

**Г.Л. КУПРЯШИН\***  
**ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

*Аннотация.* В статье представлено развитие дисциплины «публичное управление» как составной части политической науки, выделены методологические и политические проблемы, определившие его эволюцию, междисциплинарные черты и нормативные основы изучения. Автор характеризует публичное управление в России как одну из наиболее быстро развивающихся областей политической науки.

*Ключевые слова:* публичное управление; публичная политика; новое государственное управление; политический анализ.

**G.L. Kupryashin**  
**Public administration**

*Abstract.* The paper offers a survey of the development of the public administration as a sub discipline of political science and emphasizes the political and methodological issues that shaped its evolution, multidisciplinary perspective, and the normative nature of its research. The author focuses on the study of public administration and public policy in Russia and shows that it has been among the most rapidly developing fields in the political science over the past several decades.

*Keywords:* public administration; public policy; new public management; policy analysis.

---

\* **Купряшин Геннадий Львович**, доктор политических наук, профессор кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления МГУ им. М.В. Ломоносова, e-mail: [gkupryashin@gmail.com](mailto:gkupryashin@gmail.com)

**Kupryashin Gennady**, Moscow State University (Moscow, Russia), e-mail: [gkupryashin@gmail.com](mailto:gkupryashin@gmail.com)

Публичное управление как самостоятельная область исследования является относительно новой для России дисциплиной, бурное развитие которой началось лишь 25 лет назад. Давая общую характеристику дисциплины, можно определить переживаемый ею период как «подростковый». Она выходит из «детства», когда происходило ее становление, и вступает в этап самоидентификации, когда определяется ее место среди других социальных наук и формируются основные направления развития. В период «детства» исследователи, работающие в этой области, стремились освоить достижения мировой школы публичной политики и управления. Научные статьи чаще всего представляли авторскую интерпретацию зарубежных первоисточников. В настоящее время исследовательская проблематика постепенно смещается от описания зарубежного опыта к обоснованию национальных политико-административных трендов и управленческих моделей. Для данного теоретического обоснования необходим был этап ответов на базовые вопросы: что включает публичное управление? Каковы его теоретические концепты и практическое применение? Как публичное управление связано с публичной политикой, и каковы их различия? И, наконец, как соотносится государственное управление, государственный менеджмент и публичное управление?

Отвечая на данные вопросы, публичное управление включает элементы описания, объяснения и понимания, практическое использование знания разных научных направлений для улучшения политико-административных систем и, в конце концов, нормативной рефлексии ценностей, норм и стандартов, применимых к государственному регулированию и государственной политике.

### **Определение предметного поля и проблематики теории публичного управления**

Публичное управление (*public administration*), также «государственное и муниципальное управление», в распространенной в России интерпретации – это научное направление, имеющее свои связанные, но относительно автономные исследовательские области: *государственный менеджмент* (*public management*), т.е. операциональные и административные аспекты функционирования государственных органов, включая государственную службу; *ана-*

литику государственных программ и политик (public policy), включая стратегическое планирование, оценку регулирующего воздействия; *взаимодействие государства и граждан* (public affairs), включая лоббизм и отношения бизнеса с государственными и муниципальными органами (government relations, GR) [Public management... 1991; Барабашев, Уткина, 2014, с. 6]. В этом смысле публичное управление можно определить как систему кооперации государственных, муниципальных, некоммерческих и смешанных структур, призванную обеспечить удовлетворение общественных интересов и решение коллективных проблем. Публичное управление, объединяя деятельность государственных, муниципальных, неправительственных (некоммерческих) организаций, фактически представляет общественно-государственную систему реализации общенациональных и местных интересов и производства общественных благ. Конечно, публичное управление должно учитывать автономность личности, оставляя ей возможность самостоятельного выбора. Поэтому особое значение приобретает уровень обратных связей, общественный уровень исполнения управленческих решений, где интерес представляют: 1) группы интересов (различные общественные фонды, профсоюзы, этнические, молодежные и др. организации с определенными интересами, парламентские лобби и пр.); 2) отношения непосредственно с гражданами (налогообложение, законотворческая и правоприменительная практика, подготовка и реализация социальных программ); 3) взаимоотношения с коммерческими предприятиями (их правовое регулирование, государственно-частное партнерство и т.д.). Анализ взаимоотношений органов государственного и муниципального управления с обозначенными выше субъектами общественных отношений выводит нас непосредственно к политической составляющей их деятельности.

Поскольку публичное управление – это не только административный, но и политический процесс, то его системное понимание включает действия формальных и неформальных акторов, вовлеченных в процесс принятия и исполнения решений, и формальных и неформальных структур, созданных для восприятия и исполнения этих решений [What is good governance... 2015]. Правительство вместе с бюрократическим аппаратом являются важнейшими, но не единственными акторами этого процесса. Последний включает также деятельность неправительственных организаций, аналити-

ческих мозговых центров, религиозных лидеров, финансовых институтов, политических партий, групп интересов и т.д.

В мировом общественном сознании изначально существовали и продолжают быть достаточно распространенными два основных подхода к пониманию места и содержания науки публичного управления среди других социальных наук. Первый подход определяет данную сферу гуманитарного знания как системное объединение концептов и исследовательских инструментов, разработанных другими науками, необходимое для рекомендаций практикам управления. Еще Г. Лассуэлл, отмечая междисциплинарную природу публичной политики, считал необходимым для рационализации публичного управления усиливать интеграцию политической науки с социологией, экономикой, правом и управлением бизнесом, что позволит повысить точность аргументации [The policy sciences, 1951, p. 3–15]. Данная позиция признает публичное управление как некоторую интеграцию достижений различных наук, то, что Лассуэлл называл «policy sciences». С этой точки зрения публичное управление как самостоятельная наука не существует. Оно является профессиональной деятельностью управленцев в государственных, муниципальных и неправительственных организациях, использующих достижения «policy sciences».

Второй подход, признавая роль других социальных наук (политической теории, экономики, истории, социологии, юриспруденции), тем не менее считает, что уже примерно 150 лет существует относительно молодая, но все более влиятельная самостоятельная наука, имеющая свой понятийный аппарат, свои концепты, своих теоретиков, способная предлагать практике общественного управления свои рекомендации. Причем эта связь с практикой является отличительной чертой науки публичного управления, когда теоретическое и экспертное знание выступают в тесной связи и ориентируются на конкретные потребности государственных, муниципальных и общественных организаций. Как писал гуру науки публичного управления А. Вилдавски, эксперт-исследователь всегда должен говорить правду власть предержащим о возможных альтернативах предполагаемого государственного решения, даже если это может вызвать неприятие у лиц, принимающих решения (ЛПП) [Wildavsky, 1987]. Для данного подхода типично разделение теоретической области публичного управления как на общие концепты научного управления (теория органи-

зации, теории мотивации, административная теория), так и на специфические концепции, ориентированные именно на общественный сектор (теория бюрократии, концепция «нового государственного менеджмента», концепция «умного регулирования», сетевая концепция государственного управления, теория общественного выбора и др.).

Однако выделение предмета данной области знаний еще не решает общую проблему ее идентификации. Пограничное положение между теорией управления (менеджментом) и политической теорией изначально вызывало определенные трудности при системном осмыслении публичного управления как зависимой переменной от действий широкого круга акторов и влияния разнообразных общественных процессов.

Признавая сам факт существования науки публичного управления, некоторые исследователи исходят из так называемого «дженералистского» подхода, рассматривая ее как субдисциплину, включенную в общее теоретическое поле менеджмента (управленческой науки). Утверждается, что менеджмент как общая теория управления дает для публичного управления ключевые концепты анализа организаций и организационного поведения, без чего невозможно исследовать вопросы публичного управления на микроуровне (уровне организаций) [Hinderaker, 1963, p. 5–12; Латфуллин, Никитин, Серебренников, 2014, с. 14]. Близка к этому идея ряда авторов, настаивающих на междисциплинарном характере публичного управления, которые включают политический анализ, финансовый менеджмент, управление человеческими ресурсами, информационный менеджмент и изучение внешней среды [Garson, Overman, 1983, p. 55–73]. Иногда ссылаются на исследовательскую традицию, заложенную еще В. Вильсоном, писавшим, что «государственное управление находится за пределами собственно *политической сферы*. Вопросы государственного управления не являются политическими вопросами. Хотя политика и определяет задачи для органов управления, ее вмешательство в процессы управления недопустимо» [Классики теории государственного управления... 2003, с. 24].

Противоречивая взаимосвязь операциональной, административной и политической подсистем публичного управления показывает, что в едином процессе государственного и муниципального управления сосуществуют разные логики выработки ориентиров,

особые механизмы согласования интересов, мотивации акторов и стратегии выработки позиций, альтернативы применения ценностей и традиций, норм и стереотипов, правил и технологий властвования. Смысл и специфика публичного управления в том, что данная категория позволяет представить институты и процессы политико-административной системы как 1) властные образования, имеющие непосредственное отношение к существующему политическому режиму; 2) управленческие инструменты, обладающие административным потенциалом регулятивного воздействия; 3) итог компромиссов и столкновений коалиций, заинтересованных в государственных решениях групп.

Действительно, хорошо известно, что в классической теории государственного управления долгое время господствовала дихотомическая концепция «политика – управление». Но в современном публичном управлении тезис о противопоставлении политического и административного, обоснованный В. Вильсоном и развитый Ф. Гуднау и их последователями, не имеет большого количества сторонников. Как отмечают Д. Шафритц и А. Хайд, «политико-управленческая дихотомия утратила свою жизнеспособность во время политики Нового курса и в период войны, когда было практически невозможно применить к государственному управлению свободные от оценочных суждений административные процессы» [Классики теории государственного управления, 2003, с. 92].

В современных условиях критика организационного детерминизма в публичном управлении особенно ярко представлена в позиции неонституционализма. Его видные представители Дж. Марч и Дж. Олсен в своей программной статье в середине 80-х подчеркивали ограниченность попыток при изучении действий политических акторов абсолютизировать микрорациональные факторы [March, Olsen, 1984, p. 734–749]. Д. Кеттл конкретизировал эту позицию на примерах деятельности госаппарата, показывая неправомерность оценки ее эффективности, абстрагируясь от целей государственной политики. Отсюда, в частности, вытекает многозначность ключевой проблемы подотчетности бюрократии [The Oxford handbook... 2008, p. 374]. Изучение легитимности, эффективности и подотчетности политико-административной деятельности акторов публичного управления позволяет всесторонне показать смысл и содержание управленческих стратегий государ-

ства. Эти стратегии вытекают из особенностей целей деятельности государственных структур. Поэтому изучение публичного управления тесно соприкасается с исследованиями по теории политики, политическому анализу, этике, политической философии, конфликтологии, политическому прогнозированию и др. Кроме того, важно подчеркнуть, что публичное управление – это, прежде всего, воздействие властное, политическое, которое имеет правовую обусловленность, а в реализации – силу государственного аппарата, обладающего средствами принуждения.

Отметив, что сближает публичное управление с другими политологическими субдисциплинами, нужно также выделить отличия. Как правило, указывают на три специфических признака:

1) проблематика данного научного направления охватывает наиболее актуальные вопросы политико-административной практики;

2) прямая включенность в процесс разработки государственных решений означает нормативную заданность исследований, когда прямо признается базовая роль ценностей, разделяемых исследователем;

3) научные исследования наиболее тесно связаны с экспертизой и потому занимаются вопросами, что нужно *делать*, а не тем, что должно *быть* [Handbook of public administration... 2007, p. 5–7].

И общие, и отличительные черты в связке политическая теория – теория государственного и муниципального управления были практически проявлены в последней трети двадцатого столетия, когда на публичное управление оказали серьезное негативное воздействие разочарования, связанные с целым рядом провалов государственной политики во многих странах. Как следствие, были начаты радикальные реформы государственной и муниципальной службы практически во всех развитых странах, часто без какого либо серьезного теоретического обоснования.

Первоначально административные реформы усилили внимание к операционально-административной составляющей публичного управления, что нашло отражение в появлении концепции «нового государственного менеджмента» (new public management, NPM). NPM привлек внимание к непоследовательности и противоречивости бюрократической модели, на основе которой строилась административная деятельность государства. NPM представил принципиально иное, по сравнению с классическим, понимание

государственного управления [Dunleavy, Hood, 1994, p. 9–16]. Во-первых, в данной концепции государство выступает как институт, обеспечивающий производство и предоставление определенных услуг. Во-вторых, государственные институты призваны создавать необходимые рамки для процессов общественной активности и побуждать граждан к самостоятельному решению проблем. В-третьих, государство координирует на основе установленных правил социальную и экономическую деятельность. И в-четвертых, государство производит работы и услуги для общества только в том случае, если это диктуется, например, вопросами безопасности и если государство может это сделать с меньшими затратами, чем другие акторы. Тем самым NPM исходил из безусловного признания приоритета общественного (негосударственного) сектора: если какие-либо функции могут выполнить негосударственные органы, государство не должно вмешиваться [Hood, 1984].

После появления концепции NPM бюрократическая модель контроля и подотчетности с ее принципами иерархии и разделения внутренних и внешних функций уже больше не рассматривалась как аксиоматичная. Исследователи публичного управления выдвинули на первый план изучение коммуникаций, связей и взаимодействий между менеджерами государственных, частных и общественных организаций, поскольку именно в этой сфере принимались реальные решения и осуществлялись управленческие функции [Aucoin, 1990; Osborn, Gaebler, 1992]. NPM был в основном рыночным и менеджериальным рецептом неолиберальной теории и коммерческого менеджмента. Он пытался быть аполитичным в условиях, когда фундаментальные политические и моральные принципы и институциональный баланс власти были устойчивыми. Аполитичный язык NPM тем не менее не смог помешать политизации многих реформ, так как стало ясно, что они включают большие изменения институциональных отношений и бросают вызов властному авторитету государства как основного политического актора, а также основам социальной солидарности. В результате внимание переместилось с экономичности и эффективности в направлении целей и ценностей вовлеченных в процесс реформ акторов [Классики теории государственного управления, 2003, с. 619; Наге, 2000].

После первоначальных восторгов успехами NPM, прежде всего в англосаксонских странах (Н. Зеландия, Австралия, Вели-



кобритания, Канада), выявились достаточно серьезные слабости данной концепции. Критики экспансионизма менеджмента в публичное управление отмечали, что в государственных структурах в качестве критерия наряду с эффективностью выступает социальная справедливость, имеющая ценностную природу, выходящую за рамки менеджмента коммерческих организаций [Frederickson, 1997].

Как подчеркивал Дональд Кеттл, давая оценку итогам административной реформы в США и других, в том числе постсоциалистических, странах, невозможно рассматривать возникающие в рамках трансформации административных процессов публичного управления проблемы вне их политического контекста. Причем эти проблемы Д. Кеттл связывает с отставанием теории публичного управления, когда инициатива проведения реформы пришла от менеджеров частного сектора, навязавших ЛППР свое понимание целевой функции государственного управления (идеи сервисного государства) при игнорировании широкого спектра социальных и политических целей [Kettl, 2012, p. 220–221].

Реформы государственного управления в развитых странах сопровождалось большим количеством публикаций и исследований, проводимых в рамках политико-управленческого анализа. Данная субдисциплина объединила в себе микроэкономику, политологию, государственные финансы, теорию систем и другие общественные науки с целью формирования междисциплинарного представления о том, каким должно быть государственное управление, как оно должно определять суть и вызывать изменения государственных программ, и как должна осуществляться оценка его воздействия и результатов [Birkland, 2011, p. 9–13]. Влияние политико-управленческого анализа в университетской среде заключалось в том, что учебные заведения в развитых странах все чаще предлагали специальность «Публичная политика» наряду с традиционным дипломом магистра по специальности «Публичное управление» (MPA). Несколько крупных факультетов государственного управления в американских университетах были даже переименованы в факультеты публичной политики и менеджмента («Public policy and management»). После периода становления как области знаний сейчас она является предметом исследований, которому посвящены солидные журналы (*Policy studies review*, *Policy studies journal*, *The journal of policy analysis and management* и многие другие); проводятся крупные конференции, где обсуждаются

проблемы государственной политики, вопросы методологии и со- бытия, происходящие в этой области.

Современный подход к публичному управлению предъявляет к профессиональной подготовке гражданских служащих требования, связанные с развитием их аналитических способностей. Теория публичного управления может помочь в этом, формируя навыки прогнозирования последствий управленческих решений, а также эффективного участия в процессе принятия решений.

Тем самым публичное управление соединяет политическую науку и практический менеджмент, позволяя обеспечить защиту от некомпетентности [Классики теории государственного управления... 2003, с. 361–362]. Но для внедрения аналитического подхода в практику публичного управления необходимы определенные предпосылки. Во-первых, наличие профессиональных экспертов-аналитиков, обладающих соответствующими идеями. Во-вторых, освоение базовых теоретических концепций. В-третьих, желание ЛПР использовать аналитический подход на практике. В-четвертых – хорошо организованный процесс планирования, позволяющий прогнозировать будущее и оценивать последствия принятых решений [Классики теории государственного управления, 2003, с. 683–694].

В прошлом веке широко распространенным было этатистское представление о публичном управлении, отводившее центральное место при разработке политического курса государству, т.е. политикам, занимавшим выборные должности, и акцентировавшее внимание на инструментах распоряжений и контроле исполнения. Согласно современному подходу к публичному управлению, формирование политического курса характеризуется договорными отношениями. При таком подходе утверждается важность политических институтов, отмечается возросшее значение принципа доверия к политическому курсу. Классическая политико-административная дихотомия, когда политики ответственны перед гражданами благодаря выборам, а госслужащие ответственны перед своим политическим начальством, не обеспечивает достаточной подотчетности, чтобы говорить о гласном и ориентированном на общественные интересы демократическом управлении. Появляется новая формула, согласно которой госслужба ответственна как перед политиками, так и перед гражданами, которым служит [O'Flynn, 2007].

Однако такая система способна институционализироваться только при взаимном доверии всех заинтересованных сторон.

Доверие государства, граждан и бизнеса как ключевой элемент современного функционирования властно-управленческих отношений было использовано при разработке концепции «руководства» (governance), которая рассматривается как дальнейшее развитие идей нового государственного менеджмента, позволяющее соединить политическую подотчетность концепции политико-административной дихотомии и эффективность менеджериализма [Kjær, 2004, p. 191].

Понятие «руководство» оттеняет значимый аспект в управлении общественными делами посредством налаживания сети партнерских отношений, а не обычного администрирования. При этом именно государство берет на себя инициативную функцию сотрудничества, становясь партнером формирующейся кооперации, а не традиционно доминирующим и властным институтом, навязывающим свой стандарт деятельности. В противовес идее государственного управления как иерархически организованной системы концепция «руководства» предлагает новый тип управления, основой которого являются сетевые структуры взаимодействия государственных, частных и общественных организаций [Kjær, 2004, p. 197].

Данное концептуальное направление, в основе которого лежит понятие «политическая сеть» (policy network), стало популярным и влиятельным среди теоретиков государственного управления [Государственная политика и управление... 2006, с. 39; Михайлова, 2012]. Концепция политических сетей имеет в основании ту же идею, что и новый государственный менеджмент: современному государству не удастся обеспечить удовлетворение общественных потребностей, а поэтому есть настоятельная потребность заменить иерархическое администрирование на новую форму управления. Но если НРМ в поисках новых подходов делает акцент на рыночной экономике, то теория политических сетей ставит в центр анализа коммуникативные процессы постиндустриального общества и демократическую практику современных государств. Для производства общественных благ государство все более и более зависит от других акторов и subsystems; в этой ситуации взаимозависимости между общественными и частными акторами ни иерархия, ни рынок не являются эффективными

структурами для координации интересов и ресурсов различных акторов, включенных в процесс производства политических решений; как результат, доминантной моделью управления становятся политические сети [Сморгунов, 2001]. Политические сети отличаются разнообразием механизмов управления, включающих не только государственные и негосударственные политические структуры, но и бизнес, а также совокупность различных элементов гражданского общества разных уровней – от международного до локального. Таким образом, сети управления могут состоять из ряда различных разноуровневых институтов, объединившихся для решения какой-то конкретной управленческой задачи [Deliberative policy analysis... 2003].

Сетевой подход к государственному управлению является не только отражением споров, которые ведутся между представителями различных управленческих теорий, но и ответом на изменения условий, в которых осуществляется управление общественными процессами. Действительно, экология публичного управления за последние десятилетия существенно изменилась, что заставляет искать новые модели управления помимо рыночных и иерархических. Плюрализация общественных структур, сложность взаимоотношений между различными группами населения, высокий уровень общественных потребностей и ожиданий, возросший масштаб неопределенности и риска, глобализация мировой экономики и развитие социальных сетей, информатизация общества, падение доверия населения к правительствам и государственным органам управления в целом – все это и многое другое привело к пересмотру традиционных управленческих подходов. Причем, в отличие от нового государственного менеджмента, сетевая концепция не умаляет, а, наоборот, подчеркивает роль и особенности публичной сферы.

С позиций данной модели «качественное» государственное управление (good governance) определяется отнюдь не силой государства, ориентированной на выполнение принятых решений, а его способностью создавать и поддерживать сетевые структуры, в рамках которых оно совместно с частными личными и групповыми интересами вырабатывает эффективную систему управления обществом внутри и вне государственных границ. Тем самым меняются не только формы, но и сам способ формирования стратегии государственного управления. В итоге теряет смысл классический вариант трактовки «качественного» государственного управления.

Одновременно в рамках этой модели неактуальна задача формирования институтов управляемости в том виде, как она существует для транзитных государств. Сетевая модель государственного управления – это модель партнерских отношений государства и общества, прошедших этап модернизации. Отсюда сетевая модель часто называется «управление без правительства» (*governance without government*) [Bovaird, 2005, p. 217–218].

П. Джон и А. Коул подчеркивают, что понятие «руководство», обозначающее политическое влияние через диффузные сети производителей решений, заменяет собой понятие «правительство» как осуществление институциональной власти [John, Cole, 2000]. Подобное управление отличается как от администрирования, при котором источником политических решений выступает исключительно политическое руководство, так и от рыночной (менеджеральной) модели с ее акцентом на контрактных отношениях, где каждый участник старается максимизировать свою выгоду.

В итоге следует отметить, что сетевая модель публичного управления пытается дать ответ на вызовы глобализации и децентрализации. Посредством многочисленных институтов обмена ресурсами, информацией, согласования политики и решений она показывает новые формы коммуникации граждан с политическим руководством государства и государственными служащими, а следовательно – новые формы контроля, подотчетности и механизмы согласования интересов.

Таким образом, современность меняет основные целевые, функциональные, структурные принципы построения государственного управления, осуществляя парадигмальный сдвиг в понимании его места и миссии в отношениях государство – рынок – гражданское общество. К старой парадигме относится бюрократическая модель государственного управления, к новой парадигме относятся модели нового государственного менеджмента и сетевая. Вместе с тем в транзитных странах концептуальный выбор, возможно, должен в большей степени ориентироваться на национальную модель государственного управления, что не является попыткой создать теоретическую конструкцию, рядоположенную с бюрократической, менеджеральной или сетевой моделями. Национальная модель государственного управления – это определение ориентиров для стратегии реформ: с помощью реализации современных теоретических подходов разработать адаптивный к

потребностям общества сценарий преобразований, с одной стороны, учитывающий его национальные и исторические особенности, культурный потенциал, с другой – включающий каналы постепенной трансплантации передовых институтов и процессов управления, показавших свою эффективность в развитых странах.

### **Теоретические и практические предпосылки развития публичного управления в России**

В нашей стране представления о публичном управлении длительное время развивались без самостоятельного дисциплинарного оформления, главным образом как учение о государстве и праве. Как в жизни, так и в теории налицо был «административный захват» публичного управления. Итогом данной ситуации является потеря центральных понятий публичного управления: «общественная сфера» и «общественный интерес» [Политико-административное управление... 2004, с. 30]. Публичная сфера приватизировалась, превращаясь в государство-корпорацию, акционерами которой являлась лишь небольшая группа избранных «победителей модернизации» [Anderson, Reid, Ryterman, 2003].

Для России всегда характерно было смешение административных и политических функций бюрократии, в результате властные отношения ориентировались в большей степени на силовое воздействие, чем на формирование коммуникационных каналов от гражданского общества к правительству и обратно. Вновь и вновь требовал своего разрешения управленческий парадокс. С одной стороны, политическая элита нуждалась в огромном административном аппарате для проведения в жизнь своей политики, с другой – рост самостоятельности и значения бюрократии вел к потере управляемости, угрожающей стабильности и даже существованию всей системы. Возникла неопределенность при делегировании власти, на которую обращают внимание ученые: «Политики не могут предвосхитить проблемы, возникающие в процессе управления, точно так же, как не могут предсказать, какие предпочтения будут у чиновников или как изменится судьба заинтересованных в исполнении правительственной программы групп» [West, 2012, с. 139]. Типичные проблемы классической бюрократической модели

«принципал – агент» находили свое яркое проявление в многочисленных реформах государственной службы.

Начиная с введения Петром I в 1722 г. знаменитой «Табели о рангах» все внимание сосредоточивалось на попытках повысить традиционно низкую эффективность государственного аппарата, преодолеть апатию чиновничества и крайнюю медлительность «вращения бюрократических колес». В основе «Табели о рангах» были идеи рационализации государственного управления, связанные с камералистикой, поскольку ее цель заключалась в унификации порядка получения чинов, продвижения по службе в зависимости как от заслуг и достоинств, так и от выслуги лет. Тем самым было положено начало тенденции внедрения рациональных, европейских принципов организации государственного управления в России. Однако эти попытки, как правило, наталкивались на сопротивление сложившейся в России так называемой патрон-клиентельной системы государственной службы, для которой были характерны персоналистские критерии принятия на службу, неопределенность компетенции, отсутствие обратной связи от населения и ответственность только перед «верхом», произвол в продвижении кадров, отсутствие профессионально ориентированной системы подготовки и переподготовки государственных служащих.

Многие специфические тренды российского государственного управления были выделены историками и правоведами еще в XIX в., на что обращает внимание один из известных специалистов по проблемам российской модернизации А.Н. Медушевский. Он подчеркивает значимость трудов «государственной школы» [Медушевский, 1997], сумевших показать противоречия формирования государственного управления и культурной среды в процессе политической модернизации.

Действительно, «государственная школа» оставила интересные и оригинальные идеи о путях и особенностях реформ государственного управления в России, выдвигая в качестве основной проблемы русской истории соотношение общества и государства на отдельных ее этапах. Согласно работам видных юристов и историков этого времени – С.М. Соловьева, К.Д. Кавелина, Б.Н. Чичерина, А.Д. Градовского, а позже В.О. Ключевского и П.Н. Милюкова – сословное начало в России, в отличие от Европы, не столько было продуктом процесса социально-экономического развития, сколько

вырастал из необходимости создать такую систему управления обществом, которая функционировала бы как единое целое.

Русская государственная школа показала невозможность заимствования западных социальных и правовых институтов путем их простого «пересаживания» в русское общество без существенной трансформации в соответствии с его историческими и культурными особенностями. Доказывалось, что в условиях господства натурального хозяйства, слабого развития обмена и товарно-денежных отношений обеспечение мобилизации материальных и людских ресурсов могло производиться только за счет распределения государством повинностей по различным слоям населения. При таком подходе государство предстает как демиург сословного строя: оно рассматривается как сила, стоящая над обществом, над классами, но в то же время выражающая состояние общества. Результатом был сложившийся в течение веков консенсус о тяготах (налогах), взимаемых в пользу государства с различных слоев населения, что обеспечивало политическую стабильность. Для этой системы характерны лишь два взаимоисключающих состояния: механическая стабильность, переходящая в апатию (в период усиления государственного начала), или обратное состояние – дестабилизация, переходящая в анархический протест против государства (в случае его слабости). Когда старая государственность распадается, возникает состояние анархии, порожденное вакуумом власти.

Таким образом, представители русской государственной школы ставили и пытались решить традиционную проблему специфики российского варианта политико-административных реформ, и прежде всего их социокультурной среды. Однако выводы и рекомендации крупных российских историков и юристов XIX в. не стали ориентирами для проведения реформ государственного управления ни при их жизни, ни впоследствии. Как отмечают современные российские специалисты по политической истории, последовательность, взаимодополнительность и пошаговость не характерны для российских реформ, а государство во время их проведения ориентируется не на социально-экономическое развитие, а на укрепление властных (силовых) институтов и территориальное расширение, в том числе в процессе многочисленных реформ XX столетия вплоть до 1990-х годов [Пивоваров, Фурсов, 1999].

Через 100 лет после реформ XIX в. к проблемам государственного управления подошли экономисты-математики. Это было



время актуализации тематики *public policy*, т.е. попыток за счет методов точных наук рационализировать процесс принятия государственных решений и способы их коррекции. В СССР в начале 1960-х годов экономисты развернули дискуссию по вопросам оптимального планирования. В этот период в США получили распространение идеи оптимизации деятельности государственных органов за счет широкого использования количественных методов в государственном управлении. Как уже отмечалось, из *public administration* как науки обоснования эффективных способов воплощения принятых политиками решений выделилась *public policy*, в предметное поле которой входили не только способы имплементации заданных извне целей, но и сам процесс их разработки [The Oxford handbooks... 2006, p. 64]. Одновременно появился политический анализ как система аналитических инструментов оптимизации процессов принятия и выполнения политико-административных решений. Такое внимание к методикам типа анализа «затраты – выгоды» (*cost – benefit analysis*) во многом было связано с применением системы программирование-планирование-бюджетирование (*Policy Planning Budgeting System (PPBS)*), вызвавшей резкое усиление потребности в экспертно-аналитическом обосновании принимаемых государственных решений.

Аналогично и в СССР были предприняты попытки обратиться к задачам государственного управления, традиционно относимым к гуманитарной сфере, – с позиций точного знания. Поскольку науку публичного управления, так же как и политическую науку, в СССР не признавали, наиболее значимыми для теории государственного управления в этот период были работы экономистов-математиков (В.С. Немчинова, В.В. Новожилова, Л.В. Канторовича). Они развивали оптимизационный подход в государственном планировании [подробнее см.: Классики теории государственного, 2008, с. 616–661]. Взгляд на народное хозяйство как на систему с единым центром управления и системой целей позволял создать эффективное средство организации гигантского информационного материала и обоснованного выбора решений. При этом принимаемые на разных уровнях решения должны были быть согласованы между собой балансовыми материальными соотношениями и следовать основным народнохозяйственным целям. Таким образом, обосновывалась возможность децентрализованных решений с соблюдением общих интересов комплекса за счет правиль-

ного формирования оценок в локальных моделях. Ученые ставили задачу создать систему информации, отчетности, показателей и стимулов, которая позволяла бы локальному органу управления оценить выгодность тех или иных его решений с точки зрения хозяйства в целом. Таким образом для локального органа управления выгодным становилось то, что было выгодно для всей системы, такая система допускала возможность контроля правильности управленческих решений с позиций всего хозяйства страны.

По существу, речь шла об аналоге РРБС с ориентацией на слияние процессов формирования политических решений и бюджетирования, вытекающего из комплексных оценок воздействия государственной политики на экономические процессы. Данный подход рассматривал публичное управление как распределение и перераспределение ресурсов на разных уровнях государственной иерархии на основе постоянно корректируемого политического выбора. Понятно, что, в отличие от США, в СССР эти идеи так и не были применены на практике, хотя разработчики теории оптимального планирования получили Ленинскую премию, а Л.В. Канторович – Нобелевскую премию по экономике, правда, за другие, более ранние исследования в области линейного программирования.

После распада СССР существенно активизировались исследования публичных институтов как управленческих конструкций. Теоретические исследования в новых условиях стремятся найти баланс политики и управленческого механизма ее осуществления, т.е. показать пути достижения соответствия между политическими целями и инструментами управления (проектными, процессными, сетевыми). Например, внутри системы государственного управления выделяются функции, направленные на осуществление решений политических органов государства, и определяются структуры, необходимые для выполнения этих функций. Такого рода исследования тесно связаны с запросами практики государственного и муниципального управления [Клименко, 2011].

В начале XXI в. низкий уровень управляемости побудил высшее политическое руководство страны провозгласить курс на радикальную административную реформу в русле идей нового государственного менеджмента. В 1999 г. по инициативе президентской администрации под руководством Г. Грефа был создан Центр стратегических разработок, подготовивший ряд проектов реформы государственного управления. Некоторые из этих проектов были

положены в основу административной реформы и реформы государственной службы в 2000-е годы.

В 2001 г. была принята разработанная при участии большой группы ученых-экспертов Концепция реформирования системы государственной службы. Концепция впервые в российской политико-административной практике использовала программно-целевой дизайн реформирования [см.: Риски реформирования... 2007]. На ее основе сформировалось современное законодательство о государственной службе РФ, была принята первая федеральная программа реформирования государственной службы (2003–2005). Однако усилия по внедрению в практику этих идей не принесли желаемых результатов, прежде всего, из-за отсутствия механизма реализации выработанных рекомендаций, который бы совмещал теоретическую модель, экспертно-аналитические разработки и организационно-методические мероприятия. Вместе с тем административная реформа вызвала большой поток публикаций, стремящихся дать оценку целям реформы, методам осуществления, практическим результатам. Наряду с работами экономистов, юристов, социологов среди этих публикаций достойное место занимают работы представителей политической науки, акцентирующих проблематику связи политического режима и целей реформы [Административные реформы... 2008; Соловьев, 2010], ее теоретического обоснования [Сморгунов, 2003], место групп интересов в политико-административных преобразованиях [Перегудов, 2003], условий и политических последствий административной реформы [Соловьев, 2004; Соловьев, 2010; Комаровский, 2005; Перегудов, 2011], сравнительной перспективы изменений в публичном управлении [Гаман-Голутвина, 2007; Сморгунов, 2012].

Понятен и критический настрой многих экспертов в отношении идей нового государственного менеджмента, пришедших к нам из англосаксонских стран и ставших на определенном этапе основным ориентиром административной реформы. «Сервисный» характер государства в условиях неразвитых контрактных форм обмена ресурсами, вотчинных и клановых типов транзакционных культур привел к росту подрывных институтов, превалированию неформальных правил и в конечном счете – к превращению коррупции в системное явление государственного управления [Административные реформы... 2008].

Оценивая современное состояние административной реформы, многие аналитики заговорили о неперспективности модели нового государственного менеджмента для России и необходимости переориентации реформы на модель рациональной бюрократии. В пользу последней выступала действовавшая до 2013 г. программа реформирования государственной службы, где значительное место занимали мероприятия по регламентации и стандартизации деятельности чиновников. Одновременно стали громче голоса тех, кто прокламирует идеи особой, сугубо российской модели модернизации государственного управления, способной объединить NPM и бюрократию. Серьезную аргументацию получила идея необходимости детальной проработки проблем управления изменениями [Итоги 10 лет административной реформы и задачи на перспективу, 2014].

### **Достижения отечественной школы публичного управления**

Российская школа публичного управления развивается, повторяя общемировые тренды, хотя несколько запаздывая. На данном этапе определенно можно утверждать, что теоретические основания данной научной дисциплины сформировались, к ним относятся классическая школа государственного управления, новый государственный менеджмент, концепция «руководства» (Governance), теория политических сетей (Policy Network), концепция способности государства (State Capacity). Опубликованы фундаментальные работы таких авторов, как О.В. Гаман-Голутвина, А.В. Оболонский, А.Н. Олейник, Г.В. Пушкарева, Л.В. Сморгун, А.И. Соловьев [Государственная политика... 2012; Оболонский, 2011; Олейник, 2011; Политико-административные отношения... 2010; Политический класс в современном обществе, 2012; Пушкарева, 2014; Элиты и общество в сравнительном измерении, 2011].

Для формирования целостного представления о характере трансформации государственного управления в постсоветский период исключительно важное значение приобретают концептуальные идеи неинституционального анализа реформ как целенаправленных процессов институциональных трансформаций, а также об «институциональных ловушках» – устойчивых неэффективных равновесиях институтов, поддерживаемых доминирующими об-

ществленными акторами [см.: Гельман, 2010]. Сравнительный метод применялся при анализе эффектов использования бюрократической, менеджериальной и сетевой моделей организации государственного управления в развитых странах и России как стране «догоняющего развития» [Сморгунов, 2012].

В последние годы опубликован ряд базовых учебников по государственному управлению [Оболонский, 2011; Государственная политика, 2012; Купряшин, Соловьев, 2013; Рой, 2013; Купряшин, 2015].

Экспертная ориентированность публичного управления приводит к выделению достаточно большого числа субдисциплин, предметы изучения которых ориентированы на потребности политико-административной практики:

- управление государственной службой;
- функции и структуры органов власти;
- процессы межорганизационного взаимодействия;
- управление по результатам;
- взаимодействие государства с гражданским обществом (антикоррупционная борьба, государственно-частное партнерство);
- лоббирование и связи с государственными органами;
- анализ и оценивание программ и политик.

А.Г. Барабашев и В.В. Уткина выделяют 23 предметных поля исследований в отечественной школе по государственному и муниципальному управлению, признавая, что в основном они аналогичны структуре публикационной активности зарубежных коллег, хотя и наблюдается отставание ряда направлений, например по проблематике инноваций или управлению НКО [Барабашев, Уткина, 2014, с. 13]. Вместе с тем в последнее время появляются новые и перспективные направления исследований, среди которых хотелось бы выделить работы А.И. Соловьева по латентным отношениям в государственном управлении [Соловьев, 2011], качественно развивающие идеи, заложенные А.В. Леденовой в ее трудах по теневым управленческим сетям и такому коммуникативному инструменту, как блат [Ledeneva, 1998; см. также: Ledeneva, 2013].

Отмечается быстрый рост количества публикаций по тематике публичного управления, когда более 250 российских журналов по базе РИНЦ в своих аннотациях прямо указывают, что принимают к публикации работы в области государственного и муниципального управления [Барабашев, Уткина, с. 6]. Появились

авторитетные научные журналы, специализирующиеся в данной области, например «Вопросы государственного и муниципального управления», «Власть», «Государственная служба», «Вестник государственного и муниципального управления», Вестник Московского университета. Серия «Управление (государство и общество)» и другие. С 2004 г. в НИУ ВШЭ под руководством Д.Б. Цыганкова успешно действует коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение», ставящий цель способствовать выращиванию в России оценки программ и политик как профессии и научно-образовательного направления. Создана Ассоциация специалистов по оценке программ и политик, проводящая серию специализированных семинаров, материалы которых периодически издаются. Весомую координирующую и структурирующую функцию в достаточно разношерстном пространстве научных работ в области публичного управления вот уже 10 лет выполняет ежегодно проводимая в МГУ им. М.В. Ломоносова международная конференция «Государственное управление в XXI в.: традиции и новации», собирающая как вузовских, так и практикующих специалистов из России, практически всех стран постсоветского пространства, многих государств «дальнего зарубежья».

Созданы Центры политической аналитики и консалтинга, функции которых достаточно разнообразны и могут варьироваться в зависимости от конкретного проекта, а также формы организации интеллектуального центра. В отличие от университетов и научно-исследовательских институтов, сформировавшихся в советский период, аналитическим центрам свойственен более практический подход к решению общественно-политических проблем: это концептуальные разработки, содержащие конкретные предложения по решению организационно-административных и финансовых вопросов. Выступая в роли экспертов, такие центры не только занимаются всесторонним анализом ключевых политических задач, но и принимают активное участие в обсуждении связанных с ними проблем. Следует назвать такие аналитические центры, как Институт экономики переходного периода, Экспертный институт при Российском союзе промышленников и предпринимателей, Центр стратегических разработок, Аналитический центр при Торгово-промышленной палате, Фонд «ИНДЕМ», Московский центр Карнеги и др. Менее академичные и более гибкие экспертные группы объединены в небольшие российские «мозговые фабрики», вы-

полняющие в основном краткосрочные контракты по заказу для политических структур. Производимым экспертным продуктом являются политические технологии, стратегии, прикладная аналитика и политический консалтинг. Яркими примерами могут служить Центр политических технологий (ЦПТ), Центр политического консультирования «Николо М», Фонд аналитических программ «Экспертиза», Фонд «Общественное мнение» (ФОМ), Фонд эффективной политики.

Эффективность экспертных форм общественного участия зависит от желания власти взаимодействовать с экспертными организациями. Практика публичного управления постоянно сталкивается с новыми вызовами, справиться с которыми без помощи экспертов нельзя. Современный финансовый и экономический кризис вынуждает власти пересматривать долгосрочные стратегии и планы развития и обращаться к ученым в поисках новых идей и моделей. Формы участия в процессе выработки государственных решений достаточно многообразны: это и проведение более глубокого, по сравнению с проводимым государственными органами, анализа ситуации, использование более широкого арсенала методов и способов изучения и решения проблем, более открытый характер исследований. Деятельность центров, являющихся в большинстве своем негосударственными, требует создания каналов постоянного взаимодействия с госорганами, т.е. участия в конкурсах проектах. Соответственно, госорганы должны иметь возможность открыто проводить тендер, согласовать и сформировать заказ на предпроектное исследование. Такие заказы на научно-исследовательские работы формируются департаментами Минэкономразвития для проведения открытого конкурса между связанными с министерством исследовательскими структурами. Хорошим примером являлась масштабная совместная работа чиновников и экспертов в ходе подготовки правительственной концепции долгосрочного развития до 2020 г. В лексиконе государственных должностных лиц и политиков привычными стали термины «сценарный прогноз», «стратегическое планирование», «программный подход», «сравнительная оценка результатов».

Естественно, что достижения в исследовательской работе тесно связаны с образовательной деятельностью. Можно с полной уверенностью утверждать, что вузовская специальность «государственное и муниципальное управление» после ее введения в сере-

дине 90-х годов стала одной из наиболее популярных для российских абитуриентов. Тематика государственного управления и политики стала необходимой составляющей государственного образовательного стандарта по подготовке бакалавров-политологов. В последние годы все более активно развиваются магистерские программы по этому направлению, например «Стратегическое государственное управление», «Антикризисное управление», «Региональное и местное управление». Кроме того, постепенно растет интерес к программам МРА (магистр государственного администрирования).

Вместе с тем в номенклатуре научных специальностей ВАК до сих пор нет специальности, которая могла бы охватить весь спектр направлений исследований в рамках публичного управления и публичной политики.

### **Проблемы в России науки публичного управления**

Практически все исследователи констатируют недостаточный уровень разработанности проблем трансформации государственного управления как системы с учетом сложного институционального механизма данного процесса. Как отмечает А.Г. Барабашев, реформа государственного управления страдает из-за слабой концептуальной проработанности, что проявляется в отсутствии стратегического подхода к проводимым мероприятиям [Барабашев, 2007, с. 25]. Продолжает быть актуальной задача преодоления разорванности науки публичного управления между разными дисциплинами – политологией, экономикой, юриспруденцией, социологией, историей [Государственная политика и управление, 2006, с. 3]. Анализ публикаций по проблемам публичного управления показывает, что наблюдается отставание по методам исследования: среди российских статей много описательных работ с неясно сформулированными исследовательскими гипотезами, с отсутствием акцентированного метода. В отечественной литературе намного меньше, нежели в статьях международных научных журналов по публичному управлению, сформулированных предложений, имеющих проектный характер и готовых к применению в практике управленческой деятельности [Барабашев, Уткина, 2014, с. 13].



Многоаспектность и сложность изучения государства как субъекта управления подчеркивает Л.В. Сморгунов, выделяя среди направлений политики модернизации совершенствование институциональных условий проводимых преобразований. По его мнению, это повышает роль государства в трех отношениях: во-первых, государство способствует формированию институциональной базы модернизации, во-вторых, государство является важнейшим фактором и агентом общественной координации взаимодействий, и, в-третьих, перед государством стоит задача привлечь к публичным делам тех агентов, которые по своей природе ориентированы на частные интересы. Для этого нужны определенные способности, которые вырабатываются в ходе политико-административных трансформаций [Сморгунов, 2010]. Таким образом, признание современной политической наукой исключительной роли государства в качестве института, интегрирующего и координирующего социальные взаимодействия (концепция «governance»), а также наделение новыми функциями органов исполнительной власти в сфере публичного управления поставили вопрос об их способности формулировать стратегические цели, принимать решения в отношении сроков и ресурсов изменений, определять способы решения задач, уметь минимизировать издержки, формировать компетентные управленческие команды, т.е. о способности управлять реализацией согласованной с обществом государственной политики.

Но на пути решения научных проблем возвышается главный российский политико-административный барьер – непубличность государственного управления. Система государственного и муниципального управления остается закрытой и для общества, и для исследователей. Далеко не все острые экономические и социальные проблемы включаются в политическую повестку дня. Поскольку никаких открытых процессов принятия государственных решений не существует, то ни сторонники, ни противники возможных путей решения этих проблем не заявляют о себе открыто. Тем самым политическая власть демонстрирует свою способность избегать решений, что не менее важно, чем способность влиять на них. В результате в отечественной практике имеет место не востребованность научных исследований в области государственного управления. Государственные органы не осведомлены о последних теоретических разработках в профильных областях научного знания и при принятии решений не учитывают развитие теории пуб-

личного управления, поэтому практика консультирования государственных органов в России носит противоречивый характер, что обусловлено как проблемами самих государственных органов (реорганизация системы исполнительной власти, реформа государственной службы и бюджетного процесса), так и практикой установления и закрепления внеинституциональных отношений, когда деятельность аналитических структур воспринимается как средство легитимации государственной политики или закрепления корпоративных бюрократических и экономических интересов.

Анализируя практическую реализацию принципа публичности государственного и муниципального управления, стоит отметить существование двух тормозящих факторов.

Во-первых, имеется существенный недостаток первичной информации в самих органах исполнительной власти. Трудно говорить о полноте предоставляемой информации в ситуации, когда ее никто не учитывает. Федеральная служба государственной статистики не отслеживает многие содержательные стороны деятельности органов государственного и муниципального управления. Например, в результате проблемы «невидимости» малого бизнеса в государственном (муниципальном) статистическом учете, экономическом мониторинге, анализе, прогнозировании, бюджетном планировании оборачиваются законами и правоприменительной практикой, которые можно оценить как «плохое государственное управление». При прочих равных условиях это проявляется тем сильнее, чем меньше известно лицам, принимающим властные решения, о действительном состоянии, реальных правилах ведения бизнеса под их административным контролем и регулированием.

Во-вторых, налицо отсутствие заинтересованности самих чиновников в предоставлении открытого доступа к информации, связанной с их деятельностью. Существование тесной взаимосвязи интересов государственных служащих и бизнес-структур, безусловно, препятствует прозрачности системы государственного управления. Отсюда его экспертная слабость и тромбированность подпитки научных разработок, когда при слабом социальном заказе трудно ожидать высокой мотивации ученых. В настоящее время явно недостаточное внимание в органах государственного управления уделяется аналитическому обеспечению собственной деятельности. При всей специфике аналитической работы в различных государственных органах главной и общей проблемой остается

недостаточная отработанность технологии использования информационно-аналитических материалов при подготовке решений. Реформы, предлагаемые правительством и его органами, – это не продукт общественного или экспертного обсуждения, а то, что рождается в недрах самой системы. Формально созданы обширные структурные подразделения, задействованы финансы и квалифицированные специалисты, однако результаты проведенных исследований используются далеко не всегда, иногда они просто блокируются. Общим недостатком аналитического обеспечения процесса принятия решений является: необязательность экспертизы принимаемых решений, т.е. возможность принятия волевого, не основанного ни на каком анализе решения.

В последнее время в России активно развивается институт так называемого цивилизованного лоббизма – Government Relations (GR), или связей с государственными органами. В структурах корпораций все чаще стали создаваться специализированные структуры по связям с госорганами – GR-отделы. Деятельность GR-отделов является отражением назревших изменений в механизмах представительства интересов бизнеса в России и представляет компонент институционализированного взаимодействия органов государственной власти и бизнес-структур. Однако до настоящего времени в российском GR прослеживается следующая устойчивая тенденция: российские компании предпочитают искать покровителей среди крупных чиновников, а не тратить деньги на публичные акции. Это объясняется тем, что рычаги принятия ключевых решений сосредоточены в руках кремлевской администрации, ряда высших должностных лиц исполнительной власти. В связи с этим вложения в публичное пространство – от работы с политическими партиями (помимо «Единой России») до выстраивания внутрироссийского имиджа компаний – остаются малоэффективными. В России еще не сложились устойчивые технологии и практика цивилизованных «связей с правительством», недостаточно литературы, теоретических разработок и рекомендаций для этого типа менеджмента. Это приводит к тому, что в разных бизнес-структурах существуют собственные представления и особое понимание того, что есть GR-менеджмент и как он должен быть организован [Бизнес и власть в современной России... 2010]. Для дальнейшего развития GR-менеджмента в России необходима сис-

тематизация имеющихся практик и распространение опыта наиболее успешных в этой области организаций<sup>1</sup>.

В целом, несмотря на внутренние и внешние проблемы и препятствия, публичное управление развивается как профессия, наука и образовательная деятельность. Учитывая ту роль, которую государство и государственное управление играют в России, востребованность научного, экспертного и организационно-методического знания должна проявить себя в формировании партнерских отношений между исполнителями-администраторами и исследователями-аналитиками, основанных на доверии и взаимных интересах. Эти интересы требуют тесной совместной работы по формированию политического курса на федеральном, региональном и местном уровнях на базе рационального политико-управленческого анализа с ориентацией на общественный интерес, выявляемый посредством использования разнообразных форм общественного участия в обсуждении проектов государственных и муниципальных решений. Именно такая работа способна привести к качественному публичному управлению, что соответствует целям рационализации государственной политики.

### Список литературы

- Административные реформы в контексте властных отношений: опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / Под ред. А. Олейника, О. Гаман-Голутвиной. – М.: РОССПЭН, 2008. – 367 с.
- Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2007. – Т. 1, № 1. – С. 19–52.
- Риски реформирования государственной службы России, или почему так трудно реформировать государственный аппарат / А.Г. Барабашев, Т.В. Зайцева, М.А. Краснов, А.В. Оболонский // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2007. – № 2–3. – С. 91–124.
- Барабашев А.Г., Уткина В.В. Государственное управление в России: основные предметные области и тренды научных исследований // Вестник университета (Государственный ун-т управления). – М., 2014. – № 16. – С. 5–15.
- Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия / Ред. А.Н. Шохин. – М.: НИУ ВШЭ, 2011. – 352 с.

---

<sup>1</sup> Начало этой работы было положено в публикациях: [Голстых, 2007; Вуйма, 2008].

- Вест В.Ф.* Поиск теории структуры государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2012. – № 4. – С. 136–158.
- Вуйма А.Ю.* Лоббирование. Как добиться от власти нужных решений. – СПб.: Питер, 2008. – 383 с.
- Гаман-Голутвина О.В.* Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис: Политические исследования. – М., 2007. – № 4. – С. 46–58.
- Гельман В.* Россия в институциональной ловушке // Pro et Contra. – М., 2010. – Т. 14, № 4–5. – С. 23–38.
- Государственная политика и управление: Учебник / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: РОССПЭН, 2006. – 384 с.
- Государственная политика: Учебное пособие / Под ред. А.И. Соловьева. – М.: Изд-во МГУ, 2012. – 544 с.
- Итоги 10 лет административной реформы и задачи на перспективу. Круглый стол // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2014. – № 2. – С. 89–109.
- Классики теории государственного управления: американская школа. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 800 с.
- Классики теории государственного управления: Управленческие идеи в России. – М.: РОССПЭН, 2008. – 799 с.
- Клименко А.В.* Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2011. – № 2. – С. 187–192.
- Комаровский В.С.* Административная реформа в Российской Федерации // Полис: Политические исследования. – М., 2005. – № 4. – С. 172–178.
- Купряшин Г.Л.* Основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2015. – 500 с.
- Купряшин Г.Л., Соловьев А.И.* Теория и механизмы современного государственного управления: Учебное пособие. – М.: Изд-во МГУ, 2013. – 642 с.
- Латфуллин Г.А., Никитин А.С., Серебрянников С.С.* Теория менеджмента. – СПб.: Питер, 2014. – 464 с.
- Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. – М.: РОССПЭН, 1997. – 650 с.
- Михайлова О.В.* Проблемы идентификации и оценки политических сетевых альянсов // Государственное управление: Электронный вестник. – М., 2012. – № 35. – Режим доступа: [http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2012/vipusk\\_35\\_dekabr\\_2012\\_g/pravovie\\_i\\_politicheskie\\_aspekti\\_upravlenija/mikhailova.pdf](http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2012/vipusk_35_dekabr_2012_g/pravovie_i_politicheskie_aspekti_upravlenija/mikhailova.pdf) (Дата посещения: 20.02.2016.)
- Оболонский А.В.* Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. – 448 с.
- Олейник А.Н.* Власть и рынок: система социально-экономического господства в России «нулевых» годов. – М.: РОССПЭН, 2011. – 440 с.
- Перегудов С.П.* Политическая система России в мировом контексте: институты и механизмы взаимодействия. – М.: РОССПЭН, 2011. – 430 с.

- Перегудов С.П. Корпорации, общество, государство: Эволюция отношений. – М.: Наука, 2003. – 352 с.
- Пивоваров Ю., Фурсов А. Русская система и реформы // Pro et Contra. – М., 1999. – Т. 4, № 3. – С. 176–197.
- Политико-административное управление: Учебник / Под ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. – М.: Изд-во РАГС, 2004. – 496 с.
- Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – СПб.: Изд. С.-Петербург. ун-та, 2010. – 322 с.
- Политический класс в современном обществе / Под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. – М.: РОССПЭН, 2012. – 320 с.
- Пушкарева Г.В. Политический менеджмент. – М.: Юрайт, 2014. – 365 с.
- Рой О.М. Основы государственного и муниципального управления: Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2013. – 448 с.
- Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис: Политические исследования. – М., 2001. – № 3. – С. 103–112.
- Сморгунов Л.В. Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии Курского государственного ун-та. – Курск, 2010. – № 2. – С. 133–138.
- Сморгунов Л.В. Сравнительная политология: Учебник для вузов. – СПб.: Питер, 2012. – 448 с.
- Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис: Политические исследования. – М., 2003. – № 4. – С. 43–53.
- Соловьев А.И. Административная реформа как политический проект действующего режима // Вестник Московского ун-та. Серия 21. Управление (государство и общество). – М., 2004. – № 3. – С. 3–17.
- Соловьев А.И. Институты власти и управления в стратегии российской модернизации: Проблемы и перспективы // Вестник Московского ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). – М., 2010. – № 3. – С. 3–20.
- Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством, или игра теней на лице власти // Полис: Политические исследования. – М., 2011. – № 5. – С. 70–98.
- Толстых П.А. GR. Практикум по лоббизму в России. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 379 с.
- Элиты и общество в сравнительном измерении / Под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. – 431 с.
- Anderson J., Reid G., Ryterman R. Understanding public sector performance in transition countries – an empirical contribution: Document of the World Bank. – Washington, 2003. – Mode of access: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/UPSP%20final.pdf> (Дата посещения: 10.04.2015.)
- Aucoin P. Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums // Governance. – San Diego, 1990. – Vol. 3. – P. 115–137.
- Birkland T. An Introduction to the policy process: Theories, concepts, and Models of public policy making. – N.Y.: M.E. Sharpe, 2011. – 337 p.
- Bovaird T. Public governance: Balancing stakeholder power in a network society // International review of administrative sciences. – Exeter, 2005. – Vol. 71, N 2. – P. 217–228.

- Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society / Ed. by Maarten A., Hajer M.A., Wagenaar H. – N.Y.: Cambridge univ. press, 2003. – 324 p.
- Dunleavy P., Hood C.* From old public-administration to new public management // *Public Money & Management*. – L., 1994. – N 14 (3). – P. 9–16.
- Frederickson H.G.* The spirit of public administration. – San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997. – 288 p.
- Garson G.D., Overman E.S.* Public management research in the United States. – N.Y.: Praeger publishers, 1983. – 278 p.
- Handbook of Public Administration / Ed. by Rabin J., Hildreth W.B., Miller G. – Boca Raton: CRC Press, 2007. – 816 p.
- Haque M.S.* Significance of accountability under the new approach to public governance // *International review of administrative sciences*. – L.: Univ. of Exeter: SAGE publications, 2000. – Vol. 66. – P. 601–609.
- Hinderaker I.* The study of administration: Interdisciplinary dimensions // *Western political quarterly*. – Sacramento, 1963. – N 16. – P. 5–12.
- Hood C.* The tools of Government. – Chatham, NJ: Chatham House, 1984. – 190 p.
- John P., Cole A.* When Do Institutions, policy sectors, and cities matter? Comparing networks of local policy makers in Britain and France // *Comparative political studies*. – L.: SAGE publications, 2000. – Vol. 33. – N 2. – P. 248–268.
- Kettl D.F.* The Politics of the administrative process. – Washington, DC: SAGE publications, 2012. – 612 p.
- Kjær A.M.* Governance. – Cambridge: Polity press, 2004. – 191 p.
- Ledeneva A.* Can Russia Modernise?: Sistema, Power Networks and Informal Governance. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2013. – 305 p.
- Ledeneva A.* Russia's Economy of Favours. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1998. – 232 p.
- March J.C., Olsen J.P.* The New Institutionalism: organizational factors in political life // *American political science review*. – Cambridge, 1984. – Vol. 78, N 3. – P. 734–749.
- O'Flynn J.* From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications // *The Australian journal of public administration*. – Sydney, 2007. – Vol. 66, N 3. – P. 353–366.
- Osborn D., Gaebler T.* Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. – N.Y.: Addison-Wesley, 1992. – 420 p.
- Public Management: the essential readings / Ed. by J. St. Ott, A.C. Hyde, J.M. Shafritz. – Chicago: Lyceum Books/Nelson-Hall publishers, 1991. – 551 p.
- The Oxford handbook of political institutions / Ed. by R.A. W. Rhodes. – Oxford: Oxford univ. press, 2008. – 816 p.
- The Oxford handbook of political science. – N.Y.: Oxford univ. press, 2006. – 1310 p.
- The Policy sciences / Ed. by H.D. Lasswell, D. Lerner. – Palo Alto, Calif.: Stanford univ. press, 1951. – 344 p.
- What is good governance? / UNESCAP. – Mode of access: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> (Дата посещения: 16.05.2015.)
- Wildavsky A.B.* Speaking truth to power: The art and craft of policy Analysis. – New Brunswick: Oxford, 1987. – 431 p.