

ru/reviews/free/gov2008/articles/zarubej\_opit\_el\_gov.shtml

13. Конституционно-правовые проблемы регулирования информационных отношений в Японии: История и современность. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02 – Конституционное право; Муниципальное право /М. И. Савинцева; Науч. рук. С. А. Авакьян. – М., 2007. – 26 с.

14. Константинов А. Электронное правительство Украины [Электронный ресурс]. – <http://www.dgt.kz/?pg=view&vip=25&razd=2&id=420>

15. Т. Kohonen, Self-Organizing Maps (Third Extended Edition). – New York, 2001. – 501p.

16. Чугунов А.В. Электронное правительство: эффективность политики внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление / Всероссийский конкурсный отбор обзорно-аналитических статей по приоритетному направлению "Информационно-телекоммуникационные системы", 2008. – 55 с.

Статья поступила в редакцию 26.05.2010

**Т.Н. ГОГОЛЕВА, д.э.н.,**

**Л.А. МАЖАРОВА,**

*Воронежский государственный университет*

### **ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕОИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА ПРИ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

Проблемой, выбранной нами в качестве отправной точки представленного исследования, является определение эффективной стратегии государственного регулирования экономической системы. Несмотря на длительную историю изучения этот вопрос по-прежнему относится к числу наиболее спорных в экономической науке.

Так, современный экономический кризис и его тяжелые последствия для национальных экономик наглядно демонстрируют, что баланс между рыночным саморегулированием и государственным вмешательством еще не найден.

Для определения оптимальных объема и содержания государственной экономической политики перспективным представляется подход неинституциональной экономической теории, который учитывает существенное влияние на функционирование экономической системы институтов, то есть «правил игры», не включаемых традиционной экономической теорией в состав основных факторов экономического развития.

Актуальность такого более широкого взгляда подтверждает и тот факт, что антикризисные программы большинства стран не ограничиваются мерами экономического регулирования, включая в себя также ряд правовых, социальных и политических преобразований.

Поскольку современная неинституцио-

нальная теория включает в себя значительное число различных по своему содержанию концепций, в качестве методологической базы представленного исследования нами выбрана теория общественного выбора, в которой разработан наиболее последовательный подход к проблеме формирования государственной политики.

Методологическую базу для разработки инструментария представленного исследования составили классические труды по теории общественного выбора. В частности:

– благодаря предпосылкам анализа политической сферы, разработанным конституционной теорией Дж. Бьюкенена (методологический индивидуализм, концепция экономического человека, модель политико-экономического оборота) в принципе стало возможным согласованное исследование политической и экономической сфер, а его рассуждения об условиях оптимальных общественных преобразований легли в основу разработанной нами методики оценки эффективности [2];

– концепция ограниченной рациональности К. Эрроу позволила выделить основные факторы, ограничивающие рациональность индивидов в процессе политического выбора, которые также учитываются в предпосылках данной методики [5];

© Т.Н. Гоголева, Л.А. Мажарова, 2010

.....  
<http://www.donntu.edu.ua/> «Библиотека»/ «Информационные ресурсы»

<http://www.instud.org>, <http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npdntu/texts.html>

– анализ групп специальных интересов и их роли в политическом процессе М. Олсона позволил в определенной степени формализовать состав участников политического процесса, что сделало возможным исследование их взаимодействия с использованием методов математического регулирования и т. п. [4]

Внимания заслуживает также пособие «Теория общественного выбора» Р. М. Нуреева, обобщающее ряд существующих исследований по данной проблематике, влияние которого во многом определило тематику и структуру представленного исследования, а также позволило адаптировать существующий инструментарий к особенностям российской действительности. [3]

Кроме того, безусловную научную новизну имеют исследования также Ф. Т. Алескерова, активно использующего методы экономического анализа для изучения различных характеристик функционирования органов политической власти. В частности, модель сбалансированности малых групп, адаптированная им для анализа результатов голосования в выборных органах, стала основой для разработанной нами модели оценки эффективности формирования целей государственной экономической политики (политически элемент) [1].

В то же время, к числу особенностей существующих исследований необходимо отнести тот факт, что они носят либо исключительно теоретико-методологический характер, либо имеют вид узкоспециализированных моделей, применение которых возможно только в определенных условиях, то есть не претендуют на создание универсальных методик.

Кроме того, хотя практически во всех из них отмечаются отдельные положительные или отрицательные следствия общественных процессов, их эффективность не рассматривается в качестве самостоятельного объекта исследования.

Можно с уверенностью говорить о том, что категория эффективности в контексте общественных процессов и явлений относится к числу малоисследованных в рамках неинституциональной экономической теории проблем.

В то же время эффективность, с нашей точки зрения, является одним из ключевых понятий и неразрывным образом связана со сферой исследования экономической науки в целом. Соответственно, разработка методологического подхода к определению эффективности и ее критериев представляется неотъемлемой частью процесса разработки эконо-

мического (в том числе институционального) подхода к исследованию любых процессов и явлений.

В этой связи целью данного исследования является разработка комплексного подхода к трактовке государственной политики и соответствующей ей методики оценки эффективности.

Мы исходили из того, что принятый в рамках традиционной экономической теории подход к исследуемой проблеме представляется несколько ограниченным, поскольку:

– во-первых, в подавляющем большинстве случаев экономические модели исходят из представления об идеальном государстве, не имеющем иных целей, кроме заботы об общественных интересах, что не позволяет учитывать в исследовании такие актуальные проблемы, как коррупция, конкуренция ветвей и уровней власти, лоббирование интересов;

– во-вторых, хотя практически все экономические школы затрагивали вопросы государственного вмешательства в экономику, объектом их исследования являлся не сам процесс принятия государственных решений, а только их результат, то есть конечное воздействие на экономическую систему.

В этой связи перспективным представляется подход неинституциональной теории общественного выбора, позволяющий говорить о том, что формирование государственной политики происходит в рамках определенного общественного механизма, предполагающего постоянное взаимодействие ряда элементов.

Для целей проводимого исследования нами были выделены три элемента, составляющие в совокупности механизм формирования государственной экономической политики. Они получили в определенной степени условные названия - политический, административный и макроэкономический, которые соответствуют тематике исследований, посвященных нижеизложенным аспектам формирования государственной политики.

Содержание данных элементов можно представить следующим образом:

#### 1. Политический элемент

Государственная политика определяется, прежде всего, желанием субъектов реализовать свои индивидуальные цели за счет ресурсов государства. В результате основные направления и цели государственной политики представляют собой компромисс между интересами различных групп. Процесс его поиска, в

котором принимают участие, хотя и в разных ролях, все члены общества, отражает этап формулировки целей государственной политики.

### 2.Административный элемент

Цели и направления государственной политики находят свое отражение в нормативных актах (законах, указах, программах развития и т.п.), которые включают в себя также перечень мер, направленных на достижение данных целей. С этой точки зрения разработка, внесение поправок, утверждение и доведение до сведения заинтересованных субъектов мер государственной политики регулируется правилами внутри- и межорганизационных взаимоотношений властных структур.

### 3.Макроэкономический элемент

Государственные решения в любом случае представляют собой попытку, хотя бы формальную, реализации общественно значимых целей, которые выражаются в изменении определенных социальных и макроэкономических показателей. Именно этот аспект, отражающий этап реализации государственной политики, является объектом большинства экономических исследований.

Данные элементы находятся в постоянной связи и взаимообусловленности. Так, общие направления и целевые установки государственной экономической политики являются определенным компромиссом между интересами общественных групп (политический элемент). Затем они уточняются, дополняются и конкретизируются, принимая форму законов и подзаконных актов в процессе работы органов представительной власти (административный элемент). Являясь обязательными для исполнения, меры государственного регулирования, будучи реализованы (макроэкономический элемент), приносят изменения в экономическую конъюнктуру, что, в свою очередь, обуславливает изменения в составе групп субъектов политического процесса и системе их интересов, то есть оказывает влияние на содержание политического элемента, обеспечивая непрерывное функционирование механизма формирования государственной политики.

Выбор соответствующих критериев эффективности так же представлял определенную методологическую трудность, поскольку последовательного подхода к оценке эффективности, учитывающего специфику сферы государственной экономической политики, не представлено к настоящему моменту ни эко-

номической, ни политической науке.

В основе традиционного экономического подхода к оценке эффективности лежит соотношение «результат/затраты», чем оно больше, тем выше эффективность экономических процессов и явлений. Подобная традиция количественной оценки была заложена Д. Риккардо и воспринята всеми последующими экономическими школами, вплоть до современных, практически без каких-либо принципиальных изменений.

Однако, применение данного критерия, при всей его однозначности и количественной определенности, к сфере государственной политики достаточно проблематично, поскольку, хотя все происходящее в обществе процессы с одной стороны, связаны с некоторыми издержками, а с другой – направлены на достижение определенного результата, их точная количественная оценка не всегда возможна.

В результате, как неокейнсианская, так и монетаристская концепции, признанные в течение XX века наиболее авторитетными в вопросах государственного регулирования экономики, не предпринимали попыток оценивать эффективность государственной политики, практически приравнивая ее к эффективности функционирования экономической системы в целом.

В результате, единственными критериями эффективности государственного регулирования, принятыми в экономической науке, оставались основные макроэкономические показатели – темп инфляции, уровень безработицы, средний уровень жизни населения, экономический рост.

В практических целях достаточно часто используется критерий бюджетной эффективности, под которой понимается отношение полученного бюджетного результата к затратам, обусловившим его получение. Кроме того, в настоящее время востребована также инвестиционная оценка эффективности бюджетных вложений, которая предполагает учет фактора времени при соотношении бюджетных доходов и расходов, однако подобные методики не претендуют на роль обобщающего показателя эффективности и носят скорее прикладной характер.

Необходимо отметить, что в рамках проводимого исследования мы ни в коей мере не подвергаем сомнению объективность основных макроэкономических показателей, но в то же время придерживаемся мнения, что они отражают в большей степени эффективность

экономической системы в целом. При специализированной оценке эффективности государственной политики они должны быть дополнены альтернативными показателями, отражающими специфику данной сферы.

В этой связи нами был использован мультикритериальный подход, предполагающий выбор отдельного критерия эффективности для каждого из выше перечисленных элементов.

Так, оценка эффективности политического элемента может быть проведена с позиции сбалансированности, под которой понимается возможность бесконфликтной работы группы, состоящей из нескольких членов.

Математическая модель сбалансированности, построенная с использованием знаковых граф (связей между каждым двумя участниками, которые обозначаются «+» – в случае взаимной симпатии и «-» – антипатии), впервые была создана для целей социологических исследований.

В соответствии с этой моделью группа, состоящая из  $n$  членов, считается сбалансированной, если ее можно разделить на две подгруппы  $N_1$  и  $N_2$  таким образом, что внутри каждой подгруппы все участники симпатизировали или были равнодушны друг к другу, а любые участники из различных подгрупп испытывали друг к другу антипатию.

В качестве критерия эффективности может быть использована рассчитываемая на основании данной модели мера сбалансированности, находящаяся в интервале  $[0, 1]$  и определяемая по формуле:

$$b = C^+ / C,$$

где  $b$  – мера сбалансированности группы  
 $C^+$  – количество потенциально возможных разбиений на группы, которые отвечают использованному выше определению сбалансированности

$C$  – количество потенциально возможных разбиений на группы вообще. [1, с. 179-181]

Данная модель была использована, в частности Ф. Т. Алескеровым, для анализа работы Государственной Думы РФ. В этом случае, в роли «членов группы» выступали фракции депутатов.

С нашей точки зрения, модель сбалансированности может быть адаптирована для исследования взаимодействия более широкого круга участников политического процесса. Для

целей оценки эффективности политического элемента в качестве участников могут рассматриваться группы специальных интересов, политики, государственные чиновники. Те программы, которые отвечают интересам большинства участников политического процесса, будут с большей степенью вероятности донесены до внимания органов государственной власти, и затем успешно реализованы – то есть, по сути, будут эффективны.

В этой связи оценка эффективности данного уровня представляет собой, по нашему мнению, центральный элемент методики оценки эффективности экономической политики, поскольку именно в его рамках формируются принципиальные цели, стоящие перед государством.

В отличие от модели сбалансированности, критерии оценки эффективности функционирования административного и макроэкономического аспектов, приведенные ниже, носят опосредованный характер и в рамках данной методики являются дополнительными.

Поскольку содержание административного элемента составляет регламент принятия решений государственными органами, то оценка его эффективности может быть проведена исходя из критерия эффективности политической системы, разработанного в рамках теории общественного выбора. В его основе лежит утверждение о том, что общество в результате проведения той или иной политики может менять свои состояния. То есть требуется определить, какое из возможных экономических состояний является более предпочтительным с точки зрения общества. По мнению одного из основателей теории общественного выбора Дж. Бьюкенена, единственным критерием, позволяющим сделать подобный вывод, является согласие между участниками коллективного выбора в политике, аналогично добровольному обмену индивидуальных товаров на рынке.

Формализованным выражением этих выводов стал критерий Парето-эффективности, согласно которому процесс общественного выбора должен продолжаться до тех пор, пока имеется возможность улучшить положение хотя бы одного из членов общества, не ухудшая положения других членов. [3, с. 145]

Однако, по нашему мнению, к его недостаткам можно отнести тот факт, что этому требованию отвечает только единоголосное принятие решений, которое не представляется возможным в рамках современных властных

структур.

В этой связи целесообразным представляется сформулировать критерий эффективности утверждения государственных решений в более мягкой форме – как возможность максимального приближения к Парето-эффективному состоянию.

Макроэкономический элемент отражает, прежде всего, результаты реализации государственной политики, которые, в свою очередь, влияют на изменение ряда макроэкономических показателей, таких как:

- ВВП;
- уровни инфляции и безработицы;

- индекс потребительских цен;
- индексы промышленного и сельскохозяйственного производства и т.п.

Их абсолютная и относительная динамика, а так же соответствие достигнутых результатов прогнозным характеризует, хотя и опосредованно, эффективность данного элемента.

В целом, разработанную нами методику оценки эффективности формирования экономической политики можно представить следующим образом:

Элемент	Содержание элемента	Критерий эффективности
1. Политический	взаимодействие групп специальных интересов и органов гос. власти	мера сбалансированности
2. Административный	регламент утверждения гос. решений	критерий Парето-эффективности
3. Макроэкономический	влияние гос. политики на экономическую систему	изменение макроэкономических показателей

Представленная выше методика оценки эффективности носит, безусловно, в значительной мере обобщенный характер, однако ее применение делает возможной оценку эффективности как отдельных действий государства, так и всего механизма, «приводящего в действие» государственную политику, причем может быть использована как в рамках актуального, так и априорного анализа.

Перспективы дальнейших исследований в данной области связаны, с нашей точки зрения, с адаптацией этой модели к особенностям оценки эффективности государственной политики в каждой из сфер, составляющих экономическую систему. Кроме того, актуальной представляется разработка, на ее основе, методик оценки эффективности регулирования экономики как на наднациональном (со стороны международных организаций), так и на национальном уровне, а в рамках последнего – в разрезе федеральной и региональной экономической политики.

## Литература

1. Алескеров Ф.Т., Хабина Э.Л. Бинарные отношения, графы и коллективные решения / Ф.Т. Алескеров, Э.Л. Хабина. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. – 300с.
2. Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики [Источник: Бьюкенен Дж. Сочинения – М: Таурис Альфа, 1997] / Дж. Бьюкенен – ([http://gallery.economicus.ru/buchanan/works/buchanan\\_w1\\_1\\_0.txt](http://gallery.economicus.ru/buchanan/works/buchanan_w1_1_0.txt))
3. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора: курс лекций / Р. М. Нуреев. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. – 530с.
4. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп [пер. с англ. Окороченко Е.; науч. ред. Нуреев Р.М.] / М. Олсон. – М: Фонд экономической инициативы, 1995. –165с.
5. Эрроу Дж. К. Коллективный выбор и индивидуальные ценности [пер. с англ. Яновской Ю.М.; науч. ред., предисл., послесл. Алескеров Ф.Т.] / К. Дж. Эрроу. – М: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004. – 204с.

Статья поступила в редакцию 14.05.2010