

Купряшин Г.Л.

Кризисы государственного управления: неоинституциональный подход

Купряшин Геннадий Львович — доктор политических наук, профессор, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: akupryashin@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [8483-8158](https://elibrary.ru/8483-8158)

Аннотация

В статье проведен анализ факторов и механизмов, влияющих на изменения институционального дизайна государственного управления на этапе частичной модернизации. Используя неоинституциональный подход, автор обосновал причины и последствия появления кризисов легитимности, координации и подотчетности и показал их связь с системным кризисом управляемости. Эти кризисы непосредственно влияют на качество деятельности органов государственного управления, тестируют их инновационную, адаптивную и мобилизационную способности. Автор выделяет и описывает внутренние (политико-административный процесс) и внешние (общество неопределенности) причины кризиса управляемости. Предложена блоковая модель институциональных изменений как ориентир для построения трансформационных траекторий.

Ключевые слова

Кризис управляемости, институциональный дизайн, способности государственного управления, кризис легитимности, кризис координации, кризис подотчетности государственного управления.

Модернизация, осуществляемая посредством реформ экономических, социальных, политических и административных отношений, неизбежно приводит к ситуации гибридного общества, когда новые институты и социальные практики сосуществуют с аналогами, оставшимися от прошлого. Создается слоевой комплекс институтов, базирующихся на соперничающих нормативных и организационных принципах. В итоге формируется специфичный для транзитных обществ неконгруэнтный институциональный дизайн, когда институты не представляют целостный политико-административный порядок и создают ригидную институциональную среду, не способную адаптироваться к общественным изменениям без кризисов и внутреннего разрушения¹. Для системы государственного управления данная ситуация осложняется тем, что она не только подвергается воздействию внешней среды, рефлексирова ее противоречия, но и сама может быть источником кризисов трансформации, когда инициированные правительством реформы оказываются провальными, что усиливает роль неформальных институтов и практик, выходящих из-под влияния управленческих структур.

¹ Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power / eds.: J. Mahoney, K. Thelen. New York: Cambridge University Press, 2010.

В этих условиях проблематика дисфункций и кризисов государственного управления увязывается с изучением механизмов появления институциональных новаций в ходе административной реформы и причин, по которым они могут вызвать сопротивление, стремление защитить статус-кво или создать альтернативные программы изменения, включающие соперничающие требования². В «обществе неопределенности»³, когда размыты политическая ответственность и административная подотчетность и растут риски расширения зоны рентоориентированного поведения, на первый план выходят политическая проблема заинтересованности в инновациях тех, кто их должен инициировать, и управленческая проблема потенциала административного аппарата осуществить запланированное. Стагнация политико-административной системы приводит к дисфункциям ее институтов и процессов, а затем и к кризисам государственного управления. Кризисы могут дать толчок трансформационным процессам, но изменения вряд ли будут последовательными и устойчивыми при отсутствии действенного институционального механизма, включающего многоуровневую систему формирования целей и стимулов для основных акторов управленческого процесса. Трансформационные неудачи актуализируют исследовательскую проблему, конкретизированную в следующих вопросах: каковы фундаментальные причины кризисов государственного управления, периодически возникающие в процессе его развития? Как система государственного управления может минимизировать риски возникновения и снизить ущерб от последствий собственных кризисов? И наконец, что представляют собой сами институты преобразований и какова их связь с существующим институциональным дизайном? Поиск ответов на эти вопросы представляет предмет исследования данной статьи. На взгляд автора, сложившийся к настоящему моменту методологический потенциал неинституциональной теории предоставляет возможность сформулировать некоторые концептуальные подходы к исследованию проблематики антикризисного государственного управления⁴.

Прежде всего, следует отметить, что для обществ, находящихся на этапе транзита, то есть перехода от традиционного общества к современному, характерно

² Peters G.B., Pierre J., Randma-Liiv T. Economic Crisis, Public Administration and Governance // Korean Journal of Policy Studies. 2011. No 25(1). P. 59–71.

³ Олейник А. Общество неопределенности: институциональная перспектива // Экономическая политика. 2007. № 1. С. 98–111.

⁴ The Oxford Handbook of Political Institutions / ed. by R.A.W. Rhodes. Oxford: Oxford University Press, 2008.

застревание на стадии частичной модернизации, когда традиционность и рациональность как принципиально противоположные способы поведенческой ориентации человека и общества, от которых зависит формирование экономических, технических, административных навыков и соответствующих организационных структур, институализируются в рамках одного и того же социума⁵. При этом отдельные традиционные институты отнюдь не являются неизбежным препятствием модернизации, а наоборот, как показал опыт многих стран, могут способствовать успешному политико-административному развитию⁶. Однако вторжение готовых образцов, произведенных модернизированным миром, в социально-исторический контекст общества, не успевшего модернизироваться за счет внутренних процессов, вызывает противоречивое сосуществование непреодоленных остатков прошлого с новыми элементами, появившимися вследствие реформ. В результате происходит наложение друг на друга типологически разнородных конфликтов, взаимно обостряющих друг друга. Внедренные в новый контекст элементы модернизированного общества перестают функционировать в нем как рациональные, и в то же время не модернизированные элементы не могут функционировать как традиционные. Симбиоз оказывается неплодотворным, формируя типичные разрывы между обществом и его политико-административной системой:

- расхождение между системой ценностей, на которой базируется легитимность политической власти, и изменениями, приводящими общественные отношения в противоречие с этими ценностями;
- разрыв между экономическими и социальными изменениями (новыми социальными практиками) и политико-административной институализацией, необходимой для приспособления политической и управленческой систем к новым формам представительства интересов и адекватного распределения ресурсов в соответствии с экономическими и социальными требованиями;
- рост неудовлетворенности, порождаемый несоответствием между ожидаемым материальным благополучием и реальными последствиями правительственных решений, далекими от этих ожиданий⁷.

⁵ Культурные факторы модернизации / А.А. Аузан (руководитель проекта), А.Н. Архангельский, П.С. Лунгин, В.А. Найшуль. Фонд «Стратегия 2020». М.: СПб., 2011.

⁶ *Inglehart R., Welzel C. Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence.* Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

⁷ *Wiarda H. Comparative Politics: Past and Present // New Directions in Comparative Politics / ed.: H. Wiarda.* Boulder: Westview Press, 1985. P. 3–25.

Данный гибридный этап развития способен затянуться на длительный временной промежуток частичной модернизации, что резко увеличивает вероятность дисфункций институтов как объектов, так и субъектов системы государственного управления, связанных с институциональной неупорядоченностью регулирования конфликтов. Как правило, вторичная модернизация, при которой используются трансплантируемые извне институты, сопровождается двумя основными группами конфликтов, которые при обострении приводят к кризисам системы государственного управления. Одна группа конфликтов является следствием конфронтации универсальных (рациональных) стандартов и национальных (традиционных) ценностей. Первые необходимы для экономической эффективности, последние определяют политическую лояльность и этнотерриториальную идентичность. Вступление на путь модернизации приводит к росту технократических требований к аппарату и структуре управления, распространению понимания значимости принципов эффективности, соотносимых с рациональной государственной политикой. Данным рациональным силам противостоят традиционная вера в коллективную уникальность накопленного организационного опыта, чувства территориальной общности и соответствующие патронируемые государством каналы идентификации.

Эти общие фундаментальные факторы накладываются на внутреннюю противоречивость системы государственного управления, отражающую трудности, которые возникают при попытках совместить два требования: гарантировать согласованность усилий всех звеньев публичной власти во взаимоотношениях с социумом и вместе с тем рационализировать разделение труда в выработке и, что особенно важно, в реализации принятых регулятивных решений. Отсюда наличие внутренней конкуренции между отдельными компонентами государственного управления. Отчасти это связано с масштабом деятельности государства, но полное объяснение следует искать в специфике его целей. В отличие от коммерческих структур, для которых характерно наличие четкой целевой ориентации — максимально эффективной (прибыльной) деятельности по производству продуктов и оказанию услуг — для государства ориентация на эффективность является лишь одним из векторов развития, причем далеко не всегда доминирующим. Помимо этого государству важно обеспечить, например, относительную справедливость распределения ресурсов, а также легитимность принятия тех или иных решений, поскольку последние носят обязательный для выполнения характер. Место рациональных управленческих целей занимают политические, ориентированные в

большей степени на интересы и ценности. В свете вышесказанного государство «отказывается» от определенной степени эффективности в пользу реализации других целей — в первую очередь, легитимности (оправданности) и справедливости. Так, например, последовательное воплощение принципа разделения властей, очевидно, противоречит максимизации эффективности и оптимальной координации деятельности государства в целом, однако оправдано в целях обеспечения гарантий от произвола государственного аппарата и «ослабления» его давления на общество, что помогает решать задачу легитимации политического режима.

Вторая группа конфликтов представляет «синдром модернизации государственного управления», то есть противоречивое взаимодействие между процессом дифференциации (структурным многообразием системы государственного управления), требованиями подотчетности (прозрачность, общественный контроль, соблюдение норм и стандартов) и способностью системы государственного управления к интеграции (координация между принимаемыми политико-административными решениями). Поскольку на разных этапах развития может возникать несовместимость этих параметров, процесс модернизации остается незавершенным, а система государственного управления должна постоянно приспосабливаться к последствиям возникающих вследствие этой несовместимости кризисов с помощью институциональных перемен.

В результате действия всей совокупности данных факторов формируются три группы системных противоречий, пронизывающих существующий институциональный дизайн. Во-первых, это конфликтное взаимодействие и напряжение между институциональным изменением и преемственностью. Во-вторых, это противоречия между тенденцией к централизации политико-административной власти и необходимостью обеспечить координацию и институциональную автономию. В-третьих, это дисбаланс реформаторских усилий, направленных на одновременное достижение эффективности и подотчетности деятельности бюрократических организаций на основе совмещения рыночных и административных инструментов. Соответственно, возникают три линии напряжения:

- изменения — преемственность;
- централизация — координация;
- эффективность — подотчетность.

Эти напряжения внутри институционального дизайна свидетельствуют о ключевых проблемах системы государственного управления, то есть когда отношения

политической власти превращаются из отношений «власти для» в отношения «власти над»⁸, политическая координация поглощается административной, а внешняя подотчетность подменяется внутренней.

Трудности, появляющиеся вследствие неспособности успешно решать данные проблемы, постоянно воспроизводимые самим процессом развития, лежат в основе трех кризисов государственного управления: кризиса легитимности, кризиса координации и кризиса подотчетности, протекающие в разной последовательности и в различном временном интервале, тесно связанные с подробно описанными кризисами политической модернизации⁹. Однако, в отличие от последних, кризисы государственного управления включают не только политическую и политико-культурную (ценностную) проблематику, но и административный контекст внутреннего и внешнего регулятивного воздействия государства.

Кризис легитимности — это кризис ценностных основ государственного управления, когда определенные культурные коды становятся препятствием на пути институциональной трансформации, поскольку задают самоподдерживающуюся историческую обусловленность, так называемый «эффект колеи» (*path-dependence*), и ставят труднопреодолимые барьеры на пути институциональных изменений в будущем¹⁰. Если обычно результаты политики (*policy*) оцениваются в терминах эффективности, экономичности и результативности и сопоставляются с определенными заранее и формально выраженными целями (миссиями, задачами), то синдром модернизации меняет отношение к содержательным целям. На первый план выходят культурные ожидания и нормы. Отсюда значимость этической оценки итогов управленческой деятельности.

Легитимность институтов государственного управления, действующие стандартные процедуры и поведенческая логика, следовательно, рассматриваются на основе их соответствия ценностным нормам, обязанностям и правам в большей степени, чем на основе содержательных результатов государственной политики. Важны не столько сами достижения, сколько их критерии, то есть нормы, используемые принимающими решения лицами для оценки сделанного. Но в условиях идеологического

⁸ Олейник А. Общество неопределенности: институциональная перспектива. С. 11.

⁹ Crises and Sequences in Political Development. Princeton, N.Y.: Princeton University Press, 1971; Купряшин Г.Л. Кризисы политической модернизации // Кентавр. 1994. № 3. С. 97–112.

¹⁰ Аузан А.А. «Колея» российской модернизации // Общественные науки и современность. 2007. № 6. С. 54–60; Булдаков В.П. Quo vadis? Кризисы в России: пути переосмысления. М.: РОССПЭН, 2007; Олейник А.Н. Преемственность и изменчивость превалирующей модели власти: «эффект колеи» в российской истории // Общественные науки и современность. 2011. № 1. С. 52–66.

вакуума эти нормы не поддаются прогнозированию, что затрудняет выработку устойчивой стратегии и последовательную ее реализацию. Причем нужно отметить как теоретические, так и практические результаты фиксации проблемы ценностей при формулировании стратегии реформ. На эту проблему, в частности, обращает внимание А.Г. Барабашев, отмечая негативное влияние на реформу государственной службы разрывов в рефлексивном восприятии деятельности государственного аппарата в РФ, что, одновременно, негативно сказывается на формировании теоретико-концептуальных оснований института государственной службы¹¹.

Кризис координации — это изъяны в политической координации деятельности органов государственного управления, не согласованной с существующим административным потенциалом, что приводит к постоянному воспроизводству противоречий между политическими задачами и административными возможностями системы государственного управления¹².

Тромбы каналов политической коммуникации затрудняют решение вопросов, касающихся оценки общественных потребностей для построения некоторой иерархии задач и выработки стратегии государственного управления. Логика политической коммуникации заменяется логикой администрирования, когда тактические задачи поглощают стратегические и на первый план выходит естественное желание управленческого аппарата максимально концентрировать «в одних руках» полномочия и контроль над ресурсами. Планирование превращается в составление «маршрутной карты» управленческих действий. Поэтому в лучшем случае госорганы имеют некоторую совокупность аналогов бизнес-планов. Проекты при таком подходе напоминают спецоперации, результативные для достижения краткосрочных целей, связанных, как правило, с перераспределением экономических активов. Сложности возникают при реализации долгосрочных, стратегических программ, требующих координации усилий разных субъектов (государство, бизнес, некоммерческие организации), что требует развитой институциональной автономии, компетентного лидерства и отлаженных консультационных практик. Административная логика в государственном управлении способна определить содержание деятельности, отвечая на вопрос: что делать? Она хороша при односубъектном государственном планировании, когда административное господство позволяет легко решать вопросы о

¹¹ Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Т. 1. № 1. С. 21.

¹² Kettl D.F. The Politics of the Administrative Process. Washington, DC: SAGE, 2012. P. 1–25.

субъектах деятельности: кто это будет делать? Однако даже межведомственное согласование усилий создает проблемы, которые умножаются в случае государственно-частного партнерства или при попытках включить представителей гражданского общества в процесс разработки и реализации стратегических решений¹³.

Кризис подотчетности — это резкое падение действенности стандартов, санкций и каналов коммуникации между акторами государственных регуляторных решений. В обычной ситуации акторы подотчетности обязаны действовать в соответствии с существующими нормами или к ним будут применяться предусмотренные санкции (наказания) за неспособность выполнить порученное. Нормы (стандарты) и санкции связаны посредством соответствующих каналов коммуникации, через которые регулярно поставляется необходимая информация: в одну сторону (подчиненным, то есть агентам) — о содержании норм, в другую (обладающим властными полномочиями, то есть принципалам) — о мере соответствия (расхождения) между нормой и реальными действиями¹⁴.

Однако, как было отмечено выше, легитимность стандартов, санкций и властных полномочий подвержена падению в условиях слабых институтов с низким уровнем доверия самой процедуре выработки регуляторных решений. В частности, в неразвитой институциональной среде механизмы подотчетности сводятся преимущественно к запретам и санкциям. В этих условиях закрытость принятия решений способствует усилению неопределенности в регулятивном механизме и одновременно стимулирует использование не только формальных, но и неформальных способов борьбы с его дисфункциями. Формируются параллельные структуры (неформальные институты), где основным инструментом выполнения правил являются переговоры участников регуляторной политики, результатом чего является рост исключений к применяемым правилам, что разрушает отношения подотчетности.

Выделенные кризисы системы государственного управления позволяют увидеть многослойность проблематики антикризисного государственного управления как с позиций институционального дизайна, так и с позиций его трансформации, требующей согласования эволюции, трансплантации и строительства институтов. Кризисы легитимности, координации и подотчетности являются откликом на целую

¹³ Подробнее см.: *Купряшин Г.Л.* Сильные институты и координация политики на федеральном уровне // Государственное управление. Электронный Вестник. 2011. № 29. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/29_2011kupyashin.htm (22.04.2015).

¹⁴ *Oakerson R.J.* Governance Structures for Enhancing Accountability and Re-Sponsiveness // *International Review of Administrative Sciences*. 2000. Vol. 66. No 4. P. 599–617.

серию управленческих патологий трансформационных процессов, в совокупности представляющих различные аспекты центральной политико-административной проблемы — синдрома плохой управляемости, означающего неспособность системы государственного управления выполнять присущие ей функции и решать поставленные политической властью задачи.

Управляемость как критерий деятельности государственных органов имеет целый ряд значимых параметров. Это не только обычная для административного аппарата практика издания директив и контроль их выполнения. Более содержательное понимание управляемости включает: умение выделить приоритеты; заинтересовать ключевых акторов в политике изменений; наладить процесс консультаций (создать обратные связи); организовать постоянную оценку и экспертизу правительственных решений, сформировать механизмы коррекции уже принятых управленческих решений из-за возможных и даже неизбежных ошибок политических руководителей и административного аппарата разных уровней. Данное понимание управляемости определяет ее ключевую роль в качестве важнейшего индикатора качества государственного управления¹⁵.

Анализ включаемых в международные индексы компонентов показывает, что для определения уровня управляемости необходимо выяснить способность правительства конкретной страны создать необходимые нормы, процедуры, механизмы принятия и исполнения решений, использовать современные способы оценки и контроля деятельности организаций и индивидов, то есть иметь хорошо работающие институты. Качественное государственное управление с хорошо функционирующими политико-административными институтами позволяет найти ресурсы для достижения поставленных политических целей, обладает необходимым организационным и правовым обеспечением эффективного выполнения решений правительства. Это позволяет системе управления адаптироваться к технологическим, демографическим, экономическим, социальным изменениям в процессе модернизации на основе господствующих ценностей, совершенствуя сложившиеся социальные практики. Такая

¹⁵ Существуют разнообразные способы определения показателей управляемости. В большинстве случаев они используются при сравнительных исследованиях качества государственного управления различных стран. Создаются индексы на базе определенной, тщательно продуманной системы показателей, фиксирующих ключевые параметры деятельности государственных органов и их взаимоотношений с бизнесом и населением. В качестве примеров можно привести достаточно известные «Индекс агрегированных показателей качества государственного управления» (Worldwide Governance Indicators [Site]. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (21.07.2015)) и «Индекс трансформации Бертельсманна» (Bertelsmann Transformation Index [Site]. URL: <http://www.bti-project.org/index> (21.07.2015)). Подробнее см.: Купряшин Г.Л. Управляемость и баланс интересов в контексте политической модернизации // Власть. 2011. № 8. С. 13–17.

система государственного управления имеет необходимый набор органов и процедур, не только рефлексирующих существующие ценности и социальные практики, но и способных обеспечить конгруэнтность новых создаваемых в процессе трансформации формальных институтов с действующим институциональным дизайном. Поэтому с позиций трансформационных задач качественное государственное управление — это такой уровень развитости способностей государственного управления, который позволяет последовательно формировать эластичную институциональную среду, обладающую адаптивностью, инновационным и мобилизационным потенциалом. Характерными для современного «нового институционализма» являются не рассуждения о том, как государственное управление *должно* быть организовано и функционировать, а стремление понять условия, в которых оно посредством специального институционального строительства и государственной политики будет лучше соответствовать изменившимся обстоятельствам¹⁶.

Вместе с тем попытка решить проблему управляемости приводит к управленческому парадоксу. Действительно, контроль политической элиты над административным аппаратом зависит от способности осуществлять свое влияние в сфере принятия решений и действий локальных элит и бюрократических институтов. Но, с одной стороны, политическая элита нуждается в огромном административном аппарате для проведения в жизнь своей политики, а, с другой стороны, рост самостоятельности и значения бюрократии ведет к потере управляемости, угрожающей стабильности и даже существованию всей системы. Данный парадокс означает неопределенность при делегировании власти и постоянно воспроизводимое противоречие между политическими и административными функциями государственного управления, что нарушает действие последних и превращает их в дисфункции.

Дисфункции государственного управления — это следствие указанных выше кризисов, что проявляется в провалах государства по решению следующих его фундаментальных задач:

- во-первых, государство должно способствовать формированию институциональной базы развития;
- во-вторых, государство призвано быть организатором координации взаимодействий общественных и, прежде всего, экономических агентов;

¹⁶ Rethinking Political Institutions: The Art of the State / ed. by I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin. New York; London: New York University Press, 2006. P. 32.

– в-третьих, государство должно привлечь к публичным делам тех агентов, которые по своей природе ориентированы на частные интересы.

Таким образом, плохая управляемость — это не только рефлексия неудач государственного регулирования экономики и других сфер. Сам процесс разработки и осуществления государственной политики, а не столько ее содержание, может стать важнейшим проявлением синдрома плохой управляемости, когда традиционные иерархии институционального дизайна не позволяют достичь необходимых легитимности, координации и подотчетности. Отсюда вытекает потребность в реформе дизайна институтов государственного управления.

Эта реформа должна включать траектории изменений с учетом основных линий кризисного напряжения и основываться на политико-административном механизме повышения уровня управляемости. Эффективность данного механизма зависит от внутренней архитектуры присущих ему правил. Здесь, прежде всего, следует подчеркнуть свойственную институциональной архитектуре иерархию формальных правил, предусматривающую усложнение процедуры изменения институтов по мере возрастания их иерархического ранга. С точки зрения Э. Остром, эта иерархия включает три уровня правил: операциональные правила, правила коллективного выбора и правила конституционного выбора:

- операциональные правила непосредственно воздействуют на ежедневные решения;
- правила коллективного выбора используют при формировании операциональных правил в отношении того, как должно быть устроено управление;
- правила конституционного выбора определяют полномочия, которые будут использоваться при выработке набора правил коллективного выбора, в свою очередь воздействующие на набор операциональных правил¹⁷.

Если данную классификацию применить к системе государственного управления, то выстраивается следующая институциональная архитектура. Операциональные правила (регламенты, стандарты), непосредственно воздействуют на ежедневные управленческие решения. Коллективные правила (процедуры нормотворчества, включая оценку регулирующего воздействия и антикоррупционную экспертизу проектов нормативных актов, правила набора и профессионального роста госслужащих, оценки их деятельности) используют при формировании

¹⁷ Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: ИРИСЭН; Мысль, 2010. С. 112, 271.

операциональных правил в рамках формирования управленческих структур. Исходы процесса коллективного выбора — правила регулирования. Сюда можно добавить правила, обеспечивающие выполнение политических решений. Кроме того, на данном политико-административном уровне формируется стратегическое пространство (*policy space*) — набор правил, задающих параметры выбора стратегии развития государственных организаций, на которые, кроме внутренних, влияют и внешние факторы, включая группы интересов.

Решения, принимаемые в ситуациях конституционного выбора, воздействуют на операциональные правила косвенно, поскольку они создают и ограничивают властные полномочия, которые могут реализоваться в рамках соглашений и структур уровня коллективного выбора (при создании законодательных и исполнительных органов) и посредством воздействия на решения о том, кто будет представлен в институтах коллективного выбора и какой вес представляемые там лица будут иметь при принятии решений этого уровня. Правила конституционного выбора детерминируют формальные структуры политической системы и механизмы легитимной власти. Здесь создается политический режим (*polity*) — это мир власти, где многое зависит от ограничений, налагаемых императивами политических возможностей.

Динамика изменений этих групп правил различна. Операциональные правила изменить легче, чем правила коллективного выбора, которые, в свою очередь, проще изменить, чем правила конституционного выбора. Последние являются составной частью политического режима и определяют стабильность и упорядоченность всей политико-административной системы. Противоречивое единство этих трех групп правил является базовым принципом построения институционального дизайна государственного управления и выбора стратегии его реформирования.

Уточним понимание реформы, используемое в данной статье. Для автора реформа — это целенаправленное изменение некоторой совокупности институтов, предполагающее присутствие агентов, разрабатывающих и реализующих план трансформации. Реформатор ставит перед собой задачу построить институт (или систему институтов) того или иного типа и для ее решения выбирает последовательность промежуточных институтов, ведущую к намеченной цели. Тем самым «дизайнерская работа» начинается с проектирования институтов и построения требуемой институциональной траектории. При этом под институциональным проектированием понимается деятельность, направленная на разработку моделей институтов, сознательно

и целенаправленно внедряемых в социальное поведение. Институциональная траектория — это последовательность «состояний», или «точек», в подходящем «институциональном пространстве». Тем самым каждый элемент траектории описывает изучаемую совокупность институтов в соответствующий момент времени¹⁸.

Отсюда реформу государственного управления можно определить как институциональную трансформацию, которая с помощью институционального проектирования ориентирована на построение определенной институциональной траектории, ведущей к поставленным реформаторами целям. Эта трансформация может наносить вред одним социальным группам и сопровождаться выигрышем для других. Институциональные изменения требуют трансформационных издержек, к которым относятся затраты ресурсов на следующие обеспечивающие институциональные изменения действия:

- составление проекта трансформации;
- лоббирование проекта (преодоление сопротивления противников);
- создание и поддержание промежуточных институтов для реализации проекта;
- реализация проекта;
- адаптация системы к новому институту¹⁹.

Трансформационные издержки и распределение выгод и потерь от намечаемого изменения, которые могут понести определенные группы интересов, определяют материальные условия институциональной инновации. В отличие от трансформационных издержек высота транзакционных издержек в общем случае способствует институциональным изменениям. Однако такие факторы, как многочисленность сторон контрактного процесса, разнородность групп специальных интересов, информационная асимметрия и неравномерность в распределении богатства, могут в результате привести к появлению неэффективных конечных результатов, то есть к принятию не наилучших политико-административных решений по изменению формальных правил.

Особенное внимание нужно уделять анализу выгод и издержек от потенциальной реформы, а также тому, кто в настоящее время имеет наибольшую выгоду от использования действующих правил. Именно те группы интересов, для которых существующий дизайн институтов является оптимальным, могут благодаря

¹⁸ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 67.

¹⁹ Полтерович В.М. Институциональная динамика и теория реформ // Эволюционная экономика и «мэйнстрим». М.: Наука, 2000. С. 35.

своим политическим и экономическим возможностям блокировать потенциально эффективные нововведения. Эффект блокировки заключается в создании препятствий к изменению институтов организациями, получающими распределительные выгоды от использования действующих правил.

Способы блокировки потенциально эффективных изменений, используемые на практике, весьма разнообразны: от идеологических обоснований недопустимости этих изменений, со ссылками на традиции, национальный менталитет и т. п., до прямого подкупа законодателей или руководителей исполнительной власти, в чьей компетенции находится осуществление соответствующего изменения²⁰.

Примером блокировки изменений может служить попытка провести реформу здравоохранения в направлении создания страховой медицины, но с сохранением бюджетных лечебных учреждений. В итоге сложился новый баланс интересов: страховые компании получают свою долю, но она не столь существенна, чтобы стимулировать их к осуществлению реального контроля лечебных учреждений. Последние, получая основные средства из бюджета, не настроены на активную работу со страховыми компаниями. В результате контроль лечебниц одинаково плох и со стороны страховщиков, и со стороны государственных органов здравоохранения. Лечебные учреждения не стимулируются к экономии бюджетных средств. Главным источником дохода становится теневой рынок медицинских услуг, когда врачи не несут реальной ответственности за результаты лечения своих пациентов. Получается, что элитная группа отечественной медицины оказалась крупным рентополучателем, не заинтересованным ни в каких реформах. Любой «выкуп», который ей может быть предложен, окажется меньше выгод, извлекаемых из нынешнего положения. Заказы на оборудование, приобретаемое за счет бюджета, обычно размещаются чиновниками в пользу компаний, способных заплатить им «откат». Таким образом, новые институты, которые должны были быть созданы в ходе реформы здравоохранения, на практике оказались встроенными в теневые схемы. Сложился новый баланс интересов страховых компаний, менеджеров лечебных учреждений и определенной группы врачей. Неучтенными оказались интересы только одной категории акторов — потребителей медицинских услуг.

Очевидно, что заинтересованность тех или иных целевых групп в результатах реформы касается не столько изменений в дизайне институтов системы

²⁰ *Аузан А.А.* Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория. М.: Инфра-М, 2003. С. 291.

государственного управления. Ее легитимность больше зависит от реальных последствий трансформации в наиболее важных сферах взаимодействия с государством, оценивая по критерию соотношения выгоды / издержки. Для бизнеса к таким сферам относятся, например, реформирование системы закупок для государственных нужд, развитие системы судебного и досудебного обжалования решений государственных органов, оптимизация контрольных и надзорных функций, защита прав собственности; для граждан — внедрение в реальную практику стандартов государственных услуг и антикоррупционных механизмов. Именно такие властно значимые интересы должны быть в фокусе внимания правительства. Другими словами, положительные итоги реформы должны, во-первых, ощущаться, а во-вторых, быть связанными с непосредственными интересами той или иной целевой группы.

Вместе с тем выход из синдрома слабой управляемости имеет больше шансов на успех при использовании механизма, включающего связку «интересы — ценности — институты». В этой связи реформа государственного управления должна ориентироваться на преодоление всех указанных выше ключевых противоречий (напряжений). Поэтому реформа — это не только изменение существующего институционального дизайна, но в большей степени попытка воздействовать на происходящие процессы, имеющие разнообразие динамики и детерминантов, включая «зависимость от колеи»²¹. Отсюда ключевая проблема управления изменениями — это сведение противоречивых и разнонаправленных процессов в последовательное институциональное развитие в заданном направлении. В качестве гипотезы предположим, что эта проблема поддается решению в условиях, когда институциональное строительство опирается на определенные блоки многоуровневой системы норм, позволяющие добиться локального соответствия между операциональными, коллективными и конституционными правилами.

Политико-административный механизм преодоления синдрома слабой управляемости можно представить в виде цикла, включающего в себя трансформацию операциональных, коллективных и конституционных правил. На момент начала такого цикла существует равновесие, при котором разноуровневые правила согласованы, и ни один из акторов, действующий в их рамках, не имеет стимулов что-либо менять. Затем в силу экзогенных или эндогенных причин равновесие нарушается. Действующие правила перестают соответствовать интересам влиятельных групп интересов и / или

²¹ *Курдина С.Г.* Позволяют ли новые институциональные теории понять и объяснить процессы преобразований в современной России? // Социологические исследования. 2001. № 3. С. 136–140.

ценностям больших социальных групп. Легитимность институтов снижается, что сказывается и на их эффективности. Слабость стандартов подотчетности приводит к развалу принципал-агентских отношений. Изъяны координации существенно повышают риски невыполнения управленческих решений. Получив соответствующие стимулы, акторы делают выбор в пользу того или иного варианта институционального строительства. При этом происходит изменение институциональной среды, задающей рамки взаимодействия разноуровневых правил. Используя технологии создания новых, корректировки действующих или трансплантации зарубежных институтов реформаторы трансформируют институциональный дизайн, адаптируя его к новым политическим и социальным условиям. Если в процессе трансформации соблюдались требования согласованности изменения правил (блоковая модель), последовательности изменений (от операциональных к коллективным, далее к конституционным правилам), их соответствия господствующим ценностям (социальному капиталу), то достигается новое равновесие в условиях изменившейся институциональной среды. Политико-административный цикл заканчивается. Однако проблема заключается в рисках незавершенности этого цикла, причиной чего могут быть как несогласованность и непоследовательность изменения правил, так и противодействия со стороны неформальных институтов²². Поиск инструментов минимизации такого рода рисков возможен на основе нахождения адекватных институциональному дизайну и протекающим трансформационным процессам траекторий изменений.

Эти траектории, как целевая функция реформы, имеют множество альтернатив. Обобщенно все их многообразие сводится к двум вариантам стратегии.

Первый вариант отдает приоритет последовательному изменению практик государственного управления на основе технологий, направленных на повышение эффективности аппарата исполнительной власти, создание процедур, имеющих своей целью «отладку» внедряемых механизмов, импорт которых из передовых государств является кратчайшей и, казалось бы, наиболее продуктивной дорогой к современному государственному управлению. В рамках такого подхода основными задачами антикризисного управления являются:

- повышение внешней эффективности государственного управления, включающей такие мероприятия, как ликвидация избыточных государственных функций, внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов,

²² Григорьев Л., Овчинников М. Коррупция как препятствие модернизации (институциональный подход) // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 44–60.

повышение эффективности системы закупок для государственных нужд, разработка стандартов государственных услуг;

- устранение внутренней неэффективности самого государственного аппарата путем разграничения правоустанавливающих, правоприменительных функций и функций оказания государственных услуг и управления государственным имуществом в рамках трехуровневой системы органов исполнительной власти, внедрение механизмов управления по результатам, разработка административных регламентов²³.

В целом такой подход можно назвать технократическим. Он хорошо описывает технологии повышения уровня управляемости, показывает современные достижения государственного менеджмента. В этом смысле он в основном ориентирован на операциональные правила. Но его слабость — отсутствие системности и последовательности. Он ограничен способностями административных структур создать устойчивые управленческие практики, базирующиеся на конгруэнтных и подотчетных (как эндогенно, так и экзогенно) институтах. Проблема устойчивости вызвана игнорированием ценностного компонента управленческого механизма. Вместе с тем, без учета соперничества заинтересованных в государственных решениях групп, без понимания интересов и ценностей политической элиты, а также негосударственных акторов управленческого процесса невозможно провести анализ не только модельных целей трансформации, но и выявить стимулы ключевых акторов необходимых действий и, следовательно, оценить вероятность успеха ее реализации.

Технократический подход в качестве основного управленческого инструмента использует проекты. Этот вариант институциональных инноваций, как правило, связан с вторичной модернизацией. Здесь изменения возникают в результате целенаправленного институционального строительства и характерны для реформ, проводимых государством. На практике такой управленческий механизм формирования и реализации стратегии реформы ведет к созданию многочисленных формальных модернизационных проектов, где главная роль принадлежит бюрократии. В результате существует опасность сведения трансформации к попыткам осуществить затратные и неэффективные инфраструктурные проекты с имитацией отдельных примеров достижений в сфере новых технологий. Такие проекты неизбежно будут сопровождаться высоким уровнем коррупции.

²³ Итоги 10 лет административной реформы и задачи на перспективу: материалы круглого стола // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 89–109.

Второй вариант стратегии отдает приоритет институтам, способным управлять изменениями других институтов²⁴. Принципиальным здесь является ориентация не столько на изменение сложившегося институционального дизайна, сколько на коррекцию уже происходящих трансформационных процессов. Акцент делается на небольших институциональных инновациях, без долгосрочных целей, определенных в рамках какого-либо стратегического плана. Если инновация оказалась жизнеспособной, выдержала конкуренцию с другими институтами, реализующими аналогичные функции, она закрепляется, то есть действует естественный отбор. В противном случае происходит ее корректировка или возврат к старой модели. Основную роль в данном случае играет не проектный (ориентированный на целевые модели и ограниченные сроки), а процессный подход (ориентированный на правила и процедуры). Поэтому принципиальное значение имеют институты трансформации, то есть правила, управляющие процессом изменения правил.

В отличие от первого подхода, когда институты управления рассматриваются всего лишь как инструмент достижения выбранной стратегической модели, второй подход считает их самоценностью. Например, нормативный анализ должен вестись в сравнительной перспективе: оценки действующих институтов должны исходить из сопоставлений не с проектными моделями, а с альтернативами, осуществимыми на практике. В частности, речь может идти о сравнительной эффективности норм бюджетного процесса, механизмов государственных закупок, правил подачи деклараций о доходах и расходах, или процедур обжалования действий должностных лиц.

Немаловажную роль в данном подходе играют конгруэнтность институтов: закон о банкротстве неэффективен в разгар кризиса неплатежеспособности, а издержки приватизации превышают допустимые пределы в условиях незащищенности частной собственности. Иницилируя преобразование, необходимо, во-первых, обеспечивать связь проектируемых институтов с существующей институциональной средой, а во-вторых, учитывать упомянутые связи при выборе рациональной последовательности институциональных изменений; комплементарность при этом необходимо рассматривать как в статике, так и в динамике. Проектировщикам преобразований следует концентрироваться на преодолении так называемой «ловушки частичной реформы» — ситуации, при которой сосуществование старых и новых форм не приводит к качественному изменению существующей системы и не происходит

²⁴ *Olsen J.P. Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press, 2010. P. 6–9.*

выведения ее на перспективную траекторию²⁵. Такие факторы, как адаптация агентов, встраивание института в существующую систему норм, а также формирование лобби, получающего ренту и, следовательно, заинтересованного в сохранении неэффективного равновесия, могут привести к трансформации промежуточных институтов в конечные, неэффективные в долгосрочной перспективе²⁶. В качестве примеров подобной ловушки частичной реформы можно сослаться на приведенный ранее пример страховой медицины или на организационную структуру органов исполнительной власти в современной России.

Практическая реализация институционального подхода в антикризисном государственном управлении непосредственно связана с необходимостью приобретения государством новых способностей, которые должны соответствовать испытываемым государственным управлением вызовам глобализации, общества знаний, сетевой организации и коммуникации. При этом глобализация обостряет конкурентоспособность, общество знаний меняет представления о ресурсах развития, сетевая организация заставляет в большей степени считаться с бизнесом и гражданским обществом, коммуникационная революция порождает автономные области саморегулирования, которые государство не может не учитывать. В теории государственного управления эта ситуация отражается, среди прочего, в подходе, акцентирующем роль «способностей государства»²⁷.

Использование понятия «способности государства» позволяет не только конкретизировать возможные пути решения проблемы кризиса управляемости, но и показать институциональные ограничения государственного управления в условиях транзита. В этом смысле «способности государства» связывают проблематику институционального дизайна и его трансформации.

Опыт развивающихся стран стимулировал исследования институциональных способностей, позволяющих государству проводить свою политику трансформации²⁸. В исследованиях по государственному управлению стран, находящихся в условиях

²⁵ *Стиглиц Дж.* Куда ведут реформы? // Вопросы экономики. 1999. № 7. С. 3–30.

²⁶ *Полтерович В.М.* Стратегии модернизации, институты и коалиции // Вопросы экономики. 2008. № 4. С. 4–24.

²⁷ *Сморгунов Л.В.* Концепция «способностей государства», конструктивизм и развитие теории государственного управления // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. 6-я Международная конференция (29–31 мая 2008 г.). М.: МАКС Пресс, 2009. С. 406; *Его же.* Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии Курского государственного университета. 2010. № 2. С. 132–139.

²⁸ *Kaufmann D.* Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy / The World Bank. March 11th, 2003. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/rethink_gov_stanford.pdf (23.08.2014).

транзита, подчеркивается, что необходимо осуществлять мониторинг изменений внутренней и внешней среды и формировать стратегию, соответствующую этим изменениям, включая способности быстрого антикризисного реагирования²⁹.

Что представляет собой способность государства управлять или достижение высокого уровня управляемости социума на этапе транзита?

По мнению автора, хорошая управляемость обеспечивается «способностями государственного управления», включающих три основные составляющие. Во-первых, это *инновационная способность*, то есть способность управленческой системы реализовывать политику развития, которую может проводить только государственное управление, ориентированное на перемены, обладающее способностью к обновлению. Государство, чтобы обеспечить конкурентоспособность национальной инновационной системы, должно направлять значительные усилия на появление новых знаний, в том числе в форме институционального строительства и соответственно менять подходы к выполнению своих функций. Роль государства должна заключаться в создании институтов, которые «повышают готовность к изменениям», а не «защищают от них»³⁰. Можно согласиться с В.М. Сергеевым и Н.И. Бирюковым, что «модернизация никогда не будет осуществлена, если, “скопировав” какие-то институты современности, мы просто станем ждать, когда из них “вырастет” все остальное. Она вряд ли будет успешной, даже если мы заимствуем все базовые институты, ибо их взаимная поддержка, будучи необходимой, отнюдь не спонтанна. Она сама должна быть *обеспечена*: идеологически; но прежде всего — институционально»³¹.

Конечно, инновационная способность в данном контексте не сводится только к обеспечению технологических прорывов в экономике. Инновационная способность государственного управления — это его потенциал к решению новых, сложных, иногда неожиданных проблем, вызываемых, в том числе, наличествующим социальным капиталом. Фактически — это способность государственного управления реорганизовывать самого себя. Так, управление переходными процессами должно включать умение справиться с системным «соскальзыванием» (*systemic sliding*) — специфическим переплетением преднамеренности и спонтанности, когда

²⁹ Tekin Ö.F. Importance of Crisis Management for Public Administration: The Practice in Turkish Public Administration // The 2014 WEI International Academic Conference Proceedings. June 22–25, 2014, Budapest, Hungary. P. 163–171. URL: <http://www.westeastinstitute.com/wp-content/uploads/2014/07/Omer-Faruk-TEKIN.pdf> (03.05.2015).

³⁰ Industrial Competitiveness in the Knowledge-Based Economy: The New Role of Governments / OECD Conference Proceedings. Paris: OECD, 1997. P. 69–83.

³¹ Сергеев В.М., Бирюков Н.И. В чем секрет «современного» общества // Полис. Политические исследования. 1998. № 2. С. 62.

беспорядочное, но непрерывное движение, отдаляющее систему от внутренне присущих ей правил и порядков, характеризуется возрастающей отдачей от институциональных и поведенческих изменений. Здесь действует принцип кумулятивной причинности, и изменения в формальных и неформальных институтах взаимоусиливаются, модифицируя поведение и ожидания, а в конечном счете, и всю модель развития³².

Во-вторых, это *адаптивная способность*, то есть способность существующих управленческих институтов налаживать партнерство государства и бизнеса, государства и гражданского общества и создавать благоприятную для трансформации внешнюю среду. Подобное качество понимается так же, как умение подстраиваться под технологические и экономические перемены в условиях изменения конкуренции на глобальных рынках. В конечном итоге это чувствительность институциональной системы к воздействию окружающей среды и ее способность адаптироваться к изменениям, уменьшая свою уязвимость через применение новых политических и административных подходов к сокращению рисков.

Данная способность предполагает ряд проводимых управленческими органами мер по повышению прозрачности их деятельности. На практике это означает стимулирование горизонтальных связей в государственном аппарате, которые дают возможность, сохраняя функциональную или линейную структуру, внедрять открытые адаптивные информационные системы, в том числе сетевого или электронного правительства. То есть адаптивная способность может быть успешно использована при формировании институциональной среды сотрудничества между открытым правительством, хорошо организованным бизнесом и активным гражданским обществом. Это означает, что наличие данной способности зависит от сложившегося типа институциональной среды и одновременно является фактором ее развития.

Наконец, способность государства достигать поставленных целей, увязывая их с административным и ресурсным потенциалом, характеризует *мобилизационно-распределительную способность* государственного управления. Это способность к привлечению и эффективному использованию людских, материальных, информационных ресурсов для решения стоящих перед обществом приоритетных задач. Эффективна система, которая обеспечивает аккумуляцию лучшего опыта, в том числе посредством широкого применения программных инструментов и повышения профессионально-квалификационного уровня государственного аппарата.

³² См.: Шаванс Б. Эволюционный путь от социализма // Вопросы экономики. 1999. № 6. С. 3–14.

Одновременно с эффективностью эта способность должна опираться на принцип социальной справедливости. Отсюда ее наиболее тесная зависимость от господствующих в обществе ценностей.

В совокупности способности государственного управления позволяют осуществлять политику развития («инновационная способность»), создавать благоприятную внешнюю среду («адаптивная способность»), достигать поставленных целей, повышая эффективность своего служебного аппарата и доверие к государству как субъекту управления («мобилизационно-распределительная способность»), определяют его готовность (потенциал) к разрешению кризисов государственного управления и характеризуют степень зрелости политико-административных институтов развивающегося общества.

Но формирование способностей государственного управления еще не означает автоматического успеха на пути его трансформации как системы и как политико-административного регулятора. В условиях «сильного государства» могут продолжать господствовать неформальные институты, а в практике использования формальных норм широкое распространение получит избирательное правоприменение³³. Последнее при этом является следствием неформальных конвенций или конфликтов, иначе говоря, типичным примером ситуации, когда неформальные политические сети девальвируют действенность формальных политико-административных институтов. В итоге может сложиться модель отношений, где формальные институты становятся не более чем орудием в руках правительства, инструментом селективного поощрения лояльных и наказания нелояльных. Как указывают специалисты по политическим трансформациям, в частности В. Гельман, есть многочисленные аргументы в пользу того, что «сильное государство может стать ничуть не меньшим препятствием для верховенства права, нежели слабое, если его административный потенциал сочетается с низким уровнем автономии»³⁴.

Степень зрелости способностей государственного управления зависит от типа существующей институциональной среды: ригидной или эластичной. В эластичной институциональной среде превалирует комплементарный способ взаимодействия формальных и неформальных институтов, когда неформальные практики дополняют

³³ Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке. М.: АСТ: АСТ МОСКВА; Владимир: ВКТ, 2010.

³⁴ Гельман В.Л. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Полис. Политические исследования. 2003. № 4. С. 10.

формальные институты, позволяют им лучше адаптироваться к изменениям в моделях социального действия³⁵.

В ригидной институциональной среде механизм функционирования институтов государственного управления сводится преимущественно к операциональным правилам и неформальным согласованиям. Все это обуславливает противоречивую роль государства как регулятора модернизации: с одной стороны, государство является необходимым условием устойчивости развития, а с другой — при определенных обстоятельствах может быть его препятствием. Такая двойственность способствует усилению неопределенности в регулятивном механизме и одновременно стимулирует использование не только формальных, но и неформальных способов борьбы с его дисфункциями. Формируются параллельные структуры (неформальные институты), где основным инструментом выполнения правил являются переговоры участников. Если в эластичной институциональной среде неформальные институты могут выполнять функцию минимизации транзакционных издержек, то в ригидной институциональной среде они способствуют росту неопределенности, тем самым возрастают транзакционные издержки. С позиций эволюционного развития фактор неформальных институтов вводит определенные ограничения на институциональное строительство. Во-первых, оно должно ориентироваться на непрерывные и кумулятивные институциональные изменения. Во-вторых, приоритет должен отдаваться малым приращениям и распространению изменений, начиная с второстепенных правил и заканчивая правилами более высокого порядка.

Заключая, можно утверждать, что институциональный подход в качестве основной задачи управления изменениями выдвигает сведение противоречивых и разнонаправленных процессов в последовательное институциональное развитие в заданном направлении. Эта задача решается в условиях, когда институциональное строительство опирается на определенные траектории трансформации, использующие блоковую модель институциональных изменений. Данная модель дает возможность построить стратегию трансформации государственного управления в виде последовательного развития способностей государственного управления. На основе имеющихся способностей можно выстраивать определенные «институциональные блоки», включающие прежде всего операциональные и коллективные правила. Эти блоки с конгруэнтными институтами (формальными и неформальными) позволяют

³⁵ *Roland G. Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institution // Studies in Comparative International Development. 2004. Vol. 38. No 4. P. 109–131.*

решать более крупные институциональные проблемы. Реформа государственного управления обеспечена в тот период времени, когда готовы отдельные блоки для институционального строительства. Эти блоки связывают институты, интересы и ценности. Процесс приращения институтов в таком понимании становится в значительной степени процессом самотрансформации, успех которого может уменьшить вероятность того, что основным результатом институциональных реформ будет необходимость в новых реформах.

Список литературы:

1. Аузан А.А. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория. М.: Инфра-М, 2003.
2. Аузан А.А. «Колея» российской модернизации // Общественные науки и современность. 2007. № 6. С. 54–60.
3. Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Т. 1. № 1. С. 19–52.
4. Булдаков В.П. Quo vadis? Кризисы в России: пути переосмысления. М.: РОССПЭН, 2007.
5. Гельман В.Л. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Полис. Политические исследования. 2003. № 4. С. 6–25.
6. Григорьев Л., Овчинников М. Коррупция как препятствие модернизации (институциональный подход) // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 44–60.
7. Итоги 10 лет административной реформы и задачи на перспективу: материалы круглого стола // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 89–109.
8. Кирдина С.Г. Позволяют ли новые институциональные теории понять и объяснить процессы преобразований в современной России? // Социологические исследования. 2001. № 3. С. 136–140.
9. Культурные факторы модернизации / А.А. Аузан (руководитель проекта), А.Н. Архангельский, П.С. Лунгин, В.А. Найшуль. Фонд «Стратегия 2020». М.; СПб., 2011.
10. Купряшин Г.Л. Кризисы политической модернизации // Кентавр. 1994. № 3. С. 97–112.

11. *Купряшин Г.Л.* Сильные институты и координация политики на федеральном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 29. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/29_2011kupryashin.htm (22.04.2015).
12. *Купряшин Г.Л.* Управляемость и баланс интересов в контексте политической модернизации // Власть. 2011. № 8. С. 13–17.
13. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.
14. *Олейник А.* Общество неопределенности: институциональная перспектива // Экономическая политика. 2007. № 1. С. 98–111.
15. *Олейник А.Н.* Преемственность и изменчивость превалирующей модели власти: «эффект колеи» в российской истории // Общественные науки и современность. 2011. № 1. С. 52–66.
16. *Остром Э.* Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: ИРИСЭН; Мысль, 2010.
17. *Полтерович В.М.* Институциональная динамика и теория реформ // Эволюционная экономика и «мэйнстрим». М.: Наука, 2000. С. 31–54.
18. *Полтерович В.М.* Стратегии модернизации, институты и коалиции // Вопросы экономики. 2008. № 4. С. 4–24.
19. *Сергеев В.М., Бирюков Н.И.* В чем секрет «современного» общества // Полис. Политические исследования. 1998. № 2. С. 52–63.
20. *Сморгунов Л.В.* Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии Курского государственного университета. 2010. № 2. С. 132–139.
21. *Сморгунов Л.В.* Концепция «способностей государства», конструктивизм и развитие теории государственного управления // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. 6-я Международная конференция (29–31 мая 2008 г.). М.: МАКС Пресс, 2009. С. 405–408.
22. *Стиглиц Дж.* Куда ведут реформы? // Вопросы экономики. 1999. № 7. С. 3–30.
23. *Фукуяма Ф.* Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке. М.: АСТ: АСТ МОСКВА; Владимир: ВКТ, 2010.
24. *Шаванс Б.* Эволюционный путь от социализма // Вопросы экономики. 1999. № 6. С. 3–14.
25. *Crises and Sequences in Political Development.* Princeton, N.Y.: Princeton University Press, 1971.

26. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power / eds.: J. Mahoney, K. Thelen. New York: Cambridge University Press, 2010.
27. Industrial Competitiveness in the Knowledge-Based Economy: The New Role of Governments / OECD Conference Proceedings. Paris: OECD, 1997.
28. *Inglehart R., Welzel C.* Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
29. *Kaufmann D.* Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy / The World Bank. March 11th, 2003. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTC/OR/Resources/rethink_gov_stanford.pdf (23.08.2014).
30. *Kettl D.F.* The Politics of the Administrative Process. Washington, DC: SAGE, 2012.
31. *Oakerson R.J.* Governance Structures for Enhancing Accountability and Responsiveness // International Review of Administrative Sciences. 2000. Vol. 66. No 4. P. 599–617.
32. *Olsen J.P.* Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press, 2010.
33. *Peters G.B., Pierre J., Randma-Liiv T.* Economic Crisis, Public Administration and Governance // Korean Journal of Policy Studies. 2011. No 25(1). P. 59–71.
34. Rethinking Political Institutions: The Art of the State / ed. by I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin. New York; London: New York University Press, 2006.
35. *Roland G.* Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institution // Studies in Comparative International Development. 2004. Vol. 38. No 4. P. 109–131.
36. *Tekin Ö.F.* Importance of Crisis Management for Public Administration: The Practice in Turkish Public Administration // The 2014 WEI International Academic Conference Proceedings. June 22–25, 2014, Budapest, Hungary. P. 163–171.
URL: <http://www.westeastinstitute.com/wp-content/uploads/2014/07/Omer-Faruk-TEKIN.pdf> (03.05.2015).
37. The Oxford Handbook of Political Institutions / ed. by R.A.W. Rhodes. Oxford: Oxford University Press, 2008.
38. *Wiarda H.* Comparative Politics: Past and Present // New Directions in Comparative Politics / ed.: H. Wiarda. Boulder: Westview Press, 1985. P. 3–25.

Public Administration Crises: Institutional Approach

Gennadii L. Kupryashin — Ph.D., professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: vkupryashin@gmail.com

Annotation

This paper examines institutional design changes during the modernization. Using institutional approach the author identifies and analyses three key crises in the transformation of public administration that are closely related and overlapping — those of legitimacy, policy coordination and accountability. These crises relate primarily to certain changes in a government performance and test its innovative, adaptive and mobilization capabilities. The author examines the internal causes of those crises resulting from policy-making process, and the external caused by the uncertainty society. Purposeful or unanticipated pathways of institutional changes bring to the surface the problems of block institutionalization.

Keywords

Crisis of Governance, institutional design, government capabilities, legitimacy crisis, crisis of the policy coordination, crisis of government accountability.

References:

1. Auzan A.A. *Institutsional'naiia ekonomika: novaia institutsional'naiia ekonomicheskaiia teoriia*. Moscow: Infra-M, 2003.
2. Auzan A.A. "Koleia" Rossiiskoi modernizatsii. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, 2007, 6, pp. 54–60.
3. Barabashev A.G. Teoreticheskie orientiry dal'neishego razvitiia gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia*, 2007, t. 1, no 1, pp. 19–52.
4. Buldakov V.P. *Quo vadis? Krizisy v Rossii: puti pereosmysleniia*. Moscow: ROSSPEN, 2007.
5. Gel'man V.L. Institutsional'noe stroitel'stvo i neformal'nye instituty v sovremennoi rossiiskoi politike. *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 2003, 4, pp. 6–25.
6. Grigor'ev L., Ovchinnikov M. Korruptsiia kak prepiatstvie modernizatsii (institutsional'nyi podkhod). *Voprosy ekonomiki*, 2008, 2, pp. 44–60.
7. Itogi 10 let administrativnoi reformy i zadachi na perspektivu: materialy kruglogo stola. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia*, 2014, 2, pp. 89–109.
8. Kirdina S.G. Pozvoliaut li novye institutsional'nye teorii poniat' i ob'iasnit' protsessy preobrazovaniia v sovremennoi Rossii? *Sotsiologicheskie issledovaniia*, 2001, 3, pp. 136–140.
9. *Kul'turnye faktory modernizatsii* / A.A. Auzan (rukovoditel' proekta), A.N. Arkhangel'skii, P.S. Lungin, V.A. Naishul'. Fond "Strategiia 2020". Moscow; Saint Petersburg, 2011.
10. Kupriashin G.L. Krizisy politicheskoi modernizatsii. *Kentavr*, 1994, 3, pp. 97–112.
11. Kupriashin G.L. Sil'nye instituty i koordinatsiia politiki na federal'nom urovne. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, 2011, 29. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/29_2011kupryashin.htm (22.04.2015).
12. Kupriashin G.L. Upravliaemost' i balans interesov v kontekste politicheskoi modernizatsii. *Vlast'*, 2011, 8, pp. 13–17.
13. Nort D. *Instituty, institutsional'nye izmeneniia i funktsionirovanie ekonomiki*. Moscow: Fond ekonomicheskoi knigi "Nachala", 1997.

14. Oleinik A. Obshchestvo neopredelennosti: institutsional'naia perspektiva. *Ekonomicheskaiia politika*, 2007, 1, pp. 98–111.
15. Oleinik A.N. Preemstvennost' i izmenchivost' prevaliruiushchei modeli vlasti: "effekt kolei" v rossiiskoi istorii. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, 2011, 1, pp. 52–66.
16. Ostrom E. *Upravliaia obshchim: evoliutsiia institutov kollektivnoi deiatel'nosti*. Moscow: IRISEN; Mysl', 2010.
17. Polterovich V.M. Institutsional'naia dinamika i teoriia reform. *Evoliutsionnaia ekonomika i "meinstrim"*. Moscow: Nauka, 2000. Pp. 31–54.
18. Polterovich V.M. Strategii modernizatsii, instituty i koalitsii. *Voprosy ekonomiki*, 2008, 4, pp. 4–24.
19. Sergeev V.M., Biriukov N.I. V chem sekret "sovremennogo" obshchestva. *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 1998, 2, pp. 52–63.
20. Smorgunov L.V. Gosudarstvo i politika modernizatsii. *Vestnik filosofii i sotsiologii Kurskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2010, 2, pp. 132–139.
21. Smorgunov L.V. Kontseptsiiia "sposobnostei gosudarstva", konstruktivizm i razvitie teorii gosudarstvennogo upravleniia. *Gosudarstvennoe upravlenie v XXI veke: traditsii i innovatsii. 6-ia Mezhdunarodnaia konferentsiia (29–31 maia 2008 g.)*. Moscow: MAKS Press, 2009. Pp. 405–408.
22. Stiglits Dzh. Kuda vedut reformy? *Voprosy ekonomiki*, 1999, 7, pp. 3–30.
23. Fukuiama F. Sil'noe gosudarstvo. Upravlenie i mirovoi poriadok v XXI veke. Moscow: ACT: ACT MOSKVA; Vladimir: VKT, 2010.
24. Shavans B. Evoliutsionnyi put' ot sotsializma. *Voprosy ekonomiki*, 1999, 6, pp. 3–14.
25. *Crises and Sequences in Political Development*. Princeton, N.Y.: Princeton University Press, 1971.
26. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* / eds.: J. Mahoney, K. Thelen. New York: Cambridge University Press, 2010.
27. *Industrial Competitiveness in the Knowledge-Based Economy: The New Role of Governments* / OECD Conference Proceedings. Paris: OECD, 1997.
28. Inglehart R., Welzel C. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
29. Kaufmann D. *Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy* / The World Bank. March 11th, 2003. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/rethink_gov_stanford.pdf (23.08.2014).
30. Kettl D.F. *The Politics of the Administrative Process*. Washington, DC: SAGE, 2012.
31. Oakerson R.J. Governance Structures for Enhancing Accountability and Re-Sponsiveness. *International Review of Administrative Sciences*, 2000, vol. 66, no 4, pp. 599–617.
32. Olsen J.P. *Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
33. Peters G.B., Pierre J., Randma-Liiv T. Economic Crisis, Public Administration and Governance. *Korean Journal of Policy Studies*, 2011, 25 (1), pp. 59–71.
34. *Rethinking Political Institutions: The Art of the State* / ed. by I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin. New York; London: New York University Press, 2006.
35. Roland G. Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institution. *Studies in Comparative International Development*, 2004, vol. 38, no 4, pp. 109–131.

36. Tekin Ö.F. Importance of Crisis Management for Public Administration: The Practice in Turkish Public Administration. *The 2014 WEI International Academic Conference Proceedings*. June 22–25, 2014, Budapest, Hungary. Pp. 163–171. URL: <http://www.westeastinstitute.com/wp-content/uploads/2014/07/Omer-Faruk-TEKIN.pdf> (03.05.2015).
37. *The Oxford Handbook of Political Institutions* / ed. by R.A.W. Rhodes. Oxford: Oxford University Press, 2008.
38. Wiarda H. Comparative Politics: Past and Present. *New Directions in Comparative Politics* / ed.: H. Wiarda. Boulder: Westview Press, 1985. Pp. 3–25.