

**ОСНОВЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ**

***Рыбаков Андрей Вячеславович***

*д-р полит. наук, профессор, заведующий кафедрой политологии Московского  
авиационного института (Национального технического университета),*

*Россия, г. Москва*

*E-mail: [rybackov@rambler.ru](mailto:rybackov@rambler.ru)*

**BASIC PRINCIPLES OF INSTITUTIONAL THEORY OF STATE POLICY  
AND MANAGEMENT**

***Rybakov Andrew***

*Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Political Science Department,  
Moscow Aviation Institute (National Technical University),*

*Russia, Moscow*

**АННОТАЦИЯ**

В статье дается ретроспективный обзор генезиса институциональной парадигмы и систематизируются основные теоретические вопросы различных версий институционализма в их связи с государственной политикой. Определены возможности институционального подхода в исследовании государственной политики и политико-административного управления.

**ABSTRACT**

The article gives a retrospective survey of the genesis of institutional paradigm. Principal theoretical problems of different versions of institutionalism in relation to the state policy are systematized. It highlights possibilities for institutional approach in the analysis of state policy and political and administrative management.

**Ключевые слова:** институциональная теория, государственная политика и управление, политические и социальные институты.

**Keywords:** institutional theory, state policy and management, political and social institutions.

*Постановка проблемы.* Значительный пласт проблемных вопросов государственного управления связан с институционализацией политико-властных отношений, их изменениями в условиях трансформационных преобразований и влиянием на государственную политику. Что составляет содержание государственно-политических институтов? Какова их природа? Какое место занимает индивид в процессе институциональных изменений? Какими могут быть для политической системы последствия пренебрежения постоянными институциональными формами и искусственной деформацией отдельных политических институтов? В условиях транзита государства и общества эти вопросы особенно актуальны.

Изначально определим основные блоки научных разработок в контексте институциональной парадигмы, которые на сегодняшний день являются наиболее распространенными в российской политической науке:

- теоретико-методологические — анализ истоков и генезиса институционального подхода, институционального развития и изменений, формальных и неформальных практик (Т. Алексеева, С. Патрушев, Е. Пономарева, А. Рыбаков);

- междисциплинарные — рассмотрение процессов общественных трансформаций и социальной интеграции, влияния институциональных изменений на функции государства, его экономическое развитие (В. Зинченко);

- отраслевые — исследование институционального подхода в социологии, политологии, государственном управлении, экономической теории и т. д. (В. Радаев);

- терминологические — конкретизация содержания и синонимии понятий, которыми оперирует институциональный подход (О. Иншаков, О. Зазнаев);

- метатеоретические — разработки теоретических концепций, в частности, структурно-деятельностная концепция социетальных трансформаций (Т. Заславская), теория институциональных матриц (С. Кирдина), интегрально-институциональная парадигма цивилизационного развития (О. Бессонова), теория социологических алгоритмов (А. Давыдов) и др.

*Цель статьи* — в рамках краткого ретроспективного обзора генезиса институциональной парадигмы систематизировать ключевые теоретические разработки в их связи с государственной политикой. Для достижения этой цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть этапы становления и развития институциональной парадигмы;
- определить ведущие направления и методологические подходы институционального анализа;
- сформулировать основные положения институционального подхода к анализу государственной политики.

Институциональный подход является одним из определяющих методологических подходов к познанию политической реальности. Саму историю политических учений можно условно обозначить как этапы генезиса институциональной парадигмы, ведь любое социально-политическое явление или процесс так или иначе связаны с политическими институтами. Признанные классики политической мысли, рассуждая о сущности политики, власти, государства, фактически обращались к проблемам сущности и особенностей функционирования политических институтов. Античные мыслители искали ответы на вопрос, какие политические институты способны обеспечить создание лучшего типа общества и государства; проблемы противостояния между институтами церковной и светской власти были преобладающими в эпоху Средневековья; тема политической свободы и гражданского равенства, обеспечение справедливыми законами и соответствующей институциональной организацией государственности, общая критика устаревших догм, традиций,

авторитетов — ключевые идеи Возрождения, Просвещения; либерализация и демократизация Старого и Нового миров — общая тенденция эпохи Модерна.

Осмысление исторического материала и процессов каждой исторической вехи в политико-правовой мысли шло от фактически сложившихся и общественно укорененных политических форм, которые представляли собой логическое продолжение и закрепление социальных практик и норм и содержали стабилизирующее начало. Нормативная насыщенность анализа политических институтов мыслителями прошлого воспроизводит открытость в восприятии общечеловеческих социокультурных ценностей и озабоченность проблемами их институционализации в политико-правовой и управленческой практике.

С конца XIX столетия становление институционализма шло параллельно в социологии, праве, экономической теории, политической науке. Бытует мнение, что политическая наука отделилась от философии, политической экономии и социологии и превратилась в самостоятельную дисциплину именно благодаря этой методологической традиции. Со времен академического оформления политической науки на рубеже XIX — начала XX вв. изучение образования и функционирования политических институтов составило ее сердцевину [1, с. 76—97; 10, с. 754—756]. В середине XX века под влиянием так называемой «поведенческой революции», при которой индивид рассматривался как главный политический актер, произошло определенное сокращение институциональных исследований. С новой интенсивностью они возобновились в последнюю четверть XX в., и до настоящего времени остаются среди наиболее востребованных направлений в научной теории и практике.

Проследим эволюцию институциональной парадигмы. Классический институционализм широко распространен в англо-американской науке. В связи с этим под институционализмом чаще всего понимают именно «американский институционализм» (Т. Веблен, В. Митчелл, Дж. Коммонс, Дж. Хертзлер, Дж. Кларк, Ф. Чепиг, Л. Баллард, Г. Барнз, К. Паунзино и др.). Для ранних политических исследований характерна тенденция к сведению всех субъектов

политики к производным от государственных институтов, когда государственную политику и систему государственного управления осмысливали фактически в формально-правовых институциональных терминах. Не последнюю роль сыграло то, что политическую науку этого периода еще воспринимали как продолжение государствоведения — изучения государства, его органов и институтов, через которые она осуществляет свои функции [7, с. 147]. Политическую организацию общества воспринимали как комплекс формально-правовых организаций и норм, политику — как активную деятельность политических институтов, а политическую институционализацию — как нормативно-правовое оформление политических явлений и процессов.

Центральными для представителей классического институционализма становятся вопросы образования и функционирования политических институтов, определения формально-правовых аспектов государственного управления, анализ «конституционной архитектуры» — происхождение и функционирование национальных конституций и отдельных политических институтов, а также нацеленность на выявление институциональных факторов, которые влияют на политическое поведение [4, с. 375—376; 9, с. 153]. Изучение формальных, структурных аспектов институтов придало исследованиям описательный характер и определило главные их направления — историческое, экономическое, социокультурное. Общими подходами к анализу исследуемых явлений стали дескриптивной-индуктивный, формально-правовой и историко-компаративный [8, с. 18].

В своих работах, отождествляя институты с организационными формами индивидуальной (стереотипы поведения) и коллективной (различные организации) деятельности людей, институционалисты фактически абсолютизировали роль формальных институтов и нивелировали значение неполитических детерминант политического поведения, что значительно сузило предмет их анализа. С одной стороны, политическое поведение индивида чаще понимали как полностью обусловленное институциональными

рамками, теми социальными структурами, в которые вписан индивид и которые детерминируют конкретные методы достижения его индивидуальных целей. С другой стороны, влияние привычек, традиций признавали не меньшим, чем влияние формальных законов. Как следствие, во-первых, индивид был фактически лишен свободы в принятии решений и совершении действий, во-вторых, не уделялось достаточно внимания исследованию неформальных институтов и организаций, которые в политике иногда могут становиться более влиятельными, чем официальные формальные органы власти. Формальный подход к изучению политических институтов вне влияния неформальных аспектов их функционирования и роли этих аспектов в принятии решений придал политико-правовой теории первой половины XX столетия жесткий, распорядительный характер.

*Анализ государственного управления.* На фоне консервативных исследований классического институционализма большую актуальность (с практической точки зрения) приобретают проблемы управления. О необходимости переориентировать политическую науку на изучение государственного управления отметил в статье «Наука государственного управления» (1886) молодой американский ученый, в будущем президент США В. Вильсон [5, с. 24]. Основные положения о государственном управлении как научной отрасли и ее целях сформулировал Л.Д. Уйат в работе «Введение в науку о государственном управлении» (1926). В частности, он констатировал следующее: 1) государственное управление как единый процесс можно изучать на разных уровнях (федеральном, штатном, местном); 2) объект исследования — система управления, а не законодательство; 3) государственное управление — это искусство, но оно должно превратиться в науку; 4) государственное управление — главное проблемное задание современных форм правления [5, с. 64]. Пионерами науки о государственном управлении принято считать Ф. Гуднау (школа исполнительного управления), Ф. Тейлора (научный менеджмент), У. Уиллоуби (законодательно-управленческая школа), М.П. Фоллета (научная школа человеческих отношений).

Центральными для государственного управления как науки и профессиональной деятельности в первой половине XX в. становятся вопросы внутренней организации (Л. Гулик, Л. Уайт, Л. Урвик) и реорганизации (Г. Сейдман, Ф. Мохер, П. Шантон, Л. Браунлоу), взаимосвязи формальных и неформальных организаций (Ч. Бернард), психологического анализа мотивации (Д. Маслоу) и организационного поведения (Ф. Херцберг, Д. МакГрегори, К. Арджис), организационной эффективности и производительности (М. Киммел), принципов и методов управления, а также вопросы системы контроля, подотчетности и ответственности (К. Фридрих, Г. Файнер, Э. Херринг) и др. Постепенно изучение бюрократических форм организации (вместе с анализом формальной организации и институциональных условий) передвигается в сторону исследования поведенческих аспектов и социально-психологических взаимоотношений индивидов в процессе управления.

После Второй мировой войны стала очевидной политико-управленческая дихотомия — разграничение политики и управления. Невозможность применения этого принципа в практическом опыте побудила к активным выступлениям за отказ от него (Л. Лилиенталь, П. Эпплби, Д. Вальдо). На почве нового подхода к принятию решений и государственного управления уточняются основания этой теории. Г. Саймон в работе «Административное поведение» (1947) указывает, что 1) анализ управленческих феноменов предусматривает применение исключительно научных методов и понятий теории; 2) разработка политики должна опираться на перспективы логического позитивизма — эмпирические данные и так называемое управленческое экспериментирование; 3) процесс принятия решений, в измерении эффективности и рациональности, является сутью государственного управления [5, с. 178—183]. По мнению Р. Даля, признание государственного управления политикой требует от молодой науки о государственном управлении честной формулировки целей, а также: 1) признания сложности человеческого поведения; 2) обращения к проблемам нормативных ценностей

в управленческих ситуациях; 3) вычисления связей между государственным управлением и его социальным окружением. Последнее предполагает применение компаративного анализа [5, с. 94].

В 1970-е гг. государственное управление постепенно отделяется от политологии и делового администрирования и становится самостоятельной научной отраслью.

*Новая институциональная теория.* Неоинституционализм возвращается в середине 1980-х гг. после периода господства в социально-политических исследованиях поведенческого подхода и теории групп. Его предвестники и последователи стремятся показать движущие силы политики и дать им объяснение. Впервые термин «новая институциональная концепция» применен О. Уильямсоном в работе «Рынки и иерархии» (1975), его распространение связывают с трудом Дж. Марча и Й. Олсена «Новый институционализм: организационные факторы политической жизни» (1984) [11]. Классической стала работа Д. Норта «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики» (1990) [6].

Становление методологии новой институциональной теории происходило на основании синтеза главных подходов неоклассической экономики и традиционного институционализма. Различные интерпретации (в зависимости от отраслевой принадлежности исследователей) усложнили процесс создания действительно комплексного нового институционального подхода. Среди наиболее удачных примеров — труды современных неоинституционалистов П.Дж. Димаджио, У. Пауэлла, П. Холла, Р. Тейлора.

Взгляды неоинституционалистов отличаются более широким толкованием понятия «институт», выявлением «независимых переменных», которые определяют политику и административное поведение; значительное внимание они уделяют исследованию неформальной структуры политических институтов, результатам их деятельности. С точки зрения компаративистики такое разнообразие подходов способствует углубленному исследованию институтов, более широкому анализу институциональной динамики, проблем



эффективности и ценностей политической организации общества, изучению зависимостей влияния институтов и индивидов, а также влияние последствий деятельности индивидов на формирование институтов и т. п.

Новый институционализм подчеркивает более самостоятельную роль политических институтов в политических процессах и отличается широким кругом привлеченных методологических подходов и теорий. Например:

- нормативный институционализм (Дж. Марч, Дж. Олсен, Дж. Отт) сочетает анализ организационных факторов политической жизни с определением норм и ценностей, которые влияют на функционирование институтов, решений и поведение акторов в организациях;

- институциональный анализ на почве теории рационального выбора (Д. Норт, Дж. Бьюкенен, Дж. Коммонс, К. Шепсл, Б. Вейнгафт, Э. Остром) ориентирован на применение методов экономического анализа к изучению политики и подчеркивает преобладание утилитарного расчета в поведении и принятых решениях рациональных акторов. Главный элемент анализа (правило) порождает ряд противоречий в отношении формальной и неформальной обстановки. С одной стороны, правила ограничивают возможности индивидуального поведения и позволяют принимать стабильные предусмотренные решения. С другой стороны, формальные институциональные правила можно не выполнять или выполнять их частично;

- представители исторического институционализма (П. Холл, Д. Ашфорд), представляя государство как совокупность организаций и институтов, ищут первопричины институционального выбора (структурного и нормативного), который имеет огромное влияние на дальнейшее избрание политического курса, политические решения, политический процесс и политическую систему в целом;

- социальный институционализм (Ф. Шмиттер, Д. Марш, Р. Родс) изучает взаимодействие между государством и обществом, а также институты государственного сектора, описывая поведение «групп интересов» в современных обществах и их отношения с правительством;

- структурный институционализм (К. Уивер, Б. Рокман, А. Лейпхарт) ориентирован на традиционный институционализм с обновленной и усовершенствованной научной методологией. Институты здесь понимаются как совокупность взаимосвязанных «перекрестков», на которых актер в процессе принятия решения может блокировать действие.

Подводя некоторые итоги, можно сделать общий вывод. Несмотря на предположение институционалистов о том, что различные объединения граждан является по сути интегративными, следовательно, они обеспечивают объединение общества в государство, институционализм никогда не имел жестких рамок и был достаточно неоднородным направлением. Также имеет место терминологическая неоднозначность в понимании понятия «институт», содержание которого в концепциях институционалистов имеет достаточно широкое и размытое определение. Определенным образом это обусловлено этимологией понятия.

Многозначность понятия «институт» как совокупности формальных и неформальных правил, нравственных норм, комплекса законов, регуляторов поведения, структур, процедур и действующих практик и т. д. отражает его содержательное многообразие. Наиболее интегральное определение, на наш взгляд, дает А. Давыдов. Социальный институт он характеризует как иерархическую, гетерогенную, распределительную социальную подсистему, созданную людьми для удовлетворения общей потребности при помощи социальных алгоритмов [3, с. 72—73]. Социальные алгоритмы представляют собой совокупность предписаний (последовательность точно определенных действий), направленных на достижение результата (решения поставленной социальной задачи) [5, с. 85]. Добавим, что социальные алгоритмы могут иметь различные полярности.

Институциональная методология разворачивает логику становления и содержания политических и социальных институтов на институциональном, организационном и индивидуальном уровнях (институциональная среда — институциональная структура — институциональная практика). Таким образом,

институциональный подход в исследовании государственной политики и политико-административного управления позволяет в комплексе:

- проследить закономерности генезиса институциональной среды, формальных правил и неформальных норм, открытых и скрытых установок, которые в целом приводят в порядок и делают предсказуемыми социальные взаимодействия;

- определить основы институционального согласия, то есть взаимосвязь политически конституированных организационных форм (государство, политические партии, общественные объединения и т. п.) и социальной среды, а также договоренностей об обязательном содержании дополнительных «внутренних» ограничений, которые дополняют действующие «правила игры»;

- рассмотреть особенности институциональных практик, то есть реализацию институциональных компромиссов через поведение акторов в рамках различных организаций [6, с. 152—153].

#### *Выводы и перспективы дальнейших исследований*

- анализ государственно-политических институтов содержит значительный эвристический потенциал для понимания вариативности развития различных социальных систем как в исторической ретроспективе, так и в конкретный период общественно-исторического развития;

- институты обеспечивают упорядоченность и предсказуемость социальных отношений и делают эгоистических индивидов сознательными акторами, способными на основании существующих норм принять решение, то есть определить целесообразность собственных действий и соразмерную меру ответственности за их осуществление;

- институциональная методология позволяет комплексно рассмотреть становление и содержание политических и социальных институтов на институциональном, организационном и индивидуальном уровнях, что отражено в алгоритме «институциональная среда → институциональная структура → институциональная практика»;

• институциональная методология требует своего дополнения подходом, который поможет раскрыть неповторимое и особенное в существовании социальных институтов. Считаем, что таким подходом должен быть социокультурный анализ.

### **Список литературы:**

1. Алексеева Т.А. Современные политические теории: Курс лекций. / Т.А. Алексеева. — М.: Московский государственный институт международных отношений; РОССП ЭН, 2007. — 464 с.
2. Давыдов А. Системный подход в социологии: новые направления, теории и методы анализа социальных систем / А. Давыдов. — М.: КомКнига, 2005. — 328 с.
3. Давыдов А. Системная социология / А. Давыдов. — М.: Издательство ЛКИ, 2008. — 192 с.
4. Иншаков О.В. Экономические институты и институции: к вопросу о типологии и классификации / О.В. Иншаков // Социс. — 2003. — № 9. — С. 42—51.
5. Классики государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М.: Изд-во МГУ, 2003. — 800 с.
6. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. — 180 с.
7. Патрушев С.В. Институционализм в политической науке: этапы, течения, идеи, проблемы / С.В. Патрушев // Политическая наука. — 2001. — № 2. — С. 146—186.
8. Пономарёва Е.Г. Политические институты и отношения в современной России: Учебник для вузов / Е.Г. Пономарёва. — М.: Московский государственный институт международных отношений — РОССПЭН, 2007. — 264 с.

9. Ротстайн Б. Политические институты: общие проблемы / Б. Ротстайн // Политическая наука: новые направления / под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингеманна. — М.: Вече, 1999. — С. 149—180.
10. Серл Дж. Что такое институты? / Дж. Серл // Вопросы экономики. — 2007. — № 8. — С. 5—27.
11. March J.G., Olsen J.P. The new institutionalism: organisational factors in political life // American Political Science Review. — 1984. — Vol. 78, № 3. — P. 734—749 / [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <http://homepages.wmich.edu/~plambert/comp/march-olson.pdf> (дата обращения: 2.04.2015).