DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-5-4

Двойная спираль импорта институтов в российской реформе государственного управления

Е.А. Капогузов

Аннотация. В статье показаны волны российских реформ в сфере государственного управления в контексте мировых тенденций модернизации в данной сфере. Продемонстрирована существенная зависимость траектории реформ от основных инструментов нового государственного менеджмента (НГМ), базирующегося на неолиберальной идеологии. Выделены причины, объясняющие такую зависимость. Главной задачей стало выявление элементов НГМ, реализованных в России в рамках стратегии импорта успешных в определенной институциональной среде составляющих институциональной структуры. Методология исследования включает теорию НГМ, нового институционализма и эволюционный подход. В качестве базы послужили научные публикации, а также материалы исследований, проводимых под руководством автора в 2016–2018 гг. В результате исследования выявлена двойная спираль импорта институтов в российской системе государственного управления в РФ. Она предусматривает как заимствование успешных управленческих институтов и инструментов из частного сектора в сектор общественный в зарубежных странах, так и попытки их трансплантации в российскую практику государственного управления. Кроме того, по основным направлениям реформирования (внедрение системы МФЦ, электронного правительства, управления по результатам, становление элементов социального контроля и др.) приведены кейсы, характеризующие сложности внедрения менеджеристских институтов в практику российских реформ в сфере государственного управления.

Ключевые слова: новый государственный менеджмент; импорт институтов; менеджеризм; экономические реформы.

JEL Classification: G38, H83, P35

Финансирование: статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации по теме «Участие России в экспорте и импорте институтов».

Дата поступления статьи: 12 июля 2019 г.

Ссылка для цитирования: Капогузов Е.А. (2019). Двойная спираль импорта институтов в российской реформе государственного управления // Управленец. Т. 10. № 5. С. 33–40. DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-5-4.

«Главная проблема России – отсутствие эффективной системы государственного управления».
Герман Греф, форум «Лидеры России», Сочи, 2019 г.

ВВЕДЕНИЕ

В ходе реализации реформы в сфере государственного управления в России, активная фаза которой началась в 2004 г., повсеместно применялись инструменты нового государственного менеджмента, характерного для развитых стран преимущественно англосаксонского типа [Talbot, 2010; Bakvis, Jarvis, 2012; Баранов, 2012; Капогузов 2012]. При этом инструменты и технологии НГМ и концепции «социальной координации» (public governance) нашли свое применение не только в России, но и во всем мире, в том числе в странах с особой конфигурацией институциональной среды и спецификой применяемого управленческого инструментария [Nemes, 2008; Красильников, Сивинцева, Троицкая, 2014]. Как отмечалось в наших более ранних работах [Капогузов, 2012; Капогузов, 2013], в ходе реформ в зарубежных странах неоднократно возникали ситуации, когда инструменты, успешно использовавшиеся и прошедшие апробацию в управлении организациями частного и некоммерческого сектора, нашли свое место в управлении предприятиями сектора общественного. Такая конвергенция подходов к управлению частным и общественным секторами не всегда наблюдалась в истории теории управления. Сторонники «чистоты» государственного управления как раз указы-

вали его специфические черты, делающие невозможным применение универсальных методов одновременно и в частном, и в общественном секторе.

Цель статьи – демонстрация ситуации двойного импорта институтов в управлении организациями общественного сектора в ходе российской реформы НГМ-типа на национальном и региональном уровнях. Отсюда вытекают задачи публикации:

- 1) характеристика дискурса о конвергенции инструментария управления организациями частного и общественного секторов в зарубежной литературе;
- 2) выявление элементов НГМ, нашедших применение в ходе российской реформы государственного управления в последние десятилетия;
- 3) демонстрация противоречий, возникающих в практике внедрения управленческого инструментария, на примере регионального кейса. Статья базируется на методологии нового институционализма и эволюционном подходе, с помощью метода контент-анализа проанализированы научные публикации в области управленческого инструментария. Также использованы материалы исследований, проводимых под руководством автора в 2016–2018 гг. в г. Омске.

ДИСКУРС ОБ ИМПОРТЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ИНСТРУМЕНТАРИЯ: ИСТОРИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ОБЗОР

Еще до активной фазы начала реализации НГМ-реформ в странах ОЭСР в 1980-х гг. [Капогузов, 2012], теоретической основой которых выступал «менеджеризм» (рассматривающийся как перенос принципов управления частными организациями на организации общественного сектора), теоретики и практики менеджмента ставили задачу конвергенции управленческого инструментария в обоих секторах. П. Друкер [1968] отмечал: «Интеграция предпринимательского менеджмента в существующие общественные институты должна стать передовой политической задачей нашего поколения». С его точки зрения, универсальные приемы менеджмента применимы в каждой из данных сфер, а проблема общественного сектора заключается не в его особенностях, в лишь в слабой имплементации управленческих инструментов. М. Маррэй дополняет позицию П. Друкера следующими аргументами в пользу конвергенции управленческих практик и условий функционирования частного и общественного секторов: в обоих секторах существует целеполагание; необходимо выполнять классические управленческие функции (организация, планирование и измерение результатов, мотивация и контроль); требуется достижение результата. Далеко не всегда конечной целью частных организаций является исключительно максимизация прибыли, а общественных – достижение общественного интереса. Множественность контроля над государственными структурами вовсе не обязательно приводит к их большей прозрачности и подотчетности для стейкхолдеров. Кроме того, возрастание регулирования и обязательной отчетности частных корпораций усиливает тенденцию к бюрократизации деятельности управленцев из частного сектора [Murray, 1975].

Контраргументы против конвергенции частного и общественного секторов [Raine, Backoff, Levine, 1976] связаны в первую очередь с проблемами управления персоналом и оценкой деятельности организаций: не потребители и рынок оценивают работу менеджеров в государственных учреждениях, а политики и специализированные на контроле госструктуры. По мнению Х. Рэйни и соавторов, частный и общественный сектора принципиально отличаются организацией финансирования и бюджетирования, формами и механизмами контроля и принуждения. С их точки зрения, часть подходов в области менеджмента потенциально может быть перенесена из частного в общественный сектор без ограничений, другая – только при приспособлении к институциональным особенностям функционирования общественного сектора, а еще одна часть – в принципе не может [Raine, Backoff, Levine, 1976].

Можно отметить ряд модных течений (П. Карсон и соавторы [2000] по восьми критериям выделяют 16 направлений «менеджеристской моды»), в ходе которых происходило заимствование инструментов из частного сектора в сектор общественный:

- 1950-е гг. – управление по целям;
- 1960-е гг. – применение практик управления по результатам, в частности внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, оплаты труда, ориентированной на результат, программно-целевого управления;
- 1970-е гг. – техники в сфере менеджмента качества, в частности внедрение кружков качества (на основе успеха японских компаний и японского экономического чуда в целом), стандартов ISO, total quality management. В общественном секторе были внедрены такие системы, как EFQM, CAF и др. [Гусаков, Тавер, 2006];
- 1980-е гг. – анализ лучших практик и секретов успеха. На наш взгляд, это связано с влиянием вышедшей в 1982 г. книги Т. Питерса и Р. Уотермена-мл. «В поисках совершенства: уроки самых успешных компаний Америки», в которой были описаны истории успеха компаний частного сектора. Почти через 10 лет после выхода этой книги была сделана попытка описать схожие лучшие практики в общественном секторе США Р. Осборном и Т. Гэблером [1992] в работе «Открытие государства заново: как предпринимательский дух трансформирует общественный сектор». Эта книга не только дала серьезный импульс к внедрению лучших практик, особенно на муниципальном уровне, во многих странах, в том числе в ряде стран континентальной модели государственного управления, но и способствовала дальнейшей конвергенции менеджмента частного и общественного секторов и применению технологии бенчмаркинга в общественном секторе. Предполагалось как использование опыта лучших организаций общественного сектора, так и сравнение деятельности конкретных организаций с лучшими практиками в данной сфере деятельности. Восемь принципов Питерса и Уотермена-мл. трансформировались и расширились до 10 принципов Осборна и Гэблера – принципов «перестройки государственного управления».

В целом можно констатировать, что победное шествие НГМ в эпоху неоконсервативной революции завуалировало некоторую критику менеджеризма, которая была довольно острой в начале 1980-х гг., прежде всего со стороны «конституционалистов» и сторонников «Блэксбургского манифеста» [Капогузов, 2012]. Стоит, однако, отметить, что наиболее успешно реформы развивались именно в странах англосаксонского типа управления (Новая Зеландия, Австралия), тогда как в таких типичных неовеберовских государствах, как Германия и Франция, либо наблюдались частичные успехи, либо внедряемый инструментарий использовался с учетом социально-экономического и культурного контекста лишь фрагментарно [Pollitt, Bouckaert, 2011].

ИНСТРУМЕНТАРИЙ НГМ В РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ ПРИМЕРЫ НА МАКРОУРОВНЕ

Внедрение неолиберальных реформ в российском общественном секторе логично затронуло и сферу государственного управления. Как отмечалось, элементы НГМ были внедрены практически во всех странах ОЭСР, ре-

комендации по использованию лучших практик в сфере государственного управления вошли в программные документы международных организаций (Всемирный банк, МВФ), нередко являющихся донорами транзитивных стран. Значительную методическую и финансовую помощь по подготовке плана реформ осуществляли и эксперты ООН, ОЭСР и других международных организаций. По аналогии с Вашингтонским консенсусом внедрение принципов good governance («хорошего» или «надлежащего» государственного управления) в практику реформ не только считалось необходимым условием легитимации процесса реформ, но и позволяло политизированным бюрократам обеспечить себе имидж «реформаторов» и тем самым повысить внешний и внутренний статус. Этим, но не только, объясняются попытки внедрить в России в рамках стратегии импорта успешных в определенной институциональной среде элементов уже преобразованный в других странах инструментарий реформ. Раскроем данный тезис подробнее на примере отдельных инструментов.

Использование лучших зарубежных практик, внедрение технологии бенчмаркинга стали важной составляющей управленческого инструментария в нашей стране. Самым ярким примером, на наш взгляд, является московский опыт эпохи «раннего Собянина», когда исходя из набора показателей, характеризующих деятельность префекта округа Москвы, худшие из префектов становились кандидатами на увольнение.

Схожая с бенчмаркингом ситуация наблюдается с таким инструментом, как расчет издержек и результатов (CBA – cost-benefit analysis). Он начал активно применяться в практике общественного сектора как в рамках

программного-целевого управления, так и в целом при внедрении инструментария бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) [Тамбовцев, Рождественская, 2016]. При этом зачастую методические указания российского Минфина во многом являются «калькой из инструкций», разработанных международными «донорами».

Отдельная тема – оценка регулирующего и фактического воздействия (ОРВ и ОФВ). На наш взгляд, существенный импульс к развитию техники и практик оценки дал опыт Перу – страны с плохими институтами государственного управления и регулирования. Изложенный в книге Э. Де Сото [1995] «Иной путь. Неведомая революция в третьем мире» механизм оценки регулирующего воздействия позволил сформировать принципы оценки, а также обозначил важность общественного обсуждения законов, рассмотрения регуляций в категориях «издержки – выгоды» и др. В более ранней нашей работе [Капогузов, Альжаханова, Тлеубергенов, 2016] показано, что сама по себе оценка регулирующего воздействия на постсоветском пространстве, в частности в России и Казахстане, является типичным импортируемым институтом.

В целом то, что в процессе реализации реформы государственного управления в России активно используется заимствованный инструментарий, иллюстрируют данные таблицы. В левой части таблицы, составленной по материалам статьи Г. Грюнинга [2001], выделены инструменты, применявшиеся в ходе реформ в духе нового государственного менеджмента в странах ОЭСР. В правой части – авторская оценка того, в какой степени данные инструменты (или комплекс взаимосвязанных инструментов) были применены в России.

Ключевые инструменты нового государственного менеджмента и их имплементация в ходе реформы государственного управления в России

Key tools of the New Public Management and their implementation in the course of the public administration reform in Russia

Характеристики (элементы) НГМ	Имплементация инструмента НГМ в России
Сокращение бюджетных расходов (в том числе числа чиновников, расходов на госуправление и т. д.)	Не является прямой целью реформы, число чиновников скорее выросло, как и расходы на государственное управление в целом
Подотчетность результатов, аудит (оценка) результатов	Частичная реализация в Концепции административной реформы, внедрение системы оценки на разных уровнях и KPI (ключевых показателей эффективности)
Приватизация (функций и задач)	Деятельность комиссии Кудрина/Алешина по сокращению избыточных и дублирующих функций госорганов, элементы маркетинга и аутсорсинга государственных услуг в отдельных прибыльных для частного бизнеса сферах
Улучшение работы с потребителями (система одного окна и др.)	Повсеместное развитие и внедрение в рамках МФЦ (активная фаза с 2012 г.)
Децентрализация	Скорее, обратная тенденция к централизации (укрепление вертикали власти)
Стратегическое планирование и менеджмент	Первоначально внедрение в рамках среднесрочного планирования, активное развитие после принятия закона «О стратегическом планировании» в 2014 г.
Разделение производства и обеспечения производства общественных благ	Частичное применение в рамках аутсорсинговой деятельности, развитие системы государственно-частного партнерства и взаимодействия
Внедрение конкуренции (структур за ресурсы)	Частичное внедрение на федеральном уровне в формате докладов об основных направлениях и результатах деятельности (ДРОНД) ведомств
Измерение результативности	Внедрение системы показателей результативности в учреждениях, для регионов (указы Президента РФ № 825, № 607, № 548 и др.) и реализация целевых программ
Изменение стиля менеджмента	Ситуационно
Внешняя контрактация (тендеры)	Внедрение институциональных рамок на основе законов 94-ФЗ, 44-ФЗ, 223-ФЗ

Характеристики (элементы) НГМ	Имплементация инструмента НГМ в России
Рост гибкости управления	Ситуационно
Улучшение учета	Переход на международные стандарты учета и отчетности (IPSAS) пока не произошёл
Менеджмент персонала (в вопросах стимулирования)	Отдельные элементы в рамках реформы госслужбы с 2001 г., частичное внедрение оплаты по результатам (при внедрении KPI)
Потребительские ваучеры	Использовались (родовые сертификаты и др.)
Разделение политики и администрирования	Практически не нашло применения, за исключением введения института сити-менеджера в отдельных муниципальных образованиях
Улучшение финансового менеджмента	Фрагментарные случаи, нет массового внедрения контроллинга и др.
Рост использования информационных технологий	Активное использование в рамках программы «Электронная Россия», отдельное направление в рамках Концепции административной реформы
Борьба с коррупцией	В целом активные риторика и действия, но слабые результаты (падение индекса восприятия коррупции (CPI) за период реформ)
Разделение правительства на правоустанавливающие, контролирующие органы и структуры по производству услуг	Осуществлено в соответствии с указом Президента РФ № 314
Дебюрократизация и сокращение регуляций	Активная реализация в рамках второго и частично третьего этапов реформ
Рост подотчетности и бюджетного контроля	Рост отчетности исполнителей со слабым управленческим эффектом
Внедрение системы менеджмента качества (TQM, ISO, CAF, EFQM)	Частичное внедрение в отдельных сферах производства общественных благ (образование, здравоохранение) и пилотное внедрение в некоторых регионах и подсистемах общественного сектора

Источник: [Gruening, 2001; Капогузов, 2013].

Таким образом, как мы видим, преимущественно на федеральном уровне был реализован фактически базовый вариант менеджеристской реформы, во многом без учета специфики российской институциональной среды. Вопрос об эффективности всех инструментов не может быть рассмотрен в рамках статьи. В связи с этим проиллюстрируем имплементацию отдельных, относительно недавно внедренных инструментов на примерах из российской региональной практики.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИМПОРТА ИНСТИТУТОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Мы используем данные, полученные в ходе исследований, проводимых под руководством автора в г. Омске в 2016–2018 гг. С помощью методов институционального анализа рассмотрены следующие элементы инструментария, ранее применявшегося в практике реформ стран ОЭСР:

1) внедрение административных регламентов и стандартов государственных услуг в практику работы государственных органов;

2) предоставление государственных и муниципальных услуг через многофункциональные центры (МФЦ), работающие по принципу одного окна (one-stopshops);

3) внедрение (помимо традиционного «бюрократического» внутреннего контроля за качеством и эффективностью производства государственных услуг) элементов системы социального контроля, в частности, через создание портала «Ваш контроль»;

4) интегрирование современных информационных технологий в работу государственных органов, в том числе путем предоставления полностью или частично государственных услуг через ЕИС «Госуслуги» (gosuslugi.ru).

Эффективные результаты реформ, соответствующих идеологии НГМ, в большей степени характерны для стран с развитой институциональной средой при последовательном проведении политики реформ в режиме «ручного управления». В отличие от сферы образования и науки [Вольчик, Маслюкова, 2019] реформа в области государственного управления лишь частично опиралась на не-олиберальные принципы. Из отмечаемых Вольчиком и Маслюковой [2019, с. 149] «экономических оснований не-олиберального поворота» (широкое внедрение рыночных принципов, включая различные сферы общественного сектора (маркетизация), повышение эффективности использования бюджетных средств, дерегулирование) лишь первое может быть напрямую применено к сфере производства государственных услуг. В целом в процессе реформирования общественного сектора наблюдается внедрение метрик и показателей, характеризующих как достижение целей, так и в некоторых случаях некую общественную эффективность.

Применительно к производству государственных услуг таким универсальным интегрированным показателем является удовлетворенность потребителей. Вместе с тем в случае отсутствия независимости и объективности в системе оценивания это может привести к манипуляции показателями, а в случае их некорректной выборки возникает опасность «работы на показатель» [Капогузов, 2012; Капогузов, Лапина, Чупин, 2017].

Применительно к проблеме импорта институтов можно оценить, главным образом, реакцию адресатов формальных норм. Непосредственными адресатами принимаемых институциональных новаций являются государственные служащие (руководители среднего и высшего уровня, от-

вещающие за организацию предоставления государственных услуг; а также фронт-лайн сотрудники, непосредственно работающие с гражданами в системе МФЦ); конечные адресаты – потребители государственных услуг.

Рассмотрим три наиболее значимых изменения в составе формальных институтов, определяющих поведенческие паттерны акторов в институциональной среде в последние несколько лет.

Во-первых, внедрение Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором прописан механизм государственного и негосударственного контроля и оценки действий или бездействия государственных служащих применительно к процессу оказания государственных услуг, а также конкретизирована значимость регламентации и стандартизации в данной сфере. Данный нормативный акт фактически завершает институциональную структуру, выстраиваемую в рамках реализации Концепции проведения административной реформы в 2006–2008 гг. (постановление Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.). Как это было типично для многих реформ начала 2000-х гг., реализуемых в рамках «программы Грефа», автором и идеологом концепции был Центр стратегических разработок при участии Министерства экономического развития и торговли. Немалую финансовую и методическую помощь в подготовке этой концепции оказывали Секретариат доноров по реформе госслужбы при Всемирном Банке и Департамент международного развития Великобритании, что также свидетельствует об очередной попытке использовать успешный англосаксонский опыт в России.

Во-вторых, введение в действие Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», согласно которому ключевой задачей выступало обеспечение удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. на уровне не менее 90 %. Из данного указа вытекал план действий Правительства РФ, предполагающий, в частности, осуществление в 2013–2020 гг. мероприятий по предоставлению государственных и муниципальных услуг через МФЦ в рамках системы одного окна.

В-третьих, внедрение специализированного портала «Ваш контроль», целью которого как раз и было расширение возможности по вовлечению потребителей в социальный контроль качества государственных и муниципальных услуг, в том числе благодаря использованию современных информационных технологий.

В результате анализа данных опроса, проводимого среди потребителей государственных услуг МФЦ г. Омска [Капогузов, Лапина, Чупин, 2017], выявлено, что механизм социального контроля, являющийся важным инструментом успеха реформ в рамках негосударственного воздействия на качество государственных услуг в странах ОЭСР, в России, во всяком случае на уровне региона, до-

статочно слабо используется. Это проявляется в том, что готовность граждан отстаивать свои права, используя традиционные для стран с высоким уровнем развития гражданского общества и независимой судебной системой негосударственные механизмы воздействия (обращение в суд, в СМИ, политические протесты), находится на низком уровне. Так, из 391 опрошенного в декабре 2016 г. потребителя государственных услуг в МФЦ г. Омска лишь 127 потенциально готовы обращаться в суд, в прессу, в НКО либо задействовать возможности портала «Ваш контроль». В этом плане удобным с точки зрения минимизации транзакционных издержек выступает бюрократический механизм решения проблемы, в частности обращение к руководству МФЦ (91 человек) либо бездействие (88 человек) с надеждой на то, что ситуация разрешится сама. В целом результаты опроса потребителей, а также последующего опроса экспертов показывают слабую заинтересованность потребителей в результатах оценки качества государственных услуг и, как следствие, неверие в возможность институциональных изменений, способствующих улучшению их качества. Портал «Ваш контроль», который должен был частично решить данную проблему, слабо известен среди широких слоев потребителей. По результатам опроса 2016 г. лишь 27 респондентов из 391 (6,9 %) знали о существовании портала, тогда как при опросе через год он стал известен уже значительно большему числу потребителей. Существенное улучшение контролируемости процессов предоставления государственных услуг благодаря внедрению портала «Ваш контроль» отмечали также эксперты (руководители МФЦ и Министерства труда и социального развития Омской области) и информанты (сотрудники МФЦ).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, на наш взгляд, в российской системе государственного управления наблюдается наличие двойной спирали импорта институтов. Первым ее элементом выступает заимствование успешных управленческих институтов и инструментов из сектора частного в сектор общественный в зарубежных странах, во многом под влиянием успешных примеров работы частных компаний и процессов конвергенции в условиях функционирования организаций в обоих секторах экономики. Вторым элементом спирали является трансплантирование данных институтов и инструментов в российскую практику государственного управления. Вместе с тем значительная часть исследований [Nemes, 2008; Pollitt, Bouckaert, 2011; Самошилова, 2015; Вольчик, Корытцев, Маслюкова, 2018] показывает важность учета контекста и институциональных ограничений при импорте институтов в рамках реализации стратегии эффективных институциональных изменений и противодействия возникающим институциональным ловушкам, дисфункциям и экзотации институтов. Как демонстрируют приведенные в статье примеры внедрения инструментов государственного управления на национальном и региональном уровнях, подавляющая

их часть служит попыткой использовать успешный в определенной институциональной среде инструментарий в российской практике. Между тем подобные инструменты работают в комплексе с такими условиями, как развитая система социального контроля, наличие полноценной обратной связи, вовлеченность потребителей в процесс совершенствования производства государственных услуг.

В связи с этим важно следовать принципам институционального проектирования в фазе подготовки и в ходе промежуточной оценки реформ, а также принять во внимание параметры институциональной среды при имплементации и «тонкой настройке» инструментария реформ в процессе встраивания зарубежных инструментов и институтов в российскую практику. ■

Источники

- Баранов И.Н. (2012). Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // Российский журнал менеджмента. Т. 10. № 1. С. 51–64.
- Вольчик В.В., Корытцев М.А., Маслюкова Е.В. (2018). Институциональные ловушки и новый менеджизм в сфере образования и науки // Управленец. Т. 9. № 6. С. 17–29.
- Вольчик В.В., Маслюкова Е.В. (2019). Реформы, неявное знание и институциональные ловушки в сфере образования и науки // Terra Economicus. № 17(2). С. 146–162.
- Гусаков Ю.А., Тавер Е.И. (2006). Оценка менеджмента по модели совершенства EFQM // Деньги и кредит. № 6. С. 41–48.
- Де Сото Э. (1995). Иной путь: неведомая революция в третьем мире. М.: Catallaxy.
- Капогузов Е.А. (2012). Институциональная структура производства государственных услуг: от веберовской бюрократии – к современным реформам государственного управления: монография. Омск: Изд-во ОмГУ.
- Капогузов Е.А. (2013). Расширенная экономическая теория бюрократии как теоретический фундамент реформирования государственного управления // Ars Administrandi (Искусство управления). № 2. С. 5–18.
- Капогузов Е.А., Альжаханова К.Ж., Тлеубергенов Ш.А. (2016). Оценка регулирующего воздействия как импортируемый институт: опыт реформ в странах ЕАЭС // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. № 3. С. 11–22.
- Капогузов Е.А., Лапина Т.А., Чупин Р.И. (2017). Качество государственных услуг в контексте институционализации социального контроля // Journal of Institutional Studies. Т. 9. № 2. С. 154–171.
- Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. (2014). Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // Ars Administrandi (Искусство управления). № 2. С. 45–62.
- Самошилова Г.М. (2015). От контекста к мультиконтексту в рамках институционального подхода // Институциональная трансформация экономики: российский вектор новой индустриализации: материалы IV Междунар. науч. конф.: в 2 ч. / отв. ред.: Е.А. Капогузов, Г.М. Самошилова. С. 108–113.
- Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. (2016). Программно-целевое планирование: вчера, сегодня... завтра? // Вопросы экономики. № 6. С. 76–90.
- Bakvis H., Jarvis M.D. (eds.). (2012). *From New Public Management to New Political Governance: Essays in Honour of Peter C. Aucoin*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Carson P.P., Lanier P.A., Carson K.D., Guidry B.N. (2000). Clearing a Path through the Management Fashion Jungle: Some Preliminary Trailblazing. *The Academy of Management Journal*, vol. 43, no. 6, pp. 1143–1158.
- Drucker P. (1968). *The Age of Discontinuity*. N.Y.: Harper&Row.
- Gruening G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, no. 4, pp. 1–25.
- Murray M. (1975). Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay. *Public Administration Review*, no. 35, pp. 364–371.
- Nemec J. (2008). *Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned. Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Ed. by G. Bouckaert, J. Nemec, V. Nakrošis, G. Hajnal, K. Tönnisson. Bratislava: NISPAcee Press. Pp. 343–372.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. N.Y.: Addison-Wesley.
- Pollitt Ch., Bouckaert G. (2001). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Rainey H.G., Backoff R.W., Levine Ch.H. (1976). Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, no. 36, pp. 233–234.
- Talbot C. (2010). *Theories of performance. Organizational and Service Improvement in the public sector domain*. Oxford: Oxford University Press.

Информация об авторе

Капогузов Евгений Алексеевич

Доктор экономических наук, заведующий кафедрой экономической теории и предпринимательства. Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского (644077, РФ, г. Омск, пр. Мира, 55а). E-mail egenk@mail.ru.

DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-5-4

Double helix of institutional import in public administration reform in Russia

Evgeny A. Kapoguzov

Abstract. The article focuses on the waves of the Russian reforms in the field of public administration in the context of global trends towards modernization in this domain. It highlights that there is heavy dependence of the reform ideology on the main tools of New Public Management (NPM) premised on the ideas of neoliberalism, and outlines the reasons behind this dependence. The main research objective is to identify the NPM elements implemented as part of the Russian strategy for importing institutional components that are effective amid the specific institutional environment. Methodologically, the research relies on neo-institutional theory and evolutionary approach. The empirical basis includes scholarly publications as well as research studies headed by the author in Omsk in 2016–2018. The author uncovers the double helix of institutional import in the Russian system of public administration. The helix implies both adapting effective administration institutions and tools from the private to the public sector in foreign countries and transplanting them into the Russian practice of public administration. The paper provides case studies for the main areas of reform (introduction of the system of multifunctional centers providing state and municipal services, e-government, performance management, social control, etc.) which demonstrate the difficulties in transplanting administration institutions into the practice of the Russian reforms in the field of public administration.

Keywords: New Public Management; institutional import; managerialism; economic reforms.

JEL Classification: G38, H83, P35

Funding: the paper was based on the results of the studies implemented within the framework of the publicly funded project to the Financial University under the Government of the Russian Federation on the topic "Russia's participation in institutional export and import".

Paper submitted: July 12, 2019

For citation: Kapoguzov E.A. (2019). Double helix of institutional import in public administration reform in Russia. *Upravlenets – The Manager*, vol. 10, no. 5, pp. 33–40. DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-5-4.

References

- Baranov I.N. (2012). Novyy gosudarstvennyy menedzhment: evolyutsiya teorii i praktiki primeneniya [New Public Management: Evolution of theory and practice of application]. *Rossiyskiy zhurnal menedzhmenta – Russian Management Journal*, vol. 10, no. 1, pp. 51–64.
- Volchik V.V., Koryttsev M.A., Maslyukova E.V. (2018). Institutsional'nye lovushki i novyy menedzhizm v sfere obrazovaniya i nauki [Institutional traps and New Public Management in education and science]. *Upravlenets – The Manager*, vol. 9, no. 6, pp. 17–29.
- Volchik V.V., Maslyukova E.V. (2019). Reformy, neyavnoe znanie i institutsional'nye lovushki v sfere obrazovaniya i nauki [Reforms, tacit knowledge, and institutional traps in education and science]. *Terra Economicus*, vol. 17(2), pp. 146–162.
- Gusakov Yu.A., Taver E.I. (2006). Otsenka menedzhmenta po modeli sovershenstva EFQM [Management evaluation based on the EFQM excellence model]. *Dengi i kredit – Money and Credit*, no. 6, pp. 41–48.
- De Soto E. (1995). *Inoy put': nevedomaya revolyutsiya v tret'em mire* [Another way: An unknown revolution in the third world]. Moscow: Catallaxy.
- Kapoguzov E.A. (2012). *Institutsional'naya struktura proizvodstva gosudarstvennykh uslug: ot veberianskoy byurokratii – k sovremennym reformam gosudarstvennogo upravleniya* [The institutional structure of the production of public services: From Weberian bureaucracy to modern reforms of public administration]. Omsk: OmsSU Publ.
- Kapoguzov E.A. (2013). Rasshirennaya ekonomicheskaya teoriya byurokratii kak teoreticheskiy fundament reformirovaniya gosudarstvennogo upravleniya [Extended economic theory of bureaucracy as a theoretical foundation for reforming public administration]. *Ars Administrandi (Iskusstvo upravleniya) – Ars Administrandi*, no. 2, pp. 5–18.
- Kapoguzov E.A., Alzhakhanova K.Zh., Tleubergenov Sh.A. (2016). Otsenka reguliruyushchego vozdeystviya kak importiruemyy institut: opyt reform v stranakh EAES [Regulatory impact assessment as the imported institute: reform experience in EAEC countries]. Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. *Uchenye zapiski SKAGS – State and Municipal Management Scholar Notes*, no. 3, pp. 11–22.
- Kapoguzov E.A., Lapina T.A., Chupin R.I. (2017). Kachestvo gosudarstvennykh uslug v kontekste institutsionalizatsii sotsial'nogo kontrolya [Social control of the quality of public services: Theory, methodology and results of empirical research]. *Journal of Institutional Studies*, vol. 9, no. 2, pp. 154–171.
- Krasilnikov D.G., Sivintseva O.V., Troitskaya E.A. (2014). Sovremennye zapadnye upravlencheskie modeli: sintez New Public Management i Good Governance [Modern Western management models: A synthesis of New Public Management and Good Governance]. *Ars Administrandi (Iskusstvo upravleniya) – Ars Administrandi*, no. 2, pp. 45–62.
- Samoshilova G.M. (2015). [From context to multi-context within the framework of the institutional approach]. In: Kapoguzov E.A., Samoshilova G.M. (eds). *Institutsional'naya transformatsiya ekonomiki: materialy IV Mezhdunar. nauch. konf.* [Institutional transformation of economy. Proc. of the 4th Int. sci. conf.]. Pp. 108–113.
- Tambovtsev V.L., Rozhdestvenskaya I.A. (2016). Programmno-tselevoe planirovanie: vchera, segodnya... zavtra? [Program-target planning: Yesterday, today... tomorrow?]. *Voprosy ekonomiki – Issues of Economy*, no. 6, pp. 76–90.
- Bakvis H., Jarvis M.D. (eds.). (2012). *From New Public Management to New Political Governance: Essays in Honour of Peter C. Aucoin*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

- Carson P.P., Lanier P.A., Carson K.D., Guidry B.N. (2000). Clearing a Path through the Management Fashion Jungle: Some Preliminary Trailblazing. *The Academy of Management Journal*, vol. 43, no. 6, pp. 1143–1158.
- Drucker P. (1968). *The Age of Discontinuity*. N.Y.: Harper&Row.
- Gruening G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, no. 4, pp. 1–25.
- Murray M. (1975). Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay. *Public Administration Review*, no. 35, pp. 364–371.
- Nemec J. (2008). *Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned. Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Ed. by G. Bouckaert, J. Nemec, V. Nakrošis, G. Hajnal, K. Tönnisson. Bratislava: NISPAcee Press. Pp. 343–372.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. N.Y.: Addison-Wesley.
- Pollitt Ch., Bouckaert G. (2001). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Rainey H.G., Backoff R.W., Levine Ch.H. (1976). Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, no. 36, pp. 233–234.
- Talbot C. (2010). *Theories of performance. Organizational and Service Improvement in the public sector domain*. Oxford: Oxford University Press.

Information about the author

Evgeny A. Kapoguzov

Dr. Sc. (Econ.), Head of Economic Theory and Entrepreneurship Dept. **Dostoevsky Omsk State University** (55a Mira Ave., Omsk, 644077, Russia). E-mail: egenk@mail.ru.