

*Орлов И.Б., д.и.н., проф. кафедры политического поведения
Национального исследовательского университета – Высшая школа
экономики*

Современные теоретические и методологические доктрины (модели) государственной политики и управления¹

«Платон пытался представить тоталитарное правление класса как «справедливое», в то время как большинство людей подразумевало под «справедливостью» нечто прямо противоположное» (Карл Поппер)

С древних времен мыслители стремились выработать теоретические основы эффективных методов государственного управления. Ведь от способности органов государственной власти проводить политику, соответствующую сформулированным требованиям, зависит будущее нации. При этом представления о сущности государственной политики и управления во многом зависели и продолжают зависеть от понимания сути собственно понятий «государство» и «политика».

Заметим, что в Древней Греции под политикой понималось именно **искусство управления государством**. Поэтому особенное внимание уделялось качествам, необходимым для личности правителя, который должен быть всесторонне развитым и философски ориентированным человеком. Основы теоретического изучения политики были заложены *Сократом*, для которого основой полисной жизни выступал закон. Аналогично у *Платона* в его знаменитых диалогах гибель государства напрямую связывалась с отсутствием силы закона. Несмотря на признание связи формы государственного строя с «властью закона», у *Аристотеля* теория политики больше связана с этическими категориями свободы и равенства. Соединял принцип «законосообразности» с призывами к свободе и справедливости и *Цицерон*.

¹ *Опубликовано: Орлов И.Б. Современные теоретические и методологические доктрины (модели) государственной политики и управления // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2013. № 4. С. 95-104.*

Н. Макиавелли в своем «Государе» отделил политику от сферы этики в пользу интересов и настроений социальных групп. Но до XIX ст. не было жесткого разделения сфер политики и управления, когда первая стала рассматриваться как открытая сфера, а вторая позиционировалась как удел профессионалов.²

Постепенно такая позиция завоевала господствующее положение в теории государственного управления. Так, *В. Вильсон* в своей работе «Изучение администрации» (1887 г.) обосновал необходимость использования в государственном управлении методов менеджмента в бизнесе. По его мнению, управленцы не должны заниматься политикой, а должны лишь претворять в жизнь курс, выработанный политическими лидерами. На рубеже XIX–XX вв. *К. Мангейм* выделил два вида общественной деятельности человека: бюрократическую (регулирование общественной системы в соответствии с существующими нормативами) и политическую (изменение нормативов). В свою очередь, *М. Вебер*, расширительно понимавший политику, охватывающую «все виды деятельности по самостоятельному руководству», одновременно говорил о политике в узком смысле, как отношениях между социальными группами по поводу власти. Для него исполнители должны быть профессионалами, хорошо знакомыми с регулируемыми документами, и обладать специфическим корпоративным духом, гарантирующим их неподкупность.³ В XX ст. благодаря работам *Г. Моски*, *В. Парето*, *Р. Михельса* утвердился концепт элитарности политического управления. Даже в рамках теории «технократии» (*Дж. Бернхем*, *О. Тоффлер*), скорее, видны попытки доказать

² Примечательно, что в английском языке закрепились термины «policy» (принятие управленческих решений) и «politics» (сфера взаимодействий политических акторов по поводу власти). При таком подходе институциональное измерение первой категории связано с исполнительной властной вертикалью, а второй – с органами законодательной власти. Тогда как в отечественной традиции понятие «политика» неразделимо.

³ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Наука. Интернет. Россия URL: http://www.nir.ru/socio/articles/weber_politika.htm (дата обращения 07.04.2013).

совместимость идеи «народоправства» с фактической элитарностью политических систем западных демократий.

Сегодня государственное управление **в широком смысле** часто рассматривается как реализация государственной власти во всех формах. Чаще всего оно трактуется как целенаправленное «практическое, организующее и регулирующее воздействие государства» (через систему органов и должностных лиц) на «общественные процессы, отношения и деятельность людей».⁴ Или понимается как «деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях выполнения его организационно-регулирующих и служебных функций как в обществе в целом, так и в отдельных его частях».⁵

В узком значении термин «государственное управление» характеризует собственно управленческую деятельность исполнительной власти. Оно определяется как «деятельность исполнительно-распорядительного органа по воздействию на объект управления для его перевода в состояние, необходимое для достижения цели соответствующего территориального образования, посредством принятия правовых актов, организации и контроля исполнения этих актов и актов органов законодательной (представительной) власти».⁶ Существует и определение государственного управления как «системы принятия политических и административных решений, которые проводятся в жизнь с помощью административно-государственного аппарата».⁷ Как мы видим, в последнем

⁴ Атаманчук Г.В., Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е доп. М.: Омега-Л, 2004. С. 38; Глазунова Н.И. Система государственного управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 13.

⁵ Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации. М.: «Статут», 2000. С. 64.

⁶ Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов на-Дону: Ростиздат, 2001. С. 22

⁷ Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник. М.: Гардарики, 2005. С. 73.

случае политическое и административное управление не противопоставляются друг другу.

Новая управленческая парадигма с конца 1960-х гг. развивалась в трех основных направлениях: в рамках теории планирования, в контексте анализа феномена политического развития и в связи с научным интересом к реализации различных политических курсов. В частности, анализ ошибок при планировании и реализации политического курса сместил исследовательский фокус с субъектов политического руководства и управления в сторону структур и поведенческих характеристик объектов политического управления. Следующим шагом стал учет взаимосвязи управления и особенностей целевых групп, на которые направлено политическое воздействие. Однонаправленное понимание политики с иерархичным принципом управления было дополнено избирательным согласием целевых групп с проводимым политическим курсом. Затем, во многом под влиянием идей менеджериализма (перенесения в государственный сектор выработанных корпорациями методов управления), были разрушены представления о государстве как основном центре управления и контроля над обществом. На смену государству-администратору пришло государство - экономически эффективный менеджер.⁸ В свою очередь, введение в организацию и деятельность государства рыночных механизмов и институтов породило сервисный подход, презентующий государственное управление как оказание услуг гражданам.⁹

В рамках данной статьи мы ограничимся обзором и анализом тех доктрин государственного управления, которые отражают общий вектор их

⁸ Подробнее см.: Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции Governance // Полис. 2003. № 4. С. 50-58.

⁹ См.: Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. 2007. № 4. С. 24-48.

трансформации в сторону «упразднения» государства в том виде, в котором мы его привыкли воспринимать. Данные теории «мягкого» государства представляют собой вызов самому принципу национальной государственности. В этой есть своя логика, которая заключается в надстраивании над не имеющей границ виртуальной экономикой институтов виртуальной политики.

В последние десятилетия, особенно на волне масштабных и комплексных реформ 1980-1990-х гг. в нескольких десятках стран, ключевым стал вопрос эффективности государственного управления. Если раньше сфера государственного управления рассматривалась как иерархичная система выработки и реализации политического курса, то сегодня существенным элементом стал процесс взаимодействия государства и современного общества. Это, в свою очередь, привело к «открытию» неиерархичных форм управления.¹⁰ Данная модель, признающая, что ни одна государственная структура в одиночку не способна сформулировать эффективное и легитимное решение, сегодня изучается на разных уровнях: национальном,¹¹ региональном¹² и международном.¹³ Государство стало пониматься всего лишь как один из участников государственного управления. Утрачивающее прежнюю жесткость, детализацию и регламентацию, государственное управление основывается на горизонтальных связях между правительственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом. Если администрирование источником политических решений представляет исключительно политическое

¹⁰ См.: Crozier M. Recursive Governance: Contemporary Political Communication and Public Policy // Political Communication. 2007. № 24:1. P. 1-18.

¹¹ См.: Rhodes R.A.W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press. 1997; Kooiman J. Governing as Governance. London: SAGE Publications, 2007.

¹² Bulmer S. The governance of the European Union: a New Institutional approach // Journal of Public Policy. 1994. № 13. P. 351-380.

¹³ Rosenau J.N., Czempiel E-O. Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

руководство, а рыночная модель делает акцент всех участников на максимизацию выгоды, то «социальная» модель предполагает механизм выработки социально значимых решений посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами. Ведь решение социальных проблем требует более широкого набора инструментов и партнеров, нежели традиционная иерархическая система государственного управления.

Разнообразие подходов к сути государственного управления во многом определяется многообразием его определений. Одни исследователи рассматривают госуправление как систему правил на всех уровнях человеческой деятельности, в которой преследование целей через осуществление контроля имеет транснациональные последствия.¹⁴ Другие понимают под ним процесс, посредством которого конфликтующие и разнообразные интересы могут быть согласованы, а взаимодействие по поводу решения проблем принимает характер кооперативности.¹⁵ Также государственное управление понимается как самоорганизующиеся сети, характеризующиеся взаимозависимостью, обменом ресурсами, определенными правилами и значительной независимостью от государства.¹⁶ Госуправление презентуется и как процесс сознательного управления государственными структурами с целью повышения легитимности в публичной сфере.¹⁷ Системный подход к определению государственного управления рассматривает его как процесс «регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между

¹⁴ Rosenau J.N. Governance in the Twenty-First Century // Global Governance. 1995. № 1. P. 13-43.

¹⁵ Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood, New York: Oxford University Press, 1995.

¹⁶ Rhodes R.A.W. The Hollowing Out of the State' // Political Quarterly. 1994. № 65. P. 38-51; Rhodes R.A.W. Understanding Governance. Buckingham: Open University Press, 1997.

¹⁷ Kooiman J. Social-Political Governance // Public Management Review. 1999. № 1:1. P. 67-92.

основными территориальными уровнями и ветвями власти».¹⁸ Закрепилось и понятие государственного управления как целенаправленного воздействия на сложную систему: «Управление есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающих их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности».¹⁹

В современной западной литературе выделяются шесть основных групп моделей госуправления:

- 1) с минимальным участием государства;
- 2) корпоративное управление;
- 3) новый государственный менеджмент;
- 4) предложенная Всемирным Банком концепция «Good Governance»;²⁰
- 5) социально-кибернетическое (или виртуальное) управление;
- б) государственное управление как система сетей правительственных и неправительственных организаций.²¹

Из перечисленных концепций заслуживают внимания последние четыре. Так, в основе **концепции нового государственного менеджмента** лежит заимствованная из рыночной экономики модель «принципал – агент». В соответствии с этой концепцией, государство выступает в роли «агента», нацеленного на удовлетворение запросов со стороны заказчика

¹⁸ Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. СПб.: Питер, 2003. С. 13.

¹⁹ Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Эксмо, 2008. С. 15.

²⁰ В русском языке пока не утвердилось единого перевода этого словосочетания. Нередко используется прямой перевод - «хорошее управление». Но в контексте данного доклада представляется презентативным в качестве русскоязычного эквивалента использовать выражение «эффективное государственное управление».

²¹ Kooiman J. Social-Political Governance // Public Management Review. 1999. № 1:1. P. 67-92.

(«принципала»), каковым являются граждане. Основная задача такого государства состоит в скорейшем выполнении заказа с получением наилучшего результата при фиксированных издержках (либо минимизации издержек при фиксированном качестве результата). Данная концепция предполагает повышенное внимание к вопросу оценки и мониторинга эффективности деятельности органов государственной власти.²²

Общие принципы нового государственного менеджмента включают: развитие конкуренции между поставщиками услуг населению; расширение прав граждан путем передачи им контроля над деятельностью правительственных учреждений; оценивание работы органов управления не по затратам, а по результатам; общую ориентацию на цели, а не законы и правила; предоставление выбора потребителям услуг органов управления; ориентацию на предупреждение, а не решение возникших проблем; окупаемость деятельности; децентрализацию управления, создание духа сотрудничества и взаимопомощи; предпочтение рыночных (а не бюрократических) механизмов; сосредоточение, преимущественно, не на оказании услуг, а на стимулировании решения возникающих общественных проблем.²³

Но сегодня данная концепция утрачивает популярность из-за гипертрофированного рыночного подхода. Ее противники, в частности, указывают, что органы государственной власти должны быть нацелены на достижение не только экономической эффективности, но и общественной справедливости.

Альтернативной концепцией государственного управления является **сетевой подход**, в рамках которого внимание акцентируется на активной и

²² См.: Barzelay M. The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. Los Angeles, London: University of California Press, 2004.

²³ Подробнее см.: Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства. М.: Прогресс, 2001.

сознательной деятельности участников политического и управленческого процесса. В рамках концепции политических сетей государственная власть наделяется свойствами, не характерными ни политикам, ни государственным служащим. Такая схема дает теоретические основания для оправдания неэффективности государственного управления. В то же время ни рынок, ни традиционная иерархическая модель государства не исключают активности и действенности участников политического и управленческого процесса. Отсюда возникает вопрос о том, какие новые особенности государственного управления на самом деле предлагаются концепцией политических сетей?²⁴

Прежде всего, указанная концепция рассматривает государство лишь как один из акторов управленческого процесса. То есть институты государства описываются как элементы сложной системы взаимодействий и взаимоотношений с другими участниками управленческого процесса. Следовательно, государство не мыслится как независимое целое. Наконец, речь идет не столько об управлении со стороны органов государственной власти, сколько о руководстве. Возникло даже понятие «управление без правительства».²⁵

Концепция политических сетей допускает наличие различных типов сетей, возникающих в процессе функционирования политического сообщества. Наиболее операциональной представляется типология, основанная на трех критериях: числе элементов сети, степени внутренней интеграции и характере распределения ресурсов между элементами.²⁶ К примеру, политические сообщества порождают сети со стабильными взаимоотношениями участников, устойчивым и ограниченным по

²⁴ Сморгун Л.В. Государственная политика и управление. Ч. 1. М.: РОССПЭН, 2006. С. 238–239.

²⁵ Подробнее см.: Макарин А.В., Стребков А.И. Теория и история политических институтов. СПб, 2008.

²⁶ Marsh D., Rhodes R. A. W. Policy networks in British government. Oxford; New York: Clarendon Press, 1992. P. 13–15.

численности членством, и совместной ответственностью участников за выполнение своих функций. А для производственных сетей характерно преобладание экономических интересов, динамичное членство и ограниченная взаимозависимость участников. Изолированные от других сетей профессиональные сети отражают интересы отдельной профессиональной группы. Тогда как межправительственные сети, объединяющие представительства местных властей, характеризуются горизонтальной структурой и способностью взаимодействовать с другими сетями. И, наконец, проблемные сети, несмотря на их многоэлементность и размытость, обычно достаточно стабильны.²⁷ Политическая сеть как форма управления представляет собой «комплекс неиерархических взаимосвязей разнородных коллективных акторов», которые преследуют общую цель, «обмениваясь для этого ресурсами». Причем все это не исключает наличие в сети отношений по поводу власти.²⁸

Несмотря на рост популярности этой концепции, вопрос о сравнительной эффективности политических сетей как формы организации управленческого процесса на государственном уровне остается нерешенным. Так как сеть является во многом неформальной структурой, функционирующей без определенной регламентации, это создает риски для возможности осуществления стабильной государственной политики.

Концепция эффективного государственного управления сочетает в себе два базовых элемента: демократичность практики принятия и реализации управленческих решений и эффективность (достижение результата при минимизации затрат).²⁹ В рамках модели «Good Governance»

²⁷ Сморгун Л.В. Государственная политика и управление. Ч. 1. М.: РОССПЭН, 2006. С. 241–242.

²⁸ Громогласова Е.С. Теория и практика политического управления в Европейском Союзе. М., 2009. С. 25.

²⁹ См.: Саханова А.Н. Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ // Менеджмент в России и за рубежом. 2004. № 1. URL: <http://www.mevriz.ru/articles/2004/1/1141.html> (дата обращения 15.04.2013).

ключевыми характеристиками государственного управления выступают: гражданское участие, верховенство закона, транспарентность, оперативность реагирования, справедливость, эффективность, подотчетность и стратегическая перспектива.³⁰ Примером государства, в котором на официальном уровне признана модель «Good Governance», является Япония. Однако, очевидно, что эта модель может дать результаты только в государствах с развитой культурой политического участия.

Сегодня все большее число сторонников находит **концепция виртуального государства**, опирающаяся на различные теории информационного общества.³¹ Наиболее постмодернистская теория информационного общества основой экономики провозглашает культурные практики – производство символов и смыслов, основным каналом передачи которых от одного пользователя к другому выступает Интернет.

Акцент в концепции виртуального государства (электронного правительства) делается на создании для пользователей интерфейса получения информации и услуг от органов государственной власти. Механизмом связи между гражданином и служит электронная почта. Но утверждение такой модели государственного управления требует высокого уровня информационной оснащенности страны и информационной культуры населения.

Впрочем, данная доктрина не является самостоятельной и, скорее, представляет собой составную часть **концепции открытого государства**,

³⁰ Подробнее см.: Сморгунов Л.В. Электронное правительство в контексте современных административных реформ на Западе // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции. СПб., 3-6 ноября 2003 г. СПб.: Изд-во Филологического ф-та СПбГУ, 2003. С. 133-135; Устинович Е.С., Новикова Т.П., Современные теории государственного управления: основные концепции и их характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9.

³¹ Информационное общество трактуется или как общество постиндустриальное (в котором основным сектором экономики становится производство информации и знаний), общество постмассового потребления (экономика переориентируется на обеспечение индивидуального спроса) или этап в развитии экономики, характеризующийся переходом основных активов из реального сектора в виртуальный.

появлению которой предшествовала теория политических сетей. Открытое государство – это доктрина государственного управления, поддерживающая право граждан на доступ к документам и действиям государства с целью возможности эффективного общественного контроля над государственным регулированием как основы для развития диалога между обществом и властью. 20 сентября 2011 г. по инициативе 8 стран (США, Бразилии, Великобритании, Мексики, Филиппин, Норвегии, Индонезии и Южной Африки) было объявлено о создании новой международной инициативы – «Партнерстве открытых государств». Цель партнерства – объединение усилий для совместного повышения прозрачности государственного управления, подотчетности государственных органов власти и вовлечения граждан в процесс принятия решений.³²

Открытое государство предусматривает:

- инфраструктуру открытых данных, охватывающую все ветви власти;
- свободный доступ к информации, открытый диалог между государством и гражданами;
- утвержденные стандарты и нормативные документы, устанавливающие порядок раскрытия информации;
- внедрение краудсорсинга (решения общественно значимых задач силами добровольцев, координирующих свою деятельность с помощью информационных технологий) и краудфандинга (народного финансирования).³³

В рамках исследования и экспертизы проектов в области открытого государства экспертами неправительственного партнерства

³² Краткий гид по Open Government Partnership // Гражданские инициативы России для открытого правительства URL: <http://www.ogp-russia.ru/?p=59> (дата обращения 03.05.2013).

³³ Открытое государство // Полит.ру URL: <http://polit.ru/article/2012/02/22/open/> (дата обращения 29.04.2013).

«Информационная культура» были выделены следующие направления: открытые данные - технологии и практическое применение; открытое правительство; открытый бюджет; журналистика данных; парламентский мониторинг; народная экспертиза / краудсорсинг; информационная культура общества.³⁴ Проект «Публичные доходы» представляет собой базу публичных деклараций чиновников и депутатов РФ.³⁵ А в проекте «Гослюди» агрегированы записи из блогов экспертов, представителей федеральной и региональной власти, и отдельных госструктур. Доступны рейтинги «говорливости» чиновников в блогах, рейтинги читаемости и пр.³⁶

На рубеже XX-XXI вв. голландский исследователь Я. Кооиман сформулировал основные принципы **интерактивного подхода** к государственному управлению. Он определяет государственное управление как всю полноту государственных и общественных взаимодействий не только по поводу решения различных социальных проблем, но и создания социальных возможностей.³⁷ Важнейшим элементом подхода является понятие интеракций,³⁸ понимаемых как специфическая форма действия, осуществляемая различными акторами в целях разрешения определенных проблем, а также выстраивания новых направлений развития. Также важную роль играют институты, которые предлагают структуру, порядок и возможность предсказать поведение акторов, которые, в свою очередь, знают, чего ожидается от них и что ожидать от других. То же самое относится и к принципам, без которых невозможно существование каких-

³⁴ См.: Информационная культура URL: <http://infoculture.ru/ru/> (дата обращения 02.05.2013).

³⁵ См.: Публичные доходы URL: <http://www.publicprofit.ru/> (дата обращения 25.04.2013).

³⁶ См.: Гослюди URL: <http://www.goslyudi.ru/> (дата обращения 25.04.2013).

³⁷ Kooyman J. Social-Political Governance // Public Management Review. 1999. № 1:1. P. 67-92.

³⁸ На структурном уровне интеракции имеет три вида управления. Оперативный вид представляет собой ежедневную управленческую деятельность по решению различного рода проблем. Операционный вид делает акцент на институты, с помощью которых решаются проблемы и создаются различные возможности. Проектный вид управления представляет собой собственно вопросы государственного управления. На интенциональном уровне интерактивное государственное управление состоит из трех элементов: образов, инструментов и действий.

либо интеракций, так как они основываются на определенных мировоззренческих категориях и нравственных ценностях.

В концепции интерактивного управления подчеркивается, что ни государство само по себе, ни общество в отрыве от государства не способны создать действенный механизм для решения социальных проблем. Разделение обязанностей между правительственными и неправительственными учреждениями – вопрос открытых переговоров. То есть концепция делает акцент на раскрытии потенциала взаимодействия, поисках процедур, технологий и практик, способных этот потенциал реализовать.

Именно определение государственного управления как системы коммуникаций придает ему форму интерактивной политики.³⁹ В результате государственная власть на всех уровнях размывается через множество акторов, отношения между которыми постоянно меняются. Но речь идет не о девальвации роли государства, а, скорее, о его меняющейся роли, где правительство и органы власти предстают в качестве активных участников и партнеров различных политических и социальных процессов. Концепция интерактивного управления предполагает тип власти, который не только реализует политические решения и занимается регулированием, но также взаимодействует с внешней средой в диалоговом режиме. То есть в данной модели государственное управление тесно смыкается со сферой политики.

Значительным научно-исследовательским потенциалом обладают **коммуникативные концепции власти**, анализирующие имидж власти как специфический способ социальной коммуникации и государственного управления.⁴⁰ В контексте изучения нематериальных ресурсов управления

³⁹ См.: Bang H.P. Governance as social and political communication. Manchester: Manchester University Press, 2003.

⁴⁰ См.: Арндт Х. Vita Activa, или о деятельной жизни. СПб., 2000; Бурдые П. Политическое представление // Социология социального пространства. М., 2005. С. 179-219; Бурдые П. Социология политики. М., 1993; Луман Н. Власть. М., 2001. и др.

обществом обращает на себя внимание концепция «кооперирующей власти» американских политологов П. Бахраха и М. Бараца, ориентирующаяся на создание иллюзии совместных действий управляющих и управляемых и представления мнения «социально-значимого большинства» в виде непротиворечивого социально-политического проекта.⁴¹ Эта же концепция нашла отражение в идее «мягкой власти» Дж. Ная, под которой подразумевается нематериальный ресурс, увеличивающий способность влияния властных институтов во всемирном, региональном и локальном масштабе.⁴²

На Западе еще в 1940-1950-е гг. в работах американских социологов Дж. Ландберга, К. Шрега, О. Ларсена и Ф. Хантера появились первые научные исследования репутации политических лидеров и технологий ее формирования.⁴³ Важную роль в складывании **модели госуправления через управление репутацией** сыграли работы Американского института репутации.⁴⁴ Репутация строится на основе оценки целей, которые ставит перед собой политический лидер, и его реальных способностей реализовать указанные цели. Уровень выполнимости целей может быть оценен путем сравнения возможностей и имеющихся прав политика. Именно репутация определяет возможность сотрудничества (взаимодействия) профессиональных групп с политическим актором. А управление репутацией представляет собой управление информацией, влияющей на формирование

⁴¹ Bachrach P., Baratz M.S. Two Faces of Power // The American Political Science Review. 1962. Vol. 56, Issue 4. P. 947-952; Bachrach P., Baratz M.S. Power and Poverty: Theory and Practice. N.Y.; L.; Toronto, 1970.

⁴² См.: Най Дж. Гибкая сила. Как добиться успеха в мировой политике. М., 2006.

⁴³ См.: Ландберг Г., Шрег К., Ларсен О. Стратификация: распределение ответственности и возможностей // Социс. 1992. № 3; Hunter F. Community Power Structure. A Study of Decision-makers. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.

⁴⁴ См.: Fombrun Charles J., Nielsen Kasper Alf, Trad Nicolas G. Saving Face for Corporate Value // Communication Director. 2008. № 1; Fombrun Charles. The Reputational Landscape // Corporate Reputation Review. 1997. Vol. 1. P. 5-13; Heugens Pursey P. M. A. R., van Riel Cees B. M., van den Bosch Frans A. J. Reputation Management Capabilities as Decision Rules // Journal of Management Studies. 2004. December; Eccles Robert G., Grant Robert M. and van Riel Cees B. M. Reputation and Transparency: Lessons from a Painful Period in Public Disclosure // Long Range Planning. 2006. Vol. 39. P. 353-359.

образа власти вообще (или отдельных групп и лиц) в сознании заинтересованных сторон.⁴⁵ При таком подходе политика и государственное управление тесно смыкаются.

Все вышесказанное позволяет выделить главные особенности современного понимания государственного управления:

- отход от принципов иерархичного управления;
- стирание границ между государством и гражданским обществом, национальным и интернациональным уровнями управления;
- инкорпорация в процесс государственного управления политических сетей;
- внедрение «дистанционного» государственного управления;
- создание партнерских связей с негосударственными акторами;
- открытие более широкого доступа (в том числе, институционального) обществу к процессу принятия решений.

На современном этапе упор делается на соответствие государственной политики и управления некоторым критериям качества: инновационности, эффективности и результативности, оперативности и комплексности, и, самое главное, доверию населения к власти. Однако это только верхушка айсберга, в основание которого положена идея трансформации государства вплоть до потери им своих сущностных черт. Открытым остается вопрос о том, что придет на смену национальному государству (региональные политические объединения, всемирное правительство или нечто иное) и, самое главное, каким образом будут перераспределены функции государственного управления между этими «этажами»? Неясно и то, получит

⁴⁵ Дзялошинский И. М. Коммуникативная природа имиджа, репутации, бренда // PR-Линия. 2008. № 2. С. 6-8.

ли дальнейшее развитие наметившаяся в теоретических исследованиях последних лет линия на восстановление (понятно, что на новых основаниях) единства политики и государственного управления.