

А. В. Павроз

## **БЮРОКРАТИЯ: ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЛОГИКА СОВРЕМЕННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ**

Статья посвящена экономическому анализу функционирования бюрократического аппарата государства и выявлению логики современных административных реформ. В ней рассматриваются основные этапы и закономерности перехода от классической бюрократической к современной рыночно-центристской модели государственного управления.

*Ключевые слова:* бюрократия, государство, государственный сектор, современные административные реформы, экономическая теория бюрократии.

Вызовы, с которыми сталкиваются современные общества, многочисленны и разнородны (от экономических трудностей и терроризма до инфекционных заболеваний и загрязнения окружающей среды), но, несмотря на все многообразие проблем, общим и неизменным условием их преодоления является повышение эффективности деятельности государства. Осознание указанного факта породило всемирную волну широкомасштабных реформ, направленных на переосмысление роли государства и преобразование публичных институтов. И все более заметное место в рамках данных реформ, наряду с изменениями в политической сфере, приобретает реорганизация системы государственного управления: вопрос состоит не только в корректировке содержания и процессов формирования политических целей, но и в совершенствовании аппарата, призванного эти цели воплощать в жизнь.

В этой связи целью настоящей статьи являются экономическое обоснование деятельности бюрократического аппарата государства и выявление логики современных административных реформ. В работе прослеживаются основные этапы и закономерности перехода от классической бюрократической к современной рыночно-центристской модели государственного управления.

### **Классическая бюрократическая модель государственного управления**

Впервые систематическое обоснование необходимости выделения государственного управления в самостоятельную сферу профессиональной деятельности предпринял В. Вильсон в 1887 г. Американский исследователь в фундаментальной статье «Наука

государственного управления» справедливо указал на актуализацию управленческой проблематики, отмечая, что если ранее в центре общественных дискуссий были исключительно политические вопросы («устройство правительства», «кто будет писать закон и каким он будет?» и проч.), а управленческая составляющая деятельности государства считалась «практической деталью», которая может быть улажена рядовыми чиновниками, когда ученые договаряются об общих принципах», то к концу XIX в. указанные «технические» вопросы («как закон будет проводиться в жизнь научными методами, без проволочек и в кратчайшие сроки, одинаково для всех») вышли на первый план, так как все труднее и труднее становилось «заставить конституционные законы работать, чем их разрабатывать» (Вильсон, 2003, с. 25–26). Исходя из этого В. Вильсон настаивал на профессионализации государственного управления, отделении его от политики и превращении в независимую структурно-функциональную область, подчеркивая, что публичное администрирование представляет собой «деловую сферу ... свободную от спешки и борьбы, свойственной политике», являющуюся «частью политической жизни только в той мере, как методы бухгалтерского учета являются частью жизни общества, только в той мере, как машина составляет неотъемлемую часть производственного процесса», но при этом «поднятую выше уровня не представляющей интереса технической детали тем обстоятельством, что благодаря своему высокому предназначению оно прямо связано с вечными принципами политической прозорливости и с неизменными истинами политического прогресса» (Там же, с. 33–34). Подобная высокая оценка роли государственного управления вполне оправданна. Самые лучшие политические решения на практике ничего не стоят, если отсутствуют административные механизмы, с помощью которых эти решения можно адекватно реализовать. И каждая ступень общественного развития предполагает определенный уровень государственного управления. В этой связи обозначившаяся в конце XIX – начале XX в. потребность в коренной перестройке государственного управления имела объективную природу и была обусловлена эволюционными изменениями общественного устройства. Если в доиндустриальных обществах функции государства достаточно примитивны и их осуществление возможно без развитого административного аппарата, то процессы индустриализации и социальной модернизации привели к появлению новых, более сложных задач в области управления и предопределили существенную трансформацию национальных систем государственного управления. Первым элементом такой трансформации стало четкое разграничение политических и управленческих функций государства («выражение

воли государства и ее исполнение» (см.: Гуднау, 2003, с. 45)) с формированием профессионального, обособленного от органов политической власти административного аппарата.

Наиболее последовательно принципы новой деполитизированной, профессионально ориентированной модели государственного управления выразил М. Вебер, обозначив подобный тип организации рациональной бюрократией в рамках легальной формы политического господства, где подчинение «основано не на вере и преданности харизматической личности, пророку, герою или освященной традицией личности властителя, или легитимированных в силу привилегий обладателей собственного права, земли или должности, но на лишенном личного характера объективном “служебном долге”, который, как и право на власть, “компетенция”, определен посредством рационально установленных норм (законов, предписаний, правил) таким образом, что легитимность господства выражается в легальности общих, целенаправленно продуманных, корректно сформулированных и обнародованных правил» (Вебер, 1994, с. 71).

Вышеназванная модель государственного управления обладает следующими свойствами (см.: Weber, 1978, p. 218–219): а) должностные обязанности исполняются на постоянной основе и регулируются правилами; б) эти обязанности разделены между функционально различными сферами, в каждой из которых существуют необходимые властные полномочия и санкции; в) должности образуют иерархию, в которой определены возможности контроля за исполнением приказаний и их обжалования; г) правила, регулирующие деятельность организации, подразделяются на чисто технические инструкции и правовые нормы, но для исполнения тех и других необходим специально подготовленный персонал; д) ресурсы организации отделены от имущества ее членов как частных лиц; е) должностное лицо не может присвоить свою должность; ж) управление основывается на письменных документах, в силу чего бюро становится центром современной организации.

Помимо этого, управленческий аппарат и составляющие его чиновники должны удовлетворять следующим критериям (ibid., p. 220–221): 1. Они лично свободны и подчиняются власти только в силу своих безличных служебных обязанностей. 2. Они организованы в четко установленную иерархию должностей. 3. Каждая должность имеет строго определенную сферу компетенции. 4. Занятие должности происходит на свободной контрактной основе. 5. Кандидаты на должность отбираются исходя из их специальной квалификации; они назначаются, а не избираются. 6. Они получают фиксированное

денежное вознаграждение, по большей части с правом на пенсию. 7. Должность рассматривается как единственное, или, по крайней мере, основное, занятие чиновника. 8. Служебное продвижение определяется старшинством или заслугами. 9. Чиновник отделен от владения средствами управления и не присваивает свою должность. 10. Он подчинен в своей деятельности строгой и систематической дисциплине и контролю.

Совокупность отмеченных выше характеристик определила классическую бюрократическую модель государственного управления — систему администрирования, осуществляемую «на постоянной основе специально подготовленными профессионалами в соответствии с предписанными правилами» (см.: Битэм, 1997, с. 166). Обладая ярко выраженной целевой рациональностью — всеохватывающей направленностью на решение поставленных задач, данная модель управления значительно превосходила по эффективности все предшествующие формы публичного администрирования и была воспринята в качестве безусловного эталона для организации современных систем государственного управления.

Следующим наряду с профессионализацией элементом отмеченной трансформации национальных систем государственного управления стало гипертрофированное разрастание административного аппарата. Первопричиной этих изменений явилось обусловленное модернизационными социальными процессами расширение сферы деятельности государства: если в доиндустриальную эпоху правительства преимущественно исполняли ограниченный набор базовых функций — поддержание законности, обеспечение внутренней и внешней безопасности, то с конца XIX в. область компетенции публичных органов власти постоянно увеличивалась, охватывая все новые и новые области.

Указанная динамика была вызвана в первую очередь многократным умножением нуждающихся в государственном регулировании сфер жизни общества. Повышение технологических возможностей, развитие промышленного производства, урбанизация, новые формы экономической деятельности и социальных отношений — все это, порождая ранее неизвестные проблемы, вело к лавинообразному росту стоящих перед государством задач, объективно способствуя расширению правительственной деятельности. Например, индустриализация и формирование рабочего класса повлияли на создание фабричного законодательства, а изобретение и массовое использование автомобилей потребовали разработки правил дорожного движения, загрязнение промышленными предприятиями окружающей среды послужило внедрению экологических норм и т. д.

Важнейшим фактором, определившим увеличение прерогатив

публичных органов власти, стало переосмысление социальной роли государства в результате принятия реформистских идей всеобщего благосостояния (welfare state). Данные социально ориентированные концепции, призывавшие к гармонизации общественных отношений и достижению компромисса между классами, вменяли в обязанность государству обеспечение высокого уровня жизни для всех своих граждан и предоставление им определенного объема социальных услуг, подразумевая качественное преобразование капиталистической экономики, создание смешанного «социального рыночного хозяйства», сочетающего в себе «свободу рынка» и «социальное выравнивание» (см.: Мюллер-Армак, 1999), смягчающего «игру рыночных сил» для «обеспечения всем минимума реальных доходов» (см.: Wedderburn, 1965, p. 127–128).

А. Бриггс определял подобное «государство благосостояния» как государство, где «организованную власть сознательно используют (с помощью политики и управления) с целью видоизменить правила игры рыночных сил» в трех основных направлениях: 1) создание гарантий минимального дохода на декоммодифицированной основе; 2) защита от риска непредвиденной потери доходов; 3) декоммодифицированные права на максимально возможный уровень жизни для всех (Briggs, 1961, p. 288). Реализация данных идей социально-рыночного государства осуществлялась посредством беспрецедентного роста различных социальных программ (на образование, здравоохранение, выплату пособий по безработице, болезни, нетрудоспособности и проч.) и усиления социально ориентированной регуляторной активности правительства (борьба с безработицей, регулирование условий и оплаты труда, субсидирование убыточных, но «социально значимых» секторов экономики и проч.). Итак, в XX в. произошла коренная трансформация в понимании целей публичных органов власти, переход от минималистской к максималистской модели государства, которое помимо решения базовых задач берет на себя исполнение множества дополнительных социально-экономических функций (таблица).

Необходимость осуществления столь обширного набора полномочий не только привела к увеличению правительственных расходов, которые в передовых капиталистических странах возросли примерно с 10% от ВВП в начале XX в. до 40–50% от ВВП в 1980–1990 гг. (Отчет о мировом развитии, 1997, с. 2), но и потребовала существенного увеличения штата государственной администрации. Так, если в 1902 г. на гражданской (неиндустриальной) службе Великобритании находилось 50 тыс. человек (1 чиновник на 750 человек), то в 1910 г. — 55 тыс. человек (1 чиновник на 747 человек); в

*Политические институты*

1920 г. — 161 тыс. человек (1 чиновник на 270 человек); в 1930 г. — 111 тыс. человек (1 чиновник на 412 человек); в 1939 г. — 163 тыс. человек (1 чиновник на 291 человек); в 1950 г. — 434 тыс. человек (1 чиновник на 116 человек); в 1960 г. — 380 тыс. человек (1 чиновник на 137 человек); в 1970 г. — 493 тыс. человек (1 чиновник на 112 человек); в 1980 г. — 547 тыс. человек (1 чиновник на 103 человека) (Civil Service Statistics, 1993, p. 46). Аналогичное развитие событий имело место и в других странах, причем численный рост бюрократического аппарата сопровождался его организационно-структурным усложнением — появлялись новые министерства, департаменты, агентства, службы, отделы и т. д.

**Функции современного государства\***

Функции	Сферы, где рыночная система не работает			Сфера обеспечения справедливости
Минимальные	Предоставление элементарных общественных благ: оборона, законность и правопорядок; макроэкономическое управление; государственная система здравоохранения.			Защита бедных: программы по борьбе с нищетой; помощь пострадавшим от различных бедствий.
Средней степени сложности	Преодоление экстернальных эффектов: начальное образование, охрана окружающей среды.	Регулирование монополий: регулирование коммунальной сферы; антимонопольная политика.	Преодоление эффектов несовершенной информации: страхование (здоровья, жизни, пенсионное обеспечение); финансовое регулирование; защита прав потребителей.	Обеспечение социального страхования: пенсионное обеспечение; для бедных пособие на членов семьи; страхование от безработицы.
Активного вмешательства	Координация деятельности частных структур: содействие рынкам; координация инициатив.			Перераспределение активов

\* Источник: Отчет о мировом развитии. Государство в меняющемся мире. М., 1997. С. 33.

В целом рассмотренные нами тенденции — веберовская профессионализация в совокупности с численным и структурно-функциональным разрастанием административного аппарата — задали доминирующую парадигму развития национальных систем государственного управления с конца XIX в. до 80-х годов XX в. В контексте эволюционных социальных изменений фундаментальный смысл данной парадигмы состоит в формировании новой, пригодной для использования в сложных индустриальных обществах модели организации административной системы государства. Именно указанная парадигма, имея универсальный характер и охватив своим влиянием все страны мира, в значительной степени определила облик современного публичного управления, основу которого составляет профессиональный, разделенный по функциональному принципу на множество специализированных структур бюрократический аппарат.

Однако, несмотря на все достоинства и историческое значение, сложившуюся под влиянием отмеченной парадигмы модель государственного управления нельзя назвать наивысшим олицетворением эффективности. Опыт показал, что функционирование таких административных систем подвержено многочисленным патологиям — чрезмерному формализму, волоките, коррупции, социальному отчуждению, произволу, расточительности, размыванию ответственности и т. д., а их развитие определяется не столько реальными общественными потребностями, сколько логикой закона Паркинсона, отрицающего связь количества служащих с объемом их работы и объясняющего рост бюрократии тем, что чиновники, во-первых, множат подчиненных, но не соперников и, во-вторых, работают друг для друга (Паркинсон, 1989, с. 12–13).

Отмеченные обстоятельства создали почву для объективной критики бюрократической модели государственного управления. Эта критика нашла глубокое отражение как в широком общественном сознании, так и в серьезной научной литературе. Л. фон Мизес, в частности, писал, что бюрократическая система «проникнута фанатичной враждебностью к свободному предпринимательству и частной собственности. Она парализует бизнес и снижает производительность труда. Бездумно тратя деньги, она разбазаривает богатство нации. Она неэффективна и расточительна. Хотя свою деятельность она называет планированием, у нее нет определенных планов и целей. Она не едина и неоднородна: различные бюро и агентства преследуют взаимоисключающие цели. Результатом является распад всего социального механизма производства и распределения» (Мизес, 2006, с. 5).

Таким образом, с течением времени сложилось понимание того, что бюрократическая модель государственного управления не вполне адекватна для современных обществ. И принципиальный вопрос в этой связи заключается не в технологических аспектах административного реформирования, а в социально-экономическом обосновании деятельности административного аппарата государства.

### **Экономическая теория бюрократии**

В современных социальных науках наиболее ценный и всесторонний анализ государственного аппарата предоставляет теория общественного выбора. Данная субдисциплина, находясь между экономикой и политологией, объединяя концепции экономического и политического человека, основывается на использовании методологии экономической науки для исследования политической сферы (см.: Mueller, 2008, р. 1–2), в целях сопоставления «поведения индивидов в государственном секторе ... с совокупностью результатов, которые мы наблюдаем или могли бы наблюдать» (см.: Бьюкенен, 2004, с. 420). Указанный подход, давая существенно более реалистичную картину функционирования публичной сферы, чем прочие теоретико-методологические направления, отводит в своей проблематике заметное место изучению государственной бюрократии (см.: Mueller, 2008, 359–405; Wintrobe, 1997, р. 429–454; Мое, 1997, р. 455–480).

Но прежде целесообразно поставить более общий вопрос — чем в принципе обусловлено существование такого института, как государство? Основоположник экономической науки А. Смит в работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776) утверждал, что в рыночной модели отношений индивид, стремясь к реализации своих личных интересов, способствует достижению интересов всего социума: «Каждый отдельный человек постоянно старается найти наиболее выгодное приложение капитала, которым он может распорядиться. Он имеет в виду свою собственную выгоду, а отнюдь не выгоды общества. Но когда он принимает во внимание свою собственную выгоду, это естественно, или, точнее, неизбежно, приводит его к предпочтению того занятия, которое наиболее выгодно обществу» (Смит, 2007, с. 441). Поясняя приведенный фундаментальный тезис, Дж. Стиглиц писал: «Если существуют какой-то товар или услуга, которые высоко ценятся людьми, но которые сейчас не производятся, люди захотят заплатить за этот товар или услугу. Предприниматели в погоне за прибылью всегда обращаются к таким возможностям. Если ценность определенного товара для потребителя превышает затраты на производство, то существует потенциальная прибыль для предпринима-



теля, и он станет производить этот товар. Подобным образом, если существует более дешевый способ производства какого-то товара, чем тот, который используется сегодня, предприниматель, обнаруживающий этот более дешевый метод, сможет обойти конкурирующие фирмы и получить прибыль. Для фирмы погоня за прибылью — фактически поиск более эффективных способов производства и новых товаров, которые лучшим образом удовлетворяют потребностям потребителей» (Стиглиц, 1997, с. 67). Таким образом, в условиях рыночной модели отношений индивиды, свободно обмениваясь принадлежащими им ресурсами по их истинной, то есть определяемой соотношением спроса и предложения, стоимости, приходят к предельно эффективному распределению ресурсов, то есть к достижению состояния оптимума по В. Парето, при котором «невозможно улучшить чье-либо благосостояние путем трансформации товаров и услуг в процессе производства или обмена без ущерба для благосостояния какого-либо другого индивида» (см.: Блауг, 1994, с. 543). Но если это так, то институт государства, призванный отстаивать общие интересы граждан, представляется избыточным.

В реальности, однако, рынки не в состоянии дать такой уровень координации процессов экономического выбора, который бы обеспечил парето-эффективную аллокацию ресурсов в обществе. Выделяется целый ряд факторов, вызывающих несостоятельность рыночных механизмов и служащих отправной точкой для государственного вмешательства в экономику: несовершенство конкуренции — объективно сложившаяся или искусственно созданная ограниченность конкуренции, ведущая к манипулированию ценами; внешние эффекты — эффекты производства или потребления благ, воздействие которых на третьих лиц не отражено в рыночных ценах; неполнота информации — отсутствие точной информации, заставляющей экономических агентов действовать вопреки собственным интересам, и т. д. (см.: Долан, Линдсей, 1992, с. 92–96; Самуэльсон, Нордхаус, 2003, с. 54–55; Фишер, Дорнбуш, Шмалензи, 1993, с. 62–68; и др.). Вместе с тем наиболее важным основанием для существования государства является неспособность рынка к производству общественных благ.

К категории общественных благ принадлежат товары и услуги, имеющие два свойства: а) несоперничество в потреблении — увеличение числа потребителей не влечет снижение полезности для каждого из них; б) неисключаемость — ограничение доступа потребителей практически невозможно. Классическим примером такого рода благ является национальная оборона, так как полезность за-

щиты от внешних врагов не зависит от числа граждан и распространяется на все население страны. Сложность производства данных благ частным порядком определяется отмеченными выше характеристиками: если какое либо общественное благо «потребляет любой индивид  $X_i$  из группы  $X_a, X_b, X_c$ , то его могут потреблять и все остальные члены группы» при том, что «те, кто не покупают или не платят за это общественное благо, не могут быть исключены из его потребления» (см.: Олсон, 1995, с. 12–13).

Указанное положение, стимулирующее индивидов избегать затрат на общественные блага в надежде получить их бесплатно, было названо «проблемой безбилетника». Самым простым и чаще всего применяющимся (как в исторической перспективе, так и в современных условиях) способом преодоления данной проблемы с целью создания надлежащего количества общественных благ является принуждение индивидов к несению своей доли издержек институтом, уполномоченным представлять интересы всего социума и обладающим «монополией легитимного физического насилия» (см.: Вебер, 1990, с. 645), то есть государством.

При этом осуществление своих полномочий публичной властью через бюрократический аппарат объясняется теми же причинами, что и возникновение иерархически организованных фирм в коммерческом секторе: крайне высокими издержками по выявлению цены, ведению переговоров и заключению контрактов на каждую транзакцию для решения огромного числа рутинных задач повседневной деятельности (см.: Коуз, 2007, с. 36–57). Предопределенный указанными транзакционными издержками переход к практике заключения долгосрочных контрактов и породил специфическую систему отношений «наниматель – наемный работник» между представляющей государство политической властью и чиновниками, в которой четко регламентировались трудовые функции, порядок их исполнения, правила должностного поведения, управленческие и контрольные полномочия, оплата труда и иные вознаграждения. Историческое закрепление данной системы отношений в конечном итоге привело к формированию хорошо нам известной профессиональной бюрократической модели государственного управления.

Именно подобный широкий подход, рассматривающий бюрократию в общем контексте социальных отношений, является отправной точкой для исследования проблем государственного управления школой общественного выбора, представляющей чиновников в качестве рациональных индивидов, поведение которых детерминировано особой системой институтов. Основы данной парадигмы «максимизирующего свою полезность бюрократа» были заложены в работах Г. Таллока «Политика бюрократии» и Э. Даунса

«Внутри бюрократии», диагностировавших, в частности, тенденцию чиновников подменять общественные интересы, которым они призваны служить, своими собственными, а также их стремление к расширению влияния, увеличению доходов и сохранению должностей (Tullock, 1965; Downs, 1967). Но если отмеченные исследователи концентрировали свое внимание преимущественно на внутренней организации административного аппарата, то В. Нисканен создал экономическую теорию бюрократии, основываясь на анализе взаимодействия бюро с внешней социальной средой (Niskanen, 1996; 2007).

Исходным положением концепции В. Нисканена является утверждение о том, что если поведение бюрократов и отличается от действий должностных лиц в других организациях, то не вследствие иных персональных характеристик, а в результате специфических для бюро стимулов и ограничений. Важнейшее место в этой связи занимают как базовые свойства бюрократических организаций, — то, что их члены не приобретают никакой доли в разности между выручкой и затратами в качестве личного дохода; кроме того, некоторая доля текущих доходов бюро проистекает из источников, отличных от продажи выпуска в пересчете на единицу продукции, — так и особенности взаимодействия чиновников с политическим руководством страны (Нисканен, 2004b, с. 539, 541).

Принципиальное значение последнего пункта объясняется тем, что, реализуя свою основную производственную функцию — предоставление определенного набора государственных услуг населению, чиновники ориентируются не столько на граждан как непосредственных потребителей своих услуг, сколько на представляющую их публичную власть, уполномоченную принимать решения от имени всего общества. Именно двухсторонняя монополия в отношениях между политиками и чиновниками, по мнению В. Нисканена, решающим образом определяет характер функционирования административного аппарата государства.

Сущность отмеченной двухсторонней монополии состоит в том, что правительство выступает в качестве единственного работодателя для чиновников, а бюрократы, в свою очередь, являются монопольными поставщиками государственных услуг. При этом данные отношения подразумевают, скорее, обмен обещанной продукции на бюджет, чем продажу продукции бюро по цене за каждую ее единицу, и характеризуются отсутствием между предпочтениями сторон единственного равновесия «бюджет — выпуск». К преимуществам политиков в этой сделке относятся право контролировать бюро, утверждать бюджет и менять его руководящую команду, а

сила позиции бюрократии заключается в обладании точной информацией об истинной стоимости поставляемых ею услуг (см.: Нисканен, 2004b, с. 541–542).

В этих условиях целью бюрократии становится максимизация дискреционного бюджета, то есть разности между общим бюджетом организации и минимальными затратами на ожидаемый политическими властями выпуск. Достижение данной цели идет не только посредством скрытой или открытой конфронтации с политическим руководством, но и через сотрудничество, предполагающее совместный раздел дискреционного бюджета. Но поскольку ни бюрократы, ни политики не могут претендовать на этот бюджет как на личный доход, то данный излишек тратится иными служащими для собственных интересов различными способами: на дополнительные штаты, для , замену мебели и оргтехники, офисные блага и т. д. Причем распределение дискреционного бюджета между расходами в пользу политиков и расходами в пользу чиновников, как в любом двухстороннем соглашении, зависит от относящейся к делу информации, альтернатив и переговорных стратегий, имеющихся у обеих сторон (Там же, с. 542, 545–546). Следствием данного положения становятся прогрессирующее увеличение государственного бюджета и далекая от эффективности работа бюрократического аппарата. В. Нисканен в этой связи приходит к двум выводам: а) рост реальных государственных расходов превышает рост спроса населения на государственные услуги; б) большая доля прироста реальных государственных расходов растрачивается, то есть представляет такие расходы, которые могут служить интересам поставщиков услуг и политических должностных лиц, но не увеличивают отдачу от этих услуг (Там же, с. 553–554). Таким образом, опираясь на концепцию В. Нисканена, мы можем констатировать, что деятельность бюрократии в процессах осуществления ею своих функций порождает две ярко выраженные тенденции: повышение стоимости и увеличение количества предоставляемых государством услуг.

Вышеназванный тезис можно пояснить с помощью графика на рис. 1. Предположим, что точка  $E$  показывает оптимальное, рыночно равновесное соотношение количества производимых государственных услуг ( $Q$ ) и их цены ( $P$ ). Первая обозначенная нами тенденция сдвигает кривую предложения государственных услуг  $S$  в положение  $S_1$ , показывая обусловленное стремлением бюрократии к расширению дискреционного бюджета увеличение затрат на единицу продукции. Вторая тенденция под воздействием того же фактора перемещает точку  $Q$  в положение  $Q_1$ , отражая рост производства государственных услуг. В результате переходим от точки равновесия  $E$  к точке  $E_1$  и получаем потребление большего количества го-

сударственных услуг ( $Q_1$ ) по завышенным ценам ( $P_2$ ) с максимизацией дискреционного бюджета административного аппарата государства (заштрихованная область на рис. 1).

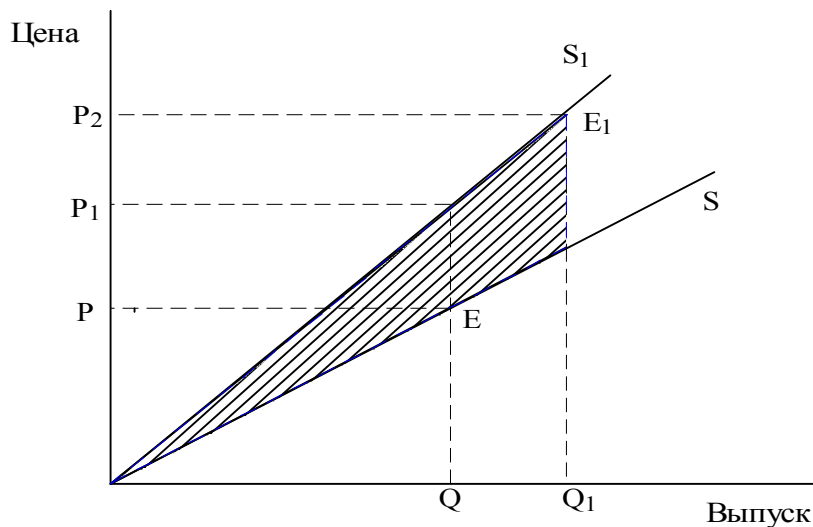


Рис. 1. Экономическая деятельность бюрократии: природа административной ренты.

График на рис. 1 наглядно демонстрирует уровень общественных издержек от перепроизводства государственных услуг по искусственно завышенным ценам. При этом необходимо отметить, что дискреционный бюджет не является простым ресурсным трансфертом от граждан к политико-административным элитам. Скорее, его следует интерпретировать в качестве своеобразной ренты — внерыночной прибыли, получаемой благодаря давлению на органы государственной власти и участию в политическом процессе (см.: Таллок, 2004, с. 741–743), борьба за которую, отвлекая значительные ресурсы от производительной деятельности, ведет к еще большему снижению благосостояния общества.

Но даже если мы не будем учитывать указанное стремление к максимизации административной ренты, существуют и иные объективные факторы, препятствующие достижению парето-эффективного равновесия при производстве бюрократией государственных услуг. Необходимо отметить, что обеспечение государственных услугами в подавляющем большинстве случаев носит коллективный характер, то есть принимается единое агрегированное решение о количестве поставляемых государством благ, притом, что спрос индивидов на данные блага зачастую не является тождественным.

Проиллюстрировать данную ситуацию можно с помощью гипотетического примера (рис. 2). Предположим, что общество состоит из двух индивидов, которые обладают несовпадающими функциями спроса на некое общественное благо, —  $D_1$  и  $D_2$ . Предельные издержки поставки данного блага постоянны и равны  $P$ . Если бы решения принимались независимо, то первый индивид приобрел бы количество блага  $Q_1$ , а второй —  $Q_2$ . Но при агрегированном принятии решений объем поставляемого блага составит общую для двух индивидов величину —  $Q^*$ , что означает перепроизводство блага для первого и недопроизводство для второго индивида, то есть потерю полезности для обоих потребителей (площадь закрашенных треугольников на рис. 2).

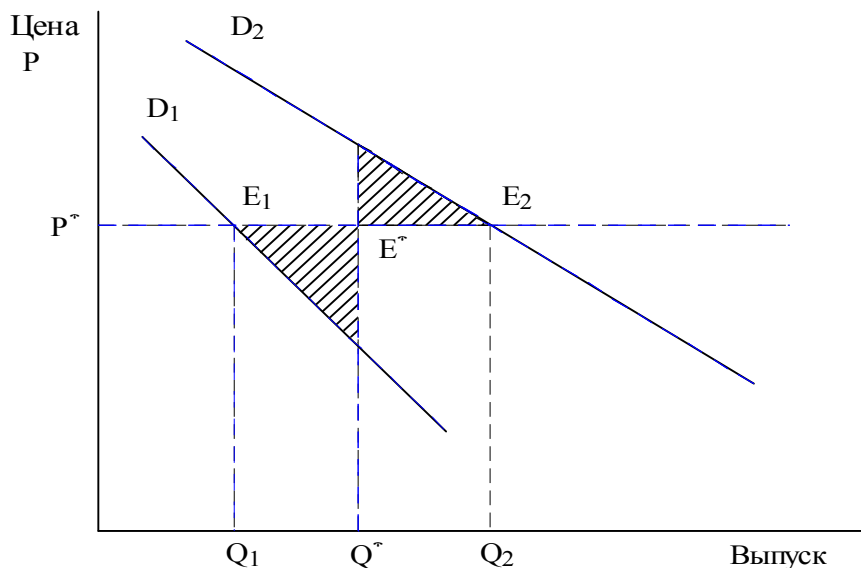


Рис. 2. Агрегированные решения об общественном производстве благ и экономические потери потребителей.

График на рис. 2 демонстрирует сложность парето-эффективного производства государственных услуг в силу их базового свойства — универсальности, а именно предоставления единого пакета услуг для всех по одинаковой цене. В теории существуют решения, которые преодолевают данную проблему, например механизм равновесия Э. Линдаля, подразумевающий ведение переговоров на основе принципа единогласия до достижения состояния, при котором доля индивида в финансировании общественного блага в точности соответствует предельной полезности общественного блага для данного индивида (см.: Стиглиц, 1997, с. 165–167). На практике подобные модели являются нежизнеспособными ввиду

проблематичности высказывания индивидами истинных предпочтений и крайне высоких транзакционных издержек на ведение переговоров.

Следующим фундаментальным фактором, мешающим достижению парето-эффективного состояния в публичном секторе, является неделимость подавляющего числа государственных услуг. М. Олсон прекрасно пояснил эту проблему на примере Министерства иностранных дел. Так, в каждой стране есть подобное ведомство, цель которого состоит в поддержании независимости государства мирными средствами. Однако безопасность страны зависит не только от деятельности Министерства иностранных дел, но и от состояния международных отношений, полную ответственность за которое не может нести ни одна страна. Но даже если бы рассматриваемая страна была единственным «производителем» этого блага, Министерство иностранных дел не было бы единственным подразделением правительства или общественным институтом, причастным к этому. Кроме того, в рамках Министерства иностранных дел работают тысячи сотрудников, и как отделить работу конкретного чиновника от труда его многочисленных коллег? (Олсон, 2004, с. 38–39). Вследствие подобной неделимости государственных услуг очень трудно четко сопоставить затраты на деятельность правительства, итоги его работы и вклад отдельных подразделений (сотрудников) в полученный результат, а соответственно, и прийти к оптимальному соотношению вложенных ресурсов и выхода в форме определенного объема и качества государственных услуг.

Таким образом, приведенный нами экономический анализ функционирования административного аппарата государства показывает, что ключевой проблемой является не патология конкретных чиновников, а создание такой системы стимулов и ограничений, которая бы способствовала максимизации социальной эффективности бюрократии, в идеале — достижению парето-эффективного соотношения между произведенным данной организацией продуктом и расходами общества на ее содержание.

### **Логика современных административных реформ**

Впервые в качестве центрального вопроса об эффективности бюрократического аппарата поставил еще В. Вильсон, указав, что одной из главных задач науки государственного управления является изучение того, как правительство «может выполнить намеченное с наиболее возможной производительностью, но минимально возможными затратами либо денег, либо энергии» (Вильсон, 2003, с. 24). Однако достижение эффективности в рамках классической модели бюрократического управления ассоциировалось со строгим

следованием веберовским принципам рационального управления. Но подобная стратегия, как мы уже отмечали, не только способствует повышению управленческой эффективности, но и порождает многочисленные дисфункции в форме подмены государственных задач канцелярскими задачами (см.: Маркс, 1954, с. 271), в рамках которого «приверженность правилам постепенно превращается в самоцель... а формализм, проявляющийся в результате строгого и не подлежащего обсуждению соблюдения формализованных процедур, прогрессирует до такого момента, когда первичная необходимость соответствовать правилам становится помехой для достижения целей организации» (см.: Мертон, 2006, с. 328–329).

В этой связи теоретики современных административных реформ предлагают совершенно иной подход к достижению эффективности и реорганизации бюрократического аппарата государства, в основе которого подхода лежит экономический анализ деятельности бюрократии и констатация того факта, что коммерческие организации являются гораздо более эффективными, чем организации публичного сектора: если работник частной организации сразу приступает к делу, то чиновник сначала советуется с начальником и только после его дозволения начинает действовать; частная фирма чутко прислушивается к запросам потребителя, оперативно откликается на его требования, так как в противном случае она разорится, госучреждению же это не грозит и поэтому чиновник чаще занимается своими проблемами, а не клиента; частная компания находит тот род деятельности, для которого она более всего пригодна, а госучреждение занимается лишь тем, что предписано законодательством, и т. д. (см.: Peters, Waterman, 2004).

Главная задача современных административных реформ — внедрение рыночных механизмов в государственное управление: усиление ориентации на потребителя, введение договорных отношений и финансовых стимулов, разукрупнение бюрократических структур, создание конкурентной среды и т. п. Истоки данных реформационных идей восходят к концепции В. Нисканена, который на основе предпринятого им критического анализа бюрократии предложил сделать государственное управление более рыночным (Нисканен, 2004а, с. 492–493), заключающиеся в следующем:

1. Каждое бюро должно работать в конкурентной среде и иметь дело с высокоэластичной функцией спроса. Следовало бы поощрять создание новых бюро. Существующие бюро могли бы получать разрешения на производство продукции, уже производимой другими бюро, и поощряться за такие действия.

2. Следовало бы изменить стимулы бюрократов, чтобы поощрить их на минимизацию бюджета для данного выпуска или ряда



выпусков. Например, заработная плата 5% высшего персонала бюро могла бы стать отрицательной функцией бюджета бюро для данного ассортимента продукции.

3. Разновидности товаров и услуг, поставляемые бюро, могли бы финансироваться через правительство или фонды, но предоставление этих услуг было бы целесообразно передать частным экономическим институтам, ориентированным на получение прибыли. Бюрократия как таковая исчезла бы, за исключением надзирающих и заключающих контракты агентств.

Современная теория рыночного преобразования публичного сектора наиболее последовательно изложена в фундаментальной работе Д. Осборна и Т. Гэблера «Переосмысливая управление. Как дух предпринимательства трансформирует публичный сектор», авторы которой сформулировали десять принципов обновления систем государственного управления, на основании которых правительства должны:

- 1) развивать конкуренцию между провайдерами (производителями, поставщиками) гражданских услуг;
- 2) расширять права граждан, передавая контроль за деятельностью правительственных учреждений из рук чиновников-бюрократов непосредственно общинам;
- 3) оценивать работу учреждений не по затратам, а по выходам, результатам;
- 4) руководствоваться целями (миссией), а не законами и правилами;
- 5) превращать клиентов в свободных потребителей, предоставляя им выбор между школами, учебными программами, вариантами предоставления жилья и т. п., переосмыслить само понятие «клиент государственной организации»;
- 6) предупреждать возникновение проблем;
- 7) зарабатывать больше, чем тратить;
- 8) децентрализовать управление, вносить в работу дух сотрудничества и взаимопомощи;
- 9) отдавать предпочтение рыночным механизмам перед бюрократическими;
- 10) сосредоточиться не столько на оказании услуг, сколько на стимулировании (катализе) решения возникающих в обществе проблем всеми секторами — государственным, частным и некоммерческим (Osborn, Gaebler, 1992).

Таким образом, логика современных административных реформ строится на экономическом подходе к организации бюрократического аппарата государства. Ключевой вопрос состоит не в утверждении жестких правил, но в максимальном полном создании рыночной

среды функционирования бюрократических организаций с целью повышения эффективности их работы и достижения наилучших показателей в соотношении затрат и результатов деятельности публичного сектора.

\*\*\*

В заключение следует сказать, что в последние десятилетия произошла колоссальная трансформация представлений об оптимальных формах организации систем государственного управления. Экономический анализ деятельности бюрократии создал предпосылки для разработки и внедрения рыночно-ориентированной модели государственного управления, ставшей в последнее время эталоном при осуществлении административных преобразований. Данная модель, основываясь на рыночных принципах организационного управления, способствует существенному повышению социальной эффективности бюрократического аппарата, приближая результаты его деятельности к парето-эффективному соотношению вложенных ресурсов и выхода в форме определенного объема и качества государственных услуг.

#### **Литература**

1. *Битэм Д.* Бюрократия // Социологический журнал. 1997. № 4. С. 165–185.
2. *Блауг М.* Экономическая теория благосостояния Парето // Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе. М.: «Дело ЛТД», 1994. С. 540–561.
3. *Бьюкенен Дж.* Политика без романтики: краткое изложение позитивной теории общественного выбора и ее нормативных условий // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. СПб.: Экономическая школа, 2004. С. 417–434.
4. *Вебер М.* Избранное. Образ общества. М.: Юрист, 1994. 704 с.
5. *Вебер М.* Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 644–706.
6. *Вильсон В.* Наука государственного управления // Классики теории государственного управления. Американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 24–43.
7. *Гуднау Ф.* Политика и управление // Классики теории государственного управления. Американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 43–47.
8. *Долан Э., Линдсей Д.* Рынок: микроэкономическая модель. СПб.: Автокомп, 1992. 496 с.
9. *Коуз Р.* Природа фирмы // Коуз Р. Фирма, рынок и право. М.: Новое издательство, 2007. С. 36–57.
10. *Маркс К.* К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: В 39 т. Т. 1. 2-е изд. М.: Гос. издат. полит. лит., 1954. С. 219–368.
11. *Мертон Р.* Бюрократическая структура и личность // Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ, 2006. С. 323–337.
12. *Мизес Л. фон.* Бюрократия. Челябинск: Социум, 2006. 200 с.
13. *Мюллер-Армак А.* Принципы социального рыночного хозяйства // Социальное рыночное хозяйство: Теория и этика экономического порядка в России и Гер-

- мании. СПб.: Экономическая школа, 1999. С. 262–283.
14. *Нисканен В.* Особая экономика бюрократии Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. СПб.: Экономическая школа, 2004а. С. 477–493.
  15. *Нисканен В.* Пересмотр // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. СПб.: Экономическая школа, 2004б. С. 537–560.
  16. *Олсон М.* Бюрократия // Экономическая теория / Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена. М.: ИНФРА-М, 2004. С. 33–42.
  17. *Олсон М.* Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: ФЭИ, 1995. 174 с.
  18. Отчет о мировом развитии. Государство в меняющемся мире. М.: Агентство экономической информации «Прайм–ТАСС», 1997. 305 с.
  19. *Паркинсон С.* Законы Паркинсона: Сборник. М.: Прогресс, 1989. 448 с.
  20. *Самуэльсон П., Нордхаус В.* Экономика. М.: Издательский дом «Вильямс», 2003. 688 с.
  21. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007. 960 с.
  22. *Стиглиц Дж.* Экономика государственного сектора. М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М, 1997. 720 с.
  23. *Таллок Г.* Соискание ренты // Экономическая теория / Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена. М.: ИНФРА-М, 2004. С. 741–747.
  24. *Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р.* Экономика. М.: «Дело ЛТД», 1993. 864 с.
  25. *Briggs A.* The Welfare State in Historical Perspective // *European Journal of Sociology*. 1961. Vol. 2. N 2. P. 221–259.
  26. *Civil Service Statistics 1993 Editions.* London: HMSO Publications Centre, 1993. 52 p.
  27. *Downs A.* Inside Bureaucracy. Boston: Little, Brown and Company, 1967. 292 p.
  28. *Moe T.* The Positive Theory of Public Bureaucracy // *Perspectives on Public Choice: A Handbook* / Ed. by D. Mueller. New York: Cambridge University Press, 1997. P. 455–480.
  29. *Mueller D.* Public choice III. New York: Cambridge University Press, 2008. 768 p.
  30. *Niskanen W.* Bureaucracy and Public Economics. Brookfield: Edward Elgar Publishing, 1996. 298 p.
  31. *Niskanen W.* Bureaucracy and Representative Government. New Brunswick: Aldine Transaction, 2007. 241 p.
  32. *Osborn D., Gaebler T.* Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Plume, 1993. 405 p.
  33. *Peters T., Waterman R.* In Search of Excellence: Lessons from America's Best-run Companies. New York: Harper Business Essentials, 2004. 400 p.
  34. *Tullock G.* The Politics of Bureaucracy. Washington: Public Affairs Press, 1965. 228 p.
  35. *Weber M.* Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley: University of California Press, 1978. 1469 p.
  36. *Wedderburn D.* Facts and Theories of the Welfare State // *The Socialist Register*. 1965. Vol. 2. P. 127–146.
  37. *Wintrobe R.* Modern Bureaucratic Theory // *Perspectives on Public Choice: A Handbook* / Ed. by D. Mueller. New York: Cambridge University Press, 1997. P. 429–454.