

---

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ЛОГИКА НАУЧНОГО ПОИСКА И СТРАТЕГИЯ МОДЕРНИЗАЦИОННОГО ОБНОВЛЕНИЯ

Е.В. Охотский

Кафедра государственного управления и права  
МГИМО (У) МИД России  
просп. Вернадского, 76, Москва, Россия, 119454

В статье представлен ретроспективный анализ процесса формирования научного фундамента и поиска эффективного инструментария реализации наиболее качественной для современного исторического момента модели государственного управления.

**Ключевые слова:** государство, государственное управление, менеджмент, модель государственного управления, политика, управленческая деятельность, управленческое решение, эффективность управляющего воздействия.

### *Концепт «управленческих моделей»*

Государственное управление — объективно необходимый элемент общественного бытия, и для познания истины не особенно важно, в какой системе исследовательских координат (цивилизационной или формационной, идеалистической или материалистической, консервативной или либеральной, модернистской или постмодернистской) исследуются связанные с ним процессы и явления. Все методологические подходы и точки зрения в процессе научного поиска имеют право на существование, ведь только в борьбе идей, научных концепций и конкретных практик рождается новое, неординарное и конструктивное. Подходы, оценки и промежуточные выводы, конечно, будут разными, но объективная содержательно-технологическая и организационная сторона явления от этого не меняется, тем более что многое в той же публично-управленческой деятельности носит универсальный и одновременно плюралистический характер и требует пристального внимания и непредвзятого научного анализа. Результат же в конечном итоге зависит от способности исследователя адекватно анализировать объективную реальность, делать обоснованные выводы, предлагать новое и таким образом продвигаться к чему-то более совершенному.

Однозначно и другое — государство, власть и общество, управление и политика, публичный и частный сектора неразрывно связаны между собой, формы их взаимодействия определяются множеством факторов объективного и субъективного характера, в том числе конкретно-историческими условиями развития страны, ее геополитическим положением и культурно-национальными традициями, особенностями политико-правовой и духовно-нравственной культуры, геополитической ситуацией. Серьезный отпечаток оставляют многие факты

недавней и самой далекой истории. Классическим примером может служить Россия.

На протяжении многих десятилетий в борьбе с либеральными, социалистическими и социал-демократическими воззрениями побеждала модель (1) самодержавно-монархического управления. Затем верх взяла и практически на протяжении всего прошлого столетия господствовала коммунистическая авторитарно-партийная модель управления в различных ее формах: военного коммунизма, НЭПа, сталинского деспотизма, хрущевской оттепели, брежневской стабильности и переходом в застой, горбачевской перестройки. Сегодня, в условиях очередного исторического этапа социальной турбулентности и нарушенной преемственности ценностей, норм и идеалов, мы пытаемся осмыслить то полезное, что наработано человечеством в сфере политики и государственного управления и, по возможности, применить его у себя. Неподдельный интерес вызывают концепции «нового государственного менеджмента», « сетевого управления», «электронного правительства».

Концепт «управленческих моделей» с научно-методологической точки зрения достаточно конструктивен и инструментален, позволяет не только анализировать особенности конкретных управленческих практик в статике, но и представить их в динамике — исторической ретроспективе и прогнозом, обращенном в будущее.

Сравнивая при этом «желаемый образ» с фактически полученным результатом и задумываясь над тем, почему одни управленческие конструкции способны успешно трансформировать социальную реальность, а другие, будучи, казалось бы, практически безукоризненной организационной конструкцией, остаются безжизненными, социально бесплодными [25. С. 11–12]. Лишний раз убеждаешься, что законы самоорганизации и воспроизводства институциональной структуры социума нельзя нарушать, их надо познавать и грамотно использовать.

Нельзя не учитывать и то, что в мире постоянно все меняется, причем достаточно быстро. Меняются люди и образ их жизни, обостряется или, наоборот, снижается накал социального противоборства. Реальностью нового времени стали невиданные ранее природные и техногенные катастрофы, социальные и межгосударственные конфликты. Ко всему этому добавляются постоянно усиливающиеся международные миграционные потоки, негатив многих мультикультурных и субкультурных процессов, динамично развивающееся пространство виртуальных коммуникаций. Все это существенным образом трансформирует сложившиеся на протяжении веков общественные отношения, причем нередко самым парадоксальным образом. Тут же меняются и базовые характеристики управления.

«Серьезные трансформационные изменения на рубеже веков произошли и в нашей стране. На принципиально новой правовой основе практическую реализацию получили многие апробированные мировой практикой идеи рыночной экономики, парламентаризма, политического и идейного плюрализма. Россия пошла по пути разрушения командно-административной системы, отказалась от командно-мобилизационных методов управления, отбросив идеологические

штампы прежней эпохи, взяла курс на построение демократического правового светского социального государства. Страна стремится органичнее вписаться в мировую систему глобального международного сотрудничества, эффективнее использовать свой производственный, интеллектуальный и природно-сырьевой потенциал...» [23. С. 30].

Тем не менее, для нас по-прежнему актуальной остается задача демократической модернизации системы государственного управления и нейтрализации идей государственного патернализма советского образца. По качеству государственных институтов Россия находится сейчас где-то на 89 месте в мире [6. С. 27]. Ее управленческий потенциал по многим позициям не соответствует сложностям и масштабам стоящих перед страной задач. Многие ее слабости негативно отражаются на жизни миллионов людей. Разрыв между бедными и богатыми постоянно увеличивается, индекс концентрации доходов (индекс Джини) превышает 0,420, что, естественно, вызывает недовольство в обществе и серьезную озабоченность во властных структурах. Не случайно Президент РФ практически в каждом своем послании возвращается к проблеме эффективности государственного аппарата и качеству государственного администрирования. Причем тема эта звучит все более тревожно. Особенно, если речь идет о коррупции, бюрократизме, низкой исполнительной дисциплине, безответственности, что еще раз подтверждает жизненную потребность в серьезном обновлении системы властно-управленческой деятельности.

Провести же такое обновление и перешагнуть через архаику недавнего прошлого [19. С. 68] невозможно без знания истории, без глубокого изучения мирового опыта организации государственного управления, без кардинального изменения управленческого мышления.

#### *Логика научного поиска*

Нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что наука государственного управления достаточно молода, хотя интерес к ее проблематике возник еще в глубокой древности. Многие вопросы получили философское осмысление в трудах мыслителей Античности и Средневековья, государство в понимании которых представлялось как естественная форма человеческого существования. Древние доказывали, что вне государственного регулирования создающее общество человека с себе подобными невозможно.

Крупный шаг вперед в формировании теоретического фундамента и технологического инструментария государственного управления был сделан в эпоху Возрождения. Н. Макиавелли в своем «Государе» (1513 г.) исследует взаимосвязь политики, этики и организации, впервые предпринял попытку трактовать государственное администрирование в технологическом ключе, его основой считал властные полномочия и силу принуждения. И тут же предупреждал, что методами «кнута и пряника» можно стяжать власть, но не славу, куда более достойным считал управление, основанное на законе, дальновидности и стремлении делать добро.

В Новое время демократический вектор научного поиска усилился, достаточно бурно развивались научные воззрения, основанные на принципах гума-

низма. Б. Спиноза, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш.Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо исследовали условия, гарантирующие безопасность и стабильность государства, заложили основы конституционализма и теории разделения властей, представили убедительные обоснования идей свободы выбора, недопустимости вторжения в частную жизнь человека, неприкосновенности собственности. При этом доказывалось, что управляемость зависит от типа правления, состава и численности населения, климата, религии, науки. Но главным для них всегда были вопросы естественных прав человека. Закон и наличие беспристрастного суда считали главным мерилем справедливости власти.

Одной из первых фундаментальных научных работ в области государственного управления стали «Очерки об администрации», изданные в 1845 г. во Франции А. Вивьеном. Эта работа послужила импульсом формирования научных основ новой системы управления «по единому плану и на собственной концептуальной базе». По инициативе ученого были созданы специализированные министерства, разработан закон о государственных служащих, основана школа государственного администрирования.

По сей день неподдельный интерес вызывает «Демократия в Америке» (1835–1840 гг.) А. Токвиля, в которой представлен сравнительный анализ либерализма и консерватизма, федерализма и демократического режима, разделения и децентрализации власти, роли масс в управлении делами общества. Он сделал многое для того, чтобы менеджмент стал предметом серьезных научных исследований.

Самым известным среди немецких ученых в области государственного управления по праву считается Л. фон Штейн. Предмет своих научных изысканий называл он социальным правом управления. В многотомном «Учении об управлении» (1865 г.) управление трактуется ученым как осуществление государственной воли, а цель управления — обеспечение приспособляемости внешнего мира к установленным законом целям государства. Предмет повседневного внимания государства для Л. фон Штейна — хозяйственная жизнь, финансы, железные дороги, армия, почта, телеграф, водоснабжение, образование и нравственное самочувствие людей.

Системный анализ государственного управления в четко выраженном технологическом ключе представил немецкий философ М. Вебер. Его классические труды «Протестантская этика и дух капитализма» (1904–1905 гг.) и «Хозяйство и общество» (1921 г.) заложили основы предметного понимания управления как особой формы социального администрирования. Им были исследованы сущность государства, основные формы реализации власти на основе традиционного, харизматического и «легального» господства. Идеальным механизмом воплощения цивилизованного господства считал рациональную бюрократию.

Правда, уже тогда было немало оппонировавших ему ученых, которые убеждали, что рынок может успешно функционировать без особого государственного вмешательства, тем более в условиях негосударственной экономики [5. С. 18–23].

В конце XIX — начале XX в. крупный вклад в становление управленческой науки внес французский ученый и хозяйственник А. Файоль, который советовал шире применять в управлении рекомендации теории организации, особенно в части предвидения, планирования, координации и контроля. Залогом эффективного управляющего действия считал исполнительскую дисциплину и справедливое вознаграждение за качественный труд. Ничего плохого не видел в том, что профессиональные государственные служащие и менеджеры коммерческого сектора как профессионалы будут готовиться по однотипным программам. Мы не допустим большой ошибки, если скажем, что многие управленческие идеи А. Файоля сегодня используются в концепции «нового государственного менеджмента».

Американский ученый обществовед и крупный государственный деятель В. Вильсон в своей «Науке администрирования» (1887 г.) представил управление как механизм реализации государственной власти на основе принципов меритократии — политическая беспристрастность бюрократии, конкурсный отбор, профессиональная компетентность. Он допускал также возможность осуществления публичного управления с использованием элементов хозяйственного менеджмента. Подбор кадров, по его убеждению, должен осуществляться на основе принципов «spoil system» — по усмотрению партии, победившей на выборах; «merit system» — компетентности и обезличенности; дифференцированной оплаты труда; рационализации трудовых приемов; оптимизации обязанностей между политиками и управленцами. В своих исследованиях он шел от противного и доказывал, что модель государственного управления, построенная по лекалам клановости, круговой поруки, подавления слабого и разграбления национальных богатств — путь в тупик с непременным в последующем крахом государства.

Уже тогда практически аксиомой стала истина: работать в политике и быть политиком — вещи принципиально разные, управление не должно напрямую касаться всего того, что является прерогативой политики.

Основные постулаты модели деполитизированной государственной службы получили дальнейшее развитие в трудах Фр. Гуднау и К. Мангейма, которые в управлении выделяли два вида общественной деятельности — бюрократическую и политико-законодательную, Г. Моски, В. Паретто, Х. Ортега-и-Гассета и Р. Михельса представили классический концепт элитарности политического управления. Государственное управление ими квалифицировалось как особая «деловая сфера» [11. С. 34] с соответствующей системой организации труда политиков и аппаратного чиновничества. Политики должны править, а служащие, как государственные менеджеры — управлять, не ощущая на себе какого-либо конъюнктурного «партийного давления». Тем самым на многие годы вперед были заложены основы теоретической модели деполитизированной правительственной службы.

Дальнейшая эволюция научных концепций публичной управленческой деятельности (public administration) происходит под влиянием успешного осуществления Хоторнского эксперимента с его критическим отношением ко мно-

гим классическим схемам государственного администрирования, а также новаторских воззрений Г. Саймона, Л. Бергаланфи, Дж. Бьюкенена, Р. Масгрейва, Э. Мэйо, П. Самуэлсона. Их труды, прежде всего монографии Г. Саймона «Административное поведение: исследование о принятии решений в административных организациях» (1947 г.) и «Новая наука управленческих решений» (1960 г.) положили начало формированию неоклассических концепций эффективного государственного администрирования. В них исследуются основополагающие методы принятия решений (математических моделей, теории игр, статистики), доказывается принципиальная невозможность абсолютной рациональности управленческих решений, разграничиваются «запрограммированные» и «непредвиденные» решения.

С легкой руки Г. Саймона принятие управленческого решения стало квалифицироваться как центральное звено управленческой деятельности. Залог же успеха — грамотная правовая база, профессионализм управленцев, наличие надежных официальных и неформальных каналов передачи информации, владение искусством психолого-волевого воздействия на объект управления.

Уже тогда была предпринята очередная попытка адаптации рациональных идей из сферы бизнес-менеджмента к условиям государственного управления. Учитывался и принцип «эффективности по Парето» — если существует полный набор рынков и в экономике действует конкуренция, приводящая к равновесию между спросом и предложением, то в обществе автоматически достигается такое состояние, при котором никто не может повысить свое благосостояние без того, чтобы не ухудшить благосостояние кого-то другого. Еще критичнее стали относиться и к таким, казалось бы, незыблемым преимуществам бюрократии, как пожизненный найм на службу, отсутствие внутриаппаратной конкуренции, плановость карьеры, безличность и иерархичность служебных отношений.

Неоклассика заложила основы «поведенческой модели государственного управления» и стала началом разрушения господствовавшей долгие годы классической системы бюрократического властвования, которую Д. Валдо охарактеризовал, как «болото из неэффективности, коррупции и покровительства» [27. Р. 326].

Главными для государства и публичного управления представлялись функции: аллокативная — политико-правового регулирования отношений собственности; дистрибутивная — оптимизации распределения доходов и обеспечения сбалансированности благосостояния различных социальных групп населения; регулятивная — придания должной системности взаимоотношениям между производителями и потребителями материальных и духовных ценностей; стабилизирующая — обеспечения социальной стабильности в обществе. Причем на государство большинство ученых начали смотреть не как на поставщика публичных услуг, а как на механизм реализации общественного согласия и выработки правил социального взаимодействия в интересах всех и каждого в отдельности. Что, кстати, достаточно полно отражает потребности современного сложно развивающегося общества со своей логикой модернизационных преобразований.

*Вклад российских ученых*

В России до 1917 г. господствовала имперская модель самодержавной государственной власти и земского управления с научным обоснованием ее надежности выводами отечественной школы административного права и камералистики. Исследованию управленческих проблем были посвящены работы многих крупных теоретиков дореволюционной поры, прежде всего А.С. Алексева «Начала современного правового государства и русский административный строй», И.Е. Андриевского «О наместниках, воеводах и губернаторах», В.М. Грибовского «Государственное устройство и управление Российской империи», А.И. Васильчикова «О самоуправлении», К.Д. Кавелина «Крестьянский вопрос», М.М. Сперанского «Введение к уложению государственных законов», М.М. Стасюлевича «Черный передел реформ Александра II», Л.А. Тихомирова «Монархическая государственность», Б.Н. Чичерина «Курс государственной науки», в которых российский механизм администрирования (прежде всего на уровне магистского самоуправления и сельского правосудия) характеризовался достаточно критически, а нередко и вовсе как «бюрократический произвол» [2. С. 71–72].

Самую большую опасность для государственного управления ученые той поры связывали с самодержавным правлением, непосильными государственными поборами и алчностью чиновников, которые провоцировали серьезные социальные конфликты. Ими по сути дела подтверждалась правота Ю. Крижанича, который доказывал, что общество не прощает плохие законы и «своеволие», порождающие беспорядки и несправедливость. Установление же должного «правового порядка» предлагалось начать с принятия конституции и утверждения губернских уставов, устранения дублирования властных полномочий разных государственных органов, формирования независимых сенатов — законодательного, судебного и административного, отказа от военно-полицейских начал в управлении, расширения прав губернских и уездных земств, создания выборных народных судов.

Ими приводились убедительные доказательства того, что главным в государственном управлении является не только и не столько исполнительская дисциплина и бюрократические процедуры, а поддержка людей, профессионализм и инициатива бюрократического аппарата, персональная ответственность должностных лиц. Ставились также вопросы разделения властей; разумного соединения законности и морали; сочетания учреждений бюрократических и общественных. К сожалению, многие прогрессивные научные проекты и идеи чаще всего так и оставались проектами, самодержавие было глухим к любым либеральным новеллам, не помогали даже манифесты типа того, который был обнародован в 1905 г. — «Об усовершенствовании государственного порядка».

Существенный вклад в развитие теории государственного управления внесли К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И. Ленин и их единомышленники, представлявшие сущность и социальную роль государственного управления как механизм выражения и защиты интересов экономически и политически господствующих классов.

Марксизм стал идеологией последующего строительства государства пролетарского типа, что в изменившихся исторических условиях было принципиально новым, как для науки, так и для практики социально-политических преобразований.

После победы Октябрьской революции власть диктатуры пролетариата реализовывалась в форме советов народных депутатов и комиссариатов исполнительной власти. Ведущими отраслями управленческой науки считались диалектический материализм, теория научного коммунизма и партийного строительства.

Но в целом такие новации «не привели к созданию значимой основы отечественной теории управления» [7. С. 9]. Принципы партийности, демократического централизма, приоритетности экономики над политикой вкупе с командно-мобилизационными методами управления негативным образом сказывалось на науке и политико-управленческой практике. В результате сложилось государство тоталитарного режима правления, представляющее в одном лице государство-политика, государство-партию и государство-менеджера. Как и предполагалось, могильщиком социалистического строя стали бюрократизм и всевластие партийно-государственного аппарата.

Но сказанное не означает, что в советской научной сфере сплошь господствовали наукообразие, упадок и уныние. Поисковая работа не приостанавливалась. Более того, со временем сложилось несколько базовых научно-управленческих направлений: общая теория социального управления; государственное строительство и право; государственное управление экономикой и производственной сферой; государственное управление и местное самоуправление. Достаточно глубоко, естественно, с идеологических партийных позиций, исследовались общие и частные вопросы государственного строительства в условиях советского конституционализма и монополии правящей партии на власть. В годы перестройки главный акцент был сделан на вопросах демократизации государственной власти и поиска рациональных путей перехода к рыночным отношениям, формирования современной государственной службы, более органического сочетания политики, государственного администрирования и морали.

Исследования на всех направлениях управленческой науки не ослабевают до сих пор, более того, продолжаются с нарастающей интенсивностью. Существо управляющего действия представляется нами сейчас как целенаправленное, системно-организованное, практически-преобразующее воздействие на процессы, отношения и явления общественного бытия [20. С. 41]; как практическое организующее и регулирующее воздействие государства на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования [4. С. 185, 201]; как властно-политическое воздействие, имеющее правовую обусловленность, а в реализации — легитимную силу, обладающую соответствующими средствами контроля и принуждения [16. С. 11]. И все это (в условиях демократического правового государства) на основе приоритетности прав и свобод человека и гражданина, разделения власти, законности и

профессионализма. В Российской Федерации перечисленные принципы закреплены конституционно и содержат огромный созидательный потенциал.

Проблематикой государственного управления сейчас занимаются ученые самых различных отраслей знаний — философы, историки, политологи, социологи, психологи, экономисты, специалисты в области математики и информационных технологий. Юристы исследуют правовые механизмы и правовые формы властно-управленческого воздействия на общественные отношения, начиная с научного исследования основ конституционного строя, принципов государственного устройства и разделения властей [9. С. 12] и завершая способами реализации народовластия в условиях различных государственных систем [14. С. 151–152]. Многие пытаются представить современное государство не только как иерархическую систему выработки политического курса и реализации соответствующих управленческих решений, но и как открытую неиерархическую систему сервисного обеспечения общества в общенациональном плане [29. Р. 1–18].

Теория государственного управления исторически, таким образом, приобрела комплексный полипарадигмальный характер, развивается в сложной многокоординатной научной системе, что позволяет представить управление как некую целостность во всем многообразии и богатстве ее черт, свойств, элементов и особенностей нелинейного характера.

#### *Современные модели государственного управления*

В отечественной и зарубежной научной литературе в настоящее время представлено немало моделей государственного управления. Это классическая модель рациональной бюрократии — разделение политики и управления, иерархичность, строгая дисциплина, персональная ответственность; либеральная модель с минимальным участием государства; модель «нового государственного менеджмента» (New Public Management) — квалифицирует государство не только как поставщика общественных благ и корректировщика провалов рынка, но и показывает, что государство стремится сделать управление социально более эффективным и экономически малозатратным, более гибким и результативным; модель «хорошего правительства» (Good Governance) с наличием мощного центра управления, научно выверенной стратегией, разделением полномочий, эффективной системой интерактивного управления.

Все большей популярностью в последние годы начинает пользоваться сетевая модель (Network model of Government) — системность государственных и негосударственных образований, которые взаимодействуют между собой на базе определенной ресурсной зависимости в целях достижения согласия по интересующему их государственно-политическому вопросу [24. С. 108].

Залогом успешности считается качественное государственно-частное партнерство, регламентированность полномочий, строгая правовая урегулированность управленческих отношений, систематический контроль.

Представленные модели весьма разнообразны, по многим параметрам они совпадают, а по некоторым принципиально несовместимы. Одни разработчики с огромным трудом отказываются от абсолютизации властно-принуждающей

сущности государства, рассматривают государство в качестве главной движущей силы общественного развития. Другие предлагают модели, которые являются реинкарнацией либеральных взглядов. Третьи стараются убедить, что главным для современного демократического социального государства являются правоустанавливающая и служебно-обеспечивающая функции, но приоритет при этом отдают сервисной составляющей управленческой деятельности.

Не лучшие времена переживает и классическая, многие десятилетия считавшаяся идеалом веберовская концепция рациональной бюрократии. Неподдельное «раздражение» вызывают такие ее атрибуты, как пожизненность карьеры, гарантированность должностного, материально-финансового и пенсионного обеспечения, статусное превосходство и чиновничество, закрытость, административный ресурс как защитная система.

Мы не будем, да и нет такой возможности в пределах одной статьи подробно анализировать каждую из вышепредставленных моделей, остановимся лишь на базовых составляющих «нового государственного менеджмента», тем более что многие идеи этой модели уже реализованы в процессе институциональных реформ ГиМУ, что позволило упорядочить административное пространство и изменить функциональный статус органов исполнительной власти. В стране сложилась четырехуровневая система управления — правительство-министерство-служба-агентство; укрупнены структуры президентской вертикали — базовой опорой российского федерализма стали федеральные округа во главе с полномочными президента; сокращена численность органов исполнительной власти; перераспределены властные полномочия органов федеральной, региональной и местной компетенций; взят курс на «бюджетирование, ориентированное на результат».

Обыденным стало предоставление услуг по принципу «одного окна», более совершенной стала система правового обеспечения государственной и муниципальной службы. В повседневную практику вошли административные и должностные регламенты, широкое применение получили различные формы государственно-частного партнерства.

Но в целом процесс конкуренции возможных «моделей государственного управления на будущее» в нашей стране явно затянулся. Некоторые новации быстро превратились в обычную бюрократическую рутину, сокращенные в одном месте функции в трансформированном виде тут же появлялись в другом.

Много и сейчас делается под диктовку разного рода «мозговых центров», что нередко приводит к возникновению дорогостоящих, неповоротливых и коррупционно опасных образований. Алгоритм их функционирования, естественно, не дает искомую «положительную сумму». Что лишний раз подтверждает истинность того, что модернизационные преобразования носят нелинейный и крайне противоречивый характер, что переход к новому начинается с демонтажа институтов прежней управленческой модели и завершается в момент, когда достигается институциональное формирование нового, более совершенного.

Это правда. Но сказанное вовсе не означает, что мы призываем к каким-то революционным действиям. Как раз наоборот, куда продуктивнее тактика по-

степенных, хорошо продуманных, последовательных и одновременно решительных перемен. Государство не может и «не должно быть линейным, оно должно быть многообразным, должно быть сложным, пусть даже труднее в управлении». Более того, как говорит Д.А. Медведев, «оно должно следовать за общественными трендами, успевать за ними, а не тащить общество за собой» [17].

Последнее особо значимо для нашего понимания современных концептуальных взглядов на государственное управление. Ведь мы нередко воспринимаем государство чуть ли не в качестве самой мудрой и непогрешимой авангардной силы. Не отсюда ли не особенно утешительные результаты: стремимся к свободе и повышению ответственности, а получаем воспроизводство монополюльно правящей элиты; говорим о децентрализации и тут же «укрепляем властную вертикаль»; призываем к оптимизации государственного механизма, а вместо этого создаем дополнительные службы и контрольные агентства, а значит, усиливаем бюрократические скрепы и репрессивное давление; призываем к демократизации управления, а на самом деле сворачиваем выборность, увеличиваем объемы перераспределений налоговых доходов через Центр, сохраняем непрозрачность кадровых решений.

Судьба министра или губернатора у нас куда больше зависит от его политической лояльности и послушности, чем от реальных показателей социальной эффективности его управленческой деятельности [15. С. 94].

Чувствуя себя назначенцами, многие перестали быть не только инициативными субъектами управляющего действия, но и потеряли способность быть хорошими исполнителями команд сверху. Прав, похоже, был М.Я. Гефтер, когда говорил, что Россия — это «социум власти».

Коль скоро мы признаем нелинейность процесса поиска эффективной модели государственного управления, то такая модель должна отвечать, по крайней мере, трем базовым требованиям: а) она не должна описывать уже известные противоречия, а должна помогать по-новому взглянуть на достигнутое; б) должна создавать реальную возможность проверки нового путем статистического сравнения запрограммированного с реально полученным эффектом; в) должна учитывать противоречивость, ритмику и эмбивалентность циклически-волнового общественного развития. Указанные критерии — надежный, как нам представляется, критерий выбора наиболее продуктивной модели государственного администрирования.

#### *Новый государственный менеджмент*

Более или менее в законченном виде практическая (сначала, понятно, в качестве эвристической) модель «New Public Management» (NPM) сложилась в середине 1980-х гг. прошлого столетия. С того времени и практически до конца 90-х гг. в десятках стран западной демократии были осуществлены соответствующие государственно-административные реформы.

На протяжении нескольких десятилетий NPM последовательно прошла соответствующие этапы становления, апробации и развития, и достигла наконец достаточно высокого уровня зрелости. Широкое применение идеи NPM полу-

чили в Великобритании, США, Канаде, Германии и странах Скандинавии. Сегодня можно также говорить о двух его модификациях: англо-саксонской и континентальной.

Появление в мировой практике государственного строительства технологий NPM было своего рода реакцией на возросшие требования граждан, как контрагентов органов исполнительной власти, к эффективности политики и управленческих решений, к качеству предоставляемых государственных и муниципальных услуг. У людей как потребителей, привыкших к высокому уровню обслуживания со стороны частного сектора, начали возникать претензии и аналогичные требования к государственным услугам и технологиям их предоставления. В итоге актуализировались проблемы переноса управленческих технологий из частного в государственный сектор с его публично-правовым регулированием.

Научное обоснование таких подходов под флагом нового государственного менеджмента получило первичное научное закрепление в публикациях В. Нисконена [18. С. 52], П. Окойна [26. С.115–137] и С. Худа [29. С. 3–19]. Затем появился фундаментальный труд Д. Осборна и Т. Геблера «Реорганизация управления: как дух предпринимательства преобразует государственный сектор» [30]. Усилили энергию антибюрократического движения М. Джилас, Ж.-П. Сартр, Э. Фромм. Стратегический замысел реформаторских идей: а) «отход от веберовской модели рациональной бюрократии как несоответствующей потребностям постиндустриального развития информационного общества» [8. С. 188]; б) бюрократическая система должна быть заменена моделью более гуманистической и социально эффективной [28. С. 38].

В настоящее время этой проблематикой занимаются практически все ведущие научные центры мира, в том числе ученые Мирового банка, Международной ассоциации анализа публичной политики и публичного управления, Школы публичной политики Университета штата Мериленд, Школы публичного управления Сингапурского университета, Маастрихтской школы бизнеса. В нашей стране довольно объемная теоретическая презентация концепции «нового государственного управления» получила в работах ученых Государственного университета управления, научных исследованиях факультетов государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, НИУ-Высшей школы экономики, АНХиГС при Президенте Российской Федерации, МГИМО(У) МИД России.

На государство разработчики и сторонники концепции NPM смотрят как на мегакорпорацию, главные ценности которой — «примат прав и свобод личности», «децентрализация», «рыночная экономика», «равенство различных форм собственности», «политический плюрализм», «конкуренция», «подотчетность», «социальная эффективность» и самое главное — «компактность аппарата» и «малозатратность государства».

Логика при этом достаточно проста: у государства имеется бюджет, производственные мощности, ресурсы и своего рода акционеры — граждане как потребители его услуг. Взаимодействуют указанные субъекты не только на основе

принципов властвования, принуждения и социальной поддержки, а прежде всего на основе партнерства, взаимной ответственности и сотрудничества.

Государство инициирует, стимулирует и направляет, при этом (как любая эффективная производственная корпорация) стремится к максимально полному и качественному удовлетворению интересов своих «акционеров», к росту капитализации бюджетных поступлений, совершенствованию технологий управления. Важно лишь, чтобы строились управленческие отношения на основе свободы общественного выбора, а также взаимного доверия власти, бизнеса и граждан. Отсюда стимулирование негосударственного сектора; возрастание роли государства как заказчика, поручителя, публичного аудитора и гаранта; оценка аппарата не по освоенным средствам, а по реально достигнутым (или обеспеченным) результатам.

Основные составляющие управления по системе NPM — программно-целевое планирование; бюджетирование, ориентированное на высокий конечный результат; конструктивное государственно-частное партнерство; «диалог» с гражданами; легитимность лоббирования; отсутствие жалоб на качество работы бюрократических структур; нисходящая динамика затрат на государственную службу; подконтрольность. И, быть может, самое главное — внедрение в систему публичного управления оправдавших себя в частном секторе методов и приемов управляющего воздействия.

Преимущества «нового государственного менеджмента»:

- институционализация политической роли бюрократии и механизмов реализации корпоративных интересов, приоритет целям и задачам, а не устаревшим бюрократическим правилам;

- предоставление государственным служащим больших возможностей для проявления самостоятельности, творческой инициативы, бойцовских качеств, в том числе посредством гибкой системы мотивации, ротации и плановой сменяемости персонала;

- удешевление администрации, переход от бюрократического стиля к применению современных кадровых и информационных технологий;

- стремление сделать аппарат более открытым и отзывчивым к общественным потребностям, в том числе в части предоставления качественных и недорогих публичных услуг;

- перенесение в государственный сектор тендерных процедур и контрактных отношений;

- передача избыточных функций частному и общественному секторам на условиях аутсорсинга;

- оплата труда государственных служащих в соответствии с качеством и результативностью их личных заслуг и персональных служебных достижений.

«Новый менеджмент» нацелен на то, чтобы подчинить бюрократию общественным интересам и сделать ее по-настоящему публичной. Поэтому предполагает постоянный внешний и внутренний мониторинг результатов; использование технологии бичмаркетинга — систематического сравнительного анализа успехов и причин неудач; управление «по целям и качеству»; жесткий бюджет-

но-финансовый контроль. Во многих странах создаются административная юстиция и специальные службы аудита государственных структур. Цель — снижение административных издержек, повышение качества реагирования на требования граждан, нейтрализация причин эрозии норм служебной этики.

Не случайно многие страны переносят акцент на технологии сетевого управления и «открытого правительства». Государство идентифицируется ими уже не как монополист и ведущая сила властного управления, в том числе репрессивная с ее внезапными налоговыми проверками, постоянно растущими штрафами, учащающимися профилактическими выемками и обысками, а как один из многих субъектов социального менеджмента [28. Р. 1–18].

Значительно больший упор делается не на голое бюрократически-формальное администрирование, а на методы программно-целевого управления, интегральную систему бюджетирования под конкретный результат, государственного аудита, диалога с людьми. Тем самым обеспечивается и в значительной степени гарантируется нормальная жизнедеятельность общества. Хотя не следует забывать, что в сложных нелинейных социальных сообществах присутствует немало парадоксального: нередко самые что ни на есть рациональные и оправданные действия могут иметь «ненамеренные иррациональные последствия» [13. С. 283] — в управлении тоже немало стихийного, случайного и независимого от воли руководства.

Наверное, не удивительно и то, что в последнее время концепция NPM несколько утратила свою былую популярность — сказываются ее жесткая ориентированность на рыночные ценности в ущерб общественной справедливости.

Прав Р. Пичас, который, исследуя опыт последних реформаторских преобразований в Германии и других странах Западной Европы, пришел к выводу, что крайне неразумно слепо следовать модным концепциям модернизации и безоговорочно переносить в сектор государственного администрирования принципы рыночной экономики: административный и хозяйственный менеджмент — вещи разные и по многим позициям несовместимы. Нельзя также забывать и то, что административные культуры и нравственные традиции разных стран и народов разные [21. С. 18].

Г.В. Атаманчук и его единомышленники считают, что высокая затратность госаппарата — не всегда «обуза для общества», что государственное управление — далеко не только публично-сервисное обслуживание. Его задача, прежде всего, обеспечение суверенитета, безопасности, целостности и упорядоченности общественного бытия.

Идеология предпринимательства, в принципе, применима к государственному управлению, но в очень ограниченных пределах. Демократия, рационализм и норма закона не могут быть заменены рыночной конкуренцией, подсчетами рентабельности, всякого рода торгами и аукционами с их естественными спутниками — откатами, распилами, подкупом, борьбой за выгоду [3. с. 234–250, 258–264; 20. С. 572–592]. Самое яркое тому свидетельство — управление посредством фирм типа «Рособоронсервис», «Курорты Северного Кавказа» или «Агролизинг».

Вот и получается, что правы те, кто не устает повторять, что государственное управление — это не бизнес, оно включает в себе мощное нравственное и сознательное начало, опирающееся на легитимную государственную власть, для которой «единственным критерием является закон» [21].

Вектор профессиональных усилий чиновника должен быть направлен не на свой собственный интерес, а «от себя» к людям, на качественное удовлетворение общественных потребностей. Такое понимание чиновниками своего места во власти поможет многое исправить и, уж во всяком случае, избежать многих ставших уже обыденным явлением коррупционных скандалов.

Аналитики Всемирного банка также не готовы однозначно позитивно оценить результаты проведенных экспериментов по лекалам NPM. Многие программы административных реформ, с их точки зрения, обеспечили решение лишь небольшой части тех задач, которые ставились. Бюрократизма меньше не стало. Самостоятельность многих новых госструктур стала источником новых проблем для государства. Не произошло и сокращение расходов на содержание госаппарата.

Публичное управление и корпоративный менеджмент действительно близки по своей сути и функциональной предназначенности. Оба нацелены на целесообразность, эффективность и гибкое реагирование на изменение конъюнктуры. Но они не синонимы и по целому ряду позиций (целям, условиям, ресурсам, формам правового регулирования, критериям эффективности, социальной ответственности) существенно различаются. Поэтому говорить о государственном менеджменте в смысле NPM уместно только в той части, где государство выступает не столько в качестве источника и механизма правового регулирования, сколько в качестве субъекта собственно рыночных отношений.

Понятно, что затраты на госаппарат надо считать и регулировать, проявляя должную рачительность. Нельзя не учитывать те огромные издержки, которые связаны с коррупцией и рутинизацией внутриаппаратных и межведомственных отношений, низким профессионализмом и нравственной неустойчивостью кадров.

Один лишь пример: если в 2004 г. в России насчитывалось 89 федеральных органов исполнительной власти с 5600 функциями, то сейчас таких органов хоть и меньше, но вот численность функциональных полномочий превысила 6900 [12. С. 189]. Вывод: перемены нужны и общество их ждет, особенно в части сокращения численности аппарата; рационализации функций управления; реформы бюджетного процесса; внедрения методов программно-целевого планирования; повышения уровня удовлетворенности граждан качеством предоставляемых государственных и муниципальных услуг, т.е. того, что способствует созданию вертикали, работающей в «автоматическом режиме» [1. С. IX]. Работать же надо более эффективно, причем с тем же бюджетным наполнением и со значительно меньшим количеством персонала. Только в этом случае на административную реформу мы будем смотреть не как на самоцель, а как на важнейший инструмент реализации стратегических задач социального развития.

\* \* \*

Вышесказанное позволяет выделить главные моменты в современном понимании основных трендов дальнейшего развития системы государственного управления:

– инновационность — недопустимость абсолютизации принципов традиционного иерархично функционирующей системы властно-авторитарного, нередко тоталитарного управления;

– децентрализация с эффективной региональной политикой, новым механизмом перераспределения финансовых ресурсов, более высокой дисциплиной исполнения и без каких-либо признаков «воинствующего федерализма»;

– глобализация — постепенное разрушение границ между национальным и интернациональным уровнями управления, возрастание роли наднациональных социальных акторов;

– информатизация — повышение значимости информационно-коммуникационных технологий и политических сетей;

– запуск более эффективных механизмов самоорганизации гражданского общества, прежде всего путем активизации местного самоуправления, партийной системы и неправительственных организаций;

– придание политике большей плюралистичности с выходом на формирование нелинейно-гуманистического созидającego общественного сознания;

– деbüroкратизация — разрушение административных барьеров в бизнесе и злоупотреблений административным ресурсом в политике, внедрение системы научной организации управленческого труда, антикоррупционное оздоровление служебных отношений. Деbüroкратизация — это также существенное сокращение штатной численности государственных органов управления и перевод части служащих в статус рядовых бюджетников, это экономно-разумное отношение к бюджетным средствам и более критическое отношение к дисбалансу в оплате труда в госаппарате и обществе в целом.

Мероприятия по деbüroкратизации управления должны быть осуществлены в обязательном порядке, ибо рано или поздно настанет время, когда мы будем вынуждены поставить борьбу с бюрократизмом в число еще одного важнейшего приоритета государственной политики. Прав Фазиль Искандер: «Чтобы выжить в XXI в., человечество должно сменить классическую политику хитрости и бюрократических игр на политику совестливости» [10].

Для нас вопрос о выборе модели дальнейшей административной модернизации пока остается открытым.

Представляется, что какая-то отдельная, даже самая популярная ныне модель государственного управления нам вряд ли подойдет. Продвигаться вперед следует в направлении открытой управленческой системы с цивилизованной правящей элитой, эффективными социально-правовыми институтами и гибкими саморегулирующимися механизмами управляющего действия. Нам, похоже, предстоит: а) существенно обновить управленческие знания и управленческое мышление, б) перевести систему государственного управления в более динамичное опережающее состояние, в) предметнее использовать социально-психологический и ценностно-идеологический факторы управления, г) больше

заботиться о качестве государственных и муниципальных услуг — уровень удовлетворенности ими гражданами России к 2018 г. должен достичь минимум 90%.

И самое важное, учитывая императивы майских (2012 г.) указов Президента РФ, нам предстоит существенно подкорректировать целевую ориентацию дальнейшего административного реформирования. Особенно в части качества публичных услуг, внедрения управленческих информационно-коммуникационных технологий, использования различных форм публичных консультаций и общественной оценки принимаемых управленческих решений, повышения персональной ответственности исполнителей.

Ориентируясь сугубо на ценности рациональной бюрократии с ее регламентами, стандартами и отчетами или, наоборот, исключительно на ценности либерально-рыночного характера, нам вряд ли удастся получить искомый результат. Помня исторические традиции и особенности сложившейся в стране ситуации, мы, скорее всего, должны продвигаться вперед по путимодернизации управления в направлении «постбюрократического государства» [18. С. 32–57], по крупицам собирать лучшие элементы отечественного и мирового опыта государственного администрирования и интегрировать их в отечественную практику.

Только так, как нам представляется, можно успешно преодолеть традиции бюрократического, а сейчас еще и системно коррумпированного механизма управления и способствовать становлению России как истинно демократического правового социального государства.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- 1) В управленческой науке используются понятия «модель управления» и «управленческая модель». Мы трактуем их как понятия одного порядка, хотя, понятно, что между ними имеется определенная смысловая разница. Модель управления — это «внутреннее устройство» данной управленческой конструкции, включающей в диалектическом единстве базовые принципы, организационные схемы, целевые установки, институты, правила, формы, методы, способы и символы управляющего действия, отражающие не только данный конкретный исторический этап развития государства, но и преломленный через призму восприятия социумом достигнутый уровень социального развития и его перспективы. Управленческая модель — более узкое понятие. Им обозначается желаемая система управления как особый социальный институт (группа общественных, в том числе правовых отношений), характеристики которого формируются в процессе научного анализа и системно используются в реальной управленческой практике.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Административная реформа в России / Под ред. С.Е. Нарышкина и Т.Я. Хабриевой. — М., Контракт. 2006.
- [2] Алафаев А.А. Идея правового государства в русской либеральной мысли на рубеже 1870–1889 гг. // Государство и право. — 2005. — № 1.
- [3] Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. — М., РАГС. 2007.

- [4] *Атаманчук Г. В., Степашин С.В., Шахрай С.М.* Государство, государственное управление, государственный аудит в Российской Федерации: сущность явлений и механизмы их реализации. — М.: КнигоГрад, 2012.
- [5] *Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж.Э.* Лекции по экономической теории государственного сектора. — М., 1995.
- [6] *Барциц И.Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. — М., Формула права, 2008.
- [7] *Бусыгин А.В.* Эффективный менеджмент: учебник. — М., Финпресс, 2000.
- [8] *Гаман-Голутвина О.В.* Мировой опыт реформирования систем государственного управления // Вестник МГИМО-Университета. — 2013. — № 4 (31).
- [9] *Енгибарян Р.В.* Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. — М., НОРМА, 2007.
- [10] *Искандер Ф.* Государство и совесть // Новая газета. — 1998. — 19–25 янв.
- [11] *Классики теории государственного управления: американская школа.* Пер. с англ. / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М., РОССПЭН, 2003.
- [12] *Клименко А.В.* Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2011. — № 2.
- [13] *Кравченко С.А.* Проблема новых уязвимостей российского общества // Вестник МГИМО-Университета. — 2013. — № 4 (31).
- [14] *Краснов Ю.К.* Государственное право России : уч. пособие. — М., Юрист, 2002.
- [15] *Куприяшин Г.Л.* Модернизация государственного управления: институты и интересы. — М., МГУ, 2012.
- [16] *Куприяшин Г.Л., Соловьев А.И.* Теория и механизмы современного государственного управления: уч. пособие. — М., МГУ, 2013.
- [17] *Медведев Д.А.* Выступление на заседании Мирового политического форума 8 сентября 2011 года в Ярославле. URL: <http://kremlin.ru/news/12612>.
- [18] *Оболонский А.В.* Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. — М., Либеральная миссия, 2011.
- [19] *Оболонский А.В.* На пути к новой модели бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2012. — № 1.
- [20] *Охотские Е.В.* Теория и современные механизмы государственного управления: учебно-методический комплекс. — М., ЮРАЙТ, 2013.
- [21] *Пичас Р.* Законодательство о госслужбе и новый кадровый менеджмент // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. Реферативный бюллетень РАГС. — 1999. — № 6.
- [22] *Путин В.В.* Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г.
- [23] *Путин В.В.* Россия сосредотачивается // Ориентиры: сб. статей. — М., ОЛМА Медиа Групп, 2012.
- [24] *Сморгунов Л.В.* Сетевой подход в политике и управлении // Полис. — 2001. — № 3.
- [25] *Шахрай С.М.* О Конституции: основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. — М., ОЛМА Медиа Групп, 2013.
- [26] *Auscoin P.* Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums // Governance. — 1990. — Vol. 3.
- [27] *Brian R. Fry, Jos C.N. Raadschelders.* Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo. 2nd ed. CQPress. — Washington, 2008.
- [28] *Crozier M.* Recursive Governance: Contemporary Political Communication and Public Policy // Political Communication. — 2007. — № 24:1.
- [29] *Hood C.A.* Public Management for All Seasons? // Public Administration. — 1991. — № 69 (1). — P. 3–19.

- [30] *Osbam D., Gaebler T.* Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. — N.Y., 1992.

## **PUBLIC ADMINISTRATION: LOGIC OF SCIENTIFIC RESEARCH AND MODERNIZATION STRATEGY**

**E.V. Ohotskiy**

The Department State Governance and Law  
MGIMO (U) under the Ministry for Foreign Affairs of Russia  
76, Vernadskogo av., Moscow, Russia, 119454

The article covers the retrospective analysis of scientific basics and efficient means with respect to the implementation of the most qualitative model of public administration in the context of modern environment.

**Key words:** state, public administration, management, model of public administration, policy, management activities, management solution, efficiency of managerial impact

### **REFERENCES**

- [1] *Administrativnaya reforma v Rossii / Pod red. S.E. Naryshkina i T.Ya. Khabrievoy.* — M., Kontrakt. 2006.
- [2] *Alafaev A.A.* Ideya pravovogo gosyudarstva v ryusskoy liberal'noy mysli na ryubezhe 1870–1889 gg. // *Gosyudarstvo i pravo.* — 2005. — № 1.
- [3] *Atamanchyuk G.V.* Syuschnost' gosyudarstvennoy slyuzhby: istoriya, teoriya, zakon, praktika: monografiya. — M., RAGS. 2007.
- [4] *Atamanchyuk G. V., Stepashin S.V., Shakhray S.M.* Gosyudarstvo, gosyudarstvennoe upravlenie, gosyudarstvennyy ayudit v Rossiyskoy Federatsii: syuschnost' yavleniy i mekha-nizmy ikh realizatsii. — M.: KnigoGrad, 2012.
- [5] *Atkinson E.B., Stiglits Dzh.E.* Lektsii po ekonomicheskoy teorii gosyudarstvennogo sektora. — M., 1995.
- [6] *Bartsits I.N.* Reforma gosyudarstvennogo upravleniya v Rossii: pravovoy aspekt. — M., Formyula prava. 2008.
- [7] *Byusygin A.V.* Effektivnyy menedzhment: yuchebnik. — M., Finpress. 2000.
- [8] *Gaman-Golyutvina O.V.* Mirovoy opyt reformirovaniya sistem gosyudarstvennogo upravleniya // *Vestnik MGIMO-Yuniversiteta.* — 2013. — № 4 (31).
- [9] *Engibaryan R.V.* Konstityutsionnoe razvitie v sovremennom mire. Osnovnye tendentsii. — M., NORMA. 2007.
- [10] *Iskander F.* Gosyudarstvo i sovest' // *Novaya gazeta.* — 1998. — 19–25 yanv.
- [11] *Klassiki teorii gosyudarstvennogo upravleniya: amerikanskaya shkola.* Per. s angl. / Pod red. Dzh. Shafritsa, A. Khayda. — M., ROSSPEN, 2003.
- [12] *Klimenko A.V.* Optimizatsiya prisuytviya gosyudarstva: sokraschenie regulyiryuyuschikh fyunktsiy, obespechenie prozrachnosti // *Voprosy gosyudarstvennogo i myunitsipal'nogo upravleniya.* — 2011. — № 2.

- 
- [13] Kravchenko S.A. Problema novykh yuyazvimostey rossiyskogo obschestva // Vestnik MGIMO-Yuniversiteta. — 2013. — № 4 (31).
- [14] Krasnov Yu.K. Gosudarstvennoe pravo Rossii : yuch. posobie. — M., Yurist', 2002.
- [15] Kyupriyashin G.L. Modernizatsiya gosudarstvennogo upravleniya: instituty i interesy. — M., MGYu. 2012.
- [16] Kyupriyashin G.L., Solov'ev A.I. Teoriya i mekhanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya: yuch. posobie. — M., MGYu. 2013.
- [17] Medvedev D.A. Vystuplenie na zasedanii Mirovogo politicheskogo foryuma 8 sentyabrya 2011 goda v Yaroslavle. URL: <http://kremlin.ru/news/12612>.
- [18] Obolonskiy A.V. Krizis byurokraticheskogo gosudarstva. Reformy gosudarstvennoy slyuzhby: mezhdynarodnyy opyt i rossiyskie realii. — M., Liberal'naya missiya, 2011.
- [19] Obolonskiy A.V. Na pyuti k novoy modeli byurokratii // Voprosy gosudarstvennogo i myunitsipal'nogo upravleniya. — 2012. — № 1.
- [20] Okhotskie E.V. Teoriya i sovremennye mekhanizmy gosudarstvennogo upravleniya: yucheb-no-metodicheskiy kompleks. — M., YuRAYT, 2013.
- [21] Pichas R. Zakonodatel'stvo o gosslyuzhbe i novyy kadrovyy menedzhment // Reformy gosyupravleniya nakanyune tret'ego tysyacheletiya. Referativnyy byulleten' RAGS. — 1999. — № 6.
- [22] Pyutin V.V. Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federal'nomyu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii 8 iyulya 2000 g.
- [23] Pyutin V.V. Rossiya sosredotachivaetsya // Orientiry: sb. statey. — M., OLMA Media Gryupp, 2012.
- [24] Smorgyunov L.V. Setevoy podkhod v politike i upravlenii // Polis. — 2001. — № 3.
- [25] Shakh-ray S.M. O Konstityutsii: osnovnoy zakon kak instruyment pravovykh i sotsial'no-politicheskikh preobrazovaniy. — M., OLMA Media Gryupp, 2013.
- [26] Aucoin P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums // Governance. — 1990. — Vol. 3.
- [27] Brian R. Fry, Jos C.N. Raadschelders. Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo. 2nd ed. CQPress. — Washington, 2008.
- [28] Crozier M. Recursive Governance: Contemporary Political Communication and Public Policy // Political Communication. — 2007. — № 24:1.
- [29] Hood C.A. Public Managemnt for All Seasons? // Public Administration. — 1991. — № 69 (1). — P. 3–19.
- [30] Osbam D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. — N.Y., 1992.