

ВКЛАД НОВОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ В РЕФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

КАПОГУЗОВ ЕВГЕНИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ,

*кандидат экономических наук, доцент,
заведующий кафедрой экономической теории и предпринимательства,
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского,
e-mail: egenk@mail.ru*

В статье рассматриваются подходы в новой институциональной экономической теории (НИЭТ), послужившие основой для политики реформирования бюрократии, получившей название «Новый государственный менеджмент» (НГМ). Показано влияние НИЭТ на понимание сущности бюрократии как механизма управления транзакциями в общественном секторе и обоснование трансформации инструментария механизма государственного управления.

***Ключевые слова:** бюрократия; экономическая теория бюрократии; новая институциональная экономическая теория; Новый государственный менеджмент; управление результативностью.*

In the paper the approaches in the new institutional economics (NIE), served as a foundation for bureaucracy reforming, called as New Public Management (NPM), are considered. The influence of NIE on understanding the bureaucracy nature as a mechanism to governing transactions and substation for the transformation tools of governance mechanism in the public sector is shown.

***Keywords:** bureaucracy; economics of bureaucracy; new institutional economics; New Public Management; performance management.*

***Коды классификатора JEL:** B52, D73, H11, H83.*

Как отмечают целый ряд исследователей, в качестве теоретической основы реформ бюрократии, начавшихся в 1980-х гг. и получивших название «Новый государственный менеджмент» (НГМ), используются такие разделы **новой институциональной экономической теории** (НИЭТ), как теория транзакционных издержек, экономическая теория прав собственности и теория принципала-агента (теория агентства). Такой подход присутствует в подходе Г. Грюнинга, С. Боринса, К Райнермана, Г. Питерса и др. Хотя исследователь вопроса о сущности дискурса в области институционализации НГМ Р. Фогель подчеркивает большую распространенность формулы «НГМ есть теория общественного выбора + менеджеризм» (ее придерживается, по его подсчетам 35 исследователей) (Vogel 2006), в рамках данной статьи мы рассмотрим именно влияние НИЭТ на теоретическое обоснование необходимости реформ бюрократии и инструментарий НГМ.

Рассматривая экономические аспекты феномена бюрократии, отметим релевантность с позиции исследования в рамках методологии НИЭТ. Речь идет о рассмотрении бюрократии как механизма управления транзакциями: с данной позиции она рассматривается с позиции эффективности тех или иных форм контрактации.

Стоит отметить, что представители НИЭТ предлагали конкретные практические рецепты в области реформирования государственного управления. Так А. Пико и Б. Вольф стремились к тому, чтобы «перевести абстрактную экономическую теорию (имелись в виду ТПС, ТТИ и ТА) в практические инструменты управления» (Picot and Wolff 1998, 212).

Одной из составляющих данной задачи является выбор оптимального типа институциональной структуры. В рамках НИЭТ, в отличие от неоклассической методологической парадигмы, анализ данного вопроса осуществляется с учетом предпосылок о методологическом индивидуализме, ограниченной рациональности агентов, их оппортунизме, асимметричности и несовершенном распределении информации среди экономических агентов. При выборе той или иной степени полностью самостоятельного производства блага (или его покупки на рынке) важен учет не только трансформационных, но и транзакционных издержек.

С точки зрения альтернативных механизмов координации при решении общественных проблем (производства общественных или социально значимых благ), с учетом вышеуказанного ограничения по минимизации совокупных издержек можно выделить четыре типа институциональных структур, находящихся в диапазоне между автономным рыночным механизмом и централизованной иерархией:

- классическая иерархия. Она предполагает производство благ в рамках государственного агентства, действующего на основании командного механизма координации.
- модулизованные (децентрализованные) структуры. Отличие от ситуации иерархии заключается в делегировании полномочий и ответственности. В рамках данной структуры делается попытка оценить вклад отдельных подразделений (модулей) в общий результат работы учреждения, оценить и воздействовать на стимулирование работников. Так возникает разделение задач на производство благ (к примеру агентством, которое может быть и приватизировано) и контроль и финансирование со стороны государственных структур (к примеру, министерства).
- гибридные институты — промежуточный вариант между предшествующим типом и рынком. Это сеть институтов, имеющих меньшую интеграцию, чем модулизованные, но большую, чем партнеры по транзакциям. Такие сети могут возникать из модулей, которым придается большая самостоятельность, из стратегических альянсов, виртуальных организаций, совместных предприятий, рамочных соглашений, и т.д.
- автономные акторы, заключающие классические контракты. В этом типе институтов необходимую информацию дают цены, а не процессы контроля, планирования и управления.

В зависимости от специфичности факторов, неопределенности и частоты транзакций и возникает выбор институтов как наиболее эффективных дискретных институциональных альтернатив из набора существующих. С точки зрения Пико и Вольф, определяющими в этом случае будут факторы специфичности ресурсов и их стратегической релевантности. Данная ситуация представлена в табл. 1:

Таблица 1

Выбор подходящей формы организации

		Стратегическая релевантность результатов (СРР)	
		Высокая	Низкая
Специфичность ресурсов (СР)	высокая	1) Производство государством	3) Кооперация с негосударственными организациями
	низкая	2) регулирование/закон	4) рынок

Источник: (Picot and Wolff 1998, 216).

Простая комбинация двух составляющих дает два экстремума: с одной стороны, полная вертикальная интеграция (высокая СР и СРР) и с другой — полная вертикальная дезинтеграция (низкий уровень и того и другого признака). Для первой комбинации предлагается как тип трансакций эксклюзивное производство благ и услуг государственными органами (к примеру, национальная оборона или законодательство), тем самым они становятся чистыми общественными благами по классификации Масгрейва-Самуэльсона (квадрант 1). В протоположном случае рынок (или механизм цен) является наиболее эффективной формой организации (к примеру строительство общественных зданий) (квадрант 4). Помимо этих опций в дилемме *Make-or-Buy* есть смешанные формы между частным и государственным производством, с одной стороны кооперация между частными и государственными организациями (РРР), к примеру, строительство дорог и их планирование (квадрант 3), и, с другой стороны, законодательное регулирование (низкий-высокий уровень) (квадрат 2), при котором государственные органы осуществляют исключительно правовой контроль без прямого участия в производственном процессе.

Ключевым элементом **теории трансакционных издержек** (ТТИ) является подчеркивание значения трансакционных издержек (ТИ), возникающих помимо традиционных производственных (трансформационных) издержек. Применительно к общественному сектору, ТИ можно подразделить на внешние (связанные с взаимодействием между организациями общественного сектора), в частности расходы на спецификацию прав собственности, на получение информации, контроль и координацию, и внутренние, в частности издержки, связанные с оппортунизмом сотрудников (издержки влияния, мониторинга), и издержки социального обучения (связанные с необходимостью адаптации к новым рутинам, в частности, при изменении механизма управления в организации).

Трансакционные издержки определяются свойствами услуг и выбором институциональных организационных форм, в которых происходит производство услуг. В центре теории трансакционных издержек — институциональный выбор. Целью институционального выбора является выбор организационных форм, наиболее эффективных для конкретного вида услуг.

Трансакции возникают благодаря действиям субъективно рациональных индивидов, преследующих свои интересы. При этом влияние на размер трансакционных издержек оказывают два фактора: ограниченность когнитивных способностей индивидов и их ограниченная рациональность, с одной стороны, и оппортунизм, возникающий вследствие неполноты или асимметричного распределения информации — с другой. Именно асимметрия создает неопределенность в контрактных отношениях и воздействует на величину трансакционных издержек. Так как трансакционные издержки различны, исходя из свойств институциональных структур и отношений обмена, то это объясняет наличие на практике множества институтов. Важными факторами, влияющими на выбор институциональной структуры, являются: 1) специфичность активов, 2) стратегическое значение активов, 3) неопределенность внешней среды, 4) частота трансакций, 5) иерархичность.

Свойство специфичности возникает как *ex ante*, так и *ex post*. Сначала трансакция согласуется с контрагентом в форме стандартной услуги, а может позже, при повторяющихся отношениях, привести к идиосинкратическим знаниям относительно изначального партнера.

Частота трансакций во многом способствует эффекту обучения участников трансакций и может привести к росту эффективности взаимодействий. В этом плане она тесно связана с эффектом рутинизации внутрифирменных и внешних взаимодействий.

В случае, если лучшие практики могут быть восприняты в бюрократических организациях и внедрены с элементами квазиконкуренции (метод бенчмаркинга и т.п.), то это должно повысить эффективность их работы.

Неопределенность внешней среды дает сигнал о том, есть ли возможность через иерархию или через рынок добиться снижения транзакционных издержек. Во многом именно этот фактор и определяет выбор между управлением транзакциями государственным агентством, гибридными формами или рыночным способом через механизм цен.

Как свидетельствуют положения ТТИ, выбор между рынком и организацией как формой институциональной структуры необходимо осуществлять с учетом мотивационного и координационного аспекта. Спектр координационных и мотивационных инструментов варьируется от иерархического решения при полностью вертикально интегрированных партнерах по транзакции в ситуации отношенческих контрактов до полностью атомизированных акторов при рыночных транзакциях. Промежуточными формами являются участие в капитале, кооперации, долгосрочные рамочные соглашения и др.

При низкой специфичности транзакционных издержек рыночное решение является наиболее эффективным. При росте специфичности активов идет тенденция к полностью вертикальной интеграции, что позволяет снизить транзакционные издержки и решить проблему заложника.

С позиций транзакционного подхода при сопоставлении различных институциональных альтернатив необходимо сравнивать не только трансформационные, но и транзакционные издержки. Очевидно, что различаются транзакционные издержки ценового и командного механизмов. В центре ТТИ находятся прежде всего издержки, возникающие после заключения контрактов (*ex post*) — мониторинга и реализации исполнения как правило неполных контрактов. Неполными являются главным образом долгосрочные и сложные контракты. Это связано с непредсказуемостью и неопределенностью будущих событий или же тем, что заключение полных контрактов связано с запретительно высокими издержками. Вследствие данной неопределенности и возникает необходимость приспособления существующих контрактов к изменившейся реальности и проведения дополнительных переговоров, что ведет к росту издержек и рисков.

Выбор между рыночной, внутриорганизационной или гибридной формой транзакции, с позиций ТТИ зависит от сравнения суммарных (сумма трансформационных и трансформационных) издержек при всех формах. При этом трансформационные издержки рыночных транзакций как правило ниже или по крайней мере не выше, чем в организациях. Вместе с тем, согласно ТТИ постконтрактные издержки и издержки координации в рамках иерархии, начиная с определенной специфичности применяемого капитала, ниже чем на рынке. Это объясняется тем, что согласования при иерархии добиться относительно проще и дешевле, чем на рынке, и тем самым могут быть компенсированы издержки влияния и оппортунизма, характерные для иерархии. На рынках между автономными акторами такой механизм не может быть реализован. Вместо него существует затратный с точки зрения ТТИ механизм согласований. Чем выше специфичность капитала, тем меньше доля трансформационных издержек и больше доля преимущества иерархии с точки зрения транзакционных издержек. Поэтому для растущей специфичности капитала (чем выше идиосинкратичность актива) эффективнее иерархия, чем рынок, и наоборот, чем универсальнее актив, тем более эффективен рыночный механизм. Решающее значение для величины транзакционных издержек имеет специфичность применяемого в рамках контрактных отношений капитала. Кроме того играют роль и частота транзакций, неопределенность и атмосфера транзакций.

С растущей специфичностью капитала возрастают не только издержки дополнительных переговоров, но и возрастает потеря по меньшей мере части квазиренды. Последняя понимается как разница между ценностью инвестиций при наилучшем использовании в рамках изначальных контрактных отношений и ценностью использования в ситуации второго-лучшего. Поскольку это предполагает опасность экспроприации актива, никто не будет осуществлять специфических инвестиций или будет обеспечивать себя дополнительной страховкой, а если нет — выбирать иерархию как тип институциональной структуры. Согласно логике ТТИ, специфические инвестиции предусматривают вертикальную интеграцию. Этот тезис противоречит новой версии ТПС, согласно которой не возникает связи между специфичностью капитала, трансакционными издержками и вертикальной интеграцией (*Hart 1995, 54*)¹.

Широко известная и изложенная во многих учебных и научных изданиях схема контрактации О. Уильямсона (*Уильямсон 1996*) изначально предназначалась для простой классификации контрактов, исходя из критерия использования в них активов общего назначения и активов с различной степенью специфичности. Также О. Уильямсон учитывал в данной схеме фактор неопределенности. Именно последним определяется зачастую отказ в хозяйственной жизни от рыночных форм управления «транзакциями сделки» (через механизм цен) и переход к гибридным и иерархическим типам.

В дальнейшем О. Уильямсон трансформировал данную схему применительно к ситуации с неопределенностью для анализа вариантов государственного регулирования экономики. В основу схемы положены различные типы управления транзакциями в зависимости от степени неопределенности внешней среды, когда в случае отсутствия рисков достаточно осуществления сделок на основе механизма цен. В ситуации с высокой степенью неопределенности максимальный рыночный риск берет на себя государство, производящее социально значимые блага с помощью государственного предприятия (государственного агентства). Именно степень неопределенности дает основания для позитивной оценки необходимости вмешательства государства в экономику через регулирование или непосредственно производство.

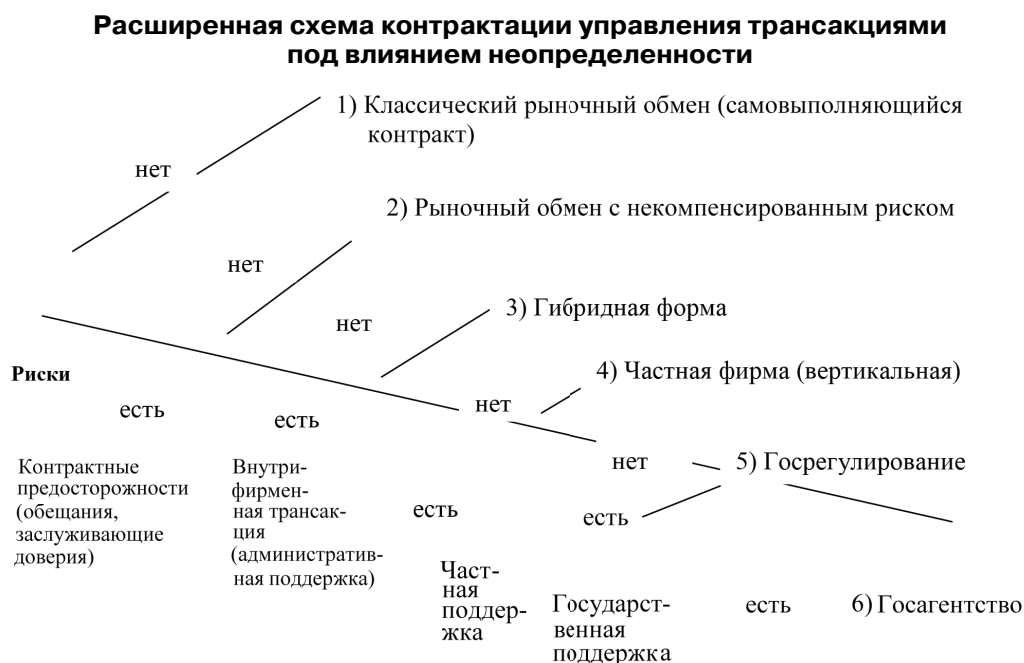
Другой важный аспект, связанный с приложением теории транзакционных издержек к анализу ситуации в общественном секторе, связан с анализом внутрифирменных транзакционных издержек в бюрократических организациях. Важным на наш взгляд является проблема внутриорганизационных издержек влияния (*influence costs*) (*Milgrom 1988, 46–60; Milgrom and Roberts 1988, 154–179*), возникающих вследствие ненаблюдаемости усилий (или существования значительных издержек мониторинга) сотрудников. В этом случае работник сможет направлять на свои личные цели большее количество ресурсов организации и прилагать меньшие усилия при выполнении задания, т.е. максимизировать свое благосостояние. Так возникает разновидность оппортунистического поведения, которая усугубляется ситуацией отчуждения работников и руководителей государственных учреждений от условий и средств производства. Будучи разновидностью оппортунистического поведения, деятельность по оказанию влияния может принимать различные формы: от использования неформальных связей с вышестоящим руководителем до прямого подкупа. Верхней границей издержек влияния служит ожидаемая дополнительная выгода исполнителя от установления ему облегченного (или иным образом приносящего выгоду) задания: любые издержки,

¹ В рамках новой ТПС в зависимости от обстоятельств, например в связи с некомплементарностью физического капитала, может идти речь как об оптимальности интеграции, так и дезинтеграции. В случае, если обе стороны обладают специфическим человеческим капиталом, то все формы кооперации могут быть равноценными. Различие между новым вариантом ТПС и ТТИ заключается во введении Хартом дополнительных предпосылок и свойствах вещественного капитала, и в его модели нет дополнительных транзакционных издержек.

не превышающие величину такой выгоды, оказываются для него оправданными, поскольку не уменьшают (и даже увеличивают) его уровень благосостояния.

В целом схема может быть представлена следующим образом:

Таблица 2



Составлено по: (Williamson 1999).

Эти обстоятельства создают внутри фирмы условия для возникновения сговоров между менеджерами и работниками, приводящих к неэффективному, с общественной точки зрения, распределению ресурсов. Важно подчеркнуть, что издержки влияния целиком и полностью являются непроизводительными: если соответствующая деятельность сдвигает распределение ресурсов от оптимального к неоптимальному, это очевидно; если же, напротив, в результате деятельности по оказанию влияния первоначальный неоптимальный план распределения стал оптимальным, т.е. работы оказались закрепленными за теми работниками, которые в состоянии выполнить их наилучшим образом, то издержки влияния все равно непроизводительны, поскольку оптимальное распределение могло быть получено в результате анализа ситуации менеджером-распределителем, без оказания на него соответствующего влияния заинтересованным работником.

В не меньшей, а даже большей степени, чем внутри фирм, деятельность по оказанию влияния распространена внутри государства. Как правило, формой является официальный и неофициальный лоббизм, что выражается в предоставлении преференций, государственных заказов, и в крайней форме имеет следствием прямую коррупцию (Тамбовцев и Капогузов 2010, 38–39).

Органично с ГТИ связана и **экономическая теория прав собственности (ТПС)**. Применительно к дилемме выбора между производством с помощью государственных агентств или частных учреждений, теория прав собственности исходит из того, что в обладании отдельными правомочиями (в частности правом на остаточный доход) заключается стимул для эффективных действий, а также для результатов этих действий. Такая имманентная притягательная сила права собственности обуславливает то, что право собственности принадлежит тому индивиду, который наиболее эффек-

тивно распоряжается данным благом. Основной интерес ТПС заключается в решениях об аллокации и структуре прав собственности, максимизирующих нетто-полезность индивидов.

Распределение прав собственности во многом зависит от организационной формы предприятия. В государственных организациях в распоряжении менеджера находится право пользования и распоряжения, что дает возможность осуществлять функции планирования, организации и контроля. Политики и граждане, в свою очередь, обладают правом пользования, извлечения дохода и получения убытков, а также правом отчуждения.

Права собственности могут полностью или частично передаваться акторам одному или многим индивидам. В последнем случае говорят о размытых правах собственности, противоположный случай концентрации прав собственности, когда они находятся в руках конкретного индивида. Чем лучше специфицированы права, тем эффективнее может действовать их обладатель.

Институт собственности на средства производства и эффективность индивидуальных действий напрямую взаимосвязаны. Недостаточно специфицированные, размытые права собственности на средства производства могут вести к неэффективному производству. Тем самым, экономическая теория прав собственности зачастую используется как нормативное оправдание приватизации как объектов собственности, так и задач и функций, исходя из априорной более эффективным по сравнению с государством использованием ресурсов частными собственниками.

Основная идея ТПС заключается в воздействии структуры прав собственности на поведение экономических агентов. В рамках ТПС можно выделить два этапа. В «старой» школе ключевой проблемой являлась мотивация агентов. Из определенных Оноре одиннадцати правомочий акцент делается на четыре:

- а) право пользования;
- б) право изменения объекта;
- в) право извлечения дохода;
- г) право продажи объекта.

Ключевой тезис старой теории — размывание прав собственности при определенных предпосылках ведет к неэффективности и искажению стимулов для агентов. К примеру, разделение права пользования и извлечения дохода ухудшает стимулы к сохранности ресурсов (их чрезмерная эксплуатация, недостаточно бережливое использование, профилактика сохранности и т.п.), поскольку связанное с такой небрежной эксплуатацией снижение ценности ресурса является проблемой собственника, а не пользователя. Этот тезис касается, к примеру, отношений между наемными менеджерами и владельцами предприятий. Менеджеры скорее будут использовать ресурсы предприятий в собственных интересах, чем в интересах собственника капитала. С позиций ТПС идеальной является сочетание функций менеджера и собственника, которые имеют место в ситуации личных (семейных) предприятий.

Следующей проблемой является коллективное использование ресурсов. Каждый из пользователей имеет стимул к более интенсивной эксплуатации ресурсов, поскольку он может переложить на других пользователей или сособственников часть своих издержек. Такая форма дилеммы заключенных ведет к чрезмерной эксплуатации и возможному истощению ресурсов. Кроме того, в аспекте мониторинга деятельности предприятия совместная собственность приводит к ситуации безбилетника. Отдельный собственник, несущий значительные издержки по мониторингу менеджмента, производит положительный внешний эффект и, между тем, дает возможность осталь-

ным собственникам минимизировать свои издержки мониторинга². Решение данной проблемы предполагает концентрацию прав собственности у одного или нескольких агентов.

Новая теория прав собственности, базирующаяся на работах Гроссмана/Харта (1986 г.) и др., рассматривает проблему контрактно-специфических инвестиций при невозможности *ex ante* четко описать результат деятельности. В данной ветви исследований существует допущение о согласии сторон предоставить продавцом покупателю товар, который к началу сделки еще нельзя четко описать. Точные характеристики продукта становятся явны лишь после поставки (фактически данное благо относится к категории исследуемых).

Отсюда вытекает, что:

- а) производство продавцом и использование покупателем товара требует человеческого и физического капитала,
- б) Обе стороны могут перед поставкой производить специфические для контракта инвестиции в человеческий капитал, которые увеличивают ценность контрактных отношений, при этом специфические инвестиции покупателя повышают полезность от использования поставляемого продукта, тогда как специфические инвестиции продавца снижают его производственные издержки
- в) Объем специфических инвестиций, фактически возникающих издержек и полезности от данных инвестиций не могут быть верифицированы в судебном порядке. В этом проявляется парадигма неполных контрактов, когда собственник ресурсов получает право остаточного контроля, понимаемое как право принимать решение об использовании этого ресурса, не входящее в конфликт с законом, контрактами, обычаями и другими неформальными правилами.

При неполных контрактах обе стороны должны путем дополнительных переговоров решить вопрос о распределении финансовых затрат и выгод, вытекающих из договора поставки. Как правило, в моделях нового этапа ТПС предполагается, что такого рода выгоды и издержки делятся пополам между участниками сделки в условиях нулевых трансакционных издержек дополнительных переговоров. Инвестиционный стимул обеих сторон зависит только от прав собственности на физический капитал. Право собственности усиливает стимул к инвестициям. При невозможности заключения верифицируемого контракта собственность и связанное с ней право остаточного контроля является единственной возможностью управления специфическими инвестициями в полном объеме (*Hart 1995, 34*). Харт в результате пришел к следующим выводам:

1. Та из сторон, которая владеет физическим капиталом и инвестирует в человеческий капитал которой относительно значимы, должна обладать правом собственности, так как это сильно влияет на прибыль (аргументация противоположна для другой стороны);
2. Та сторона должна обладать физическим капиталом, чей человеческий капитал важен исходя из невозможности использования его альтернативным образом в иных сделках (возникают безвозвратные издержки);
3. Комплементарный физический капитал, приносящий при совместном использовании больший доход, чем по отдельности, должен находиться в одних руках. Некомплементарный, напротив, будет разделен, поскольку совместное владение не дает его обладателю дополнительной полезности, но снижает стимулы к инвестициям другой стороны.

² Впервые проблема была поставлена в работах *Steininger Erwin* (1908). *Ökonomische Theorie der Aktiengesellschaft*, Leipzig; *Berle, Adolph, A. und Gardiner, C. Means* (1932). *The Modern Corporation and Private Property*. New York (reprint 1982).

Тем самым, новая ТПС в состоянии объяснить при специфических инвестициях в человеческий капитал и неverified контрактах издержки и выгоды вертикальной интеграции относительно смещения права остаточного контроля. Что является лучшим решением (слияние или разделение, совместная собственность или самостоятельность контрагентов) зависит от конкретных обстоятельств.

В свою очередь, в теории агентства (ТА) исходят из асимметричности поведения акторов. Как принципал обозначается дающий поручение партнер, а берущий поручения — агент. Исходным пунктом теории является различие в склонности к риску партнеров. При этом, как правило, агент не склонен к риску, а принципал нейтрален. Возникает информационная асимметрия, и принципал не может наблюдать особенности среды и поведения агента. Тем самым рационально действующий агент будет стремиться к максимизации собственной полезности, что противоречит интересам принципала.

Теория агентства решает проблемы преодоления возникающей асимметрии информации, а также связанного с этим оппортунизма (*hidden information, hidden action, hidden intention*). Пути преодоления заключаются согласно позиции Дженсена и Меклинга в конгруэнтности интересов принципала и агента и улучшении возможностей контролирующих и информационных механизмов (*Jensen and Meckling 1976, 305–360*).

Отдельные элементы, характерные для теории агентства, относящиеся к деятельности органов государственного управления, можно найти еще в работах Макса Вебера и Вудро Вильсона. Теория агентства рассматривает экономические действия при отношениях принципал-агент, в особенности между законодательной и исполнительной властью, гражданами и политиками, менеджерами в государственных учреждениях и их сотрудниками и т.д. Нейтральный к риску принципал делегирует свои права собственности и полномочия склонному к риску агенту, который принимает решения, оказывающие влияние на полезность как агента, так и принципала. Вследствие асимметричного распределения информации между обеими сторонами возникает диапазон для оппортунистического поведения со стороны агента. Для снижения неопределенности относительно исполнения контракта агентом принципал должен нести издержки мониторинга или потребовать страхования неопределенности в той или иной форме, что тоже ведет к издержкам. Все виды издержек (мониторинга, сигналлинга или остаточные (резидуальные) издержки, выражающиеся в потере благосостояния, возникающие вследствие наличия издержек, несмотря на усилия принципала), ведут к расхождению с интересами принципала. Причины вызывающей издержки информационной асимметрии связаны с тремя группами проблем:

- ◆ скрытые характеристики агента (агент скрывает до заключения контракта свойства, известные только ему);
- ◆ скрытые действия (*ex post* может возникнуть ситуация, когда принципал недоволен результатами агента, однако вследствие недостаточности контрольных механизмов не может понять причины неэффективной работы). При этом зачастую неясно, связано ли невыполнение задания недостаточностью усилий агента или поведением не зависящих от агента переменных (игрока, обозначаемого в институциональной теории как «природа»). Зная это, агент получает диапазон действий, и может либо отлынивать, минимизируя усилия, либо работать «на свой карман», ухудшая положение принципала (моральный риск). Ограничение «морального риска» возможно путем дальнейшего внедрения системы отчетности и контроля, сокращающей информационную асимметрию, или путем настройки системы стимулов через участие в прибылях, зависящей от результат оплаты труда и т.д.;

- ◆ скрытые намерения: в этом случае оба контрагента не знают, насколько честен партнер. Это ведет к проблеме заложника, решаемой путем вертикальной интеграции, долгосрочных контрактов и залогом, что позволяет обеспечить баланс интересов

Теория агентства пытается найти оптимальную композицию контрактов, которая позволяет принципалу управлять поведением агента таким образом, чтобы его поведение соответствовало как его собственным интересам, так и интересам принципала. Важным является то, что контракты строятся не на иерархически дисциплилируемых мероприятиях, а стимулы в договорах так выстроены, что исполнение контрактов соответствует интересам эгоистически поступающего агента. Теория агентства тесно связана с ГТИ, поскольку также дает теоретическое обоснование для ответа на вопрос *make or buy* (производить в рамках иерархического механизма или используя механизм цен — рыночные трансакции).

В модели принципал-агент возникают не иерархические отношения, а процесс согласования интересов и договорной характер отношений, который соответствует интересам обеих сторон. Она предполагает отказ от предпосылки рассмотрения бюрократической организации как «социальной машины», являющейся лишь винтиком экономической системы, характерной для веберианского понимания бюрократии. Это связано с тем, что бюрократы не просто приводят в действие механизмы, вырабатываемые политиками, но и влияют на процесс принятия решений и формулировку «повестки дня» (*Agenda problem*), искажают информацию, передаваемую наверх, и видоизменяют зачастую в собственных интересах поручения, предписанные политиками.

Природа конфликта интересов в теории агентства — асимметрия информации. Очевидно, что агентские отношения действуют не только в частном, но и в общественном и некоммерческом секторе. С позиций теории агентства характерно рассмотрение отношений между акторами политико-экономического кругооборота: между политиками и избирателями, политиками и чиновниками. Очевидно, что асимметрия информации, негативный отбор и моральный риск создают условия для вытеснения из политического рынка плохо обещающих, но честных игроков, тогда как, в точном соответствии с высказыванием Э. Даунса, успех имеют иные акторы, далеко не всегда выполняющие свои обещания. Способом решения проблемы достоверности обещаний является контроль со стороны независимых органов, проверяющих законность и эффективность действий органов власти. Важным вкладом в решение проблемы видится и деятельность прессы и иных институтов гражданского общества по контролю со стороны граждан политиков, интерпретирующаяся как мониторинг политических агентов³.

Во всех экономических теориях государства вариации взаимоотношений государства и граждан можно рассматривать в рамках модели взаимодействия принципалов и агентов. Вместе с тем, оба субъекта взаимодействия, и гражданин, и государство, зачастую выступают в двойственной роли. С одной стороны, именно свободное волеизъявление граждан в долгосрочном периоде определяет, каким будет то государство, в котором они будут жить. В этом случае государство является лишь исполнителем коллективной воли граждан. С другой стороны, гражданин должен подчиняться правилам, устанавливаемым социальным контрактом между ним и государством, хотя далеко не все правила данного социального контракта могут удовлетворять конкретного гражданина. Эта ситуация, названная Дж. Бьюкененом «парадоксом подчиненности»

³ Streim Hannes *Supreme Auditing Institutions An Agency / Theoretic Context*, in: E. Buschor/K. Schedler (Hrsg.) *Perspectives on performance measurement and public sector accounting*, Bern u.a. Haupt. 1994. 325–344.

(Бьюкенен 1997), характерна для любой модели государства. Ситуация двустороннего контракта и конкретные формы функционирования государств во многом определяются параметрами поведения субъектов, в частности, возможностями для оппортунистического поведения и наличием элементов «мягкой инфраструктуры» (по У. Нисканену), ограничивающих власть государства–Левиафана.

Подчеркивая значение ТПС, ТТИ и ТА как элементов НИЭТ, внесших вклад в формирование теоретического фундамента НГМ и обоснование его инструментария, зарубежные исследователи данного вопроса обошли вниманием другие ее составляющие. Незаслуженно забытыми, на наш взгляд, стали такие разделы НИЭТ как Новая политическая экономия, Новая экономическая история и концепция «зависимости от предшествующей траектории развития» (*path dependency*).

Новая политическая экономия, если рассматривать ее не как раздел теории общественного выбора, а как самостоятельное научное направление в рамках НИЭТ, позволяет объяснить конфигурацию реформ с точки зрения влияния групп интересов, соотношения политических сил, степени развитости демократических институтов. Она дает основу для анализа движущих сил (акторов) реформ, прогнозирования ее реальных целей и возможных результатов, исходя из конфигурации политико-экономических рынков. Как, в частности, рассматривается и в теории политических рынков, и в практике реформирования в РФ, в условиях слабости гражданского общества, осуществления реформ сверху, контроля за ее осуществлением со стороны бюрократии, а не общества, результаты реформ будут далеки от декларируемых целей.

Новая экономическая история (Д. Норт и др.) позволяет объяснить с позиции исторического подхода экономические изменения и причины образования эффективных или неэффективных институтов в тех или иных исторических условиях. В сочетании с концепцией «зависимости от предшествующей траектории развития» она позволяет объяснить причины сложности изменения формальных институтов, ригидность неформальных норм, сложности импорта успешных в иной институциональной среде институтов. Именно данными обстоятельствами можно во многом объяснить различную степень успеха реформ в странах их осуществляющих. Данная теория объясняет многие сложности импорта прогрессивных и успешных в одной институциональной среде институтов для других институциональных систем.

В дополнение к этому стоит отметить подход Д. Норта к объяснению дивергенции уровней экономического развития через различия в социоэкономическом контексте национальной экономики. Влияние неформальных институтов на успешность реформ проявляется и в сфере государственного управления.

Таким образом, в рамках новой институциональной экономической теории были разработаны отдельные положения, позволяющие как аргументировать мероприятия в области реформирования бюрократии, так и теоретически обосновать процессы модернизации в общественном секторе. Отличительной чертой рассматриваемых подходов является их взаимосвязанность и взаимодополняемость как с точки зрения выбора оптимальной институциональной структуры, так и с позиции минимизации издержек управления государственными учреждениями. Именно благодаря развитию новой институциональной экономической теории стало возможным более всестороннее понимание с позиций экономического подхода явлений и процессов в рамках общественного сектора. В свою очередь, использование достижений теории прав собственности, теории агентства и теории транзакционных издержек, а также положений Новой политической экономии и Новой экономической истории создало фундамент для позитивного анализа и выработки нормативных рекомендаций в области реформирования бюрократии.

ЛИТЕРАТУРА

- Бьюкенен Дж. (1997). Границы свободы. Между анархией и левиафаном // Избранные труды. М.: Таурис Альфа.
- Нуреев Р.М. (2011). Политическая экономия: старая и новая // *Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований)*. Том 3. № 3. 4–9.
- Тамбовцев В.Л. и Капогузов Е.А. (2010). Реформы государственного управления: вопросы теории и практическая реализация. М.: ТЕИС.
- Уильямсон О. (1996). Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulates // *Governance: an International Journal of Policy and Administration*. № 3. 115–137.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management // *International Public Management Journal*. № 4. 1–25.
- Borins, S. and Gruening, G. (1998). New Public Management — Theoretische Grundlagen und problematische spekten der Kritik. in: *Budäus, D., Conrad, P. and Schreyögg, G.* (Hrsg.). *Managementorschung: New Public Management*, Berlin.
- Grossman, S.J. and Hart, O.D. (1986). The Costs and Benefits of Ownership — A Theory of Vertical and Lateral Integration // *Journal of Political Economy*. Vol. 94. 691–719; Hart Oliver Firms, Contracts and Financial Structure, Oxford e.a. 1995.
- Picot, Arnold and Wolff, Birgitta (1998). Institutional Economics of Public Firms and Administrations. Some Guidelines for Efficiency-Oriented Design. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*. 150. Jg. 211–232.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative analysis*, 2-th Edition, Oxford.
- Vogel, R. (2006). *Zur Institutionalisierung von New Public Management. Disziplin-dynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie*. Deutsche Universitäts-Verlag.