

Г.Л. Купряшин

КРИЗИСЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1990–2000)

В статье рассматриваются ситуации управленческих провалов, которые привели к кризису управляемости в период трансформации государственного управления после распада СССР. Российское правительство в этот период не только потеряло способность последовательно исполнять принятые решения, но и поддерживать функционирование формальных норм. Автор выделяет патологии государственного управления, требующие дальнейшего изучения и объяснения. Наиболее важным в понимании роли данных патологий в государственном управлении является представление о развитии не только как об экономическом росте, но и как об институциональном строительстве. Автор утверждает, что для преодоления патологий государственного управления и разрешения кризиса управляемости необходимо найти баланс формальных и неформальных институтов, что является условием успешной трансформации государственного управления.

Ключевые слова: трансформация государственного управления, кризис управляемости, патологии государственного управления, административная реформа, государственная служба.

The paper argues that many governance failures led to the crisis of governance at the transitional period in the Russian Federation after the dissolution of the USSR. Russian government not only lost its executive capacity but also the compliance with formal rules, which was necessary for effective agency by the state at that period. The author explores some of the pathologies of the public administration, which require further examination and analysis. To understand the role of those pathologies, one must view the development process not only from the economic viewpoint, but also in terms of institutional construction. The challenge for the government and the reformers within it lies in finding the balance of formal and informal institutions, which could produce positive developmental outcomes.

Key words: Transformation of the public administration, governance crisis, pathologies of the public administration, administrative reform, civil service.

Купряшин Геннадий Львович — доктор политических наук, профессор факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail:* Kupryashin@spa.msu.ru

Проблематика антикризисного управления, как правило, включает задачи, возникающие перед государственным управлением в связи с обострившейся неустойчивостью экономики как в глобальных, так и в национальных масштабах. В связи с этим большое внимание в последние годы стало уделяться потребностям изменений в системе принятия государственных решений, вопросам централизации, политизации и координации государственного управления как реакции на экономические и финансовые кризисы в развитых странах¹. Однако, значительно меньше исследований до настоящего времени было посвящено изучению патологий государственного управления в странах, которые, осуществляя кардинальные реформы практически во всех сферах общественной жизни, одновременно сталкивались не только с дисфункциями государственного регулирования, но и с кризисами функционирования и развития самих политико-административных институтов. В данной статье на примере трансформации государственного управления Российской Федерации в 1990–2000-е гг. анализируется проблема корреляции качества разработки инициируемых государством реформ и внутренних патологий государственного управления.

После распада СССР в 1991 г. система государственного управления, кардинально сменив идеологические, политические и экономические ориентиры, содержательно оказалась на обочине трансформационных процессов. В начале 1990-х гг. в правительстве РФ господствовало пренебрежительное отношение к реформам государственного управления. Частично это объяснялось доминированием радикально-либеральных взглядов на рыночную экономику как панацею от всех бед и отрицательной реакцией на само понятие «государство» в новообразованном «демократическом» правительстве, частично — приоритетами интересов на быструю и выгодную для лиц, принимающих решения (ЛПР), приватизацию государственной собственности.

В этих условиях трансформация институтов государственного управления свелась к превращению инструментальных функций бюрократии в целеполагающие, наблюдались также изменения в формальных и неформальных правилах, являвшихся основой социальных практик государственных служащих. Еще в бывшем СССР после смерти И.В. Сталина бюрократия стала превращаться в самодовлеющую силу общества одновременно с переходом

¹ *Randma-Liiv T., Savi R.* Introduction to the Special Issue: The Impact of the Fiscal Crisis on Public Administration // *Administrative Culture*. 2014. No 15 (1). P. 4.

политической власти от использования преимущественно негативных санкций (страх наказания), обеспечивающих исполнение принятых решений, к применению санкций преимущественно позитивных (ожидание поощрения). Сила административного управления в бывшем СССР основывалась на возможности прямого командного воздействия на любые сферы и регионы общества, которое опиралось на право назначать/снимать лиц, занимающих номенклатурные должности всех уровней. В этой сфере государственного управления также произошло замещение негативных санкций (угроза снятия) позитивными (обещание продвинуть).

Кроме того, трансформация, а фактически ликвидация КПСС — основного политического координатора управленческих процессов — означала упразднение несущих конструкций централизованного государства, поскольку Советы не представляли собой самостоятельный политико-административный институт и были скорее декоративными структурами, неспособными выполнять властные функции. В результате возник разрыв между господствовавшей в политической повестке проблемой демократизации государства и реальными потребностями экономической и социальной практик. Последние в этот период актуализировали вопросы скорее не политико-правового разделения государственной власти, а ее рациональной организации, т.е. политико-административной способности правительства создать необходимые нормы, процедуры, механизмы принятия и исполнения решений, использовать современные способы оценки и контроля деятельности подведомственных организаций и государственных служащих. Особенно остро встала проблема внешней и внутренней подотчетности органов и работников государственного управления. После распада СССР имела место автономизация иерархических субструктур государственного управления, сохранивших за собой властные полномочия, но не стремившихся создать новые формальные механизмы подотчетности. Деформализация институтов подотчетности сделала отправление государственной власти вопросом не закона, а переговоров, что привело к распространению коррупции на всех уровнях управления.

Соответственно разрушлся механизм политического контроля государственного аппарата. Как следствие, сложилась ситуация, когда каналы обратной связи политического руководства страны и граждан с государственной бюрократией были ликвидированы. Федеральная и региональная бюрократии фактически

оказались в своеобразном вакууме, где отсутствовала всякая подотчетность, причем как сверху (вследствие ликвидации «государственной партии»), так и снизу (поскольку демократического механизма подотчетности государственной бюрократии не было).

В подобной ситуации вакуума ответственности и контроля у высшего административного аппарата появились возможность и время выйти за пределы своей компетенции и встроиться в находившуюся на тот момент в состоянии крайней неравновесности политическую систему общества. Более того, бюрократия фактически превратилась в основание системы политико-административного управления. Государственная бюрократия стала не только корректировать и проводить в жизнь инициативы политического руководства, но и форматировать, определять и контролировать политические процессы.

Одновременно происходило повышение роли нового (по сравнению с оставшимися со времен бывшего СССР производственными ассоциациями и профсоюзами) партнера государства — бизнеса. Качественно новый этап развития российского бизнеса был связан не только с расширением его возможностей в экономической сфере. В связи с тем, что основной «наниматель» чиновников — государство — располагал гораздо более скромными ресурсами, чем бизнес, и к тому же не смог обеспечить моральные стимулы лояльной работы на государственные интересы, в основного «нанимателя» чиновников на некоторое время превратился именно частный сектор².

Описанный выше реверс в диспозициях российской бюрократии привел не только к потере конкурентоспособности государственных учреждений как нанимателей служащих по сравнению с частным сектором, но и к разочарованию в государстве как таковом. Начался процесс теневой приватизации государства: государственный аппарат рассматривался как источник удовлетворения частных потребностей, а не как гарант собственности и сделок, источник информации или арбитр. Правящая политическая группа, не обладавшая надежным административным ресурсом, чтобы удержаться у власти, также была вынуждена опираться на бизнес-структуры. Фактически сложилась система олигархического корпоративизма, когда бюрократическая и политическая элиты оказались сращенными с элитами бизнеса, реализующими

² См.: Папэ Я., Галухина Я.С. Российский крупный бизнес: первые 15 лет. Экономические хроники 1993–2008 гг. М., 2009.

свои политические стратегии индивидуалистического типа не через официальную систему представительства, а по неформальным каналам³. Государственное управление в значительной степени потеряло свой публичный характер. Такую ситуацию обычно называют «захват государства» (*state capture*)⁴. Этим термином обозначают корпоративные и индивидуальные стратегии поведения бизнеса, направленные на установление теневого контроля принятия властных решений, имея в виду разные ветви и уровни власти.

Результаты не заставили себя ждать. Интересы бюрократии стали доминирующим фактором в сохранении «плохого равновесия» системы исполнительной власти⁵, а Россия вместе с Индией заняла 46 место (из 54) в «Индексе восприятия коррупции за 1996 г.»⁶. Коррупция приобрела системный характер: соответствующие издержки должны были закладываться в расчет практически при любой сделке или инвестиционном проекте. Очевидно, что такая практика приводила к существенным потерям, как в национальном, так и международном масштабе, выражающимися, соответственно, в недополучении доходов, отказе потенциальных инвесторов от капиталовложений и снижении политического влияния России в мировом сообществе.

На описанный выше тренд «захвата государства» накладывалась стратегическая слабость политической власти в России, которая оказалась неспособной выбрать концептуально определенную модель государственного управления и провести соответствующую ей административную реформу. Были лишь попытки осуществить отдельные преобразования, ограничивающиеся полумерами. Из-за давления обстоятельств и политических мотивов происходили частые изменения структуры исполнительных органов. Подчас они создавались или преобразовывались под конкретных лиц. Возникали многочисленные пересечения и пробелы функций. Противоречиво складывались отношения исполнительной власти с парламентами и судами, что препятствовало нормаль-

³ См.: *Перегудов С.П.* Корпорации, общество, государство: эволюция отношений. М., 2003.

⁴ Административная реформа и реформа государственного регулирования в России // Аналитическая записка. Департамент по управлению экономикой и борьбе с бедностью. Европа и Центральная Азия. 01.10.2006. С. 6.

⁵ *Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г.* Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. М., 2005. С. 55.

⁶ Трансперенси Интернешнл Россия [Центр антикоррупционных исследований и инициатив]. URL: <http://transparency.org.ru/> (дата обращения: 18.09. 2014).

ному позиционированию каждой ветви в системе разделения властей. Временами органы исполнительной власти выходили за пределы свойственных им функций.

Отсутствие ясной политической стратегии блокировало создание рационально организованного государственного аппарата, способного адекватно выразить и переложить на язык управленческой деятельности политические импульсы, исходящие от власти. Не вошли в практику повседневной деятельности государственных структур организационные формы, широко распространенные в демократических системах (общественные экспертизы крупных программ и проектов, общественные расследования, экспертные оценки нормативных актов, судебное и досудебное обжалование решений государственных органов и т.д.). Граждане при получении государственных услуг продолжали находиться в положении просителей, зависящих от усмотрения чиновников. Давая общую оценку трансформационным процессам некоторые эксперты характеризовали их как период деинституционализации: «...государственное управление подверглось деинституционализации, в ходе которой масштабы разрушения потенциала намного превосходили масштабы его создания»⁷.

Необходимо отметить, что в любой ситуации политико-административные процессы не могут обеспечить быстрый переход от одной системы правил к другой. Трансформация государственного управления представляет собой особое и качественно самостоятельное состояние политико-административной системы, сопровождающееся нестабильностью и кризисными явлениями, отличающееся слабой управляемостью, снижением эффективности регулирования, постоянным возникновением стихийных форм и альтернативных официальным (латентных) структур. Одна из существенных патологий данной (гибридной) системы заключается в том, что многие правила формируются фактически независимо от принятия соответствующего законодательства или, в лучшем случае, параллельно с ним (чаще всего, однако, ему вопреки).

Обострившийся в условиях деинституционализации государственного управления кризис легитимности (кризис доверия) политической власти включал и существенную управленческую составляющую. Поскольку ожидания основных социальных групп

⁷ *Дмитриев М.Э.* Развитие потенциала государственного управления: уроки стран с переходной экономикой // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 2–3. С. 9.

были связаны с экономическими успехами, то в условиях эскалации требований к власти экономическое развитие приобретало большее, чем когда-либо значение. Но достичь успеха на этом поприще оказалось сложно, и политическая власть не была способна выполнить обещания скорого экономического благополучия. Поэтому кризис легитимности коррелировал с кризисом управляемости. Последний означает, что государство как субъект управления оказывается неспособным обеспечить выполнение основных задач регулирования и, одновременно, традиционные иерархии его институционального дизайна не позволяют организовать сам процесс разработки и осуществления государственной политики, отвечающий критериям эффективности, координации и подотчетности.

Кризис управляемости проявляется, прежде всего, в деятельности государственных служащих, когда на первый план в мотивационной структуре администраторов выступил чисто внутренний и самый могущественный фактор — стремление к удовлетворению личных материальных интересов. Обычные должностные обязанности — проведение команд и обеспечение поддержки лидерства — отступили на второй план, что означает ключевую патологию административного механизма. Принципал оказывается неспособным контролировать агента, ограничив возможности последнего реализовать модель оппортунистического поведения. Оппортунизм чиновников в полной мере реализовался в паразитарно-бюрократической приватизации и разделе хозяйственных структур между различного рода неформальными объединениями (клановыми, этнолингвистическими, региональными и т.д.). Характерным примером были проведенные во второй половине 90-х гг. «залоговые аукционы».

Кризис управляемости проявлялся даже на самом верхнем, президентском уровне, о чем свидетельствовали многочисленные примеры неисполнения принимаемых решений, в том числе озвученных в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ⁸. Таким образом, сформировалась дихотомия между распространенным представлением о могуществе российской президентской власти, формализованной в появившейся в этот период Конституции РФ, когда Президент мог настоять на принятии практиче-

⁸ Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 16.05.2003 // Президент России [Официальный сайт]. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml> (дата обращения: 10.03.2015).

ски любого решения, и его управленческим бессилием, когда он не мог обеспечить исполнение многих своих указов.

Парадокс российской системы государственного управления состоял в том, что только президентская власть способна была вырабатывать стратегическое видение ситуации и осуществлять стратегическое политико-административное управление. Правительство, Федеральное собрание и система судов фактически определили себя как технические институты. Поэтому с учетом оформления патерналистского политического режима исключительно президент способен был выступить в качестве инициатора реформирования государственного управления. Одновременно, из-за низкого уровня исполнимости принимаемых решений, политическое лидерство первых лиц государства оказывалось неэффективным, если применить критерий «затраты/экономическое и социальное развитие».

Тем самым в конце XX в. политико-административные институты потеряли легитимность, оказались оторваны от социальной базы, перестали быть носителями и выразителями общественных интересов, быстрыми темпами росла коррупция. Произошло сращивание высшей государственной бюрократии и крупного капитала. Административный аппарат формировался на принципах личной преданности, а профессиональная подготовка не имела большого значения для должностного роста. Существовала широкая неформальная конвенция о нормах и моделях функционирования базовых институтов, расходящихся с общезначимыми представлениями относительно характера взаимодействия формальных и неформальных норм, т.е. попросту относительно допустимой меры нарушения писаного закона⁹. Эта допустимая мера нарушения формальных норм в решающей степени зависела от места субъекта этой конвенции в латентной властной иерархии, т.е. от уровня «крыши», от «близости» к силовым структурам. В рамках этой конвенции выстроилась сложная, довольно динамичная система учета разного рода ресурсов, включая и административные, которыми располагали соответствующие субъекты¹⁰. Данные латентные нормы сформировали устойчивые неформальные институты, влияние которых на государственное

⁹ Дискин И.Е. Альтернативы российской модернизации. Аналитический доклад // Совет по национальной стратегии. URL: uisrussia.msu.ru/docs/nov/.../Alternativy_rossiyskoy_modernizatsii_-1.doc (дата обращения: 7.05.2015).

¹⁰ Дмитриев М.Э. Развитие потенциала государственного управления: уроки стран с переходной экономикой // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 2–3. С. 19.

управление зачастую оказывалось весомее действий формальных правил.

В итоге, первое десятилетие после распада СССР продемонстрировало целую серию управленческих патологий трансформационных процессов, в совокупности представляющих различные аспекты центральной политико-административной проблемы — *кризиса управляемости*, означающего неспособность системы государственного управления выполнять присущие ей функции и решать поставленные политической властью задачи.

Кризис 1998 г. рельефно показал проблемы слабой координации и низкого уровня подотчетности государственного управления, что в дальнейшем, очевидно, повлияло на решимость высшего политического руководства страны провозгласить курс на радикальную административную реформу в русле идей нового государственного управления (государственного менеджмента). После смены в 2000 г. Президента РФ преобразования в системе государственного управления были включены в число приоритетных задач, и это привело, с одной стороны, к смене подхода к управлению федеральной управленческой системой (от децентрализации к все возрастающему централизму в отношениях между центром и регионами), а с другой — к динамике преобразований в политико-административной сфере.

Приоритетность трансформации государственного управления нашла свое отражение в целом ряде реформаторских инициатив, запущенных федеральным правительством. В их числе: разграничение государственных функций, осуществляемых на федеральном и региональном уровнях; реформа системы управления бюджетом в рамках Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.; реформа государственной службы в соответствии с федеральной программой «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)», срок которой в дальнейшем продлевался. За этим последовали новые реформаторские инициативы, в том числе закрепленные Концепцией административной реформы и планом мероприятий по ее проведению в 2006–2008 гг.¹¹ В 2004 г. была

¹¹ Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и Плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1789-р от 25 октября 2005 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. С. 4720; Указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)» на 2006–2007 гг.»; Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной

проведена реорганизация правительства, в соответствии с которой появилась трехуровневая структура федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), включающая федеральные министерства, отвечающие за разработку правовых и законодательных актов, выработку государственной политики; федеральные службы, отвечающие за контроль и надзор; федеральные агентства, отвечающие за предоставление государственных услуг, реализацию программ и управление государственной собственностью¹². В общем плане такая структура отвечала идеям нового государственного управления о разделении программно-политической деятельности правительства и деятельности по предоставлению услуг.

Однако анализ этой структуры с точки зрения соответствия функций видам ФОИВ показал, что здесь с самого начала допускалось смешение. Дело в том, что за каждым видом ФОИВ — министерствами, службами, агентствами — первоначально должен был быть закреплён отдельный тип функций, с учётом опыта зарубежных стран¹³. Это требование было нарушено, и кроме основных функций, обозначенных выше, одна треть министерств осуществляла функции по контролю и надзору, более половины федеральных служб осуществляли функции по нормативно-правовому регулированию, по государственному управлению имуществом, а федеральные агентства осуществляли функции и министерств, и федеральных служб. Такое нарушение системности преобразований, в данном случае блокового институционального подхода (функциональная определенность полномочий и их нормативное обеспечение) не могло не сказаться отрицательно на результатах структурной реформы.

Одновременно проводилась реформа государственной службы. В соответствии с рамочным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», принятым в 2003 г., государственная служба стала разделяться на гражданскую, военную и правоохранительную¹⁴. С февраля 2005 г. вступил в силу новый закон о государственной гражданской службе, отвечающий со-

программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 гг.)».

¹² Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 11.03.2004. № 3425.

¹³ См.: Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003.

¹⁴ См.: Федеральный Закон Российской Федерации № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. 30.03.2003. № 3217.

временным требованиям и нормам¹⁵. Принятая правительством РФ Концепция административной реформы (2006–2010 гг.) ориентировала органы государственного управления на инновационные управленческие мероприятия, представленные восемью разделами¹⁶.

Все эти мероприятия отражали стремление использовать многообразный мировой опыт в области государственного управления, в том числе тех стран, где государственное управление стало специфическим видом менеджмента, ориентированным на результаты. В концепции административной реформы РФ ориентация органов государственного управления на результат, а не на ускоренное «освоение» бюджетных средств рассматривалась как устранение одного из важнейших ограничений на пути социально-экономического развития. При этом ставилась задача существенно повысить прозрачность работы государственного аппарата, что признавалось важнейшим средством снижения уровня коррупции, повышения качества предоставляемых государством услуг. Согласно данному подходу одним из основных инструментов реформы должно было стать изменение механизмов финансирования государственного управления, внедрение бюджетирования по результату.

Концепция достаточно точно выделяла болевые точки и определяла основные направления модернизации государственного управления. Но в ней присутствовали три типичные для таких документов ошибки. Во-первых, не были обозначены связи между изменениями технической, административной и политической подсистем государственного управления (операциональных, коллективных, конституционных правил). Все мероприятия замыка-

¹⁵ См.: Федеральный Закон Российской Федерации № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. 31.07.2004. № 3539.

¹⁶ См.: «Управление по результатам», «Стандартизация и регламентация», «Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции», «Повышение эффективности взаимодействия государства и общества», «Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и мониторинг административной реформы», «Взаимодействие с общественностью по вопросам административной реформы и распространение лучшей практики», «Управление Программой на региональном уровне», «Обеспечение административной реформы». — Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и Плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1789-р от 25 октября 2005 г. // СЗРФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

лись в рамках операциональных или, в крайнем случае, коллективных правил, рассматриваемых автономно друг от друга. Как пример, можно привести разрывы нормативного и процедурного обеспечения изменений. Во-вторых, оставался неопределенным механизм координации реформаторской деятельности, способный выстраивать согласованную иерархию задач за счет последовательной ориентации планирования, бюджетирования и контроля исполнения на реализацию конкретных целей (выбранных руководством политических приоритетов). В-третьих, не уделялось должного внимания мотивационному механизму и системе подотчетности, в частности аудиту качества. Концепция административной реформы, целый набор нормативных актов о государственной службе, новые подходы к бюджетному процессу, реформы регионального и местного управления, ориентируясь на прогрессивные изменения в государственном и муниципальном управлении, в итоге не сложились в единый и четкий план действий, не стали целостной стратегией реформы государственного и муниципального управления, тесно связанной с реформами в других областях российского общества. Сохранялась актуальность задачи объединения политических, финансово-экономических, правовых концепций в единую стратегию, являющуюся системой институционального строительства государства, ориентированного на рационализацию деятельности его органов и формирование каналов обратной связи общества и политического режима.

В целом, в период трансформации государственного управления в 1990–2000 гг. в России господствовал по преимуществу бюрократический тип выработки политики по реформе государственного управления, т.е. характер изменений определяли высшие чиновники, заинтересованные в лучшем случае в том, чтобы их решения эффективно реализовывались нижними этажами чиновничьей иерархии. Для решения данной задачи вполне подходили постулаты, взятые из модели рациональной бюрократии М. Вебера: обеспечение контролируемости деятельности чиновника (введение должностных регламентов и системы контроля их исполнения), распространение системы заслуг с помощью квалификационных экзаменов и аттестации, ограничение возможностей для коррупции с помощью правил, регламентирующих конфликт интересов. Вместе с тем внедрение данных механизмов наталкивалось на сопротивление неформальных норм, близких к неопатриархальной системе государственного управления. Таким образом, частичное восстановление административного потенциала Россий-

ского государства в начале «нулевых» годов за счет выстраивания новых иерархических структур и отношений быстро трансформировалось в 2004–2012 гг. 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 управления¹⁷, но и ключевые характеристики международных рейтингов¹⁸.

Однако неэффективность работы государственного аппарата определялась не только дисквалификацией и низкой мотивацией чиновничества. Неэффективные решения плодились самой политико-административной системой, включая процесс целеполагания и оценки результатов деятельности. Поэтому сам процесс разработки и осуществления государственной политики, а не только ее содержание, стал одним из основных препятствий в ходе институциональных преобразований, когда традиционные иерархии вынуждены встраиваться в новые структуры управления и наоборот.

Здесь важно подчеркнуть, что даже управленческие инновации порождали обострение кризиса управляемости, когда в процессе преобразований нарушалась мера соответствия рационально-бюрократических и рыночных форм деятельности административного аппарата. Введение элементов государственного менеджмента на фоне рационально не достроенной организационно-административной системы не давало ожидаемых результатов. Не произошло снижение коррупции, сохранились теневые схемы управления и «серые» зоны взаимодействия политики и экономики. Более того, групповые и теневые ориентиры в деятельности госаппарата только усилились. Можно констатировать, что совмещение действий, ориентированных на развитие бюрократизации управления в рамках его рациональной модели (построение «вертикали власти»), с элементами нового государственного управления, ориентированного на коммерциализацию структур управления и механизмы корпоративного менеджмента, усилило неупорядоченность взаимоотношений во всей системе государственного управления. Обострилась

¹⁷ См.: Власть и бюрократия в новой России. «Круглый стол» // Социологические исследования. 2006. № 3. С. 3–8.

¹⁸ См.: *Купряшин Г.Л.* Управляемость и баланс интересов в контексте политической модернизации // Власть. 2011. № 8. С. 13–17.

проблема соотношения экономической эффективности и социальной справедливости государственного управления¹⁹.

Если выделить 2000-е гг. как отдельный этап трансформации государственного управления РФ, когда были предприняты реальные попытки осуществить глубокие реформы организационной структуры управления, государственной службы, бюджетного процесса, то, как минимум, можно определить четыре патологии государственного управления, вполне отчетливо проявившие себя в это время:

- *организация административной реформы с использованием проектного подхода по принципу «латания дыр»;*
- *встраивание ловушки политической ренты в функциональное представительство интересов;*
- *воспроизводство барьеров на пути оценки регуляторной практики;*
- *проявление дисфункций неконсолидированного управления государственной службой.*

Каждая из этих патологий характеризует как эндогенные, так и экзогенные институты системы государственного управления, точнее, их дисфункции, конкретизирующие механизмы кризиса управляемости. Понимание данных механизмов необходимо для разработки действенной антикризисной политики.

Организация административной реформы с использованием проектного подхода по принципу «латания дыр»

На протяжении всего исследуемого периода было несколько попыток произвести серьезные изменения в административном механизме государственной власти. Но, несмотря на их различия по многим параметрам, один показатель постоянно сопровождал все административные реформы. Показателен метод организации административной реформы, включающий набор некоторой совокупности проектов, ориентированных на выбранную модель (например, «новое государственное управление»). При этом, как правило, использовались три типа механизмов:

- а) *предписывающее федеральное законодательство в качестве ключевого инструмента реформ, которое должно воспроизводиться в регионах;*

¹⁹ *Гаман-Голутвина О.В., Сморгунев Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф.* Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 г. // Институт общественного проектирования. URL: www.inop.ru/files/Chapter2.pdf (дата обращения: 6.02.2015).

б) разрабатываемые на федеральном уровне методические рекомендации и направления реформ в сочетании с директивной реализацией и стимулами для проведения реформ путем оказания методической помощи;

в) конкурсы на право получения дополнительных бюджетных ресурсов в качестве стимула к проведению реформ²⁰.

Все эти механизмы основывались на общем принципе: содержание реформ определяется на федеральном уровне, а их реализация осуществляется на региональном и местном уровнях. Однако, как показывает опыт 2000-х гг., такой подход не дает уверенности в достижении заданных целей, поскольку на разных уровнях управления преобладают личностно ориентированные формы координации деятельности, что мешает согласованию многочисленных проектов. Фрагментарность проектирования реформ на федеральном уровне создает дополнительные трудности для регионов, получающих разные установки от различных федеральных партнеров и вынужденных учитывать эти установки на региональном уровне. В итоге региональные власти ориентируются не на реальные проблемы институционального реформирования и не на «затраты/выгоды» изменений, а на «правильную» реакцию на запросы федеральной власти.

Стратегия с приоритетом проектного подхода ориентируется на выбранную модель государственного управления посредством изменений уже сложившегося институционального дизайна с помощью новаций в федеральном законодательстве и бюджетных грантов региональным администрациям и органам исполнительной власти для стимулирования административных изменений. Такой подход акцентирует формальные институты и игнорирует неформальные. Проблема адекватности поставленных политических задач административному потенциалу государственного управления и наличному социальному капиталу не учитывается. Тем самым разрывается связка: правила — интересы — ценности. Но главный просчет такого подхода, на взгляд автора, это отсутствие системности трансформации. Автор присоединяется к позиции Г.В. Пушкаревой, выделившей ряд причин, сужающих возможность использования проектного подхода в сфере государственного управления. Она отмечает, что проблемно-ориентированное проектирование за поиском факторов, порождающих ту или иную про-

²⁰ Институциональная реформа в России: переход от проектирования к реализации в условиях многоуровневой системы государственного управления. М., 2006. С. 34.

блему, нередко теряет системное видение социальных объектов, в которых генерируются эти факторы: «Процесс проектирования становится похожим на поиск оптимальных способов латания дыр в неэффективно функционирующей ткани социальных отношений, когда поставленная заплатка не предохраняет от появления новых прорех»²¹.

На практике такой управленческий механизм формирования и реализации государственной стратегии ведет к созданию многочисленных, плохо скоординированных, часто непоследовательных формальных «инновационных» проектов, где главная роль принадлежит бюрократии. Кроме того, в рамках данного подхода трудно обеспечить устойчивость изменений в управленческой практике. На взгляд автора, продуктивнее другой подход, когда в качестве основного управленческого механизма реформы рассматриваются институты. Принципиальным здесь является ориентация не столько на изменение уже сложившегося институционального дизайна — необходимость этого признается всеми, — но в большей степени на внедрение новых правил в уже происходящие процессы. Основную роль в данном механизме играет не проектный подход, ориентированный на конкретные результаты и ограниченные сроки, а процессный подход, ориентированный на правила и процедуры. С точки зрения этого подхода для успешных реформ выстраивание специальной стратегии согласованных изменений на разных уровнях институционального обустройства, т.е. формирование институциональных блоков, является ключевым условием решения проблем. Поэтому принципиальное значение имеют институты трансформации, т.е. правила, управляющие процессом изменения правил.

В отличие от представления, когда институты государственного управления рассматриваются всего лишь как инструментальная ценность, как орудие тех или иных групп интересов, данный подход считает их самостоятельной целью реформ. Процессный, блоковый подход означает, что нормативный анализ должен вестись в сравнительной перспективе, т.е. оценки действующих институтов должны исходить из сопоставлений не с проектными моделями, а с альтернативами, осуществимыми на практике. В частности, речь может идти о сравнительной эффективности норм бюджет-

²¹ См.: *Пушкарева Г.В.* Проектный метод как инструмент формирования государственной политики: современные подходы и теоретические проблемы // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 8-й Международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, 26–28 мая 2010 г. Ч. 1. М., 2010. С. 188–195.

ного процесса, механизмов государственных закупок, правил подачи деклараций о доходах, или процедур обжалования действий должностных лиц.

Данная методология в качестве главной проблемы управления изменениями выдвигает сведение противоречивых и разнонаправленных процессов в последовательное институциональное развитие в заданном направлении. Эта проблема решается в условиях, когда институциональное строительство опирается на определенные блоки многоуровневой системы норм, позволяющие добиться локального соответствия между операциональными, коллективными и конституционными правилами²².

Блоковая модель институциональных изменений дает возможность построить стратегию трансформации государственного управления в виде последовательного развития способностей (потенциала) государственного управления. На основе имеющихся способностей, можно выстраивать определенные «институциональные блоки», включающие, прежде всего, операциональные и коллективные правила. Эти блоки с конгруэнтными институтами (формальными и неформальными), позволяют решать более крупные институциональные проблемы. Политико-административное изменение обеспечено в тот период, когда готовы отдельные блоки для институционального строительства.

На институциональное изменение влияют существующий институциональный «порождающий суп», т.е. предписанные правила поведения и процедуры, нормативные идеи, теоретические модели, доступные ресурсы. Это означает, что существующие легитимные нормы и организационные принципы реинтерпретируются, переструктурируются и перестраиваются в большей степени отдельными блоками, чем одна система принципов целиком заменяет или становится доминирующей над другими. Эти блоки связывают институты, интересы и ценности. Процесс приращения институтов в таком понимании становится в значительной степени процессом самотрансформации, успех которого может уменьшить вероятность того, что основным результатом институциональных реформ будет необходимость в новых реформах. Следовательно, единственным жизнеспособным политическим выбором являются пошаговые реформы и институциональная адаптация.

Ряд экспертов отмечают, что ЛПР в современной России, взяв первоначально курс на концептуально обоснованную админи-

²² См.: *Купряшин Г.Л.* Государственное управление посредством институциональных изменений // Полис. 2012. № 6. С. 112–125.

стративную реформу, столкнувшись с противодействием внутри политической элиты и рисками потери контроля основных источников политической ренты, отказались от последовательных институциональных преобразований и ориентируются на фрагментарные административные изменения в духе дерегулирования, де бюрократизации и «ориентации на клиента». Как пишет Т.А. Кулакова, административная реформа получила поначалу политическую поддержку, что поставило ее в разряд изменений политического уровня, но затем политическое сопровождение было утрачено, что обусловило усиление акцента на технические и инструментальные нововведения в административной системе в ходе осуществления ее реформы. Положительные практики взаимодействий государства и общества не были институционализированы в ходе реализации административной реформы, преобладание иерархических механизмов управления не было вытеснено сетевыми взаимодействиями с обществом, результативность не стала ориентиром и оценкой деятельности административной системы, политические и государственные решения принимаются и оцениваются вне публичного политического пространства²³. Характерно, что ассоциации бизнеса лишь высказывали свои рекомендации по содержанию административной реформы, а реальные административные нормы, процедуры и проекты, инициированные в рамках реформы, были подготовлены государственными органами вне публичных дебатов.

К этому нужно добавить еще одно, более общее и важное свойство системы принятия решений при разработке и имплементации правил. 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 специфике²⁴. В качестве примера можно привести перенос конкурентных отношений из экономической сферы в правоохранительную и, наоборот, применение силового решения экономи-

²³ Кулакова Т.А. Административная реформа и трансформация взаимодействий государства и общества (на примере России). Автореф. дисс. ... докт. пол. лит. наук. СПб., 2012. С. 4–5.

²⁴ Олейник А. Общество неопределенности: институциональная перспектива // Экономическая политика. 2007. № 1. С. 106.

ческих 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 и система оплаты труда.

В современном обществе государство стремится дифференцировать его различные подсистемы путем защиты их автономии от попыток перенести правила, 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. По мнению А. Олейника, причины, по которым 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 несущественным²⁵.

Подытоживая, отметим, что каждая институциональная система может включать элементы предшествующих институциональных форм (зависимость от предшествующего развития), элементы, возникшие спонтанно, а также элементы, заново сконструированные или заимствованные (трансплантированные) из других институциональных сред. Применительно к государственному управлению это создает проблему согласования различных модельных принципов его построения и оценки результатов. Такое согласование вряд ли осуществимо при господстве принципа «латания дыр» в процессе реформы, когда цель заключается в выполнении слабо связанных друг с другом проектов. Такие проекты игнорируют преемственность, что, как правило, приводит к разрыву между формальными и неформальными институтами, фрагментации и, в конечном итоге, к деинституционализации.

²⁵ Там же.

Встраивание ловушки политической ренты в функциональное представительство интересов

Неадекватность политики реформ создает благоприятные условия для формирования институциональных ловушек, т.е. неэффективных норм, имеющих самоподдерживающий характер, вследствие чего отличающихся особой устойчивостью в условиях отсутствия должных мер противодействия²⁶.

Одной из таких ловушек, ставшей системным неформальным институтом, является политическая рента, включенная в механизм деятельности института функционального представительства интересов и подрывающая его изнутри. Риски консервации данной патологии ставят под вопрос успех трансформации государственного управления в целом.

Автор рассматривает политическую ренту как ключевой для функционального представительства интересов неформальный политико-административный институт, характеризующий экзогенные взаимодействия системы государственного управления и экономики рентного типа. Именно поиск ренты определяет траекторию изменения функционального представительства интересов в процессе складывания транзитного механизма взаимодействия государственных институтов и бизнеса. Государственные органы нередко ориентированы не столько на увеличение экономического богатства, сколько на его перераспределение. Важнейшим каналом перераспределения природной ренты является госаппарат, государственные корпорации и правоохранительные органы²⁷. Политика в данном случае — лишь способ для различных групп влияния обеспечить себе право монопольного владения определенными благами или их производства. Соответственно, система представительства интересов устроена таким образом, чтобы ограничить возможности новичков конкурировать с утвердившимися у политической власти группами (распределительными коалициями).

В условиях активного реформирования общественного устройства в постсоветской России очень важно выяснить, как влияют распределительные коалиции на траектории трансформации. Опыт показывает, что обычно нельзя сказать, являются ли подобные группы сторонниками или противниками реформирования в целом. Скорее они выступают за специфическое преломление

²⁶ См.: *Полтерович В.М.* Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3.

²⁷ *Leite Cf.C., Weidman N.J.* Does Mother Nature Corrupt? // Natural Resources, Corruption and Economic Growth. IMF Working Paper. 1999. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9985.pdf> (дата обращения 14.01.2015).

реформ. Доказательством данного тезиса служит трактовка модели «J-curve», предложенная Дж. Хеллманом²⁸.

Кривая, соответствующая английской букве «J», показывает уровень экономического благополучия страны по мере продвижения экономических реформ. На соответствующем графике по вертикали могут быть отмечены показатели благосостояния населения в транзитной стране, а по горизонтали — этапы трансформирования экономики от плановой до рыночной. Корреляция статистических данных свидетельствует, что экономические реформы сначала вызывают трансформационные издержки и лишь после этого начинают приносить обещанные экономические выигрыши.

Концепция «J-кривой» используется Дж. Хеллманом при анализе политики частичных реформ в посткоммунистических странах. Он предлагает собственное объяснение «основному парадоксу реформ», который он формулирует следующим образом: если реформы призваны улучшить жизнь всех или большинства жителей страны, почему они вызывают такие политические разногласия, особенно в демократических системах? Дж. Хеллман считает, что трудности процесса реформ объясняются не только и не столько действиями тех, кто пострадал в процессе изменений, т.е. «проигравших» от реформ. Основная проблема — это проблема «победителей», а точнее, «ранних победителей» в результате частичных реформ. Оказалось, что многих «ранних победителей» в процессе трансформации весьма устраивает ситуация половинчатых реформ, поскольку именно она позволяет им удерживать свои позиции и извлекать политическую (переходную) ренту. Представители группы, выигрывающей от половинчатых реформ, будут стремиться к сохранению сложившейся ситуации до тех пор, пока она не перестанет приносить им выгоду. Поэтому, утверждает Дж. Хеллман, необходимо широкое политическое участие: даже если оно повысит политическое влияние представителей «проигравших», все равно без него не удастся преодолеть давление «победивших», стремящихся заморозить реформы. Напротив, чем более процесс принятия решений изолирован от общества, тем большую власть получают те, кто пытается заморозить реформы во имя максимизации преимуществ от своего привилегированного статуса.

В зависимости от того, каковы структурные характеристики общества, мы можем получить эффект, когда распределительные

²⁸ *Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. 1998. Vol. 50. No 2. P. 203–234.*

коалиции просто делят между собой эффекты развития страны и этим самым сдерживают ее прогресс, потому что организованными являются только малые группы с рентными установками. Способности государственного управления истощаются за счет институционального склероза.

Переходный по характеру режим практически любой институциональной трансформации связан с тем, что ряд участвующих в нем агентов получают возможность извлекать преференции благодаря занимаемым им статусным позициям в процессе осуществления нововведений. Эти извлекаемые ресурсы и обозначаются как переходная рента²⁹. По мнению В. Полтеровича, «любая институциональная реформа высвобождает переходную ренту» и содержит потенциал для перераспределительной деятельности. Этот потенциал усугубляется спецификой начальных условий институциональной трансформации, отсутствием квалифицированной и не коррумпированной бюрократии, недостаточным социальным капиталом. Перераспределительная активность, проявляющаяся как следствие целенаправленных институциональных изменений способна, в свою очередь, интенсифицировать процессы рентоизвлечения³⁰.

При больших объемах переходной ренты может оказаться выгодным вкладывать значительные средства для ее присвоения. Расчет на извлечение переходной ренты является сильным мотивом для инициации реформ. В этом случае, институциональные изменения происходят лишь потому, что распределительные коалиции стремятся создать новые социальные роли или административные позиции для заполнения их своими сторонниками с целью извлечения дополнительной прибыли или укрепления административной власти³¹. В условиях «моды на реформы» инициация институциональных изменений является элементом защитной стратегии: каждое ведомство стремится предложить свой план преобразований, не дожидаясь, пока его реформируют по какому-либо иному плану³². Кроме того, намерение провести реформы является аргументом для получения дополнительного финансирования. Введение административных барьеров — типичный пример институциональных изменений, направленных на извлечение при-

²⁹ Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М., 2007. С. 65.

³⁰ См.: там же. С. 248–249.

³¹ См.: Якобсон Л., Макашева Н. Распределительные коалиции в постсоциалистической России // Общественные науки и современность. 1996. № 1. С. 5–14.

³² Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М., 2007. С. 89.

были самими реформаторами, в качестве которых обычно выступают представители бюрократии³³.

Обладание административной властью предоставляет широкие возможности для злоупотребления ею в форме протекционизма, приобретения различного рода социальных благ и привилегий и т.п. Это вытекает из самой сущности административной власти, характеризующейся анонимностью, существенным влиянием практически во всех областях общественной жизни, обладанием конфиденциальной информацией, арсеналом принудительных средств. Преследуя частные интересы, бюрократия рассматривает соответствующие институты и процедуры как источник своего существования и обогащения. Например, выделяются три основных типа источников политической ренты, эксплуатация которых является организующим и консолидирующим фактором для наиболее влиятельных групп российских элит: экспортно-сырьевая рента (доходы от продажи сырья на внешние рынки); бюджетная рента (доходы от контроля финансовых потоков бюджетных расходов); административная рента (возможности контроля доступа к внутренним рынкам на федеральном и региональном уровнях)³⁴. Таким образом, экономическое обоснование политико-административной власти можно свести к структурной монополии на доступ к ренте.

В итоге, переходный характер системы государственного управления обуславливает незавершенность, фрагментарность взаимодействия государственных структур и групп интересов, неразвитую сеть ассоциаций, слабую институционализацию функционального представительства интересов в целом. Свою роль играет высокий уровень внутренней элитной конкуренции, господство отношений личного доверия, а отсюда слабость коллективных действий — это те недостатки и слабости организованных интересов, которые отмечаются ведущими отечественными политологами³⁵.

Отсутствие эффективных институциональных каналов связи бизнеса и государства, а также отсутствие обратной связи создает ряд управленческих проблем. Во-первых, формируется недоверие и оппортунистическое отношение предпринимателей к государству. Во-вторых, стимулируется уход от уплаты налогов, а также отказ финансировать долгосрочные проекты государства. В-третьих, создается благоприятная почва для создания коррупционных сетей и

³³ Аузан А.А., Крючкова П.В. Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М., 2002. С. 56.

³⁴ См.: *Рогов К.* Неприемлемый преемник // *Pro et contra*. 2007. № 4–5. С. 6–18.

³⁵ *Перегудов С.П.* Политическая система России в мировом контексте: институты и механизмы взаимодействия. М., 2011. С. 256.

клиентел, расширяющих практику рентоориентированного поведения. В таких условиях крупный бизнес, по сравнению с малым и средним, оказывается в заметном выигрыше, так как обладает большими ресурсами для формирования коррупционного капитала.

Данная патология, тем не менее, не противоречит устойчивости системы представительства интересов в целом. Это связано как со способностью правительства проводить экономическую политику, так и с предпочтениями административной и экономической элит. Переплетение формальных институтов и неформальных практик переходит в самовоспроизводящееся равновесие, что приводит к стабилизации сложившейся патрон-клиентельной модели. Стабильность сохраняется до тех пор, пока специфические дисфункции не ослабляют господство властных элит и способствуют удовлетворению интересов поддерживающей их части бизнеса.

Воспроизводство барьеров на пути оценки регуляторной практики

Современная регуляторная практика опирается на концепцию «умного регулирования» (smart regulation), ориентированную на формирование баланса между позициями сторонников расширения государственного контроля и надзора, с одной стороны, и сторонников дерегулирования — с другой стороны³⁶.

Концепция «умного регулирования» определяет способы совершенствования процесса законотворчества, в качестве которых предлагаются оценка регулирующего воздействия (ОРВ) и связанные с ней административное упрощение, общественные консультации и рассмотрение регулирующих альтернатив. Также к методам «умного регулирования» относят практику правовых экспериментов, оценку законодательства уже вступившего в силу, создание единых информационно-аналитических баз данных для облегчения доступа общественности к проектам и уже существующим актам. Таким образом, речь идет о механизмах и институтах, обеспечивающих качество обратных связей между агентами нормотворчества и объектами регулирования.

Можно ли утверждать, что Россия, пусть и с опозданием, тем не менее, последовательно идет по пути институционализации нормотворчества в русле концепции «умного регулирования»?

³⁶ 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.

Очевидно, для ответа на данный вопрос следует рассматривать «умное регулирование» в контексте более общих требований «хорошего» или «качественного» государственного управления (“*good governance*”). Выделим следующие принципиальные моменты.

Во-первых, «умное регулирование» предполагает, прежде всего, открытый обмен информацией между государством и заинтересованными группами. Все акторы становятся соучастниками процесса выработки регулятивной нормы. При этом важно, что государство и заинтересованные стороны выступают на равных в процессе обсуждения проекта нормативного акта, тем самым государство отказывается от своего права принуждения, а ориентируется на поиск сбалансированного решения. Такого рода взаимодействие может происходить только при наличии отлаженных открытых каналов связи общества и государства. Однако в условиях господства патрон-клиентельных форм взаимодействий представители государства могут быть изначально ориентированы на интересы определенных, аффилированных с ними участников рынка. Тем самым приоритет отдается поддержанию латентных связей чиновников и бизнеса, и в результате происходит бессодержательная формализация механизмов консультаций и соучастия. В итоге теряется доверие к данному институту. Он превращается в очередной механизм прикрытия для создания изначально неэффективных норм, ориентированных на интересы отдельных властных структур. В рамках данной модели, отличающейся отсутствием универсальных институциональных норм, экономические агенты, находясь в условиях жесткой нерыночной конкуренции, постоянно апеллируют к государству, добываясь дополнительных привилегий, подтверждая имеющиеся права собственности, разрешая многочисленные административные коллизии и т.д.³⁷

Но с другой стороны, существует конфликтная среда взаимодействия бизнеса и налоговых, правоохранительных, контрольно-надзорных органов. Контролирующие органы бескорыстно не делают «поблажек» на незнание или на завышенный характер обязательных для соблюдения правил и норм. В итоге предприниматель платит контролерам «коррупционный налог» в десятки, а иногда и в сотни раз превышающий размер официальной стоимости лицензий, разрешений, экспертиз, при этом количество пожаров, отравлений людей, загрязнения природы не уменьшается.

³⁷ См.: Павроз А.В. Бизнес и государство в России: Фундаментальные проблемы взаимодействия и стратегии их преодоления // Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия. М., 2010.

«В сложившихся условиях, и это подтверждают опросы РСПП, бизнес уже чувствует себя не локомотивом развития, а кошельком (во всяком случае, об этом говорят более 50% опрошенных нами компаний). А кошельку проще работать не с активами, а «с наличными», не с инновационными, а быстро окупаемыми проектами»³⁸.

Одной из относительно новых претензий российских предпринимателей к власти является обвинение в отсутствии законодательной ответственности чиновников за ущерб, нанесенный бизнесу. Законы РФ не определяют ответственность чиновника любого ранга за ущерб, который он своими действиями или бездействием может нанести и реально наносит бизнесу. Нормы в области контроля и надзора разрабатываются без согласования с бизнесом внутри кабинетов регуляторов, не все они понятны предпринимателям, а многие ведут к неоправданным издержкам.

Таким образом, бизнес, и в первую очередь малый и средний, ощущает острую потребность в создании институтов, способных активизировать и сделать постоянным, а также действенным диалог между государственными органами и предпринимательским сообществом с целью защиты предпринимателей от неоправданных издержек. В установлении институциональных форм взаимодействия бизнеса и государства в области формирования регуляторных мер заинтересован и крупный бизнес, которому часто приходится урегулировать споры с контрольными органами, либо искать пути уклонения от выполнения необоснованных норм. Речь идет, прежде всего, об институте влияния на процесс разработки регулятивных норм. Создание реально действующей процедуры ОРВ можно рассматривать как ответ системы государственного управления на давление со стороны бизнес-сообщества, стремящегося повысить качество регулирования и включиться в процесс формирования государственной политики. Но, этот ответ остается половинчатым и непоследовательным. Об этом, в частности, свидетельствует отсутствие у Департамента оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития (МЭР) полномочий для возвращения проектов нормативных документов на доработку в случае, если выявлен реальный риск возникновения неоправданных издержек бизнеса в рамках правоприменительной практики.

Во-вторых, «умное регулирование» предполагает отработанные процедуры координации деятельности между самими регулятив-

³⁸ Шохин А.А. Кто заплатит за модернизацию // РСПП [Официальный сайт]. URL: <http://www.rsp.ru/viewpoint/view/42> (дата обращения 03.04.2015).

ными органами. Только в 2013 г. введена оценка проекта нормативного документа регулирующим органом, его подготавливающим. Вместе с тем, ОРВ предполагает тесное межведомственное взаимодействие, прежде всего между министерством экономического развития и регулятивными органами, наличие хорошо отработанных и налаженных коммуникаций. Иначе невозможно дать всестороннюю оценку всех эффектов, сопряженных с принятием регулятивного решения. Если такого взаимодействия достичь не удастся, то ОРВ превращается в формальную критику юридических формулировок проекта нормативного решения.

Взаимодействие МЭР с другими органами государственной власти — разработчиками нормативно-правовых актов — в рамках процедуры ОРВ достаточно противоречиво, поскольку происходит в условиях очевидного различия в интересах. Деятельность государственного регулятора оценивается по количеству принятых нормативно-правовых норм, однако эта оценка не включает анализ последствий регулирования, основанного на этих нормах. В этой ситуации процедура ОРВ рассматривается как дополнительная административная нагрузка, что стимулирует желание регуляторов любыми способами ее обойти³⁹.

Как правило, Минэкономразвития в ходе процедуры оценки пользуется базами данных Министерства финансов, Министерства по чрезвычайным ситуациям и других министерств. Но на практике основными источниками информации служат нормативно-правовые акты, законы, регламенты, которые уже действуют в отрасли, при этом оценка исполнения данных нормативных документов не проводится⁴⁰.

В-третьих, «умное регулирование» — это открытая деятельность. Действующие правила предусматривают публичные консультации только после того, как уже сформулирована проблема, на решение которой направлен проект нормативно-правового акта.

³⁹ Например, по сведениям Министерства экономического развития, только с сентября 2010 г. по май 2011 г. Роспотребнадзором без проведения оценки регулирующего воздействия было принято более 10 санитарных правил и нормативов, установивших ограничения при производстве продуктов питания. Обоснованность этих ограничений была достаточно сомнительной для российских производителей пищевой продукции. См.: Доклад о практике внедрения и дальнейшем развитии института оценки регулирующего воздействия в нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. М., 2011. С. 15.

⁴⁰ Заключение об ОРВ на проект федерального закона «О внесении изменения в статью 1 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля».

Тем самым, заинтересованные стороны выпадают из процесса идентификации этой проблемы.

Уведомления о публичных консультациях направляются в Торгово-промышленную палату, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «Опора России», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия». Таким образом, предпринимательское сообщество может выступать в ходе обсуждения документов лишь консолидированно. Собственные позиции могут высказывать только представители крупных компаний, что расходится с общепризнанными в мировой практике принципами ОРВ, требующими обязательного определения всех заинтересованных лиц и уведомление их о проводимых публичных консультациях.

Отсутствие адресности публичных консультаций свидетельствует, что изначально российская модель ОРВ ориентирована на приоритет внутренних (административных) для системы государственного управления консультаций. Причем и административное согласование имеет существенные ограничения. Ни Минэкономразвития, ни разработчики нормативных актов не стремятся к построению открытых коммуникаций с обществом и ассоциациями бизнеса, а публичные консультации сводятся лишь к комментированию подготовленного текста документа, как правило, отягощенного сложной юридической терминологией.

По результатам публичных консультаций в рамках российских процедур ОРВ трудно определить, насколько полно были учтены предложения заинтересованных сторон. Заключение по ОРВ страдают неконкретностью представления этих результатов, что проявляется в типичных присутствующих в них клише: «в ходе публичных консультаций большинством участников было отмечено», «по мнению большинства респондентов». В отдельных заключениях вообще отсутствует список заинтересованных сторон и не излагаются их позиции, а только указано: «свод замечаний и предложений субъектов предпринимательской и иной деятельности, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по тексту проекта приказа прилагаются»⁴¹.

В-четвертых, «умное регулирование» требует тщательной проработки процедурной обеспеченности процесса ОРВ с необходимыми

⁴¹ См.: Заключение об ОРВ, размещенные на официальном сайте Министерства экономического развития / URL: <http://economy.gov.ru/mines/main> (дата обращения: 09.10.2015).

механизмами подотчетности. Если государственный регулятор при проведении ОРВ не соблюдает установленные требования, он должен в заключении объяснить свое отступление от правил. Кроме того, в России отсутствует государственный орган, имеющий функции контроля соответствия процедуры ОРВ установленным требованиям.

В отличие от стран, где приняты законы или другие нормативные акты о качестве регулирования, о взаимодействии с заинтересованными сторонами, в России отсутствуют нормативно закрепленные требования к регуляторной системе, которые бы обеспечивали представление интересов общества при принятии государственных решений, разработке государственной политики, стратегий, программ. Это служит дополнительным ограничением для развития института оценки регулирующего воздействия.

Безусловно, можно согласиться с экспертами, что жизнеспособность ОРВ как элемента системы государственного регулирования зависит от уровня политической поддержки, поскольку она включает как координационные, так и распределительные аспекты принятия решений. Чем выше уровень политической поддержки процедур ОРВ, тем больше шансов на то, что данный компонент дискреционных институциональных изменений окажется работоспособным⁴². Это позволит повысить качество институтов государственного управления, обрамляющих трансформационные процессы.

Политические риски ОРВ связаны с проблемой прозрачности, поскольку рост последней в ходе дальнейшей институционализации ОРВ может затронуть часть заинтересованных групп, присваивавших политическую ренту именно благодаря непрозрачности процесса выработки коллективных решений. В результате повышения качества ОРВ такие группы могут оказаться в проигрыше и будут стремиться к выхолащиванию его содержания, основанному на асимметричном распределении информации и посредством эксплуатации недостаточно четкого понимания всеми остальными участниками процесса особенностей институционального проектирования.

В последнее время Правительство РФ предприняло определенные шаги для создания новых каналов включения гражданского общества в процесс обсуждения государственных решений.

⁴² Крючкова П.В., Шаститко А.Е. Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного регулирования // *Общественные науки и современность*. 2006. № 4. С. 28.

Как пример можно привести создание «Открытого Правительства». Основной его целью, как официально объявлялось, является обеспечение участия граждан и заинтересованных организаций в открытой экспертизе социально-значимых законопроектов, инициируемых Правительством РФ. Начал работать сайт «Открытое Правительство», позволяющий проводить следующие этапы общественной экспертизы законопроектов: информирование о плане проведения открытой экспертизы законопроектов, исходя из решений, принимаемых Комиссией по законопроектной деятельности Правительства; проведение открытой экспертизы, в ходе которой зарегистрированные пользователи предлагают свою редакцию положений законопроекта и размещают комментарии; формирование и публикация отчетов о проведении экспертизы⁴³. В основу проекта «Открытое правительство» положен принцип «краудсорсинга», позволяющий использовать мнения граждан для совершенствования законопроектов. Смысл данного метода — переход от практики простого комментирования к активному привлечению граждан к разработке проектов нормативных документов в форме прямой работы над текстом законопроекта. Граждане, участвуя в экспертизе законопроекта, формируют рейтинги отдельных положений законопроекта. Однако на данном этапе, также как и ОРВ, «Открытое Правительство» свидетельствует об использовании различных технологий и осуществлении PR-акций в большей степени, чем о последовательной и целенаправленной работе по формированию институтов обратной связи гражданского общества и государственного управления в ходе его модернизации.

«Умное регулирование» делает только первые и достаточно робкие шаги по пути налаживания сетевых отношений в сфере политико-административного регулирования в нашей стране. При этом до настоящего времени регуляторные органы фактически не несут ответственности за принятие решений, налагающих на общество неоправданные издержки, поэтому они заинтересованы не столько в качестве нормативных документов, сколько в самом факте их утверждения. Именно последнее является в настоящее время показателем результатов управленческой деятельности.

В конечном итоге, траектория развития ОРВ определяется ходом регулятивной реформы как важнейшего элемента общесистемных политико-административных преобразований. Цель этой ре-

⁴³ Открытое Правительство [Официальный сайт]. URL: <http://open.gov.ru/> (дата обращения: 23.12.2014).

формы — выстраивание сетевой структуры, в которой акцент сделан на процессуальной стороне принятия решений, т.е. на поддержании постоянной коммуникации между акторами. В сетевой структуре государственный орган становится не главенствующим, а лишь одним из агентов разработки и принятия нормативных решений⁴⁴. Сложность и проблематичность достижения этой цели в том, что, институционализация оценки регулирующего воздействия в России должна проходить в условиях отсутствия разветвленной системы «соучастия» общества и государства в формировании государственной политики и принятии регуляторных решений. До настоящего времени государственное управление в нашей стране не ориентировано на поддержку сетевых взаимоотношений с обществом и воспроизводству их при решении экономических и социально значимых вопросов. Отсюда ключ к институционализации ОРВ не столько в давлении со стороны ассоциаций бизнеса (хотя и это необходимо), сколько в создании формальных правил и процедур, которые чиновники должны выполнять при проведении публичных консультаций и обсуждении инициатив в области регулирования общественных отношений. Таким образом, невозможно представить «умное регулирование» без развитого института государственной службы.

Проявление дисфункций неконсолидированного управления государственной службой

Основное звено системы государственного управления — качество функционирования государственной службы. От степени совершенства и развитости госслужбы, от состояния государственно-служебного законодательства в значительной мере зависит, насколько госаппарат действует в интересах государства, находится под контролем политического класса и общественных структур. Поэтому трансформацию государственного управления необходимо увязывать с характером реформирования государственной службы, имея в виду следующие обстоятельства: во-первых, потребность в координации функциональной и структурной реформы органов исполнительной власти, бюджетной реформы и реформы государственной службы; во-вторых, значение качества правоприменительной практики, обеспечиваемой государственной службой на основе иерархической структуры полномочий, трактовки юридических правил, профессиональном знании.

⁴⁴ См.: Соловьев А.И. Принятие государственных решений. М., 2006. С. 39.

На функционирование института государственной службы влияет постоянное воспроизводство одного из основных противоречий современной бюрократии, состоящего в том, что она, с одной стороны, — главная действующая сила в проведении реформы государственного управления, а с другой стороны, сама является первоочередным объектом реформирования.

Одним из важнейших инструментов, использование которого позволяет ослабить остроту данного противоречия и стратегически определить траекторию реформирования бюрократии, является полноценная система управления государственной службой. Управление государственной службой направлено на решение задачи, для которой создан этот институт, — осуществление как законодательно закрепленных, так и политически необходимых в конкретных условиях целей и задач, стоящих перед государством, а также принципов организации самого института государственной службы. Формирование системы управления государственной службой предусматривается, прежде всего, законом о системе государственной службы, согласно которому она образуется в целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, ведения Сводного реестра государственных служащих Российской Федерации, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих, а также в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о государственной службе⁴⁵.

В настоящее время существует несколько центров управления государственной службой. Во-первых, — это Управление по вопросам государственной службы и кадров Президента РФ. Функции этого Управления включают: обеспечение деятельности Президента в решении кадровых вопросов и полномочий по проведению государственной политики в области государственной службы; осуществление в пределах своих полномочий контроля за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента по вопросам государственной службы; подготовка

⁴⁵ Федеральный Закон Российской Федерации № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. 30.03.2003. № 3217. Ст. 16.

предложения Президенту по вопросам реализации государственной политики в области противодействия коррупции в органах государственной власти и иных государственных органах, урегулирования конфликта интересов, реформирования и развития государственной службы, а также по вопросам кадровой политики; функции по кадровому и организационно-штатному обеспечению деятельности Администрации Президента.

Во-вторых, — это Департамент государственного управления, регионального развития и местного самоуправления и Департамент государственной службы и кадров Правительства РФ, функции которых ориентированы на контроль исполнения решений и координацию работы федеральных, региональных и местных органов исполнительной власти.

В-третьих, — это Департамент государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты РФ, в ведении которого находятся вопросы координации управления государственной службой в исполнительных органах власти, социальных гарантий, вопросы дополнительного профессионального образования государственных служащих.

В-четвертых, — это департаменты (управления) или структурные подразделения в составе департаментов (управлений) федеральных органов власти, отвечающие за кадровые вопросы и управление государственной службой в этих органах.

Изучая опыт их работы в рамках Федеральной программы реформирования государственной службы РФ, эксперты пришли к следующим выводам:

- обнаружено значительное различие структурных характеристик (от названий и до степени самостоятельности) и закрепленных функций;

- недостаточна координация деятельности этих структурных подразделений, принадлежащих разным федеральным органам исполнительной власти, по вопросам приема на государственную службу, ее прохождения, прекращения государственной службы, подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

- отсутствует ясная, определенная федеральным законодательством схема взаимодействия «по вертикали» структурных подразделений государственных органов по вопросам управления государственной службой;

- отсутствуют показатели эффективности и результативности управления государственной службой и кадрами;

— недостаточен контроль над органами управления государственной службой со стороны структур гражданского общества⁴⁶.

Недостатками сложившейся неконсолидированной системы управления государственной службой являются постоянное столкновение интересов ведомств, снижающее эффективность и потенциал управления, и значительные затраты времени на выработку решений. Несмотря на наличие в настоящее время в отдельных федеральных органах исполнительной власти функций по нормативному правовому регулированию государственной службы, управление государственной службой не имеет системного характера.

Если исходить из представленного ранее подхода, то трансформация государственной службы должна основываться на реализации концепции сбалансированного эволюционного развития и не должна восприниматься как череда одномоментных кардинальных изменений существующей системы. Последовательность, постепенность, системность — это принципы трансформации.

Реформа государственного управления 2000-х гг. не смогла реализовать эти принципы и тем самым решить комплекс основных институциональных проблем государственной гражданской службы. Во-первых, не сформулирована перспективная модель ее преобразования, изменения носят несистемный характер и ориентируются на текущие задачи. Во-вторых, не создана консолидированная система управления гражданской службой, существует несколько государственных органов, в сферу ответственности которых входят регулятивные по отношению к государственной гражданской службе функции. В-третьих, развитие законодательства о государственной службе в связи с отсутствием перспективной модели и механизма управления приобрело хаотичный характер, не позволяющий выстроить эффективную модель правового регулирования государственно-служебных отношений. Анализируя дисфункции государственной службы, специалисты отмечают, что существующие структуры, обеспечивающие развитие государственной службы имеют непосредственный интерес в сохранении неконсолидированности системы управления гражданской службой, так как создание единой системы лишит их статуса и возможностей распределения ресурсов на проведение реформы. Наконец, экспертное сообщество, которое до настоящего времени оказалось не способно выработать перспективную траекторию реформы, заинтересовано в дальнейшем распределении средств

⁴⁶ *Барабашев А.Г., Клименко А.В.* Административная реформа и реформа государственной службы в России — вопросы реализации и координации // Государственное и муниципальное управление. Сер. 8. Препринт. М., 2010. С. 48–50.

на аналитическое обеспечение локальных изменений, которые достаются преимущественно структурам и персоналиям «своего круга», при этом реформа остается в целом закрытой для общест-венности⁴⁷.

Создание единой системы управления государственной служ-бы отвечает потребности формирования постоянно действующих институтов модернизации государственного управления, способ-ных изменить сам порядок разработки и реализации программы реформы, когда теоретические модели, экспертно-аналитиче-ское обеспечение и организационно-методические механизмы были бы элементами единой системы институционального про-ектирования. Создание такой системы не может быть чисто управ-ленческой задачей не только формально, учитывая необходимость изменения конституционных правил, но и содержательно, по-скольку институциональное проектирование немислимо вне со-циокультурного и исторического контекста. Отсюда значимость исследования того пути, на котором более ранние действия и су-ществовавшие ранее институциональные структуры, родившиеся, возможно, для решения теперь уже неактуальных проблем могут продолжать определять или «торить» модели реагирования на по-требность 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 рефор-мы, а лишь переструктурировала неэффективное равновесие⁴⁸. Ключевая причина неудачи — отсутствие консолидированной системы управления государственной службы. На начальном этапе административной реформы ЛПР были заинтересованы в восста-новлении управленческого потенциала государства за счет реа-нимации или создания новых иерархических структур и отноше-ний. Совершенствование и упорядочение институционального регулирования государственной службы отвечало этой задаче. Од-нако в дальнейшем втягивание новых элитных групп в процессы извлечения политической ренты и усиления контроля за финан-совыми активами подорвали мотивацию к последовательным и

⁴⁷ См.: *Барабашев А.Г.* Теоретические ориентиры дальнейшего развития госу-дарственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного и му-ниципального управления. 2007. Т. 1. № 1. С. 19–52.

⁴⁸ *Слатинов В.Б.* Реформа государственной гражданской службы России в «ин-ституциональной ловушке» // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. 9-я Международная конференция (25–27 мая 2011 г.). Ч. 2. М., 2011. С. 42.

глубоким административным преобразованиям, сформировав уже в новой конфигурации политико-административных отношений запрос на сохранение «рассеянности» и слабой институционализированности государственно-служебных структур и практик.

Выводы

В итоге проведенного анализа можно выделить несколько ключевых идей, учет которых необходим при определении антикризисных мер, значимых для формирования политики трансформации государственного управления.

Во-первых, трансформация государственного управления в 1990–2000-е гг. представляла собой особое и качественно самостоятельное состояние системы управленческих институтов и традиций, в том числе оставшихся от советского прошлого, сопровождающееся кризисными явлениями, связанными с плохой управляемостью, снижением эффективности регулирования, постоянным возникновением латентных структур. Это государственное управление неизбежно являлось рефлексией экономической и социальной нестабильности и, одновременно, само давало дополнительные импульсы в процессы формирования общества неопределенности.

Во-вторых, в условиях деинституционализации традиционные иерархии политико-административного дизайна государственного управления не позволяли организовать процесс разработки и осуществления государственной политики, отвечающий критериям эффективности, координации и подотчетности. Это означало возникновение кризиса управляемости, тесно связанного с другими кризисами трансформации, в частности, с кризисами легитимности, координации и подотчетности.

В-третьих, кризис управляемости в концентрированной форме выражает патологии трансформационных процессов системы государственного управления, возникающие в условиях дисфункций разных институтов, как экзогенных (функциональное представительство интересов), так и эндогенных (государственная служба, оценка регулирующего воздействия). Патологии государственного управления свидетельствуют о нелинейном характере трансформационных процессов. Это означает, прежде всего, наличие политических, структурных, культурных и других фильтров на пути проведения управленческих решений. При этом вполне возможно действие позитивной обратной связи в хаотической системе общественных процессов (обществе неопределенности). Такая позитивная обратная связь может выражаться в появлении

нехарактерных для того или иного института побочных явлений и свойств (например, гипертрофированная коррупциогенность конкурсных процедур государственных закупок).

В-четвертых, очевидно, что исходя из культурной заданности пути (зависимость от традиций) может оказаться, что трансформация решает неактуальные для системы государственного управления задачи. Это связано с тем, что базовые ценности создают неформальные институты, девальвирующие приоритеты государственной политики и обостряющие патологии государственного управления. Характерным примером такой ситуации является попытка внедрения заимствованной рыночной модели государственного управления в условиях патримониальной бюрократии.

В-пятых, использование заимствованных стратегий трансформации, так или иначе, связано с реализацией интересов международных организаций и правительств зарубежных государств, предоставляющих техническую и иную спонсорскую помощь. Очевидно, что при этом всегда существует несколько альтернативных, нередко взаимоисключающих вариантов реформ. В данном случае выбор одного из вариантов сопряжен с риском относительной зависимости и игнорирования преимуществ других альтернатив.

В-шестых, как представляется, проведенный анализ подтверждает тезис о том, что важнейшим фактором, способным преодолеть угрозы кризиса управляемости и связанных с ним патологий является не выбор трансплантируемой модели государственного управления с заданными извне характеристиками, не совокупность проектов реформ тех или иных элементов системы государственного управления, а последовательное и консолидированное институциональное строительство. Целенаправленное выстраивание цепи промежуточных институтов, минимизирующих неизбежные реакции отторжения со стороны существующего институционального дизайна, может снизить вероятность новых патологий трансформации государственного управления.

Список литературы

Административная реформа и реформа государственного регулирования в России // Аналитическая записка. Департамент по управлению экономикой и борьбе с бедностью. Европа и Центральная Азия. 01.10.2006.

Аузан А.А., Крючкова П.В. Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М., 2002.

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

Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России — вопросы реализации и координации // Государственное и муниципальное управление. Сер. 8. Препринт. М., 2010.

Власть и бюрократия в новой России. «Круглый стол» // Социологические исследования. 2006. № 3.

Гаман-Голутвина О.В., Сморгунев Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 г. // Институт общественного проектирования. URL: www.inop.ru/files/Chapter2.pdf

Дискин И.Е. Альтернативы российской модернизации. Аналитический доклад // Совет по национальной стратегии. URL: uisrussia.msu.ru/docs/nov/.../Alternativy_rossiyskoy_modernizatsii_-1.doc

Дмитриев М. Э. Развитие потенциала государственного управления: уроки стран с переходной экономикой // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 2—3.

Доклад о практике внедрения и дальнейшем развитии института оценки регулирующего воздействия в нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. М., 2011.

Заключение об ОРВ на проект федерального закона «О внесении изменения в статью 1 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля».

Институциональная реформа в России: переход от проектирования к реализации в условиях многоуровневой системы государственного управления. М., 2006.

Крючкова П.В., Шаститко А.Е. Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного регулирования // Общественные науки и современность. 2006. № 4.

Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: от замствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. М., 2005.

Кулакова Т.А. Административная реформа и трансформация взаимодействий государства и общества (на примере России). Автореф. дисс. ... докт. полит. наук. СПб., 2012.

Купряшин Г.Л. Управляемость и баланс интересов в контексте политической модернизации // Власть. 2011. № 8.

Купряшин Г.Л. Государственное управление посредством институциональных изменений // Полис. 2012. № 6.

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.

Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2003.

Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и Плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1789-р от 25 октября 2005 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46.

Олейник А.Н. Общество неопределенности: институциональная перспектива // Экономическая политика. 2007. № 1.

Открытое Правительство [Официальный сайт]. URL: <http://open.gov.ru/>

Павроз А.В. Бизнес и государство в России: Фундаментальные проблемы взаимодействия и стратегии их преодоления // Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия. М., 2010.

Паннэ Я., Галухина Я.С. Российский крупный бизнес: первые 15 лет. Экономические хроники 1993–2008 гг. М., 2009.

Перегудов С.П. Корпорации, общество, государство: эволюция отношений. М., 2003.

Перегудов С.П. Политическая система России в мировом контексте: институты и механизмы взаимодействия. М., 2011.

Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3.

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

Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 16.05.2003 // Президент России [Официальный сайт]. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml>

Пушкарева Г.В. Проектный метод как инструмент формирования государственной политики: современные подходы и теоретические проблемы // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 8-й международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, 26–28 мая 2010 г. Ч. 1. М., 2010.

Пиизова С.Н. Политика как бизнес: российская версия // Полис. 2007. № 2–3. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1789-р от 25 октября 2005 г. «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и Плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 46.

Рогов К. Неприемлемый преемник // Pro et contra. 2007. № 4–5.

Соловьев А.И. Принятие государственных решений. М., 2006.

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.). Ч. 2. М., 2011. Трансперенси Интернешнл Россия [Центр антикоррупционных исследований и инициатив]. URL: <http://transparency.org.ru/>

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 11.03.2004. № 3425.

Указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)» на 2006–2007 гг.» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 51.

Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» // Российская газета. 13.03.2009. № 4867.

Федеральный Закон Российской Федерации № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. 30.03.2003. № 3217.

Федеральный Закон Российской Федерации № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. 31.07.2004 года. № 3539.

Шохин А.А. Кто заплатит за модернизацию // РСПП [Официальный сайт]. URL: <http://www.rspp.ru/viewpoint/view/42>

Яacobson Л., Макашева Н. Распределительные коалиции в постсоциалистической России // Общественные науки и современность. 1996. № 1.

Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. 1998. Vol. 50. No 2.

Leite Cf.C., Weidman N.J. Does Mother Nature Corrupt? // Natural Resources, Corruption and Economic Growth. IMF Working Paper. 1999. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9985.pdf>

Randma-Liiv T., Savi R. Introduction to the Special Issue: The Impact of the Fiscal Crisis on Public Administration // Administrative Culture. 2014. No 15 (1).