

Е.А. КАПОГУЗОВ, к.э.н., доцент,
ФГБОУ ВПО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»,
г.Омск, Россия
egenk@mail.ru

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ УСПЕШНОСТИ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются факторы успешности реформ в сфере государственного управления, в частности, институциональные условия и ограничение успешности реформ. К таким факторам относятся различия в надконституционных институтах, в конфигурации политико-бюрократических рынков и дилеммам при решении задач реформ. Большое значение имеет и соотношение внутреннего (исходящего от бюрократической системы) и внешнего (исходящего от внешних и внутренних субъектов) давления. Показана важность анализа институциональных альтернатив, в частности, использование стратегии промежуточных институтов или позитивной реинтеграции как альтернатив стратегии импорта институтов в сфере реформирования государственного управления.

Ключевые слова: институциональная теория, институт, институциональный анализ, реформы государственного управления, новая институциональная экономическая теория, структурные альтернативы.

Е.А. Kapoguzov

Institutional Factors of Successful Public Administration Reforms

One of the key problems of economic science nowadays is to develop a methodology for institutional analysis of institutional sub-systems` reforms. One of the most important aspects of reform is the area of public administration. Reforms in this area, which have gained a strong momentum since the beginning of the 1980s, especially in Anglo-Saxon countries, became widespread in continental OECD countries, and then in developing and transition countries. Despite the similarity of used managerial tools, both in developed and developing countries there is a divergence of the objective results of the reforms. It is explained both by the ambivalence of the reforms` goals and differences in the institutional environment and in terms of their implementation. The differences are connected with the socio-cultural factors, which are components of super-constitutional institutions, and with the configuration of the political and bureaucratic markets and level of reforms` "soft infrastructure" development. The ratio of internal (coming from bureaucratic system) and external, coming from the outside (in particular, international donors, which is especially

important for transitive and developing countries receiving financial and technical support) and internal subjects (consumers of public services) of pressure is of great importance. Under these conditions it is necessary to analyze potential institutional alternatives in terms of adaptation of the tools used during reform to the parameters of the existing institutional environment. So it is shown that the strategy of intermediate institutions or positive re-integration can be an alternative often used in public administration reforms, but it is important to follow the stages of institutional design in terms of completeness and complementarity of the reforms` components.

Keywords: institutional analysis, public administration reform, new institutional economic theory, structural alternatives

Одной из ключевых задач экономической науки в настоящее время является выработка методологии институционального анализа реформ институциональных подсистем. Одним из наиболее значимых направлений реформирования является сфера государственного управления. Реформы в данной сфере, получившие мощный импульс с начала 1980-х годов в первую очередь в англосаксонских странах, получили свое распространение в странах ОЭСР континентального типа, а впоследствии распространились на развивающиеся и транзитивные страны. Несмотря на схожесть используемого менеджеристского инструментария, как в развитых, так и в развивающихся странах, наблюдается дивергенция объективных результатов реформ.

Использование практически всеми странами ОЭСР менеджеристских рецептов при реформировании в сфере производства государственных услуг приводило к различным результатам с точки зрения эффективности. Сравнительный анализ административных реформ в зарубежных странах осуществлялся К. Поллитом, Г. Букертом, Г. Питерсом, К. Райхардом, В. Яном, Х. Волльманом, А. Ритцем, К. Томом, Г. Грюнингом, К. Шедлером, И. Прёллер, К. Промберггером, а также экспер-

© Е.А. Капогузов, 2014

<http://www.elibrary.ru/issues.asp?id=37579>

<http://www.instud.net>, <http://www.nbu.gov.ua/>

тами ОЭСР и Мирового банка. Ими были разработаны концептуальные вопросы, касающиеся теоретического обоснования и особенностей реализации реформ в зарубежных странах, в частности, выделены траектории реформ и основные факторы, объясняющие различия в направлениях и результатах реформ, предложены подходы к классификации последних. Наиболее всестороннее объяснение, почему это происходило и каким образом возможна корректировка реформ через развитие экономических и политических институтов, было дано в рамках отдельных концепций новой институциональной экономической теории. В этой связи можно отметить работы таких зарубежных авторов, как О. Уильямсон, О. Харт, А. Пикот и Б. Вольф, Х. Мюленкамп, М. Дженсен и У. Меклинг, Э.Остром, Д. Норт и др. В трудах отечественных экономистов, работающих в рамках институциональной методологии, затрагиваются институциональные аспекты реформирования государственного управления, в частности проблемы административных барьеров (А. Аузан, П. Крючкова), дерегулирования и бюджетирования, ориентированного на результат (В. Тамбовцев, А. Шаститко, М. Овчинников и др.), государственных закупок (О. Белокрылова, В. Вольчик), властных отношений (В. Дементьев, А. Олейник), политических рынков (С. Афонцев, С. Левин), наличие институциональных ловушек (В. Полтерович) и ограничений экономического развития (В. Тамбовцев, В. Мау, К Яновский и др.). В работах В. Тамбовцева, А. Аузана, А. Шаститко, А. Ставинской рассматривались как теоретические проблемы реформирования с позиций новой институциональной теории (вопросы институционального проектирования, разграничения государственных (публичных) функций и услуг), так и значение организаций гражданского общества как субъектов взаимодействия на политико-экономических рынках.

В рамках данной работы представлены элементы методологии институционального анализа результатов реформ в сфере государственного управления и обсуждены наиболее значимые нормативные выводы, вытекающие из позитивного анализа результатов реформирования.

Реформы в сфере государственного управления, или административные реформы в широком смысле, являются совокупностью взаимосвязанных институциональных изменений. В результате этих изменений возникает

новое состояние институционального равновесия, при которой ни один из акторов, потенциально влияющих на изменение институциональной структуры и способный на формализацию институтов путем внедрения законов, распоряжений и других формальных институтов, не заинтересован в противодействии им. В значительной степени (за исключением стран-лидеров) механизм возникновения институциональных изменений связан с заимствованием, а вот механизм распространения значительно сложнее. На наш взгляд, можно вести речь о совокупности факторов, к которым относится степень успешности реализации реформ в странах-лидерах, возможности доступа «лучших практик» реформирования, в том числе через деятельность надгосударственных организаций (консалтинг и др.), а также приверженность политической элиты идеям реформирования. Последнее позволяет снизить транзакционные издержки принятия решений об осуществлении реформ до низкого уровня, но согласно базовому подходу Д. Норта, их наличие зачастую препятствует максимизирующим благосостояние вариантам реализации реформ.

Вместе с тем, в целом, оценивая эволюцию парадигм ИСП госуслуг в XX веке, можно констатировать близость скорее к «наивной» теории институциональных изменений, чем к другим, т.е. изменения в странах ОЭСР были связаны с желанием агентов изменений повысить эффективность производства и адаптировать соответствующие институты и инструменты к новым условиям воспроизводства. Можно констатировать феномен социального обучения агентов в западных странах, в результате чего происходил поиск новых, более совершенных инструментов в государственном управлении, во многом благодаря применению разработок экономической теории бюрократии.

Происходящие в сфере государственного управления парадигмальные сдвиги, заключающиеся в переходе от бюрократической институциональной альтернативы (модели Public Administration) к менеджеристской парадигме государственного управления (Public Management) [1]. Институциональные изменения были связаны не только с внешними причинами, но и с внутренним развитием общественного сектора, реакцией лиц, принимающих решения о политических институциональных изменениях на критику со стороны, в том числе, научной общественности. Позитивный анализ со стороны представителей экономической теории бюрократии, институциона-

лизация идей реформирования готовили почву для принятия решений политиками и топ-бюрократами, а нормативные предложения вытекали в том числе из советов экономистов-теоретиков, обобщения ими опыта и успешных экспериментов и пилотных проектов.

Процесс перехода от одной парадигмы к другой в западных странах не был дискретным, происходил постепенно, растягиваясь на десятилетия, с анализом опыта других стран и иногда возвращаясь к прежнему инструментарию. Так, в частности, отдельные инструменты, составляющие ядро Нового государственного менеджмента (НГМ) можно было наблюдать еще до второй мировой войны, и развитие технократических практик, к примеру, в США, начавшееся в 1960-х годах при внедрении системы программно-целевого планирования и управления (PPBS) было через несколько лет приостановлено. Неолиберальные идеи Хайека не были востребованы в его время, но стали духом в эпоху триумфа НГМ, хотя далеко не во всех странах. О парадигмальных изменениях и существенном отходе от бюрократического типа можно вести речь скорее в странах англосаксонской, чем континентальной (Франция, Германия) модели государственного управления. Также далеко не полностью, скорее частично можно говорить и о формировании координационной парадигмы (Public Management). Речь идет скорее о преодолении выявленных недостатках менеджизма и о новом теоретическом и идеологическом толковании новых процессов, влияющих на взаимодействие субъектов в общественном секторе и предлагающих (особенно на уровне местных сообществ) пути решения.

В современных зарубежных исследованиях теории и практики административных реформ как институциональных изменений в сфере производства государственных услуг выделяются как отдельные траектории реформ, так и факторы, объясняющие степень успешности достижения целей. При решении поставленных при реформировании задач (изменение аллокации ресурсов между государственным, частным и некоммерческим сектором в пользу двух последних, улучшение результативности и рост прозрачности работы государственных структур) в осуществляющих реформы странах применялись схожие методы и приемы. Расхождения в траекториях и результатах реформ объясняются институциональным контекстом при реализации реформ, конфигурацией политико-бюрократических рынков и дилеммами

при решении задач реформ. Большое значение имеет и соотношение внутреннего (исходящего от бюрократической системы) и внешнего (исходящего от общества) давления, а также степень подотчетности правительства. В первом случае рост эффективности достигается за счет институционализации менеджеристских инструментов в реформе (изменения механизма мотивации агентов за счет квази-рыночных институтов). Гражданская гипотеза предполагает рост эффективности при вовлечении граждан и предприятий в процесс производства общественных благ. Включение потребителей в процесс управления, их гражданская активность в фазе формулирования, реализации и оценки имеет положительное влияние на фактическое и воспринимаемое качество государственных услуг и, тем самым, на удовлетворенность граждан.

Закономерностями, характерными для проводимых реформ, является их циклический характер, конвергенция в инструментарию и дивергенция в результатах и влияние институционального контекста на траектории и результаты реформ. Циклический характер реформ проявляется в существовании четырех стадий жизненного цикла реформ (идея восходит к Н. Бруннсон): стадии критического анализа (talk), стадии формирования формальных институтов (decision), стадии реализации мероприятий реформ (action) и стадии оценки результатов реформ (evaluation), в дальнейшем переходящая в стадию критического анализа нового жизненного цикла.

Стадия критического анализа существующего в сфере производства государственных услуг положения, создания общественного мнения о необходимости реформ и возможных направлениях ее реализации включала широкую общественную дискуссию о таких вопросах, как объем государственного сектора и соотношение между различными институциональными механизмами производства государственных услуг (государственное агентство, гибридные структуры, рыночные трансакции), а также критический анализ задач, выполняемых общественным сектором. Значительную роль в «повестке дня» реформ играли и организации гражданского общества, в том числе политические партии, ассоциации потребителей государственных услуг, как простых граждан, так и потребителей со стороны бизнеса (в связи с этим большое значение в ходе реформ приобрела проблема снижения административных барьеров и сокращения регуляций), а

также деятельность международных организаций (ОЭСР, Мирового банка, Еврокомиссии), предлагающих свои рекомендации и консалтинг в сфере производства государственных услуг. Большое значение для подготовки почвы по принятию решений об осуществлении реформ играл опыт других стран, успешно реализовавших реформы (Новая Зеландия и др.) и достигших благодаря этому улучшения конечных результатов в экономике (в том числе рост ВВП, сокращение госрасходов, улучшение международных рейтингов страны, касающихся качества государственного управления и регулирования, а также уровня коррупции). Такое давление «снизу» на политиков, принимающих решения о реализации и направлениях реформ, обуславливало эволюционный характер реформ.

Стадия формирования формальных институтов предполагает принятие нормативных актов, регламентирующих порядок проведения реформ, в том числе конкретизацию объема бюджетных средств, выделяемых на реализацию мероприятий реформы, постановку целей и задач и перечень мероприятий, необходимых для достижения целей и задач.

Стадия реализации реформ предусматривает внедрение мероприятий, намеченных нормативными документами и запланированных организаторами. Большое значение для успеха реформ имеет взаимодействие субъектов, участвующих в производстве государственных услуг, как непосредственно со стороны производства (бюрократии и других поставщиков государственных услуг при использовании такой институциональной структуры, как аутсорсинг), так и потребителей и контролирующих инстанций (государственных и общественных). Это связано с процессом социального обучения участников взаимодействия, возможностью диалога между заинтересованными лицами для поиска путей улучшения эффективности и результативности при производстве государственных услуг.

Стадия оценки результатов и эффективности мероприятий реформ важна не только для решения управленческих проблем в общественном секторе, но и для позитивного анализа *ex post* полученного опыта для корректировки курса реформ и возможного исправления ошибок. Результаты реформ в сфере производства государственных услуг могут быть:

1) операционные (в частности, ведущие к сокращению государственных расходов на содержание чиновников и т.п.);

2) характеризующие улучшение процессов в сфере производства государственных услуг (сокращение времени обслуживания потребителей и др.);

3) системные улучшения, которые можно в свою очередь разделить: на стратегические изменения (изменения преследуемых целей, изменение будущего потенциала экономической системы (к примеру, за счет роста конкурентоспособности предприятий через снижение административных барьеров); структурные и процессные изменения (изменения правил, институтов, контрактов), которые способствуют достижению поставленных целей (к примеру, сокращение списка документов или изменение правил регистрации юридических лиц способствует достижению цели сокращения административных барьеров); культурные изменения, предполагающие изменения ментальных моделей чиновников и потребителей, типа поведения и символов достижения стратегических целей;

4) степень достижения желательного идеального состояния. Если идеалом является компактный государственный аппарат, деятельность которого предполагается по квазирыночным принципам, то реформы в данном направлении (внедрение аутсорсинга, приватизация функций и др.) оправданы в случае движения системы в направлении такой цели.

Четыре идеальных типа стратегии реализации реформ в сферах производства государственных услуг в странах ОЭСР: модернизаторы, маркетайзеры (рыночники), консерваторы и минимизаторы, выделяемые в работах К. Поллитта и Г. Букерта, на практике реализовывались в различные вариации траекторий реформ и формирование двух типов государств: государство НГМ-типа – преимущественно англо-саксонские страны, сделавшие акцент на менеджеристском характере инструментария и внедрении квази-рыночных инструментов, и нео-веберийанские государства (НВГ-типа) [3]. Нео-веберийанский тип государства является результатом трансформации континентальной модели правового государства под влиянием идеологии и инструментария реформ. В результате трансформации сглаживаются наиболее яркие негативные последствия бюрократического стиля и методов управления, государство становится более «отзывчивым», эффективным, с точки зрения общества, но при этом не меняется его ядро – правовой характер государства и не утрачиваются достоинства веберийанского типа бюрократии.

Существующая теория и международная практика оценки реформ в сфере государственного управления ставят вопрос о необходимости проведения корректной интерпретации результатов достижения целей и выполнения задач реформ. Корректность в условиях обеспечения прозрачности и подотчетности деятельности органов исполнительной власти предполагает наличие показателей, отвечающих критериям специфичности, измеримости, релевантности и достижимости. При этом широкий спектр направлений предполагает и множественность подходов к оценке результатов реформ на уровне национальной экономики. Наиболее доступны для оценки показатели операционных результатов реформы, как правило, ассоциирующиеся с сокращением бюджетных расходов. Вместе с тем, далеко не всегда сокращение расходов является целью реформ. Значительно чаще возникает необходимость оценить улучшения в процессах как условие достижения цели реформ – повышения качества, доступности или эффективности (результативности) производства государственных услуг. При решении данной задачи возникает проблема поиска адекватных показателей, характеризующих произведенные улучшения, и объективности субъекта оценивания. Ответ на последний вопрос обычно ассоциируется с мониторингом изменений в сфере производства госуслуг, который предполагается путем проведения опроса потребителей о существующих изменениях в практике потребляемых ими услуг. Необходимым условием такого мониторинга является независимость оценщика (незаинтересованность его в результате), корректность выборки и прозрачность механизмов и результатов проведения мониторинга. Конечная цель любой реформы, реформы бюрократии в том числе, заключается в улучшении положения адресатов реформ – граждан-потребителей публичных услуг, бизнеса, общества в целом. Согласно экономическому подходу, необходимо добиться максимальной эффективности реформирования, т.е. достижения целей реформ с минимальными затратами.

Существуют такие институциональные аспекты проблемы, имеющие отношение к административным реформам в целом и оценки эффективности их результатов в частности, как угроза неудачной трансплантации институтов реформирования вследствие неконгруэнтности институциональной среды, и манипулирование показателями достижения целей реформы. В

случае кибернетического характера реформы возможно как превращение издержек общества на реализацию реформы в доходы субъекта реформы – бюрократии, так и манипулирование показателями, характеризующими достижение целей и результаты реформы. При этом как объективные показатели, характеризующие успешность реформ, можно рассматривать международные индексы страны как потенциально манипулируемые – показатели удовлетворенности клиентов и др.

Как демонстрирует практика внедрения тех или иных инструментов, успешно зарекомендовавших себя в странах – модернизаторах, накладываясь на базовые элементы институциональной структуры, система государственного управления либо успешно к ним адаптируется, либо отторгает их. Преобразование бюрократической системы в странах континентальной модели (Германия, Франция и др.) под воздействием менеджеристского инструментария привело к возникновению неовеберовской модели, которая адаптировала некоторые элементы НГМ и смягчила отрицательные стороны континентальной модели в сторону большей клиентоориентированности, подотчетности и экономного использования ресурсов. Тенденция к децентрализации, более активное вовлечение граждан в производство государственных услуг обосновывалось уже представителями течений, составивших теоретическую основу концепции социальной координации. Вместе с тем, как показал опыт западных стран, в случае отсутствия серьезных веберовских традиций, устойчивого бюрократического этоса, решение проблемы модернизации путем импорта менеджеристских институтов не приводит к успеху ни в повышении эффективности государственного управления, ни в борьбе с коррупцией.

На наш взгляд, реформы в сфере производства государственных услуг подтверждают тезис Д. Норта о *причине институциональных изменений вследствие сдвигов в уровне знаний акторов*. Вместе с тем, для успешности реформ в смысле достижения ее целей, максимизирующих общественное благосостояние, важно выполнение ряда условий:

- приверженность агентов изменений идеям реформ;
- легитимность реформ как внутри страны, так и за рубежом;
- наличие механизма компенсации для субъектов, со значительной переговорной силой и имеющих возможность заблокировать

реализацию реформы как на стадии создания формальных институтов (decision), так и в процессе ее практической реализации (action);

- полнота компонентов реформ, при возможном сочетании адекватных для уровня развития институциональной среды стратегий;

- конгруэнтность институциональной среды реализующего реформу национального государства импортируемому пакетному инструментарию реформ.

Применительно к административным реформам вышеуказанные условия проявляются в значительной степени. Остановившаяся подробнее, можно отметить следующее:

Приверженность агентов изменений идеям реформ проявляется на стадии формулировки повестки дня реформ. В этой связи большое значение имеет широкое распространение идей реформирования на уровне элит, в том числе и научно-образовательной, в той или иной степени формирующим мнение будущих политиков и государственных служащих. Данное влияние проявлялось и при формировании бюрократической парадигмы, и в ходе «менеджеристской революции». Как уже отмечалось выше, для успешности реформ большое значение имеет позиция политиков, как правящих, так и оппозиции (наиболее яркие примеры – ситуация в Великобритании, Новой Зеландии и Германии).

Для легитимности реформ помимо консенсуса элит в необходимости их реализации большое значение имеет и внешнее давление. Особенно это стало проявляться после II мировой войны, когда благодаря деятельности наднациональных организаций (МВФ, Мирового банка и др.) значительно увеличилась практика трансляции успешного в отдельных странах зарубежного опыта на страны, испытывающих потребность в реформах. При этом заинтересованность в подобной деятельности связана не только с расширением поля для деятельности экспертов международных организаций, но и возможностью «освоить» соответствующие бюджеты для их национальных «прогрессивных» партнеров.

Вариации блокировки сопротивления реформам со стороны объекта реформирования – бюрократии – возможны по разным направлениям. Один путь – снизить возможности бюрократии по оппортунизму – требует высоких транзакционных издержек, прежде всего мониторинга, как внешнего (общественного аудита), так и внутреннего. Альтернативой является выстраивание эффективного кон-

тракта и конкуренция агентов внутри бюрократии.

Одним из наиболее значимых условий является полнота компонентов реформ, их комплементарность и адекватность институциональной среде. Как институциональный проект, реформа может быть импортирована «пакетно», с попыткой приспособить к существующей институциональной среде в процессе реализации. Как показано в работе В. Полтеровича, это может привести к отторжению прививаемого институционального проекта соответствующей средой [2]. Альтернативой является конкуренция текущих и промежуточных институтов, или же проведение экспериментов по внедрению инструментария реформ в отдельных регионах и изучение практики их адаптации к условиям национальной среды.

В этой связи существует две стратегии реформ: первая, известная как шоковая терапия, предполагает, на взгляд В. Полтеровича, преодоление сопротивления реформам за счет быстроты их проведения, поскольку контрреформистские субъекты просто не успевают консолидироваться и реформа проходит как на политическом, так и на бюрократическом рынке. Но более успешная, на его взгляд, стратегия связана с внедрением промежуточных институтов, поскольку реформа не может быть одномоментным актом, причем последние выполняют функцию ослабления культурных и институциональных ограничений.

Говоря об опыте Китая в области реформы экономической системы, начиная с 1979 года от инициатив Дэн Сяо Пина, В. Полтерович рассматривает данный пример как наиболее отвечающий принципу полноты компонентов реформы, поскольку она включает в себя все возможные элементы стратегии: 1) конструирование (создание институтов), в том числе с нуля; вытеснение существующих новыми, импортируемыми; 2) выращивание (трансплантация) институтов в том числе возникновение на базе существующих 3) управляемое выращивание, как частный случай стратегии промежуточных институтов, предполагающий два вышеназванных элемента и институциональный эксперимент, который впрочем может быть и отдельным элементом. Во многом благодаря градуалистскому характеру реформ, продолжающихся не одно десятилетие, Китай смог подготовить адекватную институциональную среду для серьезного экономического прорыва. Благодаря параллельному существованию старых и промежуточных инсти-

тутов и их конкуренции возникают культурные изменения в поведенческих установках акторов и, в конечном счете, эффективные институциональные изменения. В этой связи большое значение для минимизации издержек при институциональном проектировании имеет реализация институционального эксперимента (к примеру, в определенном регионе) с последующим анализом результатов и возможностей по его распространению на более крупные объекты (отрасль, страну). Градуалистские реформы достаточно легко сочетаются с институциональным экспериментом, и условием его успеха может стать анализ потребности целевых групп в нем.

Структура реформ по В.М. Полтеровичу следующая:

- 1) Формулировка цели реформы;
- 2) Анализ зарубежного опыта;
- 3) Сопоставление стратегий догоняющих экономик;
- 4) Изучение отечественной практики функционирования аналогичных институтов

Вместе с тем, не всегда желательный трансплантируемый институт прививается – возникает дисфункция институтов. В этой связи одной из ключевых задач для институционального анализа экономических реформ является выработка методологии и методики анализа результатов институциональных изменений.

Не менее значима и конгруэнтность реформ надконституционным институтам. В зависимости от степени гомогенности общества, плюралистических или патерналистских (дирижистских традиций) возможно применение той или иной модели и соответствующего институционального типа. В этой связи важно изучение роли социокультурных факторов для разъяснения возможности трансплантации институтов и модернизации экономической системы. Наличие «укорененных» неформальных надконституционных институтов является одной из ключевых причин, объясняющих, почему так сложно прививаются заимствованные и определенной институциональной среды формальные институты и инструменты. Это четко прослеживается на проблеме коррупции в странах с переходной экономикой. Примеры, когда вследствие изменения «правил игры» при реформах в сфере государственного управления, идущих по кибернетическому (даже авторитарному) сценарию, имеются в мировой практике (Сингапур, отчасти Корея), но они во многом дополняются достаточно жесткими по отношению к оппортунистам механизмам инфорсментов, с одной стороны, и

изменениями ментальных моделей в обществе с другой. В этой связи никакая программа по борьбе с коррупцией, как бы красиво она не обозначалась («Национальный план...» и т.п.) не достигнет цели.

В этой связи резервом для улучшения ситуации в сфере государственного управления является выравнивание переговорной силы сторон во взаимоотношениях между гражданами и государственными учреждениями. Можно говорить и о Парето-улучшении в связи с сокращением транзакционных издержек, в частности при взаимодействии между гражданами и государством. Это возможно, к примеру, за счет упрощения правил предоставления услуги (сокращения списка документов и т.д.) и снижения общественных издержек инфорсментов для институтов производства госуслуг. Дополняя анализ ситуации с позиций теории транзакционных издержек, можно говорить и о Парето-улучшении в связи с сокращением издержек взаимодействия между гражданами и государством в процессе предоставления последним государственных услуг. Это возможно, к примеру, за счет изменения институциональной структуры взаимодействия, в частности упрощения правил предоставления услуги (сокращения списка документов и т.д.) и снижения общественных издержек инфорсментов институтов предоставления публичных услуг. Степень развитости демократических институтов в значительной степени определяет контролируемость и подотчетность исполнительной власти. В условиях низкой политической конкуренции, несменяемости власти высока опасность реализации стратегии «имитационной модернизации», при которой реализация реформ не приведет к Парето-улучшению благосостояния. Благодаря развитию политической конкуренции в сфере производства государственных услуг создается важный, альтернативный традиционному бюрократическому, рычаг давления на исполнительную власть в вопросе повышения качества государственных услуг и улучшения положения потребителей.

Схожую функцию в выравнивании в пользу потребителей переговорной силы сторон играют институты коллективного действия – ассоциации потребителей и иные структуры гражданского общества. Благодаря их деятельности возможно как снижение транзакционных издержек взаимодействия между субъектами производства, так и совершенствование формальных институтов в сфере производства

государственных услуг. В этой связи важно наличие диалога между всеми субъектами производства (чиновниками, потребителями, организациями гражданского общества) и поиск путей по улучшению ситуации с позиции роста эффективности.

Также для успеха реформ важен учет политических и институциональных ограничений, в том числе, в частности, переговорной силы субъектов производства госуслуг. В ситуации кибернетического варианта реформ бюрократии реализуемой будет та реформа, которая, как минимум, не ухудшает положение бюрократии. Другой вариант реформирования связан с развитием элементов «мягкой инфраструктуры» (по У. Нисканену), т.е. институтов гражданского общества, влияющих на развитие ситуации с точки зрения усиления позиции потребителей. Реализуемость данного варианта связана с состоянием как базовых неформальных институтов (ментальности и др.), так и готовности к диалогу и действию акторов, т.е. от политико-экономических факторов.

Помимо использования стратегии промежуточных институтов, другой структурной (институциональной) альтернативой механизму импорта инструментов реформ является концепция «позитивной реинтеграции». Ее принципы учитывают как особенности институциональной среды экономик постсоветского типа, так и опыт эволюции реформ в сфере государственного управления в развитых странах. Помимо ресурсных и технологических ограничений, характерных для многих развитых стран, наличия правовых норм, особенно в сфере защиты статуса госслужащих, затрудняющих внедрение современных инструментов управления персоналом в общественном секторе, в переходных странах, в первую очередь, необходимо учитывать институциональные ограничения. В частности, если в рамках координационной парадигмы предполагается активное вовлечение негосударственных субъектов (граждан, бизнеса, организаций некоммерческого сектора) во все стадии производства государственных услуг (обсуждение, принятие решений, финансирование, производство и оценка), то такого рода практики еще требуют своей институционализации и развития в странах со слабыми навыками самоорганизации местных

сообществ. Кроме того, стоит отметить, что во многом реализации реформ «снизу», а соответственно контролю формированием «повестки дня» реформ, так и контролю как за процессом реформирования в немалой степени способствует развитость таких элементов гражданского общества, как политические партии, независимая пресса и экспертное сообщество. Зачастую в улучшении воздействия на качество государственного управления заключается один из резервов для улучшения институциональной среды административных реформ.

Подводя итоги, можно констатировать, что изучение опыта административных реформ должно позволить не только исследовать их с использованием методологии институционального анализа, но и сравнить предсказания экономической науки с фактическими результатами. В этих условиях необходимо анализировать потенциальные институциональные альтернативы, с точки зрения адаптации применяемого в ходе реформ инструментария параметрам существующей в конкретной стране институциональной среды. Возможной альтернативой, зачастую применяемой в сфере реформирования государственного управления, может стать использование стратегии промежуточных институтов или позитивной реинтеграции, но важно следование этапам институционального проектирования в части полноты и комплементарности компонентов реформ.

Литература

1. Капогузов Е.А. Структурные альтернативы производства государственных услуг // Экономическая политика. 2013, № 4, с. 112-132
2. Полтерович В.М. Проектирование реформ: как искать промежуточные институты // Montenegrin Journal of Economics, Vol 8, No 2, Special Issue, p. 25-44
3. Bouckert G. Die Dynamik von Verwaltungsreformen: Zusammenhänge und Kontexte von Reformen und Wandel. // W: Jahn u.a. Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin. Edition Sigma, 2004, S. 22-35

Статья поступила в редакцию 05.01.2014