

Г.Л. Купряшин

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО В ПРОЦЕССЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье реформа государственного управления рассматривается как инициированные государством последовательные структурированные институциональные изменения. Задача для государства и реформаторов заключается в поиске баланса неформальных и формальных институтов, необходимого для получения нужных результатов, и в политико-аналитическом их обосновании. Однако административные реформы могут сталкиваться с проблемой роста трансформационных издержек. Успех преобразований определяется новым дизайном институциональной системы, учитывающим зависимость от предшествующего развития, и качеством управления процессом реформирования, включающим «умное регулирование».

**Ключевые слова:** государственное управление, трансформация, административные реформы, институциональный дизайн, формальные и неформальные институты, «умное регулирование».

The article presents a conception of public administration reform as a state-launched sequence of structured institutional changes. The challenge for the government lies in finding the mix of informal and formal institutions necessary to produce a positive outcome, and analyzing it. Administrative reform may, however, face the problem of rising transformation expenses. The success of the reform is determined by the new design of the institutional system, which incorporates the previous experience, and the quality of the management of the reform itself, which includes “smart regulation”.

**Key words:** government, transformation, administrative reforms, institutional design, formal and informal institutions, “smart regulation”.

В настоящее время общепризнана важность институтов для понимания механизма функционирования государственного управления, так же как и значимость институциональных изменений при определении основных направлений его реформы. Одна-

---

Купряшин Геннадий Львович — доктор политических наук, доцент факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; e-mail: gkupyryashin@gmail.com

ко содержание и структура институционального обеспечения реформ в отечественной литературе понимаются по-разному. Так, В.В. Лобанов связывает институциональные проблемы с разделением реформирования государственного управления по трем независимым направлениям — административная реформа, реформа государственной службы и бюджетная реформа<sup>1</sup>. А. Олейник также считает уместной трехуровневую схему анализа государственного управления. Однако эти уровни он представляет иначе. Первый уровень его аналитической схемы — это исследование конкретных административных процессов и программ. Второй уровень представляет анализ государственного аппарата в целом. На третьем уровне анализируется отношение к формальным и неформальным институтам, в рамках которых действует государственный аппарат<sup>2</sup>. В большей степени политически ориентированного подхода придерживается А.И. Соловьёв. Он выделяет три сферы государственного управления, развитие которых позволяет добиться не только внутренней трансформации органов власти и управления, но и изменить характер их отношений с гражданским обществом. Речь идет о таких конституирующих природу государственного управления областях, как система представительства интересов, политический режим и административная система<sup>3</sup>. Данный структурный срез акцентирует важнейшие области взаимодействия политической системы и системы государственного управления, что позволяет понять не только природу, но и возможности, а также пределы целенаправленного воздействия на основных управленческих акторов и отношения между ними. Изучение данных сфер помогает уйти от технократизма при определении характера и направлений реформирования государственного управления.

Однако важны не только направления и содержание, но и механизмы, способы осуществления требуемых изменений, учитывая их разнопорядковость как по структурным срезам, так и по причинной обусловленности. Изменение управленческих институтов означает изменение набора взаимосвязанных формаль-

---

<sup>1</sup> См.: Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 140.

<sup>2</sup> Административные реформы в контексте властных отношений: опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / Ред. А. Олейник, О. Гаман-Голутвина. М., 2008. С. 15—16.

<sup>3</sup> См.: Соловьёв А.И. Институты власти и управления в стратегии российской модернизации: проблемы и перспективы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2010. № 3. С. 6.

ных и неформальных правил, определяющих систему стимулов для агентов социальных действий. Последовательность этих изменений включает возникновение идеальной модели нового правила или изменение существующих правил, далее — распространение этой модели среди ее потенциальных пользователей и, наконец, распространение самого изменения как новых практик агентов социальных действий.

В истории реформ государственного управления было немало попыток построить желаемую структуру институтов, но чаще всего они кончались неудачей в целом или получалось не совсем то, что намечалось. Отсюда постоянно возникающие вопросы: как будут действовать новые институты и можно ли их конструировать по идеальной модели, импортировать или создавать на основе действующих? Попытки найти инвариантные «законы» и универсальные регулятивные нормы в политической и административной подсистемах государственного управления оказались неудачными<sup>4</sup>, но тем не менее существуют постоянные эмпирические паттерны, которые можно интерпретировать как конечные результаты стандартизированных политико-административных процессов.

В аналитических работах по проблемам административной реформы редко спрашивают, хотят ли реформаторы изменить нормативные критерии, с помощью которых оцениваются институты, или предлагают ввести новые институциональные формы и управленческие инструменты с целью добиться лучших результатов, измеряемых существующими критериями. Тем не менее такой подход к формированию проблемного поля анализа важен, поскольку фокусирует внимание исследователя на институтах изменений, т.е. источниках, поддержке и блокировке развития системы государственного управления. Фундаментальные вопросы такого анализа: почему институт таков, каков он есть? какие изменения являются первоочередными, посредством каких механизмов и почему они происходят? насколько значимы для изменений преднамеренные вмешательства (реформы), воздействие которых сравнимо с влиянием существующих институтов и разнообразием других процессов и детерминантов изменений?

Намечая подходы к ответам на данные вопросы, подчеркнем, что источники изменений находятся как во внешнем окружении, так и в сфере накопления опыта и знаний. Например, В.Л. Там-

---

<sup>4</sup> *Olsen J.P. Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press, 2010. P. 5.*

бовцев в качестве механизмов возникновения идеи институционального изменения рассматривает заимствование (или импорт) правил, целенаправленное изобретение (проектирование), а также их спонтанное возникновение, что охватывает такие формы коммуникации, как социальное и индивидуальное обучение, целенаправленное информирование агентов изменения<sup>5</sup>. Тем самым механизм институциональных изменений запускается посредством объединения внешних процессов и внутреннего накопления знаний в ментальной среде действующих лиц. При этом инновационная продуктивность идей зависит от степени их усвоения соответствующими специфическими политическими и административными институтами, группами и индивидами. Фактически речь идет об институциональном дизайне реформы, т.е. понимании целей, причин изменений, а также политических и административных ресурсов идентифицируемых агентов изменений, желающих внедрить новые институциональные структуры и процессы или осовременить существующие.

Таким образом, в идеальном варианте предполагается, что реформаторы имеют четкое понимание основных компонентов институционального дизайна:

- какие институты должны быть внедрены, включая степень коррекции, которой они могут подвергаться в ходе реформы;
- как благодаря новому дизайну улучшится функционирование институтов и снизится разрыв между желаемым и реальным состоянием дел;
- какой тип изменений адаптирует институты к целям реформаторов и требованиям окружения и создаст желаемую институциональную структуру, соответствующую ценностям основных акторов.

Вместе с тем институциональные реформы по многим причинам могут вызвать сопротивление, стремление защитить статус-кво или создание альтернативных программ изменений, включающих соперничающие требования и предложения о том, какие институты важны и какие соответствующие причинные связи и нормативные критерии будут полезными для оценки институтов. В таких условиях институциональное изменение и его эффективность становятся неопределенными, т.е. могут быть непредсказуемыми и нежелательными, также верно и обратное.

«Дизайнерский» подход позволяет учитывать сценарии реформ, в которых введение институциональных норм, расходящих-

---

<sup>5</sup> См.: Тамбовцев В.Л. Теории институциональных изменений. М., 2008. С. 11.

ся с ожиданиями заинтересованных групп, не приведет к прогнозируемым переменам в функционировании этих институтов. При реализации таких сценариев перемены в нормативных установлениях оказываются не подкрепленными соответствующими изменениями в моделях социального действия, зависящих как от норм, так и интересов и ценностей. Происходит рассогласование неформальных норм и формальных правил, когда ключевым акторам невыгодно следовать предписаниям потенциально более эффективных формальных правил. В результате повышаются трансформационные издержки, и возникает часто наблюдаемая дисфункция необходимого нового института. Возможна и симметричная ситуация, когда «естественные» изменения в моделях социального действия, меняющие в свою очередь неформальные правила функционирования социального института, вступают в противоречие с номинальными установлениями.

Поэтому «дизайнерский» подход должен учитывать два принципиально различных механизма, порождающих изменения институтов. Первый — это небольшие институциональные инновации, без долгосрочных целей, определенных в рамках какого-либо стратегического плана. Если инновация оказалась жизнеспособной, выдержала конкуренцию с другими институтами, реализующими аналогичные функции, она закрепляется, т.е. действует естественный отбор. В противном случае происходит ее корректировка или возврат к старой модели.

Второй тип изменений, как правило, связан с вторичной модернизацией. Здесь изменения возникают в результате целенаправленного институционального строительства и характерны для реформ, проводимых государством. Уточним понимание реформ, используемое в настоящей статье. Для автора статьи 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) определенного 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», «точек» в подходящем «инсти-

туциональном пространстве». Тем самым каждый элемент траектории описывает изучаемую совокупность институтов в соответствующий момент времени<sup>6</sup>.

Таким образом, можно утверждать, что с позиций институциональной теории реформа государственного управления — это институциональная трансформация, которая с помощью институционального проектирования стремится построить определенную институциональную траекторию, ведущую к поставленным правительством целям. Реформа всегда наносит вред одним социальным группам и сопровождается выигрышем для других. Институциональные изменения требуют трансформационных издержек, к которым относятся издержки на следующие обеспечивающие институциональные изменения действия:

- составление проекта реформ;
- лоббирование проекта (преодоление сопротивления противников);
- создание и поддержание промежуточных институтов для реализации проекта;
- реализация проекта;
- адаптация системы к новому институту<sup>7</sup>.

Пределы возможностей государства реально изменять формальные институты определяются двумя группами факторов:

- выгодами и потерями от намечаемого изменения, которые могут понести определенные группы интересов;
- издержками на осуществление требуемого коллективного действия.

При этом особое внимание должно уделяться тем группам, которые в настоящее время имеют наибольшую выгоду от использования действующих правил. Очевидно, что речь идет прежде всего об адекватных правилам коллективных интересах, субъектами которых являются группы интересов. Именно те группы, для которых существующая структура институтов является оптимальной, могут благодаря своим политическим и экономическим возможностям блокировать потенциально эффективные нововведения. Эффект блокировки заключается в создании препятствий к изменению институтов группами и организациями, получающими

---

<sup>6</sup> См.: Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С. 67.

<sup>7</sup> См.: Полтерович В.М. Институциональная динамика и теория реформ // Эволюционная экономика и «мэйнстрим». М., 2000. С. 35.

ми распределительные выгоды от использования действующих правил, т.е. политическую ренту.

Способы блокировки потенциально эффективных институциональных изменений, используемые на практике, весьма разнообразны: от идеологических обоснований недопустимости этих изменений со ссылками на традиции, национальный менталитет и до прямого подкупа законодателей или руководителей исполнительной власти, в чьей компетенции находится осуществление соответствующего институционального изменения<sup>8</sup>.

С другой стороны, требуемая институциональная траектория определяется не только, а иногда и не столько соответствием составленному проекту реформы. Как уже отмечалось, на первый план могут выйти нормативные критерии институтов, четко определить которые непросто, например, отвечая на вопрос: что значит «наиболее эффективная» институциональная структура? Тем не менее на микроуровне анализа существуют вполне определенные критерии. Например, Э. Остром выделяла успешные институты, критерием которых является их способность позволить «индивидам достигать продуктивного выхода из ситуаций, в которых всегда имеют место эффекты “халявщика” и “сачка”»<sup>9</sup>. Таким образом, общественный выбор, ориентирующийся на эффективность операциональных правил и разрешающий дилемму, будут или нет трансформационные процессы улучшением для индивидов, участвующих в них, зависит от конкретных структурных характеристик институциональных решений. Однако концепция эффективности расплывчата, когда связана с выбором института или институциональной структуры на макроуровне (коллективные и конституционные правила), где интересы и ценности больших групп людей невозможно просто редуцировать до индивидуального уровня<sup>10</sup>. Здесь выбор институтов кажется проблематичным, так как набор возможных институциональных альтернатив не сформировался и эволюционирует во времени. В силу этого в каждый период времени следует выбирать наиболее продуктивные условия для управленческой практики из множества существующих или известных возможностей. Однако такой статичный и формальный подход кажется не очень подходящим примени-

---

<sup>8</sup> См.: Аузан А.А. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория. М., 2003. С. 291.

<sup>9</sup> Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М., 2010. С. 45.

<sup>10</sup> Stone D. Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. N.Y.: W.W. Norton & Company, 2002. P. 61.

тельно к институциональным вопросам, тем более в процессе реформы. Как одна из альтернатив возможна ориентация на Парето-оптимальные институты, обеспечивающие результаты, изменение которых всегда будет приводить к уменьшению благосостояния одной из групп при увеличении благосостояния другой. Но такой рациональный критерий эффективности не всегда действует при выборе институтов, управляющих процессом создания институтов.

Следует подчеркнуть, что с позиции эффективности институты имеют двойственную природу. Они могут не только способствовать приближению к условиям Парето-оптимальности, но и препятствовать ему. С одной стороны, это объясняется их инерционностью и непосредственно не связано с противоположностью экономических интересов, а с другой стороны, является следствием распределительного конфликта, когда они используются для получения преимуществ одной общественной группы по отношению к другой. Тогда координирующая функция института, обуславливающая взаимные выгоды, оказывается вторичной, поскольку возникает как побочный результат снятия распределительного конфликта. В любом случае институциональное строительство в процессе реформы имеет альтернативы не только с позиций конкретных институциональных траекторий, но и организации проведения реформы в целом. Каждый институциональный проект должен включать оценку соответствующих издержек, а возможно, и выигрышей. Так, например, показатель трудности реформы рассчитывается как отношение дохода, перераспределяемого в процессе реформирования, к выигрышу, возникающему вследствие увеличения эффективности системы. Иначе этот показатель называется «политические издержки/коэффициент выгоды» (“political cost/benefit ratio”).

Отсюда заинтересованность тех или иных целевых групп в результатах реформы касается не столько структурных изменений в системе государственного управления, сколько их реальных последствий в наиболее важных с точки зрения соотношения «издержки/выгоды» сферах. Для бизнеса к таким сферам относятся, например, реформирование системы государственных закупок, развитие системы судебного и досудебного обжалования решений государственных органов, оптимизация их контрольных и надзорных функций, защита прав собственности; для граждан — внедрение в реальную практику стандартов государственных услуг и антикоррупционных механизмов. Именно такие публично значимые интересы должны быть в фокусе внимания реформаторов. Другими словами, положительные итоги реформы должны,



во-первых, ощущаться, а во-вторых, быть связанными с непосредственными интересами той или иной целевой группы.

Рассмотрев критерии выбора институтов как составного элемента механизма институциональных изменений, перейдем к выяснению правил выстраивания самой последовательности этих изменений. Традиционно при анализе реформы как инструмента модернизации используется достаточно простой алгоритм, строящийся на основе последовательности: «правовой акт—институты—социальная среда». Такой алгоритм преобразований, по мнению некоторых исследователей, является сложившейся практикой: «В мировой практике существует определенный алгоритм модернизации системы государственного управления в постсоциалистических странах, когда на первом этапе основное внимание уделяют правовым актам и законодательству. Затем переходят к созданию стабильно функционирующих институтов и организаций в системе государственного управления. А далее активно работают над вопросами повышения эффективности всей системы на основе анализа текущих проблем и разработанной “идеальной” модели государственной службы»<sup>11</sup>.

Однако, выделяя ключевые элементы механизма подготовки и осуществления реформ, данный алгоритм изменений следует линейной причинно-следственной связи, использование которой подвергается вполне обоснованной, по мнению автора, критике<sup>12</sup>. Распространенное мнение, что прежде чем заниматься системами управления, необходимо разработать законодательную базу, является, на наш взгляд, достаточно спорным. Такое представление отражает своеобразный административный тип мышления — исключительно «сверху вниз» или от конституционных правил к правилам коллективного выбора. Безусловно, конституционные правила определяют полномочия тех, кто принимает решения в рамках административной подсистемы государственного управления. И казалось бы достаточно очевидным для изменения административных норм начинать с законодательных поправок. Понятно, что ни одна реформа не проходит без существенных новаций в законодательстве, в том числе связанных с изменениями в полномочиях ключевых акторов, т.е. конституционных правил. Но политическая подсистема не подчиняется административной логике рационально выверенных решений, ориентируясь

---

<sup>11</sup> Лобанов В.В. Указ. соч. С. 137.

<sup>12</sup> Критика линейного подхода к политико-административным трансформациям дается в статье: Мельвиль А.Ю. О траекториях посткоммунистических трансформаций // Политические исследования. 2004. № 2. С. 64—75.

на иерархию полномочий, когда речь идет об институциональном строительстве.

Принятие законодателем того или иного нормативного акта не означает, что он автоматически начинает исполняться адресатами вводимого правила. Эффективное исполнение любого закона должно поддерживаться управленческими механизмами его реализации. В число таких механизмов входят создание ведомств по надзору; формирование прозрачного процесса рассмотрения жалоб; введение четких процедур отчетности; взимание штрафов за несоблюдение законов; проведение образовательных программ и программ обучения государственных служащих, а также внедрение процедур консультирования. Отсюда для институционального строительства важнее принятия отдельных реформаторских законов является создание системы «умного регулирования» (“smart regulation”)<sup>13</sup>. Концепция «умного регулирования» определяет способы совершенствования процесса законотворчества, в качестве которых предлагаются оценка регулирующего воздействия и связанные с ней административное упрощение, общественные консультации и рассмотрение регулируемых альтернатив. Также к методам «умного регулирования» относят практику правовых экспериментов, оценку уже вступившего в силу законодательства, создание единых информационно-аналитических баз данных для облегчения доступа общественности к проектам и уже существующим актам. Таким образом, речь идет о механизмах, обеспечивающих качество обратных связей между агентами нормотворчества и объектами регулирования.

Получается, что алгоритм реформ далек от проведения изменений посредством рационального механизма воплощения задуманного: «теоретическая модель—закон—правоприменительная практика». Нужного соответствия модели и практики здесь можно не добиться, даже если обеспечивающие реформу законы будут содержать все требуемые нормы. В данной модели не хватает важнейшего звена — институционального дизайна, составные элементы которого нельзя свести к совокупности законов, поскольку нет важных составных частей цепочки: взаимосвязанные правила в рамках многоуровневой системы — механизм воплощения этих правил, включая интересы ключевых акторов, — ценности как рефлексия накопленного социального капитала.

---

<sup>13</sup> Подробнее о концепции «умного регулирования» см.: *Купряшин Г.Л., Сарычева Н.Н.* Концепция «умного регулирования»: зарубежный опыт и возможности применения в государственном управлении России // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество)*. 2013. № 2. С. 3—20.

Поэтому недостатки в процессе формирования или осуществления политики не могут быть объяснены лишь плохо разработанными законами или сопротивлением бюрократии, а многие управленческие проблемы не могут быть решены автономно — лишь в контексте сферы их возникновения. Нередко ключом к решению проблемы является институциональная структура управления реформой, в рамках которой осуществляется сам процесс выработки государственной политики, включая нормотворчество. Эта структура на высшем уровне включает политический режим, т.е. тип взаимоотношений между исполнительной и законодательной властью, характер представительства интересов и способ создания и гарантирования правил. На нижних этажах институциональная структура отражает административные и финансовые механизмы, превращающие политические приоритеты правительства в стратегию развития и конкретные программы. Как отмечает В.М. Полтерович, «стратегия реформы задается набором управлений, обеспечивающим на каждом шаге подходящую институциональную трансформацию в зависимости от текущих условий и достигнутых результатов»<sup>14</sup>. Эти «наборы управлений» состоят из управляемого выращивания, конструирования, трансплантации институтов и институционального эксперимента в совокупности представляющих стратегию промежуточных институтов<sup>15</sup>. В частности, на наш взгляд, важнейшими составляющими «набора управлений» являются управление государственной службой и оценка регулирующего воздействия органов государственного управления, позволяющие стимулировать рост профессионально-квалификационного уровня чиновников и ограничить возможности для оппортунистического поведения, а также совместить требования включения агентов изменений в процесс создания правил и содержательной рационализации создаваемых норм с точки зрения соотношения «издержки/выгоды».

Тем самым политика трансформации государственного управления не только формирует, но и сама зависит от дизайна политико-административных институтов государственного управления. Итоги изменений в значительной степени зависят от способа их организации, включающего теоретическую модель и сценарии развития, экспертно-аналитическое обоснование трансформации, мотивационный механизм, оценку издержки/выгоды. При этом институциональный дизайн в свою очередь результирует

---

<sup>14</sup> Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М., 2007. С. 136.

<sup>15</sup> Там же.

воздействие механизмов целенаправленного институционального строительства, заимствования передовых институциональных форм, существующего социального капитала (социальных практик).

Последнее следует подчеркнуть особо, поскольку социокультурная заданность влияет на широту выбора институциональных траекторий, описывающих изменение той или иной совокупности институтов во времени. В каждый момент институциональная система может включать элементы, возникшие спонтанно или под влиянием управления из предшествующих институциональных форм, а также элементы, заново сконструированные или заимствованные (трансплантированные) из других институциональных сред. Инерционный характер эволюции обусловлен зависимостью от предшествующей траектории развития, т.е. вчерашние институты остаются значимыми и ограничивают варианты выбора в настоящем и будущем. Большое значение в теории эволюционного развития имеет эффект блокировки. Заблокированная система достаточно устойчива, другими словами, система стабилизируется на одной траектории развития во времени, даже если она тупиковая. Получается, что эволюционные процессы далеко не всегда ведут к социально целесообразным результатам. Устойчивыми могут оказаться не только желаемые, ориентированные на общественные потребности, но и неэффективные институты, что соответствует концепции “path-dependence”. Ее основная идея заключается в обусловленности институционального выбора историей, национальной идентичностью, конгруэнтностью институтов. В соответствии с данной концепцией институциональный выбор следует рассматривать как исторический, т.е. понимать, что текущие решения встроены в прошлые. Решения, принятые в прошлом, могут закрывать одни возможности будущего развития и открывать другие. Таким образом, институциональный выбор зависит от исторического пути<sup>16</sup>.

Данная концепция дает ключ к пониманию сложившихся в государственном аппарате социальных практик и значительной роли культуры, формирующих доминантное, но эволюционирующее представление о его работе, которое влияет и на план институциональных изменений, и на его реализацию. Поэтому необходим механизм мониторинга социальных тенденций, который служил бы своеобразным барометром адекватности государственных структур и принимаемых управленческих решений реалиям общественной жизни и динамическим социальным процессам.

---

<sup>16</sup> Mahoney J., Thelen K. Explaining Institutional Change: Ambiguity Agency, and Power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Такой механизм связан с идеей деэтактизации институционального строительства и основывается на включении в процесс формирования институционального дизайна разнообразных представителей гражданского общества. Фактически речь идет о реализации определяющего принципа институционального строительства — принципа участия: граждане, на которых распространяются операциональные, коллективные или конституционные правила, могут принимать участие в их изменении<sup>17</sup>. Это означает отказ от монополии государства на формирование институционального дизайна, что позволяет ему лучше оценить готовность общества, потребляющего государственные услуги, к инновациям в государственном управлении, как правило, исходящим из преимущественно политических целей, а обществу, да и самому аппарату, лучше понять смысл институциональных новаций. Ключевыми здесь становятся технологии обмена ресурсами через экспертное и совещательное участие бизнеса и гражданского общества в формировании политики реформы, а также «управленческое экспериментирование», когда часть административных и регулирующих функций государство передает неправительственным организациям.

Аутсорсинг ряда функций социальной защиты, широкий спектр образовательных программ позволяют государству не только сократить расходы, но также сфокусировать свои ресурсы на институциональном строительстве, создав необходимые каналы для постоянной коммуникации с негосударственными партнерами. Например, в соответствии с «умным регулированием» меняется концепция закона. Вместо того чтобы представлять обязанность и всеобщность, закон становится все больше и больше инструментом регулирования специфических ситуаций и констелляций, зависящих от изменяющихся обстоятельств. Как следствие процедуры законотворчества становятся институтами рефлексии практики регулирования объекта под постоянным контролем со стороны научных институтов, рабочих групп и неправительственных организаций. Процедурные правила законодательных органов в развитых европейских странах создают механизмы экспертизы и «исследовательских комиссий», цель которых — обеспечение законодателей требуемым знанием, отличающимся от их каждодневной практики и их обыденного сознания, используемым

---

<sup>17</sup> Подробнее о роли разных типов правил см.: *Купряшин Г.Л.* Государственное управление посредством институциональных изменений // Политические исследования. 2012. № 6. С. 112—125.

для их регулятивных задач. По этим правилам инициаторы законопроектов должны также обозначать имеющиеся альтернативы их предложений<sup>18</sup>.

Поскольку отношения с негосударственными акторами характеризуют уровень открытости государственного управления, наиболее очевидной их функцией является включение в механизмы подотчетности. Помимо базового принципа подотчетности и соблюдения законов государство может сделать шаг навстречу обществу, который позволит последнему лучше представлять, что происходит в государственных структурах. Классическая либеральная парадигма «ограниченного правительства» политически актуальна, но административно недостаточна для полного выполнения требований эффективности и открытости государственного управления. «Ограниченное правительство» чрезмерно фокусируется на негативной роли государственной власти для организации общественных отношений. Этот подход к пониманию конституционного государства рассматривает все другие ресурсы и главным образом демократические ценности граждан как данность. Но они должны быть созданы, в том числе государством, и общество в процессе институционального строительства должно заботиться о них не меньше, а возможно, даже и больше. Среди направлений деятельности государства здесь можно отметить дерегулирование СМИ, а также повышение доступности государственных информационных служб. Сюда же нужно отнести создание благоприятного климата для деятельности неправительственных организаций и поощрение социального экспериментирования.

Все это выделяет институциональное проектирование как ведущий механизм институционального строительства. В соответствии с подходом, предложенным В.Л. Тамбовцевым, для институционального проектирования важны следующие три принципа: достаточное разнообразие стимулов; максимальная защищенность от оппортунистического поведения; соучастие<sup>19</sup>. Существуют и другие подходы. Например, Э. Остром обосновывала следующий список требований к проектированию институтов: участие, механизм надзора за соблюдением правил, санкции за нарушение правил, механизм разрешения конфликтов<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Rethinking Political Institutions: The Art of the State / Ed. by I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin. N.Y.; L.: New York University Press, 2006. P. 313.

<sup>19</sup> См.: Тамбовцев В.Л. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 82—94.

<sup>20</sup> См.: Остром Э. Постановка задачи исследования институтов // Экономическая политика. 2009. № 6. С. 89—110.

Обращает внимание наличие в обоих списках принципа «участие», что подтверждает значимость деэтизации институционального строительства как необходимого условия публичности и адаптивности политико-административных институтов. Вместе с тем есть и существенные различия в приведенных выше подходах. Если В.Л. Тамбовцев акцентирует стимулирующую роль институтов, то Э. Остром подчеркивает их предписывающую силу: «Институциональные правила представляют собой предписывающие утверждения, которые запрещают, требуют или разрешают некоторые действия или некоторые исходы»<sup>21</sup>. Выделение ею трех операторов правил (запрет, требование, разрешение) имеет принципиальное значение для транзитных государств, где новые институты слабы, некоторые не соответствуют накопленному социальному капиталу и имеют показной характер.

Институциональное строительство в переходном обществе сопровождается разрушением существующих институтов или их неэффективным функционированием, т.е. деинституционализацией. В этих условиях компенсаторскую роль регуляторов играют меры прямого административного контроля и теневые, в том числе криминальные, механизмы. Кроме того, возрождаются традиционные нормы, свойственные патримониальным обществам (клан).

Государство с характеристиками слабой управляемости подпадает под контроль заинтересованных групп, использующих неформальные практики для максимизации своих клановых интересов, что может камуфлироваться общественными целями. Слабое государство с неэффективными институтами может быть выгодно группам специальных интересов, противодействующим как введению новых формальных правил, так и формализации существующих социальных практик. В результате возникают институциональные ловушки, механизм возникновения которых подробно описан В.М. Полтеровичем<sup>22</sup>.

Таким образом, переходя к выводам, отметим следующее. Реформа государственного управления не предполагает формирования на своем завершающем этапе эффективных равновесий, эта идея вполне вписывается в парадигму исторического институционализма. Тем не менее огромное значение имеют наличие у реформаторов понимания перспективной траектории институциональных изменений, правильный выбор последовательности

---

<sup>21</sup> Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. С. 267.

<sup>22</sup> См.: Полтерович В.М. Элементы теории реформ.

преобразований и способности предпринять необходимые усилия по дестатизации институционального строительства. Необходимо также учитывать, что успех реформ во многом определяется институциональным дизайном государственного управления, его зависимостью от предшествующего развития. Одновременно профессионализация управления реформированием включает внедрение механизмов, регулирующих процесс формирования правил разного уровня, что снижает риски появления институциональных ловушек. В свою очередь оценка регулирующего воздействия предполагает опору на участие, т.е. учет мнения адресатов соответствующей нормы и экспертного сообщества, что повышает адаптивность проектируемых институтов.

### Список литературы

Административные реформы в контексте властных отношений: опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / Ред. А. Олейник, О. Гаман-Голутвина. М., 2008.

Аузан А.А. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория. М., 2003.

Купряшин Г.Л. Государственное управление посредством институциональных изменений // Политические исследования. 2012. № 6. С. 112—125.

Купряшин Г.Л., Сарычева Н.Н. Концепция «умного регулирования»: зарубежный опыт и возможности применения в государственном управлении России // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2013. № 2. С. 3—20.

Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 135—146.

Мельвиль А.Ю. О траекториях посткоммунистических трансформаций // Политические исследования. 2004. № 2. С. 64—75.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.

Остром Э. Постановка задачи исследования институтов // Экономическая политика. 2009. № 6. С. 89—110.

Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М., 2010.

Полтерович В.М. Институциональная динамика и теория реформ // Эволюционная экономика и «мейнстрим». М., 2000. С. 31—54.

Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М., 2007.

Соловьёв А.И. Институты власти и управления в стратегии российской модернизации: проблемы и перспективы // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2010. № 3. С. 3—20.

Тамбовцев В.Л. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 82—94.



*Тамбовцев В.Л.* Теории институциональных изменений. М., 2008.

*Mahoney J., Thelen K.* Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge,: Cambridge University Press, 2010.

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

Rethinking Political Institutions: The Art of the State / Ed. by I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin. N.Y.; L.: New York University Press, 2006.

*Stone D.* Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. N.Y.: W.W. Norton & Company, 2002.