

# Трансформация государственного управления в условиях кризиса: опыт Москвы

**А.В. ШАПОШНИКОВ<sup>1</sup>**

Московская городская дума (Россия)

## Аннотация

В статье рассматриваются методологические подходы к изучению кризисных явлений в обществе, сформулированы наиболее важные, с точки зрения автора, составляющие системного подхода в понимании кризисных процессов, переживаемых обществом в различные периоды своей истории. Кризисы непосредственно влияют на деятельность органов государственного и регионального управления. Автор анализирует опыт Москвы по преодолению кризисных явлений в период пандемии COVID-19 и в условиях проводимой в отношении России санкционной политики и предлагает рассматривать его как ориентир для построения антикризисных траекторий в системе государственного управления.

## Ключевые слова

кризис управления, институциональный дизайн, стратегия противодействия кризисным явлениям, COVID-19, антироссийские санкции

## Для цитирования

Шапошников А.В. (2022). Трансформация государственного управления в условиях кризиса: опыт Москвы. *Управление и политика*, 1(3), С. 7–26.

---

<sup>1</sup> **Шапошников Алексей Валерьевич** – Председатель Московской городской думы, к.ю.н., Заслуженный юрист Российской Федерации, Московская городская дума, Россия.  
E-mail: [predsedatel@duma.mos.ru](mailto:predsedatel@duma.mos.ru)  
Автор заявляет об отсутствии конфликтов интересов.

**К**ризисные явления являются неременной составляющей миропорядка. При этом под «кризисными» мы чаще всего понимаем такие проявления социально-политических противоречий, следствием которых становится нестабильность жизненно важных подсистем человеческого общества, «нарушение привычного хода вещей, требующего «новой модели поведения» (Thomas, 1909). В научном дискурсе существуют различные методологические подходы в понимании сути данного явления от теории кризиса как социального явления (У.А. Томас, П. Сорокин, Ю. Хабермас), через «кризисное управление» (Р. Сталлингс, Р. Дайнз) к современным теориям интегральной концепции кризиса и кризисного управления (Н.Б. Андерсен, В.Л. Романов, А.В. Мозговая и др.). В научном дискурсе понимания сущности кризисных явлений мы наблюдаем столкновение двух диаметрально противоположных концептов: кибернетического и синергийного. Суть противоречий кроется в оценке причин и последствий. Концепция кибернетического подхода воспринимает причину кризисных явлений как следствие допущенных ошибок, несогласованности действий акторов. В таком ракурсе кризис становится негативным явлением. Синергийный подход напротив воспринимает кризис как объективное положительное явление, а энергию кризиса рассматривает как фактор процесса развития. При рассмотрении кризисных явлений в обществе в целом и преодолении их в общественно-политической системе, в частности, важно определиться с методологическими подходами понимания основ общественно-политических процессов и кризисов. Стоит согласиться с точкой зрения, которая рассматривает общество как самоорганизующуюся и самодостаточную нелинейную систему. В таком контексте специфика кризисов социальных систем приобретает черты закономерности, объективности и цикличности. А это значит, что мы имеем дело с существованием неких «неслучайных связей», которые подвластны изучению и прогнозированию. Важным для нас также является принятие во внимание «интегрального» аспекта изучения социальной системы общества. Идея рассмотрения процессов в обществе через призму связей между ее частями, где «целое всегда больше своих частей» (Гегель, 1974), позволяет выйти на понимание целостного универсума через выявление связей между подсистемами мира и их интегральных свойств.

Именно кризисы часто выступают катализатором назревших системных изменений, поэтому теория кризисов в данной интерпретации будет рассматриваться нами как неотъемлемая часть системных процессов, так как способность общества к развитию через изменение является условием его существования. В свою очередь следствием отсутствия изменений становится стагнация общества, которая в политической системе может приводить к необратимым нарушениям и дисфункциям. Группы кризисов порождают проблемы, требующие изменений, но неперенным следствием любого изменения системы становится возникновение новых проблем, которые приводят к новым группам кризисов. В этом «коловращении» кроется жизненный цикл социальных систем в совокупности с их подсистемами, к которой относится и социально-политическая сфера человеческого общества. Кризисное управление мы рассматриваем как систему, главная функция которой заключается в минимизации дисфункциональных факторов.

«Иерархичность системы государственной власти выражается в ее структурно-функциональной расчлененности на элементы, первичными из которых являются государственные органы, объединенные по функциональному признаку в «ветви» как относительно самостоятельные подсистемы государственной власти» (Суходольский, 2019). В условиях кризиса система государственного устройства, которая априори имеет структурное многообразие, неизбежно сталкивается со структурно-функциональной расчлененностью институтов, что в свою очередь запускает процессы дифференциации. Эту группу конфликтов в научной литературе часто называют «синдромом модернизации государственного управления» «... противоречивое взаимодействие между процессом дифференциации (структурным многообразием системы государственного управления), требованиями подотчетности (прозрачность, общественный контроль, соблюдение норм и стандартов) и способностью системы государственного управления к интеграции (координация между принимаемыми политико-административными решениями) (Купряшин, 2015). В этих условиях государственная система должна приспосабливаться к последствиям возникающих противоречий, что может приводить к формированию специфических транзитных практик, которые в свою

очередь создают новый институциональный дизайн. В случае неспособности государственной системы в силу как объективных, так и субъективных причин эффективно адаптироваться к вызовам, мы наблюдаем трансформационные неудачи, которые в особых случаях могут приводить к разрушению самой системы. Система государственного управления в условиях кризисной турбулентности испытывает как правило двойную нагрузку – это не только воздействие внешней среды, но и влияние внутренних кризисов трансформации, которые приводят к ослаблению воздействия системы на свои структурные элементы. Часто следствием объективных процессов становится активизация политических целей и доминирование их над рациональными целями управления. И в условиях прохождения турбулентности устойчивость общественно-политических систем определяется не только объективными причинами системных процессов, но и субъективными возможностями общественно-политической системы эффективно решать возникающие проблемы, воспроизводимые тем самым объективным процессом развития. Если возвращаться к концепции первопроходца в области изучения кризиса и социальных изменений У.А. Томасу, то как раз «стремление к прогрессу и гибкость системы» – это один из трех основных факторов, способствующих преодолению кризиса в социальных системах, два других, на которые указывает автор – это достаточно высокий уровень развития группы и присутствие лидера, а также наличие необходимых технологий. Кризисные явления системны, познаваемы и управляемы, как системные процессы они имеют субъективную и объективную составляющую, обладают амбивалентными свойствами, несут как разрушительный, так и созидательный потенциал. Говоря о кризисах в контексте развития политических систем многие исследователи указывают на прямую зависимость прогресса человеческого развития от количества перенесенных кризисов. Современные подходы кризисного управления также выделяют особую роль кризисных явлений, понимая под ним относительно управляемый процесс, финал которого часто не очевиден и зависит от множества факторов.

Но наряду с глобальными кризисными факторами, в научном дискурсе получила свое развитие и концепция локальных инновационных проблем «... под которыми следуют понимать возникающие спорные пробле-

мы, привязанные к той или иной территории/условиям, «взрывные» по своим последствиям комплексы технологических, экономических и социальных инноваций, которые в свою очередь с легкостью изменяют облик регионов, вносят изменения в обыденную жизнь социума» (Китайкина, 2021). Неспособность государственного и административного управления отвечать на вызовы инновационных практик, оперативно реагировать на непредсказуемость социальных изменений, создавать гибкие инструменты управления рассматривается сегодня как серьезная системная проблема, способная спровоцировать возникновение глубокого кризиса на административном уровне. В мировой практике остро стоит вопрос теоретического осмысления данной проблемы, создания новых рычагов и механизмов государственного администрирования, которые были бы способны рассматривать инновационные проблемы как системные факторы развития, а не источник угрозы и разрушения. В настоящее время существует несколько парадигм эволюции управления под воздействием локальных инновационных проблем: это и теоретическая отсылка к веберовской установке идеального государства, и административная парадигма, в базовых принципах которой заведена статика – государство как система органов, и динамика – сами административные механизмы управления с учетом дополнительной надстройки в виде системы государственной службы, дискурс сейчас активно поддерживается в научном сообществе, выработанной доминирующей концепции не существует, дискуссия находится в активной фазе. Но нам представляется в большей степени заслуживающей внимание попытка переосмысления общественно-государственного управления с акцентом на распределение полномочий между гражданским обществом и органами государственной власти. И в этом контексте стоит говорить о системе институтов развития, которые получили широкое развитие в российской практике, и которые, несмотря на серьезные внутренние кризисы, находят ресурсы их преодоления, а также имеют поддержку и заинтересованность государственных органов российской власти, что важно при реализации принципа целостности. В общем смысле институты развития рассматриваются как некие базовые организации, которые имеют ресурсы для решения тех самых локальных инновационных проблем и способны вывести ситуацию

из зоны «проблемы» в зону «роста». Но такой подход статистики не позволяет нам проследить основные системные процессы, поэтому, определяя базовые понятия институтов развития, стоит рассматривать институты развития скорее как «устоявшуюся норму взаимодействия между экономическими агентами, результатом применения которой является изменение состояния системы» (Попов, Власов, Симахина, 2010). «Таким образом, эти институты являются и средой и одновременно инструментом государственной политики развития» (Норд, 1993).

Таким образом, мы принимаем кризисные явления как системные и объективные, рассматриваем возникающие во всех сферах человеческого общества проблемы, как катализаторы инновационных преобразований, а способность системы государственного управления с ее институтами развития эффективно адаптироваться к инновационным вызовам как основу устойчивого развития. С этой позиции важно проанализировать локальный опыт Москвы в вопросах преодоления глобальных кризисов последних 3 лет. Вызовы, с которыми город столкнулся в 2019-2021 годах, стали испытанием для мира, для России, для Москвы, да и для каждого жителя.

Одним из глобальных вызовов начала XXI века стала пандемия COVID-19. Это был настоящий экзамен для всей системы управления, экономики и общественной жизни, и сдавать эти экзамены пришлось без подготовки, на которую просто не было времени. В обычные времена существует разный масштаб решаемых задач, разная скорость принятия решений и серьезно отличающиеся подходы к возникающим проблемам. Но все изменилось в ситуации 2019 года, когда принимаемые решения были безотлагательными и беспрецедентными. Важно было не допустить кризиса координации. Одна из проблем при работе каналов политической коммуникации в условиях подобных вызовов – это сохранить гармоничный баланс уровня администрирования, но при этом не допустить ситуации, когда тактические задачи, вышедшие на первый план, могли бы поглотить задачи стратегические. Сегодня можно констатировать тот факт, что система власти, созданная в столице, продемонстрировала высокий уровень эластичности институциональной среды, она адаптивна, имеет сформированный инновационный и мобилизационный потенциал.

«В эластичной институциональной среде превалирует комплементарный способ взаимодействия формальных и неформальных институтов, когда неформальные практики дополняют формальные институты, позволяют им лучше адаптироваться к изменениям в моделях социального действия» (Roland, 2004). Адаптивная способность административно-политической системы – это чувствительность к воздействиям внешних факторов, среди которых, конечно, главным является фактор партнерства государства и общества, реализующийся в процессах выстраивания горизонтальных связей через призму новых политических и административных подходов. Инновационная способность власти – это один из ключевых компонентов, который проявляется в возможностях даже в условиях кризиса выстраивать институциональную базу развития, функционально способную к изменениям, фактически, это умение системы изменять саму себя. Мобилизационная способность – это прежде всего создание системы эффективного использования всех видов ресурсов. Москва в эпоху пандемии продемонстрировала огромный потенциал к решению нестандартных, комплексных задач, с которыми человечество столкнулось впервые. Если оценивать данный факт с точки зрения системности процессов, то можно говорить о том, что система управления в столице выдержала кризисное напряжение за счет созданного эффективного механизма политико-административного уровня управляемости. Это то самое стратегическое пространство «policy space», которое формируется через трансформационные процессы стратегических линий в реалии тактических действий, создание новых устойчивых управленческих практик. Проблема устойчивости социальных систем в этот период стояла достаточно остро во всем мире, Россия не явилась исключением, но нам удалось успешно противостоять вызовам глобализации и эффективно преодолеть трансформационные издержки. Впрочем, первые недели кризиса стали для системы самым большим испытанием на прочность, у нас были большие опасения: удастся ли справиться с такими вызовами и как они скажутся на нашей экономике и наших гражданах. Стоит отметить, что с самых первых дней кризиса, сейчас об этом можно уже уверенно говорить, как на федеральном, так и на региональном уровне сразу стали разрабатываться не только точечные, но и системные меры поддержки, и как покажет в дальнейшем



развитие ситуации, это позволило сохранить макроэкономическую стабильность, не допустить социальных потрясений. Это было обеспечено высоким уровнем координации как на горизонтальных уровнях, так и между ветвями власти: в обоих случаях были приняты несколько пакетов мер поддержки как граждан, так и бизнеса, и – главное – обеспечена их быстрая и эффективная реализация.

Условия вызова на протяжении всего периода пандемии не были константой, каждый раз появлялись новые обстоятельства и приходилось очень быстро перестраивать работу практически во всех направлениях, в том числе и в самом процессе обеспечения законотворчества. В качестве справки: в 2021 году из 19 заседаний Московской городской думы 15 прошли в дистанционном формате. Тренд на развитие цифровых технологий в государственном управлении получил свое дальнейшее развитие и был реализован в законотворческой деятельности Думы.

В качестве исторического отступления стоит отметить, что процесс цифровизации в системе государственного управления в России начинался в 2008 году с подписанной Президентом России «Стратегии развития информационного общества Российской Федерации», выполнение которой было отменено в мае 2017 после подписания Указа Президентом России В.В. Путиным «О стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»<sup>2</sup>. В 2018 году была принята Программа «Цифровая экономика России 2018–2024». Ключевая идея Национальной программы – создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры обработки больших данных, которая стала бы общедоступной и широко распространенной, а также переход на использование преимущественно российского ПО в системе государственного и муниципального управления. Ключевые направления цифровой трансформации охватывают: инфраструктуру, человеческий капитал, сектор экономики и государственные услуги. Подобные программы сегодня приняты в ведущих государствах мировой системы, и в качестве отступления, для сравнения интересно вычленить

---

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 года № 203 «О стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»/



ключевые идеи, которые правительства некоторых стран вкладывают в систему цифровизации. Обобщая, можно сказать, что вектором цифровой трансформации для Китая сегодня является интеграция с традиционными отраслями, для Сингапура – это «Умная экономика», для Канады – создание ИКТ-хаба (Торонто), для Южной Кореи – «Креативная экономика», Цифровая Дания – «сильная и защищенная». Для России можно говорить о ключевом векторе развития, направленного на устойчивость, общедоступность и информационную безопасность.

Пандемия COVID-19 для нас стала ускорителем многих процессов, в том числе и процессов цифровизации. В кратчайшие сроки заседания Думы, комиссий, фракций, круглые столы, а также совещания в Аппарате были переведены в формат видеоконференций, причем с использованием российского программного обеспечения во исполнение задач Национальной программы. Большинство повседневных вопросов стало решаться дистанционно, в режиме онлайн. Тогда все эти процессы из тренда быстро превратились в норму по всему миру, и Москва стала одним из мировых лидеров в этом вопросе. В 2021 году Дума седьмого созыва продолжила стабильную работу по совершенствованию правового поля, регулирующего различные сферы жизнедеятельности столицы, строго в соответствии с установленными регламентами, на которые никак не повлияли внешние факторы и ограничения, связанные с пандемией. Депутаты в полном объеме рассмотрели вопросы развития городского хозяйства Москвы и организации государственной власти, приняли важные законы в сфере социальной политики, административной ответственности и избирательного права. Были разработаны федеральные законодательные инициативы. Законодатели Москвы успешно смогли приспособиться к новым условиям, трансформировали законотворческие процедуры и образ жизни к новым реалиям. Столичный парламент смог продолжить свою работу с самого начала пандемии в ситуации мощнейшей неопределенности. Дума оперативно анализировала, вносила предложения и законодательно поддерживала антикризисные инициативы столичного правительства. В таком режиме прошло два года. Важно заметить, что возросла скорость принятия решений, а об их качестве и эффективности свидетельствует то, что городу удалось почти невозможное – найти

баланс между ограничительными мерами для защиты здоровья людей, сохранением возможностей для функционирования экономики и одновременным развитием здравоохранения. Система цифровизации позволила Москве предотвратить негативные последствия в системе хозяйственной деятельности. Среди общих мер вопросы оперативно-го перевода документационного оборота, особенно государственных услуг, в дистанционный режим стали ключевыми и были успешно реализованы в столице, и что самое главное, стремительный темп процессов цифровизации, выбранный в период пандемии, нисколько не снизился после выхода из нее. Сегодня Москва продолжает удерживать лидерство в вопросах создания инструментов цифровой экономики.

В качестве одного из десятков проектов можно привести пилотный проект Правительства Москвы «Электронный дом», который начал свою работу в 2018 году, но не прекращал своего развития даже в период пандемии. По результатам сбора мнений жителей, организованного в сентябре 2019 года на краудсорсинговой платформе Правительства Москвы ([crowd.mos.ru](http://crowd.mos.ru)) было принято решение о расширении функций проекта. «Электронный дом» — это проект по управлению многоквартирным домом (МКД) для жителей, собственников помещений и управляющих организаций. Сервис позволяет управлять своим домом через интернет: жители могут общаться между собой, проводить общие собрания в онлайн-режиме и решать вопросы, связанные с управлением и содержанием многоквартирного дома.

Если сегодня посмотреть на то, что делалось Правительством Москвы вместе с Московской городской думой в социальном аспекте в период пандемии, то следует говорить как о преемственности социальных традиций, так и об их концептуальном переходе на принципиально иной уровень, где точечные, локальные действия переводятся в системные процессы, что безусловно дало результаты. В период пандемии системе пришлось столкнуться не только с внешними факторами воздействия, но и с внутренними проблемами. В этой связи очень прямыми были исторические параллели и отсылки к истории 250 летней давности, когда эпидемия чумы в Москве сопровождалась народными бунтами, прямым продолжением которых в современных условиях стало ново-

е«антиковидное движение». Власти столицы оказались готовы и к этому вызову. Устойчивая система вертикали власти, успешное взаимодействие с акторами общества позволили московским властям эффективно реализовывать все принятые решения в период пандемии COVID-19. Москва вошла в топ-3 мировых городов по инновациям, которые были приняты правительствами мегаполисов по борьбе с коронавирусом инфекцией. Мы опередили Лондон, по некоторым показателям Сан-Франциско и Бостон. Решения, которые принимались в Москве в связи с пандемией, сегодня можно рассматривать как пример успешного использования вызовов глобальных кризисов для ускорения введения инновационных процессов. Преодоление кризисных явлений потребовало от системы управления особой концентрации и эффективности, и с этой задачей Москва справилась.

Опираясь на итоги социологического исследования, проведенного Российским государственным социальным университетом в 2020 году «Самосохранительное поведение жителей города Москвы в период пандемии COVID-19» (Шимановская, 2020), можно отметить, что «...произошли изменения в повседневной жизни людей: жители города Москвы стали больше заботиться о своей безопасности и безопасности своих близких. Также эпидемия стала поводом для размышления горожан о значимых жизненных ценностях. Коронавирус ориентирует людей на обращение к собственной экзистенции, рефлексии в отношении своей жизни и деятельности» (Шимановская, 2020). Среди ожиданий постковидной жизни, социологи зафиксировали мнение горожан о том, что «коронавирус – это повод задуматься о бережном отношении друг к другу, в связи с чем у людей формируется ожидание, что после окончания эпидемии повысится качество социальных связей, и ценности общения и человеческих отношений станут более значимыми» (Шимановская, 2020).

Данное социологическое исследование весьма показательно, так как констатирует влияние кризиса на изменение системных взглядов и переоценку ценностей москвичей. Эпидемия может рассматриваться как фактор трансформации сознания, возможно predetermined, если вернуться к теме системности кризисов. В этой связи стоит обра-

тить внимание на работы российского врача-эпидемиолога В.Н. Ягодинского 1970-х годов. В современных реалиях теоретические положения его «Учения о циклах эпидемий» выглядят пророческим и приобретают новое значение. «Эта книга по эпидемиологии написана не эпидемиологом и не для эпидемиологов, и проблемы, затронутые в ней, стоят вне поля зрения эпидемиологии. Понадобится еще несколько десятков лет, чтобы мы обрели общий язык... Такое время придет лет через пятьдесят... Таковы трудные роды великой науки» (Ягодинский, 2006) (1960 г). Автор поддерживает гипотезу панспермии, выдвинутую Нобелевскими лауреатами С. Аррениусом и Ф. Криком, согласно которой жизнь развивается по заданным генетическим программам, к которым относится и глобальная инфектология. В.Н. Ягодинский выдвигает положение об «инфицировании как способе жизни и обмене информацией в биосфере и социуме», рассматривает вековые периодические (циклические) изменения эпидемиологического процесса. В 1965 году В.Н. Ягодинский совместно с Ю.В. Александровым впервые в истории медицины разрабатывают сверхдолгосрочный прогноз эпидемий гриппа на 35 лет вперед, вплоть до 2000 года, который в основной своей части оправдался<sup>3</sup>. Впоследствии автором были предприняты попытки прогнозирования эпидемий других инфекционных болезней, которые также показали свою эффективность. Но основной упор в своих исследованиях автор делает на создание системы рационального планирования противоэпидемических мероприятий, основанной на разработанных автором прогностических методах. Автор рассуждает о необходимости разработки междисциплинарных программ определения признаков предэпидемиологического состояния того или иного региона, при этом рассматривает данный процесс как глобальную социально-политическую проблему. Цикличность кризисных явлений, в том числе и эпидемиологического процесса позволяет обществу применить превентивные меры защиты. Условия пережитой нами эпидемии могут стать для системы государ-

<sup>3</sup> Долгосрочный прогноз был впервые опубликован в Бюллетене «Столичные данные» в Пулковской обсерватории и ведущем эпидемиологическом журнале (ЖМЭИ) в 1965-1966 гг.

ственного управления новой вехой, которая в том числе сделает акцент на программах прогнозирования.

Выход из системы противоковидных ограничений, который также потребовал от системы управления дополнительных решений и действий, практически совпал с известными событиями весны этого года, когда по российской экономике был нанесен удар в виде беспрецедентных в мировой истории экономических санкций. Впрочем, справедливости ради, стоит сказать, что жизнь под санкциями для России началась не в 2022, и даже не в 2014. Уже в 30-е годы прошлого столетия Россия подвергалась санкциям Запада, которые были связаны с Великой Октябрьской социалистической революцией. И в последующие годы существования Советского Союза санкции в том или ином завуалированном виде были неотъемлемой частью отечественной экономики. Согласно докладу Российского Совета по международным делам 2021 года (Тимофеев, 2021) за период с 5 января 2020 года по 10 января 2021 года в общей сложности в мире было зафиксировано 850 санкций, инициатором которых в 53% случаях были США, 22% – страны ЕС, Россия в этой диаграмме имеет 2%. Интересен также тот факт, что с деятельностью ООН из 850 санкций связано только 58 событий. Хотя в плоскости международного права только участие ООН придает санкционному списку статус многосторонних ограничений, в противном случае санкции имеют характеристику «односторонних». Относительно стран, против которых были направлены санкции, Иран (123), Китай (94), Россия (93) занимают тройку лидеров, на которых пришлось более трети всех санкций данного периода.

Эффект санкционной политики трудно оценить, так как многие факторы имеют весьма долгосрочную перспективу. Для описания современной ситуации можно вполне использовать термин термодинамики и синергетики «точка бифуркации», ситуация, при которой система достигает своего критического состояния и начинает испытывать неустойчивость и неопределенность. Выхода два: или переход в хаотичность, или на новый более высокий дифференцированный уровень. В условиях России возможен только второй вариант. И это связано опять же с системными процессами. Запущенный санкционный процесс, направленный на подрыв экономики отдельно взятой страны, в ситуации глубокой

интеграции современных экономик, не может оставаться точечным и не иметь прямого воздействия на другие части мировой экономической системы. Для России санкционный вызов – это возможность трансформации национального процесса воспроизводства: поставлены новые актуальные задачи, будут запущены иные механизмы и процессы, обновлены правила игры. Стратегическая линия перемен станет константой в ближайшей перспективе не только для России, но и для мировой системы в целом. Новый институциональный дизайн потребует определения новых линий целеполагания. В вопросах трансформации системы государственного управления стоит остановиться на экзогенном и эндогенном факторах. В первом случае речь идет об отношении граждан к государству и его способности осуществлять свой функционал в полном объеме, а второй фактор – это связь с политическими элитами, а также эффективность сложившейся системы управления в противостоянии угрозам сохранения власти и оценкам эффективности самой модели администрирования. Эффективность изменения институционального дизайна зависит от ряда причин, среди которых можно выделить доминирующие.

Во-первых, это тактический рисунок реализации стратегии, который имеет как федеральный, так и региональный компонент. Во-вторых, это эффективная работа управленческой команды по реализации стратегии. В-третьих, уровень общественной поддержки принимаемых и реализуемых решений. В контексте нашего исследования важным становится региональный срез проблемы. Научная проработка темы в данном вопросе отсутствует; между тем, вопросы последствий и антикризисного планирования в ее среднем, региональном звене, требуют особого внимания. Однако следует предположить, что вследствие разнообразия региональных экономических структур влияние санкций на пространственную картину российской экономики будет не менее значимым и столько же дифференцированным, как и для отраслевого «среза» этого негативного воздействия. По сути, отраслевые и пространственные аспекты воздействия санкций часто представляют собой две стороны одной медали. Отличие, однако, состоит в том, что отраслевые аспекты негативного влияния санкций на российскую экономику видны более отчетливо и отсле-

живаются быстрее, нежели их воздействие на пространственное развитие государства. Соответственно, меры противодействия санкциям в отраслевом аспекте могут быть сформированы быстрее, нежели станет возможным выявить региональные особенности санкционного воздействия и целевым образом отреагировать на его пространственные аспекты (Иванов, Бухвальд, 2022). Поддержка региональных практик антикризисной политики сегодня является новой формой взаимодействия регионов и центра. В настоящее время эти процессы регулируются следующими документами: «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13)<sup>4</sup> и «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р)<sup>5</sup>. Среди мер, которые предпринимает Правительство в 2022 году – это возможности реструктуризации бюджетных кредитов, освобождение от задолженностей по бюджетным займам, временное снятие ограничения на величину резервных фондов и др. Но бюджетные проблемы не единственные и далеко не главные в современных реалиях. «Помимо бюджетных проблем важное препятствие эффективной антисанкционной политики на региональном уровне заключено в том, что в большинстве случаев слабым звеном систем стратегического управления в субъектах Российской Федерации является отсутствие полноценного механизма «обратной связи». Речь идет о механизме, обеспечивающем гибкое и оперативное реагирование на поведение всех систем управления – не просто на текущее состояние управляемой системы, но и на возможные факторы негативного влияния, связанные с ними риски, формирующие возможность достаточно сложных ситуационных подходов» (Иванов, Бухвальд, 2022).

<sup>4</sup> Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 года № 13 «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»/

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 года № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».



Москва с первых дней санкционного кризиса активно включилась в оперативную работу, в которой нам безусловно помогает опыт двухлетней давности. Началась работа с федеральным центром и другими регионами над антикризисным планом. Было налажено взаимодействие с федеральными министерствами и ведомствами, Аппаратом Правительства для отработки предложений субъектов РФ, обеспечения учета их интересов в рамках вновь принимаемых пакетов мер федеральной поддержки. 16,5 тысяч организаций Москвы обратились за антикризисной поддержкой буквально в самом начале введения санкций. В июне общий объем оказанной помощи составил почти 20 миллионов рублей. Плановый объем будет доведен до 46 миллионов рублей. Более 70 системных мер принято Правительством Москвы к середине этого года, и процесс продолжает набирать обороты, учитывая стремительно меняющиеся реалии, переход экономики страны на новые рельсы, с новыми задачами и целями. Нить натяжения нового глобального вызова натянута до предела. Мы все чаще и чаще сегодня используем слово «впервые», требуется быстрое принятие безотлагательных решений в условиях, когда нет права на ошибку. Система управления Москвой вновь проходит тестирование на эластичность и способность к трансформации. В кратчайшие сроки Правительством Москвы была создана Комиссия по повышению устойчивости развития экономики в условиях санкций, в которую депутатами Думы и депутатскими объединениями были переданы предложения о 163 системных, регуляторных и финансовых мерах поддержки экономики и граждан. Из них в том или ином виде и на разных уровнях реализованы 69.

Любой кризис – это не только проблемы, но и возможности. Если говорить о Московской городской думе и о законодательной власти в целом, то общая задача – это в первую очередь актуализация нормативно-правовой базы, которая откроет российской и московской экономике окно этих самых возможностей. Помочь сделать рывок в эти непростые санкционные времена. Но стоит отметить, что важно совершенствовать и правоприменение – развивать систему непосредственной реализации принятых инициатив. По Конституции у нас три ветви власти. Немалую роль также играют и организации, институты, властью не являющиеся,

но тем не менее непосредственно претворяющие в жизнь те или иные решения.

В частности, хочется отметить организации, непосредственно контактирующие с предпринимательским сообществом, с теми, кто инвестирует в промышленность и инновации. Речь как раз идет о региональных институтах развития, которые мы рассматривали ранее, структурах, созданных властями с целью поиска и привлечения инвесторов, а также сопровождения и координации инвестиционных проектов, развития отраслей важных для региональных экономик. В конечном счете именно региональное развитие, основанное на конструктивном взаимодействии власти и бизнеса, является драйвером развития всей страны.

Москва имеет обширный опыт создания и функционирования таких структур (в той или иной организационно-правовой форме). Перечислим лишь некоторые из них:

- Городское агентство управления инвестициями. Осуществляет сопровождение инвестиционных проектов в режиме «одного окна», разрабатывает экономические и юридические условия их реализации, внедряет системные меры по улучшению инвестиционного климата и является оператором Инвестиционного портала города Москвы.
- ГБУ Малый бизнес Москвы. Помогает запускать стартапы и получать поддержку для развития от Правительства Москвы.
- Агентство инноваций Москвы. Работает над развитием инновационной экосистемы Москвы, формируя бизнес-комьюнити для нетворкинга стартапов, корпораций, инвесторов и города.
- Московский инновационный кластер. Создает экосистему продуктов и сервисов, а также условия, необходимые для эффективного развития инноваций и новых проектов.
- Фонд содействия кредитованию малого бизнеса Москвы. Гарантийный фонд, помогает решать проблему нехватки собственного залогового обеспечения представителей малого и среднего бизнеса, предоставляя поручительства по кредиту, банковской гарантии, аккредитиву, лизингу и факторингу.

- Агентство креативных индустрий. Центр развития и поддержки творческого бизнеса и креативной инфраструктуры города Москвы. Для Москвы это очень важная тема: креативные индустрии преобразуют мегаполис, это один из драйверов развития крупных городов.

Этот перечень далеко не полон<sup>6</sup>. В других субъектах подобные институты развития также присутствуют, но далеко не в таком количестве<sup>7</sup>. Вместе с тем именно такие институты показали свою эффективность как в пандемию, так и прекрасно показывают себя сейчас. Они действуют, что называется на передовой, и во многом обеспечивают быстроту реализации принимаемых мер, а это крайне важно в сложившихся условиях. Конечно, каждый субъект РФ должен самостоятельно определять, как приоритеты своего развития, так и приоритеты поддержки тех или иных сфер, и Москва всегда готова поделиться своим колоссальным опытом.

Впрочем, есть ряд системных аспектов, решение которых только предстоит нащупать. Это связано с существующим противоречием прогнозируемой долгосрочности экономических санкций и «оперативностью» принятия санкционных мер. «Эта опасность складывается в силу недостаточной согласованности (вследствие заранее разработанных алгоритмов) действий органов власти «по горизонтали» и «по вертикали», неполного учета отраслевой и пространственной специфики экономических и социальных последствий санкций, а также возможностей использования механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Неслучайно в экспертной среде события 2022 года генерировали идею необходимости полагаться в подобных случаях не только на действия экстренного характера, но и на целесообразность осуществлять превентивное стратегическое прогнозирование и реагирование на вызовы и потенциальные угрозы долгосрочного характера» (Иванов, Бухвальд, 2022).

Заключая, можно утверждать, что системный подход к преодолению в качестве метода преодоления кризисных явлений различного порядка

<sup>6</sup> См. подробнее на mos.ru: <https://www.mos.ru/dpir/organizations/?page=1>

<sup>7</sup> См., например, на портале промышленных парков России: <https://russiaindustrialpark.ru/article/agentstva-i-korporacii-razvitiya-rossii-rf-spisok-perechen-kontakty?ysclid=184gmmanae696676627>

позволяет выработать эффективную модель практических действий в условиях кризиса, когда управленческие решения опираются на траектории трансформации, которые позволяют на старте решать более крупные проблемы, становясь катализатором дальнейших изменений. Москва на всех этапах кризиса была флагманом в принятии инновационных решений. Региональный опыт столицы интересен как пример успешных программ преодоления глобальных кризисов современного этапа, в частности, эпидемии COVID-19 и действий в условиях антироссийских санкций.

Received: October 25, 2022

Accepted: November 21, 2022

UDC: 351

Public Administration

### **Transforming Public Administration during the Crisis: the Experience of Moscow**

*Alexei V. Shaposhnikov*, Chairman of the Moscow City Duma, PhD in Law,  
Honored Lawyer of the Russian Federation, Russia.  
E-mail: [predsedatel@duma.mos.ru](mailto:predsedatel@duma.mos.ru)

**Abstract:** The article reviews methodological approaches to the study of crisis phenomena in society, formulated the most important components of the systems approach to the understanding of crisis processes experienced by society in different periods of its history. Crises have a direct impact on the activities of state and regional authorities. The author analyses the experience of Moscow in overcoming crisis phenomena during the COVID-19 pandemic and in the conditions of the sanctions policy against Russia and proposes to consider it as a benchmark for building anti-crisis measures in the system of public administration.

**Keywords:** crisis management, institutional design, crisis management strategy, COVID-19, anti-Russian sanctions

#### **Список литературы / References:**

- Гегель Г. (1974). *Энциклопедия философских наук*. Т.1.М. «Мысль».
- Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. (2022). Санкции и контрмеры в российской экономике (региональный аспект). *Этап*. № 4. С. 7–27.
- Китайкина А.Е. (2021). Кризис современного государственного управления. *Молодой ученый*. № 50(392). С. 451–453.
- Купряшин Г.Л. (2015). Кризисы государственного управления: неинституциональный подход. *Государственное управление. Электронный вестник*. № 51. С. 56–84.

Норд Д. (1993). Институты и экономический рост: историческое введение. THESIS. № 2. С. 69–91.

Попов Е.В., Власов М.В., Симахина М.О. (2010). Институты регионального развития экономики знаний. *Региональная экономика. Теория и практика*. № 4. С. 2–7.

Суходольский Г.М. (2019). Конституционно-правовые основы взаимодействия в системе государственной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Казань.

Тимофеев И.Н. (2021). «Санкции против России: взгляд в 2021 г.: доклад 65/2021 Российский совет по международным делам (РСМД). М: НП РСМД. 24 с.

Шимановская Я.В. (2020). Самосохранительное поведение жителей города Москвы в период пандемии COVID-19. *Вопросы управления*. № 5. С. 29–35.

Ягодинский В.Н. (2006). Учение о циклах эпидемий. Гелиоэпидемиология: стратегия и прогноз. Москва–Терика.

Roland, G. (2004). Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institution. *Studies in Comparative International Development*, 4, 109–131.

Thomas, W.I. (1909). Source Book for Social Origins: Ethnological Materials, Psychological Stand-point, Classified and Annotated Bibliographies for the Interpretation of Savage Culture. Boston: Gorham Press. Pp. 16–22.