

Секция «Государственная политика и государственное управление: проблемы и практики»

**Институциональные ловушки российского государственного управления:
результат трансформации**

Научный руководитель – Купряшин Геннадий Львович

Гончаренко Ян Владимирович

Студент (магистр)

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

Тема институциональных ловушек в целом и в государственном управлении в частности активно обсуждается в российском научно-экспертном сообществе. Негативные последствия преобразований 1990-х, 2000-х и 2010-х гг. вызвали у исследователей стремление обнаружить причины этих неудач, преодолеть возникшие проблемы и избежать их в будущем.

Автором понятия «институциональная ловушка» является отечественный 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» [3]. При этом неэффективными такие институты являются для общества в целом, в то время как для ряда вовлеченных агентов они могут представляться довольно выгодными.

Институты (в том числе институциональные ловушки) закрепляются в результате действия «эффектов координации, обучения, сопряжения, а также культурной инерции и лоббирования» [3]. Эффект координации означает, что агенты выстраивают свои действия в соответствии с нормой, что облегчает их взаимодействие. Вероятность отклонения от нормы снижается, так как отклонившийся будет исключен из взаимодействия. Альтернативные нормы, не используемые большинством агентов, постепенно выходят из употребления. Эффект обучения означает облегчение вступления новых агентов во взаимодействие, так как правила игры уже устойчивы, разработаны и понятны всем остальным участникам. Эффект сопряжения обозначает связь данного института с другими. Лоббирование, в свою очередь, означает действия заинтересованных агентов по закреплению этого института и недопущению его отмены. В целом эти эффекты приводят к снижению трансакционных издержек, тем самым «удешевляя» взаимодействие агентов между собой.

По замечанию В.В. Скоробогачко, «институциональная ловушка возникает не как непреднамеренный итог действия объективных факторов «за спиной» субъекта (субъектов), но именно в результате выбора, сделанного сознательно» [4]. К установлению института приводят сознательные действия агентов взаимодействия. Однако все последствия однажды сделанного выбора агенты предсказать не могут, и в дальнейшем выбранный ими институт может потерять свою привлекательность.

Основные институциональные ловушки российского государственного управления сформировались еще в 1990-е, закрепившись в 2000-2010-е гг. Г.Л. Купряшин выделяет три «механизма формирования институциональных ловушек государственного управления»: «особенности процесса нормотворчества в трансформационный период», «эkleктическое сочетание бюрократического и менеджериального подходов в организации реформы государственной службы», «специфические формы функционального представительства интересов» [1]. Можно привести следующие примеры институциональных ловушек российского государственного управления:

1) Коррупция, которую можно определить как злоупотребление служебным положением с целью получения личной выгоды. Наименьшие транзакционные издержки возникли при наличии личных теневых договоренностей с государственными служащими. Все больше агентов прибегали к такому взаимодействию, к тому же оно поощрялось самими чиновниками, стремившимися к получению выгод в условиях низкого контроля и низкой оплаты труда.

2) Бюрократизм, или административные барьеры. В условиях накопления огромного количества нормативных правовых актов, многие из которых действуют еще со времен СССР, издаваемых различными органами власти (а их набор и функционал менялся), бюрократии удобно сохранять все эти акты в действии. Во-первых, это позволяет не поднимать проблему их тотальной переработки и пересмотра, что требует серьезных усилий государственных служащих и может привести к сокращению функций государства и, как следствие, самих государственных служащих. Во-вторых, эти барьеры служат для коррупционного обогащения ряда государственных служащих. (Сейчас эту проблему пытаются решить в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности и «регуляторной гильотины».)

3) Корпоративное представительство интересов. Группы интересов, борющиеся за распределение ренты, включают в себя представителей как государства, так и бизнеса. Лоббизм осуществляется как при помощи теневых методов, так и через различные совещательные структуры. Особую роль играют отделы по связям с государственными органами крупных корпораций и ассоциации бизнеса. Сотрудничество чиновников и бизнеса не всегда подразумевает коррупционные взаимоотношения; иногда это необходимо для принятия взвешенных решений и их гарантированного исполнения.

4) Патрон-клиентские отношения. «Условием возникновения клиентарных отношений является неравенство ресурсов, которыми патрон вознаграждает своего клиента» в обмен на определенные обязательства [2]. Патроны создают вокруг себя целые клиентелы. Эти клиентелы вместе с патроном поднимаются по карьерной лестнице, получают доступ к распределению ресурсов и подвергаются исключению из системы. Основанием для формирования клиентел является лояльность клиента патрону, которая зачастую связана с коррупционными взаимоотношениями, в то время как полезные для общества профессиональные и личностные качества не востребованы.

Таким образом, трансформации государственного управления в России привели к возникновению ряда труднопреодолимых институциональных ловушек, затрудняющих дальнейшее развитие страны. Причем все эти ловушки, как видно, сопряжены между собой, то есть образуют единую систему, еще более инертную и менее подверженную изменениям. Ее преодоление повлечет высокие трансформационные издержки, однако будет способствовать повышению эффективности функционирования как российского государственного аппарата, так и экономики и общества в целом.

Источники и литература

- 1) Купряшин Г.Л. Институциональные ловушки и кризисы государственного управления // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 60. С. 94-121.
- 2) Мельников К.В. Клиентелизм как определяющая черта неопатримониальных режимов // Вопросы управления. 2017. № 1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2017/01/09/>
- 3) Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35. № 2. С. 1-37.

- 4) Скоробогачкий В.В. Институциональные ловушки в политике // Вопросы политологии и социологии. 2011. № 1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://polit-socio.uapa.ru/ru/issue/2011/01/3/>