

Административная политика и административные реформы*

DOI 10.22394/1726-1139-2017-12-226-237

Wollmann H., Cullmann S.

Administrative Policy and Administrative Reforms

2. Подходы к объяснению административных реформ на основе неoinституционализма

В анализе и объяснении административных реформ, трансформаций, а также сохранения стабильного состояния систем, как в отдельных национальных государствах, так и в международных сравнительных исследованиях, получил все большее распространение и привлекает все большее внимание подход в рамках неoinституциональной теории. Примеры использования этого подхода достаточно многочисленны: в исследованиях административных трансформаций [27; 53; 10, 11; 23], в анализе административных реформ, в первую очередь, с использованием Нового публичного менеджмента [55; 49; 40; 42], в работах, рассматривающих в сравнительной перспективе и отдельно проблемы местного самоуправления в различных странах [56; 45; 25, 26; 16; 1, с. 5], в исследованиях систем государственной службы¹ [41; 36], а также в сравнительных европейских исследованиях [12; 21; 20]. Различные подходы в рамках неoinституционализма позволяют анализировать административные системы и процесс их реформирования, с одной стороны, с точки зрения факторов, приводящих к их возникновению, а с другой, для оценки основных механизмов их воздействия, одновременно считая институты в рамках анализа главной объясняющей ход процесса переменной. Общим для всех неoinституциональных подходов является убеждение, что в отношении действий акторов институты несут в себе «структурную составляющую» (structural suggestion) [7, с. 44], с помощью которой в политическом процессе разворачивается воздействие, одновременно делающее возможными изменения и ограничивающее эти возможности, не детерминирующее, однако, однозначно действия политических и административных акторов. Таким образом, новый институционализм в политологии и административной науке не является просто преемником классических институциональных подходов [50; 29; 46], которые, начиная с античной философии государства составляли ядро политических теорий и ограничивались исследованием наиболее важных конституционных структур (формальная функция упорядочения институтов). Неoinституциональная перспектива не ведет к полному отказу от бихевиориалистских и политико-социологических концепций сравнительных политических исследований. «Более того, основное направление всех вариантов нового институционализма можно, скорее, усмотреть в стремлении привнести в теоретические основы современных социальных наук институциональную перспективу — при этом, соотношение того и другого может быть совершенно различным» [19, с. 191].

* Продолжение. Начало см.: Управленческое консультирование. 2017. № 11. С. 160–169. Пер. с нем. Р.М. Вульфович.

¹ В немецкой литературе для обозначения этого института, кроме немецкого термина «öffentlich» — публичная, часто используется английский термин «civil», что в переводе означает «гражданская» (прим. переводчика).

Бесспорным является в настоящее время утверждение, что в политических науках нет нового институционализма как единого направления [19, с. 196; 9, с. 7]. «Новый институционализм представляет собой не одно явление, а много разных» [13, с. 2]. С точки зрения исторического развития теории, это обосновывается тем, что институты как важный фактор, определяющий социальное действие, с конца 1970-х годов были «вновь» открыты целым рядом социальных наук независимо друг от друга — экономической теорией, социологией, политологией, административной наукой, публичным правом. В то же время, представители отдельных неoinституциональных вариантов — не нарушая аналогичные для всех них основные теоретические позиции — учитывали позиции друг друга крайне недостаточно, а коммуникация между „лагерями“ практически не осуществлялась [сравн. 9, с. 7]. Нами в дальнейшем будут различаться три варианта неoinституционального подхода [15; 19]¹:

- вариант теории рационального выбора или неoinституционализм, центральной проблемой которого являются акторы;
- вариант социологического неoinституционализма;
- вариант исторического институционализма.

Каждый из этих трех подходов в рамках неoinституционализма включает различные предположения и модели для объяснения институциональных изменений, способов функционирования институтов, а также действий акторов в институциональном контексте. Проще говоря, институционализм в варианте теории рационального выбора приписывает институтам функцию внешнего (эگزогенного) регулирования деятельности, осуществляемой акторами, действующими рационально (в рамках ограниченной рациональности) с целью максимизации выгоды. Социологический институционализм, наоборот, включает в свое понимание институтов культурные нормы, управляющие действиями, ориентировки и когнитивно-ментальные образцы. Он исследует проблему часто болезненно воспринимаемой взаимосвязи между институциональной регулирующей системой и социокультурными корнями институциональной структуры «в головах» и в действиях авторов. Одновременно, как и раньше, экономически ориентированный институциональный подход подчеркивает в наибольшей степени свободу действий акторов, максимизирующих выгоды от производимых действий в собственных интересах. Однако подход, акцентирующий социологическую составляющую, считает структуры, определяющие действия акторов, и социальные нормы поведения, скорее ограничениями их свободы.

Таким образом, новый институционализм, по-прежнему, хотя и с определенными отступлениями и различиями между отдельными направлениями, сохраняет дуализм между экономической наукой (*homo oeconomicus*) и социологией (*homo sociologicus*), на которую намекал Дюзенберри (*Duesenberry*) в своем высказывании, постоянно цитируемом в качестве анекдота [критически: 9, с. 8]². При этом исторический институционализм концентрируется в особенности на долгосрочных клю-

¹ Петерс [37], в отличие от этого, различает шесть вариантов неoinституционального подхода: нормативный институционализм; институционализм, основанный на теории рационального выбора; исторический институционализм, эмпирический институционализм, международный институционализм, социетальный институционализм и социологический институционализм. Гетц [12], в рамках исследований логики европеизации систем публичного управления, ограничивает свой анализ двумя вариантами: «рациональным» и историко-социологическим подходом. В конечном счете выбор вариантов неoinституционального подхода и их количество являются вопросом индивидуального исследовательского интереса.

² «I used to tell my students that the difference between economics and sociology is very simple. Economics is all about how people make choices. Sociology is all about why they don't have any choices to make» (Дюзенберри цит. по Эделингу) [9, с. 8]. Я обычно говорил моим студентам, что разница между экономической наукой и социологией очень проста. Вся экономическая наука посвящена тому, как люди делают выбор. А социология показывает, почему у них нет никакого выбора.

чевых моментах, определяющих характер институтов, а также на устойчивых практиках и управляющих действиями когнитивно-ментальных стереотипах, которые в силу длительности своего действия определяют ход развития в зависимости от тенденций предшествующих периодов.

2.1. Институционализм на основе теории рационального выбора. Ограничение рационального выбора способа действий

В институционализме, сформированном на основе теории рационального выбора, в котором ядром являются действия акторов [основные идеи см.: 32; 48; а также 35; 4], институты включаются в теоретическое моделирование как ограничитель рационального выбора конкретного действия [7; 37, с. 43]. Исходной точкой размышлений является при этом то, что индивиды, рассчитывающие на достижение рационально определенных целей, были бы не способны к кооперации без наличия установленных институциональных рамок. Таким образом, институты дают возможность выхода из неразрешенной дилеммы кооперации в ситуациях коллективного действия, структурируя стратегию групп и индивидов и обеспечивая перспективы безопасного для обеих сторон развития. При такой трактовке они определяются как внешние социальные параметры рационального выбора действий, которые «принимают в расчет акторов, действующих для собственной пользы, когда они, преследуя собственные интересы, принимают субъективно рациональные решения» [9, с. 9]. При этом исходят из того, что действия акторов, в соответствии с устойчивым набором предпочтений (порядок предпочтений) и на основе рационального (ограниченного) расчета соотношения затрат/результата, направлены на максимизацию выгоды.

Институционализм, основанный на теории рационального выбора, дает наиболее значимые результаты в сравнительных исследованиях административных систем и процесса их реформирования. С одной стороны, он дает возможность определить степень свободы выбора действующих политических и административных акторов в ходе инициирования (или аналогично недопущения) проведения программ реформирования, а также в процессе реализации мероприятий (аналогично при возникновении сопротивления и блокирования реформ) как самостоятельную переменную. Так, (не)состоявшаяся административная реформа, стремление сохранять устаревшие институциональные образцы или их изменить, могут быть объяснены с точки зрения рационально (ограниченно) действующих акторов. Именно при сравнительном анализе и в дискурсе на эту тему очень важно сформулировать концепцию степени свободы выбора и стратегического расчета максимизирующих выгоду акторов как комплекса факторов особого рода и в ходе анализа отделить его от институционального контекста действий. Это позволяет сделать именно институционализм, ориентированный на действия акторов, исходящий из полезного для эмпирических исследований аналитического отделения структур / институтов от действий / свободы действий акторов и отказывающийся от того, чтобы приравнять фактически «институт» к «культуре» и «действию» [критически: 32, с. 46]¹.

¹Так, используемое социологическим институционализмом (см. далее) широкое понятие «институтов» создает существенные проблемы для их эмпирических исследований, так как оно не допускает необходимого различение институтов и культуры, значимое для операционализации и анализа переменных [19, с. 196]. Вследствие этого Майнтц и Шарп [32] отказались от попыток «культурологического расширения» понятия институтов, так как выдвигали основной теоретический тезис, в соответствии с которым «институциональный контекст допускает возможность действия и сужает коридор возможностей, но не детерминирует его» [32, с. 45]. Они часто объясняли действия актеров как детерминированные определенными знаками, так как всеобъемлющее понятие институтов, с точки зрения акторов, в любом случае дает ряд идиосинкретических импульсов, вряд ли доступных для теоретического анализа социальных наук [32, с. 46].

Так как действия политических и административных акторов, исходя из этого, не вытекают исключительно или преимущественно из институционального контекста, в котором они принимают решения, или общекультурных условий, в которых они укоренены, а зависят в существенной степени от их собственных намерений и стратегических расчетов. Последние должны учитываться при объяснении причин административных реформ. С точки зрения институционализма, ориентированного на деятельность акторов, способ действий институтов, их реальная деятельность, мощь и активность зависят от реализации стратегии акторов и особенностей взаимоотношений между акторами. Соответственно, процесс реформирования, в зависимости от этих взаимоотношений, интересов, политической воли и навыков (*will and skill*) [Shonfield 1965: 63], в различном контексте действий должен вести к очень сильно различающимся институциональным результатам и эффектам предпринимаемых воздействий. Так, акторы могут сопротивляться проведению определенных мероприятий реформы, в той степени, в какой эти мероприятия, при определенном соотношении интересов, противоречат их политико-институциональным целям и предпочтениям [2], а также в той степени, в какой акторы способны к проведению реформы в имеющемся политико-институциональном контексте или формируют необходимые для поддержки реформ коалиции (*advocacy coalitions*) [47]. Различные результаты и воздействия политико-институциональных мероприятий объясняются, на фоне этих рассуждений, прежде всего различными взаимоотношениями между акторами, формами их взаимодействия, а также восприятием, предпочтениями и возможностями акторов, которые, в свою очередь, ограничены институциональным контекстом. Некоторые представители институционализма, основанного на теории рационального выбора [44], даже переносят проверенные принципы неоклассической микроэкономики, используемые при анализе рыночного поведения, на исследование институциональных изменений. В данном случае, происхождение и развитие институтов концептуализируется как процесс экономической оптимизации, а рациональность, измеряемая экономической эффективностью, становится решающим критерием оценки деятельности политико-административных институтов. Далее будет рассматриваться предположение о конвергенции различных подходов путем стремления к достижению экономического оптимума с использованием аналогичной функции полезности и экономических условий (2.4).

2.2. Исторический институционализм

Модель исторического институционализма [52; 22; 17; 37; 38] исходит из того, что предпочтения и избирательность акторов заранее структурируются долгосрочно проложенными институциональными каналами [37, с. 63]. Если применить это к административным системам и реформам, это будет означать, что политико-административные решения всегда должны рассматриваться с учетом долгосрочного институционального развития политико-административных систем, которое создает зависимость от ранее пройденного пути и ограничивает количество альтернативных решений, которые рассматриваются акторами [19, с. 19]. Предположение о развитии, «определяемом предшествующими периодами», обращает внимание на зависимость от основных исторически сформированных базовых параметров, ограничивающих горизонт возможностей административной реформы и являющихся причиной того, что институты и, вместе с ними, модели национальных административных систем выступают как «относительно устойчивые черты исторического ландшафта и один из решающих факторов,двигающих историческое развитие по определенным направлениям» («relatively persistent features of the historical landscape and one of the central factors pushing historical development along a set of paths») [15, с. 941; сравн. также 1, с. 10]. В таком понимании, административная система может определяться как конфигурация коллективных акторов, обладающих собственными ресурсами для осуществления деятельности, целями и интересами, закрепленная в процессе ин-

ституционализации и осуществляющая интеракции также в значительной степени в институционализированном режиме [27, с. 118]. Политические и административные акторы двигаются по пути развития, «возможности которого в значительной степени определяются структурами, сформированными в прошлом, оставшимися от предшествующих способов трактовки ситуаций и устоявшимися стратегическими подходами» [27, с. 119]. Актуальные политико-административные реформы, соответственно, определяются политической легитимацией (*policy legacies*) действующей административной системы, в которой образцы поведения, а также характерные способы трактовки проблем и стратегии их решения, актуализируются как устаревшие в новых проблемных условиях, например в условиях кризиса. Реакция на вновь возникающие политико-административные проблемы предварительно структурируется существующими институциональными правилами и отработанными образцами социальной интерпретации и ограничивается вариантами деятельности в рамках зависимости от развития в предшествующие периоды [27, с. 119]. По этой причине могут возникать не предполагавшиеся первоначально последствия и дисфункции в тех случаях, когда существующие институты и варианты интерпретации проблем оказываются неподходящими или неэффективными в условиях новых вызовов. Хотя исторический институционализм особенно четко объясняет ситуации, в которых речь идет о преемственности в развитии институтов, их устойчивости и в любых вариантах инкрементальных изменений, он, однако, содержит также ряд концептуальных предположений по объяснению трансформаций, реформ и институциональных преобразований. Главной идеей является при этом уже упоминавшееся «определение ориентиров институционального развития» (*critical juncture*), необходимых на тех этапах институционального пути (в целом представляемого как континуум), на которых приходится справляться с достаточно сильными, прежде всего внешними импульсами, например, социальными или экономическими кризисами. Они могут привести к переходу со старого пути на новый¹. В связи с заметной высокой устойчивостью национальных административных систем и существующих в них традиций, в том числе и к внешнему давлению (европеизация, дискурс по вопросам использования НПМ, глобализация, экономический кризис), исторический институционализм именно сейчас пробивает себе дорогу как концепция, объясняющая фундаментальные процессы. В зависимости от сформированного в ходе исторического развития институционального контекста и административной культуры, каждая из европейских стран по-разному восприняла дискурс о реформах, способствующих конвергенции систем (например, о НПМ). Но и в рамках непосредственных воздействий предлагаются историко-институциональные образцы, объясняющие ход событий. Так, идентичные или аналогичные политико-административные вмешательства (например, децентрализация или НПМ) демонстрируют, в связи с существующей национальной зависимостью от исторического развития, абсолютно разные воздействия в контексте отдельных стран, так как в каждом случае они сталкиваются с разными уже существующими институциональными правилами и устойчивыми способами действия. Последние могут, в свою очередь, стимулировать или блокировать предусмотренные реформы и вытекающие из них изменения функциональности системы. Кроме того, недостатки в использовании формально применяемых инструментов реформы (например, типичных для менеджмента форм управления), а также дефициты эффективности в административной системе после институциональных переломов, при определенных обстоятельствах, могут объясняться сохранением «старых» стандартов

¹ В целом институциональные изменения представляют для исторического институционализма фундаментальную проблему: например, в вопросе о том, при каких условиях взаимодействия происходят *critical juncture* и переход со старого институционального пути на новый [37, с. 68; 22; 15, с. 941].

операционных процедур (*standard operating procedures*), которые укоренены в исторически закреплённых образцах поведения, мышления и деятельности и как историческое наследие (*legacies*) противодействуют институциональным процессам реформирования и происходящим в системе изменениям¹.

2.3. Социологический институционализм

Социологический институционализм [6, с. 9; 28; 19, с. 190; 9, с. 12], в первую очередь, противоположен методологии индивидуалистических теорий выбора действия, которые в равной степени могут быть обнаружены в экономике и в социологии. В рамках социологического подхода институты рассматриваются не как внешние ограничители в процессе выбора, а как «культурные феномены», которые определяют типичные образцы поведения и содержат наиболее важные идеи, связанные со смыслами и структурирующие поведение [19, с. 190; 28]. Порожденным экономическим мышлением представлениям о том, что институциональные структуры «только формируют дополнительные условия для канализации действий индивидов, максимизирующих выгоду в духе последовательности событий *«logic of consequentiality»* [19, с. 194], противопоставляется предположению о том, что институты определяют также стандартный каталог допустимого поведения в правомерности (*logic of appropriateness*). Марч и Олсен² видят правомерность действий институтов, с первую очередь, как набор правил, которые являются основанием *упорядоченного пространства*, относительно автономного по отношению к общественным и экономическим условиям. Актеры находят в нем свод правил поведения (*измерение институционального порядка* [11, с. 36]). С другой стороны, институты также имеют определяющее значение *ориентировочное измерение*, включающее основные идеи о целях совместной жизни в обществе [28, с. 395]. В более краткой формулировке можно говорить о «структурном» и «культурном» измерении [10] или о «системном» уровне и уровне «актеров» политических институтов [14]. В данном варианте концептуально отражается «расширенное понимание институтов» в рамках социологического институционализма³. В соответствии с этим пониманием, как отдельные измерения институционального порядка рассматриваются формальные и неформальные структуры (*standard operating procedures*) институционализированных действий, а также коллективные смысловые миры и фундаментальные идеи, которые «служат оправданию существования политических институтов, делают возможной их легитимацию и тем самым представляют собой главную основу их стабильности» [11, с. 35]. Соответственно, функционирование и эффективность институтов в решающей степени зависят от того, «жизненны» ли и в какой степени востребованы формально структурированные регулирующие системы, и насколько они интернализированы когнитивно.

Несмотря на имеющуюся критику и уже упоминавшиеся операционные недостатки социологического способа эмпирического рассмотрения административных систем, из него можно извлечь определенную аналитическую пользу для сравнительного исследования административных систем и реформ. Во-первых, «расширенное» понятие «института» в социологическом институционализме позволяет преодолевать двойственность многих моделей, так как они описывают влияние формальных административных институтов, с одной стороны, и факти-

¹ В данном случае наблюдаются многочисленные пересечения с социологическим институционализмом, в результате чего оба подхода часто рассматриваются совместно [14].

² Работы Марча и Олсена часто цитируются как «манифест» неоинституционализма [30, 31].

³ Для расширенного понимания «институтов» характерна такая двойственность понимания «институтов» (объективных) структурных и (субъективных) культурных феноменов [14], которая отличается от понимания классического институционализма.

чески существующую административную культуру/реальные действия, с другой, причем в каждом отдельном случае независимо друг от друга и в отдельном исследовательском контексте. В результате преодоления такого двойственного подхода больше внимания привлекает социальная реальность, в которой оба измерения пересекаются, а структура и культура тесно взаимодействуют. Если это спроецировать на процесс административной реформы, возникает вопрос, в какой степени организационные и структурные изменения в административной системе сопровождаются когнитивными и социокультурными процессами приспособления, а также адаптации квалификационных навыков (*skills*) акторов. Тем самым взаимосвязь различных воздействий административных реформ может быть выведена из того напряжения, которое возникает в процессе реформы между отдельно существующими структурным и культурным измерениями институциональной реальности [10, 11]. Центральным становится в данном случае вопрос о последствиях (потенциального) конфликта целей между формальными, обеспечивающими порядок, и когнитивно-культурными ориентирующими функциями административных институтов. Так возможно, что формально-институциональные изменения в рамках административных реформ (например, децентрализация задач государства) не сочетаются с имеющимися когнитивно-культурными особенностями, ориентацией действий и квалификационными навыками акторов непосредственно в месте проведения реформы¹. Несмотря на формальное изменение структуры, акторы могут продолжать действовать привычными рутинными способами и, в соответствии с привычными образцами поведения, обходя новые правила и разрушая политику реформирования [2, с. 27]. Готовность или способность акторов приспособляться к новым требованиям в рамках их ролей могут быть также настолько ничтожными, что новые институциональные правила, в конечном итоге, не действуют или даже ведут к дисфункциям. Следствием этого могут быть нарушения в функционировании и снижение эффективности политико-административных институтов. Если исходить из такой взаимосвязи между функционированием и когнитивно-культурным значением институтов (в значении «расширенного понимания институтов»), следует включать в объяснение эффектов реформы ориентацию деятельности, привычное рутинное поведение и квалификационные навыки акторов.

Простой перенос формальных структур и правил скрывает в себе — в случае, если хотя бы в долгосрочной перспективе — не сопровождается когнитивно-культурными процессами адаптации, риски культурного «отторжения» [34, с. 46], которые могут вести к нарушению функций и низкой эффективности. Подобные варианты можно найти в реформе в рамках модели НПМ, например при неосмысленном использовании частнопредпринимательских методов управления в публичном администрировании (особенно, в странах континентальной Европы), а также в ходе процессов политико-административной трансформации. Применение широкого (социологически-культурологического) понятия института позволяет исследовать вопрос о том, в какой степени поддающаяся эмпирическому наблюдению административная деятельность определяется «гармоничным» сочетанием придающей ей легитимность, управляющей деятельностью ориентации («культурное измерение») и формально-институциональной данностью («структурное измерение»), или оба эти измерения существуют в отрыве друг от друга (*mismatch*). Кроме того, в ходе административных реформ и трансформаций всегда может возникнуть вопрос:

¹ В исследованиях административных систем эта гипотеза особенно интенсивно исследовалась в связи с процессом трансформации в Восточной Германии [10; 53; 23]. Так, высказывалось опасение, что «западно-германские корабли (...) в Восточной Германии могут пойти ко дну [33], что не нашло подтверждения в отношении административной системы [23].

действительно ли формальные правила и новые инструменты включаются в стандарты оперативных процедур (*standard operating procedures*), т. е. в рутинную административную деятельность или они лишь существуют «на бумаге».

Определение вклада каждого из трех вариантов нового институционализма в объяснение хода и результатов административных реформ можно обобщить следующим образом (табл. 2).

Таблица 2

**Неоинституциональные подходы к объяснению административных реформ
(выполнена автором)**

Теоретический подход	Основные предположения/ Мыслительные фигуры	Объяснение характера административной реформы
Ориентированный на акторов/институционализм, основанный на теории рационального выбора	Институты ограничивают/делают возможными действия по стратегическому выбору ограниченно-рациональных акторов; узкое понятие «института»; фокус на услугах институтов, обеспечивающих порядок; логика максимизации выгоды и правильной последовательности действий (<i>consequentiality</i>)	Результат реформы определяется стратегическими действиями/расчетом соотношения затрат — результата политическими и административными акторами; типом/структурой/положением во власти коалиции акторов (<i>advocacy coalitions</i>)
Институционально-экономический вариант	Эффективность/экономический оптимум как критерий формирования институтов	Институциональная реформа как процесс экономической оптимизации, конвергенция национальных административных систем
Исторический институционализм	Институциональное развитие в рамках зависимости от предшествующего исторического пути; изменения порождают высокие затраты и возможны только в экстремальных условиях (шок); широкое понятие «института»	Коридор действий для реформ сужается существующими институтами; упорное сохранение исторически закрепившихся институтов; всеобъемлющие реформы как исключение
Социологический институционализм	Институты как культурные феномены; когнитивно-культурные корни; логика «допустимого поведения» (<i>appropriateness</i>); фокус на ориентирующих функциях институтов; широкое понятие «института»	Административные изменения под нормативным (адаптирующим) давлением; подражание / изоморфизм; риски культурного отторжения новых формальных институтов; возможный разрыв между культурой и структурой (<i>mismatch</i>) после административной реформы

Примечание: Данный термин относительно недавно начал применяться в исследованиях германских ученых — представителей различных гуманитарных дисциплин для обозначения особых конфигураций образов и представлений об определенных процессах и явлениях, носит дискуссионный характер. В целом расширяет такие термины, как «понятие», «значение» и т. п., включая в них дополнительно их восприятие и отражение в общественном сознании (прим. переводчика).

2.4. Конвергенция, дивергенция и устойчивость административных систем

Чтобы найти обоснование конвергенции, дивергенции и устойчивости [54, с. 22; 49, с. 415; 24, 26; 5] национальных административных систем, необходимо вернуться к описанным выше теоретическим подходам нового институционализма. Они дают различные ответы и описывают модели, объясняющие то, как возникают и изменяются институты (*what shapes institutions*), а также выявляют взаимосвязь между институтами и действиями акторов. Частично различные варианты теории нового институционализма могут быть привлечены к обоснованию, как конвергенции, так и дивергенции/устойчивости, хотя с различными акцентами в процессе анализа в каждом отдельном случае.

Тезис *конвергенции* подкрепляется предположением о том, что воздействие глобализации (особенно, глобального конкурентного рынка) и интернационализации (в рамках Европейского Союза: среди прочего унификация правового регулирования) достигнет такого уровня внешнего детерминизма, что отличавшиеся друг от друга до этого национальные структуры и обуславливавшие их исторические факторы, противодействуя ему, будут терять все большую часть своего влияния и уступят место приспособлению к единым институциональным, когнитивным и нормативным параметрам. Тезис конвергенции подпитывается теорией рационального выбора и ее ответвлениями в новой политической экономии и экономической теории бюрократии, которые считают, что соответствующие политико-административные решения руководителей в административной системе определяются расчетами, которые ориентированы на максимизацию преимуществ и минимизацию недостатков [8] и выражаются в принятии конгруентных решений в ответ на аналогичные вызовы.

Кроме того, для объяснения институциональной конвергенции может быть использован ряд концепций социологического институционализма, связанный с теорией обучающейся политики (*policy learning*). Так, Димаджио и Пауэл [6] исходят из предположения о приспособлении в процессе обучения вплоть до копирования организационных моделей, т.е. изоморфизма. Последний может формироваться насильственно (*coercive isomorphism*), возникать как подражание (*mimetic isomorphism*) или складываться в результате нормативного давления. Для развития административных систем из этого хода мыслей следует сделать вывод: конвергенция административных моделей может происходить в результате действия механизмов изоморфизма.

Нормативный изоморфизм особо выделяет значение идей, дискурсов и концепций для объяснения происходящего [56, с. 18], что обозначается как дискурсивный изоморфизм. Он близок к социологическому институционализму и исходит из того, что дискурсы и идеи воздействуют на национальные и международные арены действий за счет того, что они как концептуальная и ментальная «рамка» (*frame*), [сравн. 43] привлекают внимание значимых акторов и групп взаимодействующих акторов, убеждают их и делают своими последователями, принимающими определенные решения и действующими руководствуясь ими. Ярким примером этого является доминирование максим публично менеджмента в 1980-е годы в международных дискуссиях проблем модернизации.

То обстоятельство, что влиятельные международные организации, такие как Всемирный банк и ОЭСР и их сторонники (*advocacy coalitions*; vgl. [43]), характер которых определяется экономистами, восприняли эти максимы как свои собственные и пропагандировали их, в значительной степени объясняет конвергенцию административной политики в европейских странах и за их пределами.

В отличие от тезиса конвергенции, тезис дивергенции представлен мнениями, которые теоретически близки историческому институционализму и предполагают, что — несмотря на сильное влияние глобализации — в политике, государственной

и административной, традиции отдельных стран или групп стран являются по-прежнему определяющими закрепленные институциональные, культурные и нормативные факторы, которые устанавливают коридоры, «зависящие от предшествующего пути» и ограничивающие ход дискуссий и практическую деятельность.

С точки зрения Поллита [39], для дифференцированного исследования конвергенции или дивергенции следует, однако, более конкретно рассматривать различные фазы процесса реформирования в каждой отдельной стране. С целью более точного определения конвергенции Поллит [39], опираясь на Брансона [3], предлагает дифференциацию на 4 уровня или фазы [сравн. 18, с. 132], которые оказываются полезными с точки зрения целей исследований, рассматриваемых нами:

- дискурсивная конвергенция (*Discursive convergence*): концепции, ведущие идеи, дискурсивные конъюнктуры;
- конвергенция в процессе принятия решений (*Decisional convergence*): решения о проведении реформы, принятие программ реформирования и планов мероприятий;
- конвергенция в практике управления (*Practice convergence*): реальное проведение мероприятий, применение новых инструментов и структур;
- конвергенция результатов (*Result convergence*): результаты и вытекающие из них реформирующие мероприятия.

Даже беглый взгляд на пример отдельных стран показывает, что дискурсивная конвергенция, которая была главным предметом рассмотрения многих сравнительных исследований (ОЭСР), ни при каких условиях, не ведет обязательно к аналогичным мероприятиям по реализации идей и, тем более, не создает конвергентные реформирующие эффекты.

Литература/References

1. Baldersheim H., Rose L.E. *Territorial Choice. Rescaling Governance in European States* // Baldersheim H., Rose L.E. (ed). *Territorial Choice*. Houndmills : Palgrave Macmillan, 2010.
2. Benz A. *Institutionentheorie und Institutionenpolitik* // Benz A., Siedentopf J.H., Sommermann K.-P. (Hrsg.) *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung*. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag. Berlin : Duncker & Humblot, 2004.
3. Brunsson N. *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decision and Actions in Organizations*. Chichester u. a. : Wiley, 1989.
4. Burns T., Baumgartner T., Deville P. *Man, Decisions, Society*. London, New York : Gordon and Breach Publishers, 1985.
5. Christensen T., Laegreid P. (ed). *New Public Management*. London u. a. : Routledge, 2010.
6. DiMaggio P.J., Powell W.W. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago : University of Chicago Press, 1991.
7. Dowding K. *Interpreting Formal Coalition Theory* // Dowding K., King D. S. (ed). *Preferences, Institutions, and Rational Choice*. Oxford : Clarendon Press, 1995.
8. Dunleavy P. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London : Routledge. 1991.
9. Edeling T. *Einführung. Der Neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie* // Edeling T., Jann W., Wagner D. (Hrsg.) *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie*. Opladen : Springer, 1999.
10. Eisen A. *Institutionenbildung im Transformationsprozess. Der Aufbau der Umweltverwaltung in Sachsen und Brandenburg*. Baden-Baden : Nomos, 1996.
11. Eisen A. *Institutionenbildung und institutioneller Wandel im Transformationsprozess. Theoretische Notwendigkeiten und methodologische Konsequenzen einer Verknüpfung struktureller und kultureller Aspekte des institutionellen Wandels* // Eisen A.A, Vollmann H. (Hrsg.). *Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik*. Opladen : Leske + Budrich, 1996.
12. Götz K.H. *Europäisierung der öffentlichen Verwaltung — oder europäische Verwaltung?* // Bogumil J., Jann W., Nullmeier F. (Hrsg.). *Politik und Verwaltung*. 2006. PVS-Sonderheft. N 37. P. 472–490.

13. Goodin R. E. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge. Cambridge University Press, 1996.
14. Göhler G. *Institutionenlehre und Institutionentheorie in der deutschen Politikwissenschaft nach 1945* // Göhler G. (Hrsg.). Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand, Probleme, Perspektiven. Opladen : Springer, 1987.
15. Hall P. A., Taylor R. C. R. *Political Science and the Three New Institutionalisms* // Political Studies. 1996. Vol. 44, N 5. P. 936–957.
16. Holtkamp L. *Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells* // der moderne staat — dms. 2008. 1 Jg. N. 2. P. 423–446.
17. Immergut E. *Health care policies. Ideas and institutions in Western Europe*. Cambridge : Cambridge University Press, 1992.
18. Kaiser A. *Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus. James March und Johan Olsen* // Brodocz A., Schaal G. S. (Hrsg.). Politische Theorien der Gegenwart. Opladen : Springer, 1999.
19. Kassim H., Peters B. G., Wright V. (ed). *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford : Oxford University Press, 2000.
20. Knill C. *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge : Cambridge University Press, 2001.
21. Krasner S. *Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamics* // Comparative Politics. 1984. Vol. 16. N 2. P. 223–246.
22. Kuhlmann S. *Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung*. Opladen : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003.
23. Kuhlmann S. *Trajectories and driving factors of local government reforms in Paris-city. A «deviant case» of institutional development?* // Local Government Studies. 2007. Vol. 33. N 1. P. 7–26.
24. Kuhlmann S. *Dezentralisierung in Frankreich. Ende der unteilbaren Republik?* // der moderne staat — dms. 2008. 1 Jg. N 1. P. 201–220.
25. Kuhlmann S. *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Habilitationsschrift an der Universität Potsdam*. Baden-Baden : Nomos, 2009.
26. Lehbruch G. *Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland* // Seibel W., Benz A., Mading H. (Hrsg.). Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung. Baden-Baden : Nomos, 1993.
27. Lepsius M. R. *Institutionenanalyse und Institutionenpolitik* // Nedelmann B. (Hrsg.). Politische Institutionen im Wandel. Opladen : Springer, 1995.
28. Loewenstein K. *Verfassungslehre*. Tübingen : Mohr (Paul Siebeck), J. C. B. 1969.
29. March J. G., Olsen J. P. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life* // American Political Science Review. 1984. Vol. 78. N 3. P. 734–749.
30. March J. G., Olsen J. P. *Rediscovering institutions: The organizational basic of politics*. New York : Free Press, 1989.
31. Mayntz R., Scharpf F. W. (Hrsg.). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a. M./New York : Campus Verlag, 1995.
32. Offe C. *Die deutsche Vereinigung als «natürliches Experiment»* // Giesen B., Leggewie C. (Hrsg.). Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch. Berlin : Rotbuch-Verlag, 1991.
33. Offe C. *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*. Frankfurt a. M./New York : Campus Verlag, 1994.
34. Ostrom E., Gardner R., Walker J. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor, MI : University of Michigan Press, 1994.
35. Peters B. G. *Theory and Methodology* // Bekke H. A. G. M., Perry J. L., Toonen T. A. J. (ed). Civil Service systems in comparative perspective. Bloomington : Indiana University Press, 1996.
36. Peters B. G. *Institutional Theory in Political Science. The «New Institutionalism»*. London/New York : Bloomsbury Publishing, 1999.
37. Pierson P. *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton/Oxford : Princeton University Press, 2004.
38. Pollitt C. *Clarifying Convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform* // Public Management Review. 2001. Vol. 4. N 1. P. 471–492.
39. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford : OUP Oxford, 2004.
40. Raadschelders J. C. N., Rutgers M. R. *The Evolution of Civil Service Systems* // Bekke H. A. G. M., Perry J. L., Toonen T. A. J. (ed). Civil Service Systems in Comparative Perspective. Bloomington : Indiana University Press, 1996.

41. Reichard C. *Strategisches Management in der Kernverwaltung* // Eichhorn P., Wiechers M. (Hrsg.). *Strategisches Management für Kommunalverwaltungen*. Baden-Baden : Nomos, 2001.
42. Rein M., Schön D. A. *Refraining Policy Discourse* // Fischer F., Forester J. (ed). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham : Duke University Press, 1993.
43. Richter R., Furubotn E. G. *Neue Institutionenökonomik*. Tübingen : Mohr (Paul Siebeck), J. C. P. 1996.
44. Röber M., Schröter E. *Europäische Metropolen im Vergleich. Institutionenentwicklung zwischen Konvergenz und Divergenz* // Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft. 2004. 43. Jg. N 2. P. 129–158.
45. Rokkan S. *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the comparative study of the processes of development*. New York : David McKay, 1970.
46. Sabatier P.A. *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik* // Heritier A. (Hrsg.). *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. 1993. PVS-Sonderheft. N 24. Opladen : Springer. P. 116–148.
47. Scharpf F.W. *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen : Springer, 2000.
48. Schröter E. *Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Europa. Internationale Trends und nationale Profile* // Schröter E. (Hrsg.). *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und Internationale Perspektiven*. Opladen : Springer, 2001.
49. Selznik P. *Leadership in Administration*. Oakland : University of California Press. Reprint edition, 1984.
50. Shonfield A. *Modern Capitalism*. London: Oxford University Press. 1965.
51. Steinmo S. (ed). *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge : Cambridge University Press, 1992.
52. Wollmann H. *Institutionenbildung in Ostdeutschland. Neubau, Umbau und «schöpferische Zerstörung»* // Kaase M. et al. *Politisches System*. Opladen : Springer, 1996.
53. Wollmann H. *Comparing institutional development in Britain and Germany. (Persistent) divergence or (progressing) convergence?* // Wollmann H., Schröter E. (ed). *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*. Aldershot u. a. : Ashgate, 2000.
54. Wollmann H. *Verwaltungspolitische Reformdiskurse und -verläufe im internationalen Vergleich* // König K. (Hrsg.). *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden : Nomos, 2002.
55. Wollmann H. *Reformen in Kommunalpolitik und verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich*. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
56. Zürn M. *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlagen und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opladen : Springer, 1992.