

- Путин В.В. Из вступительного слова на заседании Государственного Совета 29 августа 2001 г. //www.kremlin.ru.
- Белокрылова О.С., Петухова И.Ю. Человеческий потенциал: факторы и механизмы гендерной реструктуризации в условиях глобального кризиса. Ростов н/Д.: Изд-во «Содействие-21 век», 2009. 195 с.
- Гайдар Е.Т. Россия и реформы // Известия. 19.08.92.
- <http://president.kremlin.ru/news/10828>

Vasilyev Peter Petrovich, Doctor of Economics, Professor of Cathedra of Economic Theory and Entrepreneurship; South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: ppvasilev@mail.ru
Karmizov Alexandr Evgenievich, Candidate of Economic Science, Docent of Cathedra of Economic Theory and Entrepreneurship South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: ectheory@uriu.ranepa.ru

MANAGEMENT OF LABOUR POTENTIAL IN THE CONDITIONS OF OVERCOMING OF CONSEQUENCES OF THE ECONOMIC CRISIS

Abstract

In work deals with the development of labor potential in the conditions of the economic crisis. Analyzes the problems of innovation susceptibility of the labor potential. Explores methodological issues of innovative development of the Russian economy and government decisions to implement stabilization policy.

Keywords: labor potential, innovative sphere, modernization of the economy, the economic crisis.

УДК 35

РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СТРУКТУРНЫЕ АЛЬТЕРНАТИВЫ¹

Капогузов Евгений Алексеевич доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономической теории и предпринимательства, Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского (644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55-А). E-mail: egenk@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются структурные альтернативы реформ в сфере государственного управления в контексте перехода от одной базовой парадигмы к другой. Раскрыты методологические аспекты анализа параметров реформ как институциональных изменений, показаны основные задачи анализа элементов реформ. Представлены основные параметры бюрократической (веберианской), менеджеристской и координационной парадигм. Показано различие элементов парадигм и место системы оценки деятельности государственных органов для совершенствования государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, реформирование, структурные альтернативы, новая институциональная экономическая теория, новый государственный менеджмент, оценка государственных органов.

Неудовлетворенность обладающей потенциалом институциональных изменений части общества качеством и эффективностью национальной бюрократии подвигла в конце 1970-х ряд стран ОЭСР на широкомасштабные реформы в сфере государственного управления, получившие общее название Новый государственный менеджмент (New Public management – НГМ). В результате произошел переход от бюрократической (веберианской) к менеджеристской парадигме и в дальнейшем к своей модификации – координационной парадигме в государственном управлении [1].

¹ Статья подготовлена в рамках НИР "Институционализация системы оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан: современное состояние и перспективы развития", выполняемой по грантовому финансированию МОН РК в рамках приоритета "Интеллектуальный потенциал страны", подприоритета 5.1 Фундаментальные исследования в области социально-экономических и гуманитарных наук, 5.1.2 Исследования в области реализации социальной и экономической политики государства в современных условиях.

Вслед за В. Полтеровичем мы понимаем реформы как «целенаправленное изменение институтов, предполагающее присутствие в экономической системе агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации» [2, с. 9]. Такой подход предполагает не только сознательное проектирование реформ агентами институциональных изменений, но и импорт (трансплантацию) институтов реформирования, успешно зарекомендовавших себя в других странах. В свою очередь, термин «реформирование» можно рассматривать как процесс системных изменений по отношению к исследуемому объекту, проводимому либо управляющей системой, либо в рамках ее саморазвития. Применительно к сфере государственного управления ситуация довольно типична. В первом случае речь идет о возможности реформирования государственного управления силами бюрократии, за счет использования внутренних механизмов совершенствования процессов и стимулов внутри организации. Во втором случае бюрократия должна реформироваться под воздействием внешних факторов, общественных, негосударственных субъектов, в частности потребителей государственных услуг, в рамках эволюционного процесса и в результате системных изменений.

Возникновение реформ в рамках «наивной» теории институциональных изменений [3–5], базирующейся на теории «общественного интереса», связывают с неудовлетворенностью заинтересованных в экономических результатах субъектов, способных производить эти институциональные изменения. Вместе с тем очевидно, что практически все реформы ведут к изменению не только относительных цен на ресурсы [6], но и к относительному изменению экономического положения субъектов, затронутых реформой [7]. В этой связи важным вопросом является анализ институциональной структуры, понимаемой как совокупность взаимосвязанных институтов, определяющей систему стимулов для субъектов, вовлеченных в реформу, для изменения существующего положения с точки зрения общественного благосостояния.

Исходя из данного тезиса важным является выявление не только причин, приведших к возникновению реформы в той или иной сфере, но и анализ альтернатив их имплементации, т.е. структурных (дискретных институциональных) альтернатив реформ. Это предполагает решение как минимум следующих задач:

- анализ исходной ситуации, вызвавшей необходимость изменения сложившейся структуры институтов, в частности характеристика проблем, подлежащих решению в процессе реформирования;
- выявление условий, позволяющих достичь целей реформы (факторов успешности реформ) и возможных институциональных и ресурсных ограничений;
- разработка инструментария реформирования, в частности институтов, изменяющих систему стимулов субъектов, вовлеченных в реформу;
- разработка системы оценки результатов реформирования, в частности показателей, обладающих свойствами измеримости, специфичности, релевантности, достижимости.

Исходя из практики применения реформ, решающим фактором перехода от общественного недовольства сложившейся системой предоставления услуг к новой парадигме является разделение взглядов на необходимость модернизации и его содержание превалирующим числом субъектов общественно-политического дискурса. Это предполагает процесс *институционализации* соответствующего научной концепции, придания существующим социальным практикам характера рутин, их «опривычивание» (хабитуализация), а в дальнейшем – создание формальных институтов (концепций реформирования, нормативных актов, законов, указов и т.д.). Вместе с тем, для внедрения теории в практику и перехода от стадии академического (в научной и образовательной среде), а затем и общественного обсуждения теории нужно проникновение теорий в коридоры власти, в сознание принимающих решения политиков. Вероятность осуществления реформ тем более повышается, если есть примеры успешной реализации реформ в других странах. Однако, как и в любой ситуации импорта институтов, для конвергенции результатов помимо комплексности применяемого инструментария реформ необходимым условием является конгруэнтность институциональной среды. В противном случае успешный результат не гарантирован.

В какой-то степени (в частности, в ситуации с реформами в Великобритании) труды экономистов-теоретиков, критикующих существующее положение в бюрократических организациях¹, подвигали политиков на решительные реформы в государственном управлении, дополнявшиеся мероприятиями неолиберального толка в экономике в целом (тэтчеризм, рейганомика). С другой стороны, многие разработки в экономической теории, а также в менеджменте создавали основу для применения реформационного инструментария, позволяли как объяснить причины неудач существующей системы, так и обосновать принципы и подсказать направления реформирования.

Как раз таким направлением, во многом заимствованным из частного сектора, стала система оценки деятельности (функционирования) государственных органов. Она стала ключевым элементом системы инструментария НГМ, меняющим институциональную структуру в системе государственного управления в направлении ориентации на результат деятельности государственного органа, а не на процесс исполнения должностных инструкций.

Важно учитывать, что для достижения целей реформ 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, 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;
- готовность институциональной среды государства воспринять инструментарий, позаимствованный из зарубежной практики.

Приверженность агентов изменений идеям реформ проявляется на стадии формулировки повестки реформ. В этой связи большое значение имеет широкое распространение идей реформирования на уровне элит, в том числе и научной, образовательной, формирующей ценности будущих политиков и государственных служащих. Как уже отмечалось выше, для успешности реформ большое значение имеет позиция политиков, как правящих, так и оппозиции.

Для легитимности реформ помимо консенсуса элит о необходимости их реализации большое значение имеет и внешнее давление. Особенно это стало проявляться после II мировой войны, когда благодаря деятельности наднациональных организаций (ОЭСР, Мирового банка и др.) значительно увеличилась практика трансляции успешного в отдельных странах зарубежного опыта в страны, испытывающие потребность в реформах.

Возможны разные пути преодоления сопротивления реформам со стороны бюрократии. Один путь – уменьшить оппортунистическое поведение бюрократии посредством мониторинга (как внешнего, так и внутреннего), что может сопровождаться ростом трансакционных издержек. Альтернативой является выстраивание эффективного контракта и конкуренция агентов внутри бюрократии.

Другим важным фактором успешности реформ является то, что потери проигравшим должны быть тем или иным образом компенсированы.

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. При этом важно изучение роли социокультурных факторов для разьяснения возможности трансплантации институтов и модернизации экономической системы.

Изучение опыта административных реформ исходя из опыта развития экономической теории бюрократии должно позволить не только исследовать их с использованием методологии институционального анализа, но и сравнить предсказания экономической науки с фактическими результатами. В этой связи, используя метод научной абстракции, будем отталкиваться при характеристике институ-

¹ В частности работы С. Паркинсона, У. Нисканена повлияли на необходимость осуществления реформ в Великобритании в период правления М. Тэтчер, провозгласившей политику «изгнания бюрократии» (bureacrasy banishing).

циональных структур в сфере государственного управления от двух допущений: 1) рассмотрения идеальных типов (в трактовке категории «идеальные типы» М. Вебером), а не их практического воплощения в той или иной модели государственного управления в конкретной стране; 2) рассмотрения деятельности государства как предоставление услуг обществу [8], что позволит нам говорить об институциональной структуре производства государственных услуг и анализировать трансформацию соответствующих разным идеальным типам институтов.

Институциональные изменения, произошедшие в государственном управлении в XX веке, привели к системе трансформации институтов государственного управления бюрократического (веберинского) типа (модель Public Administration), к системе взаимосвязанных институтов менеджеристского типа (Public Management) и в последующем – к ее модификации – модели социальной координации (Public Governance).

Бюрократический тип государственного управления отталкивается, с точки зрения парадигмы принятия решений, от теории общественного интереса и идеальной модели политико-экономического кругооборота, предполагающей неоклассические предпосылки (отсутствие оппортунизма у агентов, полнота, доступность и совершенство информации) при взаимодействии субъектов. Как известно, в отличие от частных благ, государственные услуги, являясь общественными благами, финансируемые из государственного бюджета, не исключаются из потребления. В связи с этим их потребители либо вынуждены выступать как пассивные участники взаимодействия, если не могут определять количество (перечень) данных услуг, а также влиять на их качество, либо должны обладать механизмом воздействия на количество и качество производимых услуг. Тем самым возникает политический механизм воздействия на объемы и структуру функций государства.

Избиратели, будучи конечными принципалами (поскольку являются одновременно и налогоплательщиками), высказывают общественные предпочтения об объемах, видах и перечне предоставляемых государственных услуг. Объемы в конечном счете определяются величиной расходов бюджета, виды и перечень – действующим законодательством. Роль политиков состоит в принятии решений о производстве государственных услуг и создании формальных рамок (финансовых, законодательных) для деятельности чиновников, которые, собственно, являются непосредственными производителями государственных услуг.

В веберинской модели предполагается, что чиновники не имеют собственного экономического интереса и действуют максимально эффективно в интересах общества. Они поставляют объективную информацию о стоимости производства государственных услуг, а законодатели на этом основании предоставляют необходимый бюджет, контролируя целевой характер его использования. Тем самым процесс производства и финансирования государственных услуг, а также контроля за их оказанием является по сути неделимым в рамках исполнительной власти, и потребители могут лишь пассивно принимать существующий объем и содержание поставляемых чиновниками услуг. Это же касается оценки качества как практически единственного экономически значимого критерия результативности производства государственных услуг. Механизм оценки в бюрократической модели – внутренний, со стороны вышестоящей инстанции, в лучшем случае политический.

Менеджеристский тип ИСП государственных услуг имеет противоположное содержание. Прежде всего, речь идет об ином характере функций субъектов производства. При данном типе значительно усиливается роль потребителей государственных услуг в части контроля за содержанием формального контракта о финансировании их производства. В рамках менеджеристского типа значительно большее значение придается не процессу, а общественно значимому результату работы исполнительной власти. Это меняет и содержание механизма управления транзакциями в общественном секторе, и механизма мотивации исполнителей. Ключевым элементом трансформации становится переход от институтов, базирующихся на доверии чиновникам, к институтам, позволяющим обеспечить прозрачность их деятельности (так называемую «подотчетность» – accountability) и эффективность использования общественных ресурсов. При этом субъектом контроля выступают как отдельные потребители, так и их представители – ассоциации, предпринимательские сообщества и политические партии. Таким образом, в отличие от бюрократической структуры, предполагающей пассивное уча-

стие потребителей в формировании структуры производства государственных услуг, в менеджеристской модели они выступают активным субъектом (актором) в схеме взаимодействия.

Иной выглядит и поведенческая модель исполнителей – чиновников, лежащая в основе менеджеристского типа производства государственных услуг. В отличие от бюрократической модели менеджеристский тип базируется на поведенческой модели рационального чиновника, стремящегося к собственной выгоде, а не следующего интересам общества. При этом он действует в условиях неполной, несовершенной информации и может при производстве госуслуг, исполняя функции агента, вести себя оппортунистически по отношению к непосредственному (политикам) и конечному (потребителям) принципалам, следуя собственному интересу. В этой связи значимым с позиции общественной эффективности является решение проблемы создания оптимального контракта, минимизирующего как затраты общественных ресурсов (причем не только трансформационные, но и трансакционные издержки), так и четкое определение того, что является результатом работы чиновников. Это предполагает изменение механизма контроля государственных органов – от контроля процессов к контролю результатов. При данном типе не имеет принципиального значения, как (в пределах установленных формальных рамок и выделенного бюджета) достигается общественно значимый результат (Public Outcome) и воздействие (Impact). При этом зачастую механизмом снижения общественных издержек является конкуренция агентов за бюджетные ресурсы, а в случае отсутствия рынка вводятся квазирыночные механизмы. Тем самым управление в общественном секторе теряет свою специфику, характерную для бюрократического типа ИСП, и допускается применение инструментария из частного сектора в работе структур сектора общественного.

Что же касается еще одной структурной альтернативы в сфере производства государственных услуг, то данный тип базируется на концепции субсидиарности. В связи с этим государство играет скорее роль координатора или модератора общественного диалога, чем организатора и непосредственного производителя общественных благ. Соответственно меняются и роли субъектов, взаимодействующих при производстве государственных услуг. Если в бюрократическом типе потребители фактически никак не вовлекаются в процесс производства, отданный на откуп законодательной (с точки зрения финансирования и частично контроля) и исполнительной (во всех иных стадиях производства) власти, то даже по сравнению с менеджеристским типом роль субъектов меняется. Если в менеджеризме значительно расширились функции частного сектора через аутсорсинг и др., то в координационном типе ИСП сами потребители определяют (особенно на местном уровне) объемы и перечень государственных услуг. В данной концепции государство меняет свою природу от государства производящего – Левиафана в бюрократической модели к «государству координирующему» (enabling state). Ключевая его функция – обеспечение не только базовых правил игры (как в ситуации «государства защищающего»), а обеспечение решения инфраструктурных задач (зачастую с помощью гарантий и др.), что проявляется, в частности, в ситуации государственно-частного партнерства. В такой системе максимальна степень децентрализации общественных задач, возрастает значение местных сообществ, меняется и структура производства услуг в общественном секторе, поскольку снижается доля непосредственно государственного производства и возрастает доля добровольной работы, дофинансирования прежде всего локальных общественных благ со стороны бизнеса и др.

Практика реализации реформ государственного управления [9, 10] предполагает диффузию идеальных типов в процессе осуществления реформ. В 1960–1970-х годах преобразования базовой вебериянской парадигмы были преимущественно косметическими и касались прежде всего внутренних процессов в органах управления центральных правительств в отдельных странах. Если в странах англосаксонского типа крен в сторону менеджеризма позволяет вести речь о формировании НГМ-модели, то в континентальных странах речь скорее идет о неовебериянском типе государства и бюрократии, в котором модернизированы внешние формы проявления и сглажены вопиющие недостатки, но сохранена фундаментальная основа «верховенства закона». Вместе с тем, даже в неовебериянских государствах, сохраняющих достоинства вебериянской бюрократии, вопрос об экономической эффективности и результативности при производстве государственных услуг стал ключевым вопросом повестки дня в практике реформирования [11]. Внедрение конкурентных механизмов в производ-

ство общественных и социально значимых, в частности доверительных благ вместе с тем вызвало ряд негативных внешних эффектов, значительный рост транзакционных издержек, что привело как к модификации менеджеристского инструментария, так и частичному возврату к веберовским методам управления. Это касается, в частности, таких инструментов, как управление по целям, внедрение механизмов подотчетности и глобального бюджетирования, модернизации системы государственных закупок и других инструментов не всегда успешно срабатывающих даже в странах с развитой институциональной средой [12] и зачастую проваливающихся в переходных и развивающихся экономиках.

Литература

1. Капогузов Е.А. Институциональная структура производства государственных услуг: от веберовской бюрократии – к современным реформам государственного управления. Монография. Омск: Изд-во ОмГУ, 2012. 408 с.
2. Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007. 447 с.
3. Тамбовцев В.Л. Предметное поле новой институциональной экономической теории // Экономический вестник Ростовского университета. Том 5, № 3, 2007. С. 9–17.
4. Вольчик В.В. Институциональные изменения: на пути к созданию общей теории // Журнал институциональных исследований. Том 4. № 4. 2012. С. 4–7.
5. Тамбовцев В.Л. Экономическая теория институциональных изменений. М. ТЕИС, 2005. 542 с.
6. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М. Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. 256 с.
7. Игнатов В.Г., Игнатова Т.В. Взаимодействие государства и бизнеса на Юге России: экспертные оценки и посткризисное регулирование // Известия Кабардино-Балкарского научного центра РАН. 2013. № 1 (51). С. 118–121.
8. Публичные услуги и функции государственного управления / Под ред. А.Е. Шаститко; Авт. коллектив: Н.С. Батаева, П.В. Крючкова, М.С. Потапенко, В.Л. Тамбовцев, А.Е. Шаститко. Бюро экон. анализа. М.: ТЕИС, 2002. 160 с.
9. Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. / Blanke B., Bandemer S. Von, Nullmeier F., Wewer G. (Hrsg.) Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften., 2005.
10. Pollitt Ch., Bouckaert G. Public Management Reform: Comparative Analysis, 2nd Edition, Oxford, Oxford University Press, 2004.
11. Капогузов Е.А. Модернизация госуправления в Европе: на пути к неовеберовству? // Современная Европа. 2009. № 1. С. 29–40.
12. Легранд Дж. Другая Невидимая рука: предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренции. М.: URSS, 2011. 240 с.

Капогузов Evgeny Alekseevich, Doctor of Economic Science, Docent, Head of Chair of Economic Theory and Entrepreneurship; Omsk F.M. Dostoevsky State University (55-A, Mira Ave., Omsk, 644077, Russian Federation).
E-mail: egenk@mail.ru

PUBLIC MANAGEMENT REFORMS: STRUCTURE ALTERNATIVES

Abstract

In the article the structure alternatives of public administration reforms are discussed. The methodological aspects of the features of reforms as institutional changes are described, the main tasks of analysis of reforms elements are shown. The main parameters of bureaucratic-, managerial- and Governance- paradigms are presented. The differences of paradigms and role of government evaluation for improving of public administration are shown.

Keywords: public management, reforming, structure alternatives, new institutional economics, New Public Management, evaluation of government.