

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ ПРОИЗВОДСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ С ПОЗИЦИЙ НЕОИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА И НОВОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭКОНОМИИ

В статье представлен теоретический подход к существующим в сфере производства государственных услуг институциональным альтернативам. Представлены элементы и раскрыты основные положения бюрократической и менеджеристской структуры производства государственных услуг. Раскрыта теоретическая основа и обоснование трансформации институциональной структуры от бюрократической к менеджеристской под влиянием достижений НИЭТ и новой политической экономии.

Ключевые слова: институциональная структура производства, новая политическая экономия, новая институциональная экономическая теория, государственные услуги, менеджеризм, социальная координация.

Постановка проблемы. Во всех экономических концепциях функция производства общественных благ является имманентной функцией государства. Одним из видов благ, монопольно производимых государством, связанных с реализацией такой функции государства, как государственное управление, являются государственные (публичные) услуги [5]. Исходя из контрактной теории государства, граждане оплачивают производимые услуги за счет налогов. Величина затрат общества на производство этих услуг и конкретный их перечень определяется формальным (Конституция, законодательство, в частности бюджетное) и неформальным социальным контрактом между субъектами политико-экономических рынков. При этом вариации производства, определяющие институциональные особенности и приводящие к различным исходам с позиций экономической эффективности, зависят от институциональной структуры производства (ИСП) государственных (публичных) услуг.

Анализ последних исследований и публикаций. Сам термин «институциональная структура» не является устоявшимся. В новой институциональной экономической теории распространённым понятием является «институциональная среда», рассматриваемая как «основные политические, социальные и правовые нормы, являющиеся базой для производства, обмена и потребления» [7]. Согласно подходу В. Вольчика «институциональная структура – это определённый упорядоченный набор институтов, создающих матрицы экономического поведения, определяющих ограничения для хозяйствующих субъектов, которые формируются в рамках той или иной системы координации хозяйственной деятельности» [10]. На наш взгляд, данная позиция является достаточно абстрактной, и в области производства экономических благ, т. е. в сфере производства, требует конкретизации исходя из принципов экономической рациональности и эффективности. В какой степени институциональная структура производства определяет экономическую эффективность в России, было показано, в частности, в работах В. Крюкова применительно к нефтегазовому сектору [4].

В сфере общественного сектора данные вопросы затрагивались в работе целого ряда авторов (обзор представлен в [1]). Мы можем определить институциональную структуру производства как упорядоченную совокупность институтов, определяющих особенности взаимодействия субъектов в сфере производства (производители, потребители, финансирующие, контролирующие и регулирующие процесс производства субъекты) и детерминирующих экономическую и социальную эффективность с позиции общества. В этой связи **целью статьи** является как раскрытие основных элементов содержания ИСП государственных услуг, так и демонстрация тех положений НИЭТ и новой политической экономии, которые оказали влияние на ее трансформацию от бюрократической к менеджеристской модели.

Изложение основного материала. В XX веке в экономике рыночного типа производство государственных услуг выполнялось специализированным агентом государства – бюрократией. Как механизм управления, основанный на формальных правилах, он является более эффективным с точки зрения общества по сравнению с предшествующими патримониальными формами. Совокупность институтов, сопровождающих бюрократический тип производства государственных услуг, составляют соответствующую бюрократическую *институциональную структуру*, являющуюся фундаментом классической модели государственного управления (Public Administration). К ним относятся:

- бюрократический этос, формируемый за счет следования мотивации «служения обществу» в условиях доверия чиновникам;
- наличие социальных гарантий и принцип конвейерности продвижения по службе были составляющими элементами механизма принуждения к исполнению бюрократического типа производства в структурах общественного сектора, способствовали снижению коррупции (составляющие сущность «человека бюрократического»);
- централизованный механизм принятия решений;
- казначейский, ориентированный на контроль затрат механизм финансирования;
- идеальная неоклассическая модель взаимодействия субъектов на политико-экономических рынках.

Однако положительные стороны бюрократии сопровождаются и наличием своей противоположности – бездушием, формализмом, ригидностью, закрытостью. И если в индустриальную эпоху, по мере расширения присутствия государства в экономике, вызванного в том числе необходимостью решения мобилизационных задач в мирное и военное время, веберовская бюрократия в целом устраивала общество, то в последней трети XX века ситуация изменилась. В ведущих капиталистических странах под влиянием группы взаимосвязанных факторов (фискальный кризис, изменение системы ценностей, влияние глобализации и др.) изменилось отношение к бюрократии. Провалы государства и бюрократии, выразившиеся в неспособности решать сложные общественные проблемы, падение доверия к государству и его агенту – бюрократии, подготовили в общественном сознании почву для широкомасштабных реформ в сфере государственного управления, получивших название «Новый государственный менеджмент» (НГМ).

Вопрос о функциях государства по производству общественных благ в экономической теории и практике не сводится к непосредственному производству последних в рамках единственно возможной институциональной структуры – бюрократии. Возможны и другие институциональные альтернативы, предполагающие различные варианты производства государственных услуг – путем делегирования полномочий государством по непосредственному производству организациям частного и некоммерческого сектора, при этом они могут уже стать не общественными, а частными (в случае отказа от государственного финансирования в условиях сокращения налоговых доходов) или клубными благами, предоставляемыми отдельным потребителям (сегментируемым по территориальному, статусному и другим признакам). Это также возможно и в случае государственного производства. Вопрос о конкретной институциональной структуре производства решается исходя из таких составляющих ее элементов, как условия формального и неформального социального контракта, варианты инфорсментов в сфере производства государственных услуг и переговорной силы участников политико-экономических рынков. В связи с этим рассмотрение бюрократии как объекта управления предполагает исследование вопросов ее реформирования, модернизации. Это предполагает анализ необходимости, возможности, альтернативных путей реализации и оценки результативности и эффективности реформирования.

В результате взаимовлияния теории и практики произошла институционализация НГМ как научного направления, что, в том числе, оказало влияние на академическую, общественно-политическую среду, обеспечив политическую поддержку институциональных изменений в сфере производства государственных услуг и способствовало успешности реализации реформ через вовлечение субъектов в ход их реализации. Можно констатировать отход от превалирования нормативной парадигмы при рассмотрении процессов, происходящих в общественном секторе, переориентацию на экономические, в отличие от формально-правовых ме-

тодов управління (пріоритет ефективності над легальністю) як следствие розвитку процесів інституціоналізації НГМ, широкого розповсюдження ідей підвищення ефективності, прозорості, доступності і отзывчивості при виробництві державних послуг. Базові елементи НГМ (децентралізація повноважень і відповідальності, впровадження конкуренції при виробництві державних послуг і клієнтоорієнтованості в обслуговуванні, орієнтація на кінцевий результат і соціально значимі впливи) базуються на контрактній парадигмі держави і її сучасній модифікації – концепції **Value for Money**, передбачаючій сервісний характер держави і трансформацію ментальних моделей при взаємодії суб'єктів від дирижистсько-патерналістських установок до співпраці суб'єктів для максимізації суспільного інтересу.

Можно представити наступні елементи різних типів інституціональних структур і показати напрями її трансформації в результаті НГМ (табл. 1).

Таблиця 1

Основні елементи трансформації інституціональної структури виробництва державних послуг

Складові трансформації	Реалізація в рамках веберіанської системи (Public Administration)	Реалізація в рамках НГМ
Внутрішній механізм мотивації чиновників	Мотивація служіння суспільству (бюрократичний етос), довіра, соціальний статус і соціальні гарантії в умовах конвеєрного принципу просування	Квазіринковий механізм (бенчмаркінг, конкуренція); винагорода і просування за виконання показників досягнення результатів
Принцип фінансування	Сметне фінансування (затрати)	Програмно-цільове (результати)
Об'єкт контролю	Процеси і затрати	Результати
Характер оцінки	Ex post (перевірка правильності виконання інструкцій)	Es ante, ex post (оцінка проектів на стадії фінансування і результатів)
Критерії результативності	Досягнення результатів в межах відведеного бюджету	Досягнення запланованих показників результативності
Принцип оцінки результатів	Юридичний: законність дій і правильність виконання інструкцій	Економічний: ефективність (відношення витрат і результатів) і результативність (досягнення результатів при оптимальних витратах)
Критерії ефективності і результативності діяльності державних структур	Цільове використання бюджетних засобів Повнота виконання смет Економія бюджетних витрат	Макрорівень: покращення міжнародних індексів Мезорівень: виконання показників регіональних програм Мікро/нано-досягнення показників діяльності установ/чиновників
Суб'єкт контролю	Вишестояще начальство (для бюрократів нижнього і середнього рівня), політики (для топ-бюрократів), виборці (для політиків)	Потребителі, топ-бюрократи, політики
Механізм контролю і оцінки (протиопортунізму)	Бюрократичний (внутрішній атестація, підзвітність вишестоящим державним органам)	Суспільно-політичний (підзвітність і прозорість результатів для суб'єктів виробництва державних послуг)
Умови росту суспільної ефективності	Відсутність опортунізму, покращення процесів за рахунок впровадження менеджерських практик	Стимулюючі контракти агентів, подолання асиметрії інформації, ефективний інформант

Основными триггерами в экономической науке, теоретически обосновывающими необходимость, эффективность и направления данной трансформации, являются новая институциональная экономическая теория (НИЭТ) и новая политическая экономия, точнее такое ее направление, как теория общественного выбора. Основные элементы данных теорий с позиции заявленного аспекта представлены в [2, 3].

Благодаря развитию новой институциональной экономической теории стало возможным более всестороннее понимание с позиций экономического подхода явлений и процессов в рамках общественного сектора. Использование достижений теории прав собственности, теории агентства и теории транзакционных издержек создало фундамент для позитивного анализа и выработки нормативных рекомендаций в области реформирования бюрократии. Применительно к организациям общественного сектора со стороны экономической теории прав собственности аргументировалась значимость приватизации и расщепления правомочий между субъектами для повышения эффективности использования ресурсов при решении общественных задач. Существенный вклад был внесен в обоснование мероприятий в области реформирования бюрократии со стороны теории транзакционных издержек, в частности в вопросе поиска оптимальной формы контрактации и дискретных институциональных альтернатив.

В рамках ТТИ особое внимание было уделено вариациям транзакционных издержек, вытекающим из различных дискретных институциональных альтернатив производства в общественном секторе. Нами было отмечено значение учета транзакционных издержек рутинизации внутриорганизационных взаимодействий при внедрении инструментов реформирования в общественном секторе. Также значимо для реформирования государственного управления и использование таких составляющих предметного поля НИЭТ, как новая экономическая история, в частности, концепции зависимости от предшествующей траектории развития (Path dependency) и новой политической экономии. В сочетании с различными теориями государства (компактного, партиципативного, координирующего и др.) данные подходы составляют сущность политико-экономического направления в экономической теории бюрократии.

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Представленный в статье теоретический конструкт реализовывался на практике в ходе реформ государственного управления в широком круге стран как ОЭСР, так и транзитивных. Наблюдающаяся дивергенция результатов [9] во многом объясняется социоэкономическим контекстом и институциональными особенностями взаимодействия субъектов производства государственных услуг. В рамках наших исследований мы анализируем данные аспекты, в том числе в России. К таким особенностям, ведущим к неэффективному с позиций общества результатам реформирования, мы относим:

- осуществление реформ «сверху», в интересах бюрократии. В результате, в отличие от западных стран, где реформы шли «снизу» и сопровождались ростом прозрачности и подотчетности действий власти, объективные, а не манипулируемые показатели, характеризующие ситуацию в государственном управлении в целом и сфере производства государственных услуг в частности, только ухудшились;

- слабость базовых институтов инфорсmenta в сфере производства публичных услуг. Таковыми институтами являются судебный механизм, политическая конкуренция и внесудебный механизм контроля со стороны негосударственных (независимых) институтов гражданского общества, представляющих интересы потребителей публичных услуг. Последние позволяют усилить позиции потребителей в квазирыночных торгах между государственными учреждениями, производящими публичные услуги, с точки зрения переговорной силы в вопросе торга о качестве и издержках (как трансформационных, так и транзакционных) производства общественных благ. Слабость негосударственных институтов защиты прав потребителей государственных услуг, непроработанность механизма внесудебного оспаривания действий и бездействия чиновников приводят к отсутствию реальных сдвигов в качестве обслуживания населения, бизнеса при производстве публичных услуг.

Список использованной литературы

1. Капогузов Е.А. Институциональная структура производства государственных услуг: от веберовской бюрократии – к современным реформам государственного управления: монография / Е. А. Капогузов. – Омск: из-во ОмГУ, 2012. – 408 с.

2. Капогузов Е.А. Вклад новой институциональной экономической теории в реформирование общественного сектора / Е.А. Капогузов // Журнал институциональных исследований. – 2011. – № 4. – Т. 3. – С. 6–17
3. Капогузов Е.А. Теория общественного выбора как теоретический фундамент реформ государственного управления / Е.А. Капогузов // Вестник Новосибирского университета. Серия: Социально-экономические науки. – 2012. – № 2. – С. 46–58.
4. Крюков В. Анализ развития системы недропользования в России (о необходимости ужесточения институциональных условий) / В. Крюков // Вопросы экономики – № 1. – 2006. – С. 86–101.
5. Публичные услуги и функции государственного управления / под ред. А.Е. Шаститко. – М.: ТЕИС, 2002. – 256 с.
6. Тамбовцев В.Л. Реформы государственного управления: вопросы теории и практическая реализация / В.Л. Тамбовцев, Е.А. Капогузов. – М.: ТЕИС, 2010.
7. Уильямсон О. Частная собственность и рынок капитала / О. Уильямсон // ЭКО. – 1993. – № 5. – С. 67–76.
8. Jahn W. Lernen vom privaten Sektor – Bedrohung oder Chance? Oder: Wer hat Angst vor Public Management? / In: Edeling u.a. (Hrsg.) *Öffentliches und privates Management. Fundamentally Alike in Unimportant Respects?* Schriftreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung. 1998. – Bd. 1 – S. 11–51.
9. Pollitt C. Public Management Reform. A Comparative analysis: 2-th Edition, / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford, 2004.
10. http://institutional.narod.ru/lectures/lectures10.htm#_ftn2

У статті наведено теоретичний підхід до існуючих у сфері виробництва державних послуг інституціональних альтернатив. Наведено елементи і розкрито основні положення бюрократичної та менеджеристської структури виробництва державних послуг. Розкрито теоретичну основу і обґрунтування трансформації інституціональної структури від бюрократичної до менеджеристської під впливом досягнень НІЕТ і нової політичної економії.

Ключові слова: інституціональна структура виробництва, нова політична економія, нова інституціональна економічна теорія, державні послуги, менеджери́зм, соціальна координація.

In the article are theoretical approach to institutional alternatives in public services is delivered. The patterns of insitutional stucture of public servises production and basic underlines of bureacratical and managerial types are discribed. The theoretical foundation of transformation from bureacratical to managerialism and public governance and influence on that new political economy, new institutional economics are shown.

Key words: institutional structure of production, new political economy, new institutional economics, public services, managerialism, governance.

Надійшло до редакції 12.06.2012.