

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: НА ПУТИ К СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Е.В.Охотский

Московский государственный институт международных отношений (университет)
МИД России. Россия, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76.

В статье в логике ретроспективного анализа представлен процесс формирования научного фундамента и поиска мировым сообществом эффективной и адекватной современному этапу общественного развития системы государственного управления. При этом обращается внимание на то, что в процессе противоборства двух глобальных социально-государственных систем советская модель государственного управления не выдержала конкуренции, не обеспечила должного социального эффекта и закономерно потерпела поражение. Предметом научного анализа в статье стали современные модели и теоретические концепции государственного управления, прежде всего «нового государственного менеджмента».

Автор обращает внимание на главные содержательные характеристики современного государственного управления: недопустимость абсолютизации принципов традиционной иерархично функционирующей системы властно-принудительного управления; глобализация как постепенное разрушение границ между национальным и интернациональным уровнями управления, возрастание роли наднациональных субъектов управленческих отношений; информатизация и её роль в повышении значимости информационно-коммуникационных технологий и политических сетей; активизация гражданского общества, прежде всего политических партий и неправительственных организаций, расширяющийся доступ граждан к обсуждению и принятию важнейших государственных решений; придание государственной политике большей плюралистичности с выходом на формирование нелинейно-гуманистического общественного сознания как интеллектуального базиса современного социального управления.

В статье обосновывается предложение о разработке для России теории и технологий государственного антикризисного управления, исходя из того, что для России пока открытым остаётся вопрос о выборе модели государственного управления, которая была бы оптимальной для дальнейшей административной модернизации страны.

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

Государственное управление – объективно необходимый элемент общественного бытия, исследуется оно представителями самых различных научных школ и в различных системах методологических координат – цивилизационной и формационной, идеалистической и материалистической, консервативной и либеральной, модернистской и постмодернистской. Все подходы и точки зрения имеют право на существование, ведь только в борьбе идей, научных концепций и конкретных практик рождается новое, неординарное и конструктивное. Подходы, оценки, промежуточные и итоговые выводы, конечно, будут разными, но объективная содержательно-технологическая и организационная стороны управления от этого не меняются. Всё зависит от способности исследователя адекватно анализировать объективную реальность, делать не конъюнктурные, а научно обоснованные выводы и таким образом продвигаться к чему-то более совершенному. Определяющим являются также конкретно-исторические условия развития страны, её геополитическое положение и культурно-национальные традиции, особенности политико-правовой и духовно-нравственной культуры народа, геополитическая ситуация. Серьёзный отпечаток оставляют факты как недавней, так и самой далёкой истории.

Классическим примером может служить Россия. На протяжении многих десятилетий в борьбе с либеральными, социалистическими и социал-демократическими воззрениями побеждала модель самодержавно-монархического управления. Затем верх взяла и практически на протяжении всего прошлого столетия господствовала коммунистическая авторитарно-партийная модель управления в различных её формах: военного коммунизма, НЭПа, сталинского деспотизма, хрущевской оттепели, брежневской стабильности и переходом в застой, горбачёвской перестройки. Сегодня, в условиях очерёдного 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», «сетевое управление», «электронного правительства», «антикризисного государственного менеджмента».

Концепт «управленческих моделей»

С научно-методологической точки зрения этот концепт достаточно конструктивен и инструментален, позволяет не только анализировать особенности конкретных управленческих практик в статике, но и представить их в динамике – исторической ретроспективе и прогнозом, обращённом 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]. Такие факты ещё раз подтверждают истинность того, что законы самоорганизации и воспроизводства институциональной структуры социума нельзя нарушать, их надо отслеживать, познавать и грамотно использовать.

Нельзя не учитывать и то, что в мире постоянно всё меняется, причём достаточно быстро. Меняются люди и образ их жизни, обостряется или, наоборот, снижается накал политического, финансово-экономического и социального противоборства. Реальностью становятся 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, революционно-прорывные идеи научно-технического прогресса. Всё это существенным образом трансформирует сложившиеся на протяжении веков общественные отношения, причём нередко самым парадоксальным образом. Тут же меняются и базовые характеристики управления.

Серьёзные 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 [23, с. 30], последовательно преодолевая при этом последствия мирового финансового кризиса и барьеры посткрымской политической ситуации с её санкциями, ограничениями и запретами.

Тем не менее для нас по-прежнему актуальной остаётся задача демократической модернизации системы государственного управления и нейтрализации идей государственного патернализма советского образца. По качеству государственных институтов Россия находится сейчас где-то на 89-м месте в мире [6, с. 27]. По многим позициям её управленческий потенциал не соответствует сложностям и масштабам стоящих перед страной задач. Многие её слабости негативно отражаются на жизни миллионов людей. Разрыв между бедными и богатыми постоянно увеличивается, индекс концентрации

доходов (индекс Джини) превышает 0,420, что порождает пренебрежительное отношение к России как стране «неправильной», усиливает социальную напряжённость, вызывает серьёзную озабоченность во властных структурах. Непредвиденно Президент РФ практически в каждом своём парламентском послании возвращается к проблеме *эффективности государственного аппарата и качеству государственного администрирования*. Причём тема эффективности и качества звучит все более тревожно. Особенно если речь идёт о коррупции, бюрократизме и низкой исполнительской дисциплине, что ещё раз подтверждает жизненную потребность в серьёзном обновлении системы властно-управленческой деятельности.

Провести же такое обновление и перешагнуть через архаику недавнего прошлого [19, с. 68] невозможно без знания истории и глубокого изучения мирового опыта организации государственного управления, без кардинального изменения управленческого мышления и устаревших управленческих практик, в том числе с учётом возросшей вероятности экономических кризисов, опасности «цветных революций» и других политических катаклизмов.

Логика научного поиска

Нельзя не учитывать и тот факт, что наука государственного управления достаточно молода, хотя интерес к её проблематике возник ещё в глубокой древности. Многие вопросы получили философское осмысление в трудах мыслителей Античности и Средневековья, в понимании которых государство представлялось как естественная форма человеческого существования. Древние доказывали, что вне государственного регулирования создающее общение человека с себе подобными невозможно. Для государства смертельно, говорили они, если у власти оказываются люди, не способные усвоить элементарные, подтверждённые многолетним опытом принципы эффективного управления. «Борьба страстей, вспышки алчности и властолюбия, слепое стремление любой ценой стать «выше ближнего» – смертельны для государства, говорил Александр Невский.

Крупный шаг вперёд 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. История, убеждал Ю. Крижанич – один из самых мудрых наших соотечественников далёкого прошлого, не терпит

«самовладства» и «своеволия», порождающие лишь одно – беспорядки и несправедливость.

В Новое время демократический вектор научного поиска усилился, достаточно бурно развивались научные воззрения, основанные на принципах гуманизма. 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 главными для них всегда были вопросы естественных прав человека. Закон и наличие беспристрастного суда считали главным мерилем справедливости и эффективности управляющего действия.

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 учёного 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. де 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 государственный менеджмент в последующем стал предметом серьёзных научных исследований.

Самым известным среди немецких учёных в области государственного управления по праву считается Л. фон Штейн. Предмет своих научных изысканий он называл социальным правом управления. В многотомном труде «Учение об управлении» (1865 г.) управление трактуется учёным как *осуществление государственной воли*, цель которой – 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 чётко 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

■ Политология

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 учёных, которые убеждали, что рынок может успешно функционировать без особого государственного вмешательства [5, с. 18–23].

В конце XIX – начале XX в. крупный вклад в становление управленческой науки внёс американский учёный-обществовед, крупный государственный деятель, один из наиболее авторитетных президентов США 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. Допускал возможность осуществления публично-политического 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 приёмов; оптимизации обязанностей между политиками и управленцами. В своих многочисленных исследованиях 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 всей государственной системы.

Уже тогда практически аксиомой звучала 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 аппаратного чиновничества: политики должны править, а служащие управлять, не ощущая на себе какого-либо конъюнктурного «партийного давления». Их усилиями *на многие годы вперёд 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 многим классическим схемам государственного администрирования, а также новаторских воззрений Г. Саймона, Л. Берталанфи, 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 лёгкой руки Г. Саймона принятие управленческого решения стало квалифицироваться как центральное звено управленческой деятельности. Залог же успеха — грамотная правовая база, профессионализм управленцев, наличие надёжных официальных и неформальных каналов передачи информации, владение искусством психолого-волевого воздействия на объект управления. Уже тогда была предпринята 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 своё благосостояние без того, чтобы не ухудшить благосостояние кого-то другого. Ещё критичнее в научных кругах стали относиться к таким, казалось бы, незыблемым преимуществам бюрократии, как пожизненный найм, 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. Причём на государство большинство учёных 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 учёных

В России до 1917 г. господствовала имперская модель самодержавной государственной власти и земского управления с научным обоснованием её надёжности, 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 «Чёрный передел реформ Александра II», Л.А. Тихомирова «Монархическая государственность», Б.Н. Чичерина «Курс государственной науки», в которых российский механизм администрирования (прежде всего на уровне местного самоуправления и сельского правосудия) характеризовался достаточно критически, а нередко и вовсе как «бюрократический произвол» [2, с. 71–72].

Самую большую опасность для государственного управления учёные той поры связывали с самодержавным правлением, непосильными государственными поборами и алчностью чиновников, которые провоцировали серьёзные социальные конфликты. Установление 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 инициативность бюрократического аппарата, деловитость и 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 той поры чаще всего оставались лишь проектами, самодержавие было глухим к любым либеральным новеллам.

Существенный вклад в развитие теории государственного управления внесли марксисты во главе с В.И. Лениным и его единомышленниками, 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 новых 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 поистине революционные новации в нашем российском исполнении «не привели к созданию значимой основы отечественной теории и практики социального управления» [7, с. 9]. Принципы партийности, демократического централизма, приоритетности экономики над политикой вкуче с командно-мобилизационными методами управления негативным образом сказывались на науке и политико-управленческой практике. В результате сложилось государство тоталитарной системы правления, представляющее в одном лице государство–политика, государство–идеолога, государство–партию и государство–менеджера. Как и предполагалось, могильщиком социалистического строя стали монополизм, управленческая рыхлость и бюрократизм, всевластие партийно-государственного аппарата.

Но сказанное не означает, что в советской научной сфере сплошь господствовали наукообозрение, тоталитарность, упадок и уныние. Поисковая работа никогда 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, монополии правящей партии на власть и плановой экономики. В годы перестройки главный акцент был сделан на вопросах демократизации государственной власти и поиска рациональных путей

■ Политология

перехода к рыночным отношениям, формирования современной государственной службы и местного самоуправления, более органического сочетания политики, государственного администрирования и морали.

Исследования на всех направлениях управленческой науки не ослабевают до сих пор. Существование 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 её 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 всё это (в условиях демократического правового социального государства) на основе приоритетности прав и свобод человека и гражданина, разделения власти, гуманизма, законности и профессионализма. В Российской Федерации перечисленные принципы закреплены конституционно и содержат в себе огромный созидательный потенциал.

Проблематикой государственного управления сейчас занимаются учёные самых различных отраслей знаний — философы, историки, политологи, социологи, психологи, экономисты, специалисты в области математики и информационных технологий. Юристы исследуют правовые механизмы и юридические 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 сейчас в сложной многокоординатной научной системе, что позволяет представить государственный менеджмент как некую целостность во всём многообразии и богатстве его черт, свойств, элементов и особенностей, чаще всего нелинейно-противоречивого характера.

Современные модели государственного управления

В отечественной и зарубежной научной литературе в настоящее время представлено нема-

ло 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;

– всё большей популярностью в последние годы пользуется 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];

– не меньший интерес вызывают различные модели антикризисного публично управления (Anticrisis Public Administration).

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 её атрибуты, как пожизненность карьеры, гарантированность должностного, материально-финансового и пенсионного обеспечения, статусное превосходство и чиновочтание, закрытость, административный ресурс как защитная система.

Мы не будем сколько-нибудь подробно анализировать представленные выше модели, остановимся лишь на базовых составляющих «нового государственного менеджмента» с выходом на некоторые идеи государственного управления в кризисной ситуации. Тем более что многие положения этой модели уже реализованы в

нашей стране в процессе институциональных административных реформ, что позволило упорядочить государственное административное пространство, оптимизировать структуру и изменить функциональный статус органов исполнительной власти, выйти на более чёткую регламентацию управленческих полномочий. В стране сложилась четырёхуровневая система управления: правительство–министерство–служба–агентство; укрупнены структуры президентской вертикали, одной из несущих опор современного российского федерализма стали федеральные округа во главе с полномочными представителями Президента РФ; 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. Широкое применение получили различные формы государственно-частного партнёрства.

Но в целом процесс конкуренции возможных «моделей государственного управления на будущее» явно затянулся. Некоторые новации быстро превратились в обычную бюрократическую рутину, сокращённые в одном месте функции в трансформированном виде тут же появились в другом. Многие делается под диктовку разного рода «мозговых центров», что нередко приводит к возникновению дорогостоящих, неповоротливых и коррупционно-ёмких образований. Алгоритм их функционирования, естественно, не даёт искомую «положительную сумму», что лишний раз подтверждает истину: модернизационные преобразования – дело непростое, они носят крайне противоречивый характер, а переход к новому начинается с демонтажа прежней управленческой модели и завершается в момент, когда достигается институциональное формирование чего-то нового и более совершенного. Всё это происходит в многомерном социальном пространстве: «закон – новизна – неопределённость – кризисный риск – инновация». В таких условиях очень высока вероятность попадания управляющей системы в состояние предельного неравновесия с вытекающими из этого негативными последствиями и новыми энергетическими импульсами.

Сказанное вовсе не означает, что мы призываем к бездумному слову устаревшей системы и плохо просчитанным революционным действиям. Как раз наоборот, куда продуктивнее тактика постепенных, хорошо продуманных последовательных и одновременно решительных действий. 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 малоутешительные результаты:

- стремимся к свободе и повышению ответственности, а получаем воспроизводство монополю правящей элиты;

- говорим о децентрализации и тут же «укрепляем властную вертикаль»;

- призываем к оптимизации государственного механизма, а вместо этого создаём дополнительные службы и контрольные агентства, усиливаем бюрократические скрепы и репрессивное давление;

- зываем к демократизации управления, а на самом деле сворачиваем выборность и сохраняем непрозрачность кадровых решений. Судьба министра или губернатора иной раз больше зависит от его послушности, чем от его принципиальности и реальных показателей социальной эффективности управленческой деятельности его аппарата [15, с. 94]. Чувствуя себя назначенцами, многие первые руководители перестали быть не только инициативными субъектами управляющего действия, но и потеряли способность быть эффективными исполнителями команд сверху, не говоря уже об интересах местного сообщества. Они сейчас не воспринимаются, как это было в недавнем прошлом, в качестве «удельных князьков» с мечтами о политической автономии, а предстают больше как «наместники», главная забота которых – беспрекословная реализация политики федерального центра и достойные личные рейтинговые показатели. 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 трём базовым требованиям:

- а) помогать трезво оценивать достигнутое и по-новому смотреть в будущее;

- б) создавать реальную возможность проверки нового путём сравнительного, прежде всего статистического, анализа, запрограммированного с реально полученным эффектом;

- в) учитывать противоречивость, ритмику и амбивалентность циклически-волнового общественного развития.

Указанные критерии, как нам представляется, – надёжные ориентиры при выборе 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

■ Политология

1990-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 наконец достигла достаточно высокого уровня зрелости. Широкое применение идеи NPM получили в Великобритании, США, Канаде, Германии и странах Скандинавии. Сегодня можно также говорить о двух его модификациях: англосаксонской 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 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 их реформаторских идей:

а) отход от веберовской модели рациональной бюрократии как «несоответствующей потребности постиндустриального развития информационного общества» [8, с. 188];

б) бюрократическая система должна быть заменена гуманистической и более социально эффективной моделью [28, с. 38].

В настоящее время этой проблематикой занимаются практически все ведущие научные центры мира. В нашей стране довольно объёмная теоретическая презентация концепции «нового государственного управления» получила в работах учёных Государственного университета управления, научных исследованиях факультетов государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова, НИУ-Высшей школы экономики, РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, МГИМО(У) МИД России.

На государство сторонники концепции NPM смотрят как на своего рода мегакорпорацию, главные ценности которой – «примат прав и свобод личности», «децентрализация», «рыночная экономика», «равенство различных

форм собственности», «политический плюрализм», «конкуренция», «подотчётность», «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 партнёрства, 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 технологического управления. Важно лишь, чтобы строились управленческие отношения на основе свободы общественного выбора, 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» бюджетным средствам, а по реально достигнутым (или обещанным) результатам.

Основные составляющие управления по системе NPM — программно-целевое планирование; бюджетирование, ориентированное на высокий конечный результат; конструктивное государственно-частное партнёрство; «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 приёмов управляющего воздействия. Преимущество «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 недорогостоящих 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 её по-настоящему публичной. Цель – снижение административных издержек, повышение качества реагирования на требования граждан, нейтрализация причин эрозии норм служебной этики.

Неслучайно многие страны переносят акцент на технологии сетевого управления и «открытого правительства». Государство квалифицируется ими уже не как монополист и ведущая сила властного управления, в том числе репрессивная с её внезапными налоговыми проверками, постоянно растущими штрафами, учащающимися профилактическими выемками и обысками, а как хотя и ведущий, но всё-таки 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, открытость и диалог 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 действия могут иметь «ненамеренные иррациональные последствия» [13, с.283] – в управлении тоже немало стихийного, случайного и независимого от воли руководства.

Неудивительно и то, что в последнее время концепция NPM несколько утратила свою былую популярность. Прав Р.Пичас, который, исследуя опыт последних реформаторских преобразований в Германии и других странах Западной Европы, пришёл 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 главная задача – не прибыль и выгоды, а 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, подсчётами рентабельности, всякого рода торгами и аукционами с их естественными спутниками – откатами, распилами, взятками, 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» и «Агролизинг». Вот и получается, что правы те, кто не устаёт 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 эффективности является закон и социальный эффект [21]. Вектор профессиональных усилий чиновника должен быть направлен не «на себя» и не на свой собственный интерес, а «от себя» к людям и в интересах людей, на качественное удовлетворение общественных потребностей. Такое понимание власти поможет многое исправить и уж во всяком случае избежать многих коррупционных и бюрократических скандалов.

Публичное управление и корпоративный менеджмент действительно близки по своей сути и функциональной предназначённости. 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 лишь 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 – 82, но вот численность функциональных полномочий превысила 6900 [12, с. 189]. Вывод: перемены нужны и общество их ждёт. Особенно в части сокращения численности аппарата и рационализации его функций; реформы бюджетного процесса; внедрения программно-целевого планирования; повышения качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг, а также много другого, что способствовало бы созданию государственной системы, эффективно работающей в «автоматическом режиме» [1, с. IX], причём с тем же бюджетным наполнением, но значительно

■ Политология

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.

Всё вышесказанное позволяет выделить главные составляющие современных трендов развития системы государственного управления:

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

– *децентрализация* с эффективной региональной политикой, новым механизмом перераспределения финансовых ресурсов, более высокой дисциплиной исполнения 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 гибких политических сетей;

– *запуск более эффективных механизмов самоорганизации гражданского общества*, прежде всего путём активизации местного самоуправления, партийно-политической системы, неправительственных организаций;

– *придание политике большей плюралистичности* с выходом на формирование гуманистического, созидającego общественного сознания;

– *антикоррупционное оздоровление служебных отношений*;

– *дебюрократизация* – разрушение административных барьеров в бизнесе и злоупотреблений административным ресурсом, сокращение бумаготворчества и всего того, что создаёт видимость бурной деятельности, внедрение системы научной организации государственного менеджмента. 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 административной модернизации пока остаётся открытым. Представляется, что какая-то отдельная, даже самая популярная ныне, модель государственного управления в чистом виде нам вряд

ли подойдёт. Продвигаться вперёд следует в направлении открытой управленческой системы с цивилизованной правящей элитой, эффективными социально-правовыми институтами и гибкими саморегулирующимися механизмами управляющего действия. Не менее важно и понимание того, что для нынешней российской действительности весьма актуальной становится проблема овладения современными антикризисными технологиями с соответствующими антикризисными моделями конституционно-правового пространства, политической системы, финансово-банковского сектора, бюджетного федерализма, государственного аудита.

Приоритетные направления антикризисной стратегии государства – это:

а) ситуационный анализ, диагностика кризисной ситуации, вероятностная оценка возможности развития ситуации по сценарию «цветной революции»;

б) определение типа кризиса, его источников и возникших с ним проблем и противоречий;

в) формирование информационно-управленческой модели застойной, а затем возможной кризисной ситуации;

г) выработка научно обоснованной политики антикризисного действия с ориентацией на динамичное посткризисное развитие;

д) мониторинг зон кризисной опасности;

е) оценка сдерживающих факторов и определение приоритетов государственной поддержки;

ё) дебюрократизация и антикоррупционное оздоровление общественных отношений;

ж) пропагандистское PR-сопровождение предпринимаемых антикризисных мер.

Ориентируясь на ценности рациональной бюрократии с её регламентами, стандартами и отчётами или, наоборот, исключительно на ценности либерально-рыночного характера, нам вряд ли удастся получить искомый результат. Помня особенности сложившейся ситуации, мы, скорее всего, должны продвигаться в направлении истинно демократического «постбюрократического государства» [18, с. 32–57], по крупицам собирать лучшие элементы отечественного и мирового опыта эффективного государственного администрирования, апробировать их и затем интегрировать в отечественную практику.

Список литературы

1. Административная реформа в России / под ред. С. Е. Нарышкина и Т. Я. Хабриевой. М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2006. 352 с.
2. Алафаев А.А. Идея правового государства в русской либеральной мысли на рубеже 1870 – 1889 гг. // Государство и право. 2005. № 1. С. 71–79.
3. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Монография. М.: РАГС, 2007. 286 с.
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. 584 с.

5. Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора: Учебник/Пер. с англ. /под ред. Л.Л. Любимова. М.: Аспект-Пресс, 1995. 832 с.
6. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Формула права, 2008. 508 с.
7. Бусыгин А.В. Эффективный менеджмент: учебник. М.: Финпресс, 2000. 1056 с.
8. Гаман-Голутвина О.В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления //Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 4 (31). С.187-194.
9. Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М.: НОРМА, 2007. 496 с.
10. Искандер Ф. Государство и совесть //Новая газета. 1998. 19–25 января.
11. Классики теории государственного управления: американская школа. Пер. с англ. /под ред. Дж. Шафритца, А.Хайда. М.: РОССПЭН, 2003. 800 с.
12. Клименко А.В. Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности //Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 187-192.
13. Кравченко С.А. Проблема новых уязвимостей российского общества //Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 4 (31). С. 282-290.
14. Краснов Ю.К. Государственное право России: уч. пособие. М.: Юрист, 2002. 733 с.
15. Куприяшин Г.Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: МГУ, 2012. 312 с.
16. Куприяшин Г.Л., Соловьев А.И. Теория и механизмы современного государственного управления: уч. пособие. М.: МГУ, 2013. 642 с.
17. Медведев Д.А. Выступление на заседании Мирового политического форума 8 сентября 2011 года в Ярославле // kremlin.ru/news/12612.
18. Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии М.: Либеральная миссия, 2011. 448 с.
19. Оболонский А.В. На пути к новой модели бюрократии //Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 1. С. 67-77.
20. Охотский Е.В. Теория и современные механизмы государственного управления : учебно-методический комплекс. М.: ЮРАЙТ, 2013. 701 с.
21. Пичас Р. Законодательство о госслужбе и новый кадровый менеджмент //Реформы госуправления накануне третьего тысячелетия. Реферативный бюллетень РАГС № 6. М.: РАГС, 1999. 176 с.
22. Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.oblduma.kurgan.ru.
23. Путин В.В. Россия сосредотачивается. Ориентиры: сб. статей. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2012. 128 с.
24. Сморгун Л.В. Сетевой подход в политике и управлении //Полис. 2001. № 3. С.103–112.
25. Шахрай С.М. О Конституции: основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2013. 919 с.
26. Aucoin P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums //Governance. 1990. Vol. 3. Pp. 115-137.
27. Brian R. Fry, Jos C.N. Raadschelders. Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo. 2nd ed. CQPress. Washington, 2008. 370 p.
28. Crozier M. Recursive Governance: Contemporary Political Communication and Public Policy. // Political Communication. 2007. No. 24, p.1.
29. Hood C.A. Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. № 69(1). P. 3–19.
30. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y.: A Plume Book. 1992. 432 p.

Об авторе

Охотский Евгений Васильевич – д.с.н., профессор, зав. кафедрой государственного управления и права Международного института управления МГИМО(У), советник дипломатической службы Российской Федерации второго класса. E-mail: vestnik@mgimo.ru

PUBLIC ADMINISTRATION: MODERNIZING THE CURRENT MODEL OF STATE MANAGEMENT

E.V.Ohotskii

Moscow State Institute of International Relations (University), 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia

Abstract: *applying the method of retrospective analysis the article deals with the process of forming the scientific fundamentals and the search by the international community of effective and adequate to the current stage of social development public administration system. The author attempts to analyze, in a number of cases in terms of models, features of public administration systems at different stages of historical development, drawing attention to reasons why the Soviet model of public administration did not manage to meet competition, did not provide the required social effect and as a natural result suffered a defeat in the global confrontation between the two social systems. Current models and theoretical concepts of public administration, especially the "new public administration", which became scientific basis for administrative reforms implemented in many countries, are the particular subject of scientific analysis. The author draws attention to major comprehensive characteristics of modern state public administration: making it impossible to absolutize principles of traditional hierarchy system of forced administration; globalization - gradual destruction of boundaries between national and international levels of administration, the growing role of supranational subjects of administration relations; informatization - increasing importance of information and communication technologies and of political networks: development of civil society, especially political parties and non-governmental organizations, growing public involvement in discussion and adoption of the most important administrative decisions; making the state policy more pluralistic and which will result in the formation of nonlinear - humanistic social consciousness as the intellectual basis of modern social governance. The author's position is that Russia is yet to solve the issue of choosing a public administration model that would be effective for further administrative modernization of the country. It seems that for our country any specific model of administration in its pure form, even the one considered to be the most popular in modern science and global practice, is unlikely to fit. Taking into consideration the logic, historical continuity, nonlinearity of modernization reforms and logical determinacy of social systems it looks like we are to integrate the best of the global public administration practice, especially those elements that will actually facilitate the rise of Russia as a modern democratic social law-governed state.*

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

References

1. Naryshkin S.E., Khabrieva T.Ia. Administrativnaia reforma v Rossii [Administrative Reform in Russia]. In Kontrakt [Contract], INFRA-M Publ., 2006. 352 p. (In Russian)
2. Alafaev A.A. Ideia pravovogo gosudarstva v russkoi liberal'noi mysli na rubezhe 1870-1889 gg. [Legal state in Russian liberal idea of 1870-1889]. In Gosudarstvo i pravo - State and Law, 2005, no. 1, pp. 71-79. (In Russian).
3. Atamanchuk G.V. Sushchnost' gosudarstvennoi sluzhby: istoriia, teoriia, zakon, praktika [Essence of Public Service:History, Theory, Law, Practice]. RAGS [Russian Academy of Public Administration], 2007. 268 p. (In Russian).
4. Atamanchuk G.V., Stepashin S.V., Shakhrai S.M. Gosudarstvo, Gosudarstvennoe upravlenie, gosudarstvennyi audit v Rossiiskoi Federatsii: sushchnost' iavlenii i mekhanizmy ikh realizatsii [State, state management, state audit in Russian Federation: nature of the phenomenon and implementation mechanisms]. Moscow, KnigoGrad Publ., 2012. 584 p. (In Russian).
5. Atkinson E.B., Stiglits Dzh. E. Lektsii po ekonomicheskoi teorii gosudarstvennogo sektora [Lectures on economic theory of the public sector] Ed. by L.L. Liubimov. Moscow, Aspekt-Press Publ., 1995. 832 p. (In Russian).
6. Bartsits I.N. Reforma gosudarstvennogo upravleniia v Rossii: pravovoi aspect [Public management reform in Russia: legal aspect]. Moscow, Formula prava Publ., 2008. 508 p. (In Russian).
7. Busygin A.V. Effektivnyi menedzhment: uchebnik [Effective management: manual]. Moscow, Finpress Publ., 2000. 1056 p. (In Russian).
8. Gaman-Golutvina O.V. Mirovoi opyt reformirovaniia sistem gosudarstvennogo upravleniia [World Experience of Public Administration Systems Reforming]. In Vestnik MGIMO-Universiteta, 2013, no. 4 (31), pp. 187-194. (In Russian).
9. Engibarman R.V. Konstitutsionnoe razvitie v sovremennom mire. Osnovnye tendentsii [Constitutional evolution in modern world. Main tendencies]. Moscow, Norma Publ., 2007. 496 p. (In Russian).
10. Iskander F. Gosudarstvo i sovest' [State and Conscience]. In Novaia gazeta [New newspaper], 1998, January,

- pp. 19-25. (In Russian).
11. Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniia: amerikanskaia shkola [Classics of public administration: american school]. Ed. by Dzh. Shafritts, A. Khaid. Moscow, ROSSPEN Publ., 2003. 800 p. (In Russian).
 12. Klimenko A.V. Optimizatsiia prisutstviia gosudarstva: sokrashchenie reguliruiushchikh funktsii, obespechenie prozrachnosti [Optimization of Presence of the State: Reduction of Regulating Functions, Ensuring Transparency]. Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [Issues on State and Municipal Administration], 2011, no. 2. pp. 187-192. (In Russian).
 13. Kravchenko S.A. Problema novykh uiazvimostei rossiiskogo obshchestva [Problem of New Vulnerabilities of the Russian Society]. In Vestnik MGIMO-Universiteta, 2013, no. 4 (31), pp. 282-290. (In Russian).
 14. Krasnov Iu.K. Gosudarstvennoe pravo Rossii [State Law of Russia]. Iurist' [Lawyer], 2002. 733 p. (In Russian).
 15. Kupriashin G.L. Modernizatsiia gosudarstvennogo upravleniia: instituty i interesy [Modernization of Public Administration: Institutes and Interests]. Moscow, MGU [Moscow State University] Publ., 2012. 312 p. (In Russian).
 16. Kupriashin G.L., Solov'ev A.I. Teoriia i mekhanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniia [Theory and mechanisms of modern state management: study guide]. Moscow, MGU Publ., 2013. 642 p. (In Russian).
 17. Medvedev D.A. Vystuplenie na zasedanii Mirovogo politicheskogo foruma 8 sentiabria 2011 goda v Iaroslavle [Speech at the World Political Forum Meeting on September 8, 2011 in Yaroslavl]. Available at: kremlin.ru/news/12612. (In Russian).
 18. Obolonskii A.V. Krizis biurokraticheskogo gosudarstva. Reformy gosudarstvennoi sluzhby: mezhdunarodnyi opyt i rossiiskie realii [Crisis of the Bureaucratic State. Reforms of Public Service: International Experience and Russian Realities]. Liberal'naia Missiia [Liberal Mission], 2011. 448 p. (In Russian).
 19. Obolonskii A.V. Na puti k novoi modeli biurokratii [On the way to the new model of bureaucracy]. Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [State and municipal management issues], 2012, no. 1, pp. 67-77. (In Russian).
 20. Ohotskii E.V. Teoriia i sovremennye mekhanizmy gosudarstvennogo upravleniia: uchebno-metodicheskii kompleks [Theory and modern mechanisms of state management: teaching materials]. Moscow, IuRAIT Publ., 2013. 701 p. (In Russian).
 21. Pichas R. Zakonodatel'stvo o gossluzhbe i novyi kadrovyy menedzhment. Reformy gosupravleniia nakanune tret'ego tysiacheletia [Legislation on Public Service and New Staff Management]. Referativnyi biulleten' RAGS [Russian Academy of Public Administration's Abstract Bulletin], 1999, no. 6. 176 p. (In Russian).
 22. Putin V.V. Poslanie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii Federal'nomu Sobraniuu Rossiiskoi Federatsii 8 iul'ia 2000 goda [Message of the President of the Russian Federation to Federal Assembly of the Russian Federation on July 8, 2000]. Available at: www.oblduma.kurgan.ru. (In Russian).
 23. Putin V.V. Rossiia sosredotachivaetsia. [Russia is focusing]. Orientiry: sb. statei [Guidelines: collection of articles]. Moscow, OLMA Media Grupp Publ., 2012. 128 p. (In Russian)
 24. Smorgunov L.V. Setevoi podkhod v politike i upravlenii [Network approach in Policy and Management]. In Polis - Policy, 2001, no. 3, pp.103-112. (In Russian)
 25. Shakhrai S.M. O Konstitutsii: osnovnoi zakon kak instrument pravovykh i sotsial'no-politicheskikh preobrazovaniia [About Constitution: basic law as instrument of legal and politico-social transformations] / S.M. Shakhrai. Moscow, OLMA Media Grupp Publ., 2013. 919 p. (In Russian).
 26. Aucoin P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. In Governance, 1990. Vol. 3. Pp. 115-137.
 27. Brian R. Fry, Jos C.N. Raadshelders. Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo. 2nd ed. CQPress. Washington, 2008. 370 p.
 28. Grozier M. Recursive Governance: Contemporary Political Communication and Public Policy// Political Communication, 2007, no. 24, p.1.
 29. Hood C.A. Public Management for All Seasons? In Public Administration, 1991, no. 69(1), pp.3-19.
 30. Osbam D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y., 1992. 432 p.

About the author

Evgenii V. Ohotskii – PhD in Sociology (Doctor nauk), professor, head of state governance and law department of MGIMO International Institute of Administration, Class 3 Advisor of the diplomatic service of the Russian Federation. E-mail: vestnik@mgimo.ru