

Купряшин Г.Л.

## Институциональные ловушки и кризисы государственного управления

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

E-mail: [Kupryashin@spa.msu.ru](mailto:Kupryashin@spa.msu.ru)

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

### Аннотация

Статья представляет концепцию институциональных форм, являющихся дисфункциями государственного управления. Эти дисфункции ведут к клиентам, политической ренте и другим неформальным институтам, тактически выгодным лицам, принимающим решения, но подрывающим их способность создавать эффективные и подотчетные административные институты. Анализ взаимодействия формальных и неформальных институтов привел автора к проблеме институциональных ловушек в развитии государственного управления — их основ, механизмов и последствий. В контексте проблемы институциональных ловушек статья показывает, почему комбинация институтов часто препятствует, а не способствует реформам. Важнейшая задача для государства и реформаторов заключается в преодолении политико-административных ловушек, основанных на балансе интересов влиятельных групп бизнеса и верхушки государственной бюрократии. В противном случае правительство потеряет не только свои управленческие способности, но также готовность следовать формальным нормам, результатом чего станет череда политико-административных кризисов.

### Ключевые слова

Административная реформа, институциональные ловушки, политический рынок, кризисы государственного управления.

Согласно институциональной теории, в основе кризисов государственного управления, возникающих вследствие дисфункций (искажений) политико-административной системы, лежит противоречивое взаимодействие формальных и неформальных норм (институтов)<sup>1</sup>. Это противоречие усиливается во время административных реформ, которые объективно вызывают ситуации с пустотами в институциональном пространстве, т. е. с отсутствием (или слабой действенностью) формальных норм и правил, регулирующих функционирование управленческих структур<sup>2</sup>. В целом, реформирование государственного управления всегда ориентировано на какие-то изменения в сложившемся ранее нормативном механизме и использует формальные нормы, т. е. правила, регламентирующие различные виды социального взаимодействия (законы, соглашения, уставы), для достижения поставленных управленческих целей. Но распространенность неформальных норм в обществе может создать серьезные преграды для введения формальных правил, даже если они эффективнее. Например, если большинство государственных служащих

---

<sup>1</sup> Olsen J.P. *Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

<sup>2</sup> Kettl D.F. *The Politics of the Administrative Process*. Washington, DC: SAGE, 2012.

придерживается неформальных норм (таких, как патернализм или лояльность), то применение более эффективного формального института (трудового контракта или оценки результатов деятельности посредством *KPI*) может встретить сопротивление, в результате внедряемые вопреки неформальным нормам формальные правила деинституциализируются, т. е. перестают быть правилами, способными упорядочить конкретные взаимоотношения людей и сделать их предсказуемыми. Возникает вероятность усиления хаотичности в меж- и внутриорганизационных отношениях, что в конечном итоге приводит к кризису управляемости<sup>3</sup>.

Однако автономность неформальных институтов относительна. Антикризисное управление предполагает целенаправленное использование формальных институтов с целью воздействия на неформальные нормы для усиления их конгруэнтности (согласованности). В этом случае происходит легализация неформальных ограничений, т. е. придание лежащим в их основе правилам силы закона и превращение этих ограничений в формальные. В результате новые формальные институты возникают в процессе трансформации существующих социальных практик, а значит, воспроизводят уже сложившиеся на уровне неформальных ограничений тенденции. Но данная модель институционального развития предполагает хорошо работающие саморегулируемые механизмы согласования интересов основных акторов процессов изменений и соответствие между административным потенциалом государства и целями реформы. Цель данной статьи: рассмотреть возможности реализации комплементарной модели трансформации политико-административных институтов в процессе административной реформы, способной найти рецепты преодоления неизбежно возникающих «институциональных ловушек».

Э. Остром замечала, что «работающие правила могут быть, а могут и не быть до совпадения схожими с формальными законами, выраженными в законодательстве, административном регулировании и решениях судов»<sup>4</sup>. Аналогичную позицию занимают другие исследователи, выделяющие разные способы взаимодействия между формальными и неформальными институтами: комплементарный, согласующий (*accommodating*), конкурентный и замещающий (*substitutive*), причем в российской

---

<sup>3</sup> Купряшин Г.Л. Кризисы государственного управления: неинституциональный подход // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 51. С. 56–84. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/51\\_2015kupryashin.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/51_2015kupryashin.htm) (дата обращения: 28.03.2017).

<sup>4</sup> Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: ИРИСЭН; Мысль, 2010. С. 110.

институциональной среде, по мнению этих авторов, преобладают два последних<sup>5</sup>. Первые два — комплементарный и согласующий способы взаимодействия — либо свидетельствуют о наличии избирательного сродства между формальными институтами и практиками по производству и воспроизводству установленных в них норм и правил, либо согласуются в некую более или менее приемлемую конфигурацию. В рамках последних двух способов взаимодействия конкурирующие неформальные институты создают у акторов такие стимулы, которые не совместимы с формальными правилами, — то есть, следуя одному правилу, нельзя не нарушать другое. Примерами являются патримониальное господство (*patrimonialism*), клановое представительство, nepотизм на госслужбе, а также другие явления и процессы, основанные на неформальных правилах<sup>6</sup>.

Неразвитость институциональной системы государственного управления современной России проявляется в ситуации, когда формальные и неформальные институты не дополняют друг друга и не образуют непрерывное институциональное пространство. Решение данной проблемы включает отслеживание траекторий изменений формальных и неформальных институтов. В отличие от формальных правил, изменения в неформальных нормах осуществляются постепенно и нередко формируют у индивидов альтернативные модели поведения, связанные с новым восприятием целей и ресурсов деятельности. Неформальные ограничения быстро изменяться не могут, так как опираются на укоренившееся культурное наследие, устойчивые стереотипы мышления и способы действий. Если формальные правила можно изменить быстро и радикально (например, с помощью заимствования из-за рубежа), то неформальные нормы больше завязаны на обычаи и традиции, а следовательно, достаточно консервативны. Существует концепция, в соответствии с которой необходимо различать «быстро меняющиеся» и «медленно меняющиеся» институты. К первым относятся, в частности, политические институты, а ко вторым — детерминированные культурой социальные, в том числе неформальные, нормы<sup>7</sup>. Конкретные механизмы функционирования институтов государственного управления во многом зависят от политической традиции, уровня правовой культуры и других факторов. Формальные правила можно изменить за одну ночь путем принятия

---

<sup>5</sup> Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda / The Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper No 307. September 2003. P. 11. URL: <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/307.pdf> (accessed: 28.03.2017).

<sup>6</sup> Модернизация и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю.С. Оганисян. М.: РОССПЭН, 2011. С. 277–278.

<sup>7</sup> Roland G. Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institution // Studies in Comparative International Development. 2004. Vol. 38. No 4. P. 110.

политических или юридических решений; неформальные ограничения, воплощенные в обычаях, традициях и кодексах поведения, гораздо менее восприимчивы к властным решениям. Получается, что неформальные правила (конвенциональные нормы) не только являются инструментом снижения социальной и политической неопределенности, но и лежат в основе социальной инерции, что определяет необходимость инновационных прорывов для обновляющего нормотворчества, позволяющего менять парадигмы управления.

Разные темпоральные уровни институтов акцентирует один из наиболее известных представителей неинституционализма О. Уильямсон. Он выделяет институты по ценностно-временному признаку, обозначая следующие уровни: усвоенные, институциональная среда, институты управления и распределение ресурсов (см. Таблицу 1).

**Таблица 1. Классификация институтов по темпоральному признаку<sup>8</sup>**

Уровень	Частота изменений (годы)	Цель / функция	Теория
Усвоенные: неформальные институты, традиции, обычаи, религия	$10^2-10^3$	Неисчисляемые, спонтанные	Социальная теория
Институциональная среда: формальные правила игры (права собственности, поддерживаемые политическим режимом, бюрократией и судебной властью)	$10-10^2$	Формирование адекватной институциональной среды	Политическая теория и экономика собственности
Управление: собственно процесс игры по правилам — в первую очередь на основе контрактов (увязка управленческих механизмов с транзакциями)	1–10	Создание адекватных управленческих структур	Теория транзакционных издержек
Распределение ресурсов и найм рабочей силы (цена / количество, стимулы / мотивы)	Постоянно	Формирование / приобретение адекватных предельных факторов производства	Неоклассическая экономическая теория и теория принципала / агента

Как видно из данной таблицы, неформальные институты, встроенные в ткань социальных взаимоотношений и детерминированные культурой, имеют чрезвычайно низкую частоту изменений, когда временные горизонты измеряются сотнями лет. Этот уровень составляет тот своеобразный институциональный фон общества, который задает изначальные темпы и характер трансформационным процессам.

Причем О. Уильямсон не относит данный уровень к институциональной среде в узком смысле, в которую у него входят лишь формальные правила, создаваемые сознательно по определенному плану. Временные горизонты, в рамках которых

<sup>8</sup> *Williamson O.E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead // Journal of Economic Literature. 2000. Vol. 38. No 3. P. 597.*

происходят становление и изменение институтов второго уровня (институциональная среда), измеряются десятками лет. С точки зрения институционального строительства принципиальным становится третий уровень — управленческий. Причем второй и третий уровни институтов по Уильямсону можно отнести к политико-административным институтам. Институты четвертого уровня — операциональные правила — меняются постоянно и в этом смысле имеют высокую степень автономности по отношению к существующей институциональной среде. Из заданных Уильямсоном темпоральных границ различных видов институтов вытекают, в частности, разнопорядковый характер институциональных изменений и высокие риски при трансплантации институтов второго и третьего уровней в качественно иную социокультурную среду.

Более того, в литературе существует точка зрения, согласно которой среди неформальных институтов выделяются «подрывные» институты, которые, встраиваясь в механизм действия формальных институтов, разрушают их изнутри и обуславливают тем самым негативные эффекты государственного управления<sup>9</sup>. Утверждается, что преднамеренное создание и поддержание неэффективных институтов, ведущих те или иные общества по пути институционального упадка и разложения, следует считать нормой политики институционального строительства, а отнюдь не отклонением от нее<sup>10</sup>. Отсюда вытекает значимость проблемы институциональных ловушек на пути формирования институтов государственного управления, способных избежать кризисов легитимности, координации и подотчетности. Игнорирование данной проблемы создает опасность движения по тупиковому пути модернизации.

Распространенная среди исследователей культурологическая трактовка институциональных ловушек как «подрывных институтов», как правило, основывается на исторической типологии легитимного господства М. Вебера. Если преобладание формальных институтов по определению выступает атрибутом рационально-легального господства, то неформальность преобладает в условиях традиционного господства, элементы которого сохраняются и в современную эпоху. Поскольку неформальные институты идентифицируются с обычаями, традициями и культурными ограничениями, то их корни и механизмы негативного влияния на процессы управления связываются с эффектами наследия прошлого. Со временем они внедряются в культуру и становятся препятствием на пути институциональной

---

<sup>9</sup> Пути модернизации: траектории, развилки и тупики. СПб.: Издательство Европейского университета, 2010. С. 70.

<sup>10</sup> Гельман В.Я. Россия в институциональной ловушке // Pro et contra. 2010. Т. 14. № 4–5. С. 24.

модернизации, поскольку задают самоподдерживающуюся историческую обусловленность — т. н. «эффект колеи» (*path-dependence*) — и ставят труднопреодолимые барьеры на пути институциональных изменений в будущем<sup>11</sup>.

Таким образом, можно сделать предварительный вывод, что неформальные правила могут являться серьезным лимитирующим фактором скорости, а также глубины процессов развития системы государственного управления, создавая определенные «институциональные ловушки». Поэтому административные преобразования, во-первых, должны ориентироваться на непрерывные и кумулятивные институциональные изменения. Во-вторых, приоритет должен отдаваться наиболее подвижным правилам институциональной архитектуры с учетом возможности их комплементарного встраивания в существующую институциональную среду.

Вместе с тем, при снижении административного потенциала государства неформальные институты могут выполнять функцию минимизации транзакционных издержек. Их использование позволяет нейтрализовать резкий рост неопределенности и адаптироваться к быстро меняющейся институциональной среде. Неформальные институты помогают не только просто выжить, но и являются источником развития деловых сетей. По мере накопления государством административного потенциала подобные практики либо вытесняются на периферию общественной жизни, либо встраиваются в среду новых формальных институтов<sup>12</sup>. Общность неформальных «кодексов» и формальных правил образует рамки политических и административных отношений, дополняющих друг друга и, по крайней мере, временно принимаемых ключевыми акторами государственного регулирования. Эти рамки, собственно, и создают институциональную среду, влияющую на траектории изменений формальных и неформальных правил и норм.

Одним из механизмов, способных ввести некоторую упорядоченность во взаимодействие формальных и неформальных институтов за пределами чисто операциональных возможностей государственного управления, является политический рынок. Политический рынок можно представить как совокупность правил и процедур, обеспечивающих обмен интересов и ресурсов избирателей (посредством выборов и

---

<sup>11</sup> См.: 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 преобладающей модели власти: «эффект колеи» в российской истории // *Общественные науки и современность*. 2011. № 1. С. 52–66; Пивоваров Ю., Фурсов А. Русская система и реформы // *Pro et Contra*. 1999. Т. 4. № 3. С. 176–197.

<sup>12</sup> Гельман В.Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // *Политические исследования*. 2003. № 4. С. 12.

налогов) на необходимые им общественные блага и другие услуги, предоставляемые государством.

Управленческая эффективность политического рынка измеряется степенью соответствия политических программ, предлагаемых конкурирующими за власть партиями и политиками, задаче обеспечения чистого прироста благосостояния избирателей; степенью соответствия законов, принятых законодателями, задаче максимизации совокупного дохода подвергающихся регулированию сторон; и степенью уверенности избирателей и законодателей в том, что ни одна из затронутых сторон не пострадает в результате регулирующих воздействий, так как при необходимости ей будет предоставлена компенсация. Транзакционные издержки при этом должны приносить максимальный совокупный доход. Однако, как будет показано ниже, определенные характеристики политического рынка приводят к тому, что он может сохранять и сохраняет непроизводительные институты и организации.

Проблема рынка как механизма согласования интересов в том, что его базовый принцип — универсализм норм — противоречит реальному политическому опыту стран на этапе транзита. Если суть нормотворчества заключается в поиске и выражении общих ценностей, то главный вопрос политической практики — «кому выгодно». В таком случае политические нормы изначально соотнесены с легализацией и реализацией чьих-то интересов, а «институциональные новаторы» выступают, прежде всего, как проводники этих интересов. Теория политического рынка позволяет сделать важный для анализа государственного управления вывод: односторонне представлять политико-административные институты как структуры добровольного сотрудничества, решающие проблемы коллективного действия и выигрыша всех заинтересованных сторон. В действительности политический процесс часто повышает роль институтов, являющихся нужными для одной части людей и плохими (вредными, ненужными) для другой части, что определяется теми, кто, имея властный потенциал, может влиять на формирование и деятельность институтов. Институты могут быть структурами партнерства и сотрудничества, но они также могут быть структурами власти и угнетения.

Вместе с тем, политический рынок подвижен, и относительная политико-административная власть групп специальных интересов меняется. Эти изменения связаны как с экономическим, так и с политическим развитием. Те группы, которые могли бы извлечь выгоды из происходящих изменений, но лишены такой возможности при данной политико-административной структуре, усиливают свое давление на

государство с целью ее изменения. Возникает конфликт в социальном окружении институтов: между силовыми структурами, бенефициарами и желающими изменений. Отсюда возможность колебательной динамики институциональной структуры, устанавливаемой государством: вслед за системой, ориентированной на извлечение ренты, приходит система, ориентированная на развитие, и наоборот. Все это обуславливает двойственную роль государства как регулятора общественных процессов: с одной стороны, оно является необходимым условием устойчивости развития, а с другой — при определенных обстоятельствах может быть его препятствием. Такая двойственность способствует усилению неопределенности в механизмах государственного управления и одновременно стимулирует использование не только формальных, но и неформальных способов борьбы с его дисфункциями.

Борьба с дисфункциями государственного управления происходит в разных институциональных формах, как экзогенных (функциональное представительство интересов посредством лоббизма и корпоративизма), так и эндогенных (нормирование государственной службы, оценка регулирующего воздействия, антикоррупционное законодательство), с использованием как формальных, так и неформальных (параллельных) структур, например, клиентел. Безусловно, эти формы не охватывают всего многообразия политико-административных институтов государственного управления. Но когда речь идет о согласовании интересов основных акторов государственного управления (политиков, бюрократии, ассоциаций бизнеса, общественных объединений), выработке стратегии в условиях относительной пассивности гражданского общества, то данные политико-административные институты выходят на первый план и без них практически невозможно понять характер деятельности других значимых конструкций. К этим конструкциям относятся такие факторы, как многочисленность сторон контрактного процесса, разнородность групп специальных интересов, информационная асимметрия и неравномерность в распределении богатства, которые могут в итоге привести к появлению социально неэффективных конечных результатов, т. е. к принятию не наилучших политико-административных решений по изменению формальных правил, что и формирует институциональные ловушки.

Особенное внимание нужно уделять анализу соотношения выгод и издержек от потенциальной реформы государственного управления, а также тому, кто в настоящее время имеет наибольшие институциональные преимущества. Именно те группы интересов, для которых существующий институциональный дизайн является



оптимальным могут благодаря 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.

Очевидно, что заинтересованность тех или иных целевых групп в результатах административной реформы касается не столько структурных изменений в системе государственного управления, сколько их реальных последствий в наиболее важных с точки зрения соотношения выгод / издержек сферах. 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 административной реформы должны, во-первых, ощущаться, а во-вторых, быть связанными с непосредственными интересами той или иной целевой группы. Главное — отслеживание формальных и неформальных норм, регулирующих функционирование политико-административной структуры, с одной стороны, и изменений в моделях социально-экономического и политического действия, осуществляемых в рамках рассматриваемых институтов, с другой.

Таким образом, концепция политического рынка утверждает, что институты — это оформление баланса сил и интересов наиболее влиятельных групп, включая крупный бизнес, высшую государственную бюрократию, политическую элиту, активных избирателей, устраивающего их на данный момент. Значит, политический рынок можно представить как механизм упорядоченного торга и согласования интересов различных групп, имеющий устойчивые правила игры и формализованные процедуры. Как показал еще М. Олсон в своей «Логике коллективных действий», общественные интересы не существуют сами по себе и не связаны с определенным носителем. Они реализуются через политическую конкуренцию, которая представляет собой столкновение различных групповых или корпоративных интересов на политическом рынке<sup>13</sup>. Эта политическая конкуренция на практике осложняется, как минимум, тремя обстоятельствами.

---

<sup>13</sup> Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: ФЭИ, 1995.

Во-первых, правительство, законодатели и группы специальных интересов имеют возможность навязать определенные институты широким слоям населения, т. е. налицо неэквивалентный обмен. Получается, что инсайдеры посредством соответствующего институционального механизма дают аутсайдерам право выбора: играть по новым правилам или быть наказанными правоохранительными органами за их невыполнение. Возможен и другой вариант, когда посредством контроля повестки дня властные группы не дают аутсайдерам выбирать предпочтительные для них альтернативы, поскольку эти альтернативы просто не включаются в обсуждаемые темы. В обоих случаях аутсайдеры должны делать «добровольный» выбор в рамках действующих формальных институтов с ограниченными властью альтернативами и в итоге оказываются жертвами манипуляции со стороны политически господствующих сил. В этом случае политический рынок является лишь прикрытием достаточно жесткого, ориентированного на интересы правящей группы процесса нормотворчества. Тогда властная элита становится практически единственным реальным нормативным творцом в процессе политико-административного регулирования.

Во-вторых, издержки и выгоды решений, принимаемых правительством, распределяются, как правило, неравномерно среди разных заинтересованных групп и широких слоев населения. Хотя мотив экономии бюджетных средств отвечает в первую очередь интересам налогоплательщиков, индивидуальный «выигрыш» каждого гражданина от снижения расходов слишком мал, чтобы побудить его к политической активности с целью оказания заметного давления на правительство. Напротив, организованные группы интересов, стремящиеся «откусить» от некоего общего «пирога» — будь то налоговые или таможенные льготы, кредитные преференции, государственные закупки, гранты и т. п., — будут вкладывать значительные ресурсы для противодействия возможному принятию экономически эффективного, но невыгодного им решения. В результате, наряду с нормотворчеством, существенное значение для понимания механизма функционирования политического рынка имеет лоббирование.

В-третьих, в условиях сложной иерархической организации органов государственной власти и управления возникает «агентская проблема» государственной службы. Трудности контроля выборными органами и руководителями разного уровня (принципалами) действий нижестоящих чиновников (агентов) позволяют последним практиковать оппортунистическое поведение, ориентируясь не на выполнение указаний принципалов, а на удовлетворение собственных интересов.

Механизм решения данной проблемы требует согласования формальных и неформальных норм подотчетности, что, в свою очередь, упирается в легитимность операциональных стандартов и полномочия сторон регулятивного взаимодействия.

В целом получается, что потенциальная неэффективность функционирования формальных институтов является производной от неэффективности политического рынка. Это ведет к распространению рентоориентированного поведения и формированию политических клиентел между чиновниками и отдельными бизнесменами. Обладание административной властью предоставляет широкие возможности для злоупотребления ею в форме протекционизма, приобретения различного рода материальных благ и привилегий и т. п. Преследуя частные интересы, лица, принимающие государственные решения, рассматривают соответствующие институты и процедуры как источник своего существования и обогащения.

Названные обстоятельства ограничивают роль формальных правил и создают широкие возможности для роста дискреционных полномочий государственных служащих. Поскольку на политическом рынке принимаются решения с существенными поведенческими экстерналиями за пределами принявшего решение государственного органа, то естественным образом возникают побудительные мотивы к рентоориентированному поведению. Сама политическая рента является как следствием, так и причиной действующих институциональных ловушек.

Монополизированная экономика и распределяющая ресурсы бюрократия в период обострения бюджетного дефицита представляют почву для нового роста рентных отношений, пронизывающих властные и управленческие структуры. Развиваются практики, в которых не признается значимость контрактных начал, где личная лояльность в системе патронатных связей затмевает институциональные интересы, где отсутствует адекватная социальная и экономическая дифференциация, ведущая к появлению групп интересов со взаимно дополняющими (пусть даже только через конфликты) требованиями. Отсюда постоянные запаздывания с выработкой ясной и экспертно проработанной государственной стратегии в той или иной области экономической и социальной жизни, а также несогласованность действий федеральных и региональных органов власти. Выделим три конкретных механизма формирования институциональных ловушек государственного управления, имеющих отношение к процессам создания норм, организации реформы государственной бюрократии, взаимодействию групп интересов и государственных структур. К таким механизмам, на взгляд автора, можно отнести:

- особенности процесса нормотворчества в трансформационный период;
- эклектическое сочетание бюрократического и менеджериального подходов в организации реформы государственной службы;
- специфические формы функционального представительства интересов.

Рассмотрим эти механизмы подробнее.

### ***Особенности процесса нормотворчества в трансформационный период***

В трансформационный период фрагментарность проектов институциональных изменений дополняется нормативной неопределенностью, воспроизводимой характерной для транзита спецификой самого процесса создания норм. В стабильном обществе законы есть способ фиксации чего-то уже существующего. Принятие закона означает чаще всего то, что общество решило признать обязательными для всех своих членов некоторые нормы, которые уже сложились и приняты большинством. Основной режим работы законодательной власти в стабильном обществе — режим рефлексии, отслеживания потребностей регулирования в тех или иных сферах деятельности, а затем формализация и легитимация уже найденных обществом регулируемых процедур.

Так, прецедентное право в англосаксонских странах создает условия для надежного утверждения новых форм отношений сразу же после их возникновения. Решения судей по частным случаям закрепляют возникающие новые явления и отношения, специфицируют взаимодействие частных и публичных структур, создавая условия для институционального развития.

В континентальном праве наличествуют сложные процедуры принятия законов парламентами. Новые отношения на какое-то время оказываются в правовой пустоте, возникает длительное и серьезное отставание и разрыв между экономическими, социальными и правовыми отношениями, в которых нарастают острые конфликты. Периодическая модернизация законодательства прокладывает путь для массовой модернизации экономики и рационализации социальной жизни.

В условиях транзита законодательный процесс — это не отражение настоящего, а творение будущего. Здесь основной режим, в котором создаются законы, — не рефлексия, а проектирование. Такое проектирование далеко не всегда может встречать поддержку со стороны общественного мнения. Законы могут восприниматься не как обязательные для исполнения нормы, а только как мнение законодательной власти, являющейся лишь одним из нескольких участников процесса отправления государственной власти наряду с правительством, государственным

аппаратом, судебными органами. Данная ситуация может усугубляться невысоким общественным престижем законодательных органов.

Проектирование норм, ориентированных на регулирование целых пластов общественных отношений (в виде отдельных кодексов), трудно координировать. Следствием этого являются многочисленные противоречия в законах. Когда законы не содержат вполне четких и ясных норм, то реализовать их крайне трудно и эффективность деятельности государственного управления будет низкой. Вместе с тем, у бюрократии развязаны руки для деятельности по собственному усмотрению. Данная специфика правотворчества существенно осложняет введение новых управленческих институтов, функционирование которых невозможно без развитых контрактных отношений. Но контрактные отношения не имеют шансов на развитие вне понятных, стабильных и обязательных для выполнения всеми участниками правил. В условиях же институционального вакуума ключевую роль играет аппарат исполнительных органов. В России на федеральном уровне это, прежде всего, Администрация Президента, Аппарат Правительства и министерств, разрабатывающих проекты нормативных документов, а также контрольно-надзорные службы и агентства, осуществляющие правоприменительную практику.

В результате возникает институциональная ловушка самой специфики выработки политики институциональных преобразований. Роль социальной среды (гражданского общества и бизнеса) минимизирована. Характер преобразований определяют входящие в политическую и административную элиту высшие чиновники, заинтересованные прежде всего в точном и быстром исполнении своих решений нижними этажами административной иерархии, а также в собственном контроле над критически важными административными и финансовыми процессами. Здесь трансформационные процессы неизбежно наталкиваются на серьезные преграды, включающие особенности реального формирования и осуществления государственной политики, не способной выработать последовательную стратегию реформирования.

Опыт административных реформ показывает, что проективное нормотворчество в основном ориентировалось на конечные результаты, а не на исходные условия, т. е. реформы носили телеологический характер. При осмыслении хода реформ выяснилось, что в их первоначальной программе были совершенно упущены вопросы, касающиеся институтов и институциональных изменений. В частности, А. Олейник игнорирование институтов в контексте административных

преобразований сравнивает с раздачей игрокам фишек и карт в отсутствие инструкций, в какую собственно игру предполагается играть и как следить за соблюдением ее правил<sup>14</sup>.

Однако недостаточно признать значимость институтов в трансформационном процессе. Необходимо выстроить траекторию изменений адекватно их характеру и социокультурным условиям. Реформаторы обычно отдают приоритет эффективной деятельности и калькуляции ожидаемой полезности возможных альтернатив институциональных новаций, т. е. процедур и правил соответствующего поведения в рамках таких категорий, как выгоды / издержки. Однако, на взгляд автора, внимания заслуживают не столько экономические критерии институциональных изменений, сколько цели, ценности, сами институты преобразований. Если выстраивать траекторию институциональных изменений, то необходимо, прежде всего, учитывать возможность государственного управления формализовать неформальные практики или ввести формальные институты, способные поглотить неформальные практики. В данном случае цель реформ — это переход к комплементарному и согласующему (эластичному) способу взаимодействия формальных и неформальных институтов от конкурентного и замещающего (ригидного). Реализация данной цели предполагает изменение приоритетов административной реформы. Ее обычный алгоритм: основное внимание уделяется нормативному обеспечению, а меньше всего учитываются детерминированные культурой социальные, в том числе неформальные, нормы. Как уже подчеркивалось, формальные правила можно изменить за одну ночь, а неформальные ограничения, воплощенные в обычаях, традициях и кодексах поведения, гораздо менее восприимчивы к властным решениям. Получается, что неформальные правила (конвенциональные нормы) не только являются инструментом снижения социальной и политической неопределенности, но и лежат в основе социальной инерции, что определяет необходимость промежуточных институтов для обновляющего нормотворчества, позволяющего эволюционно менять социальные парадигмы.

Например, выбор промежуточных институтов на практике может означать, что на современном этапе сценарий административной реформы должен уделять больше внимания становлению профессиональной системы заслуг (*“merit system”*) вместе с поддерживающими ее ценностными установками и процедурами реализации на высшем уровне должностей государственной службы. Такой подход позволит

---

<sup>14</sup> Административные реформы в контексте властных отношений: Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / Под ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН, 2008. С. 73.

сохранить элементы преемственности и стабильности на российской государственной службе, предотвратить потрясения, что критично для государства на этапе модернизации. Для низшего уровня должностей более адекватна оценка деятельности по результатам, с соответствующим механизмом стимулирования и уровнем дифференциации оплаты труда.

### ***Эклектичность реформ государственной службы***

Характер современной государственной службы, сохраняющей в качестве доминирующих черт неформальную институционализацию служебных отношений, практику избирательного правоприменения и ориентацию основных акторов на поиск политической ренты, диссонирует со стратегией системного и последовательного ее реформирования. Административная реформа 2000-х годов ориентировалась лишь на внешнюю рационализацию государственной гражданской службы, способную создать возможности для восстановления административной управляемости. Но фактически новая конструкция сохраняла доминирование персоналистских и клиентелистских практик назначения на должности государственной службы, встроив их в вертикаль власти. Для этого достаточно было провести реформу в усеченном виде. Ее латентными (неформальными) целями являлись восстановление административной управляемости, централизация и упорядочивание полномочий между различными уровнями государственной власти.

Частичное восстановление административного потенциала Российского государства в начале «нулевых» годов за счет выстраивания новых иерархических структур и отношений быстро трансформировалось в последующие годы в прогрессирующий рост сферы государственного административного регулирования при стагнации и даже заметном ухудшении качества государственной службы как института. Наиболее наглядно это подтверждают не только социологические опросы населения, весьма критически оценивающего качество государственного управления<sup>15</sup>, но и ключевые характеристики международных рейтингов<sup>16</sup>.

До сих пор предпринимаемые меры в сфере реформы государственной службы носили проективный (фрагментарный) характер. Отсутствие стратегии подменяется

---

<sup>15</sup> Политическая социология: власть и бюрократия в новой России // Социс. 2006. № 3. С. 3–8. URL: [http://www.isras.ru/index.php?page\\_id=489](http://www.isras.ru/index.php?page_id=489) (дата обращения: 28.03.2017).

<sup>16</sup> См.: *Купряшин Г.Л.* Управляемость и баланс интересов в контексте политической модернизации // *Власть*. 2011. № 8. С. 13–17; *Купряшин Г.Л.* Трудный путь административной реформы: оценки сделанного и намеченного // *Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)*. 2006. № 4. С. 3–9.

косметическими институциональными инновациями, которые к тому же не увязаны в единую систему изменений. Формирование государственной службы как целостного института включает создание специального федерального органа по управлению ею, который до сих пор отсутствует.

Современная попытка (с 2001 года) реформирования государственной службы близка к трактовке процесса реформирования как «экспертно-организационного процесса». Формально он осуществлялся на двух уровнях: экспертная разработка модели и сценария реформы на аналитическом уровне и сопровождение воплощения принятой модели, включающее нормативное и организационное обеспечение принимаемых решений, на политико-административном уровне. Однако фактического политического сопровождения реформы не наблюдалось, поскольку, во-первых, не было ясной стратегии реформирования, однозначно и постоянно поддерживаемой политическим руководством, а, во-вторых, агенты изменений включали лишь высших чиновников и ограниченный круг экспертов без активного взаимодействия с гражданским обществом, в том числе с бизнес-ассоциациями и рядовыми служащими.

Схема проведения реформы государственной службы «сверху» не выдержала проверку временем. Анализ накопленного опыта показывает, что процесс проведения реформы полностью не вписывается в модель экспертно-организационного процесса, в котором происходящее всецело определяется идеями теоретиков и организационными решениями на властном уровне, ориентированными на реализацию отдельных проектов. Поскольку с системой государственной службы связано большое количество людей — как самих государственных служащих, так и представителей различных общественных групп и слоев, — то процесс реформирования задевает их интересы и ведет к изменению социального статуса, порождает надежды, влияет на ценностные ориентиры. Без согласования интересов и ценностей реформирование, пусть даже теоретически продуманное и профессионально выстроенное организационно, может оказаться нежизнеспособным и, более того, породить в обществе обратный процесс отторжения реформы государственной службы.

Оценивая с этих позиций принятые за последнее десятилетие концептуальные документы по реформированию государственной службы, можно констатировать их противоречивость, поскольку они представляют собой эклектичное сочетание бюрократического и менеджериального подходов при отсутствии системности и последовательности. С одной стороны, осуществленные в рамках восстановления административного потенциала государства преобразования в институциональной



организации гражданской службы придали больше упорядоченности служебным отношениям (реформированное законодательство о гражданской службе), но, с другой стороны, значительная часть содержащихся в этом законодательстве норм (особенно в части профессионального развития, оплаты по результатам, антикоррупционных практик) требует существенной конкретизации и развития механизмов реализации. Отсутствует сбалансированная система управления государственной службой, способная, кроме прочего, обеспечить автономный контроль правоприменения принятых законов. В этой ситуации попытки использовать элементы нового государственного управления (гибкие формы оплаты труда и ее дифференциация, назначение на должность по срочным контрактам без конкурса, развитие платных услуг) повышают влияние неформальных правил, усиливают элементы личной зависимости служащих и, соответственно, обеспечивают преобладание патрон-клиентельных практик в государственных структурах. В современной институциональной конфигурации российской государственной службы формальные установления, призванные рационализировать служебные отношения, и встроенные элементы нового государственного управления сосуществуют с персоналистскими и клиентелистскими практиками служебного взаимодействия и кадровой работы.

Безусловно, для России в настоящее время актуально воплощение первичных принципов и правил рациональной государственной службы. Несмотря на привлекательность инновационных подходов нового государственного управления, их внедрение предполагает наличие ряда предпосылок, в том числе социокультурных. Как отмечает известный специалист по изучению опыта административных реформ на основе модели «нового государственного управления» Аллен Шик, так называемая «новозеландская модель» административной реформы в развитых странах была предвосхищена точными предварительными условиями, которые отсутствуют в большинстве развивающихся и переходных стран<sup>17</sup>. Рыночно ориентированная реформа (например, введение контрактных инструментов) предполагает, что как внутренние, так и внешние механизмы подотчетности государственной службы уже хорошо функционируют. Равным образом неформальные отношения, которые обеспечивают свободу действий менеджеров и объективно существуют в административных системах новозеландского типа, предполагают наличие ответственности, проистекающей из этических стандартов и правил поведения.

---

<sup>17</sup> Schick A. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms // World Bank Research Observer. 1998. Vol. 13. No 1. P. 123–131.

Требуется много лет, чтобы такие стандарты и правила укоренились в практике государственно-служебных отношений. Здесь уместна аналогия с рынками. Рынки работают тогда, когда правила игры понятны и выполнимы, но главным ингредиентом здесь являются права собственности и контракты, заключаемые и нерушимые. Как пишет А. Шик, в административных системах правила игры включают служебные и бюджетные ограничения, которые призваны сдерживать государственных служащих и не допустить их неправомерные действия. Другой принцип предотвращения подобных действий основывается на том, что внешняя подотчетность должна предварять собой внутреннюю подотчетность. А если при этом принять во внимание, что реформа государственного управления, как и любая институциональная реформа, имеет собственную логику развития, и последовательность преобразований в ее рамках произвольна, то реформаторы имеют политические, административные и культурные ограничения своих действий.

Структурная реформа государственной службы может опираться на модель «общественно-полезной государственной службы», автор которой, А.Г. Барабашев, обосновывает роль государства не столько как посредника, сколько как производителя общесоциальных ценностей<sup>18</sup>, к числу которых можно отнести и формальные правила. При этом А.Г. Барабашев считает возможным и целесообразным использовать системно результативную и процессную оценки деятельности государственных служащих, разбиваемых на кластеры в зависимости от категорий и групп должностей<sup>19</sup>. Если операционализировать данную теоретическую конструкцию (с определенными поправками) и представить «дорожную карту» реформирования государственной службы, то, на наш взгляд, на первом этапе реформы наиболее радикальные изменения должны касаться групп должностей, профессиональные обязанности которых в большей степени связаны с рутинными операциями и предоставлением услуг населению. Для них могут применяться принципы организации деятельности и оценки ее результатов на основе модели «нового государственного управления». Изменение правил на более высоком уровне должно быть постепенным, увязанным с целым комплексом нормативных актов и использовать критерии рациональной бюрократии с акцентом на механизмы внешней подотчетности.

---

<sup>18</sup> Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Т. 1. № 1. С. 39–40.

<sup>19</sup> Там же. С. 43–47.

Автор считает возможным назвать предлагаемую модель изменений государственной службы национальной, поскольку она ориентируется на реальные, сложившиеся в конкретно-исторических условиях нашей страны политико-административные особенности государственного управления, выдвигая в качестве приоритета не заранее сформулированные черты желаемого идеала госслужбы, а правила, способные рационализировать и сделать открытым сам процесс организации изменений. Тем самым приоритеты административной реформы смещаются с определения конечных целей преобразований к выстраиванию максимально адаптивной их институциональной структуры.

Отсюда значимость исследования того пути, на котором более ранние действия и существовавшие прежде институциональные структуры, родившиеся, возможно, для решения теперь уже неактуальных проблем, могут продолжать определять или «торить» модели реагирования на потребность в модернизации государственного управления. Как отмечает В.Б. Слатинов, трансформация государственной гражданской службы за последнее десятилетие не обеспечила ее выход за рамки институциональной ловушки частичной реформы, а лишь переструктурировала неэффективное равновесие<sup>20</sup>. Ключевая причина неудачи — характер существующей политической элиты, прежде всего заинтересованной в восстановлении управленческого потенциала государства за счет реанимации или создания новых иерархических структур и отношений. На начальном этапе административной реформы совершенствование и упорядочение институционального регулирования государственной службы отвечало этой задаче. Однако в дальнейшем втягивание новых элитных групп в процессы извлечения политической ренты и усиления контроля за финансовыми активами подорвало мотивацию к последовательным и глубоким административным преобразованиям, сформировав уже в новой конфигурации политического режима запрос на сохранение «рассеянности» и слабой институционализированности государственно-служебных отношений и практик.

Выше уже упоминалось в качестве системного недостатка отсутствие согласованного и стратегически ориентированного органа управления государственной службы. К этому нужно добавить еще одно, более общее и важное свойство системы принятия решений при разработке и имплементации правил, имеющее отношение не только к государственной службе, но и особенно ощутимо проявляющееся в ней ввиду

---

<sup>20</sup> Слатинов В.Б. Реформа государственной гражданской службы России в «институциональной ловушке» // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. 9-я Международная конференция (25–27 мая 2011 г.). М.: Издательство Московского университета, 2011. Ч. 2. С. 42.

ее близости к политической власти. На это свойство обращает внимание А. Олейник, отмечая, что, вводя новые правила, российское государство транслирует их из одной функциональной подсистемы (политической сферы) в другие (технологическую, рыночную и т. д.) и наоборот. В результате действия представителей государства становятся источниками рисков, особенность которых в том, что они генерируются не внутри каждой из функциональных подсистем, а возникают в результате установления и применения правил, не соответствующих их специфике<sup>21</sup>. В качестве примера можно привести перенос конкурентных отношений из экономической сферы в правоохранительную и, наоборот, силовое решение экономических конфликтов. В государственной гражданской службе должности сгруппированы по государственным органам, категориям и группам по правилам военизированных структур, когда игнорируется сложность, сфера деятельности и функционал осуществляемых должностных обязанностей. Также строится система оплаты труда.

В развитом обществе государство стремится дифференцировать его различные подсистемы путем защиты их автономии от попыток перенести правила игры, характерные для одной из них, на другие. Однако, вопреки требованиям современного общества к дифференциации правил в различных функциональных сферах, в российской системе государственного управления функционально-блоковой подход игнорируется. Возможные причины, по которым лица, принимающие решения (ЛПР) склонны совершать действия, противоречащие принципам функциональной дифференциации сфер модернизированного общества, следующие:

- ограниченная рациональность вовлеченных в процесс принятия решений лиц, их неспособность адекватным образом овладеть правилами игры;
- приоритет, отдаваемый правилам игры одной из сфер (например, политической), которые переносятся на другие сферы;
- приоритет групповых и индивидуальных интересов, способствующих сохранению и укреплению власти, ввиду которого вопрос об адекватности устанавливаемых правил становится несущественным<sup>22</sup>.

Применительно к государственной службе принцип дифференциации правил в различных функциональных сферах означает трансформацию реестра должностей государственной службы с выделением специфики деятельности определенных

---

<sup>21</sup> Олейник А.Н. Общество неопределенности: институциональная перспектива // Экономическая политика. 2007. № 1. С. 106.

<sup>22</sup> Там же.

государственных органов и структурирование разделов реестра должностей не по «государственным органам», а по профессионально-функциональным группам. Это позволит ввести дифференциацию по характеру выполняемой работы и решить существующую проблему сопоставимости «типовых» должностей.

Введение профессионально-функциональных групп также позволит дифференцировать оплату госслужащих, предусмотреть различные требования к квалификации, профессиональным навыкам и умениям, условиям и порядку прохождения государственной гражданской службы. Профессионально-функциональные группы станут основой новой классификации должностей, характеристикой специализации каждого гражданского служащего. Это увеличит гибкость профессионально-должностной организации гражданской службы, расширит возможности использования новых кадровых технологий и дифференцированных подходов работы с каждой профессионально-функциональной группой.

В случае изменения профессионально-должностной организации государственная гражданская служба будет представлять собой структурированную по «тематическим направлениям» и «функциональным блокам» систему организации профессиональной служебной деятельности гражданских служащих. Основу такой организации будет составлять компетентностный подход к отбору и развитию профессиональных качеств государственных служащих, что позволит существенным образом улучшить их кадровый потенциал.

#### ***Функциональное представительство интересов как источник институциональных ловушек***

Когда говорят о гражданском обществе как об обществе с высокой степенью самоорганизации, то предполагают позитивную оценку его деятельности. Однако теория Мансура Олсона доказывает, что не любое самоорганизованное общество продуктивно. Оно необязательно производит публичные блага. Если общество сформировано из групп специальных интересов, которые, объединившись, стремятся к перераспределению богатства в свою пользу, оно станет производить частные, клубные блага для этих распределительных коалиций, что будет с большой вероятностью сопровождаться низкими темпами экономического роста, технологической деградацией, социально неэффективной политикой, бедностью и прочими негативными явлениями, свидетельствующими скорее об упадке, чем о подъеме экономики и общества<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> *Olsen M.* The Devolution of the Nordic and Teutonic Economies // *The American Economic Review.* 1995. Vol. 85. No 2. P. 24.

В зависимости от того, каковы структурные характеристики общества, мы можем получить ситуацию, когда распределительные коалиции просто делят между собой эффекты развития страны и этим самым сдерживают его, потому что организованными являются только малые группы с рентными установками. Модернизационный потенциал истощается за счет институционального склероза. Противодействие разрушительному влиянию распределительных коалиций могут оказать хорошо функционирующие институты представительства интересов различных общественных групп.

Конфигурация системы функционального представительства интересов детерминирована такими факторами, как уровень институционализации политической системы и уровень самоорганизации бизнеса. В условиях институционально развитой системы представительства интересов транзакционные издержки межличностных отношений превышают издержки формализованных согласований, поэтому личные договорные отношения сравнительно редки. При дисфункциях политического рынка проведение легальных согласительных процедур приводит к большим, в том числе временным, потерям, и чтобы уменьшить их, группы интересов стремятся увеличить скорость взаимодействия, что приводит к росту собственных транзакционных издержек. С учетом уровня деинституализации в России в настоящее время продолжают превалировать межличностные контакты представителей бизнеса и власти, которые служат основным каналом доведения интересов до ЛПР.

В последнее десятилетие поменялись роли государства и бизнеса в лоббистских взаимоотношениях. Ограничения кредитования со стороны государства малого и среднего бизнеса, административный пресс региональных властей, коррупция контрольных и надзорных органов приводят деловые круги к пониманию необходимости консолидироваться по секторам интересов в рамках неформальных групп, в большинстве случаев на уровне города, региона, узкого кластера предприятий внутри клубных структур, в которых собираются бизнесмены и чиновники, хорошо знающие и лично доверяющие друг другу. Вместе с тем почти тотальная зависимость от государственных решений и неформальной воли чиновников неизбежно толкает эти небольшие и узкие неформальные образования к кооперации в более широких масштабах — на уровне отрасли, сферы хозяйственно-предпринимательской деятельности на общенациональном или межотраслевом уровнях.

Координация политики государства с интересами малого и среднего бизнеса проходит в формах, усиливающих корпоративистский уклон российской системы

функционального представительства интересов. В России действует ряд факторов (неурегулированность вопросов собственности, неразвитая судебная система, государственный контроль над основными экономическими ресурсами), обуславливающих ориентацию большинства заинтересованных групп на максимизацию политической ренты с использованием для этого корпоративистских отношений. Преобладающей во взаимоотношениях государства и бизнеса в этих условиях становится коррупция, представляющая собой своеобразную «институциональную ловушку», выбраться из которой довольно сложно. Тем самым корпоративизм воспроизводит себя за счет погони его участников за политической рентой.

Корпоративизм предполагает, что далеко не во всех случаях процесс принятия государственных решений сводится к чисто внешнему воздействию организованных групп на государственное управление. В реальности имеет место более сложное взаимодействие групп интересов и государства, в ходе которого каждая из сторон совместно участвует в выработке и принятии государственных решений и управленческом процессе как таковом. Группы интересов выступают как своего рода соучастники государственного управления, а само государственное управление выходит за рамки государственных институтов и вовлекает в свою сферу некоторые из наиболее влиятельных институтов бизнес-среды.

Группа интересов, вступающая в корпоративное взаимодействие, ориентирована в конечном счете на институциональное закрепление своего присутствия в системе органов государственной власти. Только в этом случае она получает возможность и право воздействовать на механизмы принятия государственных решений изнутри, постоянно, в соответствии с определенной процедурой, гарантирующей учет ее интересов при подготовке решений. Институционализация превращает группу интересов в составную часть управленческой структуры и механизма принятия решений.

Действуя в условиях относительно открытого политического пространства, когда компетенция различных структур четко не очерчена, а сферы интересов перекрещиваются, отчасти совпадают или конкурируют друг с другом, группы интересов могут вступать в потенциальные коалиции и преумножать потенциал своего давления, распадаясь сразу после принятия соответствующего решения. В свою очередь, взаимодействие интересов на каждом из этих уровней оказывает существенное влияние на формирование предпочтений участников процесса выработки решений, национальных правительств или наднациональных органов. Такое взаимопереплетение

групп интересов и институтов на всех уровнях власти приводит к формированию политических сетей, образующихся в результате наложения друг на друга формальных и неформальных каналов влияния в ходе взаимодействия международных институтов, национальных государств и регионов, их структур и организованных групп.

В России аналогом таких структур могут стать идентифицированные исследователями деловые сети — «совокупность устойчивых, относительно замкнутых связей между хозяйственными субъектами»<sup>24</sup>. В сеть включены и представители государственных органов власти и управления — это неотъемлемая часть нормальной деловой сети. Чиновники обеспечивают административное сопровождение бизнеса: происходит обмен услугами. Одновременно создается и политическое прикрытие, когда деловые сети выстраиваются вокруг властных структур, например, местной администрации. Но существуют и этические основания сетевых связей, обусловленные прежде всего формированием внутрисетевых этических норм ведения бизнеса и профессиональной репутации участников этих сетей. Включение в сеть дает участникам ряд преимуществ — возможность получения дополнительных услуг от других членов сети, в том числе на нерыночных условиях, взаимную поддержку предприятий, снижение риска и повышение предсказуемости контрактных отношений. Конкуренция сохраняется, она происходит как внутри отдельной сети, так и между деловыми сетями.

Координация деятельности и санкции российской институциональной структуры замыкаются на межличностных отношениях. В процессе развития рыночных отношений цепочки межличностного доверия, разрастаясь и переплетаясь, превращаются в сложные структуры, доверие в которых поддерживается потенциальными коллективными санкциями участников такой структуры. На этой основе складываются довольно прочные сети взаимных обязательств, взаимообмена располагаемыми ресурсами. В одном ряду взаимообменов оказываются информационные, материальные и властные ресурсы, получающие всеобщее денежное измерение. Иногда эти сети, включающие бизнесменов и чиновников, называются «контракт-отношения». Причем инвестиции в «контракт-отношения» с властью нередко оказывались многократно эффективнее инвестиций в реальный бизнес<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Радаев В.В. Рынок как переплетение социальных сетей // Российский журнал менеджмента. 2008. Т. 6. № 2. С. 47–54.

<sup>25</sup> Яковлев А.А. Взаимодействие групп интересов и их влияние на экономические реформы в современной России // Мир России. 2003. № 4. С. 76.



Деловые сети могут создаваться и на отраслевом уровне, как свидетельствуют мировые тенденции и российский опыт. В России сегодня существуют несколько кластеров — сетей, образованных вокруг ключевых отраслей экономики (нефтегазовая, химическая, автомобилестроение, металлургия). Создание экономических кластеров и привлечение в них мелкого и среднего бизнеса способствует и политической кластеризации — образованию мощных политических сообществ, оказывающих влияние на государственную политику.

В итоге, характеризуя систему функционального представительства интересов в целом, можно констатировать, что взаимодействие государства и бизнеса осуществляется посредством различных законодательно установленных механизмов, включая и практику консультирования, что является неотъемлемой чертой корпоративного представительства. Вместе с тем решающее влияние на процесс принятия решений оказывается за пределами этих механизмов и связано с отношениями по линии «политический патрон» — «клиент». Переплетение формальных институтов и неформальных практик переходит в самовоспроизводящееся равновесие (институциональную ловушку), что приводит к стабилизации сложившейся патронатно-корпоративной модели. Стабильность сохраняется до тех пор, пока специфические дисфункции гарантируют господство властных элит и способствуют удовлетворению интересов поддерживающей их части бизнеса.

### **Выводы**

Давая общую характеристику возможных направлений преодоления институциональных ловушек системы государственного управления в рамках формирования антикризисной стратегии, следует выделить следующие траектории изменений:

- внедрение в практику нормотворческой деятельности постоянного мониторинга качества нормативных документов с участием как чиновников и экспертов, так и представителей бизнеса и гражданского общества;
- создание многоуровневого (политического, административного, операционального) института управления государственной службой, способного обеспечить системность административных преобразований;
- деэлитизация институционального строительства посредством создания процедур, привлекающих представителей неправительственных организаций в процесс

оценки результатов государственной политики, и включения результатов этой оценки в процесс принятия государственных решений.

Однако существуют опасения, что существующие институциональные ловушки не позволят разработать и осуществить необходимую программу политико-административной трансформации. Инерция интересов доминирующих игроков, а также сильная фрагментация акторов и институционально закрепленные барьеры блокируют назревшие изменения, поскольку в рамках сложившегося равновесия преобразования, ориентированные на повышение эффективности и подотчетности государственного управления, неизбежно натолкнутся на риски непреднамеренного ухудшения положения доминирующих групп интересов из-за подрыва удовлетворяющего всех ЛПР баланса.

#### **Список литературы:**

1. Административные реформы в контексте властных отношений: Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / Под ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН, 2008.
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.Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Политические исследования. 2003. № 4. С. 6–25.
6. Гельман В.Я. Россия в институциональной ловушке // Pro et contra. 2010. Т. 14. № 4–5. С. 23–38.
7. Купряшин Г.Л. Трудный путь административной реформы: оценки сделанного и намеченного // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2006. № 4. С. 3–9.
8. Купряшин Г.Л. Управляемость и баланс интересов в контексте политической модернизации // Власть. 2011. № 8. С. 13–17.
9. Купряшин Г.Л. Кризисы государственного управления: неоинституциональный подход // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 51. С. 56–84.

URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/51\\_2015kupryashin.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/51_2015kupryashin.htm) (дата обращения: 28.03.2017).

10. Модернизация и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю.С. Оганисян. М.: РОССПЭН, 2011.
11. Олейник А.Н. Общество неопределенности: институциональная перспектива // Экономическая политика. 2007. № 1. С. 98–111.
12. Олейник А.Н. Преемственность и изменчивость превалирующей модели власти: «эффект колеи» в российской истории // Общественные науки и современность. 2011. № 1. С. 52–66.
13. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: ФЭИ, 1995.
14. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: ИРИСЭН; Мысль, 2010.
15. Пивоваров Ю., Фурсов А. Русская система и реформы // Pro et Contra. 1999. Т. 4. № 3. С. 176–197.
16. Политическая социология: власть и бюрократия в новой России // Социс. 2006. № 3. URL: [http://www.isras.ru/index.php?page\\_id=489](http://www.isras.ru/index.php?page_id=489) (дата обращения: 28.03.2017).
17. Пути модернизации: траектории, развилки и тупики. СПб.: Издательство Европейского университета, 2010.
18. Радаев В.В. Рынок как переплетение социальных сетей // Российский журнал менеджмента. 2008. Т. 6. № 2. С. 47–54.
19. Слатинов В.Б. Реформа государственной гражданской службы России в «институциональной ловушке» // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. 9-я Международная конференция (25–27 мая 2011 г.). М.: Издательство Московского университета, 2011. Ч. 2. С. 33–44.
20. Яковлев А.А. Взаимодействие групп интересов и их влияние на экономические реформы в современной России // Мир России. 2003. № 4. С. 44–88.
21. Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda / The Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper No 307. September 2003. URL: <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/307.pdf> (accessed: 28.03.2017).
22. Kettl D.F. The Politics of the Administrative Process. Washington, DC: SAGE, 2012.
23. Olsen J.P. Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press, 2010.

24. *Olsen M.* The Devolution of the Nordic and Teutonic Economies // The American Economic Review. 1995. Vol. 85. No 2. P. 22–27.
25. *Roland G.* Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institution // Studies in Comparative International Development. 2004. Vol. 38. No 4. P. 109–131.
26. *Schick A.* Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms // World Bank Research Observer. 1998. Vol. 13. No 1. P. 123–131.
27. *Williamson O.E.* The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead // Journal of Economic Literature. 2000. Vol. 38. No 3. P. 595–613.

*Kupryashin G.L.*

### **Institutional Pitfalls and Public Administration Crises**

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

E-mail: [gkupryashin@gmail.com](mailto:gkupryashin@gmail.com)

#### **Annotation**

The article presents a concept of the institutional forms that aren't functional for good governance. These institutional dysfunctions lead to clientele, political rent seeking and other informal institutions that are comforting for the political leaders in the short term but undermine their ability to reproduce effective and accountable administrative institutions. A model of how formal and informal institutions interact is proposed and linked to an analysis of institutional pitfalls — its basis, mechanisms and consequences. In contextualizing the issues of institutional pitfalls, the article shows why the combination of institutions is more often engaged in responding to change than implementing reforms. The challenge for the state power and reformers is to overcome political-administrative pitfalls based on the balance of the influential political interest groups and the interests of the top state bureaucracy. Otherwise, the government not only loses its executive capacity, but also the compliance with formal rules, which would lead public administration into a sequence of political-administrative crises.

#### **Keywords**

Public administration reform, institutional pitfalls, political market, public administration crises.