

Олена ШИБАНОВА-РОЄНКО, Сергій КОТОВ-ДАРТІ

ПРОБЛЕМНІ ДОМІНАНТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В АСПЕКТАХ АНТИКРИЗОВОГО ЗНАННЯ

Постановка проблеми. Закономірності реформування державного управління не можна уявити поза основними об'єктами цієї сфери. Процеси фундаментальних змін породили на гносеологічному рівні стан невизначеності критеріїв оцінки поведінки керівної і керованої підсистем, людей в цілому і господарюючих суб'єктів зокрема, а також розмитість публічних і приватних цілей, створивши умови непередбачуваності і нестійкості розвитку соціально-економічних систем.

Цей процес вимагає наукового осмислення як традиційних, уже існуючих понять, що набувають під впливом змін іншого змістовного наповнення, так і нових явищ, що виникають.

На думку авторів статті, ідея відмови від простої загальної моделі є принциповою; необхідно створити декілька менших, але складніших моделей регулювання. Звичайно, не можна стверджувати, що ВСЯ система цих криз економіки, що піддаються моніторингу, моделюванню регулювання й антициклічної нівеляції – це свідчення непрацездатності існуючих способів регуляції соціально-економічних систем. Тим не менш, автори статті згодні з окремими висновками відомого російського дослідника проблем публічного управління М.П. Петрова. Здійснений ученим ретроспективний аналіз реформ у Росії виявив низку стійких негативних тенденцій, для яких є характерними наступні: режим самореформування влади, недостатній рівень об'єктивності соціально-економічних, політичних та адміністративних передумов, загальний зміст без чіткої і явної взаємопов'язаної причинно-наслідкової прогностичної моделі [10].

Уявляється, що з позицій проблематизації суспільних явищ домінантою інформаційного простору нерідко виступає криза. Це зовсім не означає, що в економічному зростанні або депресії як у фазах циклу суспільного відтворення стало менше проблемних ситуацій. Багатопланові російські реформи державного управління і мляві постреформенні стани системи управління відносно легко об'єднуються кризовим знанням, зокрема – змістовним конструктом кризи та її ескалації. У свою чергу, взаємозв'язок змісту і форм прояву криз завжди перебуває в межах взаємодії кризи і суспільства, держави і суспільства.

Перехід від однієї форми до іншої у форматі еволюції – це поступові і поступальні зміни. Іноді процесу змін набуває стрибкоподібного характеру, тобто революційного формату. Це може виражатися в проміжних станах системи, модернізації, зміні реформ, що призводить зрештою до зміни рівня функціонування і розвитку системи. До того ж потрібен матричний підхід до впливу з урахуванням трьох його видів: запобіжні впливи, коригувальні впливи, що діють на причину, і вплив-реакція, що діє на невідповідну властивість об'єкту впливу.

І те, що з переходом до інформаційного суспільства мас-медіа подеколи позбавляють людину необхідності думати – це не метафора і



ШИБАНОВА-РОЄНКО Олена,
SHIBANOVA-ROENKO Elena,

кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки підприємства і підприємництва Російського університету дружби народів, м. Москва.

Анотація:
багатовимірність і багатоваріантність публічного управлінського процесу в усіх його іпостасях, включено з антикризовим спектром, складність вибору оптимальних управлінських рішень, у тому числі і в умовах кризових ситуацій, неодмінно передбачає знання закономірностей, притаманних публічним і приватним стосункам, а також наявність здатності передбачати, випереджувати і навіть використовувати ентропійні відхилення від загальних закономірностей, що виникають. Уявляється, що з позицій проблематизації суспільних явищ домінантою інформаційного простору нерідко виступає криза.

Ключові слова:
публічне управління, корпоративна влада, проблеми реформування, антикризові аспекти.

УДК 332.012.2



КОТОВ-ДАРТІ
Сергій,
KOTOV-DARTI
Sergii,

доктор юридичних наук,
професор, президент
Британської академії
освіти,
м. Лондон,
Великобританія.

Анотація:
багатовимірність і багатоваріантність публічного управління процесу в усіх його іпостасях, включено з антикризовим спектром, складність вибору оптимальних управлінських рішень, у тому числі і в умовах кризових ситуацій, неодмінно передбачає знання закономірностей, притаманних публічним і приватним стосункам, а також наявність здатності передбачати, випереджувати і навіть використовувати ентропійні відхилення від загальних закономірностей, що виникають. Уявляється, що з позицій проблематизації суспільних явищ домінують інформаційного простору нерідко виступає криза.

Ключові слова:
публічне управління,
корпоративна
влада, проблеми
реформування,
антикризові аспекти.

УДК 332.012.2

не погрішність наукоподібних міркувань. Думка дійсно формується, нею свідомо і реально маніпулюють. З таких позицій криза, кризові ситуації є особливим для вивчення соціально-економічним феноменом, наслідки якого стосуються переважної більшості членів суспільства.

Аналіз досліджень і публікацій. Указаним проблемам (йдеться про питання публічного управління із застосуванням мультидисциплінарних і, зокрема, економічних інструментів) присвячено роботи цілої низки сучасних вітчизняних дослідників, які почали їх вивчати головним чином на початку XXI ст. Дослідження належать Н.Ю. Беляєвій [3], М.А. Васильєву [4], А.Т. Зубу [5], Е.М. Короткову [6], М.П. Петрову [10] та ін. У зарубіжній теорії і практиці дослідження цих проблем починаються в кінці 90-х рр. XX ст. Непересічне і багатопланове системне бачення презентується в роботах Ю. Хабермаса [16; 17; 18; 19; 20], М. Ріттера [11], Р. Роудса [12], Е. Гиденса, Н. Лумана, У. Бека, Х. Йоаса, В. Кнебеля та ін.

Мета статті. Головною метою автори вважають розгляд особливостей публічного управління через призму антикризового управління як галузі управлінського знання, що активно розвивається. Опосередкованою метою статті є ініціація дискусії з цього питання.

Основний матеріал дослідження. Більшість дослідників одно-стайно дотримується думки, що держава є продуктом природно-історичного розвитку, свого роду арбітром, координатором і регульовальником у співтоваристві людей, визначає спільне благо і втілює загальну волю всіх його членів. Через мережу спеціальних інститутів, установ і за допомогою управлінців-професіоналів держава формує основні «правила гри» і стежить за їх виконання, отримуючи в своє розпорядження відповідні ресурси і можливості впливу на суспільні процеси і поведінку людей.

У західних країнах, перш за все в США, власність, економіка й управління спочатку проголошувалися майже виключно приватною, неполітичною справою. Публічна ж (суспільна) сфера життя належала до політико-державної, але повністю до такої не зводилася, що призвело до багатозначності стосунків політики й управління. Уже наприкінці XIX ст. наука публічного управління (public administration) повністю відокремилася від приватного управління (private administration) й управління бізнесом (business administration).

Проте у міру розвитку суспільства, створення інститутів його самоорганізації (партії, громадські об'єднання й організації, ЗМІ та інші інститути громадянського суспільства), а також демократичних процедур і механізмів реалізації влади (вибори, референдуми) становище в державній сфері істотно змінюється. Держава поступово втрачає значення єдиного інструменту впливу. Об'єднання її з розвитком громадянським суспільством забезпечує демократичний характер державної влади.

Свого часу В. Вільсон, президент США, в класичній праці «Дослідження управління» (1887 р.), спираючись на ідеї західноєвропейських учених (перш за все М. Вебера), запропонував наступне бачення можливостей поєднання демократичного уряду й ефективного публічного управління. Для цього, на його думку, необхідно створити ефективну професійну державну службу, здат-

ну використовувати досягнення соціальних наук (не в останню чергу – політичної науки), а також відокремити публічне управління від політики з її корупцією і скандалами.

В. Вільсон та його послідовники розглядали управління – публічне і приватне – передусім як технічний процес. Звідси – прагнення застосувати до публічного управління технологію наукового менеджменту, що виникла у сфері бізнесу, і тим самим професіоналізувати процес цього управління і самих держслужбовців. Тому ідеалом публічного управління в ті роки оголошувалося не партійне і не політичне управління, а менеджмент у дусі Ф. Тейлора.

В.І. Малиновський [7], агрегуючи в сучасних реаліях процес розвитку публічного управління, відзначає, що пізніше, вже в ХХ ст., прагнення професіоналізувати процес публічного управління і самих державних службовців на основі технологій наукового менеджменту призвело до виникнення в рамках публічного управління нової наукової галузі public policy, що в перекладі українською мовою означає розумний, доцільний курс (принцип, план, стратегія) дій уряду, організації або окремої офіційної особи.

Нині ця галузь публічного управління називається policy science, тобто наука про вироблення і реалізацію курсу дій (рішень) у публічній сфері (наука про курси політики). Вона іноді поділяється на policy analysis (сфокусований і математичний аналіз спрямованої назовні діяльності публічних органів управління та її впливу на суспільство) і на policy making (вироблення і формулювання рішень, курсу цих органів).

Багатовимірність і багатоваріантність управлінського процесу в усіх його іпостасях, включно з антикризовим спектром, складність вибору оптимальних управлінських рішень, у тому числі і в умовах кризових ситуацій, неодмінно передбачає знання закономірностей, властивих публічним і приватним стосункам, а також наявність здатності передбачати, випереджувати і навіть використовувати ентропійні відхилення від загальних закономірностей, що виникають.

На думку низки дослідників [1, с. 613–614; 10; 13], російська практика державного (публічного) реформування глибоко ввібрала порочні традиції, що протистоять самій суті реформи. Стратегічно це виражалося в суто адміністративних перетвореннях і вдосконаленнях, що не зачіпають сутності системи державного управління, в проведенні реформ без урахування сприятливої суспільно-політичної обстановки і за відсутності прагнення реформаторів до максимально органічного об'єднання традицій і новаторства.

Такий підхід співвідноситься з антиципативним кризовим форматом і, як правило, з інструментами антикризового стратегічного управління і системи криза-прогнозування. Тактично реформування супроводжувалося інститутом фаворитів і фавориток (фаворитизм) і гальмувалося або навіть повністю дискредитувалося відсутністю добре продуманої і спланованої, виразної концепції адміністративних реформ. Такий підхід співвідноситься з превентивним кризовим форматом і загальним алгоритмом технологічного рівня антикризового управління, а також з інструментами антикризового планування, урахуванням людського чинника.

Оперативний рівень державного реформування насичено проблемами корупції, бюрократизації і бюрократизму (так звані адміністративні бар'єри – див. далі), слабким зворотним зв'язком із суспільством і, що найголовніше, відсутністю експериментальної апробації й адаптації нововведень. У кризовому форматі це відповідає реактивному рівню проявів і впливу на них.

Відверта і надмірна асиметричність реформаторських стосунків влади і суспільств «використовується» здебільшого тією ж владою, а саме: більшість реформаторських антикризових ініціатив походять зверху, а актуальність і меню заходів протистояння кризам має, як правило, характеристики державного регулювання без урахування елементів ринкового (приватного) регулювання. Врешті-решт, таке реформування

само по собі не тільки не досягає своїх цілей, але і додатково викликає побічні ефекти негативної якості – фрагментарну і спорадичну зміну публічної влади, подвійні стандарти стосовно різних суб'єктів господарювання і соціально-політичні дисбаланси, підвищення рівня невизначеності і непередбачуваності бізнес-середовища.

Особливої уваги вимагає сучасний стан регулювання кризових ситуацій і передусім неспроможності (банкрутства) як піку кризового зростання розвитку. До того ж антикризове регулювання чітко вписується в систему державного регулювання, бо воно полягає у виробленні й реалізації урядом відповідного рівня економічної політики, заснованої на застосуванні автоматичних або вбудованих стабілізаторів (прибутковий податок, податок на прибуток, допомога з безробіття, субсидії на підтримку цін на сільськогосподарську продукцію тощо).

Отже, пильна цікавість російського наукового співтовариства і представників органів влади всіх рівнів прямо чи опосередковано обумовлюється загостренням внутрішньосистемних суперечностей | економічного, правового і соціального характеру. Суперечність же між функціонуванням системи та її розвитком є базовою, генетичною основою кризи.

Більшість дослідників сходиться на думці, що «криза – це тяжкий перехідний стан, що загрожує життєстійкості системи» [6]. Проте необхідність і важливість публічності і публічних дискусій не зникає.

По-перше, криза-орієнтоване конструювання публічного простору є вкрай ускладненим, оскільки окремі економічні кризи через свої масштаби і глибину зачіпають значну частину соціуму і впливають на більшість населення тієї або іншої держави.

По-друге, публічність пов'язується з рівнем кожної конкретної проблемної ситуації. Найбільш значущими в питаннях якості вирішення проблеми є такі чинники, як категорія проблеми (стандартна, типова евристична) і масштаби проблеми (глобальна, локальна, мікролокальна). І вже з неодмінним урахуванням цих чинників і, по суті, під них створюється своя публіка.

Публікою зазвичай вважається достатньо вузький круг громадян порівняно зі усім населенням держави. найрозповсюдженіше, буденне розуміння публіки пропонує «Вікіпедія»: «Публіка – сукупність людей, що є об'єктом впливу мистецтва, пропаганди, реклами, літератури, розважальних заходів, освіти. Дії (наприклад, виступи), розраховані на публіку, називаються публічними». Проте само розділення приватної і публічної сфери плюс можливості великих дискусійних майданчиків у засобах масової інформації призвели до розширення розуміння публіки і публічної сфери.

Більш того, останнім часом інформаційне суспільство має тенденції створювати нові формати синтезу приватної і публічної сфер: відбувається сегментація публічних просторів, які можуть перетинатися, що цілком співвідноситься з логікою неоднорідності складних систем. М. Ріттер відносить поняття «Публічна сфера» і «приватна сфера» до важливих наукових категорій, за допомогою яких учені прагнуть пояснити зв'язок політичного й економічного розвитку та соціальної інтеграції, з одного боку, і нормативних концепцій демократії – з іншого. Центральним поняттям, що допомагає усвідомити і описати публічну сферу, дослідник вважає саме «демократію участі» або «партиципаторну» демократію [11].

Таким чином, тенденціям масовізації протистоїть тенденція так званої рефеодалізації, коли «нові феодали» створюють публіку навколо свого місця або проблеми на основі особових зв'язків. Німецький філософ Ю. Хабермас [19; 20] прямо вказує, що ці тенденції співвідносяться із сучасними буржуазними демократіями; більш того, це відбувається в тих країнах, де «вже була створена і функціонує “Welfare state”, тобто “соціальна держава”, яка багато в чому бере на себе турботи про соціальні потреби громадян і здатна їх здебільшого забезпечити».

До такого розуміння Ю. Хабермас «ішов» понад 20 років, ставши разом з Е. Гідденсом, Н. Луманом та У. Беком біля витоків остаточного формування в 60–80-х рр. ХХ століття соціально-політичного підходу до дослідження казуальності криз.

Разом з висновками згаданих учених, дослідники кризової проблематики в межах указанного підходу проводять континуум від ідей К. Маркса, М.І. Туган-Барановського, Н.Д. Кондратьєва, Е. Слуцького, через теоретичні положення Дж. М. Кларка, А. Афталюна, А. Шпітгофа до узагальнень Дж. М. Кейнса, С. Коваля, Й. Шумпетера і з урахуванням розробок Л. Ерхарда та Л. фон Мізеса, А. Лейнхувіда і Р. Клауера, І.Р. Пригожина й І. Стенгерс.

І сьогодні будь-якому просунутому спеціалісту-антикризовику| абсолютно ясно і зрозуміло, що необхідним і жаданим є мультидисциплінарний підхід до антикризового управління, що знаходить віддзеркалення у вигляді вивчення суперечностей між функціонуванням соціально-економічної системи та її розвитком у таких галузях знань, як економіка, юриспруденція, соціологія, менеджмент, психологія, конфліктологія, політологія і, звісно, філософія. Формування системного мультидисциплінарного характеру кризового управління вимагає знань і використання інструментів та методик різних підходів до вивчення кризи як об'єкту економічної статистики і динаміки і до розробки необхідних антикризових заходів. Авторами статті виділяються такі підходи, як філософський, культурно-цивілізаційний, економіко-правовий, соціологічний, психологічний, техніко-технологічний, згаданий соціально-політичний і низка інших.

Проаналізувавши ринкову економічну систему, Ю. Хабермас зробив висновок, що криза співвідноситься із сферою культури організації і корпоративною ідеологією [16; 17; 18]. Формування джерела кризи, тобто її причин, відбувається тоді, коли топ-менеджмент організації, що ухвалює ключові економічні рішення й управляє економічним зростанням, є неефективним. Один з авторів статті, будучи професійним антикризовим керівником, відзначає, що на мові економістів-антикризовиків така криза називається економічною, тобто такою, за якої залучені в достатній кількості та якості матеріальні ресурси використовуються неефективно. Ю. Хабермас як справжній філософ позначив його як криза раціональності (лексикографічне авторство належить В. Turner /1990 г./), тобто у ключових співробітників виникає суперечність між уявленнями про цілі організації і засоби їх досягнення.

Ю. Хабермас як дослідник розвивав свої висновки далі: зокрема, у разі невіршеності, тривалості економічна криза переходить у кризу легітимності, що виражається у втраті прибічників курсу, що провадиться, зниженню авторитету керівництва організації. На антикризовій мові авторів статті, це – організаційна криза, яка виникає за наявності принаймні двох умов: по-перше, несприятливі чинники мають впливати на всю організацію як цілісну систему; по-друге, домінуючий в організації світогляд виявляється нездатним правильно відобразити причинно-наслідкові стосунки, що породжує загрозу кризи або створює захисний механізм, який перешкоджає усвідомленню справжніх причин кризи. Далі, за Ю. Хабермасом, у разі потурання або професійної непридатності ключових співробітників може вибухнути мотиваційна криза, що виражається в розбіжності індивідуальних цінностей і, головне, тягне дуже грізний наслідок, – антагоністичні очікування стейкхолдерів як об'єднаних соціальних груп. «Маси» стають важко керованими, саботують управлінські рішення; посилення контролю не дає бажаного ефекту; дедалі важче стає уникати соціальних конфліктів. Мотиваційна криза – зародок усіх соціально-орієнтованих криз (соціальних криз), що закінчуються політичними кризами, піком яких є ті або інші соціальні протести: страйки працівників, молодіжне вуличне безладдя, селянські заворушення і повстання, заколоти ув'язнених, путчі, а також злочини проти особи і, нарешті, війни.

За аналогічними ознаками, наприклад, W.-R. Bretzke [15] розділив динаміку кризи на стадії потенційна криза, латентна криза, переборна і непереборна криза; В.Г. Белоліпецький [2] – на кризу стратегії, кризу результатів, кризу ліквідності і банкрутство. Насправді мають рацію і Ю. Хабермас, і представники антикризового економічного знання. Це твердження і відповідальність за надання застосування

місцевої праці і капіталу, а також залучення інвестицій. Це і є, по суті, економічним перекладом публічної політики.

Багатомірність концепту «публічна політика» знаходить нове розуміння як система спільного управління (governance), яка сьогодні активно розвивається в практичній діяльності міжнародних і наднаціональних інститутів Європейського Союзу.

Існує декілька підходів до концептуалізації поняття governance, втручання держави, що розуміється «щонайменше як корпоративне управління, як новий державний менеджмент, як “гарне управління”, як соціо-кібернетична система, як мережа, що самоорганізується» [12].

Цікавість спеціалістів-антикризовиків до governance є закономірною і цілком зрозумілою, адже порочність корпоративної моделі управління (максимізація прибутку в короткостроковому періоді, прибуток за будь-яку ціну) набула глобальних масштабів і найяскравіше проявилася в останній світовій фінансово-економічній кризі 2007–2010 рр. Якщо вдуматися, як справедливо відзначає В.Е. Чиркін [14], «за своєю суттю публічне управління є проявом громадської влади, яка охоплює управління державне, владу територіальних публічних колективів суб’єктів Федерації, автономій і муніципальних утворень і, нарешті, ВЛАДУ КОРПОРАТИВ-НУ (виділено автором статті)».

Сучасна корпоративна влада представлена інститутом корпоративного управління, в якому наявні декілька особливих «постатей»: менеджер-виконавець, міноритарій, рейтингове агентство, фондовий ринок, структура власності і контролю.

Менеджерам-виконавцям потрібні преміальні грошові бонуси, які розраховуються від приросту поточної капіталізації. Міноритарного акціонера непокоїть головним чином вартість його пакету акцій у коротко- або середньостроковому періоді, і класичному міноритарію у разі виникнення проблем завжди значно простіше «проголосувати ногами», тобто продати свій пакет на ринку (у результаті його інтереси не сильно відрізняються від інтересів менеджера). Рейтинговими агентствами й аудиторами як незалежними інститутами здійснюється первинна оцінка ризиків компанії-емітента.

Подальша оцінка компанії здійснюється самим фондовим ринком за поточними показниками діяльності, узятими з публічної звітності, і з урахуванням нових висновків аудиторів/рейтингових агентств. Нарешті, варто згадати про розростання масштабів та ускладнення організаційної структури «глобальних компаній» (з їх «10–15-поверховою» структурою дочірніх й афільованих фірм), що призвело до того, що у багатьох випадках не тільки акціонери, але і вищі менеджери напередодні останньої кризи не мали реальної інформації про стан свого бізнесу. Через це у «глобальних компаніях» з розпоршеною структурою власності виникають потужні стимули до ухвалення рішень, що обіцяють короткострокову віддачу, але породжують ризики і здатні створити для бізнесу проблеми в довгостроковому майбутньому. До цього додається відсутність реальної відповідальності як топ-менеджерів, так і незалежних аудиторів, плюс явна неповнота оцінок аудиторів (адже реально вони мають доступ лише до тієї інформації, яку їм надають менеджери) [9]. Підсумок: сукупна сума деривативів (похідних фінансових інструментів), що перебували в обігу до кінця 2006 р., складала \$370 трлн, а вже через півроку, в середині 2007 р. – \$516 трлн (для порівняння – світовий ВВП в 2007 р. становив трохи більше \$65 трлн).

Вищеописана схема «працювала» доти, доки всі учасники і користувачі схематичного процесу ВПРИЛИ в те, що рейтинг AAA означає вищу надійність і менші ризики, і тому компаніям з таким рейтингом можна давати гроші під менший відсоток і з вимогою менших гарантій. У 2007 р. остаточно з’ясувалося, що це не так. Криза, що неминуче настала, виявила серйозні ризики наявної глобальної моделі корпоративного управління й неефективність «глобальних компаній, що накопичувалася роками».

Що з цього випливає? Фахівцям стає дедалі зрозумілішим, що остаточний вихід з кризи і, врешті-решт, економічне зростання залежать не від темпів інфляції, динаміки валютного курсу і рівня процентних ставок, а від мотивів, якими на своєму мікрорівні керуються конкретні економічні агенти (фірми, банки, споживачі та інвестори). Коло замкнулося: публічне управління є проявом суспільної влади, яка охоплює і... владу корпоративну.

Подальші спроби посилення регламентації діяльності компаній з боку лише державних регуляторів не є вирішенням проблеми. На думку фахівців, саме на тлі governance відбувається розмивання меж між публічним і приватним секторами, і затребуваними виявляються нові механізми управління, засновані на інших ресурсах, ніж урядовий авторитет і санкції.

Наостанку відзначимо, що огляд сучасного стану концепту «публічна політика» в аспектах антикризового управління був би неповним без висвітлення таких понять, як фіктивна і надмірна публічні послуги. Відразу додамо, що пропонований зріз використовується в загальнонауковому обігу не часто. Під фіктивною публічною послугою розуміється послуга, встановлена в нормативному правовому акті, але така, що не здійснюється в реальності органами виконавчої влади. Надмірна публічна послуга (або адміністративний бар'єр) – це послуга, витрати від введення якої перевищують як приватні вигоди для господарюючого суб'єкта, що підпадає під її вплив, так і суспільні вигоди з урахуванням ефекту доходу [8]. Тут однозначно не можна не визнати, що публічне управління в деяких своїх функціях дійсно є фіктивним і надмірним, надто забюрократизованим і вимагає спрощення. Зокрема, це стосується російських процедур банкрутства відсутнього боржника, реалізації можливостей розширення функцій організацій арбітражних керівників, що саморегулюються, проведення незалежних перевірок на наявність ознак навмисного і фіктивного банкрутства, відповідальності керівників боржника тощо.

Головні висновки і перспективи подальших наукових пошуків. Розвиток і функціонування соціально-економічних систем підкоряється закону необхідної різноманітності, який зводиться до того, що різноманітність керівної підсистеми має бути більшою або принаймні дорівнювати різноманітності керованого об'єкту. Якщо ця умова не виконується, то керований об'єкт може вийти з-під контролю. З метою забезпечення збалансованого розвитку активна взаємодія керуючої і керованої підсистем об'єктивно вимагає регулювання. Йдеться про науку, освіту, інновації, потоки інвестицій, доходи і видатки, ціноутворення, податки, попит і пропозицію тощо.

Між тим, сьогодні зарано говорити про готовність російської системи органів публічного управління до управління на якісно новому рівні. Таким чином, можна і треба говорити про структурну і функціональну суперечність, закладену в необхідних змінах. Нагадаємо, що суперечність між функціонуванням системи та її розвитком є базовою, генетичною основою кризи, бо вона породжує нерівномірність і непередбачуваність руху елементів підсистем, виникнення дисбалансів у загальній системі.

У взятому Росією курсі на модернізацію, метою якої залишається подолання відставання від світових лідерів і підвищення якості життя росіян, провідну роль відведено системі органів публічного управління. Позиція і наполегливість центру є незмінними – для системи є необхідним установа такого устрою, який перешкоджатиме ентропійним процесам.

Головною рисою і дотепер є збереження концепту публічного простору як майданчика, арени, на якій відбувається узгодження інтересів, і публіки як сукупності незалежних, вільних і зацікавлених громадян, здатних до участі у виробленні і реалізації політичних рішень [3]. Залучення публіки до активної політичної практики закріплює цю практику у вигляді інституту цивільної участі. Найактивніші представники публіки своїми діями підтримують публічні інститути або трансформують їх, але і руйнують застарілі інститути і створюють нові.

Нагадаємо ще раз про порочну модель корпоративного управління, коли відсутність необхідних компетенцій публіки призводить до збитковості і маніпулятивності публічної політики й імітаційного характеру всього демократичного управління. Ситуація стає схожою на «замкнене коло з елементами доміно», коли публічної політики немає, тому що немає публіки, і тому у результаті не може функціонувати демократія, не розвивається демократичне управління. До того ж низка дослідників [3; 4; 10] вважає, що рівень соціальної активності може розвиватися стрибкоподібно: від апатії – до швидкої, подеколи лавиноподібної консолідації, від високих очікувань й активності – до розчарування і пасивності (наприклад, в історії сучасної Росії громадянська активність мала період підйому в кінці 1980-х – на початку 1990-х рр., що змінився періодом спаду участі в 2000-і рр.).

У будь-якому разі, для виходу з кризової ситуації ключовим чинником є процес повернення від імітації формування публіки і публічної політики до реальності. Формування публіки є жаданим саме тому, що вона має здатність до консолідації і мобілізації на конкретні соціальні дії і часто реалізує себе за допомогою солідарності.

Список літератури:

1. Административные реформы в России: история и современность / под общ. ред. докт. экон. наук, проф. Р.Н. Байгузина. – М., 2006.
2. Белолипецкий В.Г. Проблемы разрешения основного финансового противоречия: теоретические возможности и реальная практика / В.Г. Белолипецкий // Финансы. – 1999. – № 11. – С. 20–31.
3. Беляева Н.Ю. Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам / Н.Ю. Беляева // Полис. 2011. – №4. – С. 72–87.
4. Васильев М.А. Азбука публичного управления : электронное учебно-методическое пособие для муниципальных служащих [Электронный ресурс] / М.А. Васильев. – 2-ое изд. – Режим доступа : <http://emsu.ru/lm/shop/Cd-vas1/default.HTM>.
5. Зуб А.Т. Антикризисное управление / А.Т. Зуб. – М. : Аспект Пресс, 2005. – 319 с.
6. Коротков Э.М. Антикризисное управление : учебник. – М.: ИНФРА-М, 2008. 432с.
7. Малиновский В.И. Политическое управление : курс лекций [Электронный ресурс] / В.И. Малиновский. – Режим доступа : <http://all-politologija.ru/knigi/politicheskoe-upravlenie-kurs-lekcij-malinovskogo/vzaimosvyaz-politiki-i-upravleniya-sushnost-politicheskogo-upravleniya>.
8. Нарышкин С.Е. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2006. – № 11. – С. 9–15.
9. «Общественная собственность» в глобальном контексте [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.slou.ru>.
10. Петров М.П. Опыт эволюции публичного управления в России и актуальные задачи административной реформы на современном этапе [Электронный ресурс] / М.П. Петров. – Режим доступа : <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=889>.
11. Риттер М. Публичная сфера как идеал политической культуры / М. Риттер // Граждане и власть: проблемы и подходы. – М., 1998.
12. Роудс Р. Новый метод управления: управление без правительства / Р. Роудс // Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. – СПб : Алетея, 2008.
13. Чернышев Б.В. Традиции авторитаризма в системе государственных учреждений России / Б.В. Чернышев // Правовая культура. – 2007. – № 1. – С. 25.
14. Чиркин В.Е. Об изучении основ публичного управления / В.Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 3. – С. 6–8.

15. Bretzke W.-R. Der Problembezug von Entscheidungsmustern / W.-R. Bretzke. – Tübingen, 1980. – 382 s.
16. Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society / J. Habermas. – Cambridge, 1962 : trans. 1989.
17. Habermas J. «The Public Sphere» / J. Habermas // Jürgen Habermas on Society and Politics / Seidman, S. (ed.). – Boston : Beacon Press, 1973.
18. Habermas J. Legitimizing crisis / J. Habermas. – Boston, 1975.
19. Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society / J. Habermas. – Cambridge, Mas. : The MIT Press, 1993.
20. Habermas J. The Public Sphere / J. Habermas // Contemporary Philosophy / ed. by E. Goodin and Philip Pettit. – Oxford : Blackwell, 1997.