

Секция «Государственное управление и политический процесс в современной России»

Трансформация государственного управления в России: формирование институциональных ловушек

Научный руководитель – Купряшин Геннадий Львович

Гончаренко Ян Владимирович

Аспирант

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Факультет государственного управления, Кафедра теории и методологии государственного и муниципального управления, Москва, Россия

E-mail: yan_goncharenko@mail.ru

Реформы государственного управления в России, начиная с 1990-х гг., зачастую приводили к негативным результатам, и исследователи стремятся обнаружить причины неудач, преодолеть возникшие сложности и купировать возможные риски реформ в будущем. Одним из понятий, используемых при осмыслении последствий общественных трансформаций в России, стало понятие «институциональная ловушка», автором которого является российский экономист В.М. Полтерович. Опираясь на предшествующие исследования технологий и институтов, проводившиеся Б. Артуром, П. Дэвидом и Д. Нортон, он определил институциональные ловушки как «неэффективные устойчивые институты», закрепляющиеся в результате действия «эффектов координации, обучения, сопряжения, а также культурной инерции и лоббирования» (Полтерович, 1999, с. 4, 12) [2]. При этом неэффективными такие институты являются для общества в целом, в то время как для ряда вовлеченных агентов они могут представляться довольно выгодными. К институциональным ловушкам российского государственного управления можно отнести коррупцию, рентоориентированное поведение, бюрократизм (административные барьеры), патрон-клиентские отношения, корпоративное представительство интересов и др.

Трансформацию как следствие реформ государственного управления с точки зрения институционального подхода можно определить как смену основных институтов государственного управления, характеризующуюся неравновесием и неопределенным результатом. В современной России трансформация государственного управления началась в 1990-е гг. и проходила в общем контексте перехода России от советской эпохи к «постсоветской». В этот период наблюдалась хаотизация системы государственного управления, вызванная, в частности, следующими обстоятельствами:

1. Исключение партийного и идеологического компонентов из системы государственного управления: пересмотр стратегических целей, ликвидация ряда контролирующих механизмов, смена моральных и ценностных императивов.

2. Изменение стоящих перед государством задач: переход от плановой экономики к рыночной и либерализация политической, общественной и культурной жизни, что, помимо прочего, означало усложнение регулируемой среды.

3. Изменения в организации деятельности органов государственного управления: элиминация партийных органов; структурные изменения; становление отдельных, относительно независимых друг от друга уровней государственного управления (федерального, регионального и муниципального); сокращение льгот для бюрократии.

4. Противоречия между нормативными правовыми актами (т.н. «размытая законность» (Cohn, 2001) [3]), изданными в разные исторические периоды органами государственного управления разных уровней, что осложнялось низким качеством ряда вновь принятых нормативных правовых актов.

5. Криминализация общественной жизни, в том числе в политико-административной сфере.

6. Недостаток квалифицированных и социально ответственных кадров на государственной службе.

По замечанию А.Н. Олейника, в условиях особой роли государства при социальных, экономических и политических трансформациях именно административная реформа (реформа государственного управления) «создает «плацдарм» для успешного осуществления реформ во всех других сферах» (Олейник, 2011, с. 319) [1]. Для проведения комплексных социально-экономических реформ требуется сильное государство, готовое к проведению таких реформ. Реформы 1990-х гг. охватили многие сферы общественной жизни, однако стратегически последовательных реформ системы государственного управления не проводилось; фактически государственное управление претерпевало изменения в соответствии с требованиями момента и в зависимости от реформ в других сферах. Вероятно, это обстоятельство стало одной из причин неудач реформ в других сферах.

По словам В.М. Полтеровича, в формировании институтов (и институциональных ловушек) важны следующие нормообразующие факторы - «фундаментальные, организационные и социетальные» (Полтерович, 1999, с. 6) [2]. Фундаментальные факторы представляют собой общую среду институтов (например, макроэкономическую ситуацию). Примером организационных факторов могут служить законы. Социетальные факторы - это сложившиеся в социальной практике нормы поведения.

Обобщая, можно сказать, что фундаментальные факторы в 1990-е гг. состояли в резком экономическом спаде, переходе от плановой экономики к рыночной, либерализации социальной сферы, глубоком ценностном кризисе, серии политических конфликтов (в том числе вооруженных). Организационными факторами являлись дезорганизация системы государственного управления и хаотизация правовой системы. Социетальными факторами стали приоритезация материального благополучия и ухудшение криминальной обстановки. Существовавшие институты, связанные с государственным регулированием общественной жизни, были слабыми или отсутствовали. Наблюдались институциональные противоречия, вакуум и неопределенность. Трансформационные и трансакционные издержки в таких условиях были колоссальными и вызывали запрос на возникновение и закрепление новых институтов. Роль институциональных ловушек при этом не являлась исключительно негативной: снижая трансакционные издержки, они способствовали определенной стабилизации ситуации и созданию нормативного порядка в условиях хаоса и отсутствия предпосылок для возникновения более эффективных институтов.

Институциональные ловушки не являются неизбежным следствием реформ и преобразований. Они возникают в результате ошибок реформаторов при внедрении новых институтов или формируются спонтанно в условиях институциональной неопределенности в сферах, в которых государство теряет свою регуляторную эффективность. Именно это и произошло в российской системе государственного управления. Проводившиеся в дальнейшем, начиная с 2000-х гг., реформы государственного управления были направлены в том числе на преодоление вышеупомянутых негативных явлений.

Источники и литература

- 1) Олейник А.Н. Власть и рынок: система социально-экономического господства в России «нулевых» годов. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011.
- 2) Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35. No. 2. С. 1-37.

- 3) Cohn M. Fuzzy Legality in Regulation: The Legislative Mandate Revisited // Law and Policy. 2001. Vol. 23. No. 4.