

Е.А. КАПОГУЗОВ, к.э.н.,

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

### ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ДЕБИЮРОКРАТИЗАЦИИ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Многогранность феномена бюрократии, значение его для функционирования современного государства определял и определяет интерес исследователей различных направлений к феномену бюрократии. Тысячелетнее существование этого феномена, извечность и, порой, бесполезность борьбы с бюрократизмом и его спутниками - коррупцией, волокитой, и т.д. предполагали, предполагают и будут предполагать возможность для научного исследования различных поколений ученых. Как правило, бюрократию рассматривают со следующих позиций:

- **бюрократия как система** администрирования (**управления**) в общественном (государственном) секторе. Тождественным (подменяемым) понятием является в этом случае будет «государственное управление»;

- **бюрократия как процесс управления** (основанный на формальных правилах и иерархиях), отличающийся от иных типов транзакции (рыночные транзакции, самоуправление, анархия). Тождественным (подменяемым) понятием является в этом случае будет «бюрократический тип управления»;

- **бюрократия как часть общества** (люди) которым переданы полномочия осуществлять функции, переданные обществом государству. В этом случае они в идеальной ситуации должны являться агентами, осуществляющими волю принципалов (непосредственно политиков, но в конечном счете, общества). Тождественным (подменяемым) понятием в этом случае будет «чиновники», «чиновничество», «государственные служащие».

В свою очередь понятие «**бюрократизация**» описывает процесс расширения бюрократических признаков в организации (например, при возрастании формализованных процессов) или в обществе через возрастающее проявление государственного воздействия через бюрократические институты. Если бюрократизация рассматривается преимущественно как эмерджентный процесс, то противоположное понятие дебиюрократизация рассматривается в любом случае как целенаправленная деятельность вышестоящих органов власти.

Терминологически понятие бюрократия рассматривается также как система управления процессами в государственном секторе.

При этом термин «система» ориентируется на ее рассмотрение как совокупность элементов. Важным является способ управления транзакциями. Речь идет о функциональности тех или иных процессов, о необходимости решения тех или иных задач определенными способами. Бюрократический способ – решение задач на основе инструкций и правил, формально закрепленных в инструкциях. Конкретный исполнитель в бюрократической системе управления является элементом иерархии и исполняет свои обязанности в соответствии с уровнем компетенций (задач), определяемых должностной инструкцией. Это имеет следствием формализм и, следовательно, зачастую невозможность решить с помощью данного чиновника и учреждения задачу до конца. В некоторых случаях разрывы в компетенциях и необходимость формализации в нормативно-правовых актах тех или иных возможных ситуаций приводит к бюрократизации исполняемых государством задач. В общественном дискурсе термин «бюрократизация» как раз и ассоциируется с превалированием внешней, формально-бумажной стороны дела над внутренним его содержанием. Как потенциальный выход из данной ситуации видится сокращение формального списка регулирующих нормативно-правовых актов, которые и приводят к возникновению формальных правил.

В рамках данной статьи мы рассмотрим два подхода, существующие в европейской практике к измерению и оценке бюрократического воздействия на экономику. Нашей целью будет показать сильные и слабые стороны каждого из подходов и обсудить возможности их применения для оценки бюрократического воздействия в странах с переходной экономикой, в частности в России.

Процесс «сокращения бюрократии» может быть рассмотрен с этимологической точки зрения двояко. С одной стороны, как процесс экономии государственных ресурсов, связанных с реализацией функций государства и/или предоставлением государственных услуг. Наиболее важным при этом для общества видится сокращение числа занятых чиновников, т.е. сокращение персонала. Хотя зачастую при со-

© Е.А. Капогузов, 2010

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

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

кращении персонала очень редко речь идет об увольнении конкретных бюрократов-бездельников и переориентация их в сферу, создающую стоимость, на трудовую деятельность, определяемую еще А.Смитом как производительную (создающую материальный продукт).

Другая сторона процесса «сокращения бюрократии» не связана напрямую с экономией бюджетных средств по статье «расходы на государственное управление», а связана с сокращением регулятивной функции государства, «бумажной лавины бюрократии». Речь идет о снижении административных барьеров и сокращении регулирующих предписаний, затрагивающих как частный и некоммерческий сектор экономики, так и экономическую деятельность домохозяйств. Так, к примеру, в Германии, согласно данным института исследований малого и среднего бизнеса (Institutes für Mittelstandforschung) за десятилетие с 1994 года бюрократические издержки возросли в Германии на 50 % и составили в среднем в год 46 млрд. Евро [1, s. 8].

Очень часто любое предписание или нормативный акт, создающий административный барьер для малого и среднего бизнеса, оправдывается необходимостью защиты потребителей с точки зрения безопасности продукции или услуг. При этом зачастую угроза потребителям с позиций теории благосостояния значительно ниже, чем издержки бизнеса на преодоление данного барьера. При этом создание барьера может быть вызвано и заинтересованностью его создателя в извлечении ренты, что ведет к чистым вычетам из общественного благосостояния, за исключением небольшой ренты, извлекаемой непосредственно оператором барьера<sup>1</sup>. Ликвидировать барьер значительно сложнее, чем создать его. Одно объяснение стандартно – эффект храповика. Другое, как считает Ханс-Вернер Буш, связано с ментальностью населения и политиков, поскольку снижение потенциальной безопасности в пользу большего риска вследствие снятия барьеров – вопрос долгосрочный и требует политической воли [1, s. 12]. Фактически получается для предприятий МСБ преодоление барьеров «антибюрократическим фитнес-тренингом». Это же касается рынка труда. По исследованиям ОЭСР и всемирного банка, существует прямая связь между степенью зарегулирован-

ности рынка труда и нормой безработицы. Германия среди 20 исследуемых стран ОЭСР по показателям степени бюрократизации рынка труда находилась в последние годы на 14-16 местах, а по норме безработицы – во втором десятке. Не лучше показатели и в вопросах организации нового предприятия, измеряемые по продолжительности процедур и числу инстанций, необходимых для достижения цели организации бизнеса. Между тем, согласно исследованиям Крайбома и Клиппштайна, благодаря пакету антибюрократических мер немецкие предприятия могут сэкономить до 15 млрд. евро. Это касается издержек на предоставление статистической информации, затраты на преодоление административных барьеров при организации бизнеса и недополученной прибыли [2].

Для измерения величины бюрократического воздействия существуют две европейские модели: разработанная в стране, являющейся одним из лидеров в вопросе модернизации в общественном секторе – Нидерландах «Модель стандартных издержек» (SKM, далее обозначим как МСИ) и, частично базирующаяся на голландской, модель Еврокомиссии (EU-K-M, далее обозначим как МЕК). Главной методологической проблемой их применения является неоднозначность самого термина «Бюрократические издержки» (БИ).

В самом общем виде под БИ следует понимать административную нагрузку, вытекающую из законов и предписаний. К ней относятся в первую очередь информационные затраты, отчетность и обязанность по ведению бухгалтерского учета, которые контролируются государственными органами. В научной литературе в зависимости от цели и аспекта различные определения данного понятия, сущность их во многом зависит от адресата нормы (только предприятия частного сектора или граждане и организации некоммерческого и общественного секторов), отчего оно рассматривается в узком и широком смысле.

Такого рода бюрократические издержки являются своеобразной «избыточной нагрузкой» (exceed burden) на экономических агентов, поскольку не связаны непосредственно с созданием благ, а обусловлены необходимостью выполнения главным образом регулятивной и контролирующей функцией государства. Причем такого рода избыточная нагрузка связана как с прямыми издержками, вызванными необходимостью осуществлять информационные и иные обязанности в вышеупомянутом смысле, так и косвенными издержками, вызванные как сокращением воз-

<sup>1</sup> К теории данного вопроса см.: Административные барьеры в Российской экономике. п/р Е. Шаститко, С.Б.Авдашевой и др., М., 2002.

возможности альтернативного использования ресурсов, прежде всего времени.

Возникает резонный вопрос – что конкретно следует относить к такого рода издержкам и каким образом можно их подсчитать. Во многом на этом и строится различие между двумя вышеобозначенными моделями. Прежде всего стоит отметить, что в модели Еврокомиссии они обозначаются как издержки государственного управления, а не бюрократические издержки. В рамках МЕК используется подход нетто-издержек, т.е. при расчете бюрократической нагрузки учитывается также и вызванное наличием соответствующей правовой нормы снижение издержек. Другими существенными различиями между ними являются более расширенный учет обязательств, возникающих у предприятий не только относительно государственных структур, но и перед третьими лицами (как правило, потребителями). Более расширена в рамках МЕК трактовка и целевых групп. Помимо организаций частного сектора речь идет о гражданах, некоммерческих и государственных предприятиях. Это позволяет говорить о большей реалистичности и эффективности модели Еврокомиссии, в чью пользу также высказывает и то, что она оценивает лишь те бюрократические издержки, издержки измерения которых пренебрежительно малы по сравнению с самими издержками.

Формула, по которой ведется подсчет БИ в рамках Еврокомиссии, выглядит следующим образом:

$$C = T * h * E * F,$$

Где С – Бюрократические издержки

T – ставка оплаты труда соответствующего сотрудника, осуществляющего вызванные нормами обязанности;

h – время, затраченное сотрудником;

E – число задействованных организационных единиц;

F – частота проведения информационных обязанностей в год.

По подсчетам Еврокомиссии, расходы только на обработку одного проекта закона в рамках ЕС составляют 1600 человеко-часов [3, 65].

Вместе с тем, с точки зрения Рёзенер, Прахт и Дамковски имеет смысл расширить данный подход, уменьшив нетто-издержки на величину экономии, возникающую вследствие таких эффектов, как рутинизация деятельности и социальное обучение, которые способствуют сокращению прежде всего времени на выполнение обязательств по отчетности и схожих издержек. [3]

Ключевыми сложностями для оценки величины БИ являются прежде всего отсутствие четкой мотивации предприятий частного сектора в предоставлении данных о внутренних издержках, возникающих вследствие бюрократизации. Даже при наличии системы управленческого контроля со стороны предприятий возникает как проблема адекватности выборки, так и отсутствие устойчивых временных рядов для оценки величины БИ в динамике. Тем самым вопрос об эффективности мероприятий в области дерегулирования и дебюрократизации является спорным и неverifiedируемым.

Если же касаться возможности применения данных моделей для оценки величины бюрократизации в странах с переходной экономикой, то тут в первую очередь встает вопрос о соотношении затрат и результатов данных действий. Ведь осуществление данной оценки – вещь достаточно дорогостоящая. Так в Нидерландах затраты на внедрение SKM составили в 2002 году около 3 млн. евро, а для более долгосрочной пятилетней программы, предполагающей снижение административной нагрузки на 25 %, уже 5 млн. евро в год и предполагает занятость 60 сотрудников. Схожая программа, принимаемая в Великобритании, предполагает расходы в размере уже 5,9 миллиона евро в год. [3, 65-66]. Именно наличие расходов, на наш взгляд, предполагает некоторую осторожность при внедрении моделей оценки уровня бюрократизации и величины бюрократических издержек в странах с переходной экономикой. Помимо финансовой стороны вопроса, основные сложности видятся в наличии недостаточно адекватной статистики, а также необходимости адекватной ревизии всех форм информационных обязанностей экономических агентов. Тем самым встает вопрос о необходимости формирования методики оценки величины бюрократических издержек, адаптированных к требованиям соответствующего законодательства.

Стоит сказать о том, что реализуемый в рамках российской административной реформы вариант анализа государственных задач не использует вышеописанные модели в чистом виде, но отдельные элементы его применяются, хотя и недостаточно последовательно, при оценке регулирующего воздействия законодательства. Так заложенный в изначальный вариант Закона «О техническом регулировании» принцип необходимости доказать, что соответствующий технический регламент не станет административным барьером, должен был

учесть как интересы всех производителей соответствующего товара и не стать средством для установления искусственной монополии, так и принять во внимание интересы других заинтересованных сторон (потребителей, государства и т.д.). Однако впоследствии изначальная норма закона была изменена. Также перспективным в плане дальнейших исследований видится социально-экономический анализ последствий изменений в российском законодательстве, согласно которым для внеплановой проверки предприятий малого и среднего бизнеса контролирующим органами требуется прокурорское разрешение. Значительно сокращение числа проверок и тот факт, что примерно половина из запрашиваемых заявок контролеров была органами прокуратуры отклонена, свидетельствует в первом приближе-

нии о сокращении бюрократических издержек.

### Литература

1. Bürokratieabbau und Bürokratiesostenmessung in der Bundesrepublik Deutschland. Merk Richard (Hrsg. u.a.). FHM-Verlag Bielefeld., 2005.
2. Gröhe H. Übergreifende Zusammenarbeit sichert weiteren Bürokratieabbau. In: Innovative Verwaltung, № 6, 2009 s. 9-13
1. Rösener A., Precht C., Damkowski W. Bürokratiekosten messen – aber wie? Methoden, Intentionen und Optionen. Berlin Edition Sigma, 2007.
3. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform. A Comparative analysis, 2-th Edition, Oxford 2004

Статья поступила в редакцию 08.05.2010

**С.М. КАЧАН,**

*Донецкий национальный технический университет*

## ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПОРЯДОК И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ ПОСТСОВЕТСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Реформы институциональной структуры для большинства постсоветских стран стали проблемой, существование которой, в большинстве случаев, объясняет провалы реформ и недейственность моделей экономического развития, которые позитивно зарекомендовали себя в практике большинства развитых рыночных экономик. Объяснение этому следует искать в неадекватности трансформационных моделей развития институциональной структуры. Имеющийся уровень упорядочения национальной экономики актуализирует исследование институциональной структуры как важной составляющей социально-экономических преобразований.

Современный экономический механизм рыночной экономики с его рыночной организацией способный обеспечить высокую эффективность общественного воспроизводства, но его наличие – хотя и необходимое, но все же недостаточное условие для достижения такой цели. При объективности взаимодействия рыночного механизма и государства, и обуславливающими их взаимодополняющими сущностными особенностями, возникает необходимость детального рассмотрения институциональной структуры рыночной экономики в процессе становления нового экономического порядка.

Весомый вклад в исследование роли институциональной структуры рыночной экономики в процессе становления экономического по-

рядка сделали: Р.Буайе [2], Дж. Гелбрейт [4], Т.Эггертсон [7], Я.Корнаи [9], О.Норгаард [13], Д.Норт [14], В. Ойкен [15], О.Уильямсон [20], Ф.А. Хайек [21], Дж. Ходжсон [23] и другие.

За последние годы возросло количество научных исследований, посвященных роли институциональной структуры в переходных экономиках. Среди отечественных и русских исследователей весомый вклад в разработку данной проблематики сделали: А.Аузан [1], В.Вольчик [3], А.Гриценко [5], В.Гутник [6], В.Дементьев [16], М.Кравченко [10], Р. Кульков [11], С. Николенко и И.Пинчук [12], Р.Нуреев [16], Р.Пустовийт [17], А.Скоробогатов [18], А. Ходжаян [22], А.Шаститко [24].

Одновременно с этим не все составляющие институциональной структуры получили достаточное научное освещение, именно в условиях переходной экономики. В условиях глобального финансового кризиса появляется необходимость дальнейшего изучения влияния институциональных составляющих на экономическое упорядочение в процессе роста постсоветской и национальной экономики. Все это обусловило выбор проблематики данного исследования, а также логику изложения материала.

Целью исследования является анализ институциональных факторов социально-эконо-

© С.М. Качан, 2010