RUDN Journal of Political Science. ISSN 2313-1438 (Print), ISSN 2313-1446 (Online) **2026 Vol. 28 No. 1 25–39**
Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: ПОЛИТОЛОГИЯ http://journals.rudn.ru/political-science

DOI: 10.22363/2313-1438-2026-28-1-25-39
EDN: JYQXOJ

Научная статья / Research article

Трансформация государственного управления в условиях контингентности социальных систем

Л.В. Сморгунов

Социологический институт РАН — филиал ФНИСЦ РАН, *Санкт-Петербург, Российская Федерация*

✉ lvsmorgunov@gmail.com

Аннотация. Рассмотрены вопросы трансформации теории и практики государственного управления в новых условиях контингентности социальных систем. Определяется связь бифуркационного развития современного общества с тенденциями административных реформ. Неопределенность и случайность социальных и политических процессов выражается в смешанном характере административных реформ, оперирующих одновременно идеями государственной бюрократии, нового государственного менеджмента, сетевого управления, соуправления, кризисного менеджмента и др. Устойчивость бифуркационных процессов поставила новые проблемы для публичной управляемости, что отразилось в поисках новых подходов и управленческих моделей. Как показано автором, этому способствовало и развитие концепта контингентности и его широкое принятие в управленческой науке. Онтологически контингентность стала пониматься как необходимая изменчивость реальности, которая включалась в рассмотрение условий устойчивого развития социальных систем. В социологии управления стали формироваться концепции кризисного, прототипического, модульного, робастного (надежного) государственного управления. Особое внимание уделено модульному государственному управлению с его принципами декомпозиции, автономности, интероперабельности, рекомбинируемости, масштабируемости и гибкости. Сделан вывод о том, что динамику развития различных моделей государственного управления сегодня необходимо анализировать в контексте социально- и политико-технических систем.

Ключевые слова: государственное управление, публичная управляемость, бифуркация, административные реформы, контингентность социальных систем, модульное государственное управление

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: *Сморгунов Л.В.* Трансформация государственного управления в условиях контингентности социальных систем // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2026. Т. 28. № 1. С. 25–39. https://doi.org/10.22363/2313-1438-2026-28-1-25-39 EDN: JYQXOJ

© Сморгунов Л.В., 2026

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode

Transformation of Public Administration in the Context of Contingent Social Systems

Leonid V. Smorgunov

Sociological Institute of the RAS — Branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the RAS, *Saint Petersburg, Russian Federation*

✉ lvsmorgunov@gmail.com

Abstract. This study examines the transformation of public administration theory and practice in the new context of contingent social systems. The relationship between the bifurcation development of modern society and trends in administrative reforms is determined. The uncertainty and randomness of social and political processes is reflected in the mixed nature of administrative reforms, which simultaneously employ ideas of state bureaucracy, new public management, network governance, public governance, crisis management, and others. The persistence of bifurcation processes has posed new challenges for public governability, which has led to a search for new approaches and governance models. As the research demonstrates, this has also been facilitated by the development of the concept of contingency and its widespread adoption in governance science. Ontologically, contingency has come to be understood as a necessary variability of reality, which has been incorporated into the consideration of the conditions for the sustainable development of social systems. Concepts of crisis, prototypical, modular, and robust public governance have begun to emerge in the sociology of governance. Author focuses on modular public governance with its principles of decomposition, autonomy, interoperability, recombinability, scalability, and flexibility. The conclusion suggests that the development of various public governance models must now be analyzed in the context of socio- and political-technical systems.

Keywords: public administration, public governability, bifurcation, administrative reforms, contingent social systems, modular public governance

Conflicts of interest. The author declares no conflicts of interest.

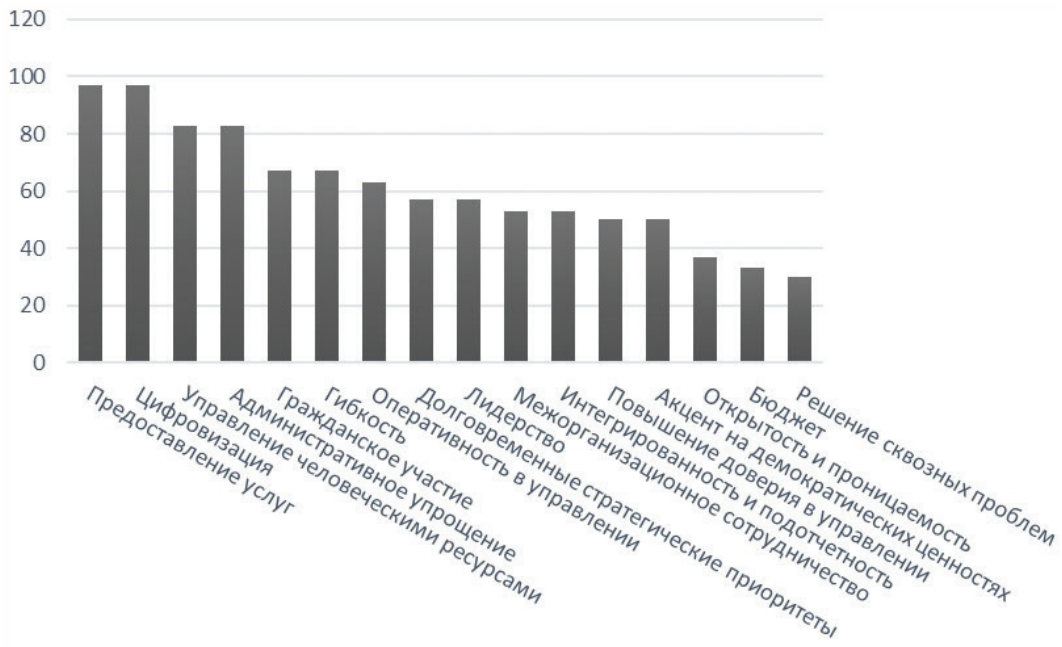
For citation: Smorgunov, L.V. (2026). Transformation of public administration in the context of contingent social systems. *RUDN Journal of Political Science, 28*(1), 25–39. https://doi.org/10.22363/2313-1438-2026-28-1-25-39 EDN: JYQXOJ

Проблема бифуркации и административные реформы

Государственное управление в последние десятилетия было вынуждено реагировать на новые обстоятельства, которые трансформировали его практику и соответственно теорию. Постепенно идеи нового государственного менеджмента (НГМ), сетевого управления, менеджмента публичных ценностей или обновленной бюрократии перестали отражать бифуркационный характер общественного развития [Гаман-Голутвина, Сморгунов 2023; Ansell et al. 2025]. Более того, поскольку наблюдается Глобальная бифуркация, как утверждают некоторые исследователи, то глобальные вызовы — это проблемы беспрецедентной сложности; поэтому необходим сдвиг академической парадигмы от чрезмерного акцента на якобы нейтральных точках зрения, на механистической картине мира

и дедуктивной логике в сторону объяснения эмерджентности, системности, информационности и дружественности, которые в конечном счете дополняют друг друга и вместе создают трансдисциплинарную структуру наук для граждан [Hofkirchner 2020].

Современные административные реформы в различных странах с разной степенью детализации включали в себя общие приоритеты, отвечающие на бифуркационные процессы: предоставление услуг, цифровизацию, управление человеческими ресурсами, упрощение административных функций и структур, гражданское участие, гибкость и оперативность в управлении, ориентация на долговременные стратегические приоритеты, лидерство, межорганизационное сотрудничество, интегрированность и подотчетность, повышение доверия в управлении, акцент на демократических ценностях, открытость и проницаемость, совершенствование бюджетной политики, решение сквозных проблем. Распределение этих приоритетов по значимости в мировом движении за административные трансформации представлено на рис. (данные OECD).



Приоритеты административных реформ в странах ОЭСР, %

Источник: Public governance and administration reforms. (2023). Site OECD: URL: https://www.oecd.org/en/topics/public-governance-and-administration-modernisation.html (accessed: 24.09.2025).

Страны БРИКС за последние три десятилетия в ходе административных реформ заложили основы новой системы государственного управления, которая в целом продемонстрировала свою эффективность высокими темпами экономического роста и более или менее успешными социальными достижениями. Конечно, существуют старые и новые болезни (коррупция, кумовство,

«ручное управление», неуважение к закону и др.), но шаг за шагом, с внедрением новых институтов и механизмов, востребованных реальными проблемами, ситуация меняется. Основные направления текущих изменений касаются повышения стратегической роли государственной политики, интегрированного управления, развития гражданской активности, использования цифровизации и больших данных для государственного управления и разработки политики, повышения уровня подотчетности и ответственности системы государственного управления. Безусловно, все эти изменения направлены на повышение эффективности и результативности экономической и социальной политики государств.

Во всех странах приоритетные цели административных трансформаций определялись стремлением решать проблемы государственной управляемости на основе поиска других концептуальных идей. Шон Голдфинч в монографии по современным административным реформам отмечает многообразие появившихся новых терминов: «третий путь», «новое управление», «пост-НГМ», «публичное соуправление», «создание общественных ценностей», «новое публичное управление», «лидерство общественных ценностей», «управление общественными ценностями», «интегрированное управление», «неовеберианское государство» [Goldfinch 2023: 9].

Возрастающая неопределенность стала выражаться в государственном управлении в поисках новых целей, таких как рост значения политических функций высшей бюрократии, ориентация на проекты, программы и эксперименты, постоянная перекомпоновка структур, уровней и функциональных задач, чрезвычайная подвижность управленческих институтов, сложное соотношение централизации и децентрализации, цифровизация услуг и контроля наряду с гражданским вовлечением в управление, трансформационное лидерство вместо доминирования менеджеров и др. Финансовая неустойчивость экономики, радикализм в политике, переход от глобализма к многополярному миру, природные катаклизмы и экологические угрозы, пандемии последних лет (особенно COVID-19) заставили пересмотреть проблему поддержания устойчивости социальных систем за счет снижения неопределенности в направлении *интеграции устойчивости и изменений*. Известная метафора «Чтобы сохранять равновесие, нужно бежать» только отчасти стала отражать новую ситуацию.

Наряду со скоростью перемен социальное развитие стали определять события контингентной природы, не просто усложняющие социальные системы, а вносящие в них новые требования деконструкции, которые стали рассматриваться как угроза безопасности и риск развития. Предложенная синергетическая концепция «порядка из хаоса» (Пригожин, Стенгерс) послужила основой для поиска условий баланса социальных систем в том числе за счет трансформации государственной управляемости. Начиная с 2008 г. — стартовый момент глобального финансового кризиса — резко возрастает число публикаций о контингентности в публичном секторе. Например, в специальном исследовании было проанализировано 159 статей в диапазоне 1979–2024 гг., включающих 143 журнала, 7 материалов конференций, 6 книг и 3 серии книг, которое

продемонстрировало значимость темы социальной контингентности [Hadiyanti, Jannah, Lutfi 2024: 3].

Выше отмечались тенденции административных реформ, которыми сопровождались последние десятилетия в разных странах. Они были вызваны комплексом практических причин и идейных оснований. Отмечается, что новый государственный менеджмент слабо реагировал на контингентные события, более адекватными в этом смысле были сетевое государственное управление, где горизонтальные отношения, совместность и коммуникация позволяли расширить пространство публичной управляемости, и модель государственной бюрократии, когда рациональное чиновничество стало больше адаптироваться к изменяющимся условиям, соединив нормативную определенность со стратегическим и контингентным планированием. Справедливо указывается также на то, что «в отличие от управления кризисами, которое часто включает в себя несколько лиц, принимающих решения на высшем уровне власти, которых срочность ситуации побуждает к принятию быстрых и смелых решений, реакция на турбулентность, как правило, более распределенная, поскольку в ней участвуют участники из разных организаций и на разных уровнях. Она также представляется более затянутой, поскольку направлена на воздействие на движущуюся цель в виде набора непредсказуемых динамик с неопределенными и непоследовательными последствиями» [Ansell et al. 2025: 5].

Вместе с тем появились специализированные подходы к оценке новых систем и процессов в государственном управлении, которые основываются на концепте контингентности — антикризисное, модульное, прототипическое и робастное (надежное) государственное управление. Антикризисное государственное управление — это система мер и институтов, направленных на диагностику, предотвращение и преодоление кризисных ситуаций в социально-экономической сфере путем разработки и реализации комплексных мер и стратегий для стабилизации обстановки и вывода из кризисного состояния [Kuipers 2022; Hollis, Ekengren 2025]. Прототипическое государственное управление базируется на проектном мышлении, направленном на создание прототипов решения сложных системных задач, их проверку экспериментами и внедрения в практику управления [Johns 2022].

Робастное (надежное) управление, как пишут его разработчики, стремится избежать как Сциллы стратегии устойчивости, ориентированной на прошлое, так и Харибды радикально преобразующей стратегии гибкости, настаивая на том, что в периоды социальной нестабильности modus operandi государственного сектора должен быть трансформирован для поддержания некоторых ключевых государственных функций, целей и ценностей. Следовательно, вместо того чтобы рассматривать изменения и стабильность как взаимоисключающие противоположности, концепция надежности склонна рассматривать изменения и стабильность как взаимно обусловливающие: изменения необходимы для обеспечения определенной степени стабильности, в то время как потребность в стабильности направляет и контролирует процесс изменений [Ansell et al. 2023; Купряшин 2023; Ansell et al. 2025].

Особого внимания заслуживает концепт модульного государственного управления, которое начинает использоваться в политико-административной практике не без влияния менеджмента и цифровизации. Если модульный менеджмент демонстрирует эффективность данной стратегии применительно к экономике, то цифровизация с ее нацеленностью на платформы, большие данные и интероперабельность создает социально-технические условия для модульного управления в публичной сфере. Призыв к модульному управлению в условиях неопределенности и контингентности социальных систем связан с двумя важными обстоятельствами: модульность позволяет охватить разнообразие организационных форм, и она также выглядит релевантной трендам развития современного техносоциального мира.

Принцип социальной контингентности

В политической теории концепт контингентности не является новым. В общем плане он противостоит пониманию политики как действия, основанного на необходимости и постоянстве при повторяемости, и включает в рассмотрение факторы случайности, возможности и неопределенности. Особое значение концепт контингентости приобретает в турбулентные исторические эпохи, характеризующиеся высокой степенью открытости политического действия к будущим результатам.

В отношении настоящего — это проблема поиска путей развития, в отношении будущего — это осознанная неопределенность как основа свободы исторического творчества. Вот почему Кари Палонен во вводной статье к специализированному выпуску журнала о политической контингентности писал: «Почему контингентность так модна сегодня? Было бы бессмысленно „объяснять“ ее какими-то внешними „факторами“. Суть скорее в том, что идея контингентности настолько многогранна, что почти каждый может использовать некоторые из ее граней в своих целях» [Palonen 1999: 5]. Так, например, для представителей структурного функционализма существуют системные процессы, которые значимым образом формируют действия акторов. Однако эти устойчивые процессы — не единственные факторы, которые приводят к социальным результатам. Есть еще случайности, такие как девиантное поведение, которые также играют свою роль. А для критических реалистов существуют более значимые структуры, которые оказывают влияние на социальный мир, формируют результаты и которые могут произойти в любой момент времени. Но есть также и агентность, которая вносит ключевой вклад в случайность событий в социальном мире [Kemp, Holmwood: 2012].

Приведем здесь два характерных высказывания. Всемирный экономический форум проводил опрос 900 экспертов в 2024–2025 гг. по вопросу оценки перспектив развития. Вот общие результаты: «Большинство респондентов (52 %) ожидают нестабильной глобальной ситуации в краткосрочной перспективе (следующие два года), что соответствует показателю прошлого года. Еще 31 % ожидают турбулентности, а 5 % — штормовой перспективы. Суммарный

показатель этих трех категорий ответов показывает общий рост на четыре процентных пункта по сравнению с прошлым годом, что указывает на усиление пессимистичного прогноза на будущее мира до 2027 г.»[1].

Второе же утверждение касается международной ситуации и выражено в очередном докладе Валдайского клуба (2025 г.): «Вероятность каждого из сценариев оценить сейчас невозможно. Призрак всеобщей войны сохранится надолго, если не навсегда. Она всегда возможна, но никогда не предопределена. И это позволяет мыслить в позитивном духе. Отправной точкой для оценки перспектив может стать тезис об исчерпании потенциала кардинальных изменений в международных отношениях»[2]. Первое суждение свидетельствует о распространенности мнения о турбулентных временах сегодня, при этом увеличивается доля людей, которые фиксируют это в своем сознании. Второе суждение прямо указывает на один из значимых моментов этой контингентной ситуации относительно перспектив мировой войны: всеобщая война «всегда возможна, но никогда не определена и задана».

Хотя понятие контингентности сейчас на слуху, однако в разных контекстах оно существовало в политической теории. Уже Аристотель в «Никомаховой этике» связывал политику с рассудительным поступком, касающимся блага и зла для человека, на основе свободного решения, а не необходимости. Он писал: «…Никто не принимает решений о том, что не может быть иначе» [Аристотель 1983: 173]. Макиавелли ядром деятельности государя считал доблесть в сочетании с фортуной. И именно реальная политика, как повествует Джон Покок, способствовала переходу в мышлении его времени от универсальных категорий к партикулярностям политики, подверженной контингентности [Покок 2020: 40–42]. Макс Вебер полагал признание случайности элементом политики. Особенно в последние годы жизни, как полагает Кейт Трайб, он рассматривал развитие капитализма и партийной демократии в конце Первой мировой войны с растущим акцентом на концепции контингентности [Tribe 2022].

Теоретики системного подхода разработали принцип двойной контингентности в качестве условия порождения социальных систем. И если Толкотт Парсонс в своей теории социальных систем связывал его содержание с взаимозависимостью ожиданий и действий «я» и «другого», то Никлас Луман, развивая концепцию автопойетических систем, писал о конфронтации по крайней мере двух противоположных систем альтернативных вариантов возможностей [Vanderstraeten 2002]. Теория структурации Энтони Гидденса описывает социальные системы как рекурсивное взаимодействие между агентством и структурой, где случайные действия агентов могут укреплять или изменять социальные структуры [Гидденс 2003].

---

[1] The Global Risks Report 2025. 20th Edition. Geneva: the WEF., 2025.

[2] *Барабанов О., Беспалов А., Бордачёв Т., Лукьянов Ф., Сушенцов А., Тимофеев И.* Доктор Хаос, или Как перестать бояться и полюбить беспорядок : доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай», 2025. 28 с. (URL: https://ru.valdaiclub.com/a/reports/doktor-khaos-ili-kak-perestat-boyatsya/) (дата обращения: 13.11.2025).

Предложен также еще и концепт «тройной контингентности» (Пит Страйдом), где учитывается то, что растущая дифференциация и организация коммуникационных процессов привели к признанию эпистемического авторитета общественности, а это, в свою очередь, заставляет концептуализировать новый уровень контингентности. Поэтому необходимо сделать первый шаг к тому, чтобы теоретически охватить роль общественности в коммуникационных обществах с помощью того, что можно назвать такой «тройной контингентностью» [Strydom 1999]. Гэри Ицковиц в 1990-е гг., обращая внимание на концепт контингентности в социальной теории, писал о том, что он должен проистекать из анализа связи между микро- и макромиром. Поскольку два автономных уровня могут возникать как в противоречии, так и одновременно, их взаимосвязь становится случайной и непредсказуемой. В этом отношении теоретикам следует отказаться от поиска универсальных законов, управляющих обществом, и обратить внимание на взаимосвязи автономного развития микро- и макромиров, противопоставляя эту динамику постмодернистскому хаосу [Itzkowitz 1996].

Все варианты рассмотрения контингентности в политической теории учитывали сложный характер политической деятельности и сопровождались обновлением и усовершенствованием практической политики и политической науки посредством разработки ситуационного анализа, теории конфликтов и риска, делиберативной демократии, событийного подхода, концепции трассирования процессов на основе байесовской логики, акторно-сетевой теории с принципом предосторожности и др.

В нынешнем столетии с ростом различных опасностей в условиях развития неопределенности концепт контингентности стал трактоваться более радикальным образом, считая контингентность не просто одним из факторов политической деятельности, а придавая ей более радикальное значение. Данный радикализм связан с очередным онтологическим поворотом в политическом знании и находит выражение в интеллектуальном движении спекулятивного реализма (Квентин Мейасу, Грэм Харман, Рэй Брассье и др.). Отметим при этом также, что в теории управления наблюдается переход от эпистемологического понимания связи контингентности и кризиса к ее онтологии: «Размышления о контингентности как о выражении неопределенности требуют от нас увидеть мир определенным образом. Через онтологическую призму эта реальность подразумевает, что у нас есть свободная воля: способность делать выбор осознанно, не ограничиваясь такими определенными условиями, как история, рождение, судьба или научные законы» [Hollis, Ekengren 2025: 3]. В противоположность предыдущим вариантам рассмотрения контингентности в целом на основе вероятностного мышления нынешний подход включает в себя обоснование ряда положений, направленных против принципа детерминизма и причинной обусловленности возникающих в политике событий.

В своей радикальной форме *контингентность противопоставляется необходимости*: все могло бы быть другим. Этот смысл с высоким уровнем стремления к логической выразительности представил Квентин Мейясу. Обосновывая

объективный взгляд на реальность, как она есть, без соотнесения с универсальностью высказывания о ней (против т.н. «корреляционизма») вместе с критикой принципа достаточного основания, он утверждает абсолютную необходимость контингентности любой вещи: «Полный отказ от принципа достаточного основания требует признать, что и уничтожение, и постоянное сохранение определенного сущего — оба должны иметь возможность произойти без всякого основания. Эта контингентность такова, что может произойти все что угодно — даже то, что ничего не произойдет, и все останется как есть» [Мейясу 2015: 89]. При этом Мейясу считал, что происходящее не должно быть противоречивым, а абсолютно и необходимо контингентным. Доказательство этого весьма спекулятивно и направлено против метафизически-религиозного поиска первопричины всего и фидеистского фанатизма с утверждением первенства истины веры над истиной мышления. В этой смысловой парадигме контингентности просматривается любопытный аспект формирования ответственного поведения человека в контингентной системе: не кантовское долженствование, а некаузальное принятие ответственности [Kim 2018].

Второй аспект контингентности направлен на определение ее смысла в *противоположность случайности*. Говоря о термине *contingens (лат.),* Г.Г. Майоров подчеркивал, что иногда это прилагательное переводится на русский язык как „случайное“, но „случайность“ в русском языке часто ассоциируется с непредвиденностью и самопроизвольностью, которых нет в латинском слове [Майоров 2001: 44]. Контингентность встроена в систему так, что она характеризуется некоторой определенностью, которая проистекает из его отношения с реальной системой, с одной стороны, как его способности быть или не быть, с другой стороны, как его необходимость для самой же системы. Юк Хуэй определял функциональность контингентного для жизни систем не как ошибки или шума, а нацеленного плана системы для ограничения так называемый «негэнтропии» [Хуэй 2020: 32–33].

Отметим ряд идей, составляющих *концептуальную структуру радикальной контингентности.*

Во-первых, необходимость существования контингентных событий для системы, говорящая о том, что они возникают как способности ее развития.

Во-вторых, непротиворечивость событий, т.е. событие не может быть тем, чем оно не является, и его жизнь подвергнута возможному изменению в условиях контингентности.

В-третьих, контингентность означает латентность события, его возникновение не феноменально и не характеризует его потенциальность или вероятность; в этом отношении контингентное событие непредсказуемо по своим последствиям.

В-четвертых, контингентное событие абсолютно необратимо и в том смысле, что оно не имеет повторения, и в том смысле, что оно, произойдя, не может быть отменено.

В-пятых, влияние наблюдателя события, если он имеется, такой же реальный факт, как и само наблюдаемое событие.

Такое понимание концепта контингентности порождает тип знания, обусловленный принципом фактуальности, говорящим о том, что происходящие события не определяемы: то, что могло не произойти, произошло. Рассмотренное в политическом контексте, такое понимание вещей и событий порождает ряд интересных положительных импликаций, но также опасных вызовов политическому. Из положительного, на наш взгляд, отметим функциональность контингентного в системе, возможность нефаталистического отношения к социальному развитию и также актуализацию политики и науки. Из опасностей деполитизации подчеркнем объективизацию политической реальности, отсутствие различий между объективизмом и объективностью, лишение политики ценностно-ориентационной и коммуникационной функции, а также отмечаемую тенденцию роста позитивизма в политической науке. В теории и практике государственного управления вызов контингентности выразился в использовании концепта модульного государственного управления (modular public governance).

Модульное государственное управление для контингентных систем

Идея модульного государственного управления идет от бизнеса, который, отвечая на вызовы неопределенности, строил свое производство и управление на основе различных модулей. Ричард Лэнглуа подчеркивает, что идеи использования модульности не новы и появились в литературе по технологическому проектированию в 1960-е гг., а начиная с 1990-х гг. модульность становится все более важной в связи с возросшей сложностью современных технологий [Langlois 2002: 19–20]. В бизнес-менеджменте модульный принцип управления нашел свое непосредственное выражение в последней четверти прошлого столетия. В анализе развития этой модели в менеджменте отмечается, что «модульность — это свойство сложной системы, которое предполагает проектирование структур, основанных на минимизации взаимозависимости между модулями и максимизации взаимозависимости внутри них, которые можно комбинировать и сочетать для получения новых конфигураций без потери функциональности или производительности системы» [Campagnolo, Camuffo 2010: 259]. При этом степень использования модульности (a) зависит от типа анализируемой системы, (b) может варьироваться в зависимости от единицы анализа, (c) должна измеряться в континууме от интегральной структуры к модульной и (d) может меняться со временем, поскольку модульность также является принципом проектирования [Campagnolo, Camuffo 2010: 260].

Нико Ваеше описывает некоторые принципы и подходы модульного управления бизнесом на основе компонентной бизнес-модели и ее применения в публичной сфере [Waesche 2008]. Данный подход не основан на процессах или подразделениях. Вместо этого он фокусируется на корпоративной деятельности и активах. Это методология, которая разбивает все элементы работы, выполняемые компанией, на «услуги», а затем определяет активы, необходимые для успешного предоставления услуги. Каждая из этих групп активов называется

компонентом, и ее услуга может предоставляться внутри или вне компании. Объединение активов в один общий компонент позволяет одному модулю обслуживать всю компанию, тем самым устраняя избыточную работу и инфраструктуру. Ключевая задача здесь для компонентной бизнес-модели — это определить, какие из компонентов действительно дифференцируют компанию, какие являются вспомогательными, а какие являются общими. Каждый компонент имеет разную степень значимости для стратегии и деятельности компании. Существуют стратегические, контрольные и исполнительные компоненты. В условиях контингентности компанией задействуется тот компонент, или модуль, который способствует решению сложной задачи и способствует устойчивости компании. Значимым является также определение сфер деятельности, которые относятся к внешней среде и формируют компоненты для взаимодействия с нею или передачи ей задач на аутсорсинг. В целом модульное управление — это принцип построения системы управления, согласно которому система состоит из относительно автономных, но взаимосвязанных «модулей» или компонентов. Каждый модуль выполняет отдельные функции, но может быть гибко подключен, рекомбинирован или адаптирован без перестройки всей системы. Применительно к сфере государственного управления Ваеше отмечает многообразие возможностей модуляризации, включая не только модульность во внутренней структуре правительств, но и их взаимодействия с бизнесом и некоммерческим сектором: «Государство, также сталкиваясь с угрозами коммерциализации и конкуренции, а также роста издержек, может принять стратегию модуляризации. Модуляризация позволяет правительствам объединить свои навыки, получить доступ к внешним ноу-хау, накопленным НКО, коммерческими компаниями и даже другими органами власти, более глубоко взаимодействовать с гражданами и снижать издержки. В результате этих стратегий декомпозиции миры государства и бизнеса объединятся и сформируют новые комбинации» [Waesche 2008: 52].

Умножение задач управления в публичной сфере, повышение роли государства в развитии рыночных экономических систем, современная цифровизация государственного управления и ориентация публичной политики на развитие в сложных контингентных условиях способствуют внедрению данной модели в практику. Модульная структура управления обеспечивает мощную основу для реагирования на непредвиденные обстоятельства, поскольку она позволяет системам государственного управления быть гибкими, масштабируемыми и устойчивыми. Разделение системы управления на автономные, но взаимосвязанные компоненты позволяет быстрее и точнее реагировать на непредвиденные события, не парализуя работу всей системы.

Разработчики модульного интерорганизационного и сетевого управления подчеркивают трудности использования модульного подхода к социальным системам. Во-первых, определение модулей социальной системы по задачам или сферам деятельности сложны из-за сложной целостности систем. Во-вторых, определение интерфейса, или комплекса стандартных норм, которые будут определять границы взаимодействия между модулями для сохранения

синергетики систем. В-третьих, ограниченность кибернетического подхода к модулям как «черным ящикам» ввиду того, что модульные агенты лишь формально ограничены сферой модуля. В этом отношении модульность сетевого управления требует дополнительной разработки и эмпирической проверки [Jha et al. 2021: 6–7]. Модульное управление способствует повысить адаптивность социальных систем, укрепить их устойчивость, сформировать эффективно работающий механизм управления сложностью и стимулировать инновации как для публичного управления, так и для контингентных социальных систем.

И в итоге здесь можно обозначить несколько ключевых принципов модульного управления:

Декомпозиция. Сложные управленческие задачи и процессы разбиваются на отдельные модули с четко определенными границами, формализуя или стандартизируя их анализ и решение.

Автономность. Каждый модуль обладает самостоятельностью в принятии решений, что позволяет ему функционировать независимо от других, особенно в сложных непредвиденных обстоятельствах.

Интероперабельность. Модули спроектированы для эффективного взаимодействия через стандартизованные интерфейсы или протоколы связи. Модульная структура облегчает управление зависимостями в сложных социально-экономических системах, изолируя задачи и устанавливая четкие каналы взаимодействия.

Рекомбинируемость. Возможность добавления, удаления или перестановки модулей без нарушения целостности системы. В условиях непредвиденных ситуаций модульное управление предоставляет возможность оперативной замены или корректировки поврежденных модулей, сохраняя функциональность общей структуры. Благодаря децентрализации риска сбой в одном модуле не приводит к выходу из строя всей системы.

Масштабируемость и гибкость. Управляющая система способна адаптироваться к изменениям за счет модификации отдельных модулей в зависимости от потребностей и изменяющейся ситуации. Отдельные модули могут стимулировать создание новых методов и подходов, а успешные решения легко интегрируются или масштабируются в рамках системы.

Приведем некоторые примеры использования модульного подхода в управлении публичной сферой. В России действует Единая государственная цифровая платформа (ГОСТЕХ), которая объединяет различные министерства и региональные администрации посредством совместимых цифровых сервисов; она действует как модульная система, в которой отдельные ведомства сохраняют автономию в своих ИТ-системах (модулях), но используют общие стандарты данных и интерфейсы. Также отмечаются отраслевые государственные агентства (например, «Росатом» по атомной энергии, «Роскосмос» по космическим программам), которые функционируют на основе специализированных, автономных полномочий.

В Сингапуре, например, городское управление делится на специализированные агентства, отвечающие за различные сферы (транспорт, окружающая

среда, здравоохранение, жилищное строительство и др.); они действуют как модули с четкими полномочиями, но взаимосвязаны через интегрированные платформы данных. В США система управления в чрезвычайных ситуациях является модульной; местные органы власти, федеральные агентства и неправительственные организации в этой сфере функционируют как отдельные модули; каждый модуль может действовать независимо, но во время кризисов взаимодействует посредством стандартизированных протоколов. В программах Министерства обороны используются принципы проектирования модульного открытого системного подхода (MOSA) и открытых деловых практик [Zimmerman et al. 2018]. Отмечается также использование модульной логики управления в обеспечении безопасности в Восточном Иерусалиме. В рамках этой модели городская безопасность распадается на различные модули — субъектов безопасности, действия, технологии и практики, которые могут быть привлечены, развернуты, проинструктированы, переплетены, отделены и отозваны по желанию. Выделяются три особенности модульного обеспечения городской безопасности: неоднородность его государственных и частных компонентов, развитие резервных возможностей и дифференцированная многогранность его действий и практик [Volinz 2018].

Заключение

Государственное управление развивается сейчас весьма динамично. Оно вынуждено реагировать самым непосредственным и быстрым образом на изменяющуюся реальность. В свое время оно впитало неолиберальный поворот в сторону доминирования рыночных и менеджериальных тенденций, формируя свою структуру в виде нового государственного менеджмента. Сетевое общество горизонтальных отношений показало узость экономического подхода к управлению публичной сферой и восстановило проблему справедливости, оставив эффективность как экономический критерий оценки деятельности государства. Сетевое государственное управление сделало акцент на взаимодействии государства, бизнеса и граждан, поставив это во главу публичной управляемости. Ясно, что этими двумя подходами государственное управление не ограничивалось, как показано в статье.

Усложнение реальности требовало не только множества подходов, но и междисциплинарности. В условиях развития бифуркационных процессов, связанных с неопределенностью и случайностью, государственное управление затребовало ряд новых механизмов и процессов, чтобы объединить задачи устойчивого развития с социальными и управленческими инновациями. В этом отношении понятие контингентности приобрело категориальный смысл и затребовало онтологического, а не только эпистемического понимания. Публичная управляемость стала рассматриваться через призму контингентных социальных систем и выразилась в ряде новых моделей государственного управления — кризисного, прототипического, модульного, робастного (надежного). Наблюдается и то, что практика государственного управления и политики где непосредственно, а где

интуитивно начинает использовать связанные с этими моделями подходы, институты, механизмы, оценки. Видимо, перспективным будет не просто анализировать эти тенденции в рамках политико-управленческих комплексов, а включать в рассмотрение более широкий спектр проблем управляемости, которые связаны с социальными и политико-техническими системами.

Поступила в редакцию / Received: 27.08.2025
Доработана после рецензирования / Revised: 12.10.2025
Принята к публикации / Accepted: 15.11.2025

Библиографический список

Аристотель. Никомахова этика. Соч. : в 4 томах. Т. 4. Москва : Мысль,1983.

Гаман-Голутвина, О.В., Сморгунов, Л.В. Политическое в пространстве турбулентного мира // Полис. Политические исследования. 2023. № 1. С. 7–10. http:10.17976/jpps/2023.01.02 EDN: AMJPQY

Гидденс Э. Устроение общества: Очерк теории структурации. Москва : Академический проект, 2003.

Купряшин Г.Л. О робастности системы государственного управления в турбулентной среде // Журнал Новой экономической ассоциации. 2023. Т. 4. № 61. С. 236–241. https://doi.org/10.31737/22212264_2023_4_241-246 EDN: UTISKR

Майоров Г.Г. Дунс Скот как метафизик // Блаженный Иоанн Дунс Скот. Избранное / сост. и общ. ред. Г.Г. Майорова. Москва : Изд-во Францисканцев, 2001. С. 28–83.

Мейясу К. После конечности. Эссе о необходимости контингентности. Екатеринбург, Москва : Кабинетный ученый, 2015.

Покок Дж. Момент Макиавелли. Политическая мысль Флоренции и атлантическая республиканская традиция. Москва : Новое литературное обозрение, 2020.

Хуэй Ю. Рекурсивность и контингентность. Москва : V-A-C Press, 2020.

Ansell C., Sørensen E., Torfing J. Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses // Public Administration. 2023. Vol. 101. P. 3–22. http://doi.org/10.1111/padm.12874 EDN: RMQDKH

Ansell C., Sørensen E., Torfing J., Trondal J. The challenge of societal turbulence and the need for robust public governance // Robust Public Governance in a Turbulent Era / edited by C. Ansell, E. Sørensen, J. Torfing, & J. Trondal. Cheltenham : Elgar, 2025.

Campagnolo D., Camuffo A. The Concept of Modularity in Management Studies: A Literature Review // International Journal of Management Reviews. 2010. Vol. 12. No. 3. P. 259–283. http:10.1111/j.1468-2370.2009.00260.x

Goldfinch S.F. The challenge of public administration reform: Introduction to the Handbook of Public Administration Reform // Handbook of Public Administration Reform / ed. S.F. Goldfinch. Cheltenham: Elgar, 2023. P. 1–26.

Hadiyanti E., Jannah L.M., Lutfi A. The Development of Contingency Theory in Public Sector: An Overview // Enrichment: Journal of Multidisciplinary Research and Development. 2024. Vol. 2. No. 9. P. 1–14. http://doi.org/10.55324/enrichment.v2i7.169 EDN: XICNUU

Hofkirchner W. A paradigm shift for the Great Bifurcation // Biosystems. 2020. Vol. 197. P. 1–7. https://doi.org/10.1016/j.biosystems.2020.104193 EDN: IFEOIH

Hollis S., Ekengren M. The Reality of Contingency: Implications for Crisis Management // Risk, Hazards & Crisis in Public Policy. 2025. Vol. 16. No. 3. P. 1–11. https://doi.org/10.1002/rhc3.70020

Itzkowitz G. Contingency Theory. Rethinking the Boundaries of Social Thought. London : Bloomsbury Publishing, 1996.

Jha S.K., Gold E.R., Dubé L. Modular Interorganizational Network Governance: A Conceptual Framework for Addressing Complex Social Problems // Sustainability. 2021. Vol. 13. P. 1–20. https://doi.org/10.3390/su131810292 EDN: IUCCPN

Johns F. State Changes: Prototypical Governance Figured and Prefigured // Law and Critique. 2022. Vol. 33. No. 3. P. 251–271. https://doi.org/10.1007/s10978-022-09329-y EDN: UKMDLX

Kemp S., Holmwood J. Questioning Contingency in Social Life: Roles, Agreement and Agency. Journal for the Theory of Social Behavior. 2012. Vol. 42, No. 4. P. 403–424. https://doi.org/10.1111/J.1468-5914.2012.00499.x

Kim S. Contingency and responsibility in Confucian political theory // Philosophy & Social Criticism. 2018. Vol. 44. No. 6. P. 615–636. https://doi.org/10.1177/0191453715601465

Kuipers S.L. Crisis management in government // Elgar encyclopedia of public management / K. Schedler (ed.), Cheltenham, UK : Elgar, 2022. P. 217–221. https://doi.org/10.4337/9781800375499

Langlois R.N. Modularity in technology and organization // Journal of Economic Behavior & Organization. 2002. Vol. 49. No. 1. P. 19–37.

Manning S., Reinecke J. A Modular Governance Architecture In-the-Making: How Transnational Standard-Setters Govern Sustainability Transitions // Research Policy. 2016. Vol. 45. No. 3. P. 618–633.

Palonen K. Contingency in political theory // Redescription. Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory. 1999. Vol. 3. No. 1. P. 5–10.

Strydom P. Triple contingency: The theoretical problem of the public in communication societies // Philosophy & Social Criticism. 1999. Vol. 25. No. 2. P. 1–25. https://doi.org/10.1177/019145379902500201 EDN: JOZKVP

Tribe K. Capitalism, Contingency and Economic Development. The Routledge International Handbook on Max Weber / ed. A. Sica. London: Routledge, 2022.

Vanderstraeten R. Parsons, Luhmann and the Theorem of Double Contingency // Journal of Classical Sociology. 2002. Vol. 2. No. 1. P. 77–92. https://doi.org/10.1177/1468795X02002001684

Volinz L. Governance through pluralization: Jerusalem's modular security provision // Security Dialogue. 2018. Vol. 49. No. 6. P. 438–456. https://doi.org/10.1177/0967010618789758

Waesche N. Modular Government: An Industry Perspective on Public Innovation // Halduskultuur. 2008. Vol. 9. P. 52–59.

Zimmerman P., Ofori M., Barrett D., Soler J., Harriman A. Considerations and examples of a modular open systems approach in defense systems // The Journal of Defense Modeling and Simulation. 2018. Vol. 16. No. 4. P. 373–388.

Сведения об авторе:

Сморгунов Леонид Владимирович — доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник Социологического института РАН — филиала ФНИСЦ РАН (e-mail: lvsmorgunov@gmail.com) (ORCID: 0000-0002-2581-2975)