экзистенциальных угроз. В этом случае речь идет об изменении стратегического управления. Позиция, согласно которой устойчивость не ограничивается способностью системы «поглотить шок» и восстановиться, а включает в себя способность адаптироваться к новой реальности, использовать инновации не только для восстановления, но и для развития, разделяется многими другими исследователями (Institutional resilience ... , 2014: Электронный ресурс).

Вторая группа авторов полагает, что устойчивость — это способность системы поглотить изменение, адаптироваться, а затем трансформироваться путем принятия изменений на низшем, среднем или высшем уровне в зависимости от типа шока и его устойчивости во времени (Вилисов, Телин, Филимонов, 2020).

Третья позиция состоит в том, что не существует универсальных моделей трансформации управления, которые должны быть реализованы с целью повышения устойчивости ее системы (Duit, 2015). С этим мнением сложно не согласиться, учитывая существующие страновые различия в моделях управления, ментальности, политических культурах обществ, поведенческих моделях и т. д. (Мухаев, Чубаров, 2024). Очевидным запросом систем государственного управления выступает баланс стабильности и гибкости, пути достижения которого заметно различаются.

Перманентная неопределенность, ставшая нормой жизни всех систем современных обществ в XXI в., приводит к необходимости анализа критериев качества государственного управления, которые претерпели значительные изменения в условиях неопределенности. На рубеже XIX–XX вв. основной проблемой была неэффективность систем публичного управления с точки зрения критерия «затраты — результат». Это стало причиной внедрения в процесс управления в 80-х гг. XX в. рыночных принципов. Главным критерием качества управления стала эффективность системы государственного управления, которая выражалась в клиентоориентированности и маркетинга публичных услуг.

В условиях неопределенности жизненных стратегий в обществе цифровых платформ XXI в., связанных с индивидуализацией запросов и ожиданий, транслируемых напрямую органам власти, происходит критическое переосмысление

принципов менеджеральной системы управления. Одни авторы осуществляют ревизию набора приоритетов, измеряющих качество государственного управления, считая, что в условиях турбулентности главной ценностью выступает устойчивость. Другие эксперты остаются на позициях NPM (концепции нового государственного управления) и настаивают на приоритете эффективности. При этом они замечают, что часто эффективность может противоречить как устойчивости, так и легитимности (Hood, 1991). Третья группа ученых, допуская противоположность моделей поведения системы «гибкость — стабильность», полагает, что государственные институты должны использовать оба типа поведения, поскольку предоставление услуг гражданам предусматривает идею рутинности и стабильности, а готовность действовать в условиях серьезных изменений или потрясений требует гибкости. При этом для повышения устойчивости могут потребоваться реформы административных институтов. Однако со временем этот процесс породит рутину, что потребует меньше гибкости. Баланс гибкости и устойчивости государственной администрации в состоянии обеспечить долгосрочные стратегии, которые, в свою очередь, будут создавать новые бюрократические нормы, процедуры, приводящие к снижению гибкости (Stark, 2014).

В интерпретации термина «устойчивость» международные организации занимают разные позиции. Так, в совместном докладе Европейской комиссии «Стратегический подход к устойчивости во внешней деятельности ЕС» устойчивость определена как «сложная концепция, охватывающая как отдельных лиц, так и все общество». Основными факторами устойчивости считаются: демократия, доверие к институтам и устойчивое развитие, а также способность к реформам (Reflection Paper ... , 2024: Электронный ресурс). В документе также развивается идея о том, что на устойчивость ЕС может оказать серьезное влияние внешняя политика. При этом в докладе проводится тезис о том, что устойчивость зависит от сочетания различных факторов: национальной политики, в том числе внешней; доверия граждан к государственным институтам; устойчивого экономического и социального развития; способности стран осуществлять изменения в своих системах государственного управления.

Заслуживают внимания результаты исследования, проведенного Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2016 г. В них отмечается, что государственные учреждения не только играют важную роль в эффективном функционировании административной системы, но и могут оказывать влияние на повышение устойчивости сообществ, регионов, стран. Авторы пришли к выводу о том, что более качественные институты (эффективное правительство, наличие права голоса и подотчетности, эффективный контроль над коррупцией и т. д.) выигрывают не только от более высоких темпов роста, но и за счет меньшего количества серьезных спадов (Strengthening economic resilience ... , 2016: Электронный ресурс). Под стабильностью, которую некоторые европейские авторы часто отождествляют с равновесием, подразумевается способность системы «бесперебойно» осуществлять функции управления, сохраняя при этом свою структуру. Стабильности противопоставляется гибкость, означающая восприимчивость системой изменений, которые могут дестабилизировать, т. е. выводить систему из равновесия, при этом эти изменения необходимы ввиду регулярно возникающих кризисов.

С точки зрения европейских экспертов, «цепочка устойчивости» выглядит следующим образом: кризис приводит к неравновесию (дестабилизации) системы, а

затем наступает адаптация, в процессе которой происходит трансформация, порождающая стабилизацию (состояние равновесия), что и стимулирует развитие. Отличительной чертой подхода европейских авторов является понимание устойчивости как процесса, который включает в себя *способность* системы к достижению стабильности (равновесия). В противоположность этому ряд российских авторов трактуют устойчивость как *состояние*, а стабильность — способность достигать состояние устойчивости или воспроизводить ранее достигнутое равновесие (Вилисов, Телин, Филимонов, 2020).

В поиске моделей оценки устойчивости и стабильности М. В. Вилисов, К. О. Телин, К. Г. Филимонов исходят из того, что государственная система как определенная часть социального порядка находится во взаимодействии с различными агентами политического процесса и включает в себя органы местного самоуправления, разнообразные программы и нормативы, а также латентные практики и социетальные правила, направленные на регуляцию поведения общества и воспринимаемые им как нормальные и легитимные (в интерпретации Сванте Эрссона и Яна-Эрика Лейна) (Lane, Ersson, 2000). Достоинством такого понимания выступает отражение многоуровневости и разнонаправленности политического процесса, в котором государство выступает главным субъектом управления, хотя и не является единственным (Бурдые, 2022: 643). Подобный подход позволяет избежать искажений при оценке эффективности государственного управления, устойчивости и стабильности государственных институтов.

Вилисов, Телин, Филимонов указывают на необходимость достижения единства функциональной и консолидационной компоненты государственной состоятельности, аргументируя это тем, что разделять эти траектории анализа контрпродуктивно. Разделение приводит к невозможности одновременного учета структуры и динамики управленческого процесса, что становится причиной падения легитимности правительства как следствия его неспособности обеспечить социальную интеграцию общества. С точки зрения функционального подхода система должна эффективно выполнять функции, формально закрепленные за ней: будь то политические, связанные с поиском консенсуса, или экономические, реализация которых неэффективна в случае отсутствия коммуникации с различными общественными силами (Mann, 1984). Подобное замечание особо актуально, если задаться вопросом о природе политики как таковой. Ведь политика возникает там и тогда, где и когда естественного согласия нет, но достижение согласованности интересов необходимо. В связи с этим актуализируется необходимость в каналах и формах коммуникации как средствах выявления интересов различных групп, что станет отправной точкой при распределении общественного блага.

Российские эксперты трактуют *устойчивость* как некое состояние государственной системы, позволяющее ей воспроизводить и реализовывать полномочия, которыми наделен правительственный аппарат и государственные институты в целом, тем самым достигая равновесия, которое обеспечивает их функционирование. По их мнению, систему можно назвать устойчивой, если та пребывает в равновесной конфигурации, т. е. в состоянии, при котором, во-первых, система выполняет формально возложенные на нее функции, во-вторых, соблюдаются все внутренние условия поддержания социального порядка (Weaver, Rockman, 1993). Согласно этой точке зрения, устойчивость не обязательно является результатом внутренних процессов системы, она вполне может достигаться за счет поддержки извне. Такая

поддержка может быть представлена в виде различных финансовых или даже военных ресурсов. Кроме того, устойчивость может достигаться насильственным подавлением недовольных граждан и оппозиции как таковой. Подобные методы способны обеспечить кратковременное равновесие системы, однако в долгосрочной перспективе скорее будут оказывать обратный эффект. В долгосрочной перспективе эти факторы не позволяют государственной системе достигать новых версий собственного равновесия без признания подобной функциональности легитимной и «нормальной» со стороны общества.

Понятие «стабильность» системы российские авторы интерпретируют в границе естественно-научных дисциплин. Стабильной системе присущи следующие признаки: 1) система функционирует вопреки воздействиям на нее. Иначе говоря, отсутствует такое воздействие, которое было бы способно препятствовать ее работе путем временного вывода системы из состояния равновесия, т. е. путем приведения ее в неустойчивое состояние; 2) в случае выхода из состояния равновесия система способна самостоятельно вернуться в него (Телин, 2018). Предполагается, что специфика социальных систем сводится к тому, что по содержанию самостоятельно достигнутое равновесие может приобретать самые разные конфигурации, в отличие от систем, изучаемых естественными науками, которые всегда возвращаются в исходное состояние. При этом стабильность понимается как способность государственной системы достигать состояния, при котором она устойчиво функционирует, т. е. способна добиваться устойчивости или воспроизводить ранее достигнутое равновесие (Вилисов, Телин, Филимонов, 2020). В этом случае внимание акцентируется на способности системы самостоятельно обеспечивать собственную устойчивость без внешней поддержки. При этом стабильность системы всегда подразумевает ее устойчивость, хотя устойчивость не всегда подразумевает стабильность (там же). Таким образом, «цепочка устойчивости» выглядит следующим образом: кризис — неустойчивость системы (система неэффективно выполняет свои функции) — стабилизация (способность к адаптации и трансформации) — равновесие системы (исправно выполняет функции) — развитие.

В условиях неопределенности устойчивость государственного управления подвергается постоянным рискам, что может привести как к снижению эффективности системы, так и к утрате ее легитимности. Это обуславливает необходимость фокусирования внимания не только на маркерах эффективности и легитимности систем, но и на их устойчивости и стабильности.

МАРКЕРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Традиционно качество государственного управления подразумевает эффективность государственного управления, которое определяется через соотношение затрат и результатов. Однако такой подход позволяет оценить только один из компонентов качественного государственного управления. До недавнего времени считалось, что качественное управление — это управление эффективное и легитимное. В условиях перманентной неопределенности возникла необходимость смены парадигмы в анализе управления и изменения критериев оценки его качества. Очевидно, что устойчивость и стабильность системы независимо от их интерпретации как критериев эффективности влияют на качество государственного управления, гарантируя его легитимность. В нынешних реалиях качественное управление включает в себя три основных маркера: устойчивость и стабильность,

эффективность, легитимность. Неслучайно, что в системе иерархий устойчивость и стабильность были расположены выше эффективности и легитимности. Это обусловлено спецификой управления в период неопределенности. Время, когда устойчивость постоянно под угрозой, а стабильность не в тренде, хотя и желанна, многие системы государственного управления пытаются найти золотую середину.

Анализ систем оценивания качества следует начать с маркеров эффективности и легитимности, которые широко представлены в научном дискурсе. Эффективность государственного управления традиционно оценивается путем измерения как результатов деятельности всех органов государственной власти в целом и их подразделений, так и путем оценки деятельности отдельных государственных служащих. Оценка формируется путем сопоставления фактического состояния дел со стандартами и целевыми показателями. Такое сопоставление не лишено проблем, таких как достоверность показателей; универсальность показателей (которые не адаптированы под специфику конкретной страны, не учитывают специфику ее политической культуры, особенности системы государственного управления и т. д.); точность показателей.

Среди российских экспертов важным маркером эффективности часто называют социально-экономические показатели развития, состоящие из четырех групп: социальные, макроэкономические, институциональные и экологические (Повышение эффективности ... , 2011: Электронный ресурс).

Одной из основных проблем в оценке эффективности выступает отсутствие комплексной оценки состояния системы. Использование социально-экономических показателей сопряжено с невозможностью определения оптимальных значений показателей и индикаторов; репрезентативностью мониторинга и контроля показателей и индикаторов; отсутствием обратной связи; сбоями корректировки показателей. Ввиду неспособности этих показателей дать комплексную оценку эффективности управления в международной практике используются интегральные показатели оценки его качества, которые разрабатываются различными международными организациями. Примерами таких показателей являются: WGI², WBES³, BEEPS⁴, барометр мировой коррупции организации Transparency International и многие другие.

Критический анализ оценочных матриц позволяет выявить некоторые общие проблемы, которые порождают сомнения в достоверности результатов.

1. Показатели имеют относительный характер: они отражают уровень достижений в той или иной области через сопоставление с другими странами, но не дают возможности отслеживания динамики конкретного направления в конкретной стране.

2. Универсальность критериев эффективности и легитимности, с одной стороны, позитивна, поскольку предполагает одинаковую шкалу для всех, а с другой стороны, это может исказить реальность, так как в разные периоды времени в разных странах акценты государственной политики могут заметно различаться. Не секрет, что иной раз решения, нацеленные на долгосрочную перспективу, могут приводить к сиюминутному падению легитимности и эффективности.

3. Критерии оценки эффективности и легитимности зачастую связаны с показателями, основанными на мнениях экспертов, которые опираются на индивидуальный опыт, иной раз эмоциональны и сиюминутны, оттого необъективны в оценках полученных результатов (Мухаев, Абрамова, 2016).

Анализ наиболее распространенных интегральных показателей качества государственного управления показал:

- современные метрики преимущественно ориентируются на измерение эффективности и легитимности, игнорируя оценку устойчивости и стабильности;
- они не предполагают анализ отдельных звеньев и их динамику;
- универсальность показателей приводит к сомнениям в их релевантности ввиду различий в целях государственных политик стран, специфики их политических культур.

В условиях перманентной неопределенности качественное государственное управление предполагает не только наличие эффективности и легитимности, но и устойчивости и стабильности системы государственного управления как параметров, определяющих ее проактивную способность к нейтрализации рисков.

КВАНТИФИКАЦИЯ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: МОДЕЛИ И ИТОГИ

Плюрализм подходов в интерпретации понятий «стабильность» и «устойчивость» систем государственного управления порождает множество моделей их оценки.

Модель оценки факторов потенциала институциональной устойчивости, разработанная европейскими авторами A. Profiroiu, C. Nastaca, рассматривает стабильность (состояние равновесия) как составную часть устойчивости. Предлагаемая ими модель оценки устойчивости состоит из 11 маркеров, каждый из которых включает ряд количественных и качественных показателей (Profiroiu, Nastaca, 2021). Достоинством данной модели выступает ее способность определять готовность системы к изменениям, которая обеспечивает эту готовность. Однако данная матрица несет в себе недостатки систем оценивания эффективности государственного управления:

- 1) она не может быть универсальной ввиду страновых различий систем государственного управления и нуждается в адаптации под конкретную страну;
- 2) в ней отсутствуют шкалы для измерения: непонятны значения ряда показателей оценки;
- 3) по множеству показателей отсутствует широкий доступ к информации, что делает невозможной оценку системы «извне», а результаты внутрисистемного аудита вызывают критические замечания, ставящие под сомнение валидность результата анализа в целом.

Модель оценки устойчивости и стабильности, разработанная М. В. Вилисовым, К. О. Телиным, К. Г. Филимоновым, состоит из интегральных показателей, составными частями которых являются индексы эффективности, качества институтов, одобрения проводимой политики населением и другие, разработанные международными организациями. Авторы обращают внимание на необходимость рассматривать государственную состоятельность (способность государства к достижению экономических и социальных целей в обществе, способность формулировать и внедрять стратегии) в единстве функциональной и консолидационной сторон (Вилисов, Телин, Филимонов, 2020). Преобладание одного из маркеров приводит к «затушевыванию» проблем государства: так, будучи эффективным в экономическом плане, государство оказывается не в состоянии обеспечить высокий уровень социальной интеграции ввиду низкой публичной оценки гражданами деятельности правительства (там же). Основная идея *функциональной* траектории состоит в том, что государство состоятельно в том случае, если оно способно вы-

полнять свои основные функции. Главная идея *консолидационной* траектории заключается в том, что государственная состоятельность понимается как результат политической идентификации населения с государством, признание государства и консолидация политического сообщества. О наличии консолидационной состоятельности в стране могут свидетельствовать следующие позиции граждан: «мы и государство — одно целое»; «его политика — наша политика»; «мы одобряем политику»; «мы доверяем государству»; «мы признаем его право нами управлять»; «мы готовы сотрудничать». Функциональная состоятельность устойчивости системы предполагает выполнение ею всех необходимых обществу функций в каждый конкретный момент. Это касается как политических функций, таких как поиск и обеспечение национального согласия, так и экономических задач. Эффективная реализация последних невозможна без взаимодействия с общественными структурами (Mann, 1984).

Для распознавания властного измерения функциональности системы авторы используют концепцию М. Манна, которая включает две трактовки отправления власти: деспотическую и инфраструктурную (там же). Под *деспотической* трактовкой подразумевается возможность «продавливания» решений официальными структурами, игнорируя консультации с гражданским обществом, таким образом подчеркивая свое могущество. Принцип действия: власть над обществом. Под *инфраструктурной* трактовкой подразумевается способность официальных структур «проникать в гражданское общество и централизованно координировать его деятельность через собственную инфраструктуру» (Масловский, 2004). Принцип действия: власть через общество. При этом власть, сильная с деспотической точки зрения, может оказаться слабее инфраструктурной или наоборот. М. В. Вилисов, К. О. Телин, К. Г. Филимонов указывают на необходимость дополнения представлений о стабильности путем интеграции этих двух аспектов. Пренебречь деспотическим аспектом не представляется возможным вопреки популярному мнению о том, что в автократиях «сила» деспотического принуждения не приводит к достижению устойчивости или стабильности (Geddes, Wright, Frantz, 2014). Такого рода монополизация вектора внимания исключительно на инфраструктурной траектории невозможна по двум причинам. Первая причина — периодически государство действует в ситуации расколотого общества (например Веймарская республика). В научном сообществе это состояние зачастую рассматривается как общество, расколотое по многим основаниям (Winkler, 2013). Второй причиной можно назвать необходимость формирования долгосрочной политики в условиях различного рода кризисов.

Деспотический вектор предполагает сравнительно более высокую скорость принятия и реализации решений, что особенно актуально в условиях кризиса. Если современная реальность — перманентный кризис, то означает ли это необходимость перехода от принципа «власть через общество» к принципу «власть над обществом»?

Вилисов, Телин и Филимонов предлагают комплексную модель оценки устойчивости и стабильности системы государственного управления, состоящую из следующих элементов: 1) функционально-деспотический; 2) функционально-инфраструктурный; 3) консолидационно-деспотический; 4) консолидационно-инфраструктурный. Комплексная модель оценки схематично представлена на рисунке (Вилисов, Телин, Филимонов, 2020).



*Модель оценки устойчивости и стабильности системы государственного управления
A model for assessing the sustainability and stability of the public administration system*

Предлагается оценивать *устойчивость* через функционально-деспотический и функционально-инфраструктурный треки. Такой подход корреспондирует со способом интерпретации авторами самого понятия устойчивости как некоего состояния, которое позволяет системе нормально функционировать в условиях воздействия на нее различного рода кризисов.

Функционально-деспотический трек предлагается рассматривать путем анализа компонентов деятельности государственной системы, которые отвечают за реализацию решений, выработанных внутри формальных структур.

Функционально-инфраструктурный трек предлагается оценивать путем анализа следующих компонентов:

- представленность интересов социума в принятых решениях;
- прирост общественного блага в результате деятельности государственной системы.

Стабильность предлагается оценивать через консолидационно-деспотический и консолидационно-инфраструктурный треки. Внимание к консолидационной траектории обусловлено спецификой стабильности как некоей способности, обеспечивающей возможность государственной системе поддерживать или же в случае необходимости восстанавливать равновесную конфигурацию социальных отношений. Результатом этого становится легитимация как непосредственно управляющего воздействия, так и системы в целом. Важность консолидационной траектории авторами обосновывается тем, что при ее достижении система получает возможность собственного воспроизводства за счет эндогенных факторов, а не внешних.

Консолидационно-деспотический трек предлагается исследовать путем анализа следующих факторов:

- восприятие системы государственного управления как авторитетной;
- признание за системой права на монопольное и легитимное насилие;
- согласие на императивное принятие решений системой.

Консолидационно-инфраструктурный трек предлагается исследовать путем анализа следующих факторов:

- уровень кооперативности агентов политического процесса;
- наличие «политической веры». По У. Розенбауму, это означает наличие нацеленности на совместные действия и сотрудничество с различными группами в рамках социальных взаимодействий (Rosenbaum, 1975);
- готовность общества взаимодействовать с агентами государства или даже в его интересах, в том случае если последние конвенционально оформлены как «национальные». Авторы говорят о том, что такая готовность есть не только показатель устойчивости системы, но и свидетельство наличия у этой системы в достаточной степени развитых способностей, необходимых для обеспечения стабильности (Вилисов, Телин, Филимонов, 2020).

Каждый из перечисленных треков предлагается оценивать через специфический набор показателей, включающий в себя отдельные субиндексы WGI и GCI¹. Это дает возможность количественного измерения устойчивости и стабильности систем управления. В случае анализа России, по их мнению, дополнительно могут использоваться данные оценки эффективности региональных органов исполнительной власти (Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548 ... : Электронный ресурс). Отмечается, что обозначенные субиндексы в России используются при оценке эффективности исполнительной ветви власти (ее органов) в форме показателя «Уровень доверия к власти» (Указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. №193 ... : Электронный ресурс).

Достоинством данной модели является возможность оценки обеих сторон состоятельности системы и ее устойчивости как состояния равновесия, позволяющего реализовывать возложенные функции. Вместе с тем серьезные вопросы возникают к предложенным показателям стабильности — способности адаптироваться и трансформироваться под воздействием среды. При всей важности консолидационной траектории состоятельности ее нельзя приравнивать к способности адаптироваться и трансформироваться. При этом сложно не согласиться с авторами в том, что стабильность или устойчивость системы (по версии обозначенных европейских авторов) действительно будет влиять на консолидационную компоненту государственной состоятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ моделей оценки устойчивости и стабильности системы государственного управления зарубежных и российских авторов, позволяет выделить когнитивные и прикладные возможности каждой из них.

Модель оценки устойчивости и стабильности (по версии европейских авторов) предполагает оценку факторов потенциала институциональной устойчивости (Capacity factors of Institutional Resilience). Эта модель в большей мере уделяет внимание оценке *потенциала системы к изменениям*, который необходим для ее адаптации и трансформации в ответ на воздействие среды. Под стабильностью системы понимается состояние равновесия. Наличие потенциала к изменениям подразумевает возможность его использования для этих целей, а их сочетание позволяет эффективно управлять системой в условиях постоянной неопределенности.

Модель оценки устойчивости и стабильности (по версии российских авторов) предполагает оценку в большей мере *качества состояния* системы, которое

отражает степень ее устойчивости (равновесия) и стабильности (способности адаптироваться и трансформироваться) в ответ на воздействие среды. Отлаженно функционирующая система — это система устойчивая и стабильная, которая способна обеспечить качественное управление во время перманентной неопределенности.

Важно подчеркнуть, что обе модели де-факто не противоречат друг другу, но подходят к решению одной и той же задачи с разных сторон. Разница в том, что модель западных авторов предлагает оценивать потенциал пластичности системы, а модель российских авторов акцентирует внимание на квантификации результативности работы системы.

При разговоре об устойчивости системы речь должна идти не только о наличии/отсутствии у нее способности адаптироваться и трансформироваться под воздействием среды, но и о способности системы минимизировать ущерб от негативных воздействий кризиса за счет достижения функциональной и консолидационной государственной состоятельности. Вероятно, итоговая матрица оценки устойчивости должна включать маркеры диагностики как состояния системы, так и ее способности к адаптации и трансформации.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Междисциплинарная сеть ученых и практиков, которые анализируют интегрированную динамику людей и природы с точки зрения социально-экологической системы. Альянс был создан в 1999 г. и поддерживается международной сетью учреждений-членов, в которую входят университеты, правительственные и неправительственные организации. Издает журнал «Экология и общество».

² Worldwide Governance Indicators (WGI) — проект Группы Всемирного банка, который измеряет качество и эффективность государственного управления в странах мира. Разработан и поддерживается Исследовательской Группой Всемирного банка по вопросам развития (World Bank Development Research Group).

³ Всемирное обследование предприятий.

⁴ ВЕЕПС — это обследование предприятий, проводимое в виде личных собеседований с менеджерами с целью определения качества деловой среды.

⁵ Global Connectivity Index (GCI) — Глобальный индекс сетевого взаимодействия, разработанный компанией Huawei. Позволяет оценить уровень и динамику развития ИКТ-инфраструктуры, а также проследить взаимосвязь между уровнем развития цифровых технологий в стране и экономическим ростом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бурдые, П. (2022) О государстве. Курс лекций в Коллеж де Франс (1989-1992). М. : Издательский дом "Дело". 720 с.

Вилисов, М. В., Телин, К. О., Филимонов, К. Г. (2020) От устойчивости к стабильности: что делает "хорошим" государственное управление // Полития. №1 (96). С. 7–27.

Винклер, Г. А. (2013) Веймар 1918-1933: История первой немецкой демократии. М. : РОССПЭН. 878 с.

Масловский, М. (2004) Социология политики: классические и современные теории. М. : Новый учебник. 174 с.

Мухаев, Р. Т. (2025) Государственное и муниципальное управление : учебник. М. : ИНФРА-М. 477 с.

Мухаев, Р. Т., Абрамова, О. Г. (2016) Критерии эффективности современных систем государственного управления: проблема квантификации качества публичного управления // Фундаментальные исследования. №7–1. С. 146–154.

Мухаев, Р. Т., Чубаров, А. И. (2024) Культурные контексты цифровой трансформации государственного управления: сравнительный анализ западной и восточной моделей // Журнал политических исследований. Т. 8. № 2. С. 42–58.

Повышение эффективности государственного управления (2011) [Электронный ресурс] // Бюджет.RU. URL: <https://bujet.ru/article/133339.php> (дата обращения: 03.08.2025).

Тебекин, А. В. (2022) К вопросу о совершенствовании критериев оценки качества государственного управления // Журнал исследований по управлению. Т. 8. № 3. С. 50–59.

Телин, К. О. (2018) Имитация стабильности: ложная оптика властного дискурса // Антиномии. № 4. С. 55–74.

Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282702/ (дата обращения: 03.08.2025).

Указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323451/ (дата обращения: 03.08.2025).

Duit, A. (2015) Resilience thinking: lessons for public administration. Public Administration. № 94 (2). Pp. 364–380.

Geddes, B., Wright, J., Frantz, E. (2014) Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set // Perspectives on Politics. № 2. Pp. 313–331.

Gunderson, L. (2000) Ecological resilience: In theory and application // Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics. Vol. 31. Pp. 425–439.

Hood, C. (1991) Public Management for All Seasons? // Public Administration. Vol. 31. Pp. 3–19.

Institutional resilience and economic systems: lessons from Elinor Ostrom's work, Comparative Economic Studies (2014) [Электронный ресурс]. URL: https://www.academia.edu/5648315/Institutional_Resilience_and_Economic_Systems_Lessons_from_Elinor_Ostrom_s_work (дата обращения: 10.08.2025).

Kent Weaver, R., Rockman, Bert A. (1993) Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. Washington, DC : Brookings Institution Press. 498 p.

Lane, J.-E., Ersson, S. (2000) The New Institutional Politics: Performance and Outcomes. London ; New York : Routledge. 329 p.

Mann, M. (1984) The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results // European Journal of Sociology. Pp. 185–213.

Profiroiu, A., Nastaca, C. (2021) What strengthens resilience in public administration institutions? // Eastern journal of European studies. Pp. 100–125.

Reflection Paper on Harnessing Globalization (217) [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paperglobalisationen.pdf> (дата обращения: 10.08.2025).

Rosenbaum, W. A. (1975) Political Culture. New York : Praeger. 181 p.

Stark, A. (2014) Bureaucratic Values and Resilience: An Exploration of Crisis Management Adaptation. Wiley-Blackwell Publishing. Pp. 692–706.

Strengthening economic resilience: insights from the post-1970 record of severe recessions and financial crises (2016) [Электронный ресурс]. URL: [Strengthening-economic-resilience-insights-from-the-post-1970-record-of-severe-recessions-and-financial-crises-policy-paper-december-2016.pdf](https://www.oecd.org/publications/strengthening-economic-resilience-insights-from-the-post-1970-record-of-severe-recessions-and-financial-crises-policy-paper-december-2016.pdf) (дата обращения: 10.08.2025).

Tongyue, L., Pinyi, N., Chaolin, G. (2015) A review on research framework of resilient cities. Urban Planning Forum. Pp. 23–31.

Дата поступления: 15.09.2025 г.

ON THE ISSUE OF QUALITY CRITERIA FOR PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEMS UNDER CONDITIONS OF UNCERTAINTY

R. T. MUKHAEV

PLEKHANOV RUSSIAN UNIVERSITY OF ECONOMICS, MOSCOW UNIVERSITY FOR THE HUMANITIES

A. I. CHUBAROV

PLEKHANOV RUSSIAN UNIVERSITY OF ECONOMICS

The purpose of this study is to identify criteria of the quality of public administration relevant to the conditions of permanent uncertainty. The changing technological order, increasing social diversity, increasing turbulence, and total digitalization create a sense of discomfort and insecurity about the future in society and individuals. Hence, the demand for a public administration system capable of ensuring a dynamic balance of stability and predictability of change is relevant. This will make it possible to adapt the system to the needs and challenges associated with the development of digital platforms and their integration into social processes. The main conclusion of the study is to fix the pluralism of opinions in assessing the efficiency of public administration caused by the differences in the interpretation of sustainability and stability as the main indicators determining the ability of the system to be relevant to changes.

Keywords: public administration; state administration; management quality criteria; efficiency criteria; sustainability; stability; transformation; value system; digitalization

REFERENCES

- Bourdieu, P. (2022) *O gosudarstve. Kurs lektsii v Kollezh de Frans (1989–1992)*. Moscow, 'Delo' Publishing House. 218 p.
- Vilisov, M. V., Telin, K. O. and Filimonov, K. G. (2020) Ot ustoichivosti k stabil'nosti: chto delaet «khoroshim» gosudarstvennoe upravlenie. *Politiia*, no. 1 (96), pp. 7–27.
- Winkler, H. A. (2013) *Veimar 1918–1933: Istoriiia pervoi nemetskoii demokratii*. Moscow, Izdatel'stvo Rosspen. 881 p.
- Maslovskij, M. (2004) *Sotsiologiiia politiki: klassicheskie i sovremennye teorii*. Moscow, Novyi uchebnyk. 174 p.
- Muhaev, R. T. (2025) *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie : uchebnyk*. Moscow, INFRA-M. 2023, 477 p.
- Muhaev, R. T., Abramova, O. G. (2016) Kriterii effektivnosti sovremennykh sistem gosudarstvennogo upravleniia: problema kvantifikatsii kachestva publichnogo upravleniia. *Fundamental'nye issledovaniia*, no. 7–1. pp. 146–154.
- Kul'turnye konteksty tsifrovoi transformatsii gosudarstvennogo upravleniia: sravnitel'nyi analiz zapadnoi i vostochnoi modelei. *Zhurnal politicheskikh issledovanii*, vol. 8, no. 2, pp. 42–58.
- Povyshenie effektivnosti gosudarstvennogo upravleniia (2011) [online]. *Bujet.RU*. Available at: <https://bujet.ru/article/133339.php> (accessed 03.08.2025).
- Tebekin, A. V. (2022) K voprosu o sovershenstvovanii kriteriev otsenki kachestva gosudarstvennogo upravleniia. *Zhurnal issledovanii po upravleniiu*, vol. 8, no. 3, pp. 50–59.
- Telin, K. O. (2018) Imitatsiia stabil'nosti: lozhnaia optika vlastnogo diskursa. *Antinomii*, no. 4, pp. 55–74.
- Ukaz Prezidenta RF ot 14 noiabria 2017 g. no. 548 «Ob otsenke effektivnosti deiatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii» [online]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282702/ (access date: 03.08.2025).
- Ukaz Prezidenta RF ot 25.04.2019 no. 193 «Ob otsenke effektivnosti deiatel'nosti vysshibk dolzbnostnykh lits (rukovoditelei vysshibk ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti) sub'ektov Rossiiskoi Federatsii i deiatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii» [online]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323451/ (accessed 03.08.2025).
- Duit, A. (2015) Resilience thinking: lessons for public administration. *Public Administration*, №94 (2), pp. 364–380.

- Geddes, B., Wright, J. and Frantz, E. (2014) Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set. *Perspectives on Politics*, no. 2, pp. 313–331.
- Gunderson, L. (2000) Ecological resilience: In theory and application. *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, vol. 31, pp. 425–439.
- Hood, C. (1991) Public Management for All Seasons? *Public Administration*, vol. 31, pp. 3–19.
- Institutional resilience and economic systems: lessons from Elinor Ostrom's work, Comparative Economic Studies* (2014) [online]. Available at: https://www.academia.edu/5648315/Institutional_Resilience_and_Economic_Systems_Lessons_from_Elinor_Ostrom_s_work (accessed 10.08.2025).
- Kent Weaver, R. and Rockman, Bert, A. (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC, Brookings Institution Press. 498 p.
- Lane, J.-E., Ersson, S. (2000) *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. London, New York, Routledge. 329 p.
- Mann, M. (1984) The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *European Journal of Sociology*, pp. 185–213.
- Profiroiu, A. and Nastaca, C. (2021) What strengthens resilience in public administration institutions? *Eastern journal of European studies*, pp. 100–125.
- Reflection Paper on Harnessing Globalization* (217) [online]. Available at: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paperglobalisationen.pdf> (accessed 10.08.2025).
- Rosenbaum, W. A. (1975) *Political Culture*. New York, Praeger. 181 p.
- Stark, A. (2014) Bureaucratic Values and Resilience: An Exploration of Crisis Management Adaptation. *Wiley-Blackwell Publishing*. Pp. 692–706.
- Strengthening economic resilience: insights from the post-1970 record of severe recessions and financial crises* (2016) [online]. Available at: [Strengthening-economic-resilience-insights-from-the-post-1970-record-of-severe-recessions-and-financial-crises-policy-paperdecember-2016.pdf](https://www.ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/strengthening-economic-resilience-insights-from-the-post-1970-record-of-severe-recessions-and-financial-crises-policy-paperdecember-2016.pdf) (accessed 10.08.2025).
- Tongyue, L., Pinyi, N. and Chaolin, G. (2015) A review on research framework of resilient cities. *Urban Planning Forum*. Pp. 23–31.

Submission date: 15.09.2025.

Мухаев Рашид Тазитдинович — доктор политических наук, профессор, профессор кафедры политического анализа и социально-психологических процессов Высшей школы социально-гуманитарных наук Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, профессор кафедры рекламы и массовых коммуникаций Московского гуманитарного университета. Адрес: 115054, Российская Федерация, г. Москва, Стремянный переулок, д. 36. Тел.: 8 (495) 800-12-00. Эл. адрес: muhaev_r@mail.ru

Чубаров Артем Игоревич — аспирант кафедры политического анализа и социально-психологических процессов Высшей школы социально-гуманитарных наук Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. Адрес: 115054, Российская Федерация, г. Москва, Стремянный переулок, д. 36. Тел.: 8 (495) 800-12-00. Эл. адрес: chubarov-artem98@yandex.ru

Mukhaev Rashid Tazitdinovich, Doctor of Political Science, Professor, Professor, Department of Political Analysis and Socio-Psychological Processes, Higher School of Social Sciences and Humanities, Plekhanov Russian University of Economics, Professor, Department of Advertising and Mass Communications, Moscow University for the Humanities. Postal address: 36, Stremyanny Ln., Moscow, Russian Federation, 115054. Tel.: 8 (495) 800-12-00. E-mail: muhaev_r@mail.ru

Chubarov Artem Igorevich, Postgraduate Student, Department of Political Analysis and Socio-Psychological Processes, Higher School of Social Sciences and Humanities, Plekhanov Russian University of Economics. Postal address: 36, Stremyanny Ln., Russian Federation, 115054. Tel.: 8 (495) 800-12-00. E-mail: chubarov-artem98@yandex.ru