

ДИСКРЕТНЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АЛЬТЕРНАТИВЫ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ С РАЗВИТОЙ И РАЗВИВАЮЩЕЙСЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДОЙ*

КАПОГУЗОВ ЕВГЕНИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ,

*доктор экономических наук, доцент,
Заведующий кафедрой «Экономической теории и предпринимательства»,
ФГБОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского, г. Омск,
e-mail: egenk@mail.ru*

В статье представлен подход к оценке влияния степени развитости институциональной среды на успешность реформ в сфере государственного управления. Показаны индикаторы, позволяющие охарактеризовать степень развитости институциональной среды, в частности, уровень защиты прав собственности, развитости политической конкуренции, гражданского общества, коррупции, доверия в обществе. В зависимости от элементов политико-административной системы и социокультурных факторов, определяющих траекторию реформ, продемонстрированы альтернативы целей и рассмотрены отдельные показатели, характеризующие последствия реформ для стран ОЭСР. С точки зрения классификации результатов акцент сделан на наблюдаемых количественных результатах операционного типа, в частности на динамике расходов расширенного правительства и уровне занятости государственных служащих по отношению к занятости в экономике в целом.

Показаны институциональные проблемы реализации реформ в странах с переходной экономикой, в частности недостаточный уровень развитости бюрократического этоса, слабость рыночной среды и недостаточный уровень внешнего давления на качество государственных услуг. Отмечена значимость для успеха реформ культурных и системных изменений внутри государственного аппарата, что влияет на удовлетворенность граждан качеством государственных услуг. Отмечено, что предварительная формализация всего государственного сектора, формирование бюрократии веберовского типа являются важнейшими условиями успешности реализации концепции нового государственного менеджмента. Выделены факторы, определяющие выбор страноспецифической модели государственного управления. Предложены в качестве детерминант выбора уровень развития «мягкой инфраструктуры», с одной стороны, и наличие ресурсных и институциональных возможностей для улучшения эффективности и качества государственного управления - с другой. Как потенциальные исходы рассмотрены идеальные модели государств (компактное, производящее, координирующее) и обозначены условия для провалов государства и общества.

Ключевые слова: *институциональная среда; дискретные институциональные альтернативы; административные реформы; оценка эффективности реформ; сравнительный анализ реформ.*

* 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.

DISCRETE INSTITUTIONAL ALTERNATIVES OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS IN COUNTRIES WITH DEVELOPED AND DEVELOPING INSTITUTIONAL ENVIRONMENT

EVGENY A. KAPOGUZOV,

*Doctor of Economics, Associate Professor,
Head of the Department «Economic Theory and Entrepreneurship»,
Omsk State F. M. Dostoevsky University, Omsk,
e-mail: egenk@mail.ru*

The paper presents an approach to evaluation the impact of the level of development of institutional environment on the success of the reforms of public administration. The indicators that characterize the degree of development of the institutional environment, in particular, the level of protection of property rights, the development of political competition, civil society, corruption, and trust in society are shown. Depending on the elements of the political-administrative system, socio-economic features, that determine the trajectories of reforms, showing alternative purposes and characterized some indicators, that characterizing the results of reforms for the OECD-counties. Showing institutional problems is implementing reforms in the transition countries, depending on the elements of the political and administrative systems, and socio-cultural factors that determine the path of reform, showing alternative purposes and characterized by individual indicators characterizing the results of the OECD reform. From the point of view of the classification results, the emphasis is made on quantitative results of the operational type, in particular, the dynamics of the general government expenditure and the level of employment of civil servants in relation to employment in the economy as a whole.

Showing institutional problems in the implementation of reforms in the transition countries, in particular the gap of development of the bureaucratic ethos, the weakness of the market environment and the insufficient level of external pressure on the quality of public services. The significance for the success of reform and systemic cultural change within the state apparatus, which affects the quality of citizens' satisfaction with public services is observed. It is noted that the preliminary formalization of the public sector, the formation of Weberian bureaucracy type is essential for successful implementation of the New Public Management. The factors that determine the choice country-shaped governance model are underlined. Proposed as determinants of the choice of the level of development of "soft infrastructure" on the one hand and the availability of the resource and institutional capacity to improve the efficiency and quality of public administration on the other. As potential outcomes ideal models of states (lean, producing, coordinating) and designated conditions for state and society failure (fragile state) are considered.

Keywords: *institutional environment; discrete institutional alternatives; administrative reform; evaluation of the effectiveness of the reforms; comparative analysis of reforms.*

JEL: H83, B52, H11

1. Введение: постановка проблемы

Реформы в духе Нового государственного менеджмента, реализовавшиеся как в развитых странах (странах ОЭСР), так и в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, несмотря на схожесть используемого инструментария, осуществлялись по разным направлениям и приводили к разным результатам с точки зрения достижения целей и выполнения задач реформ (Pollitt and Bouckaert, 2011; Schneider and Heredia, 2003; Капогузов, 2008). Одним из ключевых объясняющих факторов являются различия в институциональной среде стран, реализующих реформы.

Под институциональной средой понимается «совокупность основополагающих социальных, политических, юридических и экономических правил, определяющих рамки человеческого поведения» (Аузан и др., 2011. С. 45). В ней принято различать надконституционные, конституционные и экономические правила, причем если последние два типа можно поменять росчерком пера (приняв Конституцию, программу действий правительства, законодательный акт и т.д.), то надконституционные правила, имеющие глубокие корни в морали, обычаях и привычках, стереотипах поведения, имеют неформальный характер и меняются постепенно, возможно в пределах жизни не одного поколения. Именно различия в неформальных институтах определяют сложности внедрения реформ в развивающихся и переходных странах, особенно при реализации стратегии импорта институтов (Мау и др., 2003; Халикова и Кайдарова, 2014; *Взаимодействие...*, 2009).

2. Параметры институциональной среды, определяющие успешность реформ государственного управления

Вопрос о количественных показателях, характеризующих степень развитости институциональной среды на макроуровне, является достаточно дискуссионным. Применительно к анализу влияния степени развитости институциональной среды на макроэкономические результаты есть целый ряд исследований Всемирного банка, демонстрирующих положительную связь экономических результатов с показателями уровня развития демократии, экономической свободы и др. (Keefe and Shirley, 1998; Kekic, 2007). Схожую позицию занимает Е. Силова, рассматривая под количественными показателями качества институциональной среды значения индекса экономической свободы и инвестиционной привлекательности (Силова, 2007). Данный подход развивается Е. Панфиловой, рассматривающей также в качестве показателя качества институциональной среды место конкретного государства в индексе Doing Business (Панфилова, 2013).

На наш взгляд, характеризуя степень развитости институциональной среды применительно к сфере государственного управления, можно отталкиваться от подхода А. Ставинской, рассматривающей особенности воздействия потребителей на качество государственных услуг в странах с неразвитой институциональной средой (Ставинская, 2010). Хотя ею не выделяются в явном виде критерии разграничения стран на страны с развитой и развивающейся (по терминологии А. Ставинской – неразвитой) институциональной средой, можно представить следующие параметры, по которым следует проводить разграничение:

- уровень защиты прав собственности, определяющий возможности использования судебного механизма воздействия на качество государственных услуг. В качестве операционализируемой переменной может выступать значение показателя верховенства закона (Rule of Law) индекса GRICS;
- уровень развитости политической конкуренции, определяющий возможности использования политического механизма воздействия на качество государственных услуг. В качестве операционализируемой переменной может выступать значение показателя индекса демократии журнала The Economist (Kekic, 2007);
- уровень развития гражданского общества, определяющий возможности использования механизма воздействия на качество государственных услуг со стороны их потребителей. В качестве операционализируемой переменной может выступать значение показателя индекса состояния гражданского общества;
- уровень коррупции, определяющий возможности использования неформальных механизмов воздействия на качество государственных услуг, в том числе путем взяток, подарков и т.п. В качестве операционализируемой переменной может выступать значение показателя индекса восприятия коррупции (CPI), либо значение показателя контроля коррупции (Control of Corruption) индекса GRICS;

- уровень доверия в обществе или, как альтернатива, уровень укорененности в обществе традиционных институтов, одним из индикаторов существования которых является социальный капитал бондингового типа.

И, наконец, результирующим показателем, характеризующим качество институциональной среды применительно к сфере государственного управления, может служить значение индекса эффективности правительства (Government Effectiveness) индекса GRICS. С одной стороны, этот показатель является результатом действия институциональной среды, с другой – показателем, по которому можно оценивать успешность реформ. В частности, успешность реформ можно оценить через изменение данного показателя до момента начала мероприятий в области реформирования по окончании периода, когда данные меры смогут дать некий положительный измеряемый количественно эффект.

Осуществление расчета интегрированного показателя качества институциональной среды выходит за рамки данной статьи. Вместе с тем, очевидно, что вышеупомянутые показатели позволяют, по крайней мере ординалистски, разграничить страны на страны с развитой и развивающейся институциональной средой. Для упрощения можно считать, что страны с наиболее высоким значением индекса эффективности правительства являются странами с развитой институциональной средой.

Индексы, рассчитываемые международными организациями для большой выборки стран, обладают свойством объективности, что делает их подходящими для оценки результатов достижения целей реформ. Нами были выбраны два международных индекса: индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index – CPI) и агрегированный индекс качества государственного управления (ранее индекс GRICS, в настоящий момент индекс WGI – World Governance Indicators). В составе последнего особо можно отметить показатель, индекс, характеризующий эффективность государственного управления. Эти индикаторы начали использоваться Всемирным банком с 1996 года, в этой связи полноценно отследить результативность реформ в странах ОЭСР, используя данные индексы, не представляется возможным (реформы в духе НГМ, которые начали развиваться в англосаксонских странах еще в начале 1980-х годов). Вместе с тем динамика индексов позволяет проиллюстрировать ситуацию в сфере государственного управления, сравнить успешность функционирования системы государственного управления в различных странах. Значения трех наиболее значимых индикаторов, входящих в состав индексов WGI, приведены в табл. 1.

Таблица 1

**Значение отдельных составляющих индекса GRICS (WGI)
(значение 100 максимально)**

Страна/место в рейтинге	Год	Значение показателя «эффективность правительства»	Значение показателя «верховенство закона»	Значение показателя «контроль коррупции»
Сингапур	1996	100	89,47	96,59
	2013	99,5	95,86	96,65
Норвегия		99,02	99,52	98,54
		98,09	100,00	98,56
Новая Зеландия	1996	97,07	98,56	98,05
	2013	96,17	98,10	99,52
США	1996	92,2	92,0	92,0
	2013	90,9	91,0	85,0
Дания	1996	96,59	97,61	100,00
	2013	99,04	98,58	100,00
Финляндия	1996	94,15	99,04	99,51
	2013	100,00	99,05	98,09
Греция	1996	78,0	82,0	66,0

Окончание Табл. 1

Страна/место в рейтинге	Год	Значение показателя «эффективность правительства»	Значение показателя «верховенство закона»	Значение показателя «контроль коррупции»
Греция	2013	67,0	64,0	56,0
Италия	1996	78,0	82,0	67,0
	2013	67,0	62,0	57,0
ОЭСР в целом	1996	88,0	88,0	87,0
	2013	87,0	87,0	85,0
Казахстан	1996	13,2	12,0	9,3
	2013	35,04	30,8	20,1
Россия	1996	32,68	23,44	15,61
	2013	43,06	24,64	16,75

Источник: составлено автором по данным Всемирного банка, *Worldwide Governance Indicators*. (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> - Дата обращения 15.04.2016).

Обращает на себя внимание лидерство в рейтинге стран северной модели НГМ (Дании, Швеции, Норвегии), близка к ним по значениям Новая Зеландия. Стоит отметить, что ситуация в странах «Южной Европы» (в Греции и Италии) значительно хуже, чем у остальных стран европейских стран, и наблюдается отрицательная динамика практически по всем показателям.

Схожая тенденция проявляется применительно к другому индексу – индексу восприятия коррупции. Согласно данным Transparency International за 2014 год, при общем числе стран 175 Греция и Италия находились на 69-м месте с показателем 43 (лидером была Дания с показателем 92, см. табл. 2).

Таблица 2

Индекс восприятия коррупции (ИВК), значения по отдельным странам ОЭСР за 2014 год

Страна	Значение ИВК	Рейтинг страны
Дания	92	1
Новая Зеландия	91	2
Финляндия	89	3
Швеция	87	4
Норвегия	86	5
Швейцария	86	5
Сингапур	84	7
Нидерланды	83	8
Люксембург	82	9
Канада	81	10
Австралия	80	11
Германия	79	12
Великобритания	78	14
Бельгия, Япония	76	15
США	74	17
Франция, Эстония	69	26
Греция, Италия	43	69

Окончание Табл. 2

Страна	Значение ИВК	Рейтинг страны
КНР	36	100
Азербайджан, Того, Непал, Пакистан, Гондурас, Казахстан	29	126
Камерун, Ливан, Киргизия, Нигерия, Россия	27	136
КНДР, Сомали	8	174

Источник: составлено автором по данным *Transparency International*.
(<https://www.transparency.org/cpi2014/results> - Дата обращения: 15.04.2016).

В целом, за исключением отдельных стран (в частности, Грузия за период наблюдений резко улучшила свои показатели, особенно характеризующих уровень коррупции, опережая целый ряд стран ОЭСР), можно вести речь о том, что в странах ОЭСР можно констатировать наличие развитой институциональной среды, определяющей условия осуществления реформ в сфере государственного управления. Между тем в развивающихся и переходных странах можно говорить о неразвитости институциональной среды, что во многом определяет траектории осуществления реформ.

3. Траектории и результаты реформ: влияние институциональных факторов

Исходя из вышеназванных параметров, рассмотрим траектории реформирования в странах ОЭСР. В странах с развитой институциональной средой, на наш взгляд, выделяются три группы (*Капогузов и Лавров, 2012*).

К первой группе относятся англосаксонские страны, являющиеся «пионерами реформ» в духе НГМ: Австралия, Новая Зеландия, Великобритания, Канада и США. В этих странах основное внимание уделялось сокращению расходов на содержание государственного аппарата и более эффективное использование ресурсов общества за счет изменения системы бюджетирования, повышения ответственности руководителей за конечный результат. Наиболее активно последняя фаза начала проявляться в Великобритании после прихода к власти премьер-министра Т. Блэра, как на первом сроке, в ходе которого была выработана так называемая «Белая книга действий», так и в особенности на втором сроке (2001-2005 гг.), когда особый акцент был сделан на улучшении качества предоставляемых государственных услуг, чтобы «сделать жизнь потребителей лучше» и достигнуть в данной сфере «мирового класса» (*Барбер, 2011*). Многие из британских, американских и новозеландских идей и разработок, ставшие «лучшими практиками» в сфере государственного управления, активно транслировались в другие страны, в том числе страны постсоветского пространства, в частности, группа Т. Блэра была консультантами при реализации реформы государственного управления в республике Казахстан.

Вторая группа стран - скандинавские страны (Швеция, Дания, Норвегия), а также Нидерланды. В них стоит отметить прежде всего процессы децентрализации и развития инициативы «снизу», на местном уровне государственного управления, но при высокой степени взаимосвязи центральных и местных органов власти, с акцентом на реформировании последних, и учет социально-политического контекста. Так, в Швеции еще в середине 1980-х годов возник «эксперимент свободных коммун», предполагающий высокий уровень самостоятельности местных органов власти. Кроме того, были сделаны попытки коммерциализации общественного сектора в целом, однако широкое использование рыночных методов наткнулось на законодательные и политические противоречия скандинавских «государств благосостояния» (*Green-Pedersen, 2003*). Также как и в Швеции, в Нидерландах процесс реформирования проходил «снизу вверх», главным образом на

уровне местных органов власти (коммун) в направлении совершенствования практики управления городами. Здесь стоит отметить прежде всего известный своим шахматным турниром город Тилбург, получивший международное признание в сфере городского управления в связи с развитием модели «города-концерна» (Landman, 2005). Впервые данная модель была внедрена еще в конце 1980-х годов и стала впоследствии «лучшей практикой», которую изучали и перенимали другие города мира (Gilbert et al., 2009). В целом, в данной группе стран акцент был сделан на модернизации на локальном уровне с использованием инструментария управления частного сектора, большое внимание также уделялось развитию техники финансового менеджмента (расчет выгод и издержек) большей клиентоориентированности, подотчетности и прозрачности, управлению по целям.

К третьей группе относятся страны континентальной (наполеоновской) модели: Германия, Австрия и Швейцария, а также Франция и южные страны «старой» Европы (Испания, Италия). В них процессы реформирования проходили более осторожно, с сохранением лучших черт веберовской модели. Модернизация государственного управления в них началась позже (в 1990-е годы), чем в первых двух группах, и проходила менее радикально (по консервативному сценарию) из-за сильно выраженного влияния правовых и организационных черт веберовской модели. Отдельно можно отметить ситуацию в Германии как пример «консервативной стратегии». Вначале в ней отмечались лишь единичные, бессистемные случаи применения инструментария НГМ, комплексная реформа началась позже, в середине 1990-х годов. Акцент был сделан на местном уровне, во многом под влиянием Тилбургской модели. Важной составляющей изменений в этой группе стран также являлась внутренняя (бюрократическая) модернизация, хотя в 2000-е годы все большее распространение получили «потребительские модели», связанные с учетом потребностей клиентов, внедрением центров обслуживания, управлением жалобами и др. (Капогузов, 2008).

Для оценки успешности функционирования государственного органа на разных уровнях важно, во всяком случае с позиции экономического подхода, оценить эффективность, или как минимум, результаты его деятельности. Применительно к макро- (национальному уровню) результаты реформ можно рассматривать в следующих аспектах:

1) операционные результаты (в частности, ведущие к сокращению государственных расходов на выполнение государством своих функций);

2) результаты, характеризующие улучшение процессов в сфере производства государственных услуг (выражающиеся количественно в снижении транзакционных издержек при взаимодействии государства и бизнеса);

3) системные (комплексные результаты), которые в свою очередь необходимо разделить на:

- стратегические изменения (выражающиеся в достижении стратегических целей, таких как рост конкурентоспособности национального бизнеса через снижение административных барьеров, улучшение делового климата и инвестиционной привлекательности);
- структурные и процессные изменения, в частности, изменения содержания формальных институтов (к примеру, сокращение списка документов или изменение правил регистрации юридических лиц способствует достижению цели сокращения административных барьеров);
- культурные изменения, что предусматривает изменение организационной культуры, ментальных моделей чиновников и потребителей, типа поведения и символов достижения стратегических целей;

4) уровень достижения определенного желательного идеального состояния, в том числе символического (формирование «компактного», «эффективного», «удобного», «сильного», «клиентоориентированного», «сервисного», «рыночного» и др. государства) (Государство в меняющемся мире, 1997).

За десятилетия реформ в странах ОЭСР накопилась обширная статистика прежде всего по результатам первого типа – операционным. Вначале охарактеризуем изменения в уровне расходов правительства (см. табл. 3):

Таблица 3

**Динамика расходов расширенного правительства в странах ОЭСР
(в процентах от номинального ВВП)**

Страна	1980 г.	1985 г.	1990 г.	1995 г.	2006 г.
Австралия	33,8	38,7	34,8	37,4	34,9
Бельгия	59,0	62,5	55,2	52,1	48,4
Канада	40,5	47,1	46,9	48,5	39,3
Финляндия	36,6	41,6	41,2	61,6	48,9
Франция	46,1	52,2	49,9	54,4	52,7
Германия	48,5	47,6	46,0	54,8	45,3
Италия	41,7	50,9	53,0	52,5	49,9
Нидерланды	57,5	59,7	55,6	56,4	45,6
Новая Зеландия	-	-	-	41,4	39,9
Швеция	61,6	64,7	61,4	65,1	54,3
Великобритания	44,8	46,2	42,1	43,9	44,2
США	33,7	36,7	36,1	37,0	36,4

Источник: составлено автором по (Pollitt and Bouckaert, 2011. P. 137).

Как свидетельствуют данные таблицы, серьезные сокращения доли государственных расходов в ВВП за десятилетия реформ не наблюдаются, а, к примеру, в Финляндии, расходы даже существенно возросли. Во многом это объясняется динамикой ВВП и политическими факторами, повлиявшими на изменение доли государства в экономике.

Другой характеристикой операционных результатов реформ является сокращение численности работающих на государство. Стоит отметить, что далеко не всегда данная задача является ключевой в ходе реформ. Следующая таблица поясняет динамику занятости в сфере государственного управления и расходов бюджета непосредственно на содержание чиновников.

Таблица 4

**Занятость в сфере государственного управления в 1985-2005 г.
(по отношению к общему количеству занятых в экономике в процентах)**

Страна	1985 г.	1990 г.	1995 г.	2005 г.
Австралия	26,9	23,0	13,9	13,6
Бельгия	20,4	19,3	16,9	17,1
Канада	20,2	20,3	17,9	17,1
Финляндия	25,3	23,2	21,0	21,3
Франция	20,5	20,4	21,6	21,9
Германия	15,5	15,1	12,2	10,4
Италия	15,2	15,6	14,2	14,2
Нидерланды	15,1	12,9	13,1	12,8
Новая Зеландия	27,0	-	20,0	-
Швеция	32,7	31,6	29,8	28,3
Великобритания	21,6	19,5	12,9	14,6
США	14,8	14,9	14,6	14,1

Источник: составлено автором по (Pollitt and Bouckaert, 2011. P. 138).

Здесь картина также амбивалентна: заметно сокращение в Австралии и Великобритании и даже в Германии, в которой, на первый взгляд, развиты бюрократические веберовские традиции, тогда как в других странах показатель удельного веса госслужащих относительно стабилен. Очевидны и различия точек отсчета и «эффект базы»: сократить число чиновников в Швеции, где треть населения по статистике работает в общественном секторе по умолчанию проще, чем в США, где этот аналогичный показатель не превышает 15 процентов. Между тем проводимые меры экономии на персонале позволяли существенно снизить бремя расходов на содержание обществом чиновников.

Вместе с тем, как уже отмечалось, сокращение расходов на государственное управление не было самоцелью реформ. Важнее бы рост эффективности, в соответствии с лозунгом «делать больше с меньшими затратами». Ключевой задачей реформ стало достижение измеримых и воспринимаемых обществом результатов, получить которые можно различными способами. Возможно возникновение различных институциональных альтернатив достижения данной ситуации. Можно повысить эффективность, не проводя кардинальных изменений институциональной структуры, за счет роста процессной эффективности работы государственного агентства. Но есть и альтернативы: приватизация функций, гибридные формы (альянсы, государственно-частное партнерство и др.) Во всех случаях необходимо учитывать величину возникающих издержек общества в целом, как государственных, так и негосударственных субъектов. В ситуации приватизации функций часть расходов может быть переложена на плечи потребителей, и они будут нести расходы уже не как налогоплательщики, оплачивающие содержание государственного учреждения, а как обычные потребители монополизированных услуг частного сектора.

Реформы далеко не всегда приводят к достижению социально-значимых результатов (outcomes, impacts). Даже признанный мировой лидер в области внедрения менеджеристского инструментария - Новая Зеландия (именно в Новой Зеландии была создана наиболее полная система показателей оценки результативности, но они включали только показатели непосредственных результатов (output) агентств) - имеет противоречивые результаты. Так, в период первой фазы реформ с 1985 г. по 1992 г. наблюдался резкий рост уровня безработицы, впрочем значительно упавший к концу периода. Кроме того, фиксировались существенные колебания инфляции, рост криминала и самоубийств. Но явилось ли это непосредственным результатом менеджеристских реформ или внешних обстоятельств, вплоть до влияния глобальных экономических изменений, неясно до конца.

Совершенствование государственного управления также может способствовать достижению конечных общественно значимых результатов. Благодаря изменению в процессах и возникают изменения в культуре обслуживания потребителей. Их можно характеризовать как *культурные и ментальные изменения* внутри государственного аппарата, что влияет на удовлетворенность граждан качеством государственных услуг, и зачастую как раз недовольство граждан может стать элементом такого давления, инициирующего институциональные изменения. В свою очередь изменения в процессах могут быть причиной данных культурных изменений, если существует саморазвитие организации, равнодушие в вопросах повышения качества работы государственных органов. Но опять же возникают вопросы об объективности оценки результатов данных изменений. Традиционный инструментарий - прямые опросы потребителей (получателей услуг) - может дать представление об изменении ситуации лишь при выполнении важных условий (независимость оценки и оценщика, репрезентативность выборки, длительность наблюдаемых ситуаций).

Реформы в сфере государственного управления, начавшиеся в странах с развитой административной культурой, получили свое развитие в целом ряде развивающихся стран, в частности Латинской Америке (Аргентине, Бразилии, Чили, Мексике), Юго-Восточной Азии (Таиланде, Сингапуре и др.), где следование

стратегии реформ позволило достигнуть впечатляющих результатов, а также в ряде стран Центральной и Восточной Европы (*Schneider and Heredia, 2003*). Проблемы, возникавшие в ходе реформирования, были связаны с большим значением неформальных институтов, опасностью ориентации реформ на интересы чиновников (например, в Бразилии). При анализе хода реформ государственного управления важен учет культурного контекста, и далеко не всегда импорт институтов приводит к успешности реализации реформ (*Красильников, Сивинцева и Троицкая, 2014*). Важным является последовательное внедрение принципов «верховенства закона» (Rule of Law), а также наличие элементов «мягкой инфраструктуры», которыми, по У. Нисканену, являются институты гражданского общества. «В странах Центральной и Восточной Европы процесс создания Rule of Law и New Public Management шли порой параллельно. Однако если нет легальной, основанной на верховенстве права, политической системы, изначальным последствием первых шагов в области Нового государственного менеджмента будет коррупция» (*Jenej and Gulacsi, 2004. P. 114*).

Таким образом, внедрение Нового государственного менеджмента, осуществляемое повсеместно, несмотря на схожесть применяемого инструментария и в экономически развитых странах, и в странах с развивающейся и переходной экономикой, привело к амбивалентным результатам. Основные проблемы были связаны с отмечаемой выше неформальностью общественного сектора и с отсутствием веберовских традиций «служения обществу». Это приводило к возникновению «издержек неформальности», которые оказываются весьма значительными, причем частные (для чиновников) выгоды неформальности явно превышают общественные выгоды от формализации управленческих практик и процедур. Другими словами, предварительная формализация всего государственного сектора, формирование бюрократии веберовского типа являются важнейшими условиями успешности реализации концепции Нового государственного менеджмента. В частности, в сфере управления персоналом необходимым этапом менеджеристских реформ должно стать формирование бюрократического этоса, традиций «служения обществу», т.е. формирование подлинной меритократии.

Другой важной составляющей является отсутствие должного уровня конкуренции в частном секторе, что существенно ограничивает внешнюю контрактацию и аутсорсинг, которые являются важными элементами пакета реформ в духе НГМ. Особенно это касается ситуации отсутствия должной конкуренции в государственных закупках при обеспечении благами с высокой степенью специфичности.

4. Вместо заключения: факторы, определяющие выбор страноспецифичной модели государственного управления

Результаты реформ в странах ОЭСР демонстрируют, несмотря на схожесть применяемого менеджеристского инструментария, различия в траекториях и степени успешности достижения целей. Это объясняется как различием в акцентах в реформах в различных странах на тех или иных сторонах процесса реформирования, так и с различием в социо-экономическом контексте. В этой связи ключевым фактором является степень конгруэнтности формальных и неформальных институтов (*Тамбовцев, 2014*), обуславливающих возможность применения управленческого инструментария. Практика внедрения инструментов НГМ успешно зарекомендовала себя в странах-модернизаторах, система государственного управления либо успешно к ним адаптируется, либо отторгает их, результат во многом зависит от базовых элементов институциональной структуры.

В этих условиях политический и идеологический выбор модели идеального состояния государственного управления может являться одним из факторов, определяющих также и выбор инструментария реализации стратегии реформ. На

наш взгляд, применительно к целям исследования, можно ограничиваться только двумя факторами, определяющими формирование специфической для страны модели реформ государственного управления:

1) уровень развития «мягкой инфраструктуры», к которой, по У. Нисканену, относятся политические партии, организации гражданского общества, используемые как инструмент внешнего (общественного) контроля над бюрократией;

2) наличие возможностей для улучшения эффективности и качества государственного управления. Таким образом, при решении вышеупомянутой дилеммы, проявлявшейся в ходе реформ в духе НГМ (выбор между экономией бюджетных ресурсов или улучшением результативности и качества в общественном секторе), сокращение доли участия государственных структур в решении общественных проблем не является самоцелью. Тем самым в треугольнике бизнес – власть – гражданское общество выбор может быть связан с большей эффективностью именно государственных структур, в случае недостаточной развитости и эффективности (с позиций общественного интереса) негосударственных. Наглядно данный выбор страноспецифической модели представлен на рис. 1.

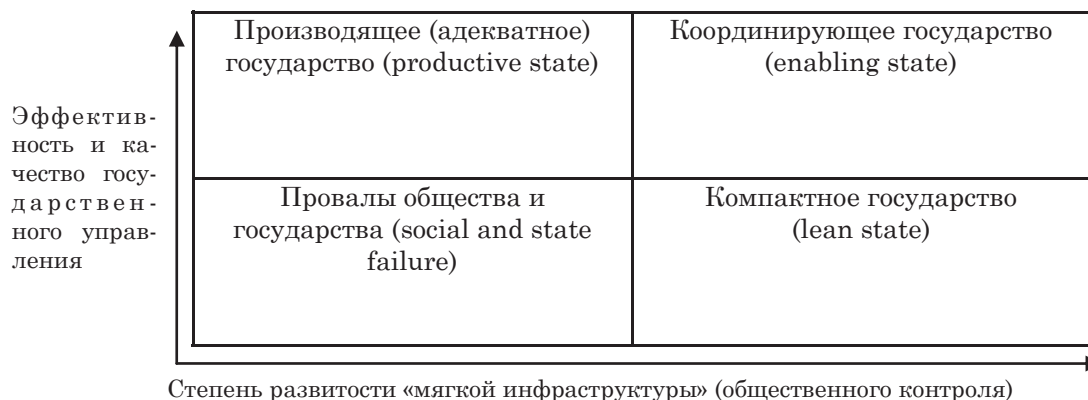


Рис. 1. Факторы, определяющие выбор страноспецифической модели государственного управления

Источник: составлено автором.

Данная схема показывает, что в условиях слабости гражданского общества и отсутствия реальной политической конкуренции для решения общественных задач возможен ряд исходов. Либо государство не выполняет качественно свои функции, становясь хрупким (fragile state), не обеспечивающим реализацию даже базовой функции защиты от насилия, либо чиновниками в нем реализуется практика грабящей руки (grabbing hand). В данных условиях альтернативой является левый верхний квадрант, но и в нем есть угроза, подчеркиваемая Дж. Бьюкененом – угроза Левиафана, характерная для ситуации «производящего государства». В этой связи возможной альтернативой может стать концепция «адекватного государства», в которой решение общественных проблем не перекладывается государством на общество, приводя к фрагментарным проблемам в связи с оппортунизмом и стратегическим типом поведения каждого из субъектов. В этом случае общественные проблемы решаются наиболее эффективным субъектом без жестких бюджетных ограничений, характерных для ряда случаев практики менеджеристских реформ в западных странах (Kuhlmann and Wollmann, 2014).

Подводя итоги, можно констатировать, что при реализации реформ в государственном управлении важным является подбор инструментов, обеспечивающих максимальную конгруэнтность надконституционным институтам. Это предполагает в том числе изучение зарубежного опыта и трудностей, с которыми столкнулись страны с аналогичной структурой институтов, что должно помочь в совершенствовании практики осуществления реформ на постсоветском пространстве.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Аузан А. А. (ред.) (2011). Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория: Учебник / Коллектив авторов, 2-е изд. М.: ИНФРА-М.

Барбер М. (2011). Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании. М.: Изд. дом Высшей школы экономики.

Взаимодействие государства, бизнеса и общества: позитивная реинтеграция (2009). Коллектив авторов. М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП.

Государство в меняющемся мире (1997). Всемирный банк. Отчет о мировом развитии - 1997. Краткое содержание // *Вопросы экономики*, № 7, с. 4-34.

Капогузов Е. А. (ред.). (2008). На пути к государству XXI века: теория и зарубежный опыт модернизации государственного управления. Омск: Изд-во Русь.

Капогузов Е. А. и Лавров Е. И. (2012). Цели, траектории и институциональная среда реформ государственного управления в странах ОЭСР // *Вестник Омского университета. Серия Экономика*, № 1, с. 68-76.

Красильников Д. Г., Сивинцева О. В. и Троицкая Е. А. (2014). Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance // *Ars Administrandi*, № 2, с. 45-62.

Мау В., Яновский К., Наставишев Д. и др. (2003). Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. М.: Институт экономики переходного периода.

Панфилова Е. А. (2013). Компаративная оценка качества российской институциональной среды // *Молодой ученый*, № 4, с. 271-275

Силова Е. С. (2007). Качество институциональной среды и его влияние на экономический рост: диссертация... кандидата экономических наук: 08.00.01. Челябинск.

Ставинская А. А. (2010). Институциональные альтернативы воздействия потребителей на качество государственных услуг: диссертация... кандидата экономических наук: 08.00.01. Москва.

Тамбовцев В. Л. (2004). Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы // *Докл. РЕЦЭП*.

Тамбовцев В. Л. (2014). Экономическая теория неформальных институтов. М.: РГ-Пресс.

Халикова Ш. Б. и Кайдарова А. С. (2014). Административная реформа в Республике Казахстан: проблемы, тенденции, перспективы // *Вестник КазНУ. Серия: философия. Серия: культурология. Серия: политология*, № 2(47), с. 198-205.

Vale M. and Dale T. (1998). Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries // *World Bank Research Observer*, vol. 13, no. 1 (February 1998), pp. 103-121.

Bouckaert G. (2004). Die Dynamik von Verwaltungsreformen: Zusammenhänge und Kontexte von Reformen und Wandel // *Jahn W. u.a. Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Berlin: Edition Sigma, s. 22-35.

Gilbert R., Stevenson D., Girardet H. and Stren R. (2009). Making Cities Work: Role of Local Authorities in the Urban Environment. London: Earthscan Publication Limited, Sterling VA.

Goldfinch Sh. and Wallis J. (2010). Two Myths of Convergence in Public Management Reform // *Public Administration*, vol. 88, no. 4, December, pp. 1099-1115.

Green-Pedersen Ch. (2003). Market-type Reforms of the Danish and Swedish Service Welfare States: Different Party Strategies and Different Outcomes. (http://www.sog-rc27.org/old_web/Paper/Okla.doc - Дата обращения: 10.07.2016).

Jeney G. and Gulacsi L. (2004). Do Western Models Work in CEE Countries? Some Insights from the Hungarian Perspective // *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Ed. by E. Löffler and Mirko Vintar. Bratislava: Ashgate, pp. 107-116.

Keefe Ph. and Shirley M. (1998). From the Ivory Tower to the Corridors of Power: Making Institutions Matter for Development Policy. Mimeo. World Bank.

Kekic L. (2007). The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy. (http://www.economist.com/media/pdf/democracy_index_2007_v3.pdf - Дата обращения: 25.09.2015).

Kuhlmann S. and Wollmann H. (2014). Introduction to comparative Public Administration. Cheltenham, UK, Northampton, Ma, USA: Edward Elgar.

Landman M. (2005). The "Tilburg Model" of local governance". (http://www.marjoleinlandman.nl/images/artikelen/tilburgsmodel_gb.pdf - Дата обращения: 25.06.2016).

Pollitt Ch. and Bouckaert G. (2011). Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.

Schneider B. R. and Heredia B. (Ed.) (2003). Reinventing Leviathan: the Politics of Administrative Reform in Developing Countries. North-South Center Press at the University of Miami.

REFERENCES

Auzan A. A. (Ed.) (2011). Institutional Economics. New institutional Economics: Textbook / Collective of Authors, 2nd Ed. Moscow, INFRA-M Publ. (In Russian).

Bale M. and Dale T. (1998). Public Sector reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries. World Bank Research Observer, vol. 13, no. 1 (February 1998), pp. 103-121.

Barber M. (2011). Instruction to Deliver. Fighting to Transform Britain's Public Services. Moscow, Publ. House of HSE (In Russian).

Bouckaert G. (2004). Die Dynamik von Verwaltungsreformen: Zusammenhänge und Kontexte von Reformen und Wandel. In: *Jahn W. u.a.* Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin, Edition Sigma, s. 22-35.

Gilbert R., Stevenson D., Girardet H. and Stren R. (2009). Making Cities Work: Role of Local Authorities in the Urban Environment. London, Earthscan Publication Limited, Sterling VA.

Goldfinch Sh. and Wallis J. (2010). Two myths of convergence in Public Management Reform. *Public Administration*, vol. 88, no. 4, December, pp. 1099-1115.

Green-Pedersen Ch. (2003). Market-type Reforms of the Danish and Swedish Service Welfare States: Different Party Strategies and Different Outcomes. (http://www.sog-rc27.org/old_web/Paper/Okla.doc - Access Date: 10.07.2016).

Interaction Between the State, Business and Society: A Positive Reintegration (2009). The Collective of Authors. Moscow, IIF KonfOP "Spros". (In Russian).

Jeney G. and Gulacsi L. (2004). Do Western Models Work in CEE Countries? Some Insights from the Hungarian Perspective. *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Ed. by E. Löffler and Mirko Vintar, Ashgate, Bratislava, pp. 107-116.

Kapoguzov E. A. (ed.) (2008). On the Way to State of XXI-th Century: Theory and Foreign Experience of Modernization of Public Administration. Omsk, Rusj Publ. (In Russian).

Kapoguzov E. A. and Lavrov E. I. (2012). The Goals, Trajectories and the Institutional Environment of Public Administration Reforms in OECD Countries. *Herald of the Omsk State University. Series Economics*, no. 1, pp. 68-76. (In Russian).

Keefe Ph. and Shirley M. (1998). From the Ivory Tower to the Corridors of Power: Making Institutions Matter for Development Policy. Mimeo. World Bank.

Kekic L. (2007). The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy. (http://www.economist.com/media/pdf/democracy_index_2007_v3.pdf - Access Date: 25.09.2015).

Khalikov S. B. and Kaidarova A. S. (2014). Administrative Reform in the Republic of Kazakhstan: Problems, Trends, Prospects. Bulletin of KNU. Series: Philosophy. Series: Cultural Studies. Series: Political Science, no. 2(47), pp. 198-205. (In Russian).

Krasilnikov D. G., Sivintseva O. V and Troizkaja E. A. (2014). Modern West Managerial Models: Synthesis of New Public Management and Good Governance. Ars Administrandi, no. 2, pp. 45-62. (In Russian).

Kuhlmann S. and Wollmann H. (2014). Introduction to comparative Public Administration. Cheltenham, UK, Northampton, Ma, USA, Edward Elgar.

Landman M. (2005). The "Tilburg Model" of local governance" (http://www.marjoleinlandman.nl/images/artikelen/tilburgsmodel_gb.pdf - Access Date: 25.06.2016).

Mau V., Yanovsky K., Nastavshev D. et al. (2003). Imported Institutions in Transition Countries: Efficiency and Costs. Moscow, Publ. House of IET. (In Russian).

Panfilova E. A. (2013). Comparative Evaluation of the Quality of the Institutional Environment of the Russian. Young Scientist, no 4, pp. 271-275. (In Russian).

Pollitt Ch. and Bouckaert G. (2011). Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Third Edition. Oxford, Oxford University Press.

Schneider B. R. and Heredia B. (ed.) (2005). Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries. North-South Center Press at the University of Miami.

Stavinskaya A. A. (2010). Institutional Alternatives to the Impact of Consumers on the Quality of Public Services: the Dissertation ... the Candidate of Economic Sciences: 08.00.01. Moscow. (In Russian).

Tambovtsev V. L. (2004). State Regulation of the State: Theory, International Experience, Russian Reforms. Moscow, Publ. House of the Russian-European Centre for Economic Policy, 36 p. (In Russian).

The State in a Changing World (1997). World Bank. World Development Report - 1997 (brief overview). Voprosy Ekonomiki, no. 7, pp. 4-34. (In Russian).