

## КАПОГУЗОВ Евгений Алексеевич

Доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой  
экономической теории и предпринимательства

Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского  
644077, РФ, г. Омск, пр. Мира, 55а  
Контактный телефон: (3812) 64-83-44  
e-mail egenk@mail.ru



### Институциональные изменения в сфере производства государственных услуг: вопросы теории и постановка исследовательской задачи<sup>1</sup>

Работа посвящена постановке исследовательской проблемы оценки и эффективности институциональных изменений в сфере производства государственных услуг. Автором на основе неоинституциональной экономической теории предложен методологический подход к выявлению эффективности институциональных изменений. Проведен терминологический анализ и дана характеристика публикаций по вопросам оценки эффективности институциональных изменений. Описаны основные параметры исследовательской задачи, связанной с оценкой эффективности институциональных изменений, подчеркнута значимость количественной оценки эффективности с точки зрения конечных результатов и воздействий. На примере исследования, проведенного в г. Омске, показана значимость социального контроля для повышения эффективности деятельности субъектов в сфере производства государственных услуг.

**JEL classification:** D73, H11, H83

**Ключевые слова:** институциональные изменения; социальный контроль; производство государственных услуг; институциональный анализ реформ.

#### Введение

Оценка содержания и эффективности институциональных изменений, возникающих в ходе экономических реформ, является одной из ключевых задач современного развития экономической науки. При реализации административной реформы в Российской Федерации были созданы соответствующая нормативная база, формальные институты, которые должны были позволить существенно повысить качество и доступность государственных услуг [6]. Вместе с тем, как показывает зарубежный опыт «нового государственного менеджмента», основным фактором успеха реформ, их необратимости могут стать изменения на уровне неформальных институтов, в институциональной среде, трансформации ментальных моделей и в государственных организациях, предоставляющих услуги населению и бизнесу, и в среде потребителей.

Необходимость и значимость последнего было одним из элементов Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (Стратегия-2020),

<sup>1</sup> Публикация подготовлена при финансовой поддержке РФФИ, Правительства Омской области (проект «Оценка эффективности институциональных изменений в сфере производства государственных услуг: развитие методологии и характеристика состояния в регионе» № 16-12-55018).

где предполагалось развитие институтов общественного контроля. Несмотря на то, что 21 июля 2014 г. был принят Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», практика его применения еще недостаточно исследована, в том числе не обоснована теоретически и не разработана методологически проблема соучастия заинтересованных социальных групп в совершенствовании механизмов производства государственных услуг.

В этой связи требующая научного осмысления проблема состоит в разработке теоретико-методологических положений оценки эффективности институциональных изменений применительно к оценке качества государственных услуг и выявлении характеристик культурных изменений в институциональной среде в сфере взаимодействия субъектов производства государственных услуг. В статье рассматриваются подходы к оценке эффективности институциональных изменений и результаты эмпирического исследования, проведенного в конце 2016 г. в г. Омске.

### **Эффективность институциональных изменений: от общего к частному**

Исследовательский потенциал институционального подхода известен уже около столетия – с момента выхода работы У. Гамильтона [2]. Его возникновение связано с методологическим кризисом неоклассической парадигмы [3]. В современных дискуссиях прослеживается разграничение старого и нового институционализма [15; 17]. В основу разграничения кладется водораздел «методологический индивидуализм/холизм» [14]. В современных общественных науках категория «институт» является одной из самых часто употребляемых и вместе с тем противоречивых. Во многом это зависит как от когнитивных и гносеологических ограничений исследователя, так и от принятия им соответствующей исследовательской парадигмы и предметного исследовательского поля.

Что касается объекта нашего рассмотрения, то современные научные изыскания в исследуемой сфере следует рассматривать с двух позиций: работы общего уровня, посвященные институциональным изменениям, и их эффективность; публикации, рассматривающие административные реформы в целом и вопросы оценки эффективности институциональных изменений в ходе их реализации в частности.

Общая теория институциональных изменений была создана лауреатом Нобелевской премии Д. Нортон [8]. Вопросы эффективности институциональных изменений в рамках общей теории реформ рассматривались в работах В. Л. Тамбовцева [12–14], В. М. Полтеровича [10], Б. Л. Кузнецова, А. П. Чехлова [7], Е. В. Попова, О. С. Сухарева [9], Г. М. Самошилова [11].

Проблема оценки эффективности производства государственных услуг является аспектом более значимой научной и общественной проблемы реформирования государственного управления, организаций общественного сектора, всей институциональной структуры взаимодействия субъектов (граждан и организаций частного и некоммерческого сектора) как потребителей государственных услуг. Данные процессы обозначаются как «административные реформы» или «реформы государственного менеджмента» (public management reform). Сравнительный анализ административных реформ в зарубежных странах осуществлялся исследователями-экономистами, а также экспертами Организации экономического развития и сотрудничества и Мирового банка. Ими были разработаны концептуальные вопросы, касающиеся теоретического обоснования и особенностей реализации реформ. В частности, выделены траектории реформ и основные факторы, объясняющие различия в направлениях и результатах реформ, предложены подходы к классификации последних. В России отдельные аспекты реформ в зарубежных странах отражались в работах политологов, социологов, экономистов. В трудах отечественных экономистов, работающих в рамках институциональной методологии (А. А. Аузана [3], В. Л. Тамбовцева [12], А. Е. Шаститко [15] и др.), анализируются институциональные аспекты реформирования государственного

управления, в частности значение организаций гражданского общества как субъектов взаимодействия на политико-экономических рынках для повышения эффективности реформ с позиции общественного интереса. В ведущих европейских центрах эффективности государственного управления в целом и производства государственных услуг в частности – Лейвен (Бельгия), Тилбург (Голландия), Шпайер и Потсдам (Германия) – в последнее десятилетие уделяется большое внимание, особенно исследованию вопросов измерения результативности и эффективности работы государственных учреждений (performance measurement and management), качества производства государственных услуг (в рамках систем качества CAF, EFQM, ISO 9001), разработки новых и совершенствования существующих стандартов в данной области. Глубоко изучается соотношение между издержками и результатами при производстве государственных услуг, в том числе с точки зрения учета трансформационных и транзакционных издержек.

Отметим, что проблема эффективности институциональных изменений в исследуемой сфере специально не рассматривалась. Хотя вопрос об оценке эффективности реформ в России был поставлен еще в конце 1990-х годов [1], методология исследования в данном направлении требует развития и совершенствования. Необходима разработка методологических положений в части оценки эффективности институциональных изменений в сфере производства государственных услуг, характеристики и классификации возникающих в этой сфере транзакционных издержек и выявление на уровне региона культурных и системных изменений в институциональной среде, связанных с воздействием институциональных изменений на функционирование субъектов и их взаимодействие. В этом смысле значительный потенциал видится в применении институционального подхода к исследованию процессов, происходящих в институциональной среде производства государственных услуг. Данный подход позволяет разработать методологию оценки эффективности институциональных изменений и выявить резервы повышения качества и эффективности производства государственных услуг. Использование методологии институционального анализа позволяет рассмотреть существующие теоретические конструкты и практические механизмы реализации производства государственных услуг с позиций общественно значимых результатов выгод и издержек (как трансформационных, так и транзакционных) [16]. Это должно обеспечить выполнение задачи исследования: характеристика и классификация возникающих в сфере производства государственных услуг транзакционных издержек и выявление на уровне региона культурных и системных изменений в институциональной среде, связанных с воздействием институциональных изменений на функционирование субъектов и их взаимодействие.

### Результаты эмпирического исследования оценки эффективности институциональных изменений

На уровне полевых исследований применялся комплекс социологических методов. В первую очередь речь идет об углубленном анализе результатов массового опроса потребителей государственных социальных услуг, обслуживаемых в многофункциональных центрах производства государственных услуг (далее МФЦ), об экспертном опросе и углубленных полуструктурированных интервью.

В ходе исследования предполагалось сравнить по ряду параметров воспринимаемый уровень удовлетворенности потребителей качеством обслуживания в МФЦ, доступностью государственных услуг и уровнем клиентоориентированности персонала. Важно было изучить институциональную динамику, поскольку наиболее значимым результатом институциональных изменений является улучшение конечных результатов, характеризующих деятельность государственных органов (outcome), обладающих свойствами «хороших» показателей – измеримости, достижимости, релевантности и объективности [4; 5].

Основной используемый метод исследования – выборочный опрос потребителей государственных услуг, обращающихся в МФЦ г. Омска. Фактическое число респондентов, с учетом возможности ошибок, составило 391 чел.

В ходе анкетирования предполагалось получение следующих типов информации:

- данные об уровне удовлетворенности качеством государственных услуг и выявление наиболее значимых для потребителей параметров качества обслуживания;
- характеристики основных каналов получения информации – информированность потребителей о нормативной базе по предоставляемым услугам;
- выявление культурных установок потребителей государственных услуг;
- отношение потребителей к возможности представления коллективных интересов как способа снижения рационального неведения при индивидуальных действиях.

Применительно к обозначенной тематике барьеры институционализации социального механизма оценки качества государственных услуг можно классифицировать следующим образом:

- ресурсные, связанные с недостатком финансовых и других ресурсов, необходимых для совершенствования системы оценки;
- информационные, связанные с существующей неполнотой и асимметрией информации об особенностях производства услуг, резервах оптимизации издержек и возможностях потребителей в данном аспекте;
- институциональные, связанные с несовершенством формальных институтов (в частности, стандартов, административных регламентов) и наличием неформальных институциональных ограничений, что имеет серьезное значение как ключевой сдерживающий фактор.

Основным способом проверки гипотез является проведение массового опроса населения с последующей обработкой результатов.

По вопросу об удовлетворенности качеством государственных услуг, получаемых в последние два года, «всегда доволен» высказались 42,3%, «в целом доволен» – 36,9%, что существенно выше показателей 2008 г. (тогда по этим двум позициям положительно высказались 4 и 33% соответственно). Значительно сократилось число тех, кто затруднился ответить (с 35 до 9,2%). Большинство потребителей отмечают применительно к себе положительную динамику оказания услуг (58,3% позитивного отклика). В частности, опрошенные отмечают, что сократились очереди (34,7%), стало удобнее взаимодействовать благодаря доступу к услугам через Интернет (31,8%), расширилась информация об услугах (10,8%), более вежливым стал персонал (10,8%), иные факторы (9,7%).

Медианное валидное время обслуживания в МФЦ составило от 30 до 60 мин. При этом наблюдается большая неравномерность времени обслуживания в зависимости от района (наибольшее очереди наблюдаются в Кировском административном округе г. Омска), дня недели и услуги.

Респонденты отмечали ряд проблем, которые возникают в процессе получения услуг и являются основанием для жалоб. Их можно разделить: на институциональные – большое количество документов, необходимых для получения услуги (25,0 и 11,7% респондентов соответственно); проблемы с персоналом – невежливое обращение (7,1%), отсутствие помощи (отзывчивости) (2,8%). Кроме того, 15,8% респондентов жаловались на медленное обслуживание. В ответах на вопрос о пожеланиях присутствует и позитивная коннотация высказываний: «очень хороший персонал», «сейчас персонал стал вежливее, информация доступней», «пожеланий нет».

### Заключение

Существующая в России система оценки носит фрагментированный характер, во многом являясь бюрократической вследствие слабой заинтересованности потребителей в результатах оценки и неверия в возможность институциональных изменений,

способствующих улучшению качества предоставляемых государственных услуг. В отличие, к примеру, от Республики Казахстан, где есть специализированный субъект в сфере оценки (Агентство по делам государственной службы и противодействия коррупции), оценка осуществляется самими чиновниками. Портал «Ваш контроль», который должен был частично решить данную проблему, мало известен широким слоям потребителей.

В целом наблюдается слабая информированность потребителей о нормативной базе. При этом, несмотря на достаточно высокие рейтинги России по развитию информационного общества, культура обращения к электронному правительству не получила широкого распространения вследствие высоких транзакционных издержек, связанных с доступом к порталу государственных услуг.

В исследуемом регионе подтвердилась гипотеза о низкой гражданской активности, что затрудняет возможности реализации функции социального контроля. Наблюдается также терпимость к очередям, наличие пробелов в стандартах государственных услуг, высокий порог для установок по защите своих прав со стороны потребителей. Несмотря на готовность к судебному способу решения своих проблем, обращение к руководству учреждений оценивается как более эффективное вследствие более низких транзакционных издержек. В ходе дальнейших исследований предполагается проведение натурных экспериментов, позволяющих количественно оценить транзакционные издержки.

К положительным изменениям последних лет потребители отнесли рост в целом отзывчивости и клиентоориентированности персонала. Более глубокий анализ причин данных изменений и влияния организационной культуры предполагается в дальнейших исследованиях.

Резервы повышения качества услуг заложены в совершенствовании социального контроля – вовлечение потребителей в обсуждение регламентов, систематизация возникающих частных проблем и др. Это могла бы обеспечить специализированная некоммерческая организация, защищающая права потребителей при предоставлении государственных услуг и решающая частично проблему коллективного действия, безбилетника и рационального неведения [5].

#### Источники

1. Блохин А. А. Институциональный аспект анализа цены российских реформ // Проблемы прогнозирования. 2001. № 1. С. 116–136.
2. Гамилтон У. Х. Институциональный подход к экономической теории // Terra Economicus. 2007. Т. 5. № 2. С. 110–117.
3. Институциональная экономика. Новая институциональная экономическая теория : учеб. для студентов вузов, обучающихся по экон. специальностям / под ред. А. А. Аузана. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА-М, 2011.
4. Капогузов Е. А. Институциональная структура производства государственных услуг: от веберовской бюрократии – к современным реформам государственного управления. Омск : Изд-во ОмГУ, 2012.
5. Капогузов Е. А., Лапина Т. А., Чупин Р. И. Возможности и ограничения социального контроля при производстве государственных услуг // Сб. докл. V Междунар. науч. конф. Кемерово: Кемеровский гос. ун-т, 2017. Т. 1. С. 175–180.
6. Клименко А. В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.
7. Кузнецов Б. Л., Чехлов А. П. Не институционализмом единым... // Известия Уральского государственного экономического университета. 2016. № 1 (63). С. 6–10.
8. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997.

9. Попов Е. В., Сухарев О. С. Институциональные факторы экономических изменений теории Дугласа Норта // Журнал экономической теории. 2016. № 3. С. 117–133.
10. Полтерович В. М. Институциональные ловушки: есть ли выход? // Общественные науки и современность. 2004. № 3. С. 5–16.
11. Самошилова Г. М. Понимание процесса институциональных изменений. Институциональная трансформация экономики: пространство и время // Сб. докл. V Междунар. науч. конф. Кемерово : Кемеровский гос. ун-т, 2017. Т. 1. С. 163–166.
12. Тамбовцев В. Л. Институциональный рынок как механизм институциональных изменений // Общественные науки и современность. 2001. № 5. С. 25–38.
13. Тамбовцев В. Л. Экономическая теория институциональных изменений. М. : ТЕИС, 2005.
14. Тамбовцев В. Л. Институциональные изменения: к проблеме микрооснований теории // Общественные науки и современность. 2012. № 5. С. 140–150.
15. Шаститко А. Е. Предметно-методологические особенности новой институциональной экономической теории // Вопросы экономики. 2003. № 1. С. 24–41.
16. Menard C., Shirley M. (eds.) Handbook of New Institutional Economics. Berlin : Springer, 2005.
17. Williamson O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead // Journal of Economic Literature. 2000. Vol. 38. No. 3. P. 595–613.

\*\*\*

## Institutional Changes in the Public Services Production: The Theory and the Formulation of the Research Task

by Yevgeny A. Kapoguzov

The paper aims to formulate the research problem of evaluation and efficiency of institutional changes in production of public services. Applying the propositions of neo-institutionalism the author develops a methodological approach for determining the efficiency of institutional changes and gives a brief description of publications devoted to the evaluation of the efficiency of institutional changes. The paper describes the main parameters of the research task related to evaluating of the efficiency of institutional changes and emphasizes the importance of a quantitative evaluation of efficiency in terms of outcomes and impacts. Based on the experience of the research conducted at the end of 2016 in Omsk, the author proves the importance of social control to promote the efficiency of the activities of actors in the production of public services.

**Keywords:** institutional change; social control; production of public services; institutional analysis of reforms.

### References:

1. Blokhin A. A. Institutsional'nyy aspekt analiza tseny rossiyskikh reform [Institutional aspect of price analysis of Russian reforms]. *Problemy prognozirovaniya – Problems of Forecasting*, 2001, no. 1, pp. 116–136.
2. Hamilton W. H. Institutsional'nyy podkhod k ekonomicheskoy teorii [The institutional approach to the economic theory]. *Terra Economicus*, 2007, vol. 5, no. 2, pp. 110–117.
3. Auzan A. A. (ed.) *Institutsional'naya ekonomika. Novaya institutsional'naya ekonomicheskaya teoriya* [Institutional economics. New institutional economic theory]. Moscow: INFRA-M Publ., 2011.
4. Kapoguzov Ye. A. *Institutsional'naya struktura proizvodstva gosudarstvennykh uslug: ot veberianskoy byurokratii – k sovremennym reformam gosudarstvennogo upravleniya* [The institutional structure of the production of public services: From the Weberian bureaucracy to modern government reforms]. Omsk: Omsk State University, 2012.

5. Kapoguzov Ye. A., Lapina T. A., Chupin R. I. Vozmozhnosti i ogranicheniya sotsial'nogo kontrolya pri proizvodstve gosudarstvennykh uslug [Possibilities and limitations of social control in the production of public services]. *Sbornik dokladov V Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii* [Proc. 5<sup>th</sup> Internat. Sci. Conf.]. Kemerovo: Kemerovo State University, 2017, vol. 1, pp. 175–180.

6. Klimenko A. V. Desyatiletie administrativnoy reformy: rezul'taty i novye vyzovy [Ten-year anniversary of administrative reform: Results and new challenges]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*, 2014, no. 1, pp. 8–51.

7. Kuznetsov B. L., Chekhlov A. P. Ne institutsionalizmom edinyim... [Not by institutionalism alone ...]. *Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta – Journal of the Ural State University of Economics*, 2016, no. 1 (63), pp. 6–10.

8. North D. *Instituty, institutsional'nye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki* [Institutions, institutional change and economic performance]. Moscow: Economic Book Fund “Nachala” Publ., 1997.

9. Popov Ye. V., Sukharev O. S. Institutsional'nye faktory ekonomicheskikh izmeneniy teorii Duglasa Norta [Institutional factors of economic changes in the theory of Douglas North]. *Zhurnal ekonomicheskoy teorii – Russian Journal of Economic Theory*, 2016, no. 3, pp. 117–133.

10. Polterovich V. M. Institutsional'nye lovushki: est' li vykhod? [Institutional traps: is there a way out?]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost – Social Sciences and Modernity*, 2004, no. 3, pp. 5–16.

11. Samoshilova G. M. Ponimanie protsessa institutsional'nykh izmeneniy. Institutsional'naya transformatsiya ekonomiki: prostranstvo i vremya [Understanding the process of institutional change. Institutional transformation of the economy: space and time]. *Sbornik dokladov V Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii* [Proc. 5<sup>th</sup> Internat. Sci. Conf.]. Kemerovo: Kemerovo State University, 2017, vol. 1, pp. 163–166.

12. Tambovtsev V. L. Institutsional'nyy rynek kak mekhanizm institutsional'nykh izmeneniy [institutional market as a mechanism of institutional change]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost – Social Sciences and Modernity*, 2001, no. 5, pp. 25–38.

13. Tambovtsev V. L. *Ekonomicheskaya teoriya institutsional'nykh izmeneniy* [The economic theory of institutional change]. Moscow: TEIS Publ., 2005.

14. Tambovtsev V. L. Institutsional'nye izmeneniya: k probleme mikroosnovaniy teorii [Institutional changes: To the problem of micro-bases of the theory]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost – Social Sciences and Modernity*, 2012, no. 5, pp. 140–150.

15. Shastitko A. Ye. Predmetno-metodologicheskie osobennosti novoy institutsional'noy ekonomicheskoy teorii [The subject-methodological features of the new institutional economic theory]. *Voprosy ekonomiki – The Issues of Economics*, 2003, no. 1, pp. 24–41.

16. Menard C., Shirley M. (eds.) *Handbook of New Institutional Economics*. Berlin: Springer, 2005.

17. Williamson O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 2000, vol. 38, no. 3, pp. 595–613.

**Contact Info:**

Yevgeny A. Kapoguzov, Dr. Sc. (Econ.),  
Associate Prof. of Economic Theory  
and Entrepreneurship Dept.  
Phone: (3812) 64-83-44  
e-mail: egenk@mail.ru

Dostoevsky Omsk State University  
55a Mira Ave., Omsk, Russia, 644077

*Ссылка для цитирования:*

Капогузов Е. А. Институциональные изменения в сфере производства государственных услуг: вопросы теории и постановка исследовательской задачи // Известия Уральского государственного экономического университета. 2017. № 5 (73). С. 141–147.

*For citation:*

Kapoguzov Ye. A. Institutsionalniye izmeneniya v sfere proizvodstva gosudarstvennykh uslug: voprosy teorii i postanovka issledovatel'skoy zadachi [Institutional changes in the public services production: The theory and the formulation of the research task]. *Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta – Journal of the Ural State University of Economics*, 2017, no. 5 (73), pp. 141–147.