

КУПРЯШИН Геннадий Львович

**ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ
МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Специальность 23.00.02 - Политические институты,
процессы и технологии

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук**

Москва 2013

Работа выполнена на кафедре политического анализа
факультета государственного управления
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Научный консультант: доктор политических наук, профессор
СОЛОВЬЕВ Александр Иванович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
ГАМАН-ГОЛУТВИНА Оксана Викторовна

доктор философских наук, профессор
КОМАРОВСКИЙ Владимир Савельевич

доктор философских наук, профессор
СМОРГУНОВ Леонид Владимирович

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Тулский государственный университет»**

Защита состоится 20 сентября 2013 года в 16.20 на заседании диссертационного совета Д.501.001.27 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119192, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4, стр.1, факультет государственного управления, ауд. А-619.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ им. М.В. Ломоносова (МГУ, Шуваловский корпус).

Автореферат разослан « ____ »

2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических
наук, доцент

Е.В. Андрюшина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Начало XXI столетия характеризуется активными исследованиями государственных институтов как управленческих конструкций. Теоретические исследования в новых условиях стремятся найти баланс государственной политики и управленческого механизма ее осуществления, т.е. показать пути достижения соответствия между политическими целями и инструментами управления (проектными, процессными, сетевыми). Вместе с функционированием системы государственного управления все большее внимание исследователей привлекает процесс ее развития, его цели, ситуационные переменные и результаты, а также институты, управляющие изменением институтов. Между тем, административные реформы, начавшиеся и продолжающиеся во многих развитых и развивающихся странах, показали, что институциональные изменения далеко не всегда соответствуют поставленным реформаторами целям. Выяснилось, что институциональные новации могут вызвать сопротивление, стремление защитить статус-кво или альтернативные программы изменения, включающие соперничающие требования. Возникают институциональные ловушки, что не только замедляет темпы реформ, но может вообще их дискредитировать в глазах общественного мнения.

В полной мере это применимо к России, где неоднократные попытки провести реформу и модернизировать государственное управление не привели к результатам, соответствующим поставленным правительством целям. В числе возможных причин неудач можно назвать ошибки при выборе модели реформирования, несогласованность и слабую мотивированность деятельности административного аппарата, отсутствие должного уровня политической поддержки и многое другое. В любом случае, очевидно, что в настоящее время сохраняется неопределенность институциональной структуры государственного управления, сложившейся в итоге фрагментарных административных преобразований, а многие управленческие решения продолжают приниматься в так называемом «ручном режиме», т. е. помимо действующих институтов. Это означает, что работающей и устойчивой стратегии модернизации государственного управления до сих пор в России нет.

В ситуации институциональной неопределенности, когда размыты политическая ответственность и административная подотчетность, растут риски расширения зоны рен-тоориентированного поведения людей на высоких государственных должностях, а коррупция воспроизводится как системное явление, на первый план выходят политическая проблема заинтересованности в реформах тех, кто их должен инициировать, и управленческая проблема потенциала административного аппарата осуществить запланированное.

Между тем, затягивание стратегически обоснованных реформ приводит к кризису государственного управления. Кризис может дать толчок преобразованиям, но реформа едва ли будет последовательной и успешной при отсутствии действенных политико-административных институтов, включенных в многоуровневую систему формирования целей и стимулов для основных акторов управленческого процесса – от высшего политического руководства до региональных и местных чиновников, а также получателей государственных услуг.

Все это подтверждает злободневность и практическую востребованность изучения политико-административных институтов, что необходимо для получения ответов на вопросы, актуальность которых еще больше возросла в связи с провозглашением политическим руководством страны курса на модернизацию государственного управления: Каковы стратегические цели этой модернизации и насколько они увязаны с имеющимися ресурсами? Какие институты, т. е. правила, процедуры, полномочия и мотивационный механизм требуются для достижения желаемых результатов? Что представляют собой основные акторы модернизации, т. е. политики, чиновники, группы специальных интересов и более широкие политические силы, формирующие ключевые управленческие решения?

Поиск вариантов ответов на данные вопросы идет достаточно активно и широко представлен в специальной литературе¹. Причем исследовательская проблематика постепенно смещается от описания зарубежного опыта как примера для подражания к обоснованию собственных социокультурных трендов и управленческих моделей. В данной дис-

¹ Административная реформа в России: нужна ли перезагрузка?» Круглый стол // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 4; Административные реформы в контексте властных отношений: опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / Под ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН, 2008; Бродовская Е.В. Трансформация политической системы современного российского общества: институциональные и социокультурные составляющие. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора политических наук. Тула, 2008; Институциональная реформа в России: переход от проектирования к реализации в условиях многоуровневой системы государственного управления. М.: Издательство «Алекс», 2006; Мельвиль А.Ю. О траекториях посткоммунистических трансформаций // Политические исследования. 2004. №2; Модернизация России: условия, предпосылки, шансы / Под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Центр исследований постиндустриального общества, 2008; Ордешук П. Эволюция политической теории Запада и проблемы институционального дизайна // Вопросы философии. 1994. № 3; Перегудов С.П. Политическая система России в мировом контексте: институты и механизмы взаимодействия. М.: РОССПЭН, 2011; Поиск эффективных институтов для России XXI века. Интернет конференция [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/115492.html>. Дата обращения: 26.05.2011. Загл. с экрана; Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления. Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб., 2010; Потехин В.А. Модернизация государственного управления в современной России: направления и механизмы. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук. М., 2011; Пути модернизации: траектории, развилки и тупики: Сборник статей / Под ред. В. Гельмана и О. Маргания. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2010; Сморгунов Л.В. Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии Курского государственного университета. 2010. № 2; Соловьев А.И. Институты власти и управления в стратегии российской модернизации: проблемы и перспективы // Вестник Московского университета. Сер.21. Управление (государство и общество). 2010, №3; Шадрин А.Е. Административная реформа и политическая модернизация [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.politlab.org/_reports/shadrin01.pdf. Дата обращения: 15.04.2011. Загл. с экрана.

сертации приоритет отдается не столько разработке очередной желаемой модели «хорошего государственного управления», сколько самим институтам преобразований. Автор стремился представить их системно, с учетом конкретных культурных, социально-экономических и политических условий страны. Реформирование процедур разработки и внедрения институтов государственного управления, по мнению диссертанта, должно выстраиваться с учетом политико-административного устройства системы, уровня политической конкуренции, качества механизмов принуждения к исполнению должностными лицами административных правил, действенности инструментов подотчетности. Понятные, хорошо работающие институты модернизации позволят в дальнейшем активнее воздействовать на реально существующие в контексте социальной практики модели поведения государственных служащих и деятельности государственных организаций. Модернизация государственного управления предполагает разработку программы институционального строительства, включающую необходимые управленческие структуры с четкими полномочиями и подотчетностью, соответствующий распространенным ценностям мотивационный механизм и другие компоненты, имеющие отношение как к административному потенциалу органов государственного управления, так и к способам формирования политики реформ. Такая программа институционального строительства представляет уровень модернизационных способностей государственного управления, зависящих от административного потенциала государства и «умения формулировать и осуществлять политику»².

Степень научной разработанности темы. Формирование программы институционального строительства и модернизации государственного управления связано с использованием получающей все большее распространение в политической и других общественных науках неинституциональной методологии, включающей исторический неинституционализм, социологический неинституционализм и неинституционализм теории рационального выбора³. Сложившийся к настоящему моменту теоретико-методологический потенциал неинституционального анализа дает возможность сформулировать концептуальные подходы к исследованию процесса модернизации государственного управления.

«Новый институционализм» сформировался в середине 1980-х годов и рассматривается большинством исследователей как закономерная реакция на бихевиоризм и теорию рационального выбора, преобладавших до этого в политических исследованиях. Но при этом, новый институционализм, с одной стороны, продолжает институциональную тради-

² См.: Сморгун Л.В. Концепция «способностей государства», конструктивизм и развитие теории государственного управления // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Мат. 6-й междунар. конф. факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова 29-31 мая 2008 года. С. 407.

³ Hall, P. A., Taylor R. C. Political Science and the Three New Institutionalism // Political Studies. 1996. XLIV. P. 936-957.

цию, а с другой — использует достижения системного подхода, поведенческой теории и теории групп⁴. По мнению Р.И. Гудина и Х.-Д. Клингеманна, «в настоящее время институциональный подход доминирует в политической науке в целом и ее отдельных субдисциплинах»⁵.

Возобновление интереса к институтам в политической науке сопровождалось расширением исследовательской области того, что определялось как институт. «Старый» институционализм фокусировался в основном на формальных институтах государства (исполнительные и законодательные органы, суды, законы) и подвергался критике за чрезмерное внимание к нормативным проблемам, в частности, конституционно-легальным структурам, по сравнению с реальным поведением акторов политического процесса и его последствиями. «Новый» институционализм относит феномены таких емких понятий как представительство интересов и даже политическое сознание к институтам в соответствии с широким пониманием этого термина⁶. Если считать институтами «созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми»⁷, то можно сказать, что «новый институционализм» как аналитический подход в качестве ведущей парадигмы в политической науке включает в предмет своего анализа практически все стороны политической реальности⁸. «Новый» институционализм, используя достижения теории рационального выбора, утверждает, что борьба соперничающих групп за дефицитные ресурсы находит свое объяснение в конфликте институциональной организации политического режима и экономических структур, в соответствии с которым некоторые интересы оказываются в привилегированном положении, в то время как другие подавляются. Изучение механизма институциональных изменений позволяет объяснить парадокс неэффективных институтов, являющихся следствием индивидуальных рациональных решений⁹.

Основной вопрос, ставший предметом полемики, заключается в следующем: какие институты важны, и каковы соответствующие причинные связи и нормативные критерии, которые будут полезными для оценки действующих и новых институтов¹⁰? Этот общий

⁴ Политическая наука: новые направления // Под ред. Р. Гудина и Х.-Д. Клингеманна). М.: Вече, 1999. С. 155.

⁵ Там же. С. 43.

⁶ Rethinking Political Institutions: The Art of the State. Ed. by Shapiro I., Skowronek S., Galvin D. N.Y.: N.Y.: University Press, 2006. P. 109.

⁷ Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 17.

⁸ The Oxford Handbook of Political Institutions / Ed. by R. A. W. Rhodes. N.Y.: Oxford University Press, 2008. P. XII – XVI.

⁹ Knott, J.H., Miller J. G. Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice. 1987; Heikkila, T. The Contribution of Public Choice Analysis to Decision Making Theories in Public Administration // Handbook of Decision Making / Ed. G. Morcol. Harrisburg: CRC Press, 2006. P. 21-38.

¹⁰ The Oxford Handbook of Political Institutions. P. 16 – 17.

вопрос конкретизируется тремя группами вопросов, касающихся узловых проблем функционирования и трансформации институтов, в том числе и государственного управления.

Первая группа вопросов адресована природе и архитектуре институтов: Что представляют собой институты, и как исследователь может найти связь между альтернативными институциональными обустройствами и хорошим (или плохим) управлением? Что представляют собой их фундаментальные нормативные и организационные принципы и правила, и какие критерии нужно использовать для определения, что данное институциональное обустройство работает лучше, чем альтернативное?

Вторая группа вопросов посвящена институциональной динамике, т.е. источникам, развитию и разрушению институтов, управляющих политическими и административными процессами: Почему институты и порядок таковы, каковы они есть? Какие изменения являются важными, и посредством каких механизмов и почему происходит изменение? Насколько важны преднамеренные вмешательства, сравнимые со свойствами существующих институтов, разнообразием других процессов и детерминантами изменения?

Третья группа вопросов включает эффективность и результативность институтов: что представляют собой механизмы, посредством которых институты влияют на государственное управление? Каковы эффекты этого влияния?

Многочисленные институциональные исследования дают свои варианты ответов на данные вопросы, развивая концепцию институтов и институциональных изменений¹¹, которую в нашей стране с середины 1990-х годов стали пытаться адаптировать как методологию изучения постсоветской трансформации. Наиболее последовательное применение эти подходы получили в работах экономистов-институционалистов (А.А. Аузан, А.Н. Олейник, В.М. Полтерович, В.Л. Тамбовцев, А.Е. Шаститко¹²), а также в исследованиях политологов, изучающих российские политические трансформации (В.Я. Гельман, С.В. Патрушев), проблеме политического порядка и современных политических практик (П.В. Панов), институциональную организацию местного самоуправления (В.Д. Нечаев) и дру-

¹¹ Rethinking Political Institutions: The Art of the State. / Ed. by Shapiro I., Skowronek S., Galvin D. N.Y.: University Press. 2006; The Oxford Handbook of Political Institutions. N.Y.: Oxford University Press, 2008; Kettl D.F. The Transformation of Governance: Public administration for Twenty-First Century America. Baltimore and London, 2002; Olsen, J. P. Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press, 2010; Peters, B. G. Institutional Theory: Problems and Prospects. Institute for Advanced Studies (IAS), 2000; Pierson P. Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics // American Political Science Review. 2000. № 94 (2); The Tools of Government: A Guide to The New Governance / Ed. By Lester M. Salamon. N.Y.: Oxford University Press, 2002; Williamson O.E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead // Journal of Economic Literature. September 2000, Vol. XXXVIII.

¹² Аузан А.А. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория.– М.: Инфра–М, 2003; Олейник А.Н. Институциональная экономика. М.: ИНФРА–М, 2000.; Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007; Тамбовцев В.Л. Теории институциональных изменений. М.: Инфра–М, 2010; Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. М.: ТЕИС, 2002.

гие сегменты российской политической системы¹³. Для формирования целостного представления о характере трансформации государственного управления в постсоветский период исключительно важное значение приобретают концептуальные идеи неинституционального анализа о реформах как процессах целенаправленных институциональных трансформаций, а также об «институциональных ловушках» – устойчивых неэффективных равновесиях институтов, поддерживаемых доминирующими общественными акторами (В.М. Полтерович, В.Я. Гельман)¹⁴.

Взаимосвязь институциональных трансформаций и политической модернизации в свое время убедительно показал С. Хантингтон¹⁵. Соответственно, политическую стратегию модернизации государственного управления можно представить как создаваемый институциональный дизайн, зависящий от политического целеполагания, учитывающий интересы различных групп и реализуемый через систему норм¹⁶. Разработка этой стратегии предполагает не только теоретически обоснованные подходы к пониманию механизмов институциональных изменений (институциональных траекторий), но и выяснение институционального порядка принятия самих стратегических решений. Как отмечал В.М. Полтерович, задача поиска стратегии модернизации (способов соединения текущего состояния с желательным) обладает существенной спецификой в теории реформ. Здесь выявление желательного состояния происходит в итеративном процессе одновременно с решением¹⁷.

Среди трудов российских авторов, посвященных вопросам взаимодействия политических и административных процессов, формированию и развитию системы государственного управления в России, следуют выделить работы О.В. Гаман-Голутвиной, В.С. Комаровского, В.В. Лобанова, А.Н. Медушевского, Е.В. Морозовой, А.В. Оболонского, Г.В. Пушкаревой, Л.В. Сморгунова, А.И. Соловьева¹⁸.

¹³ См.: Гельман В.Я. Постсоветские политические трансформации: наброски с теории // Политические исследования. 2001. № 1; Гельман В.Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Политические исследования. 2003. № 4; Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С.В. Патрушева. М.: ИСП РАН, 2006; Панкратов С. А. Панов П.В. Трансформация политических институтов в России: кросстемпоральный сравнительный анализ // Политические исследования. 2002, № 6. Его же. Политический порядок: проблема концептуализации и институционализации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора политических наук. М., 2011; Нечаев В.Д. Институциональная организация местного самоуправления в постсоветской России: динамика и институциональные эффекты. М., 2007.

¹⁴ См.: Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007; Гельман В. Россия в институциональной ловушке // Pro et contra. 2010. Том 14. № 4-5.

¹⁵ См.: Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2004.

¹⁶ Wegner G. Evolutionary Markets and the Design of Institutional Policy // The Evolutionary Analysis of Economic Policy / Ed. By G. Wegner and P. Pelikan. Cheltenham: Edward Elgar, 2003. P. 47-49.

¹⁷ Полтерович В.М. Стратегии модернизации, институты и коалиции // Вопросы экономики». 2008. № 4. С. 13.

¹⁸ Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Политические исследования. 2007. № 4; Комаровский В.С. Административная реформа в Российской Федерации // Политические исследования. 2005. № 4; Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управле-

Из зарубежных ученых вопросами функционирования и трансформации государственного управления занимаются: Д. Кэттл, П. Окойн, Д. Олсен, Д. Осборн, Н. Парисон, Б. Питерс, П. Пластрик, Д. Страуссман, Х. Фредериксон¹⁹ и др.

Собственно управленческие аспекты административной реформы широко освещаются в публикациях А.Г. Барабашева, А.В. Клименко, В.Б. Слатинова, А.Е. Шадрина, Л.И. Якобсона²⁰.

Вместе с тем, можно констатировать недостаточный уровень разработанности проблем модернизации государственного управления как системы с учетом сложного институционального механизма данного процесса. Как отмечает А.Г. Барабашев, реформа государственного управления страдает из-за слабой концептуальной проработанности, что проявляется в отсутствии стратегического подхода к проводимым мероприятиям²¹. Многоаспектность и сложность изучения государства как субъекта управления подчеркивает Л.В. Сморгунов, выделяя среди ряда направлений политики модернизации совершенство-

ния. 2010. № 2; Государственная политика и управление. В 2-х частях. Под ред. Л.В. Сморгунова. М., 2006, 2007; Медушевский А.Н. Публичная администрация и общество: система обратных связей в информационном секторе // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. №6. Оболонский А.В. Человек и власть. Перекрестки российской истории. М., 2002; Оболонский А.В. Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны // Общественные науки и современность. 2005. № 6; Политико-административное управление. / Под общей редакцией В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. М., 2005; Политика развития и политико-административные отношения. Сборник научных статей. Отв. ред. Сморгунов Л.В., Морозова Е.В. Краснодар, 2009; Пушкарева Г.В. Государственная служба в системе механизмов формирования государственной политики // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2010. № 3; Соловьев А.И. Политико-административные механизмы в системе управления государством // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 6 международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (29-31 мая 2008 года). М., 2008; Его же. Институты власти и управления в стратегии российской модернизации: проблемы и перспективы // Вестник Московского университета. Сер.21. Управление (государство и общество). 2010. №3.

¹⁹Aucoin P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums // Governance. 1990. Vol. 3; Frederickson, H. G. The Spirit of Public Administration. San Francisco, 1997, CA: Jossey-Bass.; Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y., 1992; Kettl D. F. The Transformation of Governance: Public administration for Twenty-First Century America. Baltimore and London, 2002; Olsen J. P. Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford University Press, 2010; Барабашев А. Г., Страуссман Д. Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2005. №3; Меннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М., 2006; Питерс Б. Глобализация, управление и его институты // Отечественные записки. 2004. № 2.

²⁰ Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Том 1, № 1. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3; Клименко А.В. Модернизация функционала исполнительной власти и ее результаты // Проблемы современного государственного управления в России. Материалы постоянно действующего научного семинара. Выпуск № 4 (25). М., 2009; Слатинов В.Б. Трансформация института государственной гражданской службы в условиях политико-административных реформ в постсоветской России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора политических наук. Воронеж, 2011; Шадрин А.Е. Направления и параметры российской административной реформы // Политические исследования. 2003. № 4; Якобсон Л.И. Реформа государственной службы: интересы и приоритеты // Общественные науки и современность. 2002. № 3.

²¹ Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Том 1. № 1. С. 25.

вание институциональных условий проводимых преобразований. По его мнению, это повышает роль государства в трех отношениях: во-первых, государство способствует формированию институциональной базы модернизации, во-вторых, государство является важнейшим фактором и агентом общественной координации взаимодействий и, в-третьих, перед государством стоит задача привлечь к публичным делам тех агентов, которые по своей природе ориентированы на частные интересы. Для этого нужны определенные способности, которые вырабатываются в ходе политико-административных трансформаций²².

Повышение роли государства диктует настоятельную потребность выйти за рамки рационального дизайна и диктата среды как доминантной логики модернизации и улучшить понимание процессов, переводящих политическое действие посредством действующих институтов в изменение ключевых характеристик государственного управления, выявить механизмы влияния существующего институционального порядка на динамику изменений, понять какие компоненты данного механизма являются решающими. Не менее важно исследовать динамику институтов (сознательное институциональное строительство, саморегулируемые трансформации и трансплантации институтов), ее направленность (различные траектории изменений) и последствия для государственного управления.

Автор диссертации считает, что разработанные теорией модернизации подходы не всегда адекватны реалиям экономических и политических процессов и часто фрагментарны. Эти подходы нередко рассматривают политико-административные процессы, носящие нелинейный характер, с позиций традиционных причинно-следственных связей, игнорируя их сложную многоуровневую институциональную природу²³. Напротив, в диссертации основное внимание уделено исследованию модернизации государственного управления в контексте разнообразия и противоречивости ее детерминант, на макроуровне включающие как эндогенные (нормотворчество, государственная служба), так и экзогенные (представительство интересов) институты, влияние которых существенно модифицировано неинституциональными социокультурными факторами, а также политикой институционального строительства. Анализ государственного управления как многоуровневой совокупности «правил игры», ограничительных рамок формального и неформального характера, задающих модели функционирования и развития его основных акторов позволяет связать цен-

²² Сморгун Л.В. Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии Курского государственного университета. 2010. № 2. С. 133-138.

²³ Критика трактовки политического развития, понимаемого как векторное, линейное, т.е. в парадигме стадий демократизации, дается в статье: Мельвиль А.Ю. О траекториях посткоммунистических трансформаций // Политические исследования. 2004. № 2. С. 64-75.

ности, институты и господствующие социальные и политические практики и тем самым реализовать требования институционального анализа проблем модернизации.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования выступает система государственного управления современной России и процесс ее модернизации.

Предметом исследования диссертационной работы являются политико-административные институты модернизации государственного управления, которые рассматриваются в двух аспектах. Во-первых, исследуется институциональный дизайн, т.е. институты, выделенные на основе определенной иерархии правил, вместе с механизмами их воплощения, включающие соответствующие интересы и ценности. Во-вторых, исследуется институциональная трансформация, т.е. различные траектории изменения институтов на основе соперничающих нормативных и организационных принципов.

Цели и задачи исследования. Целью исследования является определение места и роли политико-административных институтов в процессе модернизации государственного управления с учетом конкретных культурных, социально-экономических и политических условий страны и выявление ограничений, объективно наложенных на его развитие.

В соответствии с поставленной целью в работе решались следующие задачи:

- 1) предложить концептуальную модель политико-административных институтов и их изменений в процессе модернизации государственного управления;
- 2) сформулировать содержательное понятие «модернизации государственного управления» как политико-административного феномена;
- 3) провести сравнительный анализ основных моделей модернизации государственного управления и представить обоснование политико-административной целесообразности выбора одной из них как базовой в условиях современной России;
- 4) выявить системные противоречия политико-административных институтов модернизации и их влияние на стратегию изменений;
- 5) определить модернизационные способности государственного управления, факторы их определяющие;
- 6) показать роль «промежуточных политико-административных институтов» в модернизации государственного управления;
- 7) обосновать меру теоретической продуктивности использования концепции «path dependence» при характеристике путей развития государственного управления в современной России.

Гипотеза исследования. Модернизация государственного управления как эволюционная инновация не имеет доминантного процесса, вследствие чего актуальны тенденции к появлению гибридных форм. Многослойность в условиях ригидной институциональной среды может приводить к сбоям политико-административного механизма институциональных изменений, когда институциональные реформы или их имитация будут увеличивать транзакционные издержки. Институциональные реформы в этом случае означают лишь новые возможности для специальных групп интересов получить дополнительный доход как следствие влияния гибрида политической и переходной ренты. Фактически возникает новый неформальный промежуточный политико-административный институт, своеобразно отражающий противоречие между преемственностью и изменением в условиях слабого государственного управления, когда мобилизационно-распределительная способность последнего находится под воздействием патримониальных социальных практик. В итоге возможен эффект блокировки модернизации государственного управления.

Политико-административный выход из такого рода институциональных ловушек может быть связан с трансформацией подхода к стратегии модернизации, когда приоритетом выступает не выбор желаемой модели государственного управления с заданными извне характеристиками, а институциональное строительство, цель которого – модернизационные способности государственного управления. Институциональное строительство должно опираться на определенные блоки многоуровневой системы норм, что позволяет добиться локального соответствия между операциональными, коллективными и конституционными правилами. Такое соответствие результирует целенаправленное выстраивание цепи промежуточных институтов, минимизирующих неизбежные реакции отторжения со стороны существующей институциональной среды и вероятность новых институциональных ловушек.

Теоретико-методологические основания исследования. Поставленные в диссертации задачи решались, преимущественно, с использованием неинституционального подхода, и его разновидностей – исторического институционализма, институционализма рационального выбора и социологического институционализма. При этом институционализм понимается автором как подход, в котором институт в большей степени, чем индивиды или социальные структуры и процессы является основной аналитической единицей.

Методология современного «нового институционализма» ориентируется не на рассуждения о том, как государственное управление *должно* быть организовано и функционировать, а на стремление понять условия, в которых оно посредством целенаправленного институционального строительства и государственной политики будет лучше *соответствовать*

изменившимся обстоятельствам²⁴. Отсюда управление изменениями – это не столько внедрение новых институтов в статическое устройство (существующий институциональный дизайн), но в большей степени включение в происходящие процессы изменений, имеющие разнообразие динамики и детерминантов. Это означает, что существующие легитимные нормы и организационные принципы реинтерпретируются, переструктурируются и перестраиваются в большей степени, чем одна система принципов целиком заменяет или становится доминирующей над другими. Процесс приращения институтов в таком понимании становится процессом самотрансформации, успех которого может уменьшить вероятность краха институциональных реформ.

Теоретико-методологические основания диссертационного исследования включают междисциплинарный подход к рассмотрению политических и административных институтов и процессов с привлечением данных политической, управленческой и экономической наук, социологии, права, истории. Используется эволюционный принцип в анализе политических и социальных явлений, они изучаются в развитии на основе принципа историзма, выражающегося в стремлении выявить движущие силы и факторы развития политико-административных институтов.

Существенное значение в раскрытии темы диссертации имеет системный подход. В рамках этого подхода институциональная организация государственного управления предстает как целостная система, в единстве всех ее связей и отношений, а также как подсистема институциональной организации публичной власти и политической системы.

Сравнительный метод применялся при анализе эффектов использования бюрократической, менеджеральной и сетевой моделей организации государственного управления в развитых странах и России как стране "догоняющего развития".

Исторический подход был одним из ключевых методологических оснований исследования. Этот подход использовался при анализе процессов институциональной динамики государственного управления в постсоветской России и для анализа воздействия на них предшествующих типов институциональной организации (до 1917 г. и советского).

Эмпирическая база исследования. Основными источниками данного диссертационного исследования являются:

- нормативно-правовые акты в сфере государственного управления, программы реформирования и развития государственного управления в виде проектов и официально утвержденных документов, принятые в постсоветский период в России;

²⁴ Rethinking Political Institutions: The Art of the State / Ed. by Shapiro I., Skowronek S., Galvin D. N.Y.: University Press, 2006. P. 32.

- эмпирические исследования различных аспектов государственного управления в современной России, осуществленные отечественными и зарубежными исследователями, в том числе опросы общественного мнения и экспертные опросы по вопросам функционирования органов государственного управления, административной реформы;

- выступления и публичные заявления руководителей государства по проблемам административной реформы и модернизации государственного управления (Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ и другие).

Библиографическая база исследования представлена монографиями, научными статьями, аналитическими докладами, другими публикациями российских и зарубежных политологов, экономистов, социологов, историков, специалистов по государственному управлению. Значительный информационный и фактологический материал получен на основе источников, имеющихся в сети Интернет, включая сайты российских и зарубежных правительственных и неправительственных организаций, научно-исследовательских институтов, центров, вузов и библиотек.

Теоретические выводы и обобщения делаются на основе обработки данных, представленных в отечественных и зарубежных источниках, аналитических отчетах различных исследовательских центров (российских и зарубежных), социологических исследований.

Научная новизна диссертационного исследования

Научная новизна диссертационного исследования состоит в разработке теоретической модели, которая раскрывает характер воздействия политико-административных институтов на модернизацию государственного управления и определяет ограничения, объективно наложенные на ее проведение.

Научная новизна конкретизирована в следующих результатах:

1. Обосновано положение об иерархии формальных правил и особенностях процедур их изменения в рамках соответствующих подсистем государственного управления. Выделенные уровни системы государственного управления позволяют увидеть многослойность проблематики ее модернизации как с позиций институционального дизайна, так и с позиций трансформации, что, в конечном итоге, направлено на согласование эволюции, трансплантации и строительства институтов с учетом фактора последовательности их преобразования.

2. Проведена концептуализация политико-административных институтов модернизации государственного управления. Политико-административные институты связывают политический и административный уровни государственного управления. Их специфика определяется противоречивым соединением коллективных правил и политических интересов акто-

ров, вовлеченных в процесс государственного управления. Данная категория позволяет объемно представить институты государственного управления как 1) властные образования, имеющие непосредственное отношение к существующему политическому режиму; 2) управленческие инструменты, обладающие административным потенциалом регулятивного воздействия; 3) итог компромиссов и столкновений коалиций, заинтересованных в государственных решениях групп.

3. Сформулировано содержательное понятие «модернизации государственного управления» как системной институциональной инновации, в процессе осуществления которой органы государственного управления приобретают инновационную, адаптационную, мобилизационно-распределительную способности, позволяющие согласовать необходимость обеспечить координацию и институциональную автономию, эффективность и подотчетность деятельности государственных организаций, институциональное изменение и преемственность.

4. Показано значение блоковой модели институциональных изменений государственного управления, позволяющей перенести приоритеты методов реформирования с проектного на процессный подход, что дает возможность лучше адаптировать вводимые новые институты к условиям окружающей среды и существующим социальным практикам. Обосновывается методология «включение в процессы», которая в качестве основного управленческого механизма модернизации рассматривает институты.

5. Проведен сравнительный анализ трех моделей модернизации государственного управления: бюрократической, менеджеральной, сетевой. Утверждается, что в условиях позднеиндустриальной модернизации и сохраняющихся неопатримониальных практик менеджеральная и сетевая модели стимулируют прогрессирующую утрату автономии государственной службы от специальных групп интересов. Ускоренный переход к новой парадигме государственного управления автор относит к ошибке «соскальзывания» с траектории развития, когда реформаторы пытаются применить методы и инструменты, эффективные лишь для более поздних стадий модернизации.

6. Рассмотрены траектории изменения важнейших политико-административных институтов: функционального представительства интересов, нормотворчества, государственной службы. Одновременно показано, что успех или неуспех модернизации, наряду с модернизационными способностями государственного управления, определяется существенными не институциональными условиями, заданными культурными факторами развития. Анализ политико-административных институтов с позиций их дизайна и уровня модернизированности позволил подвергнуть критике принцип всесторонних изменений в процессе реформы,

когда политическая цель заключается в замене одной институциональной системы другой. Всесторонность в данном случае означает игнорирование преемственности, что, как правило, приводит к разрыву между формальными и неформальными институтами, институтами и не институциональными факторами, слабой управляемости и, в конечном итоге, к деинституционализации государственного управления. Обосновывается вывод, что стратегия реформ должна ориентироваться не на разовое внедрение новых институтов, что является эффективным способом изменений лишь в краткосрочной перспективе, а на построение цепи промежуточных институтов.

7. Выявлено, что в современной России продвижение специальных интересов осуществляется преимущественно как корпоративно-клиентельное согласование, представляющее ставшей устойчивой переходную институциональную норму. Изучение институциональных изменений функционального представительства интересов позволило сделать вывод о существовании устойчивых дисфункций данного института, обусловленных широким распространением в политической практике неформальных клиентельных отношений, широко используемых в процессе поиска политической ренты.

Положения, выносимые на защиту

1. Изучение политико-административных институтов модернизации государственного управления позволяет, с одной стороны, увидеть правила и механизмы, связывающие политические цели и административный потенциал государства, с другой стороны, рассматривать процесс воплощения стратегий развития в порядковом и временном континууме, согласовывая строительство, эволюцию и трансплантацию институтов.

Институциональное строительство для минимизации рисков попадания в институциональные ловушки должно учитывать особенность институциональной архитектуры, определяемой иерархией формальных правил, и предусматривать усложнение процедуры изменения институтов по мере возрастания их ранга. Учет иерархии правил дает возможность отслеживать изменение роли формальных/неформальных институтов, когда понижение уровня правил институциональной архитектуры повышает значение неформальных институтов в управленческом процессе. Поэтому успешные институциональные инновации в процессе модернизации государственного управления представляют непрерывные и кумулятивные эволюционные изменения. Кроме того, приоритет в институциональном строительстве должен отдаваться малым приращениям, начиная с второстепенных правил и заканчивая правилами более высокого порядка.

Согласование эволюции и трансплантации означает учет фактора последовательности, того, что любые изменения касаются сначала ограниченной части системы государственного управления. Кроме того, необходимо иметь в виду, что очень часто в первую очередь заимствуются атрибуты, а не содержание. Модернизация может производить существенный отложенный эффект, а также порождать трансформации внутри системы государственного управления, формирующие новое проблемное поле, в рамках которого вызревают предпосылки для оптимального использования привнесенных извне институтов. В качестве примера можно привести эффект возникновения института оценки государственных программ в рамках неудавшейся административной реформы. Такой институт часто возникает как маргинальный и искаженный атрибут модернизации государственного управления, но со временем может приобрести относительную легитимность и уже изнутри формировать предпосылки к переменам в сторону эффективности.

2. Политико-административные институты занимают определенное место в иерархии формальных правил, включая правила использования коллективных (общественных) ресурсов и регулирующего воздействия государственного управления на общество, а также правила упорядочивания процесса реализации политических и административных решений, действие которых непосредственно связано с политическими интересами акторов государственного управления. Соответственно, политико-административные институты – это коллективные правила, механизмы реализации которых включают политические интересы акторов государственного управления.

Политические интересы выводят политико-административные институты на политический рынок, выступающий механизмом согласования интересов различных групп с помощью формализованных процедур и неформальных норм. Миссия этого механизма в обеспечении подвижного баланса сил и интересов наиболее влиятельных групп, государственной бюрократии, политиков и избирателей. Однако этот баланс постоянно нарушается в результате действия трех обстоятельств: появления институциональных возможностей для неэквивалентного обмена интересов и ресурсов избирателей на необходимые им общественные блага, включающие, в том числе, и новые институты; формирования кластеров связей (политических клиентел), подчиняющихся внутренним (неформальным) правилам для «своих»; возникновения «агентской проблемы», ведущей к оппортунистическому поведению государственных служащих. В совокупности эти обстоятельства приводят к росту рентоориентированного поведения государственной бюрократии.

Несбалансированный политический рынок не позволяет политико-административным институтам конвергироваться в одну институциональную форму, что подрывает принцип

конгруэнтности и усиливает возникающий в процессе политической модернизации кризис легитимности. Вытекающий из данного положения концептуальный вызов заключается в проблеме объединения и совмещения политико-административных институтов, частично созданных на базе конкурирующих нормативных и организационных принципов.

3. Использование эволюционного подхода дает возможность, кроме формальных, отслеживать место неформальных институтов в модернизационных трендах. Неформальные нормы играют большую роль в функционировании политического рынка. Государство как субъект управления заинтересовано в формализации возникающих неформальных практик. Стабильность и предсказуемость управленческих воздействий возрастают, когда формальные институты поглощают неформальные. Изменение архитектуры институтов в результате такого поглощения может происходить двумя путями. Первый, административно-правовой путь: постепенное закрепление неформальных практик как общепризнанных в формальных институтах, т.е. легализация неформальных ограничений. Второй путь складывается естественным образом в условиях низкого уровня политико-административного потенциала государства: неформальные практики встраиваются в механизм действия формальных институтов и разрушают их изнутри, создавая эффект подрывных институтов, что создает благоприятные условия для институциональных ловушек на пути формирования политико-административных институтов модернизации.

4. Целесообразно выделение двух основных ракурсов подхода к многоуровневой системе политико-административных институтов. Первый ракурс включает систему полномочий и процедур органов государственного управления, а также характер их взаимодействия на основе иерархии операциональных, коллективных и конституционных правил. Вторым ракурсом являются институты, выделенные на основе критерия модернизованности, т.е. их способности обеспечить координацию, эффективность и подотчетность деятельности государственных организаций, согласовать инновации и преемственность в процессе развития.

Совмещение ракурсов институционального дизайна и институционального развития, позволяет критически подойти к вопросу выбора теоретических моделей и механизма их имплементации, формируя методологию экспертного обоснования содержания стратегии модернизации государственного управления. Данная методология уточняет понимание структуры модернизационного потенциала политико-административных институтов как особой формы упорядоченного взаимодействия политических и управленческих акторов, снижающей неопределенность и связанные с ней транзакционные издержки, а значит – повышающей инновационную, адаптивную и мобилизационно-распределительную способности государственного управления, необходимые для разрешения системных противоречий его мо-

дернизации. В качестве примеров политико-административных институтов выделяются правила и процедуры нормотворчества, правила управления и организации деятельности государственной службы, устоявшиеся практики взаимодействия групп интересов и органов государственного управления.

В схематичном виде концептуальная модель изменений политико-административных институтов представлена на рис. 1.

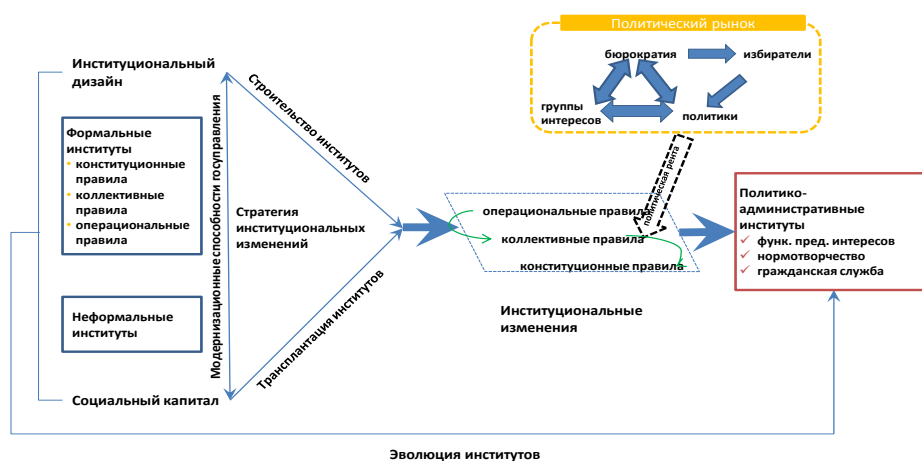


Рис.1 – Концептуальная модель политико-административных институтов и их изменений в процессе модернизации

5. Система государственного управления включает элементы предшествующих институциональных форм (зависимость от предшествующего развития), элементы, возникшие спонтанно, а также элементы, заново сконструированные (построенные) или заимствованные (трансплантированные) из других институциональных сред. Это создает проблему согласования различных модельных принципов ее построения и оценки результатов деятельности. Используемая в диссертации методология («включение в процессы») меняет ориентиры при выборе инструментов проведения административной реформы. Опыт нашей страны свидетельствует о господстве в реформаторской практике проектного подхода. Он ориентируется на выбранную модель (например, «нового государственного управления») посредством изменений уже сложившегося институционального дизайна с помощью новаций в законодательстве и бюджетных грантов для стимулирования административных изменений. На практике такой управленческий механизм формирования и реализации государственной стратегии ведет к созданию многочисленных, плохо скоординированных, часто непоследовательных формальных модернизационных проектов, где главная роль принадлежит бюрократии. В

результате существует опасность сведения модернизации к попыткам осуществить затратные и неэффективные инфраструктурные проекты с имитацией отдельных примеров достижений в сфере новых технологий. Такие проекты неизбежно будут сопровождаться высоким уровнем коррупции. Кроме того, в рамках данного подхода трудно обеспечить устойчивость изменений в управленческой практике.

Поддерживаемая в диссертации методология в качестве основного управленческого механизма модернизации рассматривает институты. Принципиальным здесь является ориентация не столько на изменение уже сложившегося институционального дизайна, но в большей степени на внедрение в происходящие модернизационные процессы. Основную роль в данном случае 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 является ключевым условием решения проблем, иначе реформаторы будут замкнуты в одномерном мире, структура проблем будет задана, и лучшее, что они могут делать – принять стратегию в заданных обстоятельствах. Поэтому принципиальное значение имеют институты модернизации, т.е. правила, управляющие процессом изменения правил.

Практически это означает, что нормативный анализ при разработке стратегии реформ 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 альтернативных норм бюджетного процесса, механизмов государственных закупок, правил подачи деклараций о доходах или процедур обжалования действий должностных лиц.

б. Модернизация меняет основные целевые, функциональные, структурные принципы построения государственного управления, тем самым происходит парадигмальный сдвиг в понимании его места и миссии в отношениях государство-рынок-гражданское общество. К старой парадигме относится бюрократическая модель государственного управления, к новой парадигме относятся модели нового государственного управления и сетевая.

Данные модели противоречиво переплетаются в условиях влияния глобализации и децентрализации на модернизационные процессы в государственном управлении, что создает новые проблемы адаптации административных иерархий к глобальным вызовам и требованиям деволюции. Возникает задача интеграции новых горизонтальных связей в традиционные вертикальные структуры. Одновременно, обостряется проблема способности государства сохранять эффективность действий государственных служащих в условиях быст-

рой трансформации окружающей среды. Кроме того, существует традиционная для государственного управления проблема масштаба, т.е. соответствия функций и ресурсов на разных управленческих уровнях характеру и объему возникающих проблем. Решение этих проблем на этапе транзита во многом зависит от характера возникающих институциональных траекторий и стратегии реформы, ее ориентированности на сохранение баланса стабильности и изменений, основанного на опыте предшествующих преобразований.

Менеджеральная модель с ее неизбежной децентрализацией, осуществляемой в институциональной среде, не достигшей необходимого уровня самоорганизации и подотчетности, очевидно, повлечет за собой прогрессирующую утрату государственной бюрократией автономии от специальных групп интересов. Усиление роли неформальных управленческих практик в условиях не сложившихся норм административной этики не обеспечит не ангажированного безличного правоприменения.

Однако критика нового государственного управления не делает автоматически обоснованным выбор бюрократической или сетевой модели. Приоритет имеет не выбор той или иной теоретической модели модернизации как ее цели, а сам процесс разработки политики ее проведения. Критерий управляемости, отражающий развитость модернизационных способностей государственного управления дает ориентиры институциональному строительству.

7. В условиях незавершенной модернизации процесс институциональных изменений в системе государственного управления сталкивается с проблемой промежуточных институтов, когда технологии менеджмента применяются в рамках традиционных иерархий, а последние вынуждены встраиваться в новые сетевые структуры и наоборот. Следствием этого являются три группы системных противоречий политико-административных институтов модернизации государственного управления: во-первых, это конфликтное взаимодействие и напряжение между институциональным изменением и преемственностью государственного управления; во-вторых, это необходимость для центральной политической власти обеспечить координацию деятельности управленческих организаций не нарушая институциональную автономию; в-третьих, это усилия, направленные на одновременное достижение эффективности и подотчетности деятельности бюрократических организаций на основе совмещения рыночных и административных инструментов. Отсюда, модернизация государственного управления – это системная институциональная инновация, в процессе осуществления которой органы государственного управления приобретают способности, позволяющие согласовать институциональное изменение и преемственность, необходимость обеспечить коорди-

нацию и институциональную автономию, эффективность и подотчетность деятельности государственных организаций.

8. Исследование траекторий развития политико-административных институтов показывает, что современная российская система государственного управления совмещает в себе феодально-сословные элементы патримониальной бюрократии, корпоративно-бюрократические элементы обществ переходных типов и технократические черты государственного менеджмента.

Многослойность и внутренняя противоречивость системы государственного управления ограничивают возможности для стратегии реформ ориентироваться на разовое внедрение новых, модельных институтов, что является эффективным способом изменений лишь в краткосрочной перспективе. Больше шансов на успех имеет построение цепи промежуточных институтов. Подобный подход включает в себя несколько последовательных стадий институционального проектирования, что позволяет управлять темпами институционального строительства, минимизируя риски, когда институт, механически внедренный в неблагоприятную среду, катализирует активизацию перераспределительной деятельности, являющейся основным индикатором институциональной дисфункции. Рационально спроектированная цепь промежуточных институтов существенно облегчает адаптацию трансплантируемого института, значительно снижая транзакционные издержки и помогая избежать институциональных ловушек. Существенным плюсом также является и возможность дальнейшего совершенствования трансплантата в «домашней» среде.

Например, выбор промежуточных институтов на практике может означать, что на современном этапе сценарий реформ должен уделять больше внимание становлению профессиональной системы заслуг, вместе с поддерживающими ее ценностными установками и процедурами реализации на высшем уровне должностей государственной службы. Такой подход позволит сохранить элементы преемственности и стабильности на российской государственной службе, предотвратить потрясения, что критично для государства на этапе модернизации. Для низшего уровня должностей более адекватна оценка деятельности по результатам, с соответствующим механизмом стимулирования и уровнем дифференциации оплаты труда.

9. Траектории изменения политико-административных институтов демонстрируют, что доминирующие политические игроки не заинтересованы в проведении глубоких институциональных преобразований, качественно повышающих эффективность государственного управления, но угрожающих сложившимся механизмам присвоения политической ренты. Закрепление коррупционных практик, имеющих гораздо меньший уровень транзакционных

издержек и приводящих к созданию нового устойчивого равновесия, препятствует формированию эластичной институциональной среды и увеличивает риски провала модернизации государственного управления. Господство практик поиска политической ренты усиливает конкуренцию формальных и неформальных институтов, увеличивающую вероятность того, что основным результатом институциональных реформ будет необходимость в новых реформах.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертации

Научно-теоретическая значимость диссертационной работы заключается в том, что она в определенной степени заполняет пробел в политологической литературе, касающийся построения теории и методологии исследования институционального механизма взаимодействия политики и государственного управления в процессе изменений.

Материалы и выводы диссертации вносят вклад в развитие неоинституционального подхода в рамках политической науки, прежде всего, применительно к такой ее неотъемлемой части, как теория государственного управления. Теоретическая значимость исследования связана с применением неоинституционализма к исследованию трансформационных процессов в российской системе политико-административного управления, а также с созданием целостной концепции институционального строительства и реформирования государственного управления в постсоветской России.

Практическая значимость исследования состоит в том, что полученные теоретические результаты доведены до уровня конкретных рекомендаций по развитию институционального механизма управления модернизацией государственного управления как системы. Они могут быть использованы на федеральном уровне при разработке комплексной программы модернизации государственного управления в целях повышения его публичности, эффективности и подотчетности.

Кроме того, материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе, при подготовке учебных пособий и преподавании курсов государственного управления, политической теории, институциональной теории, поскольку содержат упорядоченные сведения по всей совокупности вопросов, входящих в проблематику исследования государственного управления с точки зрения институционального подхода.

Апробация и внедрение результатов исследования

Положения диссертации нашли отражение в выступлениях автора на многочисленных научных конференциях, в том числе ежегодной Международной конференции факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова «Государственное управ-

ление в XXI веке: традиции и инновации», Международных конференциях ИНИОН РАН «Россия: ключевые проблемы и решения» (2009 год) и «Модернизация России: ключевые проблемы и решения» (2010 год); на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы» (2003 год).

Выводы исследования нашли отражение в авторских и коллективных монографиях и статьях, в том числе в журналах, входящих в Перечень ведущих рецензируемых журналов и изданий, рекомендованных ВАК России («Политические исследования («Полис»)); «Власть»; «Вестник Московского университета. Серия «Управление (государство и общество)»; «Вопросы государственного и муниципального управления»; Проблемный анализ и государственно – управленческое проектирование; «Государственное управление. Электронный вестник»).

Автором подготовлены документы, аналитические записки по описанию механизмов функционирования политико-административных институтов государственного управления: диссертант был членом рабочей (экспертной) группы межведомственной комиссии Администрации Президента, выполнявшей задачу по созданию концепции Программы реформирования государственной гражданской службы (2003-2005 годы); участвовал в работе ряда экспертных групп, подготовивших различные аналитические материалы по заказу Администрации Президента РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства труда и социальной защиты РФ в рамках реализации основных направлений современной административной реформы. В настоящее время автор является руководителем научно-исследовательского проекта, проводимого Московским государственным университетом им. М.В. Ломоносова по теме: «Научно-методическое сопровождение внедрения в отдельных федеральных государственных органах системы квалификационных требований к профилю образования, знаниям и навыкам в рамках реализации пилотного проекта», по заказу Министерства труда и социального развития в соответствии с Планом выполнения мероприятий по внедрению в 2012 – 2016 годах новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Результаты диссертационного исследования легли в основу отдельных разделов учебных курсов «Основы государственного и муниципального управления», «Современные теории и технологии государственного управления», «Актуальные вопросы практики государственного и муниципального управления», «Управление государственными программами», которые читаются автором студентам бакалавриата и магистратуры, обучающимся на фа-

культете государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

По теме диссертации опубликовано 48 научных работ общим объемом свыше 120 печатных листов, в том числе 3 монографии и 13 статей в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ для публикации результатов докторских диссертаций.

Структура и объем диссертации

Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет и гипотеза, ставятся цель и задачи исследования, рассматриваются его научная новизна и практическая значимость, указываются теоретико-методологические основания и эмпирическая база.

В первой главе **«Модернизация государственного управления как институциональная инновация»** решается задача показать модернизацию государственного управления в контексте более общего процесса политической модернизации и представить (рефлексивно и инструментально) место политико-административных институтов в этом процессе. Характеристика этого места связана с выделением правил, обеспечивающих прямые и обратные связи между государством как субъектом управления и акторами, действия которых являются объектом государственного регулирования. В главе показывается, что создание таких правил требует не только полного учета принципов и механизмов современного менеджмента, но и степени заинтересованности в их существовании групп специальных интересов, стремящихся получить максимальную выгоду от возможных институциональных изменений или их отсутствии. Кроме того, чтобы выделение этих правил не осталось формальной констатацией, важно учитывать влияние неформальных институтов и социокультурных условий в целом на модернизацию как институциональную инновацию в ее различных формах: эволюции, трансплантации, строительства.

В первом параграфе **«Архитектура политико-административных институтов»** анализируется содержание и структура политико-административных институтов государственного управления, факторы их изменения. Выделяется иерархия формальных правил, предусматривающая усложнение процедуры изменения институтов по мере возрастания их иерар-

хического ранга (Д. Норт, Дж. Роланд)²⁵. Эта иерархия включает три уровня правил: операциональные правила, коллективные правила и конституционные правила (Э. Остром)²⁶. Противоречивое единство этих трех групп правил является базовым принципом институциональной архитектуры государственного управления и выбора стратегии его реформирования. Причем понижение уровня правил институциональной архитектуры повышает значение неформальных институтов в управленческом процессе. Данные группы правил рассматриваются в диссертации в качестве регуляторов технических, административных и политических процессов в рамках соответствующих трех подсистем системы государственного управления.

Автор выделяет коллективные правила как основу политико-административных институтов. Эффекты их действия зависят от связей с властными структурами и политическими интересами акторов управленческого процесса. Фактор власти задает характер сочетания интересов с правилами и нормами процесса государственного управления, что является определяющим при уточнении понятия «политико-административный институт». Это понятие аккумулирует различные факторы, влияющие на баланс политического и административного в государственном управлении. Политико-административные институты в диссертации определяются как коллективные правила, механизмы реализации которых включают политические интересы акторов государственного управления.

Смысл и специфика политико-административных институтов, на взгляд автора, в том, что данная категория позволяет объемно представить институты государственного управления как 1) властные образования, имеющие непосредственное отношение к существующему политическому режиму; 2) управленческие инструменты, обладающие административным потенциалом регулятивного воздействия; 3) итог компромиссов и столкновений коалиций, заинтересованных в государственных решениях групп.

Одна из основных задач данного параграфа показать, что подвижный баланс собственно административного и собственно политического в деятельности политико-административных институтов является условием их эффективности. Нарушение этого баланса приводит к дисфункциям институтов, а иногда и к деинституциализации государственного управления. Чрезмерная политизация, т.е. усиление властной компоненты в деятельности административной подсистемы способствует развитию «институциональных ловушек» и дисфункций государственного управления, поскольку акцент на политические интересы

²⁵ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 17; Roland G. Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institution // Studies in Comparative International Development. Winter 2004. Vol. 38. № 4. P. 113

²⁶ Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. С. 112, 271.

снижает роль рациональных критериев в процессе выработки управленческих решений. И, наоборот, администрирование вне политической ориентировки и внешней подотчетности приводит к бюрократизации государственного управления, отрыву формальных процедур от реальных практик.

В этом контексте государственное управление автор рассматривает как систему политических и административных решений, которые реализуются на практике с помощью института государственной службы и отражают сложившийся в данных условиях набор властных факторов, в том числе под влиянием института функционального представительства интересов. Правила и процедуры нормотворчества, включающие т.н. «умное» регулирование, правила набора, профессионального роста, оценки и организации деятельности госслужащих рассматриваются как примеры эндогенных политико-административных институтов. К экзогенным институтам автор относит устоявшиеся практики взаимодействия групп интересов и органов государственного управления.

Далее в параграфе исследуется роль и место политического рынка в механизме действия политико-административных институтов. Поскольку на политическом рынке принимаются решения с существенными поведенческими экстерналиями за пределами принявшего решение государственного органа, то естественным образом возникают факторы, ведущие к дисфункциям политико-административных институтов. Особую роль в этой связи диссертант отводит механизмам поиска и получения политической ренты.

Если в первом параграфе показана многоуровневость институтов государственного управления, что определяет иерархичность логики их изменения с позиций институционального дизайна (от конституционных к коллективным и далее к операциональным правилам), то во втором параграфе **«Политическая модернизация и проблема управляемости»** в соответствии с эволюционным подходом аргументируется обратная последовательность изменений с учетом роли неформальных институтов, когда на институциональное строительство оказывают влияние факторы, выходящие за рамки институционального дизайна. Основная задача данного параграфа описать ограничения, накладываемые автономными механизмами эволюции, на трансплантацию институтов и институциональное строительство.

Диссертант формулирует актуальную исследовательскую проблему, которую ставит политическая модернизация: как смесь изменений и преемственности рефлексивует влияния существующего институционального дизайна, организации процессов изменений (институционального строительства) и наследства более ранних институциональных обустройств (исторической «колеи»)? Поиск альтернатив решения этой проблемы требует обратиться к анализу самого процесса модернизации с позиций его воздействия на внутренние, структурные

характеристики системы государственного управления, с одной стороны, и возможности государства обеспечивать политическое и административное регулирование процессов изменений – с другой, т.е. решать проблему управляемости.

Модернизация как глобальный процесс неизбежно включает трансплантацию системы государственного управления или ее отдельных элементов с учетом готовых зарубежных образцов, что предполагает определенную степень обновления или адаптации старой институциональной структуры. Для реформаторов это означает критический анализ эффективности функционирования действующих органов власти и управления, правовой системы, а также пересмотр набора и содержания конкретных функций государственного аппарата. Изменения такого рода, особенно масштабные, неизбежно ведут к сопротивлению, системной реакции самозащиты и создания видимости перемен. При этом, в отличие от процесса изменений на микроуровне (на уровне операциональных правил), в системе административных и политических государственных институтов (на уровне коллективных и конституционных правил) сдерживающим фактором может стать инертность правового поля. С точки зрения содержания – как результат стабильности конституционных правил, таких как Конституция, федеральные и региональные законы. С точки зрения правоприменения – как результат практической важности сохранения работающей системы коллективных правил, в том числе системы государственной службы и контроля над ресурсами, включающими возможность получения политической ренты.

В диссертации отмечается, что процесс институционального строительства можно представить в виде политико-административного цикла, включающего в себя трансформацию операциональных, коллективных и конституционных правил. Используя технологии создания новых, корректировки действующих или трансплантации зарубежных институтов реформаторы трансформируют институциональный дизайн, адаптируя его к новым политическим и социальным условиям. Если в процессе трансформации соблюдались требования согласованности изменения правил, последовательности изменений (от операциональных к коллективным, далее к конституционным правилам), их соответствия социальному капиталу, то достигается новое равновесие в условиях изменившейся институциональной среды. Политико-административный цикл заканчивается. Проблема заключается в рисках незавершенности этого цикла, причиной чего могут быть как несогласованность и непоследовательность изменения правил, так и противодействия со стороны неформальных институтов. Поиск инструментов минимизация такого рода рисков возможен на основе баланса политического и административного в государственном управлении.

Диссертант выделяет и характеризует модернизационные способности государственного управления (инновационную, адаптивную и мобилизационно-распределительную), от которых зависят темпы и глубина изменений. В свою очередь, эти способности определяются типом существующей институциональной среды: ригидной или эластичной. Многофакторность процесса обуславливает двойственную роль государства как регулятора модернизации: с одной стороны, государство является необходимым условием устойчивости развития, а с другой – при определенных обстоятельствах может быть его препятствием. Такая двойственность способствует усилению неопределенности в регулятивном механизме и, одновременно, стимулирует использование не только формальных, но и неформальных способов борьбы с его дисфункциями. Формируются параллельные структуры (неформальные институты), где основным инструментом выполнения правил являются переговоры участников. Одним из примеров является патрон-клиентельный тип функционального представительства интересов.

В результате эволюции и трансплантации возникает специфичный для транзитных обществ неконгруэнтный институциональный комплекс, когда институты не связаны в целостный политико-административный порядок и создают ригидную институциональную среду. Возникает проблема управляемости, значимая при планировании административных преобразований, что связано с возникающим в процессе модернизации кризисом легитимности. Если обычно результаты политики (policy) оцениваются в терминах эффективности, экономичности и результативности и сопоставляются с определенными заранее и формально выраженными целями (миссиями, задачами, стандартами), то синдром модернизации меняет отношение к содержательным целям. На первый план выходят культурные ожидания и нормы. Отсюда значимость этической оценки институтов государственного управления.

Таким образом, как подчеркивается в диссертации, при характеристике проблемы управляемости недостаточно ограничиваться лишь оценкой институционального потенциала государственного управления. Последний должен сочетаться со способностями всей системы государственного управления к развитию. Данные способности включают и неинституциональные движущие силы модернизации, которые, безусловно, взаимодействуют с политико-административными институтами, но при этом остаются автономными факторами, способствующими или препятствующими трансформационным процессам. Отсюда недетерминированность модернизации решениями органов государственного управления. Развитие в любой форме не может считаться лишь результатом осознанных и спланированных решений. В частности, следует подчеркнуть ограниченность возможностей политиков и управленцев в дизайне систем, опосредованных культурными кодами. Успешная политическая модернизация

является как причиной, так и результатом роста адаптивной способности государственного управления к урегулированию конфликтов, к формированию баланса интересов, ориентированного на развитие. Данная способность государственного управления, т.е. его потенциал к взаимодействию с внешней средой, может сочетаться, но может и вступать в противоречие с присущей модернизации тенденции к глобализму мировой культуры и стремлением к быстрым институциональным переменам, включающим масштабную институциональную трансплантацию, игнорирующую действующие культурные коды.

Диссертант выделяет несколько ключевых идей, значимых при анализе возможных подходов к эффективному и справедливому использованию политико-административных институтов в проведении политики модернизации государственного управления.

Во-первых, следует учитывать нелинейный характер предполагаемых институциональных изменений. Это означает, прежде всего, наличие культурных, структурных, политических и других фильтров на пути проведения управленческих решений. При этом вполне возможно возникновение позитивной обратной связи в нелинейной, иногда хаотической системе трансформационных процессов. Такая позитивная обратная связь может выражаться в появлении нехарактерных для того или иного привносимого извне института побочных явлений и свойств (например, гипертрофированная коррупциогенность конкурсных процедур государственных закупок).

Во-вторых, исходя из культурной детерминированности трансформационных процессов, может оказаться, что модернизация решает неактуальные для системы государственного управления задачи. Это связано с тем, что культура определяет не только типичные способы передачи опыта, технологий, информации в целом (культура как транзакционная инфраструктура), но и создает неформальные институты (культура как базовые ценности), девальвирующие приоритеты государственной политики и обостряющие синдром модернизации. Характерным примером такой ситуации является попытка внедрения рыночной модели государственного управления в условиях патримониальной бюрократии.

В-третьих, использование заимствованных стратегий развития, 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 стратегии развития. В данном случае выбор одного из вариантов сопряжен с риском относительной зависимости при игнорировании преимуществ других вариантов.

В-четвертых, как представляется, проведенный анализ подтверждает тезис о том, что важнейшим фактором, способным преодолеть угрозы незавершенной модернизации, является

ся система модернизационных способностей государственного управления, позволяющая создать постоянно обновляемую, адаптивную, способствующую эффективной генерации и обмену ресурсами институциональную систему. Изучение этой системы дает ключ к реалистичной оценке государством тех инструментов, использование которых обеспечивает последовательную и постоянную эволюцию в направлении модернизации его регулятивного потенциала.

Во второй главе диссертации «**Модели и инструменты модернизации государственного управления**», состоящей из двух параграфов, конкретизируются возможные основные цели (модели) модернизации государственного управления и дается характеристика институционального строительства как ее основного инструмента.

В первом параграфе «**Модели модернизации государственного управления**» представлено подробное описание трех основных моделей, внедрение которых может быть целью модернизации системы государственного управления: бюрократической, нового государственного управления и сетевой. Отмечается, что формулирование стратегии, обычно, связывается с определенной теоретической моделью, делающей концептуально обоснованной реформаторскую деятельность государства.

Первоначально, в параграфе рассматривается модель рациональной бюрократии. Наряду с известными функциями и дисфункциями бюрократии, изучаемыми, прежде всего, в рамках принципал-агентской модели, в диссертации делается акцент на ее модернизационном потенциале. Так, сравнительный анализ деятельности государственных бюрократических органов управления в большой группе развивающихся государств показал связь уровня развитости ряда элементов модели рациональной бюрократии и экономического роста²⁷. Неоднозначность бюрократической модели, но уже в связи с разными этапами процесса модернизации, представил в свое время и один из классиков теории модернизации Ш. Эйзенштадт²⁸. Транзиторная модель бюрократии (выделенная в типологии Ш. Эйзенштадта) тесно связана с кризисами политического развития, прежде всего, с кризисами легитимности и проникновения, когда становится особенно явной внутренняя ограниченность любого бюрократического правления.

В целом, в диссертации подчеркивается, что одним из наиболее значимых достижений институциональной теории и теории рационального выбора для государственного управле-

²⁷ Эванс П., Раух Дж. Э. Бюрократия и экономический рост: Межстрановой анализ воздействия «веберианизации» государственного аппарата на экономический рост // Экономическая социология. 2006. Т. 7. №1. С. 38–60.

²⁸ См.: Eisenstadt S.N. Bureaucracy and Political Development // Bureaucracy and Political Development / J. La Polambara (Ed.). Princeton: Princeton University Press, 1963; Эйзенштадт Ш. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций. М.: Аспект Пресс, 1999. С. 70-79.

ния является обоснование перехода от традиционного взгляда на бюрократию как независимого актора к новому взгляду на бюрократию как включенного действующего актора, как зависимой переменной. Институциональная теория утверждает, что бюрократические организации являются результатом правил, внутренних и внешних. Эти правила, в свою очередь, есть результат взаимодействия различных политических сил. Правила (конституционные, коллективные, операциональные) могут быть вскрыты, на них можно повлиять и их можно изменить. Любые реформы бюрократии должны принимать во внимание не только, даже не столько, эффективность ее деятельности, сколько согласование интересов политических сил, создающих правила, по которым бюрократия должна действовать. Институциональные ловушки возникают, когда бюрократия поглощает институциональную автономность политических акторов и сама становится источником правил, регулирующих ее деятельность.

Далее рассматривается модель «нового государственного управления» (НГУ). Подход нового государственного управления к государству как институту исходит из существенных признаков его подобия крупным корпорациям. В соответствии с этим подходом государство, подобно крупной корпорации, должно стремиться, прежде всего, к удовлетворению интересов своих «акционеров», к повышению с этой целью своей эффективности, к росту капитализации создаваемых за счет бюджета активов, к совершенствованию технологии управления и качества оказываемых населению услуг. В параграфе выделяются как позитивные черты НГУ, так и приводятся основные аргументы его критиков. По мнению автора, есть две фундаментальные слабости данной модели. Во – первых, существуют критериальные различия в оценке деятельности государства и бизнес структур как субъектов управления. Так, в государственном управлении в качестве ключевого критерия наряду с эффективностью выступает социальная справедливость, имеющая ценностную природу, понимание которой выходит за рамки менеджмента коммерческих организаций. Во – вторых, государственная организация живет в политической среде, тогда как частный бизнес – в рыночной экономике, которая, в основном, функциональна, а, следовательно, рациональна. Поэтому исследования по менеджменту сосредоточены, прежде всего, на том, как изменить саму организацию, а не ту систему, внутри которой она существует. Последней задачей занимается не менеджмент, а экономическая теория. Однако в государственном секторе большинство организаций существует внутри явно дисфункциональных систем. Поэтому при обновлении общественного сектора, связанного с созданием государственных организаций предпринимательского типа, необходимо опираться на стратегические рычаги, находящиеся в более широкой системе, а не внутри той или иной организации. Изменения государственных организаций должны про-

исходить одновременно с изменением этих более широких систем – систем образования, систем социального обеспечения, региональных систем, бюджетных систем, кадровых систем и т. д. Для проведения таких изменений теория менеджмента не имеет рецептов²⁹.

Третья, «сетевая модель государственного управления», рассматривается в диссертации как дальнейшее развитие НГУ, когда в полной мере нашел свое отражение системный подход, т.е. на первый план вместо организаций и чиновников вышли межорганизационные и межличностные связи. Сетевая модель связана с переходом от присущего новому государственному управлению инструментализма к системным подходам, нацеленным на восстановление и более полный учет публичных и моральных аспектов управленческой деятельности. При этом в концепции «governance» не умаляется, а подчеркивается роль государства как одного из главных агентов принятия решений, когда особое значение придается таким аспектам государственной деятельности, как процесс нормотворчества, координация политики, управление государственной службой и подотчетность в рамках соответствующей политико-административной культуры³⁰. Диссертант отмечает, что если первоначально в теории политических сетей на передний план выдвигалась автономия сетей по отношению к государственной власти, то в настоящее время концепция «governance» отражает способность государства развить новые стратегии для повышения эффективности и легитимности управления. Подобное управление отличается как от администрирования, при котором источником политических решений выступает исключительно политическое руководство, так и от рыночной модели с ее акцентом на контрактных отношениях, где каждый участник старается максимизировать свою выгоду. Сетевая модель, используя переговоры между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, способна более эффективно удовлетворять общественные потребности и вырабатывать социально значимые решения. Однако ее ограниченность для имплантации в ходе модернизации определяется развитостью гражданского общества и доверием к государственным институтам (накопленным социальным капиталом).

Выводы данного параграфа констатируют неприемлемость данных моделей как однозначных ориентиров модернизации государственного управления. По мнению автора, концептуальный выбор должен в большей степени ориентироваться на национальную модель государственного управления, что не означает очередную попытку создать рядом положенную теоретическую конструкцию наряду с бюрократической, менеджеральной или сетевой моделями. Национальная модель государственного управления – это определение ориенти-

²⁹ Kettl D.F. *The Politics of the Administrative Process*. Washington, DC: SAGE, 2012. P. 220-221.

³⁰ Kjær A.M. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2004. P. 7.

ров для стратегии проведения реформ, т.е. алгоритм реализации институционального подхода, целевая функция которого в создании способностей государственного управления, достаточных для его модернизации. Для этого требуются институты, управляющие процессом создания институтов.

Во втором параграфе **«Институциональное строительство в процессе модернизации государственного управления»** анализ фокусируется на институтах изменений, т.е. источниках, поддержке и блокировке трансформации системы государственного управления. Автор выделяет два принципиально различных механизма, порождающих изменения институтов. Первый из них – это небольшие институциональные инновации, без долгосрочных целей, определенных в рамках какого-либо стратегического плана. Если инновация оказалась жизнеспособной, выдержала конкуренцию с другими институтами, реализующими аналогичные функции, она закрепляется, т.е. действует естественный отбор. В противном случае происходит ее корректировка или возврат к старой модели.

Второй тип изменений, как правило, связан с вторичной модернизацией. Здесь изменения возникают в результате целенаправленного институционального строительства и характерны для реформ, проводимых государством. Реформатор ставит перед собой задачу построить институт (или систему институтов) того или иного типа и для ее решения выбирает последовательность промежуточных институтов, ведущую к намеченной цели. Тем самым «дизайнерская работа» начинается с проектирования институтов и построения требуемой институциональной траектории. С позиций институциональной теории реформа государственного управления – это институциональная трансформация, которая с помощью институционального проектирования стремится построить определенную институциональную траекторию, ведущую к поставленным государством целям. Эта трансформация наносит вред одним социальным группам и сопровождается выигрышем для других. Кроме того, институциональные изменения требуют трансформационных издержек, к которым относятся издержки на обеспечивающие институциональные изменения действия. Поэтому возможности государства реально изменять формальные институты определяются двумя группами факторов: распределением выгод и потерь от намечаемого изменения, которые могут понести определенные группы интересов, и величиной издержек на осуществление требуемого коллективного действия. Особенное внимание должно уделяться тем, кто в настоящее время имеет наибольшую выгоду от использования действующих правил. Именно те группы интересов, для которых существующая структура институтов является оптимальной, могут благодаря своим политическим и экономическим возможностям заблокировать потенциально эффективные нововведения.

Очевидно, что заинтересованность тех или иных целевых групп в результатах реформы касается не столько структурных изменений в системе государственного управления, сколько их реальных последствий в наиболее важных с точки зрения соотношения «издержки/выгоды» сферах. Для бизнеса к таким сферам относятся, например, реформирование системы закупок для государственных нужд, развитие системы судебного и досудебного обжалования решений государственных органов, оптимизация контрольных и надзорных функций, защита прав собственности; для граждан – внедрение в реальную практику стандартов государственных услуг и антикоррупционных механизмов. Именно такие публично значимые интересы должны быть в фокусе внимания правительства. Другими словами, положительные итоги реформы должны, во-первых, ощущаться, а во-вторых, быть связанными с непосредственными интересами той или иной целевой группы.

Рассмотрев механизмы институциональных изменений, диссертант переходит к выяснению правил выстраивания самой их последовательности. Автор критикует распространенный алгоритм реформы: «правовой акт – институты – социальная среда». Невозможно создать эффективное законодательство без «обратной связи» с объектом политического и административного регулирования. Принятие законодателем того или иного нормативного акта не означает, что он автоматически начинает исполняться адресатами вводимого правила. Эффективное исполнение любого закона должно поддерживаться механизмами его реализации. В число таких механизмов входят создание ведомств по надзору; формирование прозрачного процесса рассмотрения жалоб; введение четких процедур отчетности; взимание штрафов за несоблюдение законов; проведение образовательных программ и программ обучения государственных служащих, а также внедрение процедур консультирования. Отсюда, согласно блоковому подходу к институциональным изменениям, важнейший шаг реформирования – не принятие отдельных реформаторских законов, а создание системы «умного регулирования» («smart regulation»). Речь идет об институтах, обеспечивающих качество обратных связей между агентами нормотворчества и объектами регулирования. Поэтому недостатки в процессе формирования или осуществления политики не могут быть объяснены лишь плохо разработанными законами или сопротивлением бюрократии, а многие управленческие проблемы не могут быть решены автономно – лишь в контексте сферы их возникновения. Нередко ключом к решению проблемы является институциональная структура, в рамках которой осуществляется сам процесс выработки государственной политики, включая нормотворчество. Эта структура на высшем уровне включает политический режим, т. е. тип взаимоотношений между исполнительной и законодательной властью, характер представительства интересов и способ создания и гарантирования правил. На нижних этажах институ-

циональная структура отражает административные и финансовые механизмы, превращающие политические приоритеты правительства в стратегию развития и конкретные программы. Как отмечает В.М. Полтерович, «стратегия реформы задается набором управлений, обеспечивающим на каждом шаге подходящую институциональную трансформацию в зависимости от текущих условий и достигнутых результатов»³¹. В частности, на взгляд автора, важнейшими составляющими «набора управлений» являются управление государственной службой и оценка регулирующего воздействия органов государственного управления, позволяющие стимулировать рост профессионально-квалификационного уровня чиновников и ограничить возможности для оппортунистического поведения, а также совместить требования включения агентов изменений в процесс создания правил и содержательной рационализации создаваемых норм с точки зрения соотношения «издержки/выгоды».

Тем самым итоги изменений в значительной степени зависят от способа их организации, включающего теоретическую модель и сценарии развития, экспертно-аналитическое обоснование трансформации, мотивационный механизм. При этом институциональный дизайн, в свою очередь, результирует воздействие механизмов целенаправленного институционального строительства, заимствования передовых институциональных форм, существующих социокультурных кодов (социальных практик). Это дает возможность использовать при его анализе такие концепции, как социокультурная заданность пути и деэтизация институционального строительства.

В диссертации показывается значимость концепции «path-dependence», связывающей институциональный выбор с историей, национальной идентичностью, конгруэнтностью институтов. Кроме того, национальная модель модернизации государственного управления невозможна без воплощения идеи деэтизация институционального строительства, что означает отказ от монополии государства на формирование институционального дизайна.

Далее в параграфе дается сравнительный анализ трех основных способов институциональной трансформации. Первый подход акцентирует радикальность и быстроту институциональных изменений, что служит обоснованием экзогенного заимствования институтов или их импорта. Этот вариант ориентируется на достижение определенного результата, но остается проблема учета неформальных институтов. Второй подход базируется на позиции, в соответствии с которой быстрых институциональных изменений следует избегать. Акцент делается не на возможном заимствовании институтов, а на следовании исторически выбранной матрице развития. Третий подход обосновывает идею выращивания институтов, подчеркивая, что институты недостаточно насадить (приняв закон) или внедрить (как технические

³¹ Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007. С. 136.

нововведения). Речь идет скорее о прививке новых тканей к живому социальному организму, требующей дальнейшего ухода, включая предупреждение отторжения и перерождения

Определенное обобщение приведенных выше подходов дано в развиваемой В.М. Полтеровичем теории трансплантации институтов, в которой центральную роль играет выбор соответствующих технологий институционального строительства, адаптированных к заимствованным правилам³². В.М. Полтерович подчеркивает, что нельзя смешивать трансплантацию института и имитацию формальных правил, обеспечивающих его функционирование. Любая система таких правил допускает различные варианты реализации в зависимости от культуры действующих субъектов и институциональной среды. Особое место в данной теории занимают «институциональные ловушки» – неэффективные устойчивые нормы. Диссертант подробно анализирует действенность различных механизмов выхода из институциональных ловушек на примере устойчивых коррупционных практик.

В заключение параграфа делается вывод, что для модернизации типична проблема промежуточных институтов, когда технологии менеджмента применяются в рамках традиционных иерархий, а последние вынуждены встраиваться в новые сетевые структуры и наоборот. Следствием этого являются три группы системных противоречий, разрешение которых зависит от существующей институциональной среды. Во-первых, это конфликтное взаимодействие и напряжение между институциональным изменением и преемственностью государственного управления. Во-вторых, это необходимость для центральной политической власти обеспечить координацию деятельности управленческих организаций, не нарушая институциональную автономию. В-третьих, это дисбаланс реформаторских усилий, направленных на одновременное достижение эффективности и подотчетности деятельности бюрократических организаций на основе совмещения рыночных и административных инструментов. Эти противоречия пронизывают все политико-административные институты государственного управления, формируя траекторию их изменений, возможность коррекции которой в соответствии со стратегией реформ зависит от уровня модернизационных способностей государственного управления.

В третьей главе **«Противоречия модернизации государственного управления»**, состоящей из трех параграфов, выделенные диссертантом системные противоречия исследуются детально. Такое исследование необходимо для понимания перспектив формирования способностей государственного управления, достаточных для выполнения его модернизационной миссии.

³² См.: Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.

В первом параграфе «**Институциональное изменение vs. преемственность**» тема исторической заданности институциональной трансформации («проблема колеи») рассмотрена в контексте вероятного «неопатримониального тупика» модернизации государственного управления, в концентрированном виде отражающего переплетение бюрократической, менеджеральной, сетевой моделей и традиционализма.

Концепция неопатримониализма, является, по мнению автора, ключевой при объяснении причин и последствий противоречия между изменением и преемственностью в процессе модернизации государственного управления стран с ригидной институциональной средой. В соответствии с этой концепцией для развивающихся государств характерен синтез традиционализма и современности, который не сводится к переходному состоянию социума, имеющему узковременной характер. Этот синтез создает общественную систему, обладающую собственной логикой развития и являющуюся достаточно устойчивой. Неопатримониальная система возникает в результате неудачи политики модернизации. Для этой системы характерны такие переплетения формальных и неформальных институтов, которые подрывают и фактически извращают основные формальные политические и административные институты современного общества: парламент, политические партии, свободные выборы, независимые суды, государственную службу, внешнюю подотчетность государственного управления. При этом автор опирается на исследования российских ученых В.Я. Гельмана, М.В. Масловского, А.А. Фисуна, давших теоретическую интерпретацию определяющим особенностям постсоветского политического развития с помощью понятия неопатримониализма³³.

Далее в параграфе рассматривается влияние способностей государственного управления на механизм его модернизации. Так, адаптивная способность тесно связана с деэтизацией институционального строительства, если последнее следует правилу: уменьшить, насколько возможно, цену ошибки при проектировании новых институтов. Цена ошибки возрастает в условиях, когда нельзя спорить с господствующей концепцией и ее носителями, а в случае необходимости – заменить их. Вместе с тем, деэтизация вступает в конфликт с правилами и механизмами, в комплексе составляющими мобилизационно-распределительную способность государственного управления, основанную на рационализации административных процедур.

³³ Гельман В.Я. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России // Пути модернизации: траектории, развилки, тупики: Сб. статей / Под ред. В.Я. Гельмана и О.Л. Маргания. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2010; Масловский М.В. Веберовская концепция патримониализма и ее современные интерпретации // Социологический журнал. 1995. № 2. С. 95–109; Его же. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология Н.-Новгород: Изд-во Нижегородского гос. ун-та, 1997; Фисун А.А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации: Монография. Харьков: Константа, 2006.

При рационализации как цели изменений основным фактором институциональных изменений, ведущих к снижению транзакционных издержек, обычно рассматривают эффективность (ее различные аспекты). Однако такой экономизм неприемлем для государственного управления, где не меньшую роль играет фактор социальной справедливости, который связывает проблему успеха модернизации с наличием ценностной определенности государственного управления и зависящим от этого уровнем доверия к правительству и его органам. Здесь диссертант обращается к теории справедливости Дж. Роулза³⁴.

Баланс эффективности и справедливости в процессе институциональных изменений – это чрезвычайно подвижная материя. Как подчеркивалось в первой главе диссертации, специфика политико-административных институтов заключается в противоречивом соединении коллективных правил, политических интересов и ценностей акторов, вовлеченных в процесс государственного управления. С позиций управления (администрирования) результаты деятельности оцениваются в терминах эффективности, экономичности и результативности, измеряемые как воплощение определенных заранее и формально выраженных целей. Но автор разделяет позицию тех, кто считает отношение к содержательным целям и выявление последствий управленческой деятельности дополнением этической оценки институционально превалирующих форм над содержанием политики³⁵.

Легитимность институтов государственного управления, следовательно, рассматривается на основе действующих стандартных процедур и поведенческой логики, их соответствия культурным ожиданиям и нормам, обязанностям и правам в большей степени, чем на основе содержательных результатов государственной политики. Отсюда критерий эффективности уступает при оценке институциональных изменений критерию справедливости и без учета последнего практически невозможно добиться согласования формальных институтов существующим социальным практикам. Тем самым зрелая мобилизационно-распределительная способность государственного управления должна включать требования справедливости как ключевые. Обобщение этих требований представлено в стратегии построения институциональных блоков.

Практически это означает необходимость перехода в процессе реформы от приоритета проектного подхода при формировании политической стратегии к управлению посредством институциональных изменений, где главную роль играет процессный подход, основанный на определенной структуре правил: все правила встроены в другой набор правил, определяющих то, каким образом может быть изменен первый набор правил. Стратегия с при-

³⁴ Rawls J.A. Theory of Justice. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

³⁵ Olsen J. P. Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press, 2010. P. 12.

оритетом проектного подхода ориентируется на выбранную модель государственного управления (например, модель нового 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, в результате отсутствует системность трансформации: «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»³⁶.

Напротив, с точки зрения блокового 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 модернизации, т.е. правила, управляющие процессом изменения правил. 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 поэтапные реформы и институциональная адаптация.

Во втором параграфе «**Координация vs. институциональная автономия**» модернизация государственного управления рассматривается с точки зрения организационной инфраструктуры изменений. Так же как и структура правил, организационная инфраструктура имеет различные уровни, отражая деление системы государственного управления на три подсистемы: техническую, административную и политическую. Две последних по обозначенным ранее причинам играют центральную роль в понимании организационного обеспечения политико-административных институтов. На противоречие между координацией и институциональной автономией организаций, входящих в систему государственного управления, обращал внимание еще С. Хантингтон, считая задачу по его разрешению существенным элементом стратегии политической модернизации³⁷. Применительно к государственному управлению проблема координации проявляется в форме организационных и межорганиза-

³⁶ 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. М.: Изд-во Московского университета, 2010. Ч. 1. С.193.

³⁷ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс – Традиция, 2004. С. 38-42.

ционных транзакций.

Противоречия архитектуры политико-административных институтов во многом определяются тем, что в политической и административной подсистемах государство выступает одновременно как субъект и объект политико-административного воздействия: во-первых, как один из акторов, формирующих политическое пространство (политическая проблематика); во-вторых, как объект управленческого воздействия, направленного на рационализацию деятельности государственного аппарата, различных подразделений государственных органов публичной власти (административная проблематика). Ведомственная конкуренция отражает трудности, возникающие при попытках совместить два требования: гарантировать согласованность усилий всех звеньев публичной власти и вместе с тем рационализировать разделение труда в выработке, и, что особенно важно, в реализации государственной политики. Выполнить это требование мешает противостояние между горизонтальными и вертикальными измерениями государственного управления, что существующие структуры и стратегии пока в должной мере не учитывают. Кроме того, экзогенные цели государственного управления в большей мере актуализируют политическую составляющую политико-административных институтов, а эндогенные – административную.

Каждой из подсистем адекватна собственная логика практических действий. В своем предельном выражении политическая логика предполагает полную автономию и разделение ответственности каждого органа публичной власти по предметам его ведения. Если же рассматривать лишь органы исполнительной власти и неограниченно следовать логике администрирования, то естественно максимально концентрировать «в одних руках» все полномочия и ответственность. Тогда координация превращается в составление «дорожной карты» управленческих действий в рамках существующей административной вертикали. Сложности возникают при реализации долгосрочных, стратегических программ, требующих координации усилий разных субъектов (государство, бизнес, некоммерческие организации), что требует развитой институциональной автономии, компетентного лидерства и публичной подотчетности. Техничко-административный подход (приоритет операциональных правил) в государственном управлении способен определить содержание деятельности («что делать»?) и хорош при односубъектном государственном планировании, когда административное господство позволяет легко решать вопросы о субъектах деятельности («кто это будет делать»?) и наделять их нужными инструментами управления. Однако даже межведомственное согласование усилий создает известные проблемы, которые умножаются в случае государственно-частного партнерства или при попытках включить представителей гражданского общества в процесс разработки и реализации стратегических решений. В целом, обе логики способны

дополнять друг друга, если использовать их сбалансировано, избегая абсолютизации. Однако пока баланс не определился, они порождают конкурирующие подходы.

Таким образом, политические и административные институты, с одной стороны, тесно связаны друг с другом и их функционирование взаимообусловлено, с другой стороны, правила, регулирующие процессы формирования целей и способов их достижения, у них достаточно серьезно отличаются. Институты, которые одновременно являются и политическими, и административными (государственная служба, функциональное представительство интересов или оценка регулирующего воздействия органов исполнительной власти), имеют объективно присущую им внутреннюю противоречивость. Эта противоречивость, в частности, проявляется в том, что модельные критерии развитости трех подсистем государственного управления, какими могут являться, например, публичность, результативность и технологичность трудно объединить при характеристике конкретных управленческих процессов.

В параграфе выделяется одна из главных, по мнению диссертанта, проблем процесса принятия управленческих решений на федеральном уровне – недооценка значимости политической координации деятельности органов исполнительной власти, увязанной с существующим административным потенциалом. Это приводит к постоянному воспроизводству противоречий между политическими задачами и административными возможностями.

На взгляд автора, основные вопросы, которые необходимо решить для повышения модернизационных способностей существующего институционального дизайна, касаются задачи разработки системы, способной увязать различные административные репертуары федеральных ведомств со стратегией Центра принятия решений (ЦПР), т. е. превратить государственное управление в реальный политико-административный процесс, способный не только установить баланс интересов различных государственных органов, но и действовать в рамках структурного взаимодействия на основе компетентного лидерства и внутренней координации. Формирование нового политико-административного механизма диктует требование усилить стратегический управленческий потенциал в центральных органах государственной власти. Это связано, прежде всего, с необходимостью расширения спектра акторов, участвующих, как в разработке, так и в реализации пакетов правительственных программ, при том, что на данном этапе модернизации меняется вектор действия ЦПР, регулирующая роль которого от чисто административных задач все больше переходит к координации усилий государственных, коммерческих и некоммерческих структур в рамках государственно-частного партнерства.

В третьем параграфе «Подотчетность vs. эффективность» показано, что эффективность как многозначный критерий содержательных результатов деятельности институтов го-

сударственного управления конфликтует не только с социальной справедливостью, аккумулирующей господствующие культурные коды и резонансы, идущие от накопленного социального капитала, но и подотчетностью, являющейся, пожалуй, наиболее очевидным проявлением действия/бездействия политико-административных институтов. Причем подчеркивается, что если для разрешения противоречия между координацией и институциональной автономией приоритетным управленческим инструментом может стать программный подход, ориентированный на эффективность, то повышение уровня подотчетности требует в большей мере использования процессного подхода, где основную роль играют стандарты и правила.

Две основные модели, модель участия и модель делегирования, ведут к различным стратегиям и механизмам подотчетности, поскольку они опираются на различающиеся представления о легитимности государственной власти. Далее, на основе этих моделей, используя классификацию Р. Гранта и Р. Кеохана³⁸, диссертант анализирует основные механизмы подотчетности: иерархический, надзорный, финансовый, правовой, рыночный, экспертный, репутационный.

Данные механизмы показывают разнообразные способы ограничения дискреционных полномочий бюрократии и формализации патерналистских практик. Сочетание внутренней и внешней подотчетности для минимизации конфликтов, вызываемых принципал-агентскими отношениями, дает пример блокового использования управленческих инструментов. Развитие внутренней подотчетности посредством распространения административных регламентов направлено на ограничение свободы действий чиновников, чтобы исключить возможность принятия решений, противоречащих существующим стандартам. Развитие внешней подотчетности происходит через действия механизмов обратной связи, помогающих идентифицировать принципала и выявить его интересы, а также связывающих произвол чиновников и не дающих им совершать поступки, не соответствующие доминирующим ценностям. При этом в развитой демократии механизмы обратной связи работают таким образом, что контроль над чиновниками не всегда требует введения трудноизмеримых показателей. Современная концепция «делиберативной демократии» предполагает предварительное обнародование государством планируемых решений и выслушивание мнения заинтересованных сторон³⁹. В результате допустимые действия чиновников поддаются более точной настройке

³⁸ Grant R.W., Keohane R.O. Accountability and Abuses of Power in World Politics//American Political Science Review. 2005. Vol. 99. № 1. P. 36.

³⁹ Hunold C. Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability // Governance: An International Journal of Policy and Administration. 2001. Vol. 14. № 2.

и адекватно отражают текущие интересы граждан, а риск принятия опасных решений снижается.

В четвертой главе **«Политико-административные институты государственного управления в современной России: траектории изменений»**, состоящей из четырех параграфов, диссертант выстраивает траекторию изменений выделенных политико-административных институтов с целью определения модернизационного потенциала государственного управления в современной России. Этот потенциал, по мнению автора, заключается в способности государственного управления формализовать неформальные практики и ввести формальные институты, разрешающие обозначенные выше системные противоречия.

В первом параграфе **«Опыт модернизации государственного управления в России»** исследуется опыт реформ, демонстрирующий как долгосрочные тренды, основанные на социокультурных кодах, так и обусловленные конкретными обстоятельствами особенности формирования и реализации соответствующих замыслов политического режима. В любом случае, изучение российского опыта политической модернизации необходимо для понимания траекторий изменения институтов государственного управления и возможностей коррекции сложившихся практик, включая неопатримониальные формы государственного управления.

Начинается параграф с изложения идей русской государственной школы⁴⁰, представители которой ставили и пытались решить проблему баланса социальных, политических и административных преобразований, считая их определенной последовательность и взаимодополнительность на основе поэтапных реформ сверху условием успешной политической модернизации в нашей стране. Автором выделяются труды К.Д. Кавелина и Б.Н. Чичерина, по сути исходившие из «блокового» понимания развития государственного управления, поскольку сопоставляли и учитывали взаимосвязи политических и административных институтов в процессе их изменения, их соответствие имеющемуся социальному капиталу.

Однако, как отмечают современные российские историки, последовательность, взаимодополнительность и поэтапность не стали характерными чертами российских реформ, а государство во время их проведения ориентировалось не на социально-экономическое развитие, а на укрепление властных (силовых) институтов и территориальное расширение, в том числе в процессе многочисленных реформ XX столетия вплоть до 1990-х годов⁴¹. По мне-

⁴⁰ Значение этих идей для понимания российского пути политической модернизации было обстоятельно исследовано А.Н. Медушевским. (См.: Медушевский А.Н. Административные реформы в России XVIII–XIX веков в сравнительно-исторической перспективе. М., 1990; Его же: Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: РОССПЭН, 1997).

⁴¹ См.: Пивоваров Ю., Фурсов А. Русская система и реформы // Pro et Contra. 1999. Т. 4. № 3. С. 176–197.

нию ряда российских философов, в новейшей истории эволюция политического режима в 1960–1980-х гг. и последовавшие затем реформы явились односторонней эмансипацией элиты, отразившей ее стремление выйти из системы государственных тягот. Эта система всеобщих обязательств («повинностей») в отношении государства сложилась в ходе реализации российской модели политической модернизации в предшествующий период развития и позволяла поддерживать своеобразный общественный консенсус в понимании справедливости как всеобщего бесправия по отношению к государственной власти. Однако в конце XX в. этот консенсус (социальный договор) был односторонне нарушен⁴².

В итоге, правила и нормы, устанавливаемые государством, потеряли универсальность. Типичной стала избирательность применения санкций за их нарушение. Это означало развал системы подотчетности, перестала действовать модель ее делегирования, а модель участия не вписывается в ригидную институциональную среду. Традиционный социокультурный раскол углубился деинституционализацией государства в результате его захвата объединенной группой высшей бюрократии и крупного бизнеса.

Этот социокультурный раскол проявляется в сфере государственного управления как постоянное воспроизводство – вне зависимости от провозглашаемых политическим режимом целей и идейных ориентиров – авторитарных методов деятельности и менталитета политической элиты, позволяющих только одностороннее – сверху вниз – движение команд при закрытом характере принятия решений. Поэтому политическое развитие идет путем появления новых форм патернализма, когда плюрализм реализуется в основном лишь в формировании множества олигархических групп, соперничающих между собой за влияние на государственные органы, с помощью комбинаций харизма-митинговых и аппаратно-клиентельных форм воздействия на сферу принятия управленческих решений. Такое развитие обостряет противоречие между изменением и преемственностью, что выражается в последовательной смене реформ и контрреформ. Причем глубина и серьезность попыток реформ увеличивает вероятность контрреформ.

Подробно представлен и проанализирован в параграфе опыт новейших реформ государственного управления, в том числе попыток реализовать Концепцию административной реформы (2006–2010 гг.). На взгляд диссертанта, Концепция достаточно точно выделяла болевые точки и определяла основные направления модернизации государственного управления. Но в ней присутствовали две типичные для таких документов ошибки. Во-первых, не были обозначены связи между изменениями технической, административной и политической

⁴² См.: Ильин В.В., Панарин А.С., Ахиезер А. С. Реформы и контрреформы в России. М.: Изд-во Московского университета, 1996.

подсистем государственного управления. Все мероприятия замыкались 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, не уделялось должного внимания мотивационному механизму и системе подотчетности, в частности, аудиту качества.

Концепция ориентировалась на внедрение в практику идей нового государственного управления, что не принесло желаемых результатов. На взгляд автора, основные причины этого заключаются в отсутствии системности решения проблем, фрагментарности политики в целом, недостаточной координации действий различных органов власти по реализации предусмотренных мероприятий, размывании зон ответственности и разрыве между политическим целеполаганием и административным потенциалом государственного управления. Не осуществлялись целенаправленные меры по преодолению неопатримониальных практик. Фактически так и не была выработана стратегия реформирования, единым блоком совмещающая теоретическую модель, экспертно-аналитические разработки и организационно-методические мероприятия.

Во втором параграфе **«Траектория изменения функционального представительства интересов»** предметом анализа является институт функционального представительства интересов, т.е. правила (формальные и неформальные), а также механизмы их реализации, необходимые для непосредственной связи органов государственного управления и различных общественных групп, действующих через неправительственные организации. Выделяются три основных способа функционального представительства интересов: лоббизм (рынок), корпоративизм (иерархия), сетевой (коммуникация). Показываются особенности каждой конфигурации и их взаимосвязи. По мнению автора, доминантой современной российской системы функционального представительства выступает корпоративизм с характерными патрон-клиентельными отношениями. Ключевым для этих отношений неформальным политико-административным институтом, характеризующим экзогенные взаимодействия системы государственного управления и экономики рентного типа, является политическая рента. Именно поиск ренты, по мнению диссертанта, определяет траекторию изменения функционального представительства интересов в процессе складывания и развития государственного корпоративизма. Правило таково, что государства, в которых природная рента играет важнейшую экономическую роль, имеют политико-административный режим, подверженный разлагающему воздействию политической ренты. Важнейшим каналом перераспределения природной ренты является госаппарат, государственные корпорации и правоохранитель-

ные органы⁴³. В условиях ригидной институциональной системы природная рента становится фактором, создающим институциональную ловушку за счет усиления дисфункциональности неустойчивых механизмов внутренней и внешней подотчетности.

Автор использует трактовку модели «J-curve», предложенную Дж. Хеллманом⁴⁴ для обоснования влияния «победителей реформ» на темпы и направления модернизации. В зависимости от того, каковы структурные характеристики общества, можно получить эффект, когда распределительные коалиции просто делят между собой эффекты развития страны и этим самым сдерживают ее прогресс, потому что организованными являются только малые группы с рентными установками. Модернизационные способности государственного управления истощаются за счет институционального склероза.

В третьем параграфе «**Институционализация «умного регулирования»**» рассматривается проблема противостояния рефлексии и проектирования при разработке регулятивных правил в условиях транзита. По мнению автора, ключевая институциональная траектория компенсации объективно присущего процессу нормотворчества дефицита рефлексии связана с институционализацией «умного регулирования». Речь идет об институтах, обеспечивающих качество обратных связей агентов нормотворчества и объектов регулирования. Считается, что обязательным условием для существования «умного регулирования» в стране является наличие процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ). Последняя предусматривает возможность для регулирующего органа изменять предлагаемые законопроекты и действующие нормативные акты в соответствии с аналитически обоснованными рекомендациями, учитывающие позиции основных заинтересованных групп (потребители, бизнес, государственные организации) в процессе изменяющихся экономических и социальных условий. ОРВ рассматривается как необходимый элемент «хорошего» государственного управления, поскольку данный институт, наряду с юридическим анализом нормативных документов на коррупциогенность, участвует в обеспечении взаимодополнительности правотворчества, правоприменительной и контрольно-надзорной практики.

В параграфе исследуется опыт стран ОЭСР по развитию института ОРВ, выделяются основные правила, определяющие процесс подготовки новых правил. Показаны факторы, определяющие ОРВ как важный политико-административный институт государственного управления.

⁴³ Leite Cf. C., Weidmann J. Does Mother Nature Corrupt? // Natural Resources, Corruption and Economic Growth. IMF Working Paper. 1999. July. Электронный ресурс / Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9985.pdf>. Дата обращения 14.01.2009. Загл. с экрана.

⁴⁴ Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. 1998. Vol. 50. №2. P. 203–234.

Основной вопрос, который ставит диссертант в параграфе: Можно ли утверждать, что Россия, пусть и с опозданием, тем не менее, последовательно идет по пути стран ОЭСР в области институционализации нормотворчества в русле концепции «умного регулирования»? На данном этапе на него трудно дать однозначный ответ. Траектория развития ОРВ определяется ходом регулятивной реформы как важнейшего элемента общесистемных политико-административных преобразований. Цель этой реформы – выстраивание сетевой структуры, в которой акцент сделан на процессуальной стороне принятия решений, т.е. на поддержании постоянной коммуникации между основными акторами. Сложность и проблематичность достижения этой цели в том, что, в отличие от стран ОЭСР, институционализация оценки регулирующего воздействия в России проходит в условиях отсутствия разветвленной системы «соучастия» общества и государства в формировании государственной политики и принятии регуляторных решений. Отсюда ключ к институционализации ОРВ не столько в давлении со стороны ассоциаций бизнеса, 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.

В четвертом параграфе **«Траектория изменения государственной службы»** диссертант анализирует сценарии, моделирующие реформирование данного института, в частности, подробно разбирается содержание Концепции государственного строительства, созданной Центром стратегических разработок (ЦСР) в конце 1990-х – начале 2000-х годов. Эта Концепция ставила своей основной целью стратегически определить траекторию реформирования государственной службы. Несмотря на проработанность и детальную аргументацию предлагаемых мер по формированию эффективно функционирующего института государственной гражданской службы концептуальные и операциональные предложения экспертов ЦСР в системном виде были отвергнуты.

В параграфе подчеркивается, что фрагментарность и отсутствие стратегии, которые подменяются косметическими институциональными инновациями, не увязанными в единую систему развития, остаются главными проблемами современной траектории изменения государственной службы. Современная попытка (с 2001-го года) реформирования государственной службы близка к трактовке процесса реформирования как «экспертно-организационного процесса». Формально этот процесс осуществлялся на двух уровнях: экспертная разработка модели и сценария реформы на аналитическом уровне и сопровождение воплощения принятой модели, включающее нормативное и организационное обеспечение принимаемых решений, на политико-административном уровне. Однако фактического политического сопрово-

ждения реформы не наблюдалось, поскольку, во-первых, не было ясной стратегии реформирования, однозначно и постоянно поддерживаемой политическим руководством, во-вторых, агенты изменений включали лишь высших чиновников и ограниченный круг экспертов без активного взаимодействия с гражданским обществом, включая бизнес ассоциации и рядовых государственных служащих.

Выбор перспективной траектории реформирования государственной службы приобретает исключительное значение для всех институциональных реформ в сфере государственного управления. Данный выбор требует соотнесения имеющихся методологических подходов и текущей стадии институциональных изменений с учетом политических условий и социального капитала. В параграфе дается сравнительный анализ существующих теоретических позиций по этим вопросам и выделяется наиболее типичные сценарии модернизации государственной службы, отражающие лежащие в их основе теоретические модели или их нарочитое отсутствие: полумеры и «локальные прорывы», реализация модели рациональной бюрократии, реализация концепции «нового государственного управления».

С точки зрения диссертанта модель изменений государственной службы может формироваться в другой плоскости исследования проблемы, основываясь не на заранее сформулированных чертах желаемого организационного идеала госслужбы, а на правилах, способных рационализировать и сделать открытым сам процесс организации ее изменений. Автор солидаризируется с позицией А. Олейника, отмечающего, что вводя новые правила, российское государство обычно 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 специфике⁴⁵. В качестве примера можно привести перенос конкурентных отношений из экономической сферы в правоохранительную и, наоборот, силовое решение экономических конфликтов. В государственной гражданской службе должности сгруппированы по категориям и группам аналогично правилам военизированных структур, при игнорировании сложности, сферы деятельности и функционала осуществляемых должностных обязанностей. Также строится система оплаты труда.

В модернизированном обществе государство стремится дифференцировать его различные подсистемы путем защиты их автономии от попыток перенести правила игры, харак-

⁴⁵ Олейник А. Общество неопределенности: институциональная перспектива // Экономическая политика. 2007. № 1. С. 106.

терные 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. Изменение самой методологии построения изменений, на взгляд диссертанта, является ориентиром для формирования национальной модели модернизации государственной службы.

Например, выбор промежуточных институтов на практике может означать, что на современном этапе сценарий реформ должен уделять больше внимание становлению профессиональной системы заслуг, вместе с поддерживающими ее ценностными установками и процедурами реализации на высшем уровне должностей государственной службы. Для низшего уровня должностей более адекватна оценка деятельности по результатам, с соответствующим механизмом стимулирования и уровнем дифференциации оплаты труда. Такой подход позволит сохранить элементы преемственности и стабильности на российской государственной службе, предотвратить потрясения, что критично для государства на этапе модернизации.

В заключение диссертации формулируют выводы и подводятся итоги исследования

ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Монографии:

1. Купряшин Г.Л. Управление развитием социально - классовой структуры советского общества / Г.Л. Купряшин. – М.: Изд-во Московского университета, 1989. – 110 с. – 7,0 п.л.
2. Купряшин Г.Л. Институциональный дизайн государственного управления: Институты государственного управления в контексте политической модернизации / Г.Л. Купряшин. – Lambert Academic Publishing, 2011. – 100 с. – 7, 2 п.л.
3. Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы / Г.Л. Купряшин. – М.: Изд-во Московского университета, 2012. – 312 с. – 19, 0 п.л.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

4. Купряшин Г.Л. Миражи и реалии социального управления / Г.Л. Купряшин, А.И. Соловьев // Вестник Московского университета. Серия 12. Социально-политические исследования. – 1990. – № 6. – С. 3-10. – 0, 8 п.л. (в соавторстве, личный вклад – 0,4 п.л.).
5. Купряшин Г.Л. Учебная программа Института государственного управления и социальных исследований / Г.Л. Купряшин // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. – 1997. – № 1. – С. 65-68. – 0, 2 п.л.

6. Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент: возможности и пределы / Г.Л. Купряшин // Государственное управление. Электронный Вестник. (Электронный журнал). – 2003. – №1. Режим доступа: <http://ejournal.spa.msu.ru/images/File/2003/kupriashin.pdf>. – С. 1-9. – 0, 7 п.л.
7. Купряшин Г.Л. Концептуальные основания административных реформ / Г.Л. Купряшин // Вестник Московского университета. Сер.21. Управление (государство и общество). – 2004. – № 2. – С.14-32. – 1,2 п.л.
8. Купряшин Г.Л. Принятие политических решений в государственном управлении / Г.Л. Купряшин // Вестник Московского университета. Сер.21. Управление (государство и общество). – 2006. – № 1. – С.124-128. – 0,3 п.л.
9. Купряшин Г.Л. Трудный путь административной реформы: Оценки сделанного и намеченного / Г.Л. Купряшин // Вестник Московского университета. Сер.21. Управление (государство и общество). – 2006. – № 4. – С.3-9. – 0,4 п.л.
10. Купряшин Г.Л. Государственная служба: комплексный подход / Г.Л. Купряшин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 1. – С. 188-194. – 0, 4 п.л.
11. Купряшин Г.Л. Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления / Г.Л. Купряшин // Государственное управление. Электронный Вестник. (Электронный журнал). – 2011. – № 26. Режим доступа: <http://ejournal.spa.msu.ru/images/File/2011/26/Kupriashin.pdf>. – С. 1 – 14. – 0, 8 п.л.
12. Купряшин Г.Л. Управляемость и баланс интересов в контексте политической модернизации / Г.Л. Купряшин // Власть. – 2011. – № 8. – С. 13-17. – 0,4 п.л.
13. Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: рационализм vs традиционализм / Г.Л. Купряшин // Проблемный анализ и государственно – управленческое проектирование. – 2011. – Вып. 4. – С. 70-82. – 0,8 п.л.
14. Купряшин Г.Л. Модернизация и управляемость / Г.Л. Купряшин // Вестник Московского университета. Сер.21. Управление (государство и общество). – 2011. – № 2. – С. 67-86. – 1,1. п.л.
15. Купряшин Г.Л. Сильные институты и координация политики на федеральном уровне / Г.Л. Купряшин // Государственное управление. Электронный Вестник. (Электронный журнал). – 2011. – № 29. Режим доступа: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2011/29/Kupryashin.pdf> – С. 1 – 16. – 1,0 п.л.
16. Купряшин Г.Л. Государственное управление посредством институциональных изменений / Г.Л. Купряшин // Полис («Политические исследования»). – 2012. – № 6. – С. 112-125. – 1,1 п.л.

Главы в коллективных монографиях:

17. Купряшин Г.Л. Современная административная реформа: модели и практика / Г.Л. Купряшин // Инновации в социально-экономическом развитии: государство, фирма, менеджмент: коллективная монография / Под ред. В.П. Васильева. – М.: ТЕИС, 2007. – С. 248 – 271. – 1,4 п.л..

Учебные пособия:

18. Купряшин Г.Л. Политическая модернизация / Г.Л. Купряшин // Основы политологии. Курс лекций под ред. проф. В.П. Пугачева. – М.: О-во «Знание» России, 1992. – С. 227-239. – 0,7 п.л.
19. Купряшин Г.Л. Политическое развитие. Кризисы политического развития / Г.Л. Купряшин // Основы политической науки. Учебное пособие для высших учебных заведений. – М.: О-во «Знание» России. Ч. II, 1993. – С. 166-200. – 4 п.л.
20. Купряшин Г.Л. Государственное управление: учебное пособие для студентов вузов / Г.Л. Купряшин, А.И. Соловьев. – М.: Университетский гуманитарный лицей, 1996. – 198 с. – 12 п.л. (в соавторстве, личный вклад – 6 п.л.).
21. Купряшин Г.Л. Введение в политологию: Словарь-справочник / Г.Л. Купряшин, Т.П. Лебедева, Г.И. Марченко, В.П. Пугачев, А.И. Соловьев. – М.: Аспект Пресс, 1996. – (в соавторстве, личный вклад – 1,7 п.л.).
22. Купряшин Г.Л. Подготовка и повышение квалификации государственных служащих / Г.Л. Купряшин, А.Г. Барабашев, А.В. Сурин // Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. – М.: Дело, 1999. – С. 327 -439 (в соавторстве, личный вклад – 2,0 п.л.).
23. Купряшин Г.Л. Природа и сущность государственного управления / Г.Л. Купряшин // Государственное управление: основы теории и организации. Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – С. 52-80; 148-160 – 3 п.л.
24. Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент / Г.Л. Купряшин, А.И. Соловьев. – М.: Новый учебник, 2004. – 326 с. – 20, 5 п.л. (в соавторстве, личный вклад – 15,0 п.л.).
25. Купряшин Г.Л. Ситуационный анализ (case study) в учебных курсах по государственному управлению и политике: учебное пособие / Г.Л. Купряшин, А.И. Антонова, К.И. Головинский и др. – М.: Новая книга, 2004. – 256 с. – 14 п.л. (в соавторстве, личный вклад – 8,0 п.л.).

26. Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент. Правительственные программы / Г.Л. Купряшин // Политология: Лексикон / Под ред. А.И. Соловьева. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – С. 84-93; 628-640. – 0,8 п.л.
27. Купряшин Г.Л. Государственное и муниципальное управление / Г.Л. Купряшин // Основы управления: учебное пособие / под ред. А.В. Сурина. – М.: КДУ, 2007. – С. 271-367. – 4 п.л.
28. Купряшин Г.Л. Экономическая политика государства / Г.Л. Купряшин // Государственная политика / Под ред. А.И. Соловьева. – М.: Издательство Московского университета, 2012. – С. 458-482 – 1,0 п.л.
29. Купряшин Г.Л. Теория и механизмы современного государственного управления: Учебное пособие / Г.Л. Купряшин, А.И. Соловьев. – М.: Издательство Московского университета, 2013. – 642 с. – 40, 5 п.л. (в соавторстве, личный вклад – 20 п.л.).

Статьи в сборниках научных работ и отдельные публикации:

30. Купряшин Г.Л. Политическая модернизация / Г.Л. Купряшин. – М., Знание России, 1991. – 56 с. – 2 п.л.
31. Купряшин Г.Л. Корпоративная система представительства интересов в государственном управлении России / Г.Л. Купряшин // Государственное управление: история и современность. – М.: Изд-во «Университетский гуманитарный лицей», 1998. – С. 212-215 – 0,1 п.л.
32. Купряшин Г.Л. Государственное управление в условиях нестабильности / Г.Л. Купряшин // Технологии власти и управления в современном государстве. – М.: Изд-во «Университетский гуманитарный лицей», 1999. – С. 31-36 – 0,2 п.л.
33. Купряшин Г.Л. Государство и гражданское общество: новые проблемы государственного управления / Г.Л. Купряшин // Ученые труды. Выпуск первый: М.: Изд-во «Университетский гуманитарный лицей», 2002. – С. 3-14. – 0, 6 п.л.
34. Купряшин Г.Л. Реформа государственного управления: сближение с менеджментом / Г.Л. Купряшин // Государственное управление в XXI веке: концепции, методы и технологии. – М.: Издательство Московского университета, 2003. – С. 311-319 – 0,3 п.л.
35. Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент: концепция и условия реализации / Г.Л. Купряшин // Доклады II Всероссийского социологического конгресса «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: В 2 т. – М.: Альфа-М, Т. 1, 2004. – С. 608-617. – 0, 5 п.л.
36. Купряшин Г.Л. Современные проблемы формирования образовательных программ подготовки управленческих кадров / Г.Л. Купряшин // Государственное управление: новые

- технологии. Материалы международной конференции. 25-28 мая 2004 г. – М.: Полиграф сервис, 2004. – С. 114-119. – 0, 3 п.л.
37. Купряшин Г.Л. «Новое государственное управление»: стратегия обновления государства / Г.Л. Купряшин // Государственное управление: новые технологии. Материалы международной конференции. 25-28 мая 2004 г. – М.: Полиграф сервис, 2004. – С. 308-317. – 0,6 п.л.
38. Купряшин Г.Л. Подготовка и переподготовка управленческих кадров в условиях административной реформы / Г.Л. Купряшин // Государственное управление в XXI веке: традиции и новации. Материалы международной конференции. 24-26 мая 2006 г. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – С. 376-380. – 0,3 п.л.
39. Купряшин Г.Л. Государственные услуги как важнейший конечный продукт исполнительной власти / Г.Л. Купряшин // Государственное управление в XXI веке: традиции и новации. Материалы международной конференции. 31 мая -2 июня 2007 г. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – С. 301-304. – 0, 3 п.л.
40. Купряшин Г.Л. Вторая половина XX - начало XXI века. Вводная статья / Г.Л. Купряшин // Классики теории государственного управления: Управленческие идеи в России. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. – С. 589-602. – 0,8 п.л.
41. Купряшин Г.Л. Стратегия реформирования государственного управления / Г.Л. Купряшин // Государственное управление в XXI веке: традиции и новации: 6-я международная конференция факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова – М.: МАКС Пресс, 2008. – С. 122-129. – 0,4 п.л.
42. Купряшин Г.Л. Политическая рента и проблема управляемости / Г.Л. Купряшин // Государственное управление в XXI веке: традиции и новации: 7-я международная конференция факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. – М.: МАКС Пресс, 2009. – С. 252-260 – 0,4 п.л.
43. Купряшин Г.Л. Оценка текущей административной реформы. Качество государственного и муниципального управления (инновационный проект) / Г.Л. Купряшин, И.В. Лексин // Ученые труды. Выпуск 7. Пятнадцать лет факультету государственного управления / Отв. ред. Л.Б. Логунова – М.: КДУ, 2009. – С. 149-169 – 1,0 п.л. (в соавторстве, личный вклад – 0,5 п.л.).
44. Купряшин Г.Л. Институциональные преграды на пути модернизации государственного управления / Г.Л. Купряшин // Государственное управление в XXI веке: традиции и новации. Материалы 8-й международной конференции факультета государственного управле-

ния МГУ имени М.В. Ломоносова. – М.: Издательство Московского университета, 2010.- С. 180-187. – 0,4 п.л.

45. Купряшин Г.Л. Политико-административные институты в формировании стратегии модернизации / Г.Л. Купряшин // Модернизация и политика: традиции и перспективы России. Политическая наука: Ежегодник 2011 / Российская ассоциация политической науки; гл. ред. А.И. Соловьев. – М.: Российская ассоциация политической энциклопедии (РОСПЭН), 2011. – С. 156-177. – 1,0 п.л.

Статьи в научных журналах:

46. Купряшин Г.Л. Политическое развитие / Г.Л. Купряшин // Кентавр. – 1994. – № 2. – С. 109-121. – 0, 8 п.л.
47. Купряшин Г.Л. Кризисы модернизации / Г.Л. Купряшин // Кентавр. – 1994. – № 3. – С. 97-112. – 0, 8 п.л.
48. Купряшин Г.Л. Институты нужно «выращивать» / Г.Л. Купряшин // Стратегия России. – 2011. – № 3. – С. 31-32. – 0,1 п.л.