

УДК 321.01

Н.А. Антанович*канд. полит. наук, доц., доц. каф. политологии
Белорусского государственного университета***ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К АНАЛИЗУ ГОСУДАРСТВЕННОГО И ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

В статье поставлена цель классифицировать подходы и теории анализа государственного и политического управления, раскрыть их ключевые характеристики. В качестве основополагающих подходов выделены институциональный; системно-функциональный (его разновидность – процессуальный); коммуникативный (его разновидность – сетевой), неоинституциональный. Институциональный подход исследует формальное измерение сути политики и включает в себя теории бюрократии, организации и рационального выбора. Системно-функциональный подход концентрируется на проблематике процессов и результатов государственного управления и использует элитистскую, плюралистическую, партисипаторную и корпоративистскую теории. Теории «хорошего управления» и политических сетей возникли под влиянием коммуникативного подхода, хотя на них значительное влияние оказал неоинституционализм. Неоинституционализм позволяет исследовать взаимосвязь экономических и политических институтов и причины их неэффективности. Неоинституционализм сформировал терминологический аппарат для изучения политико-административных и экономических процессов: ограниченная рациональность, политический рынок, социальный контракт, «оппортунистическое поведение», «институциональные ловушки», транзакционные издержки, «рентоориентированное поведение». Одной из новейших тенденций является изучение инклюзивной/эксклюзивной и дистрибутивной природы институтов. Подходы к анализу государственного и политического управления рассмотрены в связи с различными типами государства, а также с традиционно-прямолинейной, коллегиальной, сетевой управленческими моделями.

Введение

Разработка теории и методов изучения государственного и политического управления – одно из ключевых направлений политического анализа. Данное исследовательское направление является междисциплинарным, а публикации отличаются систематическим количественным ростом и качественным многообразием. Так, в монографии по теории государственного управления, изданной в 2012 г. [1], выделяются в качестве основополагающих теории бюрократии, институционализма, рационального выбора, государственного менеджмента, принятия решений, хорошего управления, а также постмодернистская теория.

Существенный вклад в изучение проблем государственного и политического управления внесли такие ученые, как О.В. Гаман-Голутвина, В.В. Герменчук, Р.В. Евстифеев, Т.А. Кулакова, Г.Л. Купряшин, В.А. Мау, А.В. Павроз, Л.В.Сморгунов, А.И. Соловьев, Н. Хенри.

Цель статьи – классифицировать подходы и теории анализа государственного и политического управления, раскрыть их ключевые характеристики.

Многочисленные теории, объясняющие суть государственного управления, можно сгруппировать на основе таких исследовательских подходов, как институциональный (или директивный, кратологический); системно-функциональный (его разновидность – процессуальный); коммуникативный (его разновидность – сетевой); неоинституциональный.

Институциональный подход позволяет изучить формальное измерение сути политики (т.е. политический порядок, организацию институтов и норм). Теория бюрократии, теории организации и рационального выбора связаны с институциональным подходом. Теории бюрократии (в классическом, веберовском варианте) и рационально-

го выбора создали основу исследования взаимоотношений государственных служащих и политиков как выборных должностных лиц, а также акторов, вовлеченных в публичную сферу. Они позволили изучить механизмы контроля и критерии оценки эффективности деятельности госслужащих. *Теория организации* дает возможность выявить воздействие структуры государственных институтов на выработку политического курса и управленческих решений, соотношение централизации и децентрализации, координацию действий различных уровней управленческой иерархии. Под влиянием работ М. Вебера, В. Вильсона, а также А. Вивьена, А. Шардона в науке государственного управления долгое время господствовали идеи разделения политики и администрирования. Г. Саймон, Д. Уалдо, Дж. Свара подвергли критике дихотомическую концепцию управления, указывая на «смягченный дуализм», поскольку содержание государственного администрирования определяется политическим курсом [2, с. 393].

С нашей точки зрения, теория бюрократии и теория организации и рационального выбора позволяют анализировать роль государственной службы в управленческих процессах. Однако проблематика функционирования государственной службы не исчерпывает спектра вопросов в изучении государственного и тем более политического управления. **Системно-функциональный подход** направлен на изучение администрирования как части политического процесса (используется модель политико-административной системы); государственное управление рассматривается как процесс принятия решений и их политической легитимации. Основы этого подхода заложены в трудах Д. Истона, Г. Алмонда, Э. Шилза, Д. Аптера, Д. Лернера, Г. Лассуэлла. При таком подходе политический анализ концентрируется на проблематике процессов и результатов государственного управления. Как показал Н. Хенри, *процессуальный* (public policy-making) вид политического анализа исследует механизмы выработки, реализации и контроля политических решений¹, а *результатирующий* сконцентрирован на оценке результатов и последствий управленческих действий [3, р. 347].

Государственное управление как процесс, связанный с представительством интересов, по мнению Н. Хенри, описывают *элитистская, партисипаторная, плюралистическая и корпоративистская* теории [3]. Согласно *теории элит*, публичная политика определяется ценностями правящих элит. *Партисипаторная* теория постулирует необходимость децентрализации управления, расширения полномочий региональных и местных властей, развития самоуправления. Логическим продолжением этой концепции являются теории «хорошего управления» («good governance») и «сетевого управления», о которых речь пойдет ниже. *Теория плюрализма* выявила влияние групп интересов на выработку политического курса, главным образом, на законотворческий процесс. Часто роль групп интересов описывается как функционально позитивная, а их деструктивная роль в борьбе за перераспределение общественного дохода недооценивается. Возможна ситуация, когда властные институты «захватываются» группами интереса. *Корпоративистская* концепция отражает формирование политического курса через взаимодействие институтов исполнительной власти, профсоюзных и предпринимательских организаций. В корпоративистской модели государства возникает система «неконкурентного представительства ограниченным числом групп интересов», а властные институты стремятся «координировать взаимодействие таких вертикально интегрированных групп корпоративного представительства» [4, с. 51].

Инструментальное значение **коммуникативного подхода** состоит в следующем: государственное и политическое управление рассматриваются в связи с переводом информации из неформальных в формальные каналы коммуникации (идеи К. Дойча), под-

¹ Основопологающими в теории принятия политических решений являются концепции рационализма (И. Дрор, Г. Саймон), инкрементализма (Ч. Линдблом) и стратегического планирования (А. Чандлер).

черкивается значимость консенсусного, несилового принятия решений (идея «делиберативной демократии» Ю. Хабермаса). Коммуникативная политика рассматривается как инструмент политического управления (концепция политического менеджмента как несилового управленческого воздействия для легитимации власти). Теории «*хорошего управления*» и *политических сетей* возникли благодаря коммуникативному подходу, хотя на них значительное влияние оказал неoinституционализм.

Новейшие исследования государственного управления опираются на **неoinституциональный подход**, возникший в 1980-е гг. (основные теоретики: Д. Норт, Р. Коуз, Б. Вайнгаст, Дж. Мейер, У. Пауэлл², П. Димаджио). Неoinституционализм впитал идеи традиционного институционализма, системно-функционального подхода, теории общественного выбора (Дж. Бьюкенен). Неoinституционализм позволяет исследовать эволюцию экономических и политических институтов, их взаимосвязь, причины неэффективности. Неoinституционалисты используют ряд понятий: институт (тракуемый как совокупность правил и норм поведения), формальные и неформальные ограничения для социального действия, ограниченная рациональность, политический рынок, социальный контракт, «оппортунистическое поведение», «институциональные ловушки», транзакционные издержки, «политическая рента», рентоориентированное поведение. Субъекты экономического и политического рынков, преследуя свои цели, действуют в рамках институциональных ограничений. Чем менее конкурента среда, в которой действует правящая политическая элита, тем больше вероятность рентоориентированного поведения³.

«Неoinституционалисты выступают против “атомистического взгляда” на социум, свойственного бихевиоралистам», – отмечал С. Белл, а неoinституционализм имеет «широкий круг применения в политическом анализе и публичной политике, он может быть использован в изучении “способностей государства” и при анализе политических сетей» [6, р. 371]. Для изучения современных государств используются понятия «*государственная состоятельность*» (policy capacity of government), «*государственная слабость*» (state fragility), «*несостоявшиеся государства*» (failed state). Государственная состоятельность проявляется в способности государства выполнять свои функции с учетом интересов граждан как политического сообщества.

Неoinституционализм в политической науке развивали Дж. Марч, Дж. Олсен, П. Холл, а также российские политологи Р.В. Евстифеев, Л.Г. Купряшин⁴, А.И. Линецкий, А.В. Павроз, С.В. Патрушев, З.М. Шокарова, белорусские авторы В.В. Герменчук, А.В. Стром. Литовские политологи А. Янкаускас и С. Гудинскас применили неoinституционализм в транзитологии и выявили, что «“государственная слабость”, “захват государства”, “несостоявшееся государство” все чаще признаются в качестве причины, почему “бесформенный плюрализм” или “нелиберальная демократия” превалируют во многих странах мира» [9].

² Приведем цитату У. Пауэлла «Наиболее впечатляющая черта институтов заключается в их способности превращать феномены, которые на определенном этапе могли быть довольно спорными, в нечто естественное. На фундаментальном уровне мы имеем дело с проявлением власти – навязыванием определенного способа мышления другим людям таким образом, что оно становится нормой» [5, с. 12].

³ «Рентоориентированное поведение» возникает при получении преимуществ избранными группировками. Как отмечала А. Крюгер, «конкуренция за присвоение ренты возникает из-за расхождения между частными и социальными издержками на отдельные виды деятельности» [7, р. 291]. Важно препятствовать «захвату государства» как чиновниками, так и «дельцами рыночной экономики».

⁴ Согласно Л.Г. Купряшину, «“новый” институционализм ... утверждает, что борьба соперничающих групп за дефицитные ресурсы находит свое объяснение в конфликте институциональной организации политического режима и экономических структур, в соответствии с которым некоторые интересы оказываются в привилегированном положении, в то время как другие подавляются» [8, с. 6].

Одной из новейших тенденций в экономической и политической науках является изучение инклюзивной/экслюзивной и дистрибутивной природы институтов. Феномены редистрибутивного распределения и «экслюзивной экономики», и их политические последствия изучены Д. Акемоглу, Дж. Робинсоном. Т. Фотополос проводит идею инклюзивности принятия решений, управления и демократии (*inclusive democracy and decision making*)⁵.

Немецкий исследователь А. Мир (Anja Mihr – директор Центра государственного управления и прав человека, Берлин) утверждает: «Новый институционализм близок инклюзивной демократии. Институты должны служить людям. Но мы не должны забывать, что тысячелетняя история традиции принятия решений исключительно на вершине властной пирамиды (а конфигурация институтов является отражением данного положения дел) очень глубоко интегрирована в сознание. Однако в сознании происходит медленный переход, благодаря которому в один прекрасный день мы увидим, что президенты, парламенты и суды являются нашими слугами, а не наоборот» (цитата из экспертного интервью с профессором А. Мир, апрель 2016 г.).

Под влиянием неoinституционализма находятся теории *нового государственного управления (менеджмента) (НГМ)*, *«хорошего управления»* и *политических сетей*. НГМ, возникшая в 1980-х гг., стала реакцией на бюрократизацию государства всеобщего благосостояния, ориентировала на использование рыночных методов в государственном управлении западных стран, обосновала идею «служебной роли государства». П. Окойн, Д. Осборн и Т. Гэблер выдвинули идею «переосмысления управления», призывая использовать методы «предпринимательского управления», вкладывать средства в результаты, а не в намерения, предоставлять услуги на конкурентной основе, пресекать бюрократическую трату средств, осуществлять децентрализацию [11].

Идеи НГМ использовались при проведении административных реформ 1980-х гг. в Великобритании США, Канаде, Новой Зеландии и других странах англосаксонской модели государственного управления. В Великобритании использовались приватизация, сокращение численности госслужащих и государственных программ, развитие рыночно-ориентированных механизмов управления. В США подобные реформы: сокращение госрасходов, приватизация госпредприятий проводились администрацией Р. Рейгана. В 1986 г. была создана комиссия П. Волкера, изучавшая государственную службу [12, с. 149–150]. В ЕС – это реформы под руководством Н. Киннока с 1999 по 2004 гг. НГМ использовалась также при проведении административной реформы в Российской Федерации в 2004–2008 гг. Однако идеи НГМ не должны нивелировать разницы между частными и государственными организациями. Так, Дж. Рэйни писал, что в отличие от частных «большинство государственных организаций не продает результаты своей деятельности на рынках» [13, с. 75].

Политические системы западных стран опираются на рационализированный административный аппарат при активном применении децентрализации управления и расширении различных форм включения граждан в управление, что воплотилось в концепции «governance» (*совместное управление*, «со-управление»). В документах ООН

⁵ Один из основоположников концепции инклюзивной демократии Т. Фотополос определял ее так: «Демократия несовместима с любой формой неравенства в распределении власти, т.е. с любой концентрацией власти, политической, социальной или экономической. Следовательно, демократия несовместима с такими товарно-имущественными отношениями, которые приводят к концентрации власти. Кроме того, она несовместима с иерархическими структурами, закрепляющими доминирование либо институционально (например, преобладание мужчин над женщинами), либо «целевым способом» (например, доминирование Севера над Югом в рамках разделения труда), через оправдание природным доминированием. И, наконец, демократия принципиально несовместима с любой замкнутой системой верований, догматов или идей» [10].

термин «хорошее управление» («good governance») связывается с принципами демократического правового государства: верховенство права и защита прав человека; прозрачность власти и ее подотчетность гражданам; отзывчивость и оперативность реагирования на социальные проблемы; ориентация на консенсус [14]. Следует также упомянуть инициативу ООН о партнерстве «Открытое правительство» (2011 г.) для повышения «прозрачности и подотчетности государственного управления», обеспечения обратной связи между институтами власти и гражданами. Концепция «governance» разрабатывалась Дж. Розенау и Э.-О. Чемпелем («Управление без правительства: порядок и изменения в мировой политике», 1992), а также Дж. Стокером. Основания теории «governance» Стокер связал с исторической ситуацией, когда «границы между странами и внутри государственного и частного секторов стали размытыми» [15, р. 17–18].

Концепция «governance» подвергается критике. К примеру, С. Белл и А. Хайндмур считают «общество-центристскую перспективу управления» несовершенной и отстаивают «государственно-ориентированный подход». Они указывают, что термин «governance» описывает «растущую тенденцию правительств управлять страной в партнерстве с рядом негосударственных субъектов и, как следствие, маргинализацию правительств в процессах принятия решений» [16, р. 149]. Реализация идей «хорошего управления» означает установление открытых обратных связей с обществом, а не отфильтрованных по «заданным сверху шаблонам».

Концепция «governance» связана с *теорией сетей* (или «сетевым подходом») ⁶ в анализе государственного управления и политики. Политические сети изучали Р. Родес, Т. Берцель, Д. Марч, Д. Ноук, Э. Хейвуд, З.С. Викторова, Т.А. Кулакова, Г.Л. Купряшин, В.М. Сергеев, Л.В. Сморгунов. Термин «политическая сеть» (policy network) стал использоваться в 1980–90-е гг. *Политическая сеть* – разновидность социального сообщества, которое связывает между собой политических субъектов со сходными позициями и/или интересами; формирует относительно устойчивые отношения по вопросам политических проблем или программ. Во-первых, политические сети могут формироваться как на уровне элитарных группировок, так и на уровне широкого массового взаимодействия. Во-вторых, современные ИКТ позволяют использовать сетевое взаимодействие в государственном управлении для расширения каналов обратной связи между центрами принятия решений и обществом.

С одной стороны, «сетевые структуры» выступают «феноменом постмодерна»: меняется социальная структура, связь человека с конкретными территориальными сообществами ослабевает, а интернет-коммуникации позволяют присоединяться к экстерриториальным группам на основе личного выбора. С другой – организация социальной жизни может быть основана как по иерархическому, так и по сетевому принципу. Политические институты действуют как «в среде социальных сетей, так и в среде иерархий» [18, с. 8–9]. Хотя социальные и политические сети не являются «изобретением» информационного общества, однако именно в информационном обществе они приобретают принципиально новые характеристики. Современные социальные сети формируются благодаря многоканальной интенсивной коммуникации, обеспечивающей обмен информацией и ресурсами.

Политико-управленческие сети соединяют государственных и негосударственных акторов. Сетевой подход в анализе государственной политики и управления делает акцент на взаимодействии управляющих и управляемых, в том числе посредством раз-

⁶ Т.А. Кулакова отмечает: «Сетевой подход как направление политической науки соответствует исследованиям и описанию некоторых форм государственного руководства как переговорных отношений между множеством акторов для достижения согласия в проблемной области с фокусом на взаимодействиях партнеров между собой» [17, с. 12–13].

вития электронного правительства. Р.В. Евстифеев отмечает: «Концепции Connected Government и теории социальных сетей делают упор на создание устойчивых неформальных и полуформальных общественных структур, участвующих в определении целей и реализации государственного управления» [19, с. 25].

В ряде работ подчеркиваются лишь позитивные свойства сетей, утверждается, что сетевые структуры (гуманитарные, экологические, религиозные, научно-исследовательские, коммерческие) формируют гражданское общество, которое подкрепляет собой вертикаль политической власти. Но такая ситуация является идеализированной. Сетевые сообщества обладают как позитивным, так и негативным социальным капиталом. Ряд исследователей обращает внимание на деструктивные свойства сетевых сообществ с негативным социальным капиталом (иногда их называют «антисети»). Важный вывод мы находим у Дж. Пьери: «Сети могут быть исключаящими и включающими. Исключающие сети достаточно организованны, членство в них ограничено... Причиной ограниченного членства является стремление гарантировать высокую степень однородности субъектов с точки зрения их целей и ценностей. Инклюзивные сети максимизируют членство, что позволяет всем желающим присоединиться к сети» [20, р. 14–15].

Теория политических сетей исследует сочетание коммуникативных процессов постиндустриального общества и трансформацию государства на организационном, функциональном и коммуникативном уровнях, а также неформальные практики политического процесса. С. Белл констатирует следующий факт: «В странах с либеральными политическими традициями большинство “арен политики” формируется под плюралистическим давлением политических сетей... При доминировании политических сетей, как правило, формируется реактивный тип публичной политики: само государство является слабым, а негосударственные субъекты не в состоянии осуществлять решительное руководство. Система может быть вполне демократичной в том смысле, что есть много голосов, но бесцельной с точки зрения стратегической политики» [6, с. 372].

Таким образом, хотя формально-правовые основания и административно-бюрократические процедуры по-прежнему жизненно необходимы для государства, в условиях постиндустриально-информационного этапа общественного развития государственное управление подвергается качественным трансформациям. Постмодернистская социальность изменяет устоявшуюся концепцию государства. Эпоха постиндустриализма позволяют расширять формы прямого политического участия, многократно увеличивает возможности влияния на индивидуальное и массовое сознание (в том числе путем манипуляции), стимулирует развитие новых форм государственного управления. Постмодернисты утверждают, что происходит размывание суверенитета, формируется небюрократическое и децентрализованное государство [21, с. 152].

Описанные выше подходы к анализу государственного и политического управления связаны с *типами государства*, которые существовали в разные исторические периоды и формировались благодаря экспертному знанию: «рационально-бюрократическое государство», «минимальное государство», «социальное государство» («государство всеобщего благосостояния»), «менеджеристское, эффективное, малозатратное государство», «корпоративное государство» («государство-корпорация»), «активизирующее», «сетевое государство». С нашей точки зрения, в основе перечисленных типов государств (отличающихся внутренней структурой, функциональной направленностью, идеологической базой и целевыми установками), лежат несколько *управленческих моделей*: традиционно-прямолинейная, коллегиальная, сетевая. В *традиционно-прямолинейной* (моноцентричной, бюрократической) модели единый политический центр подчиняет себе иерархичную систему институтов на разных уровнях бюрократической организации. В *коллегиальной* (коллегиально-правительственной) управленческой модели действует несколько центров политического влияния, возможна интеграция представи-

телей контрэліты, грамадскага грамадства ў дзейную управленческую команду. Модель «сетевого управления» предполагает привлечение различных заинтересованных лиц к достижению общественных целей на базе ИКТ. Модель сетевого управления согласуется с концепциями «хорошего управления», эффективного и активизирующего государства. Мы считаем, что наиболее актуальными для развития Республики Беларусь являются концепции *эффективного и активизирующего государства*.

Заклучение

Качество государственного управления – решающий фактор развития. Задачи, стоящие перед органами государственного управления, могут быть рутинными и «задачами без прототипов». Для их решения применяется два типа менеджмента: процессный и проектный. Проектный (инновационный) менеджмент нуждается в научном обеспечении, поскольку связан с риском, грозит устойчивости сложившейся властной иерархии, а его результаты проявляются в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Итоги статьи мы представили в сводной таблице, которая демонстрирует связь подходов к изучению государственного управления с теориями и концепциями, объясняющими процессы управления и выработки политического курса, а также с типами государства (таблица).

Таблица. – Классификация подходов к изучению государственного и политического управления и их содержательная характеристика

Подходы к изучению государственного управления	Теории и концепции, объясняющие процессы государственного управления и выработки политического курса	Типы государства	Модели организации / управленческих взаимодействий
Институциональный (акцент на структуре организации)	Теория бюрократии; теория организации; теория рационального выбора	Рационально-бюрократическое; минимальное	Традиционно-прямолинейная / бюрократическая
Системно-функциональный/процессуальный (акцент на процедурах)	Элитистская; плюралистическая; партисипаторная; корпоративистская	Социальное; всеобщего благосостояния; корпоративное	Бюрократическая; коллегиальная
Коммуникативный (акцент на участии и партнерстве)	«Хорошего управления»; политических сетей	Эффективное, малозатратное; активизирующее; «сетевого управления»	Коллегиальная; «сетевого управления»
Неоинституциональный (акцент на результате / эффективности)	Общественного выбора; новый государственный менеджмент (НГМ); «государственная состоятельность»		

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. The public administration theory primer / H. G. Frederickson [et al.]. – Boulder CO : Westview Press, 2012. – 274 p.
2. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / под ред. Т. Верхейна. – М. : Права человека, 2001. – 512 с.
3. Henry, N. Public Administration and Public Affairs / N. Henry. – New Jersey, 1999. – 496 p.

4. Павроз, А. В. Корпоративизм: истоки, эволюция, современное состояние / А. В. Павроз // Вестн. МГУ. Сер. 18, Социология и политология. – 2009. – № 4. – С. 50–62.
5. Сегодня я настроен чуть более оптимистично, чем 10 лет назад : интервью с Уолтером Пауэллом [Электронный ресурс] // Экономическая социология : электрон. журн. – Март 2012, Т. 13. – № 2. – С. 8–16. – Режим доступа: https://ecsoc.hse.ru/data/2012/06/29/1255784750/ecsoc_t13_n2.pdf.
6. Bell, S. Institutionalism: Old and New [Electronic recourse] / S. Bell // Government, Politics, Power And Policy In Australia. – Australia : Pearson Education Australia, 2002. – P. 363–380. – Mode of access: <https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:9699/Institutionalism.pdf>. – Date of access: 10.04.2016.
7. Krueger, A. The Political Economy of the Rent-Seeking Society / A. Krueger // The American Economic Review. – 1974. – Vol. 64, № 3. – P. 291–303.
8. Купряшин, Г. Л. Политико-административные институты модернизации государственного управления : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Г. Л. Купряшин ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М., 2013. – 46 с.
9. Jankauskas, A. Reconceptualizing Transitology: Lessons from Post-Communism [Electronic recourse] / A. Jankauskas, L. Gudzinskas // Lithuanian annual strategic review. – 2007–2008. – P. 181–199. – Mode of access: http://hawk.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/120815/ichaptersection_singledocument/cd80ea04-6609-4e87-a572-b75eb06-8229f/en/Chapt.8.pdf. – Date of access: 10.04.2016.
10. Fotopoulos, T. The Multidimensional Crisis and Inclusive Democracy [Electronic recourse] / T. Fotopoulos. – Mode of access: <http://www.inclusivedemocracy.org/journal/ss/ch13.htm>. – Date of access: 12.04.2016.
11. Osborne, D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector / D. Osborne // D. Osborne, T. Gaebler. – New York : Plume, 1992. – 405 p.
12. Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность : сб. ст. / С.-Петерб. гос. ун-т ; под. ред. Л. В. Сморгунова. – СПб. : Изд-во С.-Петербурга, 2000. – 227 с.
13. Рэйни, Хэл Дж. Анализ и управление в государственных организациях : пер. с англ. / Хэл Дж. Рэйни. – М. : Инфра-М, 2004. – 401 с.
14. What is Good Governance? [Electronic recourse] // UNESCAP United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. – Mode of access: <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>. – Date of access: 12.09.2015.
15. Stoker, G. Governance as theory: five propositions / G. Stoker // International Social Science Journal. – 1998. – № 155. – P. 17–28.
16. Bell, S. R. The Governance of Public Affairs / S. R. Bell, A. M. Hindmoor // Journal of Public Affairs. – 2009. – № 9/2. – P. 149–159.
17. Кулакова, Т. А. Административная реформа и трансформация взаимодействий государства и общества (на примере России) : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Т. А. Кулакова ; С.-Петерб. гос. ун-т. – СПб., 2012. – 45 с.
18. Сергеев, В. М. Механизмы эволюции политической структуры общества: социальные иерархии и социальные сети / В. М. Сергеев, К. В. Сергеев // Полис. – 2003. – № 3. – С. 6–13.
19. Евстифеев, Р. В. Политико-административные преобразования в контексте глобальных вызовов: отечественный и зарубежный опыт, проблемы и тенденции развития : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Р. В. Евстифеев. – Уфа, 2011. – 48 с.
20. Pierre, J. New Governance, New Democracy? The quality of government institute / J. Pierre // QoG Working Paper Series : University of Gothenburg. – 2009. – № 4.

21. Ирхин, Ю. В. Социум и политика в постмодернистском зазеркалье: взгляды, подходы, анализ / Ю. В. Ирхин // Полития. – 2005–2006. – № 4(39). – С. 136–160.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 30.09.2016

Antanovich N.A. Theoretical and Methodological Approaches to Public Administration

The aim of the article is to classify the approaches and theories of public administration and public policy management. As the basic approaches, the author highlights the followings: institutional; systemic-functional (concentrated on the political process); communicative (networking), neoinstitutional approaches. The institutional approach explores the formal dimension of politics and includes the theories of bureaucracy, organization and rational choice. Systemic-functional approach focuses on issues of governance processes and outcomes, and uses elitist, pluralistic, participatory, corporatist theory. Theories of «good governance» and political networks have arisen under the influence of the communicative approach, although they were considerably influenced by neoinstitutionalism. Neoinstitutionalism allows exploring the relationships of economic and political institutions, and the reasons for their ineffectiveness. Neoinstitutionalism formed a terminological apparatus for the study of political-administrative and economic processes: bounded rationality, political market, the social contract, «opportunistic behavior», «institutional traps», transaction costs, «rent seeking behavior». One of the newest trends in the economy and political science is the study of the inclusive / exclusive and distributive nature of institutions. The approaches to the analysis of public and political control are considered in connection with the different types of the state, as well as with traditional rectilinear, collegial, network management models.