

Институт
национального
проекта

*“Общественный
договор”*

**СПРОС
И ПРЕДЛОЖЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ВЛАСТНЫХ УСЛУГ:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ
АНАЛИЗ**

Москва 2005

Институт национального проекта
“Общественный договор”

**Спрос и предложение
государственных властных услуг:
институциональный анализ**

**ИИФ “СПРОС” КонфОП
Москва 2005**

Оглавление

Введение	5
----------------	---

Глава 1. Теоретический анализ спроса и предложения государственных властных услуг	10
--	-----------

1.1. Государство и государственные властные услуги	11
1.2. Рынок услуг по спецификации прав	16
1.2.1. Типы услуг по спецификации прав	16
1.2.2. Параметры качества услуг по спецификации прав ...	21
1.2.3. Типы поставщиков и технологий производства услуг по спецификации прав	23
1.2.4. Характер спроса на услуги по спецификации прав ...	30
1.2.5. Типы субъектов спроса на услуги по спецификации прав	34
1.2.6. Общая характеристика рынка услуг по спецификации прав	34
1.3. Принципы оценки и критерии оправданности оказания властных услуг государством	37
1.4. Заключение	44

Глава 2. Государственные властные услуги в контексте административной реформы	47
--	-----------

2.1. Характеристика мер, направленных на дебюрократизацию российской экономики и сокращению административных барьеров	47
2.2. Содержание концепции программы административной реформы	52
2.3. Государственные властные услуги в концепции программы административной реформы	55
2.4. Мероприятия административной реформы и выводы экономической теории	57
2.4.1. Характер благ, предоставляемых обществу государством	57

2.4.2. Формальные и неформальные правила	59
2.4.3. Предоставление государственных властных услуг и экономическая теория бюрократии	60
2.4.4. Предоставление государственных властных услуг и экономическая теория коррупции	64
2.4.5. Административная реформа и политическая система . . .	71
2.5. Риски административной реформы	72

Глава 3. Правовая характеристика тенденций реформирования федеральных органов исполнительной власти, оказывающих государственные властные услуги	80
---	-----------

Глава 4. Анализ спроса и предложения государственных властных услуг: case study	90
4.1. Цели и методология исследования	90
4.2. Услуга по подтверждению права на получение субсидии на оплату ЖКУ	91
4.3. Услуга по ликвидации юридических лиц	109
4.4. Услуга по подтверждению права на АГС	128
4.5. Выводы	138

Глава 5. Консьюмеристские и гражданские технологии воздействия на поставщиков государственных властных услуг	141
5.1. Применимость технологий защиты прав потребителей в сфере оказания государственных властных услуг . . .	141
5.2. Общее описание потребительских технологий	143
5.3. Воздействие на привлекательность предложения услуги	146
5.4. Информирование потребителей об их правах	148
5.5. Общественное давление	149
5.6. Использование неспецифического законодательства . . .	151
5.7. Лоббирование принятия специального законодательства	152
5.8. Внедрение в практику нового законодательства	152
5.9. Общие подходы к привлечению общественного внимания	154
5.10. Возможности применения гражданских технологий в отношении оказания государственных властных услуг .	157

Введение

Представляемая вниманию читателей брошюра — один из результатов выполнения проекта “Разработка экономических, правовых и гражданских механизмов влияния потребителей на предложение услуг государственных органов, связанных с властными полномочиями, в контексте административной реформы”. Поддержка данного проекта осуществлена Московским общественным научным фондом за счет средств, предоставленных Агентством по международному развитию Соединенных Штатов Америки (USAID). Точка зрения, отраженная в данном документе, может не совпадать с точкой зрения Агентства по международному развитию или Московского общественного научного фонда.

Актуальность и важность рассматриваемых в данном издании проблем обусловлена следующими обстоятельствами.

Как известно, взаимодействие государства с гражданами и различными организациями (как коммерческими, так и некоммерческими) может осуществляться в различных формах. Одной из таких форм является оказание гражданам и организациям тех или иных **услуг** со стороны органов государственной власти.

Речь идет не только о предоставлении государством общественных и социально-значимых благ (оборона, охрана общественного порядка, образование, здравоохранение и т.п.), но и таких услуг, как **наделение легальными правами собственности** (регистрация имущества, сделок, различных прав), **фиксация прав** (например, гражданства) и т.п.

Важно подчеркнуть при этом, что в настоящее время в научной литературе отсутствует сколько-нибудь полное и детальное описание всего разнообразия таких услуг в терминах экономической теории, прежде всего — в категориях и понятиях теории отраслевых рынков. Более того, природа такого взаимодействия именно как процесса *оказания услуг* зачастую не осознается и тем более не находит отражения в правовых категориях. Если на

уровне политической теории тезис о демократическом, правовом государстве как инструменте по удовлетворению потребностей граждан является достаточно общепризнанным, то его трансформация в прикладную, экономико-правовую область далека пока от реализации.

Тем самым на уровне принятия конкретных решений в области реформирования (административная реформа, реформа государственной службы и т.п.) отсутствует развитая научно-методологическая и методическая основа для разработки и обоснования конкретных концептуальных и практических рекомендаций по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и граждан (и их организаций), трактуемого как процессы оказания **государственных властных услуг**.

Характеристика взаимодействия государства с гражданами и организациями как услуги дает возможность анализировать его с помощью категорий полезности, спроса, предложения, потребителей, поставщиков и других, обычно применяемых при анализе рынков.

Поскольку по некоторому типу услуг государство может быть *не единственным* их поставщиком, в терминах реформирования государства это означает, что соответствующая функция может быть выведена из состава функций органов государственной власти.

Такой подход дает возможность включить в процесс взаимодействия государства с гражданами и организациями различные **механизмы обратной связи**, т.е. настройки действий органов государственной власти на непосредственные нужды, потребности и спрос граждан и бизнес-сообщества, а не ориентироваться только на административную целесообразность и ограниченные бюджетные ресурсы. Тем самым появляется и возможность без увеличения расходов бюджета повысить качество предоставляемых услуг, т.е. положительно повлиять на рост благосостояния граждан.

С другой стороны, если классифицировать взаимоотношения гражданина и государства с позиции используемого ныне способа взаимодействий, то очевидно, что в основе этих отношений практически всегда имеет место определенное неравенство переговорной силы (рыночной власти), поскольку, обращаясь к государству, гражданин фактически оказывается более слабой стороной.

На рынке для выравнивания возникающей в подобных взаимоотношениях асимметрии обычно используется специальное законодательство, устанавливающее особые правила, процедуры и методы защиты интересов слабой стороны. Во взаимоотношениях с властью такие правила пока отсутствуют.

Более того, деятельность государственных органов на сегодняшний день (на уровне практики взаимодействия граждан и государства) не рассматривается ни государством, ни обществом как имеющая сервисный характер. Соответственно эта деятельность не соотносится с категориями полезности, спроса и предложения, потребительских свойств и т.п. Потребитель на деле вообще не рассматривается как фигура, способная ощутимо влиять на какие-либо параметры оказываемой государством услуги.

Детализированная трактовка взаимодействия государства и граждан как процесса оказания услуг позволяет применить в этой сфере различные **консьюмеристские технологии** влияния граждан на функционирование поставщиков соответствующих услуг, что в данной сфере выступает как один из эффективных каналов воздействия гражданского общества на государство.

Таким образом, предлагаемый подход позволит:

- создавать механизмы более точной сервисной “настройки” функций органов власти с точки зрения социально-экономической оправданности властных публичных услуг и объемов спроса;
- создать условия, позволяющие включать механизмы влияния потребителей публичных властных услуг на их предложение, в том числе механизмы частного и общественного мониторинга и принуждения к исполнению проектируемых норм законодательства, а также внедрять в систему оказания услуг различные механизмы обратной связи.

Упомянутый выше проект, в рамках которого была подготовлена настоящая книга, предполагал выполнение следующего круга работ:

- теоретическое и эмпирическое исследование взаимодействия сил на “рынке” услуг органов государственной власти, связанных с властными полномочиями (далее — государственных властных услуг), и их влияния на факторы спроса и предложения государственных властных услуг;

- разработку консьюмеристских (экономических, правовых и гражданских) механизмов влияния потребителей на предложение государственных властных услуг;
- реализацию пилотного проекта по внедрению ряда разработанных механизмов в практику взаимодействия общества, бизнеса и власти в конкретном регионе РФ (во взаимодействии с Пермскими негосударственными аналитическими центрами).

В данную публикацию вошли материалы, разработанные преимущественно в рамках первого из названных блоков, с элементами методических разработок, относящихся ко второму блоку. Результаты практического выполнения пилотного проекта, полученные в ходе его осуществления, будут представлены в последующих публикациях.

Первые три главы посвящены различным теоретическим аспектам анализа государственных властных услуг, в четвертой — представлены результаты анализа эмпирических данных, полученных в ходе осуществления проекта, в пятой главе содержится характеристика консьюмеристских технологий, которые могут быть использованы в качестве базовых элементов механизмов обратной связи в процессе оказания гражданам и организациям государственных властных услуг.

Исполнителями проекта и авторами текста данной книги являются:

1. Тамбовцев Виталий Леонидович — д.э.н., профессор, заведующий лабораторией институциональной экономики экономического факультета МГУ.

2. Крючкова Полина Викторовна — к.э.н., старший преподаватель МГУ, руководитель департамента исследований КонфОП.

3. Калягин Григорий Владимирович — к.э.н., научный сотрудник МГУ им. М. В. Ломоносова.

4. Кудряшова Елена Николаевна — заместитель заведующего кафедрой прикладной институциональной экономики МГУ им. М. В. Ломоносова.

5. Овсянникова Анастасия Викторовна — исполнительный директор ИНП “Общественный договор”, главный эксперт тематической экспертной подгруппы по вопросам оптимизации государственного регулирования в сфере контроля и надзора на потребительском рынке Комиссии административной реформы при Правительстве РФ.

6. Сорк Диана Михайловна — адвокат, член правления КонфОП, юридический советник ИНП “Общественный договор”.

7. Маковецкая Светлана Геннадьевна — программный директор ИНП “Общественный договор”, руководитель региональных и межрегиональных проектов по анализу административных барьеров в экономике и социальной сфере.

8. Галицкий Денис Григорьевич — директор Уральского агентства поддержки малых и средних предприятий, заместитель директора Общества развития предпринимательских инициатив, координатор проектов по анализу административных барьеров в социальной сфере и экономике Пермской области.

9. Аверкиев Игорь Валерьевич — председатель Пермской гражданской палаты, руководитель региональных проектов по гражданскому контролю над деятельностью учреждений социальной сферы, координатор группы гражданских экспертов по проведению ряда гражданских экспертиз и подготовки переговоров гражданских организаций Пермской области с органами власти.

Общее и научное руководство работой по проекту осуществлялось Президентом ИНП “Общественный договор” Александром Александровичем Аузаном.

Глава 1 Теоретический анализ спроса и предложения государственных властных услуг

Целью данного раздела является характеристика процессов потребления услуг государственных органов, связанных с их властными полномочиями (далее — государственных властных услуг), с позиций современной экономической теории. Такой анализ, во-первых, позволит ввести проблематику государственных властных услуг в контекст хорошо разработанных понятий и категорий, широко используемых в настоящее время в процессах изучения социальных явлений, в том числе процессов становления и функционирования гражданского общества во всем многообразии их проявлений. Во-вторых, экономический анализ спроса и предложения государственных властных услуг дает теоретические основания для применения в данной сфере маркетинговых и консьюмеристских подходов и технологий как одного из перспективных направлений повышения эффективности воздействия организаций гражданского общества на властные структуры. В-третьих, на основании теоретико-экономического анализа процессов потребления властных услуг может быть разработан инструментарий для прикладного эмпирического изучения этих процессов на уровне отдельных регионов нашей страны.

Такой анализ представляется важной отправной точкой для проведения всего исследования механизмов влияния потребителей на предложение государственных властных услуг и выработки предложений по повышению их действенности и эффективности. Вместе с тем в силу его подчиненной, инструментальной роли в рамках данной работы теоретический экономический анализ спроса и предложения государственных властных услуг будет проведен здесь в существенно *ограничен-*

ном виде, непосредственно ориентированном на решение сформулированных выше задач, подлежащих решению в этом исследовании.

1.1. Государство и государственные властные услуги

В современной экономической теории *государство* трактуется как организация, обладающая сравнительными преимуществами в осуществлении легального насилия¹. Это понимание, восходящее к М. Веберу, подчеркивает эффективную специализацию государства как особой организации именно на осуществлении насилия, т.е. деятельности по *принуждению* индивидов к осуществлению одних видов действий и к воздержанию от других видов действий.

Насилие и принуждение обычно понимаются как виды *непроизводительной* деятельности, связанные с чистым перераспределением стоимости (ресурсов и потребительских благ), т.е. изъятием ее у одних индивидов и присвоение другими индивидами. Между тем в целом ряде типичных ситуаций, систематически возникающих в экономике, насилие и принуждение могут выступать и выступают как *производительные* виды деятельности, создающие стоимость или способствующие ее созданию.

Наиболее массовым и экономически значимым типом таких ситуаций являются ситуации *определения и защиты* различных *прав* индивидов. Для более подробного описания как самих таких ситуаций, так и деятельности в них органов государственной власти, необходимо ввести и кратко охарактеризовать ряд понятий в соответствии с их трактовкой в рамках современной экономической теории.

Правом индивида (на что-либо: на тот или иной ресурс, действие или бездействие, возможность использования ресурса или доступ к нему и т.п. объекты) в экономической теории называют ту *совокупность действий*, которые индивид может осуществлять с соответствующим объектом, не ожидая (не предвидя) противодействия со стороны других индивидов.

¹ “Государство — организация со сравнительными преимуществами реализации насилия, распространяющимися на географический район, границы которого устанавливаются его способностью облагать налогом подданных” [North D.C. Structure and Change in Economic History. N.Y., 1981. P.21]

Права индивидов согласно приведенному определению представляют собой логические следствия тех *правил*, которые существуют (спонтанно возникли или сознательно установлены) внутри группы или общества. Действительно, правила (те модели поведения в определенных ситуациях, отступление от которых чревато применением к нарушителям тех или иных наказаний со стороны других членов группы или общества) определяют, что именно в соответствующих ситуациях *могут и/или должны* делать их адресаты (индивиды, оказавшиеся в ситуации, поведение в которой регулируется тем или иным правилом). Такие совокупности возможных или предписываемых действий, как легко видеть, и представляют собой *права* адресатов правила. Соответственно разнообразие правил, действующих в группе или обществе, определяет и разнообразие прав, которыми обладают члены группы или общества в целом.

Важнейшим с экономической точки зрения видом прав являются *права собственности* на различные блага. Согласно Э. Фурботну “права собственности понимаются как санкционированные поведенческие отношения между людьми, которые возникают в связи с существованием благ и касаются их использования. Эти отношения определяют нормы поведения по поводу благ, которые любое лицо должно соблюдать в своих взаимодействиях с другими людьми или же нести издержки из-за их несоблюдения. Термин “благо” используется в данном случае для обозначения всего, что приносит человеку полезность или удовлетворение. Таким образом (и этот пункт важен) понятие прав собственности в контексте нового подхода распространяется на все редкие блага. Оно охватывает полномочия как над материальными объектами, так и над “правами человека” (право голосовать, печатать и т.д.)”².

Издержки, которые вынужден нести индивид, не соблюдающий упомянутые “нормы поведения по поводу благ”, представляют собой следствия *санкции* или *наказания*, которым подвергается индивид-нарушитель. Санкцию (наказание) какого-либо индивида можно определить как действие, предпринятое другим субъектом для вменения издержек данному субъекту в случае, если действия последнего нарушили то или иное правило.

² Furubotn E.G., Pejovich S. (eds.). The Economics of Property Rights. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1974. P. 3

Важно подчеркнуть, что такие санкции, влекущие названные издержки, *целенаправленно* применяются другими людьми *именно к данному нарушителю*. Другими словами, издержки у нарушителя возникают *по причине* применения санкций, а не являются закономерно наступающими следствиями действия каких-то объективных общественных или природных закономерностей. Например, если водитель превысил установленную скорость, не справился с управлением и врезался в мачту освещения, он несет издержки как на починку своей машины (1), так и в форме штрафа за нарушение правил (2), а также издержки по возмещению ущерба городскому имуществу (3). При этом санкции порождают только компоненты (2) и (3) общего объема издержек нарушителя, поскольку компонент (1) “вменен” нарушителю законами природы.

Санкции по отношению к нарушителю чьих-то прав (и соответствующих правил) могут быть как результатом действий индивидов, *специализирующихся* на исполнении функции контроля за соблюдением прав, так и действий *любого из индивидов*, разделяющих норму, которая порождает эти права. В первом случае можно говорить о существовании *формальных* правил и прав, во втором — *неформальных*³. Субъекты, осуществляющие контроль за соблюдением прав и правил, называются их *гарантами*. В функции гаранта могут выступать как отдельные индивиды, так и группы людей, и организации⁴.

Права собственности принято подразделять на исключительные и неискключительные. *Исключительными* называют такие права, осуществление которых возможно лишь одним определенным субъектом (индивидом, группой людей, государством), в то время как другие субъекты *исключены из доступа* к соответствующим действиям с объектом прав под угрозой санкций. *Неисключительными* являются права какого-либо субъекта, который не в состоянии сам или с помощью того или иного “внешнего” гаранта исключить других из доступа к благу, на которое у него есть некоторые права собственности. Причиной неискключитель-

³ Разделение правил (и особенно прав) на формальные и неформальные является в значительной мере условным, поскольку на практике одно и то же право может иметь одновременно несколько различных источников спецификации и соответственно “степеней защиты” — как со стороны формальных, так и неформальных гарантов.

⁴ Строго говоря, в двух последних случаях гарантами также выступают отдельные индивиды, которые являются одновременно членами групп или организаций, специализирующихся на выполнении соответствующей функции.

ности некоторого права собственности как правило являются *высокие издержки исключения, превышающие бюджетное ограничение собственника*. Ведь деятельность любого гаранта, пресекающего попытки несанкционированного собственником доступа к объекту права собственности (и обеспечивающего тем самым исключительный характер такого права), неизбежно сопряжена с издержками (затратами усилий, времени и других ресурсов) на наблюдение, установление нарушителя, применение к нему санкций⁵. И если общий объем ресурсов, доступный субъекту права собственности, ограничен, их может просто не хватить для того, чтобы добиться исключительности этого права⁶.

Соответственно можно говорить о существовании некоторой *шкалы уровней исключительности* права собственности, которые могут варьировать от полной исключительности до полной неисключительности.

Наличие такой шкалы для оценки фактического уровня исключительности прав собственности важно по той причине, что от него в существенной степени зависит *экономическая ценность* этих прав. При этом исключительные права (на блага, *конкурентные в использовании*⁷) имеют *более высокую ценность*, чем не-

⁵ Такие издержки представляют собой, как известно, разновидность транзакционных издержек.

⁶ От описанной ситуации следует отличать режим свободного доступа к тому или иному ресурсу, который внешне полностью совпадает с неисключительными правами собственности. Такой режим устанавливается в том случае, когда издержки обеспечения исключительности превышают выгоды от такого обеспечения, что, очевидно, не связано с размерами бюджетных ограничений. Например, государство, будучи собственником какого-либо лесного массива, может сознательно установить режим свободного доступа к его ягодным или грибным ресурсам (но не к ресурсам древесины), поскольку издержки на пресечение доступа в лес грибникам и ягодникам будут выше, чем выгода для государства от организации сбора ягод и грибов с помощью какой-либо государственной или частной подрядной организации.

⁷ Напомним, что конкурентным в использовании (потреблении) называется такое благо, использование которого одним субъектом делает невозможным одновременное использование его другим субъектом. Примером может служить любой предмет одежды. Неконкурентные в потреблении блага – соответственно те, которые одновременно и без снижения качества (полезности) могут использоваться многими субъектами; пример – радио- или телесигнал. Промежуточное место между конкурентными и неконкурентными в использовании благами занимают так называемые перегружаемые (или насыщаемые) блага. Без потери полезности их может одновременно использовать только ограниченное число индивидов, при превышении которого наступает перегрузка; пример – автодорога, на которой существенно замедляется движение или даже возникает пробка, если число едущих по ней машин превышает ее пропускную способность.

исключительные. Объяснение такого соотношения очень просто: объект исключительного права “всегда под рукой”, т.е. может быть использован владельцем по его желанию, в то время как объект неисключительного права в нужный владельцу момент может оказаться “занятым” другим. Иными словами, в первом случае объект является благом, доступным с вероятностью 1, а во втором — с вероятностью, меньшей чем единица. Именно эти вероятности и умножаются на “номинальную” ценность блага, обуславливая более низкую реальную ценность для владельца благ с неисключительными правами собственности на них.

Деятельность по установлению субъекта, объекта, характера прав собственности и степени их исключительности, а также по защите этих прав от несанкционированного доступа (т.е. совокупность действий, именуемая *спецификацией прав собственности*) является деятельностью, *повышающей* экономическую ценность благ как объектов этих прав. Одновременно эта деятельность неизбежно включает в себя элементы *насилия или принуждения* как “последней инстанции” в защите прав от попыток их нарушения. Отмеченные моменты и означают, что *насилие* (или его угроза) как компонент деятельности по спецификации прав собственности способно быть *производительным*, создающим стоимость (или, по меньшей мере, условия для создания стоимости).

Процессом, обратным к спецификации, является *размывание* прав, т.е. действия, уменьшающие (или снижающие) тот уровень исключительности права, который был установлен в ходе его спецификации. От размывания, осуществляемого обычно тем же *гарантом*, который проводил спецификацию права, следует отличать *нарушение* права, являющееся результатом (обычно незаконных) действий других субъектов.

Как отмечалось выше, спецификация прав собственности (в широком смысле, включающем в соответствии с приведенной позицией Э. Фуруботна спецификацию практически всех мыслимых прав, поскольку они могут трактоваться как “права собственности” на те или иные действия) может осуществляться *различными гарантами* и притом *с неодинаковыми издержками и несовпадающим качеством* оказания данной услуги. Отсюда следует, что вопрос о том, какой из потенциально возможных гарантов является наиболее эффективным для спецификации различных прав, — это вполне “экономический” вопрос, кото-

рый может решаться исходя из тех же принципов и подходов, которые применяются в стандартных задачах экономического выбора.

Другими словами, процесс оказания услуг по спецификации прав можно представить как процесс функционирования *рынка* таких услуг. Сторона предложения на нем представлена множеством различных производителей (продавцов), предлагающих функционально однородные, но различающиеся по цене и качеству услуги спецификации, а сторона спроса — множеством индивидов и организаций, нуждающихся в обеспечении спецификации тех или иных прав. Соответственно выбор покупателем гаранта его прав — это выбор продавца товара по соотношению цены и качества предлагаемых услуг.

1.2. Рынок услуг по спецификации прав

Для более детальной характеристики названного выше рынка необходимо описать:

- содержание основных типов торгуемых на нем услуг;
- параметры, определяющие их качество;
- типы поставщиков и технологий производства услуг;
- характер спроса на услуги;
- типы субъектов спроса.

На этой основе можно определить *теоретический тип* изучаемого рынка и характер идущих на нем *конкурентных процессов*, что составит основу для выдвижения гипотез и определения эмпирических средств и методов их проверки, а также формулирования предложений по способам воздействия на него, направленных на повышение его эффективности и рост общественного благосостояния.

1.2.1. Типы услуг по спецификации прав

Общее определение понятия спецификации прав (собственности) позволяет выделить следующие типы услуг (действий, осуществляемых одними индивидами в пользу других индивидов), в совокупности обеспечивающих возникновение специфицированных прав:

а) **первичное установление** прав с двумя разновидностями:

- *формализация фактически приобретенного права;*
- *предоставление права;*

б) **подтверждение** права;

в) **защита** права от нарушений и размывания.

Первичное установление какого-либо права некоторого субъекта по сути своей означает признание другими людьми (группой, государством или обществом) того факта, что данный индивид (или организация) может осуществлять определенные действия (с имуществом или во взаимодействии с другими людьми или группами людей). Тем самым, первичное установление права должно определить, *кто*, при *каких обстоятельствах* и *что именно* может *беспрепятственно* делать с определенными объектами или в своих взаимодействиях с другими людьми или их группами.

Такое установление будет выполнять свою экономическую функцию (минимизировать издержки, повышать ценность благ и т.п.) только в том случае, если упомянутые “другие люди” будут **знать** о факте проведенного для индивида **А** первичного установления права. Ведь только при таком условии они смогут:

(а) скоординировать свои будущие действия с ожидаемыми (разрешенными) действиями **А**;

(б) не препятствовать совершать **А** разрешенные ему действия, поскольку нарушение установленного права **А** повлечет за собой санкцию по отношению к нарушителю этого права.

Знание о факте установления права может быть доведено до сведения других индивидов и получено ими разными способами.

Во-первых, если речь идет о малой группе (например, соседском сообществе), членом которой является и субъект установленного права, такое знание может быть следствием *непосредственного наблюдения* ее участниками соответствующего акта (действия) и последующих коммуникаций между ними. В этом случае следует говорить о *неформальном характере* как услуги, оказываемой фактически всеми членами группы или ее лидером, так и процесса спецификации права в целом.

Такой способ получения знания о приобретенном праве является наиболее экономичным, он не сопряжен с какими-либо ресурсоемкими, специализированными действиями, однако эффективен именно в малых сообществах, состоящих из индивидов, в течение длительного времени общающихся между собой. Расширение состава такой группы за счет “посторонних” потре-

бует уже целенаправленных актов информирования новых участников о сложившейся системе прав, либо же такое знание новички должны будут приобретать самостоятельно, в ходе персонального обучения методом проб и ошибок. Поэтому в больших группах (крупных организациях, современных крупных поселениях, регионах, государствах) неформальное установление права имеет весьма ограниченное распространение, сохраняясь фактически лишь в малых населенных пунктах, тесно связанных этнических сообществах и т.п.

Во-вторых, для больших групп *теоретически* возможен способ целенаправленного информирования любого из членов такой группы об установлении приобретаемого права каждым из субъектов такого установления. Однако подобный способ не только весьма дорог, но и неэффективен — в силу ограниченных возможностей людей к запоминанию.

В-третьих, наиболее действенным для больших групп оказывается такой способ информирования о специфицируемых правах, который связан с созданием и передачей субъекту определенного **знака** (символа или титула), свидетельствующего о совершенном для него действии по установлению некоторым гарантом того или иного права.

Форма такого знака может быть самой разной, она определяется в первую очередь удобством ее использования, т.е. низкими транзакционными издержками выполнения информирующей функции. Из истории известны самые разнообразные виды знаков собственности, в настоящее же время типичными формами являются *бумажные документы* — свидетельства, справки и т.п., содержащие определенный текст, информирующий о том, кому и какое право установлено, при каких условиях оно осуществимо, когда и каким гарантом оно определено; в последние годы распространение начинают получать *электронные документы*.

Кроме текста, содержание которого передает сведения о процессе и результатах спецификации соответствующего права собственности, документ обычно содержит также знаки, позволяющие подтвердить в случае возникновения сомнения или конфликта его *подлинность*.

Под *подлинностью* документа, являющегося знаком установления права собственности, понимается *выпуск* (изготовление) его *именно тем гарантом*, который в нем обозначен, и отражение в

документе *именно тех параметров* права собственности, которые данный гарант установил.

Наличие у документа, удостоверяющего право собственности, свойства подлинности и реквизитов (“степеней защиты”), позволяющих это свойство проверить, важно потому, что, как и любой другой документ, титул собственности может быть *подделан*, фальсифицирован. Экономической причиной возникновения подделок здесь, как и в других случаях, является упоминавшийся факт повышения ценности блага со специфицированными правами собственности по сравнению с тем же благом, права собственности на которое не специфицированы. Тем самым (с точки зрения оппортунистически ведущих себя экономических агентов) любые издержки на фальсификацию, оказывающиеся меньшими, чем разница в ценности специфицированных и неспецифицированных прав собственности на некоторое благо, являются оправданными.

Приобретение субъектом фальсифицированного титула права, который он собирается использовать как актив, источник дохода, безотносительно к тому, какой именно характер имеет его фальсификация (см. подробнее п. 1.2.3), с точки зрения экономической теории представляет собой разновидность *сигнализации*⁸ — дорогостоящей, связанной с издержками, деятельности, нацеленной на формирование у потенциальных партнеров знаний о *тех качествах* субъекта и его имущества, которые представляются субъекту *производительными*, ведущими к росту его благосостояния. *Сигнал* как “овеществление” подобной деятельности — свидетельство об окончании курсов повышения квалификации, реклама, подчеркивающая полезные для покупателя свойства товара, но умалчивающая о других его свойствах, подложный документ о владении земельной собственностью и т.п. — может нести как истинную, так и ложную информацию о субъекте или его имуществе. В нашем случае важно, что *знак* или *титул* права является *органичным* элементом процесса его спецификации, в то время как *сигнал* о наличии права может быть создан *вне и независимо от* процесса спецификации.

Первичное установление права собственности, как отмечалось выше, может происходить в двух основных вариантах: *формализация* права, которым субъект уже фактически обладает, и *предо-*

⁸ Milgrom P. and Roberts J.. Price and Advertising Signals of Product Quality // Journal of Political Economy, 1986. V.94. № 4. P. 796-821.

ставление этого права субъекту, у которого его пока еще нет. Примером услуги первого типа является установление судом права собственности на земельный участок на основании факта долговременного проживания и хозяйственного использования данного участка. Примером услуги второго типа является предоставление гражданину или организации лицензии на осуществление определенного вида деятельности.

Подтверждение права представляет собой особую услугу гаранта, спрос на которую порождается, во-первых, упомянутой возможностью фальсификации титула собственности (с последующим возникновением конфликта и необходимостью его разрешения; варианты таких конфликтов будут рассмотрены далее, при обсуждении услуг по защите прав собственности). Во-вторых, подлинный знак права собственности может быть *утрачен* субъектом этого права (потерян, похищен, разрушен в результате стихийного бедствия или по неосторожности и т.п.).

Во всех такого рода ситуациях услуга подтверждения права собственности оказывается неотъемлемым компонентом процесса его спецификации.

Защита права собственности — своего рода “финальный аккорд” процесса его спецификации, “звучащий” всякий раз, когда возникает *конфликт* по поводу реализации этого права.

Можно выделить следующие типы таких конфликтов:

1. Нарушение установленного права собственности (путем противозаконного действия какого-либо субъекта);

2. Наличие двух и более субъектов какого-либо права на один объект, конкурентный в использовании, когда:

2.1. Все титулы подлинны (например, выданы различными гарантами, один из которых не обладал достаточной информацией о существовании альтернативного документа);

2.2. Только один титул подлинный (соответственно, альтернативный титул собственности не является подлинным).

В первом случае, когда нарушение права собственности имеет насильственный характер (кража, грабеж и т.п.), технология защиты предполагает участие ряда правоохранительных органов — милиции, прокуратуры, суда. Результатом действий в этом случае должно быть *восстановление* нарушенного права. Кроме того, собственно защита, т.е. *предотвращение* нарушения, обеспечивается также частными техническими (замки, заборы, охранные

системы) и частными организационными средствами (частные охранные организации).

Во втором случае технология защиты предполагает судебное разбирательство, в ходе которого и устанавливается законный субъект права собственности. Здесь, таким образом, фактически происходит *установление* права (см. выше).

1.2.2. Параметры качества услуг по спецификации прав

Все перечисленные выше типы услуг по спецификации прав могут оказываться потребителям с несовпадающим совокупным качеством. Параметры, определяющие это качество, подразделяются на две группы:

- параметры качества *результата* спецификации права;
- параметры качества *процесса* спецификации права.

Качество результата спецификации права, в свою очередь, включает два компонента: во-первых, это *соответствие* обеспеченной гарантом спецификации тем *требованиям*, которые предъявлял к ней потребитель; во-вторых, это *уровень надежности* (защищенности) титула собственности, подтверждающего проведенную спецификацию (или отдельные ее компоненты).

Вариации в качестве результата спецификации права, если отвлечься от возможных ошибок в действиях гаранта, проводящего спецификацию, связаны исключительно с *различиями в поставщиках* соответствующих услуг (см. ниже, п. 1.2.3). Дело в том, что *государственные* гаранты осуществляют спецификацию, как правило, в соответствии с официальными процедурами, что обеспечивает *совместимость* результатов с теми требованиями, которые могут быть предъявлены к ним со стороны других государственных органов. Если при этом оказываемая услуга не вполне удовлетворяет нуждам ее потребителя, то это происходит обычно потому, что существующие и действующие нормативно-правовые акты прямо или косвенно *запрещают* совершать те действия (обеспечивать те параметры спецификации), которые были бы *желательны* для потребителя.

Например, до вступления в действие Земельного кодекса РФ и принятия требуемых нормативных актов в субъектах Российской Федерации гражданин не мог получить такой титул собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначе-

ния, который давал бы ему право закладывать этот участок при получении кредита. Иными словами, он получал от государства лишь ограниченный набор прав собственности, не полностью удовлетворявший его нужды, однако по причине отсутствия адекватной нормативной базы, а не потому, что конкретный орган государственной власти, выдававший соответствующие документы, не хотел предоставить гражданину нужный тому титул.

Качество процесса спецификации права для потребителя включает такие параметры, как (а) длительность ожидания (совокупные издержки времени на получение услуги), (б) комфортность условий ожидания, (в) денежная цена получения услуги. Эти параметры совокупного качества, в отличие от предыдущей группы, могут сильно варьировать внутри одной группы (типа) поставщика услуг, причем параметры (а) и (б) оказываются в сильной зависимости от параметра (в). Ведь деятельность любого (специализированного) гаранта прав сопряжена с издержками, которые полностью или частично компенсируются платой, получаемой им от потребителя услуги.

Государственные гаранты, деятельность которых финансируется из бюджета, в этом аспекте оказываются в специфическом положении. Будучи по статусу учреждениями, действующими на основании сметного финансирования, с одной стороны, и зачастую *монопольными легальными* производителями соответствующих услуг (см. подробнее ниже) — с другой, они *лишены* каких-либо *стимулов к улучшению качества процесса* предоставления услуг по спецификации прав, а также и *возможностей* для такого улучшения за пределами тех средств, которые предусмотрены их сметами.

Вместе с тем в практике работы различных государственных учреждений в современной России типичным является введение института “оказания дополнительных услуг” по ускорению предоставления необходимых документов-титулов собственности⁹. Очевидно, это свидетельствует, с одной стороны, об элементах *спонтанной приватизации* данного вида деятельности, а с другой — дает возможность реально повысить качество процесса оказания властных услуг.

Однако, для того чтобы такое повышение качества для части потребителей не приводило к его снижению для другой части

⁹ Публичные услуги и функции государственного управления. Под ред. А. Е. Шаститко М.: Бюро экономического анализа. ТЕИС, 2002.

(прежде всего, не увеличивало времени ожидания для тех, кто не в состоянии оплатить “услугу ускорения”), необходимо установление определенных *стандартов качества* оказываемой услуги и *ответственности руководителей учреждений за их нарушение*.

1.2.3. Типы поставщиков и технологий производства услуг по спецификации прав

Можно выделить следующие типы потенциальных гарантов тех или иных прав:

- 1) малая группа;
- 2) организация;
- 3) неформальная силовая (криминальная) организация;
- 4) государство (специализированные государственные организации).

Технологии же производства соответствующих услуг важно разделить на:

а) регламентированные, реализуемые тогда, когда спецификация осуществляется в соответствии с правилами, сложившимися или установленными для данного типа гаранта;

б) нерегламентированные — когда спецификация права производится с отступлениями от существующих правил ее проведения.

Совмещение этих двух классификаций определяет следующую типологию способов оказания услуг по спецификации прав:

	регламентированные	нерегламентированные
малая группа	1a	1b
организация	2a	2b
теневая организация	3a	3b
государство	4a	4b

Охарактеризуем сформированные типы более подробно.

1a. Регламентированные услуги по спецификации права собственности, оказываемые своим членам малой группой, представляют собой по сути *неформальные правила*, которым следуют ее участники в ситуациях приобретения (создания) объектов прав собственности, их передачи, обмена и т.п. Поскольку такие правила не придумываются специально, а складываются спонтанно, то в случае возникновения принципиально новых объектов прав собственности или формирования новых прав, сложившийся “регламент” может оказаться неэффективным.

1б. В последнем случае может произойти спонтанное изменение этого регламента, так что вплоть до признания всеми членами группы нового правила фактически действует *нерегламентированная* технология спецификации права собственности. Ее использование в течение переходного периода может сопровождаться теми или иными конфликтами, однако важно подчеркнуть, что в малых группах нерегламентированные способы спецификации прав собственности не являются чем-то “незаконным” или “криминальным”, будучи ничем иным как откликом групповых норм на изменение условий их бытования.

2а. Внутри организаций (прежде всего, формальных) услуги по спецификации прав собственности их участников (менеджеров и других наемных работников) оказывают владельцы организаций, причем возможности такого оказания делегируются по иерархии управления вплоть до менеджеров низшего уровня. При этом вышестоящий руководитель предоставляет такие услуги нижестоящему, определяя, какие именно действия (и с какими ресурсами) тот вправе беспрепятственно осуществлять. Титулами собственности в рассматриваемом случае выступают документы, определяющие должностные обязанности, инструкции, приказы и т.п. Для менеджеров содержание устанавливаемых им прав собственности относится преимущественно к правам принятия решений; для исполнителей содержанием устанавливаемых прав выступает обычно порядок использования рабочего времени, взаимодействия с другими участниками организации, правила использования материальных ресурсов. Порядок предоставления всех такого рода прав определяется обычно в документах, конституирующих соответствующую организацию, — в ее уставе, учредительном договоре и т.п.

Поскольку предоставление работнику большего пучка прав внутри организации предполагает и повышение его вознаграждения, вопросы перераспределения прав оказываются предметом специфических усилий работников, направленных на их решение в пользу конкретного работника. Такие усилия получили название деятельности по оказанию влияния, а связанные с ней издержки — издержек влияния¹⁰. Принципиальной чертой последних является их *непроизводительный характер*, так как ресурсы, затрачиваемые на соответствующую деятельность, вычитаясь из

¹⁰ П. Милгром, Дж. Робертс. Экономика, организация, менеджмент. СПб.: Экономическая школа, 1999.

общих объемов располагаемых работником ресурсов, либо приводят к неэффективному распределению прав (что снижает производительность работы организации), либо, даже если они обеспечили эффективное распределение прав, все равно оказываются распыленными, поскольку служебной задачей вышестоящего менеджера, на которого и были направлены усилия его подчиненного, как раз и является определение эффективной конфигурации прав в сфере его компетенции.

2b. Нерегламентированные права собственности внутри организаций, имея то же содержание, что и регламентированные, отличаются от последних *источниками* и *порядком* их установления, а также своим *содержанием*. Отличия в *формальных источниках* могут быть обусловлены наличием внеорганизационных связей и отношений между работниками организации (например, дружеские или родственные связи), вследствие которых какие-то права могут предоставляться “напрямую”, минуя промежуточные уровни иерархии. Тем самым, нерегламентированным будет и *порядок* предоставления прав. Отличия в *содержании* предоставляемых нерегламентированных прав чаще всего связаны с *личностными характеристиками* конкретных работников, занимающих те или иные рабочие места (высокий уровень компетентности, специфические навыки, знания и умения и т.п.), позволяющими им более эффективно участвовать в функционировании организации. Например, квалифицированный исполнитель, не занимая должности линейного менеджера, может тем не менее получить де-факто некоторые права на принятие решений относительно организации действий своих коллег, что повысит оперативность принятия решений.

Поскольку приобретение дополнительных нерегламентированных прав ведет к прямому или косвенному (за счет больших возможностей использования ресурсов организации в личных целях) повышению благосостояния соответствующего субъекта, предоставление таких прав также оказывается объектом деятельности по оказанию влияния, о которой шла речь выше, с аналогичными последствиями для организации.

Нерегламентированные права собственности, имеющие *неформальные источники* предоставления (например, группа исполнителей), могут иметь и *дисфункциональный* характер, скажем, в форме “разрешения” членами такой группы друг другу отлынивать от исполнения своих служебных обязанностей в отсутствие непосредственного надзора со стороны руководителя.

3а. Если формальные негосударственные организации специфицируют права собственности внутри себя, для своих работников, то теневые силовые (криминальные) организации специфицируют такие права не только для своих членов, но и для “внешних” субъектов, оказывая им соответствующие *платные* услуги. Другими словами, такие организации выступают в этой сфере *прямыми конкурентами* государства¹¹.

Процедура неформальной спецификации прав собственности заключается в том, что представители теневой силовой (криминальной) организации соглашаются с тем, что обратившийся к ним субъект (индивид или организация) без препятствий с их стороны получает возможность осуществлять те или действия за определенную плату, передаваемую одноразово или систематически этим представителям. Поскольку такое согласие не “материализуется” обычно в каком-либо символе (титule собственности), подтверждение или защита нарушаемых прав требует персонального обращения субъекта неформальных прав к соответствующей криминальной организации. Поскольку информация о приобретенных неформальных правах передается только по неформальным каналам связи, вероятность нарушения прав “чужаками” оказывается существенно выше, чем “своими”, знающими о том, что права защищаются неформальным образом.

Фактором, обуславливающим ощутимый спрос на услуги по неформальной спецификации прав, выступает в общем случае их *меньшая цена*. Она равна совокупным издержкам покупателя, учитывающим существенно меньшую длительность процесса спецификации и соответственно более раннее начало момента реализации полученных прав (в том числе экономической реализации, например, в виде начала работы официально не зарегистрированного предприятия и т.п.).

Вместе с тем неформальность процесса спецификации прав, в частности, отсутствие документа, передающего информацию о характере прав, существенно уменьшает уровень их защищенности (неформальные права нельзя защитить в суде) и ухудшает *трансак-*

¹¹ Классическим исследованием неформальных отношений в экономике и, в частности, прав собственности является книга: *De Soto, H. The Other Path*. New York: Harper and Row Publishers, Inc., 1990 (русский перевод: *Э. де Сото*. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. М.: Catalaxy, 1997). Из числа публикаций последних лет по этой тематике нужно назвать статью: *Lanjouw, J. O. and Levy, Ph. Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador* // *The Economic Journal*, 2002. V.112. № 482. P. 986-1019.

ционные свойства таких прав. Другими словами, эти права имеют меньшую ценность в процессах обмена, поскольку новый обладатель неизбежно столкнется с необходимостью вновь подтверждать их, меньшим разнообразием потенциальных покупателей и т.п.

Кроме прямой спецификации прав, криминальные организации осуществляют также деятельность по *производству и продаже фальсифицированных титулов прав* (в том числе прав собственности) — документов, воспроизводящих государственные титулы собственности. При этом криминальная организация *не устанавливает* неформальные права покупателя таких подделок, поэтому нет и какой-либо защиты подобных “прав” с ее стороны: их обладатель действует далее на свой страх и риск, предъявляя такие “документы” представителям государства или другим субъектам. Его риск быть обнаруженным и наказанным зависит, очевидно, от *качества подделки*: чем оно выше, т.е. чем ближе фальсифицированный документ к подлинному титулу, тем ниже риск. Соответственно выше будет и цена более качественной подделки для ее покупателя.

3b. Нерегламентированная спецификация прав собственности криминальными организациями имеет место в тех случаях, когда требуемые покупателю гарантии выдаются участниками таких организаций, не имеющими на это права в соответствии с распределением прав на принятие решений внутри таких организаций.

Это означает, что оплата такой услуги не гарантирует покупателю действенной защиты, ибо предоставленные права могут быть оспорены другими участниками криминальной организации, занимающими более высокие позиции в ее иерархии. Такой конфликт может быть решен как в рамках криминальной организации, так и путем “перезаключения контракта” с “правильным” ее представителем, что повлечет для получателя услуги дополнительные издержки. Каких-либо других отличий нерегламентированная криминальная спецификация от регламентированной не имеет¹².

¹² Анализ деятельности криминальных организаций в России в функции спецификации и защиты прав собственности представлен, например, в статье: Volkov V. The Political Economy of Protection Rackets in the Past and the Present // Social Research, Fall, 2000; изучению неформальных механизмов разрешения конфликтов посвящена статья: Buscaglia E. Justice and the Poor. Formal vs. Informal Dispute Resolution Mechanisms: A Governance-Based Approach. Paper presented on Workshop on Law & Economics Development, University of Hamburg, Institute for Law and Economics, January 16-17, 2004.

4а. Регламентированные услуги по спецификации прав, включая их установление, подтверждение и защиту, оказываемые государственными организациями, характеризуются, прежде всего, наличием официального (формального) регламента их предоставления, отраженного в том или ином нормативно-правовом документе.

Такой документ — закон или подзаконный акт — описывает, как правило, следующие моменты:

- 1) содержание услуги;
- 2) форма фиксации результатов осуществленных действий (вид выдаваемого документа);
- 3) кому и при каких условиях предоставляется услуга;
- 4) документальные или иные основания предоставления услуги;
- 5) основания для отказа в предоставлении услуги;
- 6) кто (какая организация) должна или может предоставить услугу;
- 7) сроки предоставления услуги;
- 8) плата за оказание услуги.

Иногда в регламенте указывается также характеристика ответственности официального лица за необоснованный отказ в предоставлении услуги или за оказание ее с нарушениями установленного регламента.

Сравнение приведенных компонентов содержания типичного регламента оказания государственной властной услуги с упоминавшимися выше понятиями качества результата и качества процесса оказания услуги (см. п. 1.2.2) показывает, что он охватывает оба эти понятия, хотя (особенно второе) — с недостаточной полнотой. Так, компоненты (1) и (2) затрагивают существенные моменты качества результата, остальные — качество процесса оказания услуги. Вместе с тем *условия* ожидания в регламентах обычно не упоминаются, а встречающиеся упоминания об ответственности либо ничего не говорят потребителю, представляя собой ссылки на действующее законодательство, либо же предполагают сложную процедуру наложения административного взыскания на соответствующее официальное лицо. Издержки прохождения всех этапов такой процедуры для субъекта, услуга которому была оказана с нарушением регламента, оказываются много выше ожидаемой выгоды.

Тем не менее сам факт наличия регламента оказания услуги, доступного для потребителя, и наиболее высокая степень легаль-

ности предоставления права (сочетающаяся обычно с существованием юридической нормы, запрещающей обращение к альтернативным производителям функционально схожей услуги) определяют *особое положение* такого рода властных услуг среди прочих их типов.

4b. Нерегламентированной государственной властной услугой будем называть такую услугу по спецификации прав, при производстве и предоставлении которой потребителю нарушено одно или несколько из условий, указанных в п. (1)-(6) и (8) из приведенной выше “типовой” структуры соответствующего регламента. Нарушение сроков оказания услуги (п. 7) не является, с нашей точки зрения, основанием для того, чтобы считать процесс оказания властной услуги нерегламентированным. Причина этого не в том, что такие нарушения повсеместны (в современной России), а в том, что, снижая качество *процесса* оказания услуги, они не сказываются обычно на качестве *результата* спецификации прав.

Не строя полной классификации возможных нарушений регламента (путем полного перебора нарушений перечисленных выше условий и их сочетаний), выделим *наиболее значимые* формы нерегламентированного предоставления государственных властных услуг:

I) предоставление титула права субъекту, у которого нет оснований для его получения;

II) предоставление титула права субъекту, у которого в принципе есть для этого основания, без предоставления таким субъектом достаточных (требуемых регламентом) подтверждений наличия такого основания;

III) спецификация права субъекта государственным органом, которому не предоставлено права специфицировать подобные права.

Во всех трех случаях нерегламентированное предоставление требуемой услуги может быть:

(1) следствием *ошибки гаранта*;

(2) результатом *частной незаконной сделки* между потребителем и гарантом.

В рамках **первого случая**, ошибка может быть:

(1a) непреднамеренной;

(1б) вызванной преднамеренным предоставлением гаранту потребителем властной услуги ложной или искаженной информа-

ции из состава той, которая предусмотрена регламентом; ошибка происходит, если ложная информация не распознается гарантом.

В рамках **второго случая**, незаконная сделка может быть заключена:

(2а) по инициативе потребителя (*подкуп работника организации-гаранта*);

(2б) по инициативе гаранта (*вымогательство взятки работником организации-гаранта*).

Последний случай также может быть далее детализирован:

(2б.1) вымогающий взятку работник действует на свой страх и риск;

(2б.2) вымогательство взяток является внутриорганизационной нормой.

Все выделенные случаи характеризуются тем, что в результате потребитель оказывается обладателем титула права, который в ситуации конфликта может быть признан недействительным, нелегитимным. Однако с экономической точки зрения такое признание будет способствовать созданию стоимости только для нерегламентированных форм предоставления властных услуг типов (I) и (III), в то время как в случае (II) конечный результат — предоставление права тому, кому оно *должно быть* предоставлено в соответствии с действующим законодательством, — даже несмотря на “опосредование” такого предоставления коррупционными явлениями, может оказаться экономически эффективным¹³.

1.2.4. Характер спроса на услуги по спецификации прав

Как следует из предыдущего изложения, спецификация прав, осуществленная тем или иным из возможных гарантов посредством одной из возможных технологий, меняет *правила*, в соответствии с которыми объект специфицируемых прав использовался потребителем услуги ранее, до завершения спецификации. Это

¹³ Поскольку вопрос об экономической эффективности перечня предоставляемых (специфицируемых) прав, определяемого действующим законодательством, выходит за рамки данного исследования, мы не будем развивать затронутую тему, ограничившись лишь констатацией того известного факта, что при определенных условиях коррупция может вести к росту общественного благосостояния (см. подробнее: *Shleifer A. Vishny R. Corruption // Quarterly Journal of Economics*, August, 1993).

означает, что спецификация приводит к институциональному изменению, затрагивающему как субъекта прав, так и взаимодействующих с ним субъектов.

В соответствии с общей схемой институциональных изменений причиной последних является изменение в относительной ценности благ, уже произошедшее или ожидаемое¹⁴. Это означает, что субъект, у которого возникает стремление более качественно специфицировать уже имеющееся у него право либо получить то, которого у него еще нет, должен иметь *информацию* о том, как именно спецификация *изменит уровень его благосостояния*. Если выгоды от спецификации превысят издержки на осуществление этого процесса, субъект обратится к гаранту за получением соответствующей властной услуги, если нет — уровень спецификации права останется на прежнем уровне (в частности, *нулевом*, если соответствующим правом субъект не обладает). Такое обращение является манифестацией *готовности платить* за получение требуемой услуги, причем данная готовность может быть выражена как непосредственно в денежной форме (если данная властная услуга является платной), так и в терминах альтернативных издержек (времени, усилий, снижения комфортности и т.п.), если услуга предоставляется субъекту бесплатно. Наиболее распространенным случаем является комбинация прямой денежной платы с неденежными издержками, которые вынужден нести субъект, получающий требуемую ему властную услугу.

Пусть при существующем уровне и способе спецификации некоторого права S_0 выгоды от него для субъекта составляют B_0 (причем $B_0 = B^P - C^T$, где B^P — валовая выгода использования права, а C^T — “производственные” издержки использования права), затраты на защиту права равны C_0 , а $B_0 \geq C_0$, так что разница между ними $G_0 = B_0 - C_0 \geq 0$. Пусть субъект получает информацию о том, что в будущем возможно такое *изменение условий реализации* права, что G_1 при неизменном уровне и способе спецификации станет меньше, чем G_0 . Очевидно, это может произойти по двум *основным* причинам: либо сократится B при неизменном C , либо вырастет C при неизменном B ¹⁵.

¹⁴ Д. Норт. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.

¹⁵ Случаи одновременного изменения B и C мы для простоты не рассматриваем.

Если ожидаемое (или произошедшее) изменение условий таково, что при новом способе спецификации S_1 вырастут *выгоды* от права (B^P либо B_0), налицо ситуация возникновения *добровольного* спроса на нее. В таких ситуациях субъекты спроса, предвидя с большей или меньшей точностью и надежностью рост выгод от улучшения уровня спецификации принадлежащих им прав или приобретения отсутствовавших ранее прав, *по собственной инициативе* обращаются к тому или иному гаранту, способному предоставить им требуемую властную услугу.

Если же ожидаемое (или произошедшее) изменение таково, что переход к S_1 устранил или *уменьшит сокращение* выгоды, налицо ситуация возникновения *вынужденного* спроса на услугу спецификации. В таких ситуациях субъекты обращаются к релевантным гарантам не для обеспечения *прироста выгоды* по сравнению с уже имеющимся уровнем, а для того чтобы *избежать прямых потерь* (дополнительных издержек), которые возникнут при условии сохранения имеющегося уровня и типа спецификации права или же отказа от приобретения некоторого права.

Примером **первой ситуации** может служить возникновение спроса на получение легального титула собственности на землю или недвижимость в связи с ростом их *потенциальной* экономической ценности при условиях, что (1) неформальные права собственности на это имущество у субъектов уже существовали и (2) более высокая ценность могла бы быть создана только в ситуации существования легального титула собственности. Эмпирические исследования, проведенные в нескольких странах Южной Америки и Юго-Восточной Азии, полностью подтверждают приведенные теоретические положения¹⁶.

¹⁶ См., например: *Alston L.J., Libecap G.D., Schneider R.* The Determinants and Impact of Property rights: Land Titles on the Brazilian Frontier // *The Journal of Law, Economics and Organization*, 1996. V. 12. №.1. P. 25-61; *Panaritis E.* Do Property Rights Matter? An Urban Case Study from Peru // *Global Outlook: International Urban Research Monitor*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. April, 2001. Стаття доступна по адресу: <http://wwics.si.edu/NEWS/support/glout0501.pdf>; *Lanjouw J., Levy Ph.* Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador // *The Economic Journal*, 2002. V.112. №.482, October, P. 986-1019; *Macours K.* Insecurity of Property Rights and Matching in the Tenancy Market. University of California at Berkeley, Department of Agricultural and Resource Economics, Job Market Papers, November 1, 2002; *Graglia M. J.* At the End of the Beginning: The Formalization of Property Rights in Emerging Markets. Columbia Business School. CHAZEN WEB Journal of International Business, Fall 2002; *Kim A.M.* A market without the 'right' property rights: Ho Chi Minh City, Vietnam's newly emerged private real estate market. MIT, Department of Urban Studies and Planning. February 14, 2004 (mimeo).

Примером **второй ситуации** может служить массовое обращение граждан в органы внутренних дел в связи с проводимой государством кампанией по обмену паспортов или других удостоверений личности. Хотя самого гражданина вполне устраивал имеющийся у него на руках документ, принятое государством решение позволило ему спрогнозировать значительные *будущие издержки*, которые возникнут у него в связи с отказом от получения титула его гражданских прав новой официальной формы.

Разновидностью вынужденного спроса является *индуцированный вынужденный спрос* на властную услугу. Такой спрос возникает в тех случаях, когда регламентированная технология оказания властной услуги, на которую существует *добровольный* спрос, предполагает обращение субъекта к тому или иному гаранту за подтверждением наличия у него некоторого права, определенно-го соответствующим регламентом как одно из *условий* получения желаемого права (на которое существует добровольный спрос).

Примером может служить обращение к услугам нотариуса по подтверждению подлинности разрешения родителей несовершеннолетнего ребенка относительно его выезда в зарубежную поездку при получении им въездной визы. Хотя *добровольно* спрос предъявляется именно на *визу*, регламентированная технология ее выдачи предполагает предоставление упомянутого нотариально заверенного разрешения (или согласия), которое родители уже *вынуждены* получать.

В связи с существованием индуцированного вынужденного спроса возникает вопрос относительно экономически рационального определения *субъекта* такого спроса. Так, в приведенном примере теоретически возможны и иные регламентированные технологии получения визы для несовершеннолетнего ребенка: например, непосредственное устное заявление родителей о своем согласии на выезд служащему иностранного консульства при “физической” выдаче визы; представление согласия, заверенного не нотариально, а органом внутренних дел или же органом местного самоуправления, или же по месту жительства и т.п.

Выбор между такими технологиями, осуществляемый гарантом, устанавливающим соответствующий регламент, отнюдь не обязательно происходит по критерию минимизации *социальных* издержек. А скорее исходя как из современных политологических концепций и экономических теорий государственного регу-

лирования экономики, так и из практики введения названных регламентов в России. Критерии выбора в данной сфере имеют чаще всего смысл *минимизации ожидаемых*¹⁷ *издержек гаранта* на осуществление действий, выполнение которых он вменяет адресатам устанавливаемой технологии оказания властной услуги. Совокупные издержки *субъектов*, обратившихся к гаранту, особенно в случае возникновения вынужденного или индуцированного спроса на властные услуги, не принимаются при этом во внимание. Очевидно, что такой выбор далек от оптимального по критерию максимизации общественного благосостояния.

1.2.5. Типы субъектов спроса на услуги по спецификации прав

Спрос на услуги по спецификации прав может предъявляться:

А. Отдельными индивидами по поводу своих собственных прав.

В. Отдельными индивидами как представителями других индивидов.

С. Неформальными организациями.

Д. Неформальными организациями в связи с их формализацией.

Е. Формальными организациями.

Особенности каждого из названных потенциальных субъектов спроса определяют очевидную *сегментацию* рынка соответствующих услуг.

Субъекты типов А, В, С и Е могут обращаться к любым гарантам, в то время как субъекты типа Д могут обращаться только к государственным гарантам (которые могут оказывать им как регламентированные, так и нерегламентированные услуги).

1.2.6. Общая характеристика рынка услуг по спецификации прав

Характер и уровень конкуренции. *Регламентированные государственные* властные услуги, как следует из приведенных положений, выступают практически по всем конкретным типам такого рода услуг в качестве *одного из продуктов*, конкурирующих с другими услугами по спецификации прав собственности. Альтернативными продуктами в общем случае могут выступать:

¹⁷ Т.е. включая минимизацию риска для гаранта.

- неформальная спецификация, в том числе:
 - ◆ внезаконная, т.е. не нарушающая закон;
 - ◆ незаконная (криминальная);
- формальная нерегламентированная спецификация, в том числе:
 - ◆ ошибочная;
 - ◆ незаконная (криминальная).

Тем самым каждый из секторов рынка услуг спецификации является (хотя и в разной степени) *конкурентным* или хотя бы *со-
стязательным*¹⁸. Вместе с тем *реальная* конкуренция, достаточно близкая по своему характеру и последствиям к совершенной конкуренции, имеет место лишь в тех секторах этого рынка, где негосударственные гаранты конкурируют с государственными на *законодательно определенной основе* либо государственные учреждения вообще не выступают производителями услуг по спецификации прав¹⁹.

Дело в том, что государство как гарант правил и прав обладает упомянутыми выше специфическими характеристиками, *выделяющими* его среди потенциальных конкурентов на упомянутом рынке. Эти характеристики обуславливают тот факт, что регламентированные государственные властные услуги и соответствующие титулы прав являются наиболее защищенными по сравнению с альтернативными результатами спецификации и соответствующими титулами. Другими словами, они являются *наиболее качественными* услугами в плане качества *результата* спецификации, но обычно *наименее* качественными — в плане качества *процесса* спецификации прав. Причины такого несоответствия лежат на поверхности:

- поскольку властная услуга оказывается работниками государственных *учреждений*, т.е. некоммерческих организаций, у них чрезвычайно слабы *стимулы* к повышению эффективности и качества своей деятельности;
- кроме того, поскольку такие учреждения финансируются из бюджета, предложение услуг (производственные мощности гаранта) “*не отзывчиво*” на рост спроса;

¹⁸ О понятии состязательного рынка см.: Baumol W.J., Panzar J.C. and Willig R.D. Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1982.

¹⁹ Примером для первого случая может служить имевшая место короткое время ситуация сосуществования государственного и негосударственного нотариата, примером второго — регистрация прав собственности на акции предприятий.

- наконец, упоминавшиеся выше критерии выбора технологии оказания государственных услуг, как правило, не принимают во внимание *издержки потребителей* на их получение, что автоматически ведет к снижению качества процесса потребления таких услуг.

Поскольку потребители услуг по спецификации учитывают в своих задачах выбора как совокупное качество услуги, так и их цену (денежные и неденежные издержки получения услуги и титула права), фактический совокупный спрос всегда в более или менее равномерной степени *распределен* между альтернативными поставщиками функционально схожих, но различающихся качеством и ценой услуг.

Тип рынков услуг спецификации. Как следует из приведенных положений, рынок любой из услуг, входящих в состав блока услуг по спецификации прав, является по своему типу рынком *монополистической конкуренции*. Функционально тождественные или близкие блага, обращающиеся на нем (спецификация некоторого права в целом или промежуточной услуги), одновременно *дифференцированы* по производителям и/или применяемым технологиям их производства, что обуславливает дифференциацию их трансакционных свойств (см. выше, п. 1.2.3).

Рассматриваемый с иных позиций рынок любой из упомянутых услуг представляет собой *рынок для институтов*²⁰. Это означает, что на нем обращаются товары, представляющие собой в действительности пары объектов: услуга спецификации; правила ее оказания. При этом выбор покупателем такой пары зависит от цены услуги, бюджетного ограничения покупателя, а также качества услуги, определяемого возможностями продавца — гаранта властной услуги — обеспечить защиту предоставляемого или подтверждаемого права. Чем выше последние, тем выше качество услуги, тем большую цену готов заплатить покупатель за требуемую ему услугу. Рынок для институтов по своим характеристикам близок к рынку монополистической конкуренции, поэтому приведенные здесь характеристики его типа не противоречат друг другу.

²⁰ См. подробнее: В. Л. Тамбовцев. Институциональный рынок как механизм институциональных изменений // Общественные науки и современность, 2001, № 5. С.25-38.

1.3. Принципы оценки и критерии оправданности оказания властных услуг государством

Как следует из приведенных выше положений, услуги по спецификации прав могут осуществляться и реально осуществляются различными гарантами (и даже гарантами различных типов) по далеко не совпадающим технологиям. Для ряда такого рода услуг государство законодательно установила монополию на их оказание, которая тем не менее регулярно нарушается, зачастую за счет выхода на рынок представителей криминальных организаций. Другими словами, наряду с законной формой предоставления властных услуг на легальном рынке, здесь есть и теневой рынок.

Для экономиста существование теневого рынка какого-либо блага ясно свидетельствует о наличии государственного вмешательства в процессы купли-продажи блага независимо от того, является ли такое вмешательство общественно оправданным, необходимым или же порожденным частным интересом чиновников. *Общественно оправданное* вмешательство государства в работу рынка, как следует опять-таки из положений экономической теории²¹, может быть обусловлено несколькими причинами:

1. Несовершенством конкуренции (существование в какой-либо сфере естественных монополий, вырастающих из-за *возрастающей отдачи от масштабов и феномена субаддитивности издержек*, когда при данном объеме спроса на товар совокупные средние издержки оказываются наименьшими в том случае, если все производство концентрируется на *одной* фирме; регулирование работы такой фирмы необходимо во избежание негативных последствий монополии);

2. Несбалансированностью системы рынков, ведущей к необходимости макроэкономического регулирования вообще и регулирования, предотвращающего циклические кризисы, в частности;

3. Отсутствием рынков — по причинам асимметрии информации и порождаемого ею ухудшающего отбора и угрозы недобросовестного поведения; запретительно-высоких транзакционных издержек обмена; существования общественных благ, доступ к потреблению которых невозможно эффективно ограничить;

²¹ Den Hertog, J. A. General Theories of Regulation. — In: Encyclopedia of Law and Economics, 1999.

4. Нежелательными результатами функционирования рынка, например, чрезмерным (с точки зрения общества) неравенством в распределении доходов.

Сопоставление приведенных условий с параметрами рынков властных услуг, охарактеризованных в предыдущем разделе, показывает, что основания для упомянутого вмешательства можно найти в рамках комплекса причин, указанных в пункте 3 данного перечня.

Действительно, в силу высоких транзакционных издержек разграничения титулов права и их фальсификатов (сигналов) для потребителей, с одной стороны, и значительных потенциальных издержек от использования вторых вместо первых — с другой, функционирование *свободных* рынков спецификации прав *могло бы* привести к значительным чистым потерям для общества. Поэтому *в принципе* государственное регулирование рассматриваемых рынков (по указанным соображениям) *может* оказаться вполне оправданным.

Возможности неэффективного с общественной точки зрения функционирования рынков негосударственных властных услуг не означают, однако, *необходимости* монополизации их государством. Вместе с тем само *существование приведенного перечня* представляет собой основание, объясняющее очевидное стремление государства к такой монополизации. Ведь осуществление деятельности по регулированию, как и все прочие виды деятельности государства, прежде всего — производство и предоставление общественных благ, требуют *издержек*, источником финансирования которых выступают в первую очередь *налоговые доходы* государства. Для организации же сбора налогов государство должно располагать сведениями о налогоплательщиках, равно как для организации производства общественных и социально значимых благ — сведениями о численности и других характеристиках их потребителей.

Легко видеть, что получение подобных данных и есть “побочный продукт” таких массовых видов деятельности государственных органов по спецификации прав, как регистрация граждан, семей, их имущества, характера и объемов хозяйственной деятельности, регистрация юридических лиц и т.п. Иными словами, спецификация прав, с одной стороны, повышает их ценность как активов для граждан и юридических лиц, а с другой — оказывается источником информации для принудительного *изъятия го-*

сударством части доходов граждан для финансирования процессов выполнения различных функций государства, в первую очередь тех, результаты которых не могут обращаться на рынке (общественные и социально значимые блага).

В таких условиях стремление части граждан использовать *негосударственные* услуги по спецификации их прав (включая приобретение фальсифицированных титулов прав) также представляется вполне естественным, поскольку далеко не всегда каждый конкретный гражданин получает в обмен на изымаемые у него налоги тот объем услуг по предоставлению общественных и социально значимых благ, который, с его точки зрения, он мог бы приобрести за совокупную цену, равную взимаемым с него налогам.

Итак, мы можем констатировать наличие противоречивых факторов и стимулов, действующих в сфере услуг по спецификации прав граждан и организаций. К их числу, кроме того, необходимо добавить и наличие у государственных служащих стимулов к *частному* использованию государственного потенциала насилия в виде вымогательства ренты и выстраивания административных барьеров²², что обуславливает появление *вынужденного* спроса на властные услуги.

Реальная структура и масштабы осуществляемой спецификации прав представляет собой соединение различных видов как общественно необходимой, способствующей росту общественного благосостояния и тем самым производительной деятельности, так и чисто перераспределительной, ведущей лишь к чистым потерям общественного богатства. В таких условиях особую значимость приобретает вопрос о способах оценки и критериях разграничения указанных видов услуг по спецификации прав.

Общий подход к вопросу об *общественной* целесообразности оказания той или иной услуги по спецификации некоторого права фактически уже обсуждался выше: оказание услуги оправданно, если ожидаемый прирост ценности соответствующего актива после спецификации права на него *превышает* издержки спецификации.

²² См., например, анализ этих вопросов в следующих публикациях: Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. Под ред. А. А. Аузана и П. В. Крючковой. М.: ИНП “Общественный договор”, 2002; Г. В. Калягин. Право на услуги власти: экономическая природа бюрократии. — В кн.: Экономическая интерпретация прав человека. Под ред. Д. Драгунского. М.: ИНП “Общественный договор”, 2004.

Распределение выгод и издержек между конкретными участниками данного процесса может складываться неоднозначно и способно привести к *искажению стимулов* этих участников в процессах спецификации права. Рассмотрим три основных типа таких участников: индивида, фактически распоряжающегося активом; гаранта, способного осуществить спецификацию права на подобное распоряжение; неопределенный круг лиц, на котором может сказаться изменившийся уровень спецификации права (общество в целом). Если обозначить прирост ценности актива для каждого из этих участников ΔS_i , где $i = и$ (индивид), $г$ (гарант), $о$ (общество), а издержки спецификации прав на него — C_i , то возможны следующие ситуации:

Ситуации	1	2	3	4	5	6	7	8
индивид	$\Delta S \leq C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$	$\Delta S > C$	$\Delta S > C$
гарант	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$	$\Delta S > C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$
общество	$\Delta S \leq C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$	$\Delta S \leq C$	$\Delta S > C$	$\Delta S > C$

1. В данной ситуации спецификация права невыгодна никому из потенциальных участников данного процесса, поэтому никто из них не будет инициировать ее до тех пор, пока в силу изменившихся условий или технологии спецификации права для одного из участников не изменится соотношение выгод и издержек.

2. Если гарант (например, государство, обладающее достаточным потенциалом насилия) усматривает выгоду от спецификации некоторого права, он будет *принуждать* субъектов фактически осуществляемых прав формализовать их, даже несмотря на то, что с точки зрения роста общественного благосостояния такое действие означает потерю благосостояния. В такой ситуации для индивидов естественно возникновение стимулов к приобретению не титулов, а “сигналов” права, т.е. фальсифицированных титулов — в предположении, что издержки их покупки ниже, чем издержки спецификации, проводимой гарантом, принуждающим индивидов специфицировать (формализовать) их права. С точки зрения общества в данной ситуации вполне оправданным представляется также деятельность по установлению *запрета для гаранта* на принуждение индивидов к спецификации их прав.

3. Поскольку в данной ситуации спецификация выгодна обществу, а также гаранту, но невыгодна индивиду (что обуславливает его уклонение от спецификации, см. предыдущую ситуа-

цию), правомерна постановка вопроса о таком *изменении технологии* и издержек спецификации, которые не создавали бы искажающих стимулов для индивидов, или же о введении компенсаций для индивидов, которые покрывали бы их издержки (если технологию изменить “физически” невозможно). Разумеется, возможно и прямое принуждение индивидов, однако при этом возникают негативные последствия для общества и гаранта.

4. Если спецификация права выгодна *только* индивиду, следует ожидать его обращения к негосударственным гарантам с соответствующим ростом цены услуги и откликом гаранта в виде расширения мощностей по оказанию услуги. В то же время невыгодность спецификации для общества позволяет ожидать с его стороны *противодействия* процессу оказания подобных услуг.

5. Выгодность спецификации того или иного права только обществу свидетельствует о том, что даже такой гарант, как государство, не адекватен запросам общества, ведет себя как самостоятельный “игрок” и пренебрегает общественными предпочтениями. Для начала процесса спецификации права необходимо осуществление коллективного действия со стороны общества, что возможно только в ситуации существования *гражданского общества*, способного смягчить проблему коллективного действия.

6. Выгодность спецификации права индивидам и гарантам при невыгодности обществу в целом возможна для таких прав, которые обуславливают отрицательные экстерналии, и таких гарантов, которые имеют нелегальный (криминальный) характер.

7. В данной ситуации единственный участник, которому спецификация права невыгодна, — это потенциальный гарант. Если в роли такого гаранта рассматривать государство, данная ситуация означает, что правила спецификации, установленные законом, возлагают на конкретных государственных служащих, реально осуществляющих спецификацию права и предоставляющих соответствующие услуги, такие издержки, которые не компенсируются полагающимся им вознаграждением. Следовательно, правомерна постановка вопроса об изменении технологии спецификации. Одновременно нужно заметить, что в данной ситуации можно ожидать широкого распространения различных форм нерегламентированного оказания услуг (взимание дополнительной платы с граждан и т.п.), которые уменьшают издержки гаранта и делают оказание услуги спецификации выгодным для него.

8. Эту ситуацию следует рассматривать как *наиболее предпочтительную*, в каком-то смысле идеальную, поскольку в ней спецификация некоторого права выгодна всем участникам этого процесса. Соответственно все возможные изменения в ранее рассмотренных ситуациях должны, по сути, быть ничем иным, как продвижением в сторону реализации именно этой ситуации.

Обобщая краткое рассмотрение выделенных ситуаций, можно отметить, что, поскольку соотношение издержек и выгод в них определено для *существующих и действующих* технологий спецификации права, повышение эффективности таких технологий может существенно видоизменять упомянутое соотношение. Другими словами, отнесение некоторого права к одной из введенных ситуаций в *данный момент* вовсе не означает, что оно останется таким и в следующий. Соответственно необходим систематический *пересмотр* названных соотношений, поскольку с ним сопряжены определенные резервы роста общественного благосостояния.

В заключение данного раздела остановимся на вопросах критериев *оправданности* оказания властной услуги спецификации какого-либо права *государственным* гарантом. Общий подход к решению этого вопроса (при условии, что сама спецификация *выгодна обществу*) связан с сопоставлением издержек ее проведения альтернативными типами гарантов: тот гарант, который способен оказать соответствующую услугу с наименьшими издержками (при совпадающем качестве результата спецификации), и должен быть определен обществом в роли ответственного за ее осуществление. Такой подход, как легко видеть, дает наилучшие возможности для преодоления трудностей, связанных с невыгодностью спецификации для индивидов. Ведь чем меньше издержки спецификации, тем меньшими должны быть и дополнительные затраты компенсации, необходимые для того, чтобы *исключить* у индивидов возникновение стимулов к *опportunистическому поведению* в форме приобретения фальсифицированных титулов права.

Этот общий подход можно конкретизировать, обратившись к такой характеристике рынка соответствующих услуг, как его *концентрированность* или *дисперсность*. Концентрированный характер рынка, т.е. сосредоточенность его в каком-то одном месте или на небольшой территории, означает, что территориальная

“всеобщность” государства, наличие его представителей на всей территории страны, не создает ему каких-либо априорных преимуществ в сравнении с другими потенциальными гарантами. Напротив, если спрос на услугу имеется по всей территории страны, у государства соответствующее преимущество появляется: ведь ему не нужно нести дополнительные издержки на создание территориальных филиалов тех организаций, которые будут оказывать услуги спецификации.

Рассмотрим в качестве примера услуги по регистрации таких видов имущества, как автомобили и акции. Регистрация *автомобилей* выгодна как их владельцам, так и обществу, поскольку облегчает разрешение конфликтов, связанных с кражами этого вида собственности и с нанесением автомобилистами ущерба другим гражданам или их имуществу вследствие дорожно-транспортных происшествий. Поскольку автомобиль — имущество, легко меняющее свое местонахождение, регистрация его именно государственными гарантами имеет очевидные преимущества, поскольку позволяет ввести единую систему титулов собственности, а также их знаков, и сокращает издержки координации действий регистрационных и правоохранительных органов по всей территории страны.

Регистрация торгуемых на организованном рынке акций предприятий выгодна их владельцам, поскольку также сокращает издержки разрешения возможных конфликтов, связанных с продажей (и вообще движением) этих титулов собственности. Вместе с тем операции с акциями осуществляются на небольшом числе специальных площадок (бирж), что лишает разветвленную сеть государственных учреждений упомянутых выше преимуществ. Следовательно, в данном случае вполне возможна частная регистрация прав на акции, что мы и наблюдаем на практике.

Кроме того, при сопоставлении различных типов гарантов в качестве кандидатов для оказания услуг спецификации, необходимо учитывать не только статический, но и *динамический* аспект. Он может быть выражен через характеристику скорости отклика предложения услуги данным гарантом на изменение спроса на нее (при условии сохранения достигнутого качества спецификации, включая как качество результата, так и качество процесса спецификации). Если *спрос* на услугу демонстрирует *значительную изменчивость*, более предпочтительным представляется тот гарант (тип гаранта), величина предложения которо-

го реагирует на изменение спроса с незначительной задержкой по времени. Ведь при медленной реакции на изменение спроса либо в течение длительного времени действуют излишние мощности и непроизводительно расходуются средства гаранта, либо возникают очереди из субъектов, стремящихся получить услугу спецификации, и непроизводительно расходуется их время и другие ресурсы. В этом плане государственные гаранты априори находятся в худшем положении по сравнению с негосударственными, поскольку *сокращению* мощностей препятствует общее для всех государственных организаций стремление к *максимизации* своих ресурсных потенциалов²³, а оперативному *увеличению* таких мощностей препятствует *годовой* бюджетный цикл. Вместе с тем данный критерий, очевидно, имеет вспомогательный, подчиненный характер и может использоваться лишь “при прочих равных”.

1.4. Заключение

Проведенный теоретический анализ проблем спроса и предложения на государственные властные услуги показал, что при определенных условиях, описанных в рамках этого анализа, именно *государственные* властные услуги по спецификации различных прав граждан и организаций являются наиболее эффективной формой этой спецификации.

Вместе с тем сама возможность осуществления спецификации прав разными гарантами по несовпадающим технологиям определяет целесообразность (с точки зрения максимизации общественного благосостояния) анализа существующих форм и процедур *государственной* спецификации прав под углом зрения поиска *альтернативных* к ним форм, отличающихся большей эффективностью, чем реально осуществляемые.

Выявленные на основе теоретического анализа альтернативные технологии спецификации прав и предложенные критерии их сопоставления обеспечивают методологическую основу для эмпирического изучения практики оказания государственных властных услуг и выработки предложений и рекомендаций по их

²³ Niskanen W. The Peculiar Economics of Bureaucracy // American Economic Review, V. 58 (2), May 1968. P.293-305; McGuire T. Budget-Maximizing Governmental Agencies: An Empirical Test // Public Choice. V. 36.1981. P.313-322.

совершенствованию, включая предложения по изменению гарантов и технологий оказания таких услуг.

Одновременно проведенный анализ дает возможность высказать ряд **гипотез**, которые могут быть проверены на том или ином эмпирическом материале, в частности — на массивах данных, собранных в рамках полевого этапа настоящего исследования:

1. Предъявляя *добровольный* спрос на спецификацию какого-либо права, индивид будет обращаться к государственному гаранту (т.е. предъявлять спрос на *государственную* властную услугу) в том случае, если аналогичные услуги альтернативных гарантов менее предпочтительны для него по соотношению цены и качества в рамках его бюджетного ограничения. В частности, индивиды с высокими альтернативными издержками свободного времени будут с большей частотой прибегать к услугам посредников для получения индуцированных властных услуг.

2. Для государственных гарантов, оказывающих властные услуги, типичным является стремление максимального перекладывания издержек на потребителей их услуг. Из всего многообразия технологий оказания услуги государственными гарантами будет выбираться вариант, минимизирующий *их* издержки и риски.

3. В случае *вынужденного индуцированного* спроса на властную услугу, т.е. в ситуациях, когда индивид обращается за ней, имея в виду удовлетворение какой-то *иной* потребности, при наличии *узкого предложения* со стороны государства (т.е. предложения вариантов, проигрывающих альтернативным по соотношению цены и качества), следует ожидать более частого обращения индивидов к альтернативным формам удовлетворения исходной потребности.

4. Если гарант (например, государство, обладающее достаточным потенциалом насилия) усматривает прямую (частную) выгоду от спецификации некоторого права, он будет *принуждать* субъектов фактически осуществляемых прав формализовать их, даже несмотря на то, что с точки зрения роста общественного благосостояния такое действие означает его потерю. В этой ситуации для индивидов естественно возникновение стимулов к приобретению не титулов, а “сигналов” права, т.е. фальсифицированных титулов — в предположении, что издержки их покупки ниже, чем издержки спецификации, проводимой гарантом, при-

нуждающим индивидов специфицировать (формализовать) их права.

5. Если спецификация права выгодна *только* индивиду, следует ожидать его обращения к *негосударственным гарантам* с соответствующим ростом цены услуги и откликом гаранта в виде расширения мощностей по оказанию услуги. В то же время невыгодность спецификации для общества позволяет ожидать с его стороны *противодействия* процессу оказания подобных услуг.

6. Если государству как гаранту невыгодна спецификация некоторого права, то на практике можно ожидать широкого распространения различных форм *нерегламентированного оказания властных услуг* (взимание дополнительной платы с граждан и т.п.), которые уменьшают издержки гаранта и делают оказание услуги спецификации выгодным для него.

Глава 2 Государственные властные услуги в контексте административной реформы

2.1. Характеристика мер, направленных на де бюрократизацию российской экономики и сокращению административных барьеров²⁴

Оптимизация государственного участия в экономике, по общему признанию, является одной из важнейших задач современного этапа социально-экономического развития России. Это комплексная задача, включающая в себя снижение административной нагрузки на бизнес, отказ государства от несвойственных ему функций, ограничение вмешательства государства в экономику только ситуациями, когда доказана необходимость такого вмешательства и невозможность решения проблемы другими методами.

В 2001 г. задача снижения административного регулирования хозяйственной деятельности была поставлена в экономической программе Правительства России на долгосрочную перспективу²⁵. Для реализации этой задачи был предложен целый ряд мер, среди которых можно отметить следующие: упрощение процедуры регистрации юридических лиц; сокращение лицензируемых видов деятельности; установление их закрытого перечня; установление единого порядка лицензирования на всей территории РФ; упрощение системы формальных административных требований к участникам хозяйственной деятельности; радикальное сокращение числа органов, имеющих пра-

²⁴ Подробнее о де бюрократизации и дерегулировании экономики см.: С. Б. Авдашева, С. А. Афонцев, В. Г. Воронина и др. Обзор экономической политики в России за 2003 год. М.: ТЕИС. С.58-84.

²⁵ Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, 2001.

во осуществлять проверку деятельности фирм и применять против них санкции внесудебного характера; исключение возможности совмещения государственными органами власти правоуправляющих, контрольных и хозяйственных функций и т.д.

В развитие этой программы в 2001 г. был принят ряд федеральных законов.

Федеральным законом “О государственной регистрации юридических лиц” установлен исчерпывающий перечень подаваемых при регистрации (а также перерегистрации и ликвидации) документов, определен срок регистрации — не более 5 рабочих дней, установлены причины для отказа в регистрации и заданы правила получения информации из государственного реестра юридических лиц. Законом установлено, что государственный реестр юридических лиц является единым и открытым федеральным информационным ресурсом. Заявителям также предоставлена возможность представлять документы для регистрации (перерегистрации, ликвидации) по почте.

Федеральным законом “О лицензировании отдельных видов деятельности” перечень лицензируемых видов деятельности сокращен до 120. Законом не охвачено лицензирование только в 17 сферах деятельности. Данный перечень является исчерпывающим и не подлежит уточнению в других подзаконных актах. Кроме того, законом введена норма о недопустимости дублирования лицензирования иными инструментами.

Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” установил принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), требования к проведению и оформлению результатов контрольных мероприятий, право некоммерческих организаций обращаться в суд в защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе в защиту прав неопределенного круга юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Принятый пакет законов на первом этапе своей реализации привел к определенным положительным изменениям. Это под-

²⁶ Центр экономических и финансовых исследований и разработок. Мониторинг административных барьеров на пути развития малого бизнеса. Раунды 1, 2 и 3. www.cefir.ru

тверждают, в частности, исследования ЦЭФИР²⁶, который провел три раунда мониторинга административных барьеров на пути развития малого бизнеса в России: весной 2002 г. (оценивалась ситуация по состоянию на конец 2001 г. — до вступления в действие законов), осенью 2002 г. и весной 2003 г.

Данные этого мониторинга показывают, что после вступления законов в силу замечено улучшение ситуации в сфере лицензирования и инспекционной (контрольной) деятельности. При этом наиболее значимые изменения наблюдались между первым и вторым раундом, то есть непосредственно после введения в действие новых законов.

Однако в период между вторым и третьим раундами исследования фактически произошла адаптация лицензирующих и контролирующих органов к новым “правилам игры”, выразившаяся, в частности, в росте в третьем раунде издержек лицензирования, увеличении затрат времени на получение лицензий, росте числа злоупотреблений при проведении инспекторских проверок (при существенном сокращении их количества). Регистрация новых юридических лиц после принятия закона стала быстрее, но дороже: хотя законом установлена фиксированная стоимость регистрации в размере 2000 р., реально для подавляющего большинства фирм эти затраты оказались выше.

Таким образом, “дебюрократизационный” эффект принятых законов имел место, но носил достаточно ограниченный характер. Это было связано как с недостатками самих законов, так и с особенностями их применения. Если первая проблема относительно легко исправляема, то вторая — вряд ли может быть решена путем принятия “процедурных” законов. Для радикального изменения ситуации требуется изменение как самого состава обязательных требований к осуществлению деятельности, так и самих принципов организации разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, то есть полномасштабная административная реформа.

Закон “О техническом регулировании” №184-ФЗ от 27 декабря 2002 г., вступивший в действие с 1 июля 2003 г. стал первым из законов, который следует отнести к ограничению государственного вмешательства в экономику не только процедурно, но и содержательно. В соответствии с данным законом обязательные требования могут устанавливаться только техническими регламентами, принимаемыми федеральными законами

(только в исключительных случаях — Постановлениями правительства). Основной целью принятия технических регламентов является установление минимально необходимых требований, обеспечивающих различные виды безопасности продукции и процессов (химическую, биологическую, ядерную и радиационную безопасность, взрывобезопасность и т.п.). Содержащиеся в технических регламентах обязательные требования являются исчерпывающими, имеют прямое действие на всей территории страны и могут быть изменены только путем внесения изменений и дополнений в соответствующий технический регламент.

В законе прямо указано, что разработчиком технического регламента может быть любое лицо. Таким образом, разработка системы обязательных требований перестает быть монополией государства. Кроме того, вся процедура разработки технического регламента становится максимально открытой и публичной (обязательная публикация уведомления о разработке проекта технического регламента, его обсуждение, проведение экспертизы и т.д.).

Также немаловажно, что в соответствии с данным законом все стандарты становятся добровольными для всех хозяйствующих субъектов. Разработчиком национального стандарта также может быть любое лицо, то есть, как и в случае с техническими регламентами, государство теряет монополию на разработку. Процедура разработки, экспертизы и принятия национального стандарта в соответствии с законом также является публичной.

Наконец, в соответствии с данным законом государственный контроль продукции, процессов производства и т.д. осуществляется только в части соблюдения требований соответствующих технических регламентов. В отношении продукции государственный контроль осуществляется исключительно на стадии ее обращения. При определении ответственности речь идет именно об ответственности за несоответствие требованиям технических регламентов, а не за отсутствие сертификата/декларации соответствия.

Вместе с тем реализация реформы технического регулирования столкнулась с целым рядом серьезных проблем, связанных как с недоработками самого закона, выразившимися в недостаточности и противоречивости некоторых его положений, так и с

прямыми или косвенными нарушениями закона, игнорированием или неправильным его толкованием, что выражается в издании нормативных актов и в иных действиях (либо отсутствии действий).

В частности, в законе отсутствуют критерии определения соответствия ранее принятых нормативных актов различного уровня прописанным в законе целям, что делает норму исполнения только соответствующих этим целям актов практически неприменимой. По-прежнему на практике и контролирующие органы, и суды требуют соблюдения от хозяйствующих субъектов всех установленных требований вне зависимости от того, направлены ли они на соблюдение указанных целей. В значительном количестве отраслевых законов сохранились ссылки на ГОСТы как на документы для обязательного выполнения, чем и руководствуются контрольно-надзорные органы.

Закон “О техническом регулировании” содержит множество отсылочных норм. Для полномасштабной реализации реформы технического регулирования требуется принять значительное число подзаконных актов, конкретизирующих положения закона. В связи с этим возникают риски, во-первых, задержки реализации реформы в связи с отсутствием адекватной нормативно-правовой базы, а во-вторых, искажения идеологии закона на уровне подзаконных актов.

Кроме того, до сих пор не принято ни одного технического регламента, тогда как в течение всего семилетнего срока перехода к системе технических регламентов необходимо принять, по экспертным оценкам, порядка 700 технических регламентов, что с учетом необходимости специальных знаний для оценки содержания этих документов представляется невыполнимой задачей для законодателей.

Таким образом, хотя задача снижения административных барьеров и дебюрократизации экономики была поставлена достаточно давно, она продолжает оставаться актуальной для России. Решение проблемы требует сложной и системной работы, связанной как с совершенствованием процедур реализации государственных функций, так и с изменением самого состава таких функций, системы стимулов государственных служащих. Хотя определенные шаги в обоих направлениях предпринимались, на сегодняшний день эта задача далека от решения.

2.2. Содержание концепции программы административной реформы

Эффективность системы государственного управления, ее механизмов и институтов, является, по общему признанию, едва ли не важнейшей составляющей эффективности экономической системы. Огромное значение для экономического развития имеет эффективность функционирования управленческого аппарата, нормативной базы, гражданских свобод, наличие прозрачных и подотчетных институтов, обеспечивающих верховенство закона и отсутствие чиновничьего произвола. Неэффективное управление, административные барьеры и коррупция оказывают крайне негативное воздействие как на количественные, так и на качественные показатели экономического развития²⁷.

Разработчиками программы административной реформы в Российской Федерации признается факт неэффективности действующей системы государственного управления: “По существу, сфера государственного управления превратилась в лимитирующий фактор для дальнейшего успешного развития страны и полноценного использования ее социально-экономического потенциала”²⁸.

В связи с этим, основной целью административной реформы признается “преодоление разрыва между состоянием государственного и муниципального управления и существующим социально-экономическим потенциалом страны путем кардинального повышения эффективности и результативности работы органов исполнительной власти и местного самоуправления, повышения качества государственного и муниципального управления”²⁹.

Среди конкретных целей административной реформы называются: повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг; снижение избыточного вмешательства государства в экономику; увеличение эффективности закупок для государственных и муниципальных нужд; снижение уровня коррупции и т.д.

²⁷ Thomas, Vinod, Dailami, Mansoor, Dhareshwar, Kaufmann, Daniel, Kishor, Nalin, Lypez, Ramyn and Wang, Yan (2000). *The Quality of Growth*, Oxford: Oxford University Press. Ch. 6.

²⁸ “О программе административной реформы на 2005-2010 гг.”, http://www.csr.ru/material/original_489.stm.

²⁹ Там же. С.5.

Программные мероприятия рассматриваемой концепции административной реформы разделены на восемь взаимосвязанных блоков.

Целью мероприятий по блоку **“Управление по результатам”** является “внедрение в органах исполнительной власти и местного самоуправления комплексной системы планирования и проектного управления по целям и задачам деятельности”³⁰. Эта цель признается разработчиками ядром всей административной реформы, ее реализация должна способствовать росту эффективности государственного управления в целом, а также эффективности контроля исполнения решений и использования ресурсов в частности.

Основная цель блока **“Стандартизация и регламентация”** — повышение качества и сокращение издержек предоставления государственных властных услуг гражданам и организациям. Основными направлениями мероприятий данного блока являются: разработка и внедрение стандартов государственных услуг в федеральных органах исполнительной власти и в органах власти субъектов РФ; внедрение административных регламентов в федеральных органах исполнительной власти и в органах власти субъектов РФ; создание механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства. Реализация мероприятий этого блока, по замыслу разработчиков концепции административной реформы, должна повысить качество государственных и муниципальных услуг, их доступность для граждан и организаций, а также повысить качество и эффективность административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти всех уровней.

Следующий блок мероприятий — **“Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции”**. Его основной целью является оптимизация состава функций ОИВ и формирование эффективных механизмов противодействия коррупции. Входящие в данный блок мероприятия — это пересмотр избыточных и дублирующих функций федеральных органов исполнительной власти и устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику; реформа контрольно-надзорных органов, имеющая своей целью устранение административных барьеров, создаваемых действующей системой государственного надзора и контроля, и включающая сокращение до ми-

³⁰ Там же. С.19.

нимума лицензируемых видов деятельности; развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов; реформирование территориальных органов ФОИВ, включающее определение критериев необходимости создания и функций этих органов; повышение эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд, что предполагает формирование конкурентной, прозрачной и эффективной системы государственных закупок.

Еще один блок — **“Повышение эффективности взаимодействия государства и общества”**. Целью мероприятий данного блока является создание системы своевременного информирования граждан и бизнес-структур о деятельности органов исполнительной власти и механизмах их влияния на принимаемые решения. Основные направления мероприятий данного блока — это обеспечение информационной открытости органов исполнительной власти и местного самоуправления и совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и местного самоуправления со структурами гражданского общества. Эти мероприятия призваны обеспечить гражданам широкий доступ к информации о деятельности органов исполнительной власти и дать возможность гражданам и организациям влиять на принимаемые этими органами решения уже на ранней стадии их подготовки, а также на оценку действенности принятых решений.

Блок **“Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и мониторинг административной реформы”** предусматривает создание систем мониторинга результатов деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, качества государственных и муниципальных услуг, коррупции и антикоррупционных мероприятий, а также результативности мероприятий административной реформы. Результатом реализации мероприятий данного блока должно стать **“создание одного из важнейших звеньев управления по результатам — мониторинга результативности, хода достижения планируемых результатов в текущей деятельности ОИВ и ОМСУ, а также в реализации конкретных задач административной реформы и административной реформы в целом”**³¹.

Последние три блока мероприятий **“Взаимодействие с общественностью по вопросам административной реформы и распростра-**

³¹ Там же. С.48.

нение лучшей практики”, “Управление Программой на региональном уровне” и “Обеспечение административной реформы” фактически являются вспомогательными блоками административной реформы. Основными результатами их реализации должны стать поддержка административной реформы общественностью, государственными и муниципальными служащими, распространение реформы на уровень субъектов РФ и органов местного самоуправления и организация эффективного управления программой административной реформы на основе принципов управления по результатам соответственно.

Стоит заметить, что в рассматриваемой концепции административной реформы предусмотрены конкретные показатели результативности мероприятий по каждому из перечисленных блоков. Среди них можно назвать такие, как доля государственных услуг, предоставляемых по принципу “одного окна” от общего количества государственных услуг; доля ФОИВ, внедривших административные регламенты для более чем 90% административных процессов; доля госслужащих, сокращенных в результате аутсорсинга; доля законодательных актов, разработанных с участием структур гражданского общества, и т.д.

2.3. Государственные властные услуги в концепции программы административной реформы

Государственная властная услуга в соответствии с положениями предыдущей главы может быть определена как услуга, при которой возникает взаимодействие отдельного индивида (юридического лица) с органами исполнительной власти по поводу подтверждения статуса или получения доступа к правам (в том числе правам собственности на те или иные активы, доступа на получение услуг или государственного обслуживания, правом на использование правил). Ключевыми характеристиками государственной властной услуги, исходя из такого понимания, являются ее **персонифицированность** (получателем услуги всегда является конкретное физическое или юридическое лицо); предоставление по **инициативе получателя**; реализация потребности получателя в **подтверждении статуса или получении доступа к правам** как цель государственной властной услуги.

Хотя в концепции программы административной реформы и нет специального блока, посвященного вопросу реформирования системы предоставления государственных властных услуг, фактически значительная часть мероприятий реформы имеет непосредственное отношение к этому вопросу. Так, формирование систем мониторинга эффективности деятельности органов власти по достижению ключевых показателей социально-экономического развития, реализации федеральных и ведомственных целевых программ, рейтингов качества государственного и муниципального управления, показателей результативности деятельности органов исполнительной власти и бюджетных программ, которые входят в число задач блока **“Управление по результатам”**, имеют самое непосредственное отношение к оказанию государственных властных услуг.

Одним из основных направлений мероприятий блока **“Стандартизация и регламентация”** является *разработка и внедрение стандартов государственных услуг в федеральных органах исполнительной власти и в органах власти субъектов РФ*, предусматривающие такие мероприятия, как разработка нормативных правовых актов, устанавливающих стандарты государственных услуг, формирование реестров государственных услуг субъектов Российской Федерации, реестров государственных услуг ОИВ субъектов Российской Федерации, внедрение механизмов дистанционного предоставления государственных услуг на основе современных информационных технологий в отношении пилотных государственных услуг и т.д. Непосредственное отношение к сфере предоставления государственных властных услуг имеют и другие направления мероприятий данного блока, в частности, *разработка и внедрение административных регламентов в ФОИВ и создание механизмов досудебного обжалования и административного судопроизводства (административной юстиции)*.

Тесно связаны с реформированием системы государственных властных услуг и мероприятия, входящие в блок **“Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции”**. Это касается всех без исключения направлений данного блока, в частности, *пересмотр избыточных и дублирующих функций ФОИВ и устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику* предполагает в первую очередь упразднение государственных услуг, общественные издержки

предоставления которых превышают общественные выгоды. Равным образом непосредственное отношение к реформированию системы предоставления государственных властных услуг органами исполнительной власти всех уровней имеют и такие направления реформы, как *развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов* (оказание целого ряда властных услуг может быть передано государством в частный сектор).

Вообще, вопроса реформирования системы государственных властных услуг в большей или меньшей степени касаются почти все планируемые мероприятия административной реформы. Поэтому в ходе их дальнейшего анализа мы не будем выделять те, которые направлены исключительно на реформу сферы предоставления государственных властных услуг.

2.4. Мероприятия административной реформы и выводы экономической теории

2.4.1. Характер благ, предоставляемых обществу государством

В соответствии с выводами современной экономической теории важнейшими функциями государства, обеспечивающими его общественную легитимность, являются производство общественных благ (то есть благ, характеризующихся, во-первых, отсутствием исключительности доступа или неисключаемостью из потребления, что означает невозможность исключения из числа потребителей блага тех, кто не платил за него; во-вторых, отсутствием конкуренции при потреблении блага — потребление такого блага одним человеком не ведет к сокращению потребления этого блага другими людьми) и предоставляемых государством частных благ (для которых характерна конкуренция при потреблении, но отсутствует исключительность доступа).

Вообще говоря, так как категории издержек исключения из потребления блага и предельных издержек обеспечения благом дополнительного потребителя не дискретные, а непрерывные, подавляющее большинство благ не относится строго к одной из перечисленных категорий, а занимает определенную позицию в координатах “предельные издержки обеспечения благом — издержки исключения из потребления блага” (рис. 1).



Рис. 1.
Типология благ.

Таким образом, легитимные государственные властные услуги в первую очередь должны объективно быть либо общественными благами, либо предоставляемыми государством частными благами (при условии, что они в принципе являются благом для общества), то есть в любом случае это должны быть блага, из доступа к которым невозможно исключить тех, кто не принимает участия в финансировании их производства. Соответственно и предлагаемые концепцией административной реформы меры по упразднению ряда государственных услуг, передаче функции производства этих услуг бизнесу и саморегулируемым организациям должны базироваться на этом достаточно ясном теоретическом основании. Иными словами, если предоставляемая государством услуга не является благом для общества в принципе (то есть общественные издержки, связанные с предоставлением этой услуги, превышают общественные выгоды ее предоставления), она должна быть упразднена; если предоставляемая государством властная услуга, будучи в принципе благом для общества, не является общественным благом или предоставляемым государством частным благом, ее производство должно быть передано: бизне-

су, если услуга является чистым частным благом; саморегулируемым организациям, если услуга является локальным общественным благом для соответствующих бизнес-структур; с федерального на какой-либо локальный уровень, если услуга является локальным общественным благом соответствующего уровня.

2.4.2. Формальные и неформальные правила

В соответствии с простым здравым смыслом, а также с одним из основополагающих положений новой институциональной экономической теории все действующие в обществе правила делятся на формальные и неформальные.

“Правила, существующие в памяти участников различных социальных групп, в роли гаранта которых выступает *любой участник группы*, заметивший их нарушение, называются неформальными правилами.

Правила, существующие в форме официальных текстов или удостоверенных третьей стороной устных договоренностей, в роли гарантов которых выступают индивиды, *специализирующиеся* на этой функции, называют формальными правилами”³².

Таким образом, основным теоретическим критерием разграничения формальных и неформальных правил является наличие или отсутствие индивидов, специализирующихся на функции поддержания данных правил. Иными словами, в соответствии с рассматриваемым научным подходом формальными являются не только и не столько правила, устанавливаемые и поддерживаемые органами государственной власти (что является наиболее распространенной точкой зрения на данный вопрос), но и, например, многие правила, действующие в саморегулируемых организациях, правила спортивных соревнований, устанавливаемые и поддерживаемые руководством частных корпораций внутрифирменные правила поведения и даже во многих случаях правила, регулирующие взаимоотношения членов преступного сообщества.

Наиболее важным для дальнейшего изложения является вопрос динамического взаимодействия формальных и неформальных правил или, точнее, ситуация, когда неформальные правила фактически вытесняют формальные. Возможность возникнове-

³² А. А. Аузан (ред.) (2005). Институциональная экономика. Новая институциональная экономическая теория. М.: ИНФРА-М. С.34.

ния такого рода ситуации определяется двумя главными причинами: во-первых, формальное правило может вытесняться неформальным вследствие запретительно-высоких издержек поддержания формального правила, в первую очередь обусловленных запретительно-высокими издержками мониторинга (подробнее вопрос издержек мониторинга будет рассмотрен в следующем разделе); во-вторых, в силу ограниченной рациональности индивидов “в централизованном порядке отрегулировать взаимоотношения между экономическими агентами в сложной системе общественного разделения труда с требуемой степенью детализации, как правило, не представляется возможным”³³. Во втором случае возникает столь характерная для нашей страны ситуация, когда формально положения закона или какого-либо иного нормативного документа выполняются, однако, по сути, выполнение правила представляет собой издевательство. Характерный пример такого рода ситуации – так называемая итальянская забастовка, когда бастующие буквально (и досконально) следуют всем действующим инструкциям, игнорируя то, что в них не предусмотрено. Результатом итальянской забастовки, как правило, является полное прекращение какой-либо производительной деятельности.

Необходимым условием вытеснения формальных норм неформальными являются относительно высокие издержки выполнения первых для тех, чье поведение регулируется данными формальными нормами.

Таким образом, для успешного осуществления любой реформы важны не столько разработка и принятие соответствующих формальных правил, сколько создание адекватной системы стимулов для будущих адресатов этих правил, обеспечивающих совпадение их интересов с интересами общества.

2.4.3. Предоставление государственных властных услуг и экономическая теория бюрократии

Экономическая теория бюрократии выделяет три основных побудительных мотива поведения чиновников: максимизация размера бюджета, минимизация усилий членов административной структуры и стремление чиновников к минимизации риска,

³³ А. Е. Шаститко (2002). Новая институциональная экономическая теория, 3-е изд. М.: ТЕИС. С. 547.

связанного с их профессиональной деятельностью. Рассмотрим каждый из этих побудительных мотивов.

Теория административной структуры, основной целью которой является максимизация собственного бюджета (то есть максимизация доли этой структуры в общем объеме совокупного государственного бюджета), была впервые предложена основоположником экономической теории бюрократии Уильямом Нисканеном³⁴.

Если эффективность работы традиционной коммерческой фирмы ее владельцы (акционеры) могут оценить достаточно просто — с помощью такого показателя, как объем прибыли, полученной этой фирмой, то оценить эффективность бюрократической структуры политики (выполняющие в данном случае роль акционеров) могут лишь по некоторым косвенным показателям, важнейшим из которых является объем деятельности, выполняемой данной чиновничьей структурой или, иными словами, уровень активности этой структуры. Очевидно, что этот уровень активности тем выше, чем больше бюджет структуры.

С другой стороны, размер бюджета бюро положительно коррелирует с большинством основных целей его работников. В частности, чем больше бюджет, тем большей, при прочих равных условиях, будет основная заработная плата чиновников, тем больше для них открывается возможностей для получения дополнительных (легальных) доходов, тем больше власть и общественная репутация чиновничьей структуры и тем больше возможностей карьерного роста для ее членов.

Необоснованное усложнение процедур государственного контроля за жизнью индивидов, увеличение количества бумаг, которые должен собрать индивид для получения того или иного документа, неоправданное усложнение анкет, которые соискатель документа должен заполнить, и увеличение количества этих анкет — все это может, по крайней мере отчасти, объясняться стремлением бюрократической структуры максимизировать собственный бюджет. Чем больше такая структура требует от граждан всяких бумажек, тем больше у нее функций. А чем больше функций, тем больше и размер бюджета чиновничьей структуры.

³⁴ Niskanen, William A., Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton; Niskanen, William A., Jr. (1975). 'Bureaucrats and Politicians', 18 *Journal of Law and Economics*. P.617-643.

Еще одной распространенной предпосылкой поведения чиновников является их стремление минимизировать затраты собственного труда³⁵. Действительно, если от интенсивности трудовых усилий чиновников фактически не зависят ни их официальные доходы, ни вероятность расстаться не по доброй воле с данной бюрократической структурой, то предположение о минимизации этих усилий как основной легальной цели работников этой структуры выглядит вполне обоснованным.

Со стремлением к минимизации трудовых усилий членов бюрократических структур, призванных осуществлять различные функции, связанные с государственным контролем за индивидами, неоднократно приходится сталкиваться едва ли не всем без исключения взрослым гражданам любого государства. Едва ли не подавляющее большинство процедур оформления такого рода бумаг в России представляют собой, с одной стороны, огромные, многочасовые очереди граждан, которым необходимо получить ту или иную официальную бумагу, а с другой — несколько никуда не спешащих сотрудников бюрократической структуры, постоянно отвлекающихся на не относящиеся к делу звонки по телефону, перерывы на чай, перекуры и т.п. и никак не реагирующих на своих несчастных клиентов. Таким образом, мотив минимизации затрат труда, вне всяких сомнений, очень важен для объяснения такого поведения чиновников.

Важной профессиональной особенностью членов бюрократических структур, оказывающей отрицательное воздействие на общественное благосостояние, является их стремление к минимизации любых рисков, связанных с профессиональной деятельностью. В принципе несклонность к риску характерна для подавляющего большинства индивидов, однако, если работники частного сектора оплачивают собственное уклонение от профессиональных рисков самостоятельно либо перекладывают эти издержки на своего работодателя, то уклонение от профессионального риска чиновников вынуждено оплачивать общество, причем по ценам, зачастую просто несопоставимым с масштабами сокращения риска.

Стремление чиновников к минимизации профессиональных рисков может проявляться в двух основных формах: во-первых, чиновники, обладающие относительной свободой в выборе сфер

³⁵ Wyckloff, Paul G. (1990). 'The Simple Analytics of Slack-Maximizing Bureaucracy', 67 Public Choice. P.35-47.

своей деятельности, могут выбирать наименее рискованные (и при этом далеко не самые общественно эффективные) направления деятельности; во-вторых, чиновники могут уменьшать собственный риск, непосредственно увеличивая издержки граждан.

В частности, именно стремлением минимизировать риск объясняется любовь чиновников ко всякого рода показным акциям: месячникам бурной активности, громким операциям и т.д. Такого рода сомнительные мероприятия позволяют чиновникам продемонстрировать начальству и общественности свое служебное рвение и тем самым сократить риск возможного начальственного недовольства, за которым могут последовать болезненные кадровые выводы.

Другим проявлением неэффективности деятельности чиновников, связанной с их стремлением избежать риска, является сокращение этого риска за счет увеличения затрат граждан. Под затратами в данном случае понимаются не только непосредственные денежные издержки граждан, но и затраты времени, физические и интеллектуальные усилия. Во многих случаях чиновники имеют возможность сократить риски, связанные с выполнением ими своих профессиональных обязанностей, увеличивая, например, число разного рода бумаг, которые должны представить граждане, для того чтобы получить тот или иной документ. Данный феномен напоминает описанный выше механизм минимизации усилий чиновников за счет увеличения общественных издержек с той лишь разницей, что в данном случае целью работников бюрократической структуры является не минимизация усилий, а минимизация риска.

В сфере предоставления государственных властных услуг ситуация уклонения чиновников от риска за счет увеличения затрат граждан встречается очень часто. Она проявляется, в частности, в необходимости для граждан предоставлять чиновникам не относящиеся к сути рассматриваемого вопроса сведения о себе, подтвержденные более чем странными справками. Иллюстрацией этого явления, в частности, может служить процедура получения заграничных паспортов гражданами Российской Федерации, а именно необходимость для соискателей перечислить все адреса своих мест работы за последние десять лет, по крайней мере, отчасти объясняется стремлением чиновников свести к минимуму и без того незначительный риск выдачи загранпаспорта человеку, не имеющему права выезжать за границу.

Все перечисленные выше проблемы контроля со стороны политической власти (спонсора) за подчиненными ей административными структурами объясняются одной важнейшей причиной: издержки мониторинга деятельности административной структуры в большинстве случаев (и по объективным причинам) запретительно-высоки для спонсора. Иными словами, если бы у спонсора была возможность регулярно осуществлять полноценный мониторинг деятельности всех подчиненных ему бюрократических структур, то ни одной из перечисленных выше проблем никогда бы не возникало и соответственно не было бы никакой нужды в проведении любых административных реформ.

2.4.4. Предоставление государственных властных услуг и экономическая теория коррупции

Последнее десятилетие XX века охарактеризовалось лавинообразным ростом общественного и научного интереса к проблеме коррупции. По меткому замечанию Г. Сатарова и С. Пархоменко: «Наверное, можно говорить о зарождении новой науки, которая, возможно, скоро получит свое собственное имя, скажем — «коррупциология»»³⁶. В настоящем разделе будут рассмотрены некоторые из общепризнанных положений этой новой науки.

В соответствии с принятым в экономических исследованиях определением коррупции под ней понимается «извлечение государственными чиновниками частных доходов из государственной собственности»³⁷. Обычно принято выделять административную (низовую) и политическую (верхушечную) коррупции.

Чиновники различных уровней исполнительной власти очень часто имеют возможность так или иначе влиять на аллокацию ресурсов. Во многих случаях чиновники могут использовать эту возможность не для увеличения благосостояния спонсора, а для максимизации собственного богатства. Это явление называется административной коррупцией.

³⁶ Г. А. Сатаров, С. Пархоменко (2001). Разнообразие стран и разнообразие коррупции (анализ сравнительных исследований). Аналитический доклад. С.4-5. <http://www.indem.ru/corrupt/parhom/>.

³⁷ Shleifer Andrei and Vishny, Robert W. (1993). 'Corruption', 108 Quarterly Journal of Economics. P.599.

Здесь возможны две принципиально различные ситуации: административная коррупция с кражей и без кражи (лихоимство и мздоимство)³⁸.

В первом случае государство обладает монопольным правом предоставления некоего блага. Если государство ведет себя так же, как и максимизирующий прибыль монополист, то оно будет предоставлять это благо в том количестве, при котором предельные издержки равны предельному доходу по монопольной цене за единицу блага. Коррумпированный же государственный чиновник может предложить потребителям приобрести то же самое благо за взятку, размер которой меньше официальной цены блага. Фактически в данном случае речь идет о присвоении агентом доходов принципала.

Примеров коррупции с кражей можно привести очень много: это и взятка, даваемая нарушившим правила дорожного движения автомобилистом работнику ГАИ, заменяющая официальный штраф; и взятка, которую импортер дает работнику таможи взамен установленной государством таможенной пошлины; и так называемый “откат”, который платят частные фирмы чиновникам, наделенным полномочиями расходовать государственные средства с тем, чтобы эти средства расходовались именно этой фирмой.

Второй случай — административная коррупция без кражи. Здесь размер взятки добавляется к официальной цене блага, установленной государством. В результате благо фактически предоставляется по цене, равной сумме официально установленной государственной цены и взятки, которую нужно заплатить чиновникам, чтобы получить это благо. Количество предоставляемого блага при этом сокращается (иногда весьма значительно).

Административная коррупция без кражи появляется тогда, когда в силу существования структурной неопределенности невозможно заключить полный контракт между работодателем (спонсором) и наемным работником (государственным чиновником). Чиновник берет взятку за ускорение своей работы, улучшение ее качества и т.д.

Классический пример административной коррупции без кражи — организуемые при государственных структурах коммерчес-

³⁸ Подробнее о двух типах административной коррупции см.: *Shleifer Andrei and Vishny, Robert W.* (1993). ‘Corruption’, 108 *Quarterly Journal of Economics*. P. 599-617.

кие фирмы, ускоряющие за дополнительное вознаграждение процесс оформления документов. Очень часто административная коррупция без кражи возникает в сфере предоставления государственных властных услуг, как правило, предполагающих оформление большого количества разных бумаг. Также часто такая очередь организуется чиновниками искусственно, то есть очередь возникает не потому, что продавцы физически не могут справиться с потоком покупателей, а из-за того, что формально занимающиеся предоставлением блага чиновники фактически саботируют этот процесс.

Стоит заметить, что, так как описанные виды административной коррупции существенно отличаются друг от друга, методы борьбы с различными типами коррупции тоже могут различаться. В частности, один из самых эффективных способов борьбы с коррупцией без кражи — поддержание конкуренции на административном рынке (т.е. когда одну и ту же бумажку может выписать не только один чиновник или одно учреждение, а любой из определенного множества чиновников или любое учреждение). Этот способ, однако, не может применяться для противодействия коррупции с кражей, так как в таком случае доходы бюджета от предоставляемого государством блага могут сильно сократиться.

Политическая коррупция возникает тогда, когда лица, наделенные властью и формально действующие в интересах общества (которое в данном случае является принципалом), в действительности принимают такие решения, которые максимизируют их собственное богатство за счет сокращения общественного. По сути, политическая коррупция — это продажность политиков.

Наконец, институциональная коррупция — это синтез административной и политической коррупции, когда политические решения принимаются не в интересах общества и даже не в интересах частного бизнеса, направляющего свои усилия и средства на поиск ренты, но в интересах коррумпированных бюрократических структур. Иными словами, поиском ренты в ситуации институциональной коррупции занимаются не предпринимательские, а чиновничьи структуры.

Практика институциональной коррупции отчасти напоминает практику откупа налогов, характерную для античного мира и средневековой Европы. Однако на откуп в этом случае отдаются не территории, а скорее отдельные сферы предпринимательской деятельности, отдельные виды экономической активности

индивидов. Так как зачастую эти сферы пересекаются друг с другом, а вся система перераспределения доходов в пользу чиновников поддерживается главным образом с помощью неформальных контрактов, практически повсеместно возникают ситуации, когда предприниматель вынужден так или иначе делиться своими доходами не с одной, а с несколькими чиновничьими группировками. Естественно, такая практика не может не оказывать дестимулирующего воздействия на экономическую активность индивидов.

Институциональная коррупция представляет едва ли не важнейшую проблему развивающихся и переходных экономик. В частности, для многих развивающихся стран характерна ситуация, когда предприниматели (в основном представители малого и среднего бизнеса), помимо налогов в бюджет, вынуждены платить деньги представителям разного рода государственных структур. Эти платежи могут быть оформлены как оплата за некие сомнительные услуги, оказываемые непосредственно этими структурами, как оплата услуг связанных с ними коммерческих фирм или просто как банальная взятка (выплачиваемая, например, как компенсация за невыполнение коммерсантами странных требований этих структур). В среде российского малого и среднего бизнеса давно стали притчей во языцех такие государственные структуры, как служба пожарной охраны, санитарно-эпидемиологическая служба или отдельные подразделения МВД.

Надо сказать, что такая практика отнюдь не является уникальным российским феноменом: например, в Индонезии такого рода поборы составляют 20 % текущих издержек предприятий малого бизнеса³⁹. В Уганде в 1997 г. средний размер взяток, выплаченных фирмой, составил 28 % от инвестиций в основные фонды (всего было исследовано 176 фирм)⁴⁰.

Причина возникновения этого явления — в слабости государственной власти и неэффективности существующей системы государственного управления. В этом смысле, даже жесткий авторитарный режим (не говоря уже о развитой демократии) будет эффективнее слабой демократической системы⁴¹.

³⁹ *Tanzi, Vito* (1998) 'Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures', IMF Working Paper, WP/98/63, 27.

⁴⁰ *Tanzi, Vito and Davoodi, Hamid R.* (2000). 'Corruption, Growth, and Public Finances', IMF Working Paper. WP/00/182, 8.

⁴¹ *Shleifer Andrei and Vishny, Robert W.* (1993). 'Corruption', 108 Quarterly Journal of Economics. P. 599-617.

С понятием институциональной коррупции связано несколько более широкое понятие “захвата государства” (state capture), под которым понимаются “действия индивидов, групп и частных или общественных организаций, направленные на осуществление воздействия на формирование законов и подзаконных нормативных актов, определяющих государственную политику, путем противозаконного и неподконтрольного предоставления личных благ официальным лицам и государственным служащим”⁴². Фактически в случае институциональной коррупции государство захватывается не крупными частными бизнес-структурами (олигархами), а чиновниками исполнительной власти.

Говоря о механизмах коррупции, нельзя не остановиться на феномене ее самовоспроизводства, т.е. коррумпированное поведение фактически воспроизводит само себя. Иными словами, мы имеем дело с сетевым внешним эффектом: чем больше чиновников коррумпировано, тем меньше стимулов к некоррумпированному поведению у остальных.

Иными словами, чем больше государственных служащих вовлечено в коррупцию, тем меньше отдача от честного поведения. Дело в том, что коррумпированные чиновники, получая взятки, лишают таким образом государство части причитающихся ему доходов (речь здесь идет о ситуации административной коррупции с кражей), сокращая в том числе и государственные расходы на содержание аппарата, а следовательно, и доходы честных чиновников.

С другой стороны, по мере увеличения числа коррумпированных государственных чиновников в общей массе их предельные чистые доходы на первом этапе возрастают за счет сокращения доходов государства, однако по мере увеличения масштабов коррупции у населения сокращаются стимулы к различным видам экономической активной деятельности (фактически коррупция в данном случае оказывает примерно такое же воздействие, как и увеличение тяжести налогового бремени), что, естественно, отрицательно сказывается и на доходах коррумпированных чиновников. Образно говоря, коррупция поедает саму себя.

⁴² Г. А. Сатаров, С. Пархоменко (2001). Разнообразие стран и разнообразие коррупции (анализ сравнительных исследований), аналитический доклад. С. 41. <http://www.indem.ru/corrupt/parhom/>.

Жан Тироль объясняет феномен самовоспроизводства коррумпции с помощью теории коллективной репутации⁴³. Доходы каждого члена любой организации зависят от выбранной стратегии поведения. Пусть существует только две таких стратегии: честная и нечестная (коррупцированная). Следование каждой из этих стратегий сопряжено для индивида с определенными издержками, которые зависят, по Тиролу, в том числе от репутации индивида и от репутации группы, в которую входит этот индивид. У молодого человека, начинающего работать в какой-либо организации, индивидуальная репутация пока отсутствует, поэтому выбор им одной из двух указанных выше стратегий зависит от коллективной репутации этой организации. Иными словами, стратегией поведения, связанной с наименьшими издержками, для молодого человека будет та, которая соответствует коллективной репутации организации, где он начинает работать. Если эта организация — некая государственная структура с устойчивой коррупцированной репутацией, оптимальной стратегией поведения индивида будет скорее всего нечестная стратегия.

Еще одна тесно связанная с коррупцией проблема — феномен ухудшающего отбора на рынке труда государственных служащих. Суть этой проблемы заключается в том, что низкий уровень легальных доходов и возможность использовать в корыстных целях свое служебное положение (возможность получения значительных нелегальных доходов в форме взяток) привлекает на этот рынок тех индивидов, которые, с одной стороны, не привыкли руководствоваться соображениями морали (то есть индивидов, склонных к оппортунистическому поведению), а с другой стороны, не обладают достаточными профессиональными навыками для трудоустройства в частном секторе.

Существование проблемы ухудшающего отбора на рынке труда государственных служащих позволило некоторым исследователям сделать вывод об относительной неэффективности увеличения легальных доходов чиновников как способе борьбы с коррупцией в органах исполнительной власти: точно такого же уровня сдерживания общество может достичь, увеличивая тяжесть наказания за коррупционное поведение либо вероятность его наступления, однако общественные издержки при этом в подавля-

⁴³ *Tirole, Jean* (1996). 'A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality)', 63 *Review of Economic Studies*. P. 1-22.

ющем большинстве случаев будут ниже общественных издержек увеличения официальных доходов чиновников⁴⁴.

Приведенный выше обзор, естественно, является лишь верхушкой айсберга уже разработанной к настоящему моменту экономической теории коррупции, однако уже эта информация позволяет сделать целый ряд выводов, касающихся механизмов борьбы с коррупцией. Прежде всего, поскольку феномен коррупции не является чем-то внутренне однородным, так как формы проявления коррупции весьма разнообразны (в действительности пока еще не выработано даже общепринятого определения коррупции⁴⁵), не существует и универсальных методов противодействия ей.

Во-вторых, наибольшую угрозу для развивающихся стран и стран с переходной экономикой представляет захват государства, и в особенности институциональная коррупция. Именно борьба с этим явлением представляется, на наш взгляд, первоочередной задачей реформы государственного управления в России.

В-третьих, существующий механизм самовоспроизводства коррупции делает невозможной успешную борьбу с ней только с помощью внесения изменений в действующую систему формальных правил. Фактически успех в деле противодействия коррупции определяется целым набором мер, направленных на изменение системы стимулов, которыми руководствуются чиновники. Иными словами, эту задачу можно решить только с помощью изменений поведенческих установок чиновников, то есть целенаправленным воздействием на действующую систему неформальных правил.

В-четвертых, в связи с актуальностью проблемы ухудшающего кадрового отбора в российских административных структурах увеличение легальных доходов чиновников представляется хотя и необходимым, но отнюдь не достаточным (и даже не самым важным) условием сокращения коррупции до сколько-нибудь приемлемого уровня.

⁴⁴ *Besley, Timothy and McLaren, John* (1993). 'Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives', 103 *Economic Journal*. P. 119-141; *Flatters, Frank and McLeod, Bentley* (1995). 'Administrative Corruption and taxation', 2 *International Tax and Public Finance*, P. 397-417; *Haque, Nadeem U. and Sahay, Ratna* (1996). 'Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption', 43 *IMF Staff Papers*. P. 754-778.

⁴⁵ По этому вопросу см.: *Bowles, Roger* (2000). 'Corruption', in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume V. The Economics of Crime and Litigation, Cheltenham: Edward Elgar. P. 460-491.

2.4.5. Административная реформа и политическая система

Эмпирическая оценка влияния политического устройства государства на эффективность его институтов, качество государственного управления, уровень спецификации и защищенности прав собственности, уровень коррупции и как следствие на показатели экономического роста и развития сталкивается с целым рядом проблем, главной из которых является неопределенность причинно-следственной связи. Так как подавляющее большинство развитых и богатых стран являются странами демократическими, трудно однозначно определить, является ли экономическое процветание следствием демократии или наоборот⁴⁶.

Вместе с тем, учитывая, что институты, как известно, имеют значение, самой распространенной и логически обоснованной точкой зрения на данный вопрос является следующая. В демократической политической системе политическая власть несет реальную ответственность за эффективность государственного управления перед избирателями, поэтому у политиков есть, во-первых, эффективно действующий механизм обратной связи, дающий им возможность учитывать реальные предпочтения избирателей, а во-вторых, у политической власти на всех уровнях появляются мощные стимулы к тому, чтобы *действительно* контролировать чиновников. Отсюда — сокращение коррупции до приемлемого уровня, достаточно четкая спецификация и реальная защита прав собственности и относительно эффективно функционирующая система государственного управления.

В отсутствие же реальных демократических процессов государственное управление вообще и предоставление государственных властных услуг в частности не могут быть общественно эффективными: у чиновников не существует адекватных механизмов обратной связи с избирателями и у них, по большому счету, нет никаких стимулов к противодействию собственному оппортунизму и оппортунизму своих подчиненных.

⁴⁶ По этому вопросу см., например: *Przeworski, Adam and Limongi, Fernando* (1993). 'Political Regimes and Economic Growth', 7 The Journal of Economic Perspectives. P. 51-69.

2.5. Риски административной реформы

Из рассмотренных в предыдущем разделе теоретических предпосылок непосредственно вытекают риски реализации концепции административной реформы.

Во-первых, в предложенной концепции административной реформы не рассматривается критерий избыточности властной услуги, поэтому непонятно, чем должен руководствоваться законодатель при “разработке и принятии нормативных правовых актов, упраздняющих избыточные и дублирующие функции ОИВ, позволяющих передавать ряд государственных функций саморегулируемым организациям и создавать механизмы, предотвращающие появление новых избыточных функций ОИВ”⁴⁷, и непосредственные исполнители данного закона при “передаче ряда государственных функций саморегулируемым организациям, передаче государственных организаций с федерального на региональный уровень”⁴⁸.

Равным образом не совсем ясно, на каких основаниях должны строиться упоминающийся в концепции “особый порядок доказательства необходимости дополнения реестров государственных услуг”⁴⁹ и в целом предлагаемые в рамках оптимизации функций органов исполнительной власти и противодействия коррупции задачи пересмотра избыточных и дублирующих функций федеральных органов исполнительной власти, устранения неэффективного государственного вмешательства в экономику⁵⁰ и развития системы аутсорсинга административно-управленческих процессов.

В этой связи весьма полезным для реализации заявленных целей административной реформы может стать обращение к международному опыту проведения подобных мероприятий. В частности, приведем один из принципов австралийской реформы регулирования: “В каждом случае, когда доказана необходимость вмешательства в свободное функционирование рынка, **сначала рассматривается возможность реализации наиболее мягкой опции** — саморегулирования, затем квазирегулирования и сорегулирования и лишь в самом крайнем случае прямого государственного

⁴⁷ “О программе административной реформы на 2005-2010 гг.”. С.10, http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0055.doc.

⁴⁸ Там же. С. 10-11.

⁴⁹ Там же. С.28.

⁵⁰ Там же. С.30-31.

регулирования”⁵¹. Думается, что принятие такого рода принципиальных посылок могло бы устранить или, по крайней мере, ослабить описанную проблему.

Во-вторых, в концепции административной реформы неоправданно много внимания уделяется формальной стороне административной реформы.

В частности, основополагающим элементом данной реформы является “внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг, а также административных регламентов, включая электронные административные регламенты”⁵².

Еще одним формальным моментом в концепции административной реформы являются показатели результативности ее мероприятий, среди которых можно встретить следующие: “доля ФОИВ, внедривших административные регламенты для более чем 90% административных процессов”⁵³, “доля контрольных функций, осуществляемых аккредитованными специалистами и организациями частного сектора”⁵⁴, “доля ФОИВ, в которых действуют общественные советы”⁵⁵, и т.д.

В такой ситуации представляется весьма вероятным формальное достижение большинства рассмотренных целей административной реформы, так как чиновники, заинтересованные в сохранении своих мест и в продвижении по служебной лестнице, проведут необходимые протокольные мероприятия и сдадут соответствующие отчеты, однако не факт, что при этом на самом деле произойдет “кардинальное повышение эффективности и результативности работы органов исполнительной власти и местного самоуправления, повышение качества государственного и муниципального управления”⁵⁶. Примеров вытеснения формальных правил неформальными, в том числе и в первую очередь из отечественной практики работы органов государственного управления, можно привести очень много.

Обращение к международному опыту также подчеркивает слабость формального подхода, на котором акцентируется внимание

⁵¹ П. В. Крючкова (ред.) (2004). Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. М.: ТЕИС. С.43.

⁵² “О программе административной реформы на 2005-2010 г.г.”. С.5, http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0055.doc.

⁵³ Там же. С.29.

⁵⁴ Там же. С.39.

⁵⁵ Там же. С.44.

⁵⁶ Там же. С.5.

разработчиков рассматриваемой концепции административной реформы. Кстати, одной из слабых сторон прямого государственного регулирования в упоминавшейся выше австралийской реформе признается “излишняя формализация и отсутствие необходимой гибкости. Это означает, что в некоторых случаях прямое государственное регулирование может не охватывать все существующее многообразие условий работы и/или их возможные изменения, а это может привести к утрате актуальности именно такого типа регулирования или же препятствовать технологическому процессу и управленческим инновациям”⁵⁷.

В-третьих, в рассматриваемой концепции административной реформы важнейшим элементом ее реализации фактически признается ужесточение и детализация контроля за деятельностью чиновников. В подтверждение этого приведем несколько выдержек из данного документа.

“Задачами мероприятий по созданию системы управления по результатам являются:

- создание системы оперативного мониторинга реализации планов и включенных в них программ. Оперативный мониторинг должен быть направлен на своевременное выявление отклонений от запланированной траектории движения. Такой мониторинг деятельности федеральных органов исполнительной власти должен проводиться внешними для них и независимыми от них организациями”⁵⁸.

“Реализация мероприятий по внедрению системы управления по результатам также предполагает тесную координацию с мероприятиями, намеченными и реализуемыми в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, ФЦП “Электронная Россия (2002–2010)” и федеральной программой “Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)” за счет предусматриваемых ими средств, включая:

- внедрение элементов управленческого учета, позволяющих получить адекватную информацию об издержках деятельности органов исполнительной власти;

⁵⁷ П. В. Крючкова (ред.) (2004). Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. М.: ТЕИС. С.46.

⁵⁸ “О программе административной реформы на 2005–2010 гг.”. С.20. http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0055.doc.

- внедрение системы аудита эффективности расходов бюджета;
- совершенствование статистической и финансовой отчетности;
- создание единой государственной информационной системы планирования и мониторинга эффективности деятельности органов власти по достижению ключевых показателей социально-экономического развития, реализации федеральных и ведомственных целевых программ”⁵⁹.

“Целью данного направления (повышение эффективности системы закупок для государственных и муниципальных нужд. — Авт.) является формирование конкурентной, транспарентной и эффективной системы государственных закупок.

Основные задачи, решаемые в рамках данного направления:

- формирование системы эффективного контроля за соблюдением законодательства о госзакупках, в том числе системы сбора и аналитической обработки итоговых протоколов конкурсов;
- создание системы оценки качества госзакупок заказчиками и аутсорсинговыми агентствами;
- внедрение механизмов мониторинга рыночных цен накупаемую продукцию и услуги с целью оценки соответствия цен закупочных контрактов уровню рыночных цен;
- экспериментальная отработка и внедрение механизмов реинжиниринга закупок (предварительной покомпонентной реконструкции затрат поставщиков с целью установления более реалистичной максимальной цены закупки);
- мониторинг объявлений и решений закупочных комиссий с целью выявления нарушений установленных требований”⁶⁰.

Складывается впечатление, что разработчики концепции административной реформы недостаточно полно учитывают то обстоятельство, что ужесточение и детализация контроля деятельности чиновников связаны для общества с *дополнительными издержками*, причем в целом ряде случаев эти издержки могут оказаться очень высокими.

⁵⁹ Там же. С.20-21.

⁶⁰ Там же. С.35.

Альтернативой тотальному мониторингу является детальная настройка системы стимулов агентов, основанная, в частности, на теории эффективной или стимулирующей заработной платы⁶¹ и учитывающая такие факторы, как возможные проблемы ухудшающего отбора и морального риска⁶², так называемого справедливого уровня заработной платы⁶³ и т.д.

Стоит заметить, что необходимость создания для чиновников адекватной системы стимулов несколько раз упоминается в рассматриваемой концепции административной реформы, однако, в чем заключается суть системы стимулирования чиновников и на каких основаниях эта система может быть построена, в концепции не раскрывается.

Более того, ряд предлагаемых разработчиками концепции мер фактически свидетельствует об отсутствии у них ясных гипотез о том, чем определяется поведение работников структур исполнительной власти, и, следовательно, о том, как такая система стимулов должна быть создана и как она должна функционировать. Складывается впечатление, что разработчики программы административной реформы полагают, что у спонсора в каждом кон-

⁶¹ Об эффективной заработной плате см.: *Shapiro, Carl and Stiglitz, Joseph E.* (1984). 'Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device', *The American Economic Review*, 74. P. 433-444.

⁶² Ухудшающий (неблагоприятный) отбор (*adverse selection*) — «первоначально термин из области страхового дела, употреблявшийся для характеристики тенденции, в соответствии с которой покупатели страховых полисов образуют неслучайную выборку из общей массы населения, а конкретнее — группу с наибольшими ожидаемыми претензиями. Сейчас данный термин используется для характеристики одной из разновидностей предконтрактного оппортунизма, возникающей, когда одна из договаривающихся сторон располагает конфиденциальной информацией относительно факторов, которые повлияют на общую выгоду предполагаемого контракта для другой стороны, и когда сторона, обладающая такой конфиденциальной информацией, согласится на заключение контракта лишь в том случае, если он будет особо невыгоден для другой стороны» (*П. Милгром, Дж. Робертс* (1999). Экономика, организация и менеджмент, в 2-х т. СПб.: Экономическая школа. Т.2. С. 388-389).

Субъективный (моральный) риск (*moral hazard*) — «первоначально термин страхового дела, характеризовавший склонность владельцев страховых полисов в меньшей степени заботиться о предотвращении или уменьшении убытков, от которых они застрахованы. В настоящее время данный термин применяется также для обозначения формы постконтрактного оппортунизма, которая возникает в тех случаях, когда контроль за совершением действий, требуемых или подразумеваемых контрактом, затруднен» (*П. Милгром, Дж. Робертс* (1999). Экономика, организация и менеджмент, в 2-х т. СПб.: Экономическая школа. Т.2. С. 387).

⁶³ *Akerlof, George A. and Yellen, Janet L.* (1990). 'The Fair Wage-Effort Hypothesis and Unemployment', 105 *Quarterly Journal of Economics*. P. 255-283.

кретном случае есть возможность достаточно точно оценить вклад административной структуры в реализацию тех или иных мероприятий программы, а следовательно, определить конкретных должностных лиц, виновных в недостаточной эффективности данных мероприятий. Поскольку в действительности в подавляющем большинстве случаев эффективность мероприятий программы определяется как реальной выполнимостью их задач, так и целым рядом случайных обстоятельств, а также учитывая формальный характер большинства показателей, оценивающих ее исполнение, назначенные ответственными чиновники с большой вероятностью найдут способ трансформировать свои риски в дополнительные издержки конечных потребителей государственных властных услуг, то есть граждан.

В-четвертых, мероприятия административной реформы, имеющие своей целью противодействие коррупции, в массе своей носят формальный характер и заключаются, главным образом, в разработке и принятии соответствующих поправок к нормативным правовым актам и в ужесточении системы мониторинга коррупции. Учитывая все сказанное выше, эти меры представляются не слишком эффективными.

Некоторые из предлагаемых мер борьбы с коррупцией заслуживают отдельного внимания. В частности, такая мера, как “разбиение административных процедур на дополнительные стадии с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами”⁶⁴, в существующих в нашей стране условиях децентрализованной коррупции может привести к росту общественных потерь от нее⁶⁵.

Еще одна, представляющаяся весьма сомнительной, мера противодействия коррупции: “Использование косвенных признаков виновности (например, наличие при нахождении на служебном месте больших сумм наличных денег) в качестве основания для наложения служебных взысканий”⁶⁶. Само по себе использование косвенных признаков виновности в первую очередь для увольнения чиновников с государственной службы представляет-

⁶⁴ “О программе административной реформы на 2005-2010 гг.”. С.37. http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0055.doc.

⁶⁵ Подробнее о причинах очень высоких общественных потерь от децентрализованной коррупции см.: *Shleifer Andrei and Vishny, Robert W.* (1993). ‘Corruption’, 108 Quarterly Journal of Economics. P. 599-617.

⁶⁶ Там же.

ся эффективной и нужной мерой, однако при предложенном достаточно поверхностном подходе, ее применение вряд ли может привести к каким-либо положительным результатам.

В-пятых, представляются неоднозначными предлагаемые в рассматриваемой концепции административной реформы меры по привлечению к ее реализации структур гражданского общества и просто заинтересованных граждан в форме “создания механизмов представительства структур гражданского общества, пользователей государственных услуг при разработке, принятии и внедрении административных регламентов”⁶⁷, “включения представителей гражданского общества в рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов, иных затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления”⁶⁸, “создания и деятельности общественных советов с участием структур гражданского общества при органах исполнительной власти и исполнительных органах местного самоуправления”⁶⁹ и т.д.

Вообще говоря, практика привлечения представителей различных групп специальных интересов к принятию решений органами исполнительной власти на Западе достаточно распространена. Например, при принятии регулирующих решений “в ряде стран используются формальные механизмы представительства интересов отдельных групп при регулирующем органе. Результаты использования подобных систем двояки. С одной стороны, организованные группы интересов, присутствующие при таком органе, способны предоставить большой объем новой информации о возможных альтернативах воздействия и их влиянии на состояние дел в данном секторе. Такие организованные группы интересов также выполняют контролирующую функцию, отслеживая все действия регулятора и по мере необходимости инициируя дополнительные расследования...

Однако к данному механизму представления интересов определенных групп при регулирующем органе следует подходить крайне осторожно. Даже незначительное изменение степени представительства интересов какой-либо из групп, небольшой

⁶⁷ “О программе административной реформы на 2005-2010 гг.”. С.26.
http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0055.doc.

⁶⁸ Там же. С.42.

⁶⁹ Там же. С.43.

недостаток в организации системы способен существенно сместить акценты всей регулирующей политики в пользу одной из сторон”⁷⁰.

В действующей системе управления государством, где не определены ни формальный статус участия структур гражданского общества в административных процессах, ни механизм отбора конкретных организаций и граждан для участия в этих процессах, ни их права и обязанности, такого рода меры могут при определенных условиях привести к манипулированию руководством общественных организаций со стороны чиновников и даже к созданию специальных “структур гражданского общества” для участия в соответствующих “общественных советах”, “публичных обсуждениях” и т.п.

Таким образом, наряду со значительным числом вполне обоснованных мероприятий, таких как развитие системы аутсорсинга административно-управленческих процессов, обеспечение информационной открытости органов исполнительной власти, модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и т.д., рассматриваемая концепция административной реформы включает в себя целый ряд достаточно спорных мер, полноценная реализация которых либо неосуществима, либо не может привести к тем результатам, на которые рассчитывают организаторы административной реформы.

⁷⁰ П. В. Крюкова (ред.) (2004). Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. М.: ТЕИС. С.81.

Глава 3 Правовая характеристика тенденций реформирования федеральных органов исполнительной власти, оказывающих государственные властные услуги

Конституция Российской Федерации закрепляет социальный характер Российского государства. Ст.2 Конституции РФ возлагает на государство обязанность обеспечить признание, соблюдение и защиту прав и свобод граждан. Достижению этих целей и должна быть подчинена вся система государственной власти. На практике этого не происходит.

Во многом такая ситуация обусловлена сформировавшимися в начале восьмидесятых годов принципами функционирования государственной власти. Именно тогда начали проявляться противоречия между обилием и сложностью проблем, новыми функциями исполнительной власти, с одной стороны, и старыми принципами и методами управления — с другой. Это проявлялось, прежде всего, в росте числа ведомств, появлении многочисленных и неэффективных координирующих органов, разрастании дублирующих аппаратных структур управления и т.п.

К началу 2004 г. система федеральных органов исполнительной власти, возглавляемая Правительством Российской Федерации выглядела следующим образом⁷¹:

- Министерства Российской Федерации;
- Государственные комитеты Российской Федерации;
- Федеральные комиссии России;
- Федеральные службы России;
- Российские агентства;
- Федеральные надзоры России;
- Управление делами Президента Российской Федерации.

⁷¹ Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 “О структуре федеральных органов исполнительной власти”.

Анализ компетенции этих органов показал, что четких критериев разграничения полномочий между указанными ведомствами не существовало. Никакие базовые признаки того или иного ведомства законодательно не были закреплены. В частности:

- федеральная комиссия, федеральная служба и Российское агентство имели в целом одинаковую компетенцию. Критерий отнесения ведомства к той или иной категории определялся лишь сложившимися традициями;
- как на федеральное министерство, так и на Государственный комитет были возложены одинаковые функции — управление (регулирование) в определенной сфере и координация в этой сфере деятельности иных федеральных органов исполнительной власти (межотраслевая координация). Фактически разница между министерством и Государственным комитетом заключалась только в форме руководства: в первом случае — единоначалие, во втором — коллегиальность (однако в жизни весьма формальная);
- исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие функции федеральной службы, российского агентства, федерального надзора в значительной мере были присущи и другим федеральным органам исполнительной власти, что нашло наглядное отражение в положениях об этих органах и на практике.

В марте 2004 г. Президент начал реализацию давно подготовляемой административной реформы⁷². Первым шагом реформирования стало законодательное закрепление общих принципов формирования структуры федеральных органов исполнительной власти. Прежде всего, было произведено разграничение компетенции между Президентом и Правительством по определению функций федеральных органов исполнительной власти.

Так, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации, определяются **указом** Президента Российской Федерации, функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации, — **постановлением**

⁷² Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” (с изменениями от 20 мая 2004 г.).

Правительства Российской Федерации. Такой подход четко определяет пределы полномочий Правительства РФ в отношении установления компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Далее была сделана попытка структурировать функции органов исполнительной власти. Первоначально было выделено пять видов государственных **функций**:

- по принятию нормативных актов;
- по контролю и надзору;
- правоприменительные;
- по управлению государственным имуществом;
- по оказанию государственных услуг.

Каждая функция наделена определенным содержанием. Так, под функциями **по принятию нормативных правовых актов** понимается издание обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Под функциями **по контролю и надзору** понимаются: осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами общеобязательных правил поведения. К контрольно-надзорным функциям также отнесены выдача разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам и регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

Под **правоприменительными** функциями понимается издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров. Довольно быстро стало очевидным, что вся деятельность органов исполнительной власти является правоприменительной и выделение ее в самостоятельную функцию и тем более отнесение к правоприменению деятельности по ведению реестров, регистров и кадастров неоправданно. Уже через два месяца в Указ Президента № 314 были внесены изменения, которыми правоприменительная функция была исключена.

Под функциями **по управлению государственным имуществом** понимается осуществление полномочий собственника в отноше-

нии федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Под функциями **по оказанию государственных услуг** понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Вполне возможно, что предложенная Президентом структура государственных функций (и тем более их содержательное наполнение) не является ни исчерпывающей, ни оптимальной и в дальнейшем потребуются ее пересмотр. В то же время на основе именно такого функционального разделения в законодательстве были впервые сформулированы критерии формирования структуры федеральных органов исполнительной власти.

Новая структура федеральных органов исполнительной власти включает:

- федеральные министерства;
- федеральные службы;
- федеральные агентства.

Все иные, ранее существовавшие федеральные органы исполнительной власти были упразднены. Компетенция между органами исполнительной власти распределилась следующим образом.

Федеральное министерство является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр). Министерство на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно

осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; Министерство в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральная служба является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. Федеральная служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации. Служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору – также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральное агентство является органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции,

за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа. Агентство в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации. Агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Фактически произошло установление границ специальной компетенции для государственного органа каждого вида, а также установлены гарантии от вмешательства кого бы то ни было в закрепленные правовые прерогативы.

Анализ положений законодательства, регламентирующих правовой статус нового распределения компетенции между федеральными органами исполнительной власти, позволяет сделать некоторые выводы принципиального характера.

Во-первых, сохраняется субъективный подход к определению функций, зоны ответственности федеральных органов исполнительной власти. Четкого следования принципам разделения компетенции между министерствами, службами и агентствами не произошло.

Во-вторых, законодатель не продумал последствия включения агентств и служб в структуру федеральных министерств. Прежде всего, такое включение резко снизило статус этих органов. Кроме того, возложение на министерства полномочий по принятию актов, определяющих порядок взаимодействия между этими структурами, сводит к минимуму положительный эффект от разграничения функций. Министерство может установить такой порядок взаимодействия, который позволит сделать всю деятельность подведомственного ему агентства или службы подконтрольной Министру.

В-третьих, как и прежде, в новой структуре органов власти отсутствует реальная, эффективная межведомственная координация. В результате вынужденно начинают создаваться различные межведомственные (надведомственные) координационно-контрольные комиссии, правовой статус которых не определен и которые, выполняя экстренные задачи вместо тех, кто их должен выполнять в постоянном и автоматическом режиме, по существу разрушают принцип собственной компетенции.

Исходя из новой структуры органов государственной власти и функционального разделения между ними полномочий можно утверждать, что полномочия по оказанию государственных услуг могут быть предоставлены только федеральным агентствам. Ни Министерства, ни службы услуги оказывать не должны. Реальность, к сожалению, не соответствует установленным нормам.

В рамках исследования был проведен анализ нормативных актов, регулирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти (министерств, служб и агентств). Анализировались документы, устанавливающие компетенцию органов исходя из новой, предложенной Президентом, структуры.

Предметом анализа были не все государственные услуги, а лишь те, которые носят властный характер. В частности для целей исследования **властной услугой** признавалась деятельность, в ходе которой возникает взаимодействие отдельного гражданина (юридического лица) и органа, наделенного компетенцией, по поводу подтверждения статуса или получения доступа к правам.

В качестве критериев властного характера услуги рассматривались следующие характеристики:

- **персонификация** (т.е. получателем услуги всегда является конкретное физическое или юридическое лицо). Услуга, получателем которой является неопределенный круг лиц (например, установление требований по уборке территории), властной для целей исследования не признается;
- **инициативный характер** (предоставление властной услуги происходит по инициативе получателя). Даже в случаях когда решение о необходимости получения услуги принято государством (например, обмен водительских удостоверений или выдача общегражданского паспорта), она предоставляется лишь при обращении получателя услуги. Государство может лишь стимулировать обращение (например, вводя административные санкции за нарушение паспортного режима);

- **целью властной услуги является реализация потребности получателя в подтверждении статуса или получении доступа к правам (социальным благам).** Другие услуги государства, по сути, не носят властного характера, так как они вытекают из вышеуказанных потребностей. Например, властными являются услуги по признанию инвалидом (подтверждение статуса) и постановке его на очередь на получение автомобиля с ручным управлением (доступ). Сама по себе выдача автомобиля в этом случае хотя и осуществляется государственным органом, но не связана с реализацией каких-либо властных полномочий.

В рамках проведенного анализа в качестве государственных **властных** услуг не рассматривалась: деятельность органов исполнительной власти по предоставлению квот в сферах, являющихся исключительной государственной монополией; деятельность органов исполнительной власти по предоставлению услуг в отношении неопределенного круга лиц; деятельность государства по подтверждению соответствия продукции и услуг (за исключением случаев, когда такое подтверждение является обязательным и служит основанием доступа на рынок).

В ходе анализа выявлено, что предусмотренное реформой сосредоточение функций по оказанию государственных услуг только в рамках федеральных агентств на практике не реализовалось. Большинство федеральных министерств и служб сохранили функции по оказанию властных услуг. Так, Министерство внутренних дел РФ выдает разрешения на хранение оружия, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет лицензирование, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору занимается выдачей удостоверений на ввоз и вывоз лекарственных средств.

Вопрос о разграничении функций по предоставлению услуг между различными государственными органами тесно связан с вопросом о присвоении государством несвойственных ему функций по оказанию услуг. Анализируя содержание государственных услуг, сохраняющихся в новой структуре федеральных органов исполнительной власти, можно утверждать, что государство по-прежнему не готово отказаться от некоторых конкурентных видов деятельности (например, проведения экспертиз).

В такой ситуации необходимо сформулировать принципы разграничения компетенции между государственным управлением и оказанием государственных услуг. Прежде всего, необходимо определить, *должна* ли услуга оказываться государством, либо ее оказание не является исключительной государственной прерогативой. Одним из критериев такой исключительности является наличие **властной** составляющей в содержании конкретной услуги. Иными словами, если услуга направлена на подтверждение статуса гражданина (юридического лица) либо получение доступа к правам (т.е. сопряжена с реализацией государством властных полномочий), то она может быть отнесена к исключительной компетенции государства. Еще одним критерием для отнесения услуги к компетенции государства является необходимость **защиты экономических интересов** населения. Технически оказание большинства услуг может быть организовано без участия государства. В то же время иногда государство заведомо может оказывать услуги с наименьшими издержками (в силу, например, экономии на масштабе). В таких случаях передача услуги на конкурентный рынок может увеличить затраты населения.

Если необходимость оказания услуги государством доказана, то с большой вероятностью возникает государственная монополия на оказание данной услуги. Тогда встает вопрос об ограничении интереса государства в получении услуги, например, путем установления базового принципа **бесплатности** государственных услуг и установления критериев, при которых услуга может быть платной, закрепления порядка и размера оплаты в нормативных актах межведомственного характера.

Приведенные положения дают основания для формулирования следующих выводов:

1. Впервые в российском законодательстве появились **принципы** формирования структуры органов исполнительной власти. В основе предложенных принципов не управленческий, а функциональный подход к разделению органов, что позволит кардинально изменить подходы к содержанию и оценке результатов деятельности органов исполнительной власти.

2. Функции органов исполнительной власти, предложенные для создания структуры всей их совокупности, нуждаются в существенной переработке как содержательного, так и юридико-технического характера.

3. При определении компетенции конкретных органов исполнительной власти не удалось сосредоточить функции по оказанию государственных властных услуг в ведении федеральных агентств. Во многом неудача обусловлена узким пониманием государственной услуги, закрепленным в Указе Президента РФ № 314 от 9.03.04 г.

4. Необходимо сформулировать и закрепить законодательно принципы, позволяющие выделить услуги, которые в силу их властного характера может оказывать только государство, исходя из презумпции избыточности государства и необходимости обеспечения единообразия правил оказания государственных услуг в целях обеспечения равенства прав граждан.

5. Необходимо закрепить презумпцию бесплатности государственных услуг и установить критерии, позволяющие вводить плату за оказание государственной услуги. Порядок взимания платы и ее размер должен определяться нормативными актами межведомственного характера на основании экономически обоснованных методик.

Глава 4 Анализ спроса и предложения государственных властных услуг: case study

4.1. Цели и методология исследования

Для проверки гипотез, выдвинутых на основании теоретического анализа спроса и предложения государственных властных услуг, было проведено “полевое” исследование спроса и предложения трех типов таких услуг: подтверждение права на получение жилищной субсидии, ликвидация юридического лица, подтверждение права на альтернативную гражданскую службу.

Исследование проводилось в г. Перми в октябре-декабре 2004 г.

Целью исследования являлся анализ спроса и предложения на отдельные виды государственных властных услуг. “Полевое” исследование должно было позволить:

- определить качественные характеристики и цену услуги де-юре и де-факто;
- выявить основные параметры спроса и предложения услуги, включая альтернативные источники предложения услуг;
- выявить основные способы снижения издержек/повышения качества получаемых услуг.

Исследование каждой услуги включало в себя:

- “нормативное” описание услуги;
- взгляд со стороны спроса (анкетирование и интервьюирование различных категорий потребителей услуги);
- взгляд со стороны предложения (анализ альтернативных способов предоставления услуги, предлагаемых на рынке);
- рекомендации по повышению качества/снижению издержек получения соответствующих услуг.

Выбранные для исследования услуги различаются как по характеристикам потребителей, так и по распространенности различных технологий их предоставления.

Так, услуга по предоставлению жилищных субсидий характеризуется монопольным характером предложения — оказывается исключительно государственным гарантом. При этом спрос на подобную услугу имеет добровольный (невынужденный) характер. Услуга по ликвидации юридических лиц характеризуется разнообразием альтернативных видов предложения и, в определенной мере, индуцированным спросом. Услуга по подтверждению права на альтернативную гражданскую службу является наиболее “проблемной”. Как будет показано ниже, можно по-разному интерпретировать, какую именно потребность граждан она удовлетворяет и соответственно каковы характеристики спроса и предложения, в том числе доступные альтернативы.

Рассмотрим подробнее результаты исследования каждой из упомянутой услуг.

4.2. Услуга по подтверждению права на получение субсидии на оплату ЖКУ

В соответствии с законом “О федеральной жилищной политике” (№4218-1 от 24.12.1992 с изменениями на 29.12.2004) субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг предоставляются на основании Положения о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, утверждаемого Правительством Российской Федерации. При определении условий предоставления гражданину права на получение субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг должны учитываться:

- социальные нормы площади жилья и нормативы потребления коммунальных услуг (водоснабжения, газоснабжения, электроснабжения, водоотведения и теплоснабжения, в том числе приобретения и доставки твердого топлива при наличии печного отопления), вывоза бытовых отходов;
- максимально допустимая доля расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

Размер предоставляемой гражданину субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг рассчитывается исходя из установли-

ваемых в соответствии со стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг цен на содержание и ремонт жилья, наем жилого помещения в государственном или муниципальном жилищном фонде, предоставляемого по договорам социального найма, и тарифов на коммунальные услуги, оказываемые гражданам, проживающим в жилых помещениях в жилищном фонде независимо от форм собственности.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом социально-экономического развития региона устанавливают порядок и условия предоставления субсидий на территории субъекта Российской Федерации. Устанавливаемые субъектами федерации критерии получения субсидий не должны ухудшать положение граждан по сравнению с нормами, установленными федеральными нормативными актами. Решения о предоставлении субсидий принимаются органами местного самоуправления.

Порядок предоставления жилищных субсидий регулируется Положением о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг (утв. постановлением Правительства РФ от 30 августа 2004 г. № 444) и нормативными правовыми актами субъектов федерации и органов местного самоуправления.

В соответствии с федеральным законодательством право на получение жилищных субсидий имеют граждане, расходы которых на оплату жилья и коммунальных услуг превышают 22 % совокупного семейного дохода (в пределах федерального стандарта социальной нормы площади жилья). Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья определяется исходя из следующих норм обеспеченности населения жильем: 18 м² общей площади жилья на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 м² — на семью из двух человек, 33 м² — на одиноко проживающих граждан. В ряде регионов установлена более низкая планка расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, требуемая для получения жилищной субсидии. При учете доли расходов на ЖКУ учитываются имеющиеся льготы по их оплате.

По данным на середину 2004 г. в России субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг получали более 6,5 млн человек. Отмечается, что получателями жилищных субсидий являются отнюдь не все граждане России, имеющие на них право. Приведенные ниже результаты исследования позволяют ответить на во-

прос, почему реальный спрос на услуги по получению жилищных субсидий ниже потенциального.

В настоящем исследовании под государственными властными услугами мы подразумеваем такие услуги, которые связаны со спецификацией прав собственности (установление прав, подтверждение прав, защита прав). Говоря о государственной властной услуге по выдаче государственных жилищных субсидий, мы фактически говорим о подтверждении права на получение соответствующей субсидии. Естественно, существуют и “связанные” услуги: получение информации о праве на субсидию и о технологии ее получения, собственно получение субсидии и т.п. Конкретного гражданина интересует не подтверждение права на субсидию, а ее получение. Поэтому программа исследования предполагала анализ как собственно государственной властной услуги, так и связанных элементов.

Фактически мы рассматривали следующий комплекс услуг (рис. 2).

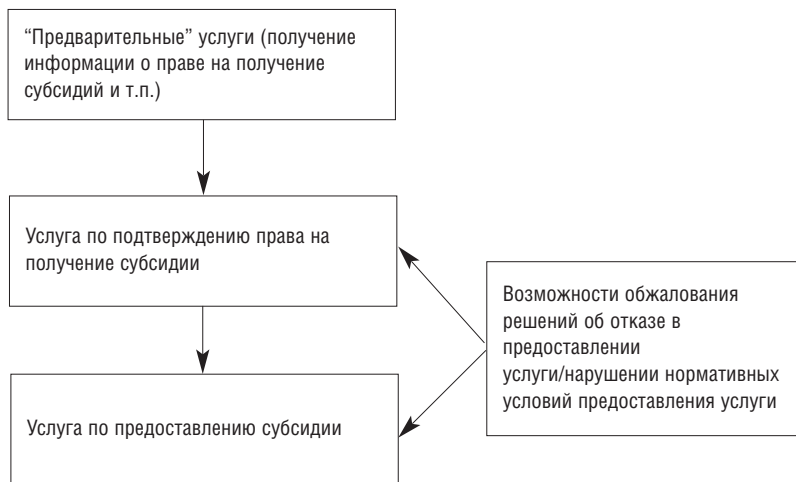


Рис. 2.

Услуга “предоставление жилищной субсидии”.

Следует отметить, что, за исключением стадии получения информации о праве на субсидии, все остальные услуги монопольно предоставляются государственными уполномоченными орга-

нами. В большинстве регионов органами, осуществляющими работу с гражданами по вопросам жилищных субсидий, являются комитеты социальной защиты.

“Полевое” исследование, проведенное в г. Перми, позволило проанализировать специфику спроса и предложения услуг по подтверждению права на получение субсидии и проверить некоторые из высказанных выше гипотез.

В ходе исследования было проведено 15 интервью с лицами, являющимися получателями жилищной субсидии, 10 интервью с лицами, которые имеют право на субсидию, но не получают ее. Кроме того, исследователи обзвонили и обошли 9 организаций, включенных в “технологическую цепочку” предоставления услуги (органы социальной защиты, домоуправления, организации-работодатели).

Следует отметить, что в Перми технология предоставления жилищных субсидий является достаточно отработанной. Картина могла бы существенно измениться при проведении сравнительного анализа предоставления услуги в различных регионах. Однако и исследование в относительно благополучном городе позволило выявить ряд “узких мест” и проблем.

Первым важным результатом исследования является подтверждение того факта, что далеко не все граждане, имеющие право на получение субсидии, этим правом реально пользуются. То есть *реальный спрос на данную услугу ниже потенциального*. Исследователи не обладают адекватной статистикой, позволяющей оценить расхождение реального и потенциального спроса. Однако проведенное исследование позволило выявить некоторые качественные параметры, связанные с “заниженным” спросом на данную услугу.

Можно выделить два основных фактора, определяющих подобное “занижение” спроса.

Во-первых, это *недостаток информации*, касающейся права на получение субсидии. Значительное количество граждан, имеющих право на субсидию, просто не знают об этом праве и о технологии получения субсидии.

Во-вторых, это “недружественная” технология получения субсидий. В качестве причин отказа от получения субсидии гражданами, имеющими такое право, были названы следующие:

- отсутствие достаточного объема информации о самой возможности получения субсидии;

- отсутствие информации о методе расчета размера субсидии;
- отсутствие информации о необходимых документах;
- большие затраты времени на сбор всех необходимых документов;
- недружелюбное отношение специалистов;
- внутренняя обстановка помещения (узкие коридоры, душно).

Таким образом, информационные и технологические ограничения позволяют искусственно сдерживать спрос на услуги по получению жилищных субсидий. Можно предположить, что подобные ограничения складываются под воздействием трех факторов:

- стремление государственных гарантов максимально переложить издержки на потребителей их услуг. В случае с жилищными субсидиями это приводит, в частности, во вменение гражданину обязанности собирать и предоставлять документы, *уже имеющиеся* в распоряжении органов социальной защиты;
- бюджетные ограничения государства: ситуация, при которой объем средств, выделяемых на предоставление субсидий, меньше потенциального спроса на них. В этом случае создание “технологических” трудностей и недостаточное распространение информации является способом балансирования спроса и предложения⁷³;
- общая незаинтересованность государственных служащих в повышении стандартов обслуживания и увеличении количества пользователей их услугами (минимизация частных издержек государственных служащих).

При рассмотрении вопроса о возможных путях повышения качества данной услуги мы будем учитывать данные мотивы.

Можно обоснованно предположить, что искусственное сдерживание спроса на получение субсидий затрагивает прежде всего категории лиц с относительно высокой альтернативной стоимостью времени. Этот фактор следует учитывать при оценке потенциальных изменений спроса на данную услугу.

⁷³ Отметим, что конкретно для Перми этот мотив не является определяющим. В данном регионе объем средств, выделяемых на субсидирование, больше объема реально предоставляемых субсидий.

Следует отметить, что существующий объем спроса на данные услуги может в ближайшее время существенно измениться под влиянием двух факторов: “монетаризации” льгот на оплату ЖКУ и повышения стоимости услуг ЖКУ. И в том и в другом случае будет возрастать потенциальный спрос на предоставление субсидий. При этом “монетаризация” льгот может привести к росту потенциального спроса со стороны лиц с относительно невысокой альтернативной стоимостью времени (например, пенсионеров), что приведет к существенному росту и реального спроса на субсидии. Ряд из опрошенных граждан, в данный момент не получающих субсидии, но имеющих право на них, отметили, что при возрастании стоимости ЖКУ или снижении дохода они будут вынуждены обратиться за субсидиями. В то же время для более чем половины опрошенных главным условием, при котором они обратятся за субсидией, является изменение процедуры (четкие требования, информация о предполагаемом размере субсидии и т.п.). Это еще раз подтверждает, что технологические и информационные факторы достаточно существенны для сдерживания спроса.

Теперь подробнее рассмотрим сторону предложения соответствующей услуги. В соответствии с действующей нормативной правовой базой “технологическая карта” услуги выглядит следующим образом (табл. 1).

Таблица 1.

Технология получения субсидии на оплату ЖКУ

Этап процедуры	Действия получателя услуги	Нормативный срок	Официальная стоимость	Орган	Нормативное обеспечение
Предоставление информации о порядке выдачи субсидий	Обращение в исполнительный орган местного самоуправления лично или иным образом	Срок не определен	Не установлена	Исполнительный орган местного самоуправления	Акт исполнительного органа местного самоуправления
Оформление документов, необходимых для получения субсидии	Обращение за получением документа лично или через доверенное лицо	Срок выдачи документа не определен. Как правило, немедленно	Не установлена	Жилищно-эксплуатационные организации; бухгалтерии по месту рабо-	Постановление Правительства РФ от 30 августа 2004 г. № 444 “О предоставлении

		по факту обращения		ты/органы социальной защиты/ПФР, другие организации (в зависимости от типа документа, см. ниже)	субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг"
Прием декларации на получение субсидии	Подача пакета документов лично, через доверенное лицо или направление по почте	Немедленно	Бесплатно	Орган социальной защиты населения муниципального образования	Постановление Правительства РФ от 30 августа 2004 г. № 444 "О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг", Акт исполнительного органа местного самоуправления
Принятие решения о предоставлении субсидии	До сведения получателя услуги данная информация доводится органом, принимающим решение	10 дней с момента получения пакета документов	Бесплатно	Орган социальной защиты населения муниципального образования	Постановление Правительства РФ от 30 августа 2004 г. № 444 "О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг", Акт исполнительного органа местного самоуправления
Предоставление субсидии	Открытие счета в банке или предоставление информации об имеющемся банковском счете лично или по почте	Срок не определен. При предоставлении документов с 1-го по 15-е число месяца субсидия предоставляется с 1-го числа этого месяца,	Бесплатно	Бюджет соответствующего муниципального образования по решению органа социальной защиты	Постановление Правительства РФ от 30 августа 2004 г. № 444 "О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг", Акт исполни-

		а при предоставлении документов с 16-го числа до конца месяца – с 1-го числа следующего месяца			тельного органа местного самоуправления
Период предоставления субсидии		На 6 месяцев			Постановление Правительства РФ от 30 августа 2004 г. № 444 "О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг"
Итого:		Срок можно определить примерно от 12 до 16 дней в зависимости от индивидуальных особенностей обращающегося за получением субсидии, то есть количество документов, которые необходимо предоставить для получения субсидии	Бесплатно		

Для получения субсидий граждане представляют в уполномоченный орган по месту постоянного жительства следующие документы:

- а) заявление о предоставлении субсидии;
- б) документы о составе семьи заявителя;
- в) копии документов, подтверждающих правовые основания владения и пользования жилым помещением;

г) документы, подтверждающие доходы заявителя и всех членов семьи, которые учитываются при решении вопроса о предоставлении субсидии;

д) документы, содержащие сведения о суммах платежей за жилье и коммунальные услуги, начисленных за последний перед подачей заявления месяц, и о наличии (отсутствии) просроченной задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг;

е) копии документов, подтверждающих право на льготы или компенсации по оплате жилья и коммунальных услуг заявителя и членов семьи, зарегистрированных совместно с ним по месту постоянного жительства;

ж) копии документов, удостоверяющих гражданство Российской Федерации заявителя и членов его семьи.

Таким образом, в “технологическую цепочку”, помимо органа социальной защиты, включены еще как минимум жилищно-эксплуатационные организации и организации-работодатели.

Технологическая карта де-юре показывает, что прохождение процедуры не принуждает граждан нести денежные затраты. Реально, как показали интервью, потребители услуги несут дополнительные расходы на копии необходимых документов (в пределах 50 р.).

В то же время интервью с получателями услуги показывают, что в связи с получением субсидии возникают достаточно существенные *неденежные издержки*, связанные с поиском необходимой информации и сбором документов. Следует отметить, что в ответах интервьюируемых существенно различались сроки сбора необходимых документов (от 1 дня до 1,5 месяцев). По мнению исследователей, столь значительные сроки сбора документов связаны с отсутствием достаточной информации о технологии сбора и предоставления документов.

В то же время следует отметить, что, по крайней мере в Перми, только 2 из 15 опрошенных получателя субсидии не хотят в дальнейшем обращаться за ней. В качестве причин отказа от дальнейшего получения субсидии называют тяжелый процесс сбора документов и очереди. Следует отметить, что, судя по всему, для данных людей высока альтернативная стоимость времени — они назвали наибольшие суммы, которые они были бы готовы заплатить за помощь посредника в сборе документов (300 и 500 р.).

Из основных проблем, связанных с получением субсидии, были названы:

- отказ от предоставления информации по телефону, который влечет за собой затраты времени на дорогу и самостоятельный поиск информации;
- “нервные” сотрудники, не желающие доступно объяснять потребителям нюансы процедуры;
- неполное наличие информации о промежуточных звеньях процедуры;
- затраты времени на ожидание приема специалистов;
- некомпетентность промежуточных звеньев о требованиях к справкам социальной защиты;
- требования справок, находящихся уже в наличии отдела социальной защиты;
- недружелюбное отношение специалистов.

Эти данные подтвердились и при визитах и звонках в организации, участвующие в “технологической цепочке”. Проблемы с информацией характерны и для органов социальной защиты, и для жилищно-эксплуатационных организаций (для последних в большей мере).

На вопрос, что следует изменить в процедуре предоставления субсидий, были высказаны следующие мнения:

- необходима более четкая организация потока потребителей (ликвидация очередей);
- органы социальной защиты должны получать часть информации из своих информационных баз, а не “гонять” людей за справками;
- необходимо стандартизировать требования к формам справок;
- необходимо улучшение информирования о праве на получение субсидии и формах требуемых документов.

Следует заметить, что граждане, имеющие право на субсидию, но не получающие ее, отметили схожие проблемы и высказали схожие пожелания.

Таким образом, основные претензии связаны с организацией предоставления услуги, что, как показывает практика, характерно практически для всех услуг, предоставляемых государственными органами.

Надо отметить, что данная услуга является фактически монопольной. Ни интервьюируемым, ни исследователям неизвестны

альтернативные способы получения услуги (посреднический рынок не развит). Это объективно связано с тем, что спрос на данную услугу предъявляется низкодходными группами населения. Определенная альтернативность наблюдается только на стадии информирования о порядке выдачи субсидии. Подробную информацию предоставляют некоторые общественные организации (профсоюзы, организации инвалидов, организации ветеранов).

В то же время даже у этой группы граждан (примерно у 50 %) существует готовность платить за помощь в сборе необходимых документов. Суммы, которые граждане готовы отдать за такую помощь, составляют от 50 до 500 р. При этом связи между готовностью платить и доходом семьи не наблюдается. Подобный размер платежеспособного спроса не позволяет возникнуть рынку посреднических услуг в настоящее время. Однако, возможно, при легализации этого рынка предложение подобных услуг появится.

Для определения возможных улучшений в предоставлении услуг по подтверждению права на получение субсидии рассмотрим, каковы основные *типы транзакционных и трансформационных издержек*, которые несут участники взаимодействия *при различных технологиях предоставления услуги* подтверждения прав на получение субсидий на оплату ЖКУ.

В качестве *базового* возьмем существующий вариант, когда услуга может быть получена *в органах социальной защиты*. Вначале исследуем, какие издержки несут индивид, гарант и общество в связи со сложившейся практикой, а затем наметим пути снижения издержек в рамках данной технологии.

Из полученных в ходе полевых исследований данных следует, что индивиды, еще не воспользовавшиеся услугой, имеют только приблизительное представление о необходимых для получения субсидии документах, а также о ее размере. Следовательно, можно сделать вывод о *высоких транзакционных издержках получения индивидами информации о правах*, которые государство готово подтвердить, а также о *процессе и регламенте* получения услуги. Официальные пути распространения информации могут быть следующими: самостоятельное ознакомление с положениями Постановления Правительства РФ от 30.08.2004 г. № 444 “О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг”; получение информации из СМИ; получение информации с доски объявлений в жилищном управлении или в органах соци-

альной защиты; получение информации по телефону в органах социальной защиты. В результате исследований было выявлено, что единственный официальный источник, который помог людям сориентироваться в ситуации, — это СМИ. При этом исследователи отмечают, что информация о праве на льготы размещена на стендах органов социальной защиты, однако она не полная. По телефону не удалось получить информацию не только о праве на льготу и необходимых для его подтверждения документах, но часто и о времени работы органов социальной защиты. Вот почему среди самых распространенных источников получения информации чаще всего называли знакомых. В интервью также отмечалась возможность получения информации через общественные организации инвалидов, общественные организации ветеранов, профсоюзы.

Высокие транзакционные издержки получения информации, как уже говорилось, влекут за собой *снижение спроса* на субсидии со стороны индивидов, имеющих право на их получение. Такая ситуация не выгодна индивидам, а также обществу, однако может быть выгодна государству. Во-первых, экономятся средства бюджета, во-вторых, нет необходимости оплачивать труд дополнительных сотрудников, которые должны будут обслуживать возросший спрос⁷⁴.

Следующий тип транзакционных издержек, который можно выделить в результате проведенного исследования, — это *большие временные затраты на сбор документов*, подтверждающих право на получение субсидии. Мы считаем, что некоторые документы, перечисленные в упоминавшемся уже Постановлении Правительства, *являются излишними*. Справедливо, что для предоставления услуги необходимо согласие самого индивида, подтверждаемое письменным заявлением; сведения о составе его семьи и совокупных доходах; о правовых основаниях владения и пользования жилым помещением; сведения об уже получаемых льготах по оплате ЖКУ. Сведения о том, что индивид не является злостным неплательщиком, также имеют отношение к делу (однако

⁷⁴ Однако в данном случае имеет место конфликт интересов государства как выразителя общественных интересов и государства как максимизирующего экономического агента. Государство как выразитель общественного интереса заинтересовано в том, чтобы все имеющие право на субсидию, ее получили. Государство как максимизирующий агент заинтересовано в снижении бюджетных расходов на предоставление субсидий.

возникает вопрос, должен ли индивид сам получать подтверждение того, что он “не верблюд” или соответствующий запрос должен делать орган, принимающий решение о предоставлении субсидии). Однако данные о гражданстве всех членов семьи заявителя кажутся избыточными⁷⁵. Государство таким образом использует возможность лишней раз проконтролировать индивида и создает дополнительный спрос на получение связанных властных услуг по подтверждению прав, не имеющих непосредственного отношения к праву получения субсидии на оплату ЖКУ.

Основные *составляющие транзакционных издержек индивида на сбор и предоставление документов* следующие: необходимость прихода в орган социальной защиты для ознакомления со списком требуемых документов и их образцами⁷⁶ (иногда для этого необходимо отстоять очередь для личного общения с консультантом); необходимость получения ряда документов в жилищном управлении⁷⁷; необходимость получения справки о доходах по месту работы, учебы или в пенсионном фонде; затем необходимо снова идти в орган социальной защиты с собранными документами.

В результате исследования была получена *приблизительная денежная оценка транзакционных издержек по сбору документов*: примерно половина опрошенных готова заплатить 100-500 р. за то, чтобы документы собирал посредник. Таким образом, можно выделить сегмент, на котором возникает спрос на услугу, связанную с предоставлением властной услуги государства по подтверждению права на получение субсидии. Официальное разрешение предоставления платных услуг в этом сегменте позволит снизить транзакционные издержки индивидов и общества (за счет развития специализации и сокращения очередей).

Индивид несет также издержки, обусловленные *оппортунистическим поведением* контрагентов (органа социальной защиты, жилищного управления). Эти издержки связаны, прежде всего, с

⁷⁵ Кроме всего прочего, получение документа о гражданстве детей предполагает еще одну итерацию в сборе документов: получение выписки из домовой книги в жилищном управлении, а затем поход в милицию.

⁷⁶ В ходе опросов было выяснено, что не во всех организациях, которые должны предоставить требуемые документы, есть представление о том, как они должны быть оформлены.

⁷⁷ В одном из жилищных управлений города Перми получение этих документов предполагает стояние последовательно в трех очередях (в отдел справок, в бухгалтерию и к начальнику).

предоставлением *ложной информации* о процессе предоставления услуги (расписания работы органов, необходимости личного присутствия). В результате индивиду приходилось тратить дополнительное время на безрезультатные походы в органы и стояние в очередях. Также высоки издержки, которые несет индивид, в связи с *отлыниванием* исполнителей. Данный тип оппортунизма выражается в отказе от предоставления информации по телефону; неполном представлении информации на стендах; затягивании времени ожидания и приема. Со стороны гаранта услуги по предоставлению прав на субсидию теоретически возможно также оппортунистическое поведение в форме затягивания сверх регламентированного (10 дней) срока рассмотрения документов; необоснованных отказов в подтверждении прав; неверного расчета суммы субсидии. Однако респондентами данные формы оппортунизма отмечены не были.

Транзакционные издержки гаранта и общества связаны, прежде всего, с *оппортунистическим поведением* индивида. Как уже было отмечено, индивид часто предоставляет ложную информацию о совокупных доходах лиц, занимающих определенную жилплощадь. Более того, в предоставлении ложной информации может быть заинтересован один из участников цепочки сбора документов — работодатель индивида. Также могут быть высоки транзакционные издержки оппортунистического поведения сотрудников органов, подконтрольных гаранту. Речь идет о несогласованных действиях персонала органа социальной защиты и жилищного управления (выдача справки не той формы отнимет время у работника органа социальной защиты на ее повторное рассмотрение).

Уровень транзакционных и трансформационных издержек участников цепочки сбора документов (органа социальной защиты — жилищного управления — бухгалтерии работодателя/учебного заведения/отделения пенсионного фонда) задается в первую очередь гарантом. Именно его структуры определяют характеристики процесса и результата оказания услуги. В настоящее время можно сделать достаточно определенный вывод, что эти *издержки*, насколько возможно, *переложены на индивида*.

С нашей точки зрения, в рамках существующей в настоящее время технологии предоставления услуги возможно *снижение транзакционных издержек индивида*.

Для *снижения транзакционных издержек поиска информации* об услуге необходимо более эффективно доводить ее до сведения

населения. Это можно сделать следующим образом: вывешивать полную информацию о праве на субсидию, процессе и регламенте подтверждения прав на получение этого права не только на стендах органов социальной защиты, но и в жилищных управлениях, и в подъездах домов; информировать людей через бухгалтерии предприятий; выделить один телефонный номер в расчете на определенное количество жителей, по которому человек сможет получить полную информацию о своих правах на получение субсидии и регламенте подтверждения этих прав.

Издержки, связанные с *первой итерацией* (приходом в орган социальной защиты), легко снизить, наладив процесс информирования, предложенный ранее, а также стандартизовав необходимые формы документов и информировав о них органы, ответственные за их выдачу. Издержки, связанные со *второй итерацией* (походом в жилищное управление), снижаются путем налаживания передачи информации из жилищного управления в орган социальной защиты (в рамках программы создания единого информационного пространства органов власти)⁷⁸ или в краткосрочной перспективе, используя принцип “единого окна”. Опрашиваемых раздражает не необходимость сбора документов как таковая, а организация их предоставления, причем больше всего нареканий звучит в адрес жилищных управлений: долгое некомфортное ожидание в очередях, неудобное расписание работы, невозможность получения информации о работе по телефону. Пути исправления ситуации очевидны: необходимо оптимизировать расписание работы жилищного управления, увеличить время приема, выделить дополнительных сотрудников в пиковое время, расширить площади для ожидания, оборудовать их сидячими местами. Однако в данном случае снижение издержек индивидов от посещения жилищных управлений требует более высоких затрат со стороны гаранта, поэтому конкретные рекомендации могут быть даны только при оценке всех выгод, получаемых участниками взаимодействия. *Третья итерация* (поход в бухгалтерию по месту работы) вызвала меньше всего нареканий опрашиваемых. В то же время получение информации о доходах пенсионеров можно и нужно сделать автоматизированным. В соответствии с

⁷⁸ Создание дублирующей базы органами социальной защиты является излишним, но некоторые документы, например о составе семьи и правовых основаниях владения и пользования жилым помещением, можно требовать с меньшей периодичностью, если есть первоначальная информация.

указанным Постановлением Правительства *четвертой итерации* (похода с собранными документами в орган социальной защиты) можно избежать, отправив вместо себя третье лицо или пошлав документы по почте⁷⁹. Однако служащие органов социальной защиты настаивают на личном присутствии, что неоправданно повышает издержки индивида и общества, не принося никаких выгод гаранту. Также официальное право на получение бесплатных услуг по сбору документов имеют инвалиды, но инвалид, попавший в выборку, не получает субсидию, так как эти услуги ему оказаны не были.

Следует остановиться на вопросе о целесообразности изменения технологии предоставления услуги. О *смене технологии* будет свидетельствовать изменение одного из ее компонентов:

- регламента предоставления услуги;
- процесса предоставления услуги;
- результата предоставления услуги;
- органа, предоставляющего услугу⁸⁰;
- гаранта предоставления услуги.

Последовательное рассмотрение всех возможных изменений технологии и их комбинаций заняло бы слишком много места и времени, поэтому сосредоточимся на наиболее проблемных местах.

Выделенные компоненты транзакционных издержек потребителей позволяют сделать вывод, что *повысить качество* предоставления властной услуги можно:

- облегчив получение информации о процессе получения услуги;
- сократив количество требуемых документов;
- сократив время пребывания в очередях;
- создав стимулы у конечных исполнителей;
- сократив количество инстанций, выдающих документы.

Легко заметить, что эти пункты являются взаимозависимыми. Например, сократив количество требуемых документов, можно сократить количество инстанций и соответственно время, потраченное в очереди.

⁷⁹ В Постановлении не указан способ подачи документов.

⁸⁰ Теоретически определение органа, предоставляющего услугу, является частью регламента. Этот пункт выделен, так как именно его анализ представляется наиболее интересным.

Ранее нами уже были проанализированы проблемы получения информации и сокращения списка документов. Поэтому *сосредоточим внимание на органах*, в которых индивиды берут документы и получают подтверждение права на субсидию, а также на качестве процесса получения услуги (включая время в очередях), на которое влияет, помимо прочего, *создание стимулов* у персонала органов.

Теоретически возможны следующие изменения в регламенте и процессе предоставления услуги:

1. Гарантом услуги является государство, конечным пунктом сбора и проверки документов — орган социальной защиты, персонал которого собирает сведения об индивиде.

2. Гарантом услуги является государство, конечным пунктом сбора и проверки документов — жилищное управление, индивид сам приносит необходимые документы.

3. Гарантом является государство, конечным пунктом сбора и проверки документов — жилищное управление, персонал которого собирает сведения об индивиде.

4. Гарантом является государство, конечным пунктом сбора и проверки документов — бухгалтерия работодателя/учебного заведения/отделения пенсионного фонда.

5. Гарантом является государство, конечным пунктом сбора и проверки документов — общественная некоммерческая организация.

6. Гарантом является государство, конечным пунктом сбора и проверки документов — частная коммерческая организация.

В каждом из шести случаев возможно существование посредника, собирающего документы. В последних трех случаях теоретически возможна смена гаранта, либо только подтверждающего право на получение субсидии, либо подтверждающего право и выплачивающего субсидию.

Нам представляется, что наиболее целесообразным является *первый вариант* изменения схемы. В этом случае у индивида снижаются транзакционные издержки сбора документов (они перекладываются на орган социальной защиты), но издержки поиска информации и оппортунистического поведения могут остаться на прежнем уровне. В то же время возрастают издержки гаранта. Однако даже без детальных расчетов можно предположить, что суммарное снижение общественных издержек при перекладывании обязанности по сбору документов на гаранта будут ниже хотя бы за счет эффекта масштаба. В то же время вменение в обя-

занность персоналу органов социальной защиты сбора информации о претенденте на получение субсидий должно сопровождаться нормативной регламентацией этих процедур, в том числе сроков запроса и предоставления такой информации. В противном случае есть риск, что процесс принятия решения о выделении субсидии будет чрезвычайно затянут.

Остальные варианты изменения технологии теоретически возможны и в принципе могут привести к незначительному снижению транзакционных издержек поиска информации, поскольку предлагаемые места сбора документов чаще посещаются людьми, предъявляющими спрос на услугу.

Итак, на основании всего вышеизложенного можно сделать следующие *выводы*.

В настоящее время *реальный спрос* на услуги по подтверждению прав на получение субсидии на оплату ЖКУ является меньше *потенциального* (далеко не все люди, имеющие право на получение субсидии, реально обращаются за ней). В то же время можно достаточно уверенно прогнозировать рост спроса как реального, так и потенциального в связи с ростом цен на ЖКУ и процессом “монетаризации” льгот.

Существующая система предоставления услуги сознательно или спонтанно способствует ограничению спроса на нее, прежде всего за счет недостатка информации и “недружественной” технологии. Подобные ограничения выгодны государству как максимизатору собственных доходов (позволяют экономить средства на выделение субсидий) и государственным чиновникам, имеющим стимулы к сокращению объема собственной работы. Однако они невыгодны государству как выразителю общественного интереса.

Предложение услуги по подтверждению права на субсидию является монопольным. Рынок достаточно сегментирован (каждый гражданин должен обращаться во вполне определенную организацию на всех стадиях технологической цепочки — орган социальной защиты, жилищное управление, работодатель и т.п.). В силу самой природы данной услуги вряд ли возможна ликвидация монополизма. В настоящий момент единственным эффективным гарантом права на получение субсидии на оплату ЖКУ может выступать только государство.

Существующая технология предоставления услуги может быть изменена и сделана более “дружественной” по отношению к клиентам, прежде всего, за счет сокращения транзакционных из-

держек граждан. Выделим два типа решения проблемы высоких издержек: сокращение количества инстанций и оказание платных услуг населению.

Сокращение количества инстанций может быть связано с отказом от предоставления некоторых документов гражданами и возложением обязанности по сбору информации на органы, принимающие решение о выдаче субсидий (например, получение информации об отсутствии задолженности по оплате ЖКУ). Этот путь представляется наиболее разумным. Однако его реализация требует четкой регламентации процесса предоставления соответствующих услуг. В противном случае есть риск, что издержки индивида наоборот возрастут (прежде всего, за счет увеличения сроков от момента подачи заявления на получение субсидии до принятия решения о ее выделении). Возможно, разумным вариантом является альтернативность: предоставление права индивиду либо самому предоставить все требуемые документы, либо дожидаться ответов на запросы органов социальной защиты.

Может быть, целесообразной окажется легализация платной помощи по сбору необходимых документов. Однако в данном случае есть существенный риск, что у гаранта не будет стимулов к упрощению процедуры получения подтверждающих документов. Кроме того, учитывая, что услуга по подтверждению права на субсидию предоставляется низкодходным категориям людей, нет никакой гарантии, что данный рынок возникнет и будет функционировать.

4.3. Услуга по ликвидации юридических лиц

В соответствии с ГК РФ (п. 2 ст. 61) юридическое лицо может быть ликвидировано:

- по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами, в том числе в связи с истечением срока, на который создано юридическое лицо, с достижением цели, ради которой оно создано;
- по решению суда.

В данном случае мы рассматриваем услуги по *добровольной* ликвидации юридического лица, т.е. ситуацию, когда спрос на

услуги по ликвидации не является вынужденным. В то же время можно предположить, что в некоторых случаях спрос на ликвидацию может быть индуцированным (например, при ужесточении требований к осуществлению какого-либо вида деятельности собственник фирмы может принять решение либо о смене вида деятельности, либо о ликвидации фирмы). Мы не рассматриваем особые технологии ликвидации, требуемые для отдельных организационно-правовых форм (фондов, потребительских кооперативов и др.).

Мы исходим из того, что, обращаясь за услугой по ликвидации юридического лица, индивид фактически хочет *избавиться от ответственности* за юридическое лицо и не предпринимать предусмотренных законом действий, связанных с этой ответственностью.

Для удовлетворения спроса на прекращение ответственности могут быть использованы различные технологии. Услуги по ликвидации юридических лиц, а точнее, по подтверждению свободы от обязательств в качестве юрлица, являются конкурентными, причем набор альтернатив достаточно широк.

Для определения существующих альтернативных предложений этой услуги и спроса на каждую из альтернатив было проанкетировано 200 предпринимателей.

Кроме того, были проведены сфокусированные интервью с 14 предпринимателями, имеющими опыт ликвидации юридических лиц, и 7 предпринимателями, желавшими закрыть бизнес, но реально не ликвидировавшими юридическое лицо.

Как показали опросы, у потребителя данной услуги есть *несколько альтернатив*.

Среди технологий ликвидации фирмы выделяют:

- прохождение всех этапов процедуры “по закону” (официальная ликвидация — этим способом пользуются большинство организаций, так как он является самым дешевым, хотя и долгим; по словам многих экспертов — это единственно законный способ). Технологическая карта ликвидации “по закону” представлена в табл. 2;
- прохождение всех этапов процедуры “по закону” с помощью посредников;
- вывод учредителей из организации (не является ликвидацией как таковой, но обеспечивает уход от ответственности для руководителей организации);

- перевод организации в другой регион (об этом способе было собрано меньше всего информации, он является самым дорогим и применяется в редких случаях);
- продажу долей собственников организации (самый быстрый способ ликвидации, но его могут осуществить немногие из организаций, предоставляющих подобный вид услуг).

Среди возможных способов решения проблемы неиспользуемого юридического лица респонденты называли также прекращение деятельности и сдачу нулевой отчетности, бездействие, а также явно незаконный способ “договориться с чиновниками и получить документы о ликвидации”.

Таблица 2.

Технологическая карта ликвидации юридического лица

Этап процедуры	Действия получателя услуги	Нормативный срок	Официальная стоимость	Орган	Нормативное обеспечение
Уведомление о ликвидации юридического лица	Учредители (участники) юридического лица или орган, принявшие решение о ликвидации юридического лица, обязаны обратиться с уведомлением в письменной форме и уведомить об этом регистрирующий орган по месту нахождения ликвидируемого юридического лица с приложением решения о ликвидации юридического лица	Уведомление должно быть подано в трехдневный срок с момента принятия решения о ликвидации	Бесплатно	Территориальный орган Министерства по налогам и сборам	Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ “О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей”, Гражданский кодекс

Уведомление о формировании ликвидационной комиссии	Учредители (участники) юридического лица или орган, принявшие решение о ликвидации юридического лица, обязаны обратиться с уведомлением в письменной форме и уведомить об этом регистрирующий орган по месту нахождения ликвидируемого юридического лица с приложением решения о ликвидации юридического лица	Не определен	Бесплатно	Территориальный орган Министерства по налогам и сборам	Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" Постановление Правительства РФ от 19 июня 2002 г. № 439 "Об утверждении форм и требований к оформлению документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц, а также физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей"
Размещение в органах печати публикации о ликвидации юридического лица	Ликвидационная комиссия размещает в органах печати публикацию о ликвидации юридического лица	Не определен	Не установлено	Согласно приказа МНС создано средство массовой информации – журнал "Вестник государственной регистрации", в котором должны публиковаться сведения согласно законодательству Российской	Гражданский кодекс РФ Приказ МНС РФ от 29 сентября 2004 г. № САЭ-3-09/508@ "Об учреждении средства массовой информации для обеспечения публикации сведений согласно законодательству Российской

				ской Федерации о государственной регистрации юридических лиц	Федерации о государственной регистрации юридических лиц"
Уведомление о составлении промежуточного ликвидационного баланса	Направление уведомления после истечения срока приема требований кредиторов и утверждения учредителями (участниками) промежуточного баланса	Не определен, но не ранее чем после истечения срока предъявления кредиторами требований к юридическому лицу, указанному в публикации о ликвидации юридического лица	Бесплатно	Территориальный орган Министерства по налогам и сборам	Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" Постановление Правительства РФ от 19 июня 2002 г. № 439 "Об утверждении форм и требований к оформлению документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц, а также физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей"
Оформление документов для подачи на государственную регистрацию юридического лица	Оформление документов и удостоверение подписей под заявлением о ликвидации у нотариуса		Бесплатно, но бланки в налоговых инспекциях бесплатно не предоставляются. Ставки оплаты заверения подписи под заявлением о		Налоговый кодекс РФ Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 Постановление Правительства

			ликвидации у нотариуса устанавливаются по усмотрению нотариуса (на территории Пермской области от 10 до 50 р.)		РФ от 19 июня 2002 г. № 439 "Об утверждении форм и требований к оформлению документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц, а также физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей"
Прием документов о ликвидации юридического лица	Ликвидационная комиссия представляет в регистрирующий орган документы после ликвидации юридического лица	Не ранее чем через два месяца после размещения в органах печати публикации о ликвидации юридического лица	2000 р. С 1 января 2005 г. – 20 % от 2000 р.	Территориальный орган Министерства по налогам и сборам	Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" Закон РФ от 9 декабря 1991 г. № 2005-1 "О государственной пошлине"
Государственная регистрация ликвидации юридического лица		5 рабочих дней со дня предоставления документов о ликвидации		Территориальный орган Министерства по налогам и сборам	Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей"
Итого:		Около 2 месяцев 5 дней. Срок может	2010-2050 р. после 1 января 2005 г. –		Гражданский кодекс РФ

		измениться, если ликвидационной комиссией будет принято решение о проведении публичных торгов. В этом случае срок может удлиниться еще на 30 дней.	20 % от 2000 р. + 10-50 р.		
--	--	--	----------------------------	--	--

Как ни странно, наибольший спрос предъявляется именно на официальную ликвидацию юридического лица. Подавляющее большинство индивидов, давших расширенное интервью, воспользовалось или собирается воспользоваться процедурой, регламентированной законом. По результатам анкетирования проходить все инстанции самостоятельно или с помощью посредников готовы 36,5 % респондентов. Отметим, что доля респондентов, выбирающих альтернативные способы, вдвое-втрое меньше (договориться с чиновниками предпочитают 17 %, сдавать нулевые отчеты – 16,6 %, перерегистрировать фирму на других лиц – 16,6 %, ничего не делать – 9,5 %). Также следует отметить, что доля индивидов, предпочитающих законное прохождение всех инстанций, выше среди тех, кто уже занимался ликвидацией (рис. 2 и 3).



Рис. 2.

Если бы возникла необходимость ликвидировать юридическое лицо, какую технологию вы бы предпочли? (респонденты с опытом ликвидации)



Рис. 3.

Если бы возникла необходимость ликвидировать юридическое лицо, какую технологию вы бы предпочли? (респонденты без опыта ликвидации)

Отсюда можно сделать три важных вывода.

1. Законная процедура, несмотря на наличие известных респондентам альтернатив, наиболее популярна, следовательно, используемая технология предоставления услуги имеет сравнительные преимущества.

2. Индивиды знают о существовании альтернатив, но не могут заранее определить их привлекательность. Это говорит о высоких транзакционных издержках измерения. Следовательно услуга по ликвидации юридического лица является опытным или доверительным благом.

3. Индивиды без опыта ликвидации по тем или иным причинам недооценивают преимущества законной процедуры (или переоценивают ее недостатки).

Интерес представляют сравнительные преимущества и недостатки каждой из возможных альтернатив. Их сравнение приведено в табл. 3.

Все указанные на рис. 3 виды ликвидации являются ликвидацией "под ключ" и не требуют серьезных временных затрат со стороны заказчиков. В то же время они существенно отличаются по сроку ликвидации и денежным затратам.

О споре на каждый из альтернативных способов ликвидации можно судить по ответу на вопрос "Какие критерии выбора технологии ликвидации юридического лица определяют выбор респон-

Таблица 3.

Альтернативные способы ликвидации юридического лица (освобождения от ответственности)

Способ ликвидации	Срок	Стоимость	Комментарий
Вывод учредителей из организации	От 1 до 10 дней	От 10 000 до 20 000 р.	Этот способ не является ликвидацией как таковой, но обеспечивает уход от ответственности для руководителей организации
Перевод организации в другой регион	Не менее 3-х недель	От 20 000 до 50 000 р.	Об этом способе было собрано меньше всего информации, он является самым дорогим, и применяется в редких случаях
Прохождение всех этапов процедуры “по закону”	От 2-х до 3-х месяцев	От 6 000 до 15 000 р.	Этим способом пользуются большинство организаций, так как он является самым дешевым, хотя и долгим; по словам многих экспертов, это единственно законный способ
Продажа долей собственников организации	1 неделя	От 25 000 р.	Это самый быстрый способ ликвидации, но его могут осуществить немногие из организаций, предоставляющих подобный вид услуг

дентов?”. Из тех, кто предпочитает законную процедуру, 26,6 % выше всего ценит легитимные процедуры. Остальные ответы набрали следующий вес: освобождение от ответственности за юридическое лицо (14,5 %), быстрота ликвидации (11,4 %), минимизация усилий (10,2 %), экономия денег (10,2 %), отсутствие наказания за “неправильную ликвидацию” (9 %).⁸¹ На рис. 4 и 5 представлены ответы на вопрос о предпочтительных критериях ликвидации среди тех, кто уже имел опыт ликвидации, и тех, кто такого опыта не имел.

Первый результат очевиден — выбирающие законную процедуру ценят ее легитимность. Кстати отметим, что законность процедуры — самая важная определяющая в выборе технологии (19,2 % ответов всех опрошенных), однако среди выбравших другие технологии эта доля не столь значительно отличается от других компонентов, определяющих выбор (быстрота ликвидации —

⁸¹ Эти ответы не являются прямыми оценками законной процедуры, поскольку респонденты не давали ответы, что они в ней ценят; косвенное представление составляется по тому, какие из предложенных ответов выбирали те, кто выбрал бы данную технологию.



Рис. 4.

**Какие критерии определяют ваш выбор технологии ликвидации?
(респонденты с опытом ликвидации)**

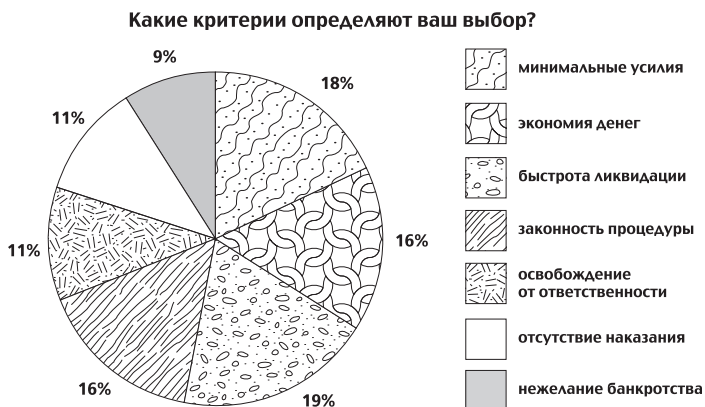


Рис. 5.

**Какие критерии определяют ваш выбор технологии ликвидации?
(респонденты без опыта ликвидации)**

18 %, минимизация усилий — 17,5 %). В то же время странно, что у выбравших рассматриваемую технологию законность процедуры не ассоциируется с отсутствием наказания за неправильную ликвидацию в большей степени.

Обретение опыта ликвидации меняет представление людей о том, что дает законная процедура (среди опрошенных уже зани-

мались ликвидацией фирм 30,8 % респондентов). Из тех, кто выбирает прохождение всех инстанций, тех, кто предпочитает законные процедуры 35,9 %; ценящих снятие ответственности за юридическое лицо 23,4 %; предпочитающих минимизировать усилия 14 %; экономить деньги — 9,4 %; время — 6,5 %; такое же количество ценит отсутствие наказания. Тех, кто не желает проходить процедуру банкротства сравнительно мало — 9 ответов из 64 данных (можно было выбирать до трех опций), но три человека из ответивших предпочитают воспользоваться законной процедурой. Опытные респонденты адекватнее оценивают временные ограничения данной технологии, однако интересно, что достаточно большая группа тех, кто хотел бы минимизировать усилия, также выбрала бы законную процедуру.

В целом у людей имеются следующие представления о приоритетности той или иной технологии. Большинство тех, кто хочет минимизировать свои усилия предпочел бы договориться с чиновниками или сдавать нулевые отчеты (по 25 % ответов). Экономящие деньги выбирают прохождение всех инстанций или перерегистрацию фирмы на других лиц (по 28,3 %). Ценящие быстроту предпочли бы договориться с чиновниками (31,25 %; однако законная процедура и здесь на втором месте — 25 %). Те, кто хочет оставаться в рамках закона, предпочитают прохождение всех инстанций (72,9 %). Те, для кого главное — снять с себя ответственность за юридическое лицо, предпочитают пройти все инстанции (39,3 %). Нежелающие нести наказание за неправильную ликвидацию также выбирают законную процедуру (35,7%). Альтернативой банкротству могут служить, судя по опросам, все рассматриваемые процедуры, но прежде всего — законная (33,3 %).

Опыт здесь также вносит коррективы. Ни один из опытных респондентов не считает, что договоренность с чиновниками требует минимальных усилий, 40,9 % минимизирующих усилия выбрали бы законную процедуру, а 31,8 % сдавали бы нулевые отчеты. Желаящие сэкономить деньги также выбрали бы законную процедуру (42,9 %). Ценящие быстроту выбрали бы перерегистрацию юридического лица на других лиц (31,6 %). Выбравшие другие варианты ответов на первое место поставили законную процедуру.

Таким образом, люди, уже имеющие опыт ликвидации юридических лиц, теряют иллюзии в отношении альтернативных тех-

нологий и по всем параметрам (кроме временных) ставят законную процедуру с прохождением всех предписываемых инстанций на первое место.

В то же время 47,5 % респондентов, имеющих опыт ликвидации, предпочли бы в следующий раз выбрать другую технологию (18 % опрошенных сдавали бы нулевую отчетность, 13,1 % предпочли бы перерегистрировать фирму на другое лицо, по 9,8 % выбирают договоренность с чиновниками или бездействие). Суммарная доля индивидов, выбирающих другие технологии, немногим меньше той, которая предпочитает законную процедуру. Из этого можно сделать вывод, что *в базовой технологии имеется ряд существенных изъянов.*

Участники расширенных интервью отмечают среди *основных недостатков*:

- чрезмерную сложность процедуры (отмечали те, кто сам занимался ликвидацией);
- множество ненужных формальностей (отмечали посредники);
- большую временную протяженность (отмечали те, кто пользовался помощью посредников и сами посредники);
- большое количество инстанций, которые необходимо посетить (отмечали те, кто отказались от ликвидации⁸²);
- неинформированность потенциальных потребителей услуги (отмечали те, кто отказались от ликвидации).

Часть опрошенных связывают существующие проблемы с *недостатками законодательства*, часть — с *недостатками организации процесса*. Из 62 респондентов, имевших опыт ликвидации юридического лица, 26 (42 %) отмечают, что с введением в действие в 2002 г. новых правил ведения реестра юридических лиц, реального упрощения процедуры ликвидации не произошло.

Таким образом, можно выделить *два типа транзакционных издержек*, препятствующих успешной реализации данной технологии, которые вынужден нести потребитель:

- издержки поиска информации;
- издержки сбора и подачи документов.

⁸² Отметим, что основной причиной отказа от ликвидации была названа не сложность процедуры, а то, что отпала необходимость в ликвидации.

Отметим, что, в отличие от первой проанализированной услуги (подтверждение права на субсидии), услугу по ликвидации фирм получают в среднем более грамотные люди, большая часть которых может получать информацию из первоисточников — законодательных и нормативных актов, а также пользоваться Интернетом. Именно поэтому первый тип издержек кажется менее существенным (из более чем двадцати опрошенных его отметили только двое).

Второй тип издержек более важен. Особую значимость он приобретает для людей с высокой альтернативной стоимостью времени, к которым относятся владельцы фирм. Вот почему для снижения издержек люди часто пользуются услугами посредников.

Именно на примере услуги по ликвидации юридического лица интереснее всего проанализировать *рынок посреднических услуг*. Сначала исследуем *спрос* на услуги посредников.

Среди проинтервьюированных индивидов, предпочитающих ликвидировать фирмы без помощи посредников, подавляющее большинство составляют юристы (пять из семи, один экономист, занимающийся кризисным менеджментом). Двое из семи опрошенных в следующий раз обратятся к посредникам (один — в целях экономии личного времени, второй — рассчитывая, что процедура пройдет в более короткие сроки).

Из семи проинтервьюированных, уже обращавшихся к посредникам все семь сделают это вновь (большинство считает главным преимуществом посредников профессионализм). Среди пользующихся услугами посредников существенно меньше тех, кто работает в сфере юридических и экономических услуг.

Таким образом можно сделать вывод, что для среднего бизнеса эффективнее воспользоваться услугами посредника.

Обратимся к результатам анкетирования, чтобы уточнить, какими критериями в основном определяется спрос на услуги посредников. Прежде всего отметим, что из 200 опрошенных 41 % считают, что при ликвидации фирм необходимо полностью положиться на посредников, 32 % воспользуются услугами при прохождении отдельных процедур и только 27 % готовы ликвидировать фирмы самостоятельно. Однако с приобретением опыта сокращается число тех, кто готов доверить посреднику часть процедуры: 43 % предпочитают, чтобы посредник осуществил ликвидацию “под ключ”, а 30 % готовы проходить все процедуры сами (рис. 6 и 7).

Стали бы вы при этом пользоваться услугами посредников?

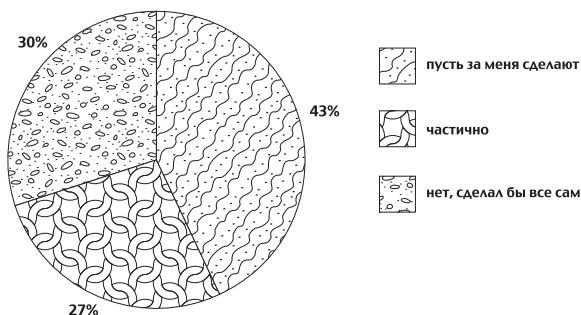


Рис. 6.

**Стали бы вы пользоваться услугами посредников при ликвидации?
(респонденты с опытом ликвидации)**

Стали бы вы при этом пользоваться услугами посредников?

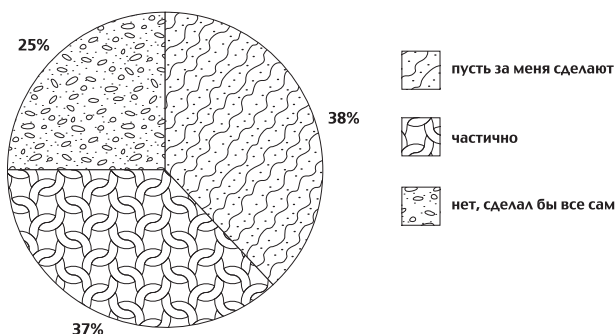


Рис. 7.

**Стали бы вы пользоваться услугами посредников при ликвидации?
(респонденты без опыта ликвидации)**

По мнению респондентов, количество обращений к посредникам после упрощения ведения реестра юридических лиц 2002 г. не сократилось по следующим причинам: реального упрощения не произошло считает 31 %; силой привычки объясняют происходящее 14,9 %; более быстрым прохождением процедуры — 26 %; необходимостью ликвидировать фирму, когда это официально невозможно сделать, — 21,6 %; иные причины называют 5,9 %. И вновь *опыт развенчивает некоторые иллюзии*. Среди респондентов, уже ликвидировавших фирмы, 37 % считают, что не про-

изошло реального упрощения; 21 % основной причиной обращения к посредникам называют экономию времени; 21 % готово пользоваться посредническими услугами, когда ликвидацию трудно провести официально; 15 % учитывают силу привычки. Еще больше удручают ответы тех, кто привык все делать сам: 11 человек из 15 (73,3 %) считают, что реформа 2002 г. не принесла желаемого результата в виде упрощения процедуры (рис. 8 и 9).



Рис. 8.

Почему после упрощения процедуры ликвидации в 2002 г. (новые правила ведения реестра юридических лиц) количество обратившихся к посредникам не уменьшилось? (респонденты с опытом ликвидации)



Рис. 9.

Почему после упрощения процедуры ликвидации в 2002 г. (новые правила ведения реестра юридических лиц) количество обратившихся к посредникам не уменьшилось? (респонденты без опыта ликвидации)

В заключение анализа спроса скажем несколько слов о цене. Те, кто не обращался еще к посредникам, готовы заплатить от 8 тыс. до 10 тыс. рублей за их услуги. Большинство тех, кто уже использовал труд посредников (4 человека из семи), готовы заплатить 10 тыс. рублей, один — 15 тыс. рублей, двое ставят цену в зависимости от сроков. Интересно, что только двое из них смогли точно назвать технологию ликвидации. В первом случае это была ликвидация по закону, длилась она 2 месяца, заплачено было 9 тыс. рублей; во втором — перевод юридического лица в другой город длительностью в три недели, предприниматель отказался назвать цену. В остальных случаях технология называлась “под ключ”. За услуги предпринимателей было заплачено один раз — 15 тыс. рублей за неделю, два раза 10 тыс. рублей за три месяца, один раз — 8 тыс. рублей за три месяца, один раз — 12 тыс. рублей за два месяца. Судя по срокам, можно сделать вывод, что из перечисленных пяти случаев в четырех процедура проходила по закону. Технология “под ключ” называлась большинством людей, использующих посредников, наиболее предпочтительной. В то время как люди, сами ликвидировавшие фирмы, утверждали, что проводили ликвидацию “по закону”, и эту же технологию считали наиболее предпочтительной. Потратили они при этом по 2 тыс. рублей на уплату госпошлины.

Отсюда можно сделать ряд важных выводов:

1. Технологии ликвидации, используемые посредниками, более разнообразны. Это дает возможность варьировать сроки, однако некоторые технологии могут противоречить закону. Возможно, некоторые люди, пользовавшиеся услугами посредников, были введены в заблуждение, поскольку считали, что все ликвидации проходили юридически чисто.

2. Люди, занимавшиеся ликвидацией самостоятельно, делали это исключительно по закону, хотя знали о других технологиях. Это может быть свидетельством двух фактов: либо люди заранее видели риски других технологий и не хотели их нести, либо, для того чтобы воспользоваться другими технологиями, необходимо обладать специфическими ресурсами (например, связями), которые есть только у профессионалов-посредников.

3. Сроки ликвидации зависят от выбранной технологии. От выбора технологии зависит также стоимость услуг посредников.

4. Стоимость услуг посредников не зависит от сроков в рамках одной и той же технологии (владельцы ликвидируемых фирм

платили за трехмесячную процедуру 10 тыс. рублей, а за двухмесячную — 9 тыс.).

5. Разницу между величиной госпошлины (2 тыс. рублей) и стоимостью услуг посредника можно считать стоимостным выражением оценки транзакционных издержек по ликвидации юридического лица, при этом оценки сильно разнятся.

Столь большой разброс цены спроса и ее независимость от качества (в данном случае сроков) говорит о *несовершенстве рынка* посреднических услуг. Уверенность в несовершенстве рынка подтверждается данными, полученными о предложении услуг посредников.

Рассматриваемый рынок является теневым, услуги посредников нелегитимными. Эти факторы *повышают транзакционные издержки* поиска информации, измерения, оппортунистического поведения исполнителей. Рассмотрим составляющие транзакционных издержек последовательно.

Владельцы фирм, пользовавшиеся услугами посредников, указывали два возможных источника получения информации об исполнителях: двое прочли объявление в газете, пятеро воспользовались рекомендациями друзей. Исследователи имели возможность проверить первый источник: было совершено восемь звонков по объявлениям, опубликованным в газете “Из рук в руки”. Трое посредников отказались сообщать по телефону используемую технологию, двое из них не сказали также о сроках и ценах. Только двое из оставшихся пяти посредников предлагали ликвидацию по закону. Еще один предлагал продажу долей, двое — вывод учредителей из организации (один из них на выбор мог перевести организацию в другой регион). Таким образом, телефонный опрос посредников выявил еще больше возможных предлагаемых процедур, чем те, которыми пользовались опрошенные потребители. Также было выявлено, что цена и сроки снова зависят только от выбора технологии. Ликвидировать фирму по закону за три месяца предлагали как за 9 тыс., так и за 10 тыс. рублей. Смена учредителей организации могла занимать десять дней или три недели, при этом в первом случае просили 10 тыс. рублей, а во втором — 25 тыс. Общий вывод таков: *транзакционные издержки поиска информации об услугах посредника довольно высоки*. Асимметрия информации приводит в том числе к тому, что цена предложения не зависит от качества услуги (сроков ликвидации).

Услуги посредников по ликвидации фирм являются благом средним между исследуемым и доверительным: если ликвидация была проведена некачественно или с нарушением закона, бывший владелец фирмы может об этом узнать, однако не в процессе потребления услуги, а в течение неопределенного периода времени. Следовательно, можно сделать *вывод о высоких издержках измерения*. Снизить эти издержки можно, ориентируясь на репутацию посредников. Вот почему большинство опрошенных владельцев фирм (пять из семи) предпочли посредников, рекомендованных друзьями. Пример из выборки позволяет говорить о том, что повышение надежности в данном случае не нашло отражения в повышении цены услуги (посредник, найденный по объявлению в газете, ликвидировал фирму за два месяца всего за 8 тыс. рублей). Косвенное представление об этой зависимости можно составить также по опросам посредников: посредник со стажем работы 1 год оценивает свои услуги в 6 тыс. рублей, со стажем работы пять лет — в 12 тыс. рублей (все пять опрошенных посредников ликвидируют фирмы по закону).

Высокие издержки поиска информации и измерения могут привести к неадекватному выбору контрагента и повышению *издержек, связанных с его оппортунистическим поведением* в будущем. Эти издержки могут быть результатом отлынивания, выражающегося в затягивании сроков процедуры, либо связаны с недобросовестным проведением процедуры ликвидации. В последнем случае риск повышается, в частности тем, что по прошествии процедуры бывшему владельцу фирмы не выдается на руки никаких документов. Лишь продажа долей и смена учредителей предполагают получение свидетельств об исключении из реестра. Некоторые предприниматели, говорили о легитимности произошедшей процедуры ликвидации в терминах “проблем пока не было”. Вместе с тем, хотя по предварительной оценке издержки оппортунистического поведения могут быть весьма высоки, у опрошенных описанных проблем не возникало.

Исследуемая в этом разделе услуга по ликвидации фирм имеет две важные особенности:

1. Индивид, ликвидирующий фирму, знает несколько способов, которыми может это сделать. Только один из этих способов является полностью легитимным, его выбирают в подавляющем большинстве случаев.

2. Существует теневой рынок посреднических услуг по ликвидации фирм. Рынок конкурентен, но несовершенен.

Рекомендации, которые можно дать по совершенствованию предоставления данной услуги, вытекают из названных особенностей.

Несмотря на многочисленные нарекания (длительность сроков, множество инстанций и излишних формальностей), потребители вынуждены выбирать законную технологию ликвидации, поскольку легитимность процесса является главным приоритетом. В связи с этим необходимы:

- практическая реализация принципа “единого окна”;
- снижение транзакционных издержек предпринимателей за счет формализации деятельности представителей государственных органов, вовлеченных в технологическую цепочку.

Предприниматели как люди с высокой альтернативной стоимостью времени готовы платить за услуги посредников. Рынок посреднических услуг уже сложился, однако не легитимизирован. Для снижения транзакционных издержек функционирования данного рынка необходимо:

- законодательно зафиксировать легитимность рынка посреднических услуг;
- способствовать созданию профессиональных ассоциаций посредников для создания дополнительных репутационных гарантий.

Анализ спроса и предложения услуг по ликвидации юридических лиц позволяет сделать следующие выводы.

Спрос на услуги по ликвидации юридических лиц в целом является добровольным, хотя в некоторых случаях может быть инициирован государством.

Спрос на конкретные технологии ликвидации определяется предпочтениями потребителей услуги. Из основных факторов можно выделить: легитимность (наиболее важный фактор, по мнению большинства опрошенных), скорость ликвидации, связанные издержки (денежные и неденежные). Важные коррективы в предпочтение того или иного способа ликвидации вносит опыт. Те, кто имеет опыт ликвидации юридических лиц, в большей степени склонны использовать наиболее легитимный способ – ликвидацию по закону. В то же время и имеющие опыт, и не

имеющие такового в значительной степени готовы использовать услуги посредников при прохождении процедуры по закону.

Предложение услуг по ликвидации юридических лиц является конкурентным. Причем конкуренция есть как между различными технологиями, так и в рамках одной технологии (предложения разных посредников). Наличие относительно развитого рынка посреднических услуг смягчает сложности с прохождением технологической процедуры ликвидации юридических лиц самостоятельно.

Рынок посреднических услуг не является совершенным. Фактически такие услуги могут быть отнесены к опытному или доверительному благу. Поэтому для потребителей этих услуг достаточно высоки транзакционные издержки поиска информации и измерения. Несовершенство рынка связано и с тем, что рынок посреднических услуг фактически является теневым.

Для совершенствования рынка услуг по ликвидации юридических лиц целесообразными представляются как меры, направленные на совершенствование технологии ликвидации по закону (практическое воплощение принципа “единого окна”, регламентация предоставления услуги государственными органами), так и меры, направленные на легитимизацию рынка посреднических услуг. В совокупности эти меры позволят осуществлять предпринимателям выбор в рамках наиболее легитимной технологии, решая только вопрос минимизации либо денежных, либо неденежных издержек.

4.4. Услуга по подтверждению права на АГС

Исследование данной услуги имеет наиболее спорный характер. Главная проблема, по мнению исследователей, состоит в том, каким образом формируется спрос на данную услугу.

С нормативной точки зрения право на прохождение альтернативной гражданской службы гражданин имеет, в случае если (ст. 2 Федерального закона “Об альтернативной гражданской службе” от 28 июня 2002 года №113 – ФЗ):

- несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию;
- он относится к коренному малочисленному народу, ведет традиционный образ жизни, осуществляет традиционное хозяйствование и занимается традиционными промыслами.

Исходя из данных критериев спрос на соответствующие услуги по подтверждению права на АГС должна предъявлять относительно узкая группа граждан. В этом случае альтернативами могут служить иные виды службы без оружия.

В то же время можно предположить, что реально АГС может рассматриваться как одна из альтернатив, позволяющих избежать службы в вооруженных силах (наряду с приобретением права на отсрочку, уклонением от призыва и т.п.)

На наш взгляд, право на существование имеют обе гипотезы. В рамках проведенного “полевого” исследования эти две гипотезы были фактически объединены.

Следует оговориться, что данное исследование и его выводы носят весьма общий характер. Для тщательной проверки верности различных гипотез формирования спроса на АГС требуется тщательное исследование целевых аудиторий, в том числе граждан, проходящих АГС. На данном этапе исследователи не обладают соответствующими возможностями.

В то же время даже весьма общая попытка анализа спроса и предложения услуг по подтверждению права на АГС показывает, что к этому виду услуг в принципе применимы методы исследования и гипотезы, касающиеся государственных властных услуг в целом.

В настоящее время технология подтверждения права на альтернативную гражданскую службу и собственно прохождения такой службы нормативно закреплена и проходит стадию обкатки. “Технологическая карта” услуги приведена в табл. 4.

Таким образом, предложение услуг по подтверждению права на АГС четко законодательно закреплено. Собственно, в рамках данной альтернативы предложение является монопольным — данная услуга предоставляется исключительно государством. Однако в более широком контексте — отказ от службы в армии — существует и более широкий спектр технологий.

Для определения характеристик спроса и предложения услуг по подтверждению права на АГС, иных услуг, позволяющих избежать службы с оружием в руках, было проведено анкетирование 200 молодых людей, которым предстоит служить в армии (учеников ПТУ, училищ, старших классов школ), а также фокус-группа с молодыми людьми призывного возраста, интервью с врачом психиатрической больницы.

Как уже говорилось, на данном этапе исследователи предлагают рассматривать широкий спектр возможностей для молодого

Таблица 4.

Технология прохождения АГС

Этап процедуры	Действия получателя услуги	Нормативный срок	Орган	Нормативное обеспечение
1. Подача заявления о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой (далее также – заявление)	Гражданин подает заявление и получает документ, подтверждающий регистрацию заявления в военном комиссариате	Не позднее чем за полгода до начала призыва (осенью – до 1 апреля, весной – до 1 октября)	Военный комиссариат	п.1, ст. 11 Федерального закона “Об альтернативной гражданской службе” от 28 июня 2002 года № 113 – ФЗ
2. Рассмотрение заявления на заседании призывной комиссии и вынесение указанной комиссией заключения	Явка на заседание призывной комиссии	Месяц со дня окончания срока подачи заявления в военный комиссариат, а при запросе дополнительных материалов – два месяца	Призывная комиссия	п.1, ст.12
3. Проведение медицинского освидетельствования для принятия решения о направлении гражданина на альтернативную гражданскую службу	Явка на медицинское освидетельствование	Определяется военным комиссариатом	Медкомиссия	п.1,2, ст.13
4. Принятие решения о направлении на АГС в соответствии с заключением при отсутствии оснований для освобождения или отсрочки от призыва на военную службу	Явка в военный комиссариат и получение предписания с указанием места прохождения альтернативной гражданской службы	Определяется военным комиссариатом	Призывная комиссия	п.3, ст. 13
5. Направление к месту прохождения АГС в соответствии с решением призывной комиссии и согласно плану специального уполномоченного органа исполнительной власти	Получение предписания на убытие к месту прохождения АГС под расписку, а также удостоверения и учетной карты, заполненными в установленном порядке	Устанавливается военным комиссариатом	Военный комиссариат	п.1, ст.14

6. Прибытие гражданина к месту прохождения АГС	Явка в организацию для прохождения АГС	Указывается в предписании военного комиссариата (см. выше)	Организация	п.1, ст.14
7. Заключение с гражданином срочного трудового договора и уведомление об этом военного комиссариата, а также органа исполнительной власти, которому подведомственна организация	Предъявление работодателю необходимых документов	В течение трех дней со дня прибытия гражданина в организацию	Организация	п.2, ст.16, а также Трудовой кодекс РФ

человека *либо вообще не служить в армии, либо служить без оружия*. Эти возможности таковы:

1. Альтернативная гражданская служба (срок службы в гражданских организациях — 42 месяца, с высшим образованием — 21 месяц; в военных организациях — 36 месяцев, с высшим образованием — 1,5 года);

2. Работа учителем в сельской местности (пока молодой человек работает, он не призывается);

3. Поступление в ВУЗ (если затем молодой человек поступает в аспирантуру и успешно защищает кандидатскую диссертацию, то как правило уже не призывается);

4. Рождение или усыновление ребенка (если ребенок один, то дается отсрочка до достижения им трех лет, если два, то молодой человек больше не призывается);

5. Ряд заболеваний (существует также практика покупки соответствующих справок);

6. Подтверждение психической ненормальности (справку об этом также можно купить или симулировать ненормальность во время обследования в психиатрической больнице в течение одного месяца);

7. Служба в специализированных войсках или в специальной должности (спортрота, музыкальная рота, авторота, кинологом, поваром, программистом и т.п.);

8. Прямой подкуп сотрудников военкомата;

9. Скрываться от призыва до достижения возраста, не подлежащего призыву.

Перечисленные альтернативы следует прежде всего разделить на *легальные* (1-7) и *нелегальные* (8,9). Отметим однако, что на данный момент широко распространена *практика нелегального доступа к легальным альтернативам* (примеры даны в скобках альтернатив 5 и 6). Законность способа уклонения от военной службы очень заботит призывников. Опрос двухсот молодых людей показал, что 53 % из них при выборе варианта руководствовались бы его законностью. Еще 11 % предпочитают вариант с наименьшим риском (в том числе разоблачения). Только 34 % выбрали другие варианты ответов (простоту реализации – 22 %, минимизацию денежных расходов – 12 %).

Рассмотрим последовательно альтернативы, выявляя *издержки и выгоды потенциальных бенефициаров*: индивидов – молодых людей призывного возраста, гаранта – государства, общества. Исследуя издержки, прежде всего обратим внимание на такие типы транзакционных издержек, как издержки поиска информации об альтернативе, издержки сбора документов и издержки оппортунистического поведения со стороны каждого из участников отношений.

Первая в списке – *альтернативная гражданская служба*. Только 7 % опрошенных отмечают этот способ как приоритетный. Этому есть несколько причин. Основная – высокие транзакционные издержки получения информации. Участники проводившейся фокус-группы вообще не имели представления об особенностях этой альтернативы. В их представлении альтернативная гражданская служба – это уборка в больнице за пожилыми людьми. После полученных разъяснений, участники фокус-группы отметили следующие недостатки: большую продолжительность службы, невозможность заработать на этой работе деньги, отсутствие возможности овладеть высокооплачиваемой специальностью, отсутствие гарантий прохождения службы в родном городе. С точки зрения сбора документов этот способ не самый трудоемкий: за полгода надо подать заявление, а потом принести автобиографию и характеристику с места работы и учебы. Теоретически на альтернативную гражданскую службу должны направляться люди, чьи убеждения или вероисповедание не позволяет им держать в руках оружие. Оппортунистическое поведение призывника в этом случае вполне возможно, поскольку издержки проверки утверждения молодого человека могут оказаться запрительно высоки, легче поверить ему на слово. Гарантией против

оппортунизма является создание таких условий прохождения альтернативной службы, что ее будет выбирать только действительно убежденный человек. Оппортунистическим поведением представителей государства будет являться нарушение объявленных условий прохождения службы.

Таким образом можно сделать *вывод*, что *альтернативная гражданская служба* не дает существенных преимуществ перед службой в армии: призывники также расценивают ее как потерю времени. Учитывая, что 54 % респондентов отмечают как основной недостаток службы в армии перерыв в образовании и потере знаний и навыков и лишь 36 % угрозу жизни и здоровью, становится объяснимой не востребованность данной альтернативы. Также важным аспектом является неинформированность призывников. Это тем более непонятно, поскольку государству альтернативная гражданская служба при грамотной организации могла бы служить источником больших выгод: повысилась бы заполняемость непрестижных рабочих мест, необходимых для функционирования предприятий и учреждений. Баланс потерь и выгод для общества оценить сложнее: с одной стороны, уже названные выгоды от возможности сэкономить на оплате невостребованных профессий, с другой — потери от работы людей на должностях ниже полученной квалификации.

Вторая альтернатива — *работа учителем в сельской местности*. Она пользуется еще меньшей популярностью — только 3,9 % опрошенных назвали ее достойной заменой службе в армии. Информация об этой альтернативе не имеет широкого распространения в связи со специфичностью. Вместе с тем ее можно почерпнуть из соответствующих законодательных актов. Повышенные транзакционные издержки получения информации в этом случае могут играть положительную роль своеобразного фильтра: вряд ли школа выиграет от прихода в нее неграмотных людей. Вот почему сведения об этой альтернативе уместно распространять избирательно. Кроме необходимости иметь определенные навыки, популярность работы в сельской школе снижается в связи с тем, что работать надо до двадцати семи лет. Издержки оппортунистического поведения со стороны молодого человека при этом могут быть очень высоки, поскольку работа учителя является труднопроверяемой. Если государству и обществу при этом выгодно, чтобы человек работал в сельской школе, то следует приравнять эту службу к альтернативной с соответствующим со-

кращением срока и не расширять список подобных работ. Так, ребята из медицинских училищ, возможно, хотели бы проходить службу медбратами. Общий вывод таков: на данный момент условия реализации данной альтернативы не позволяют ее рассматривать как значимую.

Поступление в ВУЗ представляется наилучшей возможностью избежать призыва для 45,7 % опрошенных. Этот ответ лидирует с большим отрывом. Преимущества данной альтернативы очевидны: молодой человек не только получает отсрочку, но и имеет возможность получить специальность, а в нынешнее время еще и работать. Издержки поиска информации в рамках данной альтернативы достаточно высоки: необходимо выбрать ВУЗ, причем молодого человека могут интересовать в большей степени возможность поступления и такая специфическая вещь, как наличие военной кафедры. В то же время эти издержки несут все абитуриенты. То же можно сказать и об издержках, связанных с подачей документов и сдачей экзаменов. При этом данная альтернатива дает большие возможности для оппортунистического поведения: от недобросовестного отношения к учебе до покупки оценок на экзамене. Показательно, что поступление в аспирантуру и защиту кандидатской диссертации (что, как правило, дает освобождение от армии) участники фокус-группы сравнивают с покупкой медицинской справки. И в том и в другом случае их интересуют прежде всего денежные затраты. В этом состоит основной недостаток данной альтернативы: молодые люди предъявляют повышенный спрос на места в ВУЗах. При этом кто-то из них, не имея достаточных знаний, готов заплатить деньги в виде взятки, в том числе для того, чтобы занять бюджетное место.

Таким образом, данная альтернатива, несмотря на очевидные преимущества в виде приобретения знаний и навыков молодыми людьми, имеет недостаток в виде высокого риска оппортунистического поведения. Гарантией против оппортунизма могло бы стать более взыскательное отношение к студентам мужского пола, более активной практики отчисления. Однако этот путь с небольшой вероятностью приведет к развитию оппортунизма уже со стороны государства. Тем не менее для общества в целом эта альтернатива наиболее привлекательна, ибо способствует росту интеллектуального потенциала.

Родить или усыновить ребенка готовы 5,4 % призывников. Этот результат следует оценить как положительный. Известны

случаи, когда молодые люди, заведя двух детей, отказывались принимать участие в их воспитании. Выбор этой альтернативы приносил бы больше издержек, чем выгод, как индивидам, так и гаранту, и обществу. В то же время нельзя лишать возможности обеспечивать семью с ребенком тем, кто в силу ряда обстоятельств стал отцом и желает нести полную ответственность. Сократить издержки общества возможно, если будет установлен порядок призыва молодых отцов, не выполняющих свои обязанности. При этом на время службы отца государство должно обеспечивать мать с ребенком.

Физические недостатки и болезни человека должны являться достаточным основанием для освобождения от службы в армии. Однако то, что молодые люди часто рады обнаружению болезней, а в некоторых случаях готовы сами испортить свое здоровье, чтобы не служить, является самым ярким свидетельством кризиса вооруженных сил. О кризисе в медицине, в свою очередь, свидетельствует то, что 16,3 % опрошенных среди наилучших способов непрохождения службы назвали покупку медицинской справки. Об этом способе известно всем и основные транзакционные издержки для призывника состоят в поиске человека, который готов справку выписать. Однако эта альтернатива сопряжена с высоким риском оппортунистического поведения для молодого человека: заплатив несколько тысяч долларов он может приобрести липовый документ. Снизить транзакционные издержки оппортунистического поведения для всех участников соглашения возможно, если соответствующие справки выдавать только в призывной комиссии. Однако и тут возникает ряд проблем: некоторые болезни требуют длительного времени для выявления, врачи из комиссии заинтересованы в повышении количества новобранцев и могут невнимательно относиться к их жалобам.

Подтверждение *психических отклонений* имеет ряд особенностей. Во-первых, этот способ уклонения от службы овеян большим количеством мифов: участники фокус-группы выражали сомнение в возможности заниматься после психиатрического освидетельствования некоторыми видами работ. Кроме того, они вообще имели ограниченное представление о том, как вести себя, чтобы признали психически неуравновешенным, и какие трудности испытывает человек, находясь месяц в психиатрической лечебнице. Во-вторых, при психических

заболеваниях недостаточно купить и принести справку, освидетельствование проходит только в ряде лечебниц. В остальном способ не требует издержек, кроме потери месяца. Тем не менее прикидываться психически больными готовы только 5,4% опрошенных.

Большинство опрошенных (75 %) хотели бы в армии практиковаться и не забыть приобретенные знания и навыки (40 %) или получить новую профессию (35 %). При этом 23 % опрошенных готовы получать любую специальность, если она позволит после армии быстро устроиться на хорошо оплачиваемую работу. 27 % хотели бы в армии быть водителями, 19 % — специалистами по компьютерам, 15 % — автомеханиками, 10 % — поварами, 6 % — кинологами со своей собакой. Результаты опросов свидетельствуют, что выбор не зависит от угрозы для жизни — самой безопасной профессией был назван повар (35%). Однако работа по перечисленным специальностям не гарантирует полного избавления от всех тягот службы. После работы солдат приходит в общую казарму, а в случае необходимости повар со своей частью дислоцируется в местах боевых действий. Лучше положение у тех, кто, имея исключительные способности, может попасть в оркестр или в спортроту (как хороший этот вариант отметили 8,5 % респондентов). По опыту одного из участников фокус-группы служащий спортроты может через месяц оказаться дома.

Трансакционные издержки выбравших данную альтернативу невысоки: им надо написать в военкомате заявление о желании проходить службу по определенной специальности. В случае спортсменов необходимо также представить ходатайство тренера. Однако как показывает опыт, реальное распределение происходит не в соответствии с заявлениями и не представителями военкомата, а тогда, когда солдат уже попадает в часть. Данные из военкомата носят при этом рекомендательный характер. Подобная практика генерирует издержки для индивида (он не может служить по специальности, вынужден дополнительно налаживать связи в армии), для гаранта (снижаются преимущества службы, специалисты не приносят максимальной пользы) и для общества (снижается обороноспособность).

Подкуп сотрудников военкомата является нелегальной альтернативой. Призывник при этом несет трансакционные издержки

поиска и измерения (надо найти нужного и надежного человека), а также риск быть пойманным. Издержки измерения и риск разоблачения высоки также для сотрудника военкомата. Несмотря на описанные сложности, данная альтернатива достаточно распространена. Для общества альтернатива имеет больше отрицательных, чем положительных сторон.

Еще одной нелегальной альтернативой является *сокрытие от призыва*. Эта альтернатива непопулярна (3,9 % опрошенных). У выбравших ее транзакционные издержки могут быть весьма высоки: необходимость переездов, ограничения при поступлении в ВУЗ и на работу. В то же время она не связана с поиском информации, сбором документов. Для государства и общества альтернатива скорее убыточна.

Как показывает анализ, во всех представленных альтернативах есть свои положительные и отрицательные стороны и все предложения оказываются полумерами. Ключевая проблема состоит в общем нежелании молодых людей служить в армии. Спрос на альтернативные способы отказа от службы порождается именно этим. Соответственно только глубокие институциональные реформы в этой сфере будут способствовать формированию адекватного спроса на связанные услуги. При общем нежелании служить в армии⁸³ проблема формирования адекватного спроса и предложения услуг по АГС фактически не подлежит решению. Чрезмерное ужесточение требований к АГС (по мнению ряда экспертов и общественных организаций, заложенные сейчас в законодательстве требования чрезмерно жесткие⁸⁴) приведет к тому, что правом на АГС не будут пользоваться даже те, кто имеет на это право в соответствии с законодательством. Смягчение требований приведет к тому, что АГС будет в явном виде рассматриваться как один из способов уклонения от призыва. В данном случае, по мнению исследователей, невозможно давать рекомендации по изменению технологии предоставления данной услуги, поскольку факторы, обуславливающие ее необходимость, а также спрос на нее, связаны с более широким контекстом военной реформы.

⁸³ По данным опроса Фонда “Общественное мнение” от 08.07.2004, 87 % опрошенных считают, что молодые люди не хотят служить в армии, по данным анкетирования в рамках “полевого” исследования, 55 % опрошенных собираются избежать службы в армии.

⁸⁴ См., например, сайт Коалиции “За демократическую АГС” www.ags.demokratia.ru

4.5. Выводы

Несмотря на ограниченность проведенного “полевого” исследования (один регион, малые выборки), его результаты позволяя сделать несколько важных выводов.

1. Предложение властных услуг в целом формируется государством. Конечным гарантом, предоставляющим властные услуги, является во всех трех исследованных случаях государство. Именно представители государства решают, кому выдавать субсидии на оплату ЖКУ (служащие органа социальной защиты), кому выдать подтверждение того, что юридическое лицо ликвидировано (территориальный орган Министерства по налогам и сборам), и кому можно претендовать на альтернативную гражданскую службу. Однако при этом возможно достаточное разнообразие вариантов соотношения спроса и предложения соответствующих услуг.

2. Спрос на государственные властные услуги может носить добровольный, принудительный и индуцированный характер. В большинстве случаев спрос на услугу по подтверждению прав (не важно, добровольный, принудительный или индуцированный) создает дополнительный спрос на услуги по выдаче различных документов. Индивиды, желая снизить транзакционные издержки по сбору и подаче документов, формируют спрос на посреднические услуги. Эти услуги может предоставлять как гарант, так и другие агенты.

3. Спрос на государственные властные услуги неоднороден. Для различных категорий индивидов наиболее предпочтительными являются различные характеристики услуги (легальность получаемого подтверждения права, сроки предоставления услуги, денежные издержки, связанные с получением услуги, неденежные издержки и др.). Соответственно при достаточно высоком уровне платежеспособного спроса (как в случае услуги по ликвидации юридических лиц) возникают альтернативные варианты предложения услуги, в большей степени ориентированные на каждую из указанных характеристик. Даже в случае услуги с относительно низким *платежеспособным* спросом (подтверждение права на получение субсидии на оплату ЖКУ) у людей с относительно высокой альтернативной стоимостью времени существует готовность платить за предоставление посреднических услуг.

4. Предложение *всех* государственных властных услуг является монопольным в том смысле, что конечное подтверждение права осуществляет государственный гарант. При этом для исследованных видов услуг индивид не имеет права выбора государственного органа, подтверждающего право (для других видов услуг, например, для получения лицензий на отдельные виды деятельности, такое право есть). Альтернативное предложение подтверждения права другим гарантом может существовать, но носит нелегальный характер. Однако альтернативное предложение услуг возможно на отдельных этапах получения государственной властной услуги, а также на рынке посреднических услуг. Существование рынка посреднических услуг в целом является позитивным фактором для потребителей услуги, поскольку позволяет осуществлять выбор способа получения услуги в зависимости от предпочтений (относительная ценность времени и денег). Государство может снизить издержки потребителей услуг путем легализации соответствующих рынков.

5. Следует отметить, что существование рынка посреднических услуг является позитивным фактором в рамках заданных технологий предоставления государственных властных услуг. При том что существование таких рынков может снижать издержки индивидов, оно не создает стимулов для органов государственной власти совершенствовать технологию предоставления услуги. Более того, выгодным становится усложнение процедуры и индуцирование спроса на услуги посредников, с которыми государственные служащие могут договариваться. Иными словами, существуют стимулы к созданию административных барьеров и получению ренты с них.

6. Для совершенствования рынков предоставления государственных властных услуг и повышения его общественной эффективности, по нашему мнению, параллельно должны осуществляться два вида деятельности. С одной стороны, необходимо совершенствование технологии предоставления государственных властных услуг “по закону”, в том числе создание регламентов предоставления таких услуг. С другой стороны, должны осуществляться действия по легализации рынка посреднических услуг и развитию конкуренции на этом рынке, что позволит, во-первых, диверсифицировать спрос на услуги в зависимости от характеристик потребителей (прежде всего от альтернативной стоимости времени), а во-вторых, снизить общие издержки граждан при

получении государственных властных услуг. Реализация только одного из указанных подходов вряд ли приведет к существенно-му снижению издержек и повышению качества услуг.

7. Для ряда государственных властных услуг отнюдь не очевидно, какие именно категории граждан будут предъявлять спрос на данные услуги. Точка зрения гаранта (законодательно закрепленная) и точка зрения граждан могут не совпадать. Примером такой услуги является услуга по подтверждению права на АГС. В общественном сознании АГС рассматривается как один из способов избежать службы в армии для широкого круга граждан (хотя в настоящее время АГС отнюдь не является предпочтительной альтернативной с точки зрения призывников). По мнению законодателя, подтверждение права на АГС — это услуга для весьма узкой категории потребителей. В такой ситуации бесполезно давать рекомендации по совершенствованию собственно данной государственной властной услуги — требуются серьезные институциональные реформы, чтобы спрос на подобного рода услуги был адекватен предложению.

Глава 5 Консьюмеристские и гражданские технологии воздействия на поставщиков государственных властных услуг

5.1. Применимость технологий защиты прав потребителей в сфере оказания государственных властных услуг

Технологии защиты прав потребителей были выработаны в специфических условиях взаимодействия потребителей с продавцами и исполнителями, причем на разных этапах признания и гарантирования прав потребителей индивидами и общественными организациями применялись различные технологии. На начальном этапе, характерном не столько для России, сколько для СССР, для распространения в обществе самой идеи о необходимости специальных мер защиты прав потребителей хорошо работало *распространение информации о вопиющих и массовых случаях нарушений*, которое зачастую приводило к вмешательству партийных и государственных органов и (хотя бы локальному и временному) устранению нарушений. В современных же условиях, после принятия законодательства о защите прав потребителей, наибольший эффект давало и дает распространение информации о *правах, гарантированных законом, и о методах их отстаивания*.

Потребительские технологии сформировались в следующих характерных особенностях среды:

- неравенство сторон в знаниях и опыте. С одной стороны, действует профессиональный участник рынка (исполнитель), а с другой — дилетант-потребитель. Специальное законодательство, устанавливающее презумпцию правоты потребителя, необходимо для выравнивания позиций и возможностей потребителя и продавца (исполнителя);
- вовлечение в процесс всего населения. Каждый человек, даже несмотря на то, что на работе он является исполнителем,

в какие-то моменты своей жизни обязательно выступает потребителем, причем это не единичные и редкие случаи, а каждодневная практика. Все население является заинтересованной стороной в защите прав потребителей.

Эти особенности присущи в той же мере и защите прав потребителей государственных властных услуг: со стороны государства во взаимодействие вступает чиновник, который гораздо более компетентен, а потребителем государственных властных услуг является все население, а также деловые организации, специализирующиеся в иных областях.

Схожесть условий взаимодействий “потребитель — исполнитель” и “потребитель — госорган” позволяет сделать вывод, что технологии защиты прав потребителей на товарных рынках в значительной степени применимы и для защиты прав потребителей государственных властных услуг.

Между тем государственные властные услуги отличаются от обычных услуг по ряду признаков, которые могут существенно влиять на успешность отдельных потребительских технологий:

Гораздо более высокая степень монополизации предложения услуг, вплоть до полной монополии, когда человек нормативно привязан не только к госоргану-исполнителю, но часто не может выбрать даже конкретного чиновника, так как они распределены по адресам или первым буквам фамилий. Вместе с тем существуют услуги, где потребитель в той или иной степени может выбирать: между госорганом-исполнителем или частным исполнителем (получение заверенных копий учредительных документов в ИМНС или у частного нотариуса), между различными территориальными подразделениями госоргана-исполнителя (регистрация брака по месту жительства жены или мужа).

Несоизмеримо более глубокий разрыв между профессионализмом исполнителя и потребителем: если потребитель на товарном рынке представляет себе хотя бы некоторые желаемые им потребительские качества услуги, то при получении государственных властных услуг потребители почти ничего не знают о необходимом ему результате, так как, во-первых, они лично могут быть не заинтересованы в получении услуги, во-вторых, результат часто состоит только в том, что в будущем им не смогут предъявить претензий (например, наложить штраф за просроченный паспорт).

Затруднительность накопления опыта потребителями, поскольку правила государственных властных услуг, в отличие от услуг на товарных рынках, не вытекают из обычаев и общепринятых представлений; кроме того, опыт не накапливается из-за редкости получения государственных услуг — довольно часто услуга получается человеком один раз в жизни, а некоторые услуги столь редки, что невозможно найти знакомого, который бы их получал и у которого можно было бы проконсультироваться.

Отсутствие нормативно закрепленных или общепринятых потребительских качеств услуги, хотя почти каждая услуга оказывается по правилам, принятым компетентным органом, но эти правила чаще всего содержат всего одно потребительское свойство услуги — срок.

Сильное влияние госорганов-исполнителей на законодательство — даже упомянутые правила оказания услуг обычно принимает сам госорган-исполнитель, что дает ему возможность эффективно защищаться от потребителей.

Информационная монополия, так как сведения о государственной услуге доступны только в органе, ее оказывающем.

Отсутствие в общественном сознании отношения к взаимодействию индивида с государством как к отношениям “потребитель услуги — исполнитель”.

Приведенные особенности государственных услуг ограничивают эффективность потребительских технологий, основанных на использовании конкуренции, в то же время больший эффект могут дать технологии информирования и компенсации недостатка опыта.

5.2. Общее описание потребительских технологий

Выработанные потребителями технологии влияния на продавцов основаны всего на нескольких механизмах (способах) изменения ситуации:

- воздействие на привлекательность предложения исполнителя в глазах потребителя через информирование потребителей о действительных характеристиках предложения;
- информирование потребителей об их правах;
- общественное давление на исполнителей, органы власти и контролирующие органы;

- использование неспецифического законодательства, т.е. общих норм о понуждении к устранению нарушений прав граждан и организаций, о возмещении убытков и морального вреда;
- лоббирование принятия специального законодательства о правах потребителей;
- действия по внедрению в практику правоприменения новых норм законодательства.

Потребительские технологии ставят своей целью обычно небольшие, очевидные положительные изменения, понятные и полезные каждому потребителю и реализуемые им в одиночку или в рамках локальных объединений: добиться обмена некачественного товара, информирования о применении генномодифицированных продуктов и т.п. Потребительские технологии в основном не решают задач структурных изменений, постановки и достижения стратегических целей, эти возможности реализуются крупными общественными объединениями и на более поздних этапах развития потребительского движения.

Потребительские технологии нацелены на помощь индивиду, поскольку только индивидуальная полезность технологии вызывает ее массовое применение. Общественный резонанс в основном связан с однонаправленным действием массы потребителей, эффекта “согласованности”, возникающего из-за рационального характера поведения потребителей в условиях единой информационной среды. Общественно полезные технологии востребованы при более развитом понимании соответствующих проблем в обществе и создании инфраструктуры защиты соответствующих интересов, институты которой и выступают проводниками общественной полезности.

Особенность потребительского движения состоит и в том, что в его основе практически нет идеологии, его идеи ассимилируются почти всеми. Идейная подоплека в данной сфере вряд ли сработала бы, поскольку результативность достигается с помощью массовых, но необременительных для каждого потребителя действий. Ведь если идея не будет воспринята всеми, исчезнет как массовость, так и конечный полезный результат.

Выбор конкретной технологии зависит от общественной ситуации, действующего законодательства и поставленной цели.

В отношении государственных властных услуг в сегодняшней ситуации отсутствия законодательства и отношения населения к проблемам государственных услуг как к неизбежному злу на первый план выходят *все формы информирования* (сведения о необходимых документах, сроках, праве обжаловать отказ и т.п.), а также *общественное давление* (публикации о вопиющих случаях волокиты при согласовании места под гараж, об отсутствии пандусов для инвалидов в ЗАГСах) и *применение общих норм законодательства* (иски в суд о возмещении морального вреда за не вовремя выданный аттестат о среднем образовании). Целью на этом этапе является пропаганда подхода к взаимоотношениям с государством с позиции “потребитель — исполнитель”.

После осознания своих прав критической массой граждан общественное давление на госорганы-исполнители станет более актуальным, и появится реальная возможность улучшения качества государственных услуг. На этом этапе могут составляться *рейтинги* (например, наиболее и наименее качественно работающих отделений Пенсионного фонда), рассказы *о лучших образцах качества*, в том числе на зарубежных примерах (например, организация служб занятости в ЕС, дома престарелых в Венгрии и т.п.), описание *успешного опыта защиты своих прав* (скажем, история о том, как дяде Ване меняли паспорт 2 месяца, а он за моральный вред взыскал 1000 рублей, как тетя Маша без взятки получила согласование на пристройку к своему дому).

Лоббирование *специального законодательства* может стать главной технологией после накопления опыта конструктивного взаимодействия госорганов-исполнителей и объединений потребителей, а также практики применения в судах общих норм законодательства и правил оказания отдельных услуг. Общественные объединения потребителей госуслуг могут предлагать проекты нормативных актов, проводить переговоры с властью.

Самая поздняя по времени востребованности технология — *внедрение в практику нового законодательства*: разъяснение новых норм, выработки у потребителей привычки действовать правильно (брать чек при покупке), подавать иски для создания судебных прецедентов. Эта технология находится в центре общественного внимания длительное время (не менее 10 лет) после принятия законов. Общественное давление на этой стадии опирается уже не только на общие представления о справедливости и широко трактуемых правах человека, но в основном на специ-

альные законодательные нормы (права потребителей). Общественное давление направлено часто не на нарушителя (репортаж об огромных очередях в регистрационной палате), а на вышестоящие и контролирующие органы (вопросы на пресс-конференции мэра о том, почему он не заставит начальника отдела жилищных субсидий сделать в помещении ремонт, соответствующий стандартам государственных услуг).

5.3. Воздействие на привлекательность предложения услуги

Воздействие на привлекательность предложения исполнителя потребители в основном осуществляют путем распространения информации о действительных потребительских характеристиках услуги, условиях договора, порядочности исполнителя, и это влияет на выбор потребителя в условиях конкуренции между исполнителями. Для государственных услуг с учетом их монополизации этот способ почти не реализуем, так как потребители не имеют альтернатив и не могут без несоизмеримого ущерба для своих интересов отказаться от услуги (бойкотировать госорган-исполнитель). В условиях конкуренции потребителям не удавались сколько-нибудь успешные бойкоты даже одного участника рынка, а при монополии это просто невозможно.

Привлекательность услуги имеет значение для потребителя, если он может выбирать из конкурирующих услуг или исполнителей одной услуги или хотя бы отказаться от получения государственной услуги. Таких услуг не так много, но они существуют.

Конкурентами государственным услугам могут выступать не только аналогичные услуги иных госорганов или частных исполнителей, но и возможные варианты получения того же результата, которые появляются у потребителя, если он имеет возможность изменять свой статус или иные правовые условия. Например, для удостоверения завещания можно обратиться к нотариусу, которому надо платить госпошину, однако, если потребитель выразит желание оформить завещание во время нахождения в больнице или в плавании на судне, то его завещание может быть удостоверено главным врачом или капитаном без оплаты госпошины.

Иногда потребители находятся в заблуждении относительно необходимости государственной услуги, тогда достаточно только

сообщить об этом, чтобы спрос сильно упал и проблема потеряла остроту. Так произошло в свое время с доверенностями на управление автомобилями: после массовых разъяснений о необязательности нотариального оформления спрос на соответствующие услуги нотариусов резко снизился.

Более обычны выборы потребителей не между вариантами получения госуслуги, а между госуслугами как последствиями вариантов сделок, например, довольно распространен выбор между куплей-продажей, дарением и завещанием квартиры детям с дополнительным вариантом регистрации их по месту жительства в этой квартире. Фактически потребитель выбирает в этом случае не просто варианты сделок, а условия государственных властных услуг, необходимых для их совершения (налоги при дарении и наследовании, требуемые документы, сроки и необходимость личного присутствия).

Такой, не совсем типичный для товарных рынков, подход к возможным альтернативам позволяет давать потребителям государственных властных услуг пользоваться информацией о действительных характеристиках услуги. Но информация о характеристиках государственной властной услуги может не привести к желаемому результату, если одновременно не сообщаются альтернативы. На товарных рынках альтернативы очевидны и всем известны, а потребитель государственных услуг в отсутствие вариантов будет воспринимать информацию не позитивно, а как “чернуху”, очередной эмоциональный рассказ о плохом устройстве государства.

Частичной заменой конкурентным силам товарных рынков на рынке государственных властных услуг выступают морально-этические нормы. Составленный потребителями рейтинг качества услуг работает за счет переориентации потребителей на лучшие предложения. Рейтинг госорганов-исполнителей не может вызывать тот же эффект, но он может влиять на качество за счет других механизмов. Во-первых, вышестоящий орган может заинтересоваться, почему при прочих равных условиях (финансировании, обеспечении кадрами и т.п.) качество услуг различается, во-вторых, замыкающим список может стать стыдно или у них проснется соревновательный дух.

В конце концов, информирование потребителей о действительных характеристиках государственных услуг может не улучшить их качество, но непременно поможет потребителям пра-

вильнее оценивать необходимые время и усилия, снизит обременительность процедур за счет лучшей готовности к ним.

5.4. Информирование потребителей об их правах

Предполагается, что информирование потребителей о правах требует закрепления этих прав в нормативных документах, т.е. потребителей можно просвещать лишь относительно законодательства.

Конечно, информация о правах, подкреплённая законодательными гарантиями, гораздо полезнее для потребителя и даёт ему инструмент для реализации этих прав. Но если законодательство о специальных правах потребителей государственных властных услуг ещё не принято, то это не значит, что у граждан нет никаких прав. Необходимо исходить из того, что осознание потребителями своих прав вызывает закрепление их в нормах законов, а не наоборот.

В отсутствие законодательства информирование потребителей должно ставить своей целью формирование их позиции во взаимоотношениях с госорганами-исполнителями и помощь в выработке общепринятых формулировок прав, которые затем могут быть включены в законы. Наглядным примером реализации такой концепции информирования является ставшее уже достаточно распространённым понимание гражданами своей роли в работе государственной машины: “Я плачу налоги, которые идут на оплату чиновников, поэтому я имею право требовать”. Это право нигде не закреплёно, однако оно в той или иной мере признаётся всеми, если не юридически, то в качестве морального права непременно.

Информация может быть мировоззренческой, формирующей модель поведения потребителя, и выражаться не в виде перечисления прав и статей законов, а в виде рассказов о реальных случаях, поступках или идеалах: “как не бояться чиновников и начать жить”, “как обслуживают жителей в мэрии Лондона” и т.п.

Информацией легче пользоваться, если она не только описательная, но представляет собой образцы (жалоба в вышестоящий орган, иск в суд) и подробные методики (10 шагов для подачи заявления о приватизации). Потребители с успехом

пользовались такими образцами и методиками и для общественного давления: при массовом характере нарушений распространение такой информации вызывает вал жалоб, исков и других эффектов.

Информирование может идти как по обычным каналам (газеты, телевидение и пр.), так по специальным:

- обучение детей в школе дает долгосрочный и устойчивый эффект, так как формируется целое поколение, способное внедрять и передавать свои представления;
- использование ретрансляторов, т.е. людей, которые имеют у населения “кредит доверия”, которые могут передать информацию и модель поведения большому количеству людей: ретрансляторами могут быть учителя, врачи, руководители общественных объединений, помощники депутатов, ведущие прием, и т.п.;
- передача информации через общественные объединения потребителей, это особенно актуально для государственных услуг, ведь ряд услуг потребляется очень узким кругом лиц (владельцы домашних животных, больные сахарным диабетом и пр.), поэтому коммуникационный канал должен быть селективен и нести информацию только целевой аудитории: к счастью, многие потребители объединены в общественные организации (общество владельцев кошек, общество больных сахарным диабетом и пр.).

Интересным и обещающим высокую эффективность вариантом информирования может стать использование телефонных автоинформаторов. Эта услуга недорога, а позвонить и прослушать информацию может каждый в любое время дня и ночи. Единственной проблемой является реклама самого номера автоинформатора, но все равно проще и дешевле распространять номер телефона автоинформатора, чем брошюры.

5.5. Общественное давление

Организация общественного давления может осуществляться очень разнообразно, хотя в основе всегда лежит придание проблеме публичности. Необходимо создать впечатление заинтересованности общества в ее разрешении, недостаточно, что-

бы проблема была остра сама по себе или в действительности волновала все население или большую его часть. Существует огромное множество проблем, которые волнуют почти всех, но по которым нет зримых признаков интереса общественности к их решению.

Таким образом, общественное давление удастся, если сформирована цель и можно продемонстрировать власти заинтересованность существенной части населения в ее решении. Иногда заинтересованной в изменениях стороной выступает не население, а, например, иной орган государственной власти: сообщения о нарушениях в процедуре выделения социальных проездных должны подвигнуть финансовые органы разобраться и устранить их.

Цель общественного давления должна быть простой, понятной каждому и достижимой. Потребители продемонстрировали эффективность прагматического подхода: лучше добиваться по шагам, но прямо сейчас небольших улучшений, чем ставить высокие недостижимые цели. Цель должна быть желанной для большинства и приносящей ощутимые каждым улучшения, чтобы многие чувствовали сопричастность к реализуемому давлению, поддержали его если не действиями, то морально.

Достижимость цели в отношении государственных властных услуг приобретает особый смысл, так как полномочия государственных органов четко определены. Давление с требованиями, не основанными на компетенции органа, заранее обрекают кампанию на провал. Ответ на давление будет очень прост и убийственен: “Мы бы сами хотели этого добиться, но это, к сожалению, не в нашей компетенции”. Каждое требование к госоргану необходимо тщательно проверять по имеющимся у него возможностям изменять ситуацию. К счастью, исследования показывают, что неудовлетворенность потребителей государственных услуг вызвана в основном решениями на самом низшем уровне (установление графика работы, организация приема, наличие информации и пр.).

Интересным способом общественного давления в отношении качества государственных услуг обещает стать развенчивание мифов. Чрезвычайно низкое качество государственных услуг сплошь и рядом объясняют всего несколькими факторами: недостаток финансирования, государственная необходимость и тре-

бования законодательства. Практика же показывает, что в совершенно одинаковых условиях разные территориальные отделения госорганов предоставляют одну и ту же услугу с очень разным качеством. Публичная демонстрация этого развенчивает миф о предопределенном низком качестве госуслуг, причина которого кроется в недостатках управления конкретным госорганом-исполнителем.

5.6. Использование неспецифического законодательства

Отсутствие специального законодательства не исключает юридическую защиту потребителей государственных властных услуг. В свое время защита прав потребителей на товарных рынках также активно использовала общие нормы законов, применимые в большинстве случаев: право требовать устранения нарушения прав, возмещение убытков и морального вреда.

Специфические нормы законодательства о защите прав потребителей облегчают защиту: упрощают доказывание фактов или вины, уточняют размер компенсации и т.п. Но их отсутствие не делает юридические процедуры неэффективными. Вполне вероятно, что нет практики применения общих норм законодательства к специфическому случаю защиты прав потребителей государственных услуг, и даже в суде первый иск вызовет ошутимое сопротивление. Но после удачного прецедента судебная машина может полностью переориентироваться и встать на сторону потребителей.

Применение общих норм законодательства потребителями на товарных рынках было основано на наличии договорных обязательств между потребителем и исполнителем. В государственных властных услугах договор отсутствует, но почти все нормативные акты, регулирующие работу госорганов-исполнителей, содержат минимальный набор потребительских характеристик услуги (как минимум срок). Несоблюдение госорганом-исполнителем сроков может послужить основой для судебного иска о возмещении морального вреда (ст.151, 1000 ГК РФ, ст. 7 Закона РФ “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан”). Убытки взыскать труднее, так как их труднее доказывать, хотя не так уж сложно найти случай для прецедента, когда потребитель при нарушении правил оказания государст-

венных услуг понес дополнительные затраты (необоснованная задержка выдачи загранпаспорта потребовала смены даты вылета с уплатой штрафа турфирме).

Использование неспецифического законодательства демонстрирует реальность прав потребителей государственных властных услуг и формирует модель их защиты по примеру защиты иных прав. Прецеденты по взысканию средств с госорганов-исполнителей развенчают их ощущение “неподсудности”.

5.7. Лоббирование принятия специального законодательства

В отличие от защиты потребительских прав на товарных рынках, которые регулируются исключительно федеральным законодательством, права потребителей государственных услуг могут устанавливаться на любом уровне власти, вплоть до муниципалитетов.

Этим необходимо пользоваться, поскольку между уровнями власти случается негласная конкуренция, позволяющая с большей вероятностью продвинуть свои идеи хотя бы на одном из уровней. А череда избирательных кампаний разного уровня с сильнейшей конкуренцией кандидатов может сделать лоббирование практически непрерывным процессом.

Представляется возможным как лоббирование отдельных норм, полезных потребителям госуслуг, так и разработка целых законопроектов, детально описывающих права потребителей государственных услуг. На местном уровне более реально внедрение отдельных норм, устанавливающих потребительские характеристики услуги, например, в каждое постановление городской думы, касающееся правил оказания каких-то услуг муниципальными органами, пытаться включить положение о неустойках за нарушение сроков, или о правилах распространения информации (наличие телефонного автоинформатора), или о принципах установления графика работы.

5.8. Внедрение в практику нового законодательства

После принятия специального законодательства необходимы определенные усилия не только для обучения потребителей его

использованию, но и для его внедрения в практику органов власти и судов.

Информирование потребителей о новом законодательстве практически ничем не отличается от иного информирования. Облегчает задачу только наличие информационного повода, каким, без сомнения, является вступление в силу нового закона. СМИ охотно печатают информацию о новых законах, если она подана им в простой и понятной форме, а не в виде юридических выкладок. СМИ необходимо, чтобы нормы законов были изложены бытовым языком и в виде примеров, — и неспециалисту должно быть ясно, как новый закон изменит жизнь обывателя.

Внедрение новых законов в правоприменительную практику органов власти и судов происходит значительно труднее, чем информирование населения. Часто излишняя напористость может даже иметь долгосрочный негативный эффект. Судьи и чиновники в России не следуют букве закона, а всегда стараются субъективно решить вопрос целесообразности и общественной необходимости того или иного варианта. Радикальные изменения законодательства вступают в противоречие с их убеждениями, и даже суды часто не применяют новые законы, делая вид, как будто их и не существует. Если первый иск в суд будет слишком непривычным для суда и его отклонят по причине “нецелесообразности”, то на основе этого прецедента может сложиться практика, которую изменить очень трудно. Есть немало хороших и правильных законов, которые совершенно не применяются годами.

Потребительское движение меньше сталкивалось с этой проблемой, однако принятие законодательства о защите прав потребителей государственных услуг может пойти вразрез с государственной позицией судейского сообщества.

Возможно, внедрение новых норм в практику судов следует производить постепенно, не ранее их восприятия обществом. В этом случае у судьи не должно возникать мнения об истце, как о сумасшедшем правозащитнике. Иным вариантом может стать общественная поддержка “ненормального иска”, т.е. попытка общественного осознания его полезности будет осуществляться на основе информационного повода, им же созданного. Опасность в этом случае состоит в том, что СМИ могут подавать его как интересный курьез, а такое отношение полностью лишит его общественной поддержки.

5.9. Общие подходы к привлечению общественного внимания

Общественное внимание в условиях массовых коммуникаций могут привлечь прежде всего СМИ, которые будут транслировать информацию населению. Для СМИ очень важной составляющей информации является ее свежесть, своевременность, наличие информационного повода.

Если несколько упростить, то общественного внимания можно добиться, если создавать и умело использовать информационные поводы. Создание информационных поводов необходимо и возможно при использовании любой технологии, очень хорошими информационными поводами всегда являлись:

- массовые акции;
- иски в суд;
- публичные мероприятия;
- необычные действия;
- интересная информация;
- вопиющие случаи;
- привлечение лидеров общественного мнения;
- присоединение к актуальной теме.

Потребители редко применяли массовые акции в виде акций толпы — люди не готовы выходить на митинг из-за небольших нарушений их прав, которыми и являются права потребителей, в том числе потребителей государственных властных услуг. Массовые акции могут быть в виде переадресации телефонных звонков, когда публикуется телефон ответственного чиновника и все потребители звонят ему, чтобы высказать отношение к его решению или действиям (бездействию). Такая массовая акция не требует от участников времени и сил, поэтому может быть успешной. Массовые акции могут возникать стихийно, например, когда потребителям государственной услуги сообщают, что они имеют право на нечто. Вполне возможно, что большинство обратившихся за услугой сообщит чиновнику о своем желании воспользоваться этим правом, — на фоне предыдущего кроткого молчания потребителей это будет выглядеть как хорошо спланированная массовая акция общественного давления. Массовые акции таят в себе опасность — будучи объявленными публично, они непременно сделают одну из сторон победителем, а другую проигравшей. Если акция не удастся, имидж ее орга-

низаторов неизбежно пострадает, поэтому проводить ее следует только после серии предварительных “тестов”, свидетельствующих о возможном успехе. Поддержка массовой акции более вероятна, если потребители постоянно пользуются государственной услугой (техосмотр автомобилей), а не изредка (замена паспорта).

Иски в суд всегда интересовали СМИ, поводом для публикации или репортажа может быть сам факт подачи иска, первое заседание, решение и другие процессуальные события. Нужно только понимать, что журналисты не разбираются в юриспруденции, для них и их читателей необходима адаптация материала. Можно иски подавать не только с целью выиграть, а только ради резонанса в СМИ, в конце концов, общественный эффект от судебных разбирательств возникает от публикаций, а не от решения судьи, даже если оно в пользу потребителя. Например, можно подать иск в суд о возмещении морального вреда за то, что в налоговой инспекции закрыты туалеты, а очереди многочасовые. Этот иск наверняка будет проигран, но вызовет общественный резонанс и обсуждение качества обслуживания в государственных учреждениях.

Публичные мероприятия могут быть очень разноплановыми: и вручение призов победителям конкурса по знанию прав потребителей, и выступление активиста защиты прав потребителей на заседании депутатской комиссии, и многое другое. Понятно, что необязательно самостоятельно организовывать это публичное мероприятие — это и трудно, и дорого. Вполне достаточно “отмечаться” на близких по тематике событиях, чем с успехом занимаются многие общественные деятели, и у них можно этому поучиться. Для публичных мероприятий важен статус участников, поэтому для защиты прав потребителей государственных услуг необходимо либо расширить деятельность общества потребителей и выступать от его имени, либо создать специальную организацию (если не требуется статус юридического лица, то ее можно не регистрировать).

Необычные действия стали популярны совсем недавно и потребительское движение в этом плане не накопило богатого опыта. Флэш-мобы интересны молодежи: каждый может один или компанией совершить в объявленное время в условном месте запланированное действие — люди собираются, получают удовольствие от участия и единства интересов, после чего расходятся. Действа, вроде зажигания свечей в окне, просты, не дискредитиро-

вали себя, как митинги, и могут пользоваться успехом. Условием успешности является хорошая коммуникация с возможными участниками (Интернет, пресса, телевидение). Более простым вариантом могут быть значки, наклейки на автомобили, надписи на майках и т.п. незамысловатые демонстрации своей солидарности с акцией защиты прав.

Интересная информация не столь редка, как может показаться, нужно уметь ее создавать и формулировать. Если стоит цель рассказать потребителям о возможности подачи документов по почте, то вряд ли СМИ захотят писать об этом — скучно и сухо. Но если сделать опрос на тему: “Сколько времени вы потратили на хождение по кабинетам и почему вы не послали письмо?”, то результаты опроса, даже если опрошено всего 30 человек, СМИ возьмут гораздо охотнее, а уже вместе с распределением процентов в эфир пойдет и полезная информация. Повысить интерес к информации можно и простой экстраполяцией в будущее или на все население, например: “Суд взыскал всего 100 рублей морального вреда, однако городской казне это может обойтись в 10 млн. рублей ежегодно, ведь каждый третий житель получает эту государственную услугу с нарушением срока”.

Вопиющие случаи нарушения прав играют очень важную роль, на их примерах общество убеждается, что даже небольшое, “несущественное” нарушение прав иногда калечит жизни. Вопиющие случаи очень любят журналисты, и это повод для серьезной дискуссии на страницах газеты. Телевидение не выдаст в эфир материал о нарушении процедуры согласования проектов строительства частных домов, но все будет по-другому, если найдется молодая семья, которую гоняли с проектом по коридорам власти в течение пяти лет, из-за чего супруги развелись, и двойняшки с матерью теперь ютятся у родственников.

Лидеры общественного мнения (депутаты, телеведущие, артисты) не только активной позицией, но даже молчаливой благосклонностью могут оказывать сильнейшее воздействие на умы и настроения. Часть лидеров, особенно депутаты, постоянно находятся в поиске новых тем, поэтому стоит обращаться к ним и предлагать им материалы для их выступлений и участие в событиях.

Присоединение к актуальной теме позволяет использовать “чужие” информационные поводы для проведения своих идей. Необходимо только уметь перекидывать “мостик” между будоражащими общество темами, например, к злободневной теме вы-

сокой смертности и вымирания России потребители легко присоединяли вопросы некачественных пищевых продуктов.

Следует также отметить, что один информационный повод не долго удерживает вопрос в фокусе внимания, необходимо постоянно планировать и организовывать события. Они должны быть разноплановыми, поскольку после пары статей в местных газетах о судебном иске писать о новых исках уже не будут, надо предложить другое: массовую акцию, результаты опроса и пр. Желательно планировать кампанию хотя бы на месяц вперед.

5.10. Возможности применения гражданских технологий в отношении оказания государственных властных услуг

Гражданские технологии — это социальные технологии, реализуемые субъектами гражданского общества в общественных интересах.

В узком смысле специфически *гражданскими* являются только технологии, связанные с привлечением в гражданскую деятельность волонтеров и благотворительных средств. Основная же масса реализуемых сегодня коллективных действий, именуемых гражданскими технологиями, в своем инструментальном содержании не являются особым, имеющим свою качественную определенность, классом технологий. Большинство таких гражданских технологий заимствованы и имеют аналоги в политической, административной, юридической и бизнес-практике, но с той лишь разницей, что субъектом, “собственником”, оператором этих технологий является гражданский актор (общественная некоммерческая организация, гражданская инициативная группа, гражданский активист), а цель их использования — продвижение, осуществление или защита общественных интересов.

Под общественными интересами здесь подразумевается самый широкий и разноуровневый спектр групповых интересов, реализующихся вне сферы частной (семейной) жизни его носителей.

Смысл применения гражданских технологий в отношении институтов публичной власти — оказание воздействия на источник власти с целью продвижения, осуществления или защиты общественного интереса.

Гражданские технологии могут быть использованы гражданскими акторами применительно к органам государственной власти в самых различных целях: от гармонизации отношений “общество — государство” (в той или иной области этих отношений) до выстраивания жесткой “гражданской обороны” или активного “гражданского сопротивления” в отношении тех или иных государственных практик, инициатив или институтов.

Применительно к государственным властным услугам гражданские технологии могут быть использованы гражданскими акторами прежде всего как инструменты приведения к максимально возможному соответствию государственного предложения и общественного спроса (гармонизации государственного и общественных интересов в процессе оказания государственных властных услуг).

В определенном смысле любую деятельность в защиту общественных интересов, объектом которой являются органы государственной власти, можно рассматривать как деятельность гражданских акторов, направленную на коррекцию государственно-властных услуг.

В коррекционных, “настроечных” целях применительно к государственным властным услугам могут использоваться практически любые гражданские технологии: от простейших коммуникативных (“круглые столы”, петиционные кампании) до ресурсоемких технологий “прямого действия” (гражданский контроль, гражданские переговоры, акции публичного протеста). Наиболее актуальными представляются следующие гражданские технологии и группы технологий:

- гражданская экспертиза;
- гражданский мониторинг, гражданский контроль, гражданское расследование;
- гражданские нормотворческие инициативы, гражданское лоббирование, гражданские переговоры;
- гражданский консалтинг и диспетчирование, общественные приемные, гражданские “клиники”;
- гражданский PR, технологии просветительского и информационного обеспечения продвижения и защиты общественных интересов;
- петиционные кампании, бойкоты, технологии публичного протеста, давления;
- судебная защита общественных интересов.

Остановимся на их характеристике более подробно.

Гражданская экспертиза — независимый от органов государственной власти анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу, который отстаивает гражданский актор, являющийся заказчиком (исполнителем) экспертизы.

Возможные предметы гражданских экспертиз применительно к государственным властным услугам:

- гражданская экспертиза практики реализации государственной властной услуги на предмет соблюдения прав получателей услуги, прав человека, национального и международного законодательства;
- гражданская экспертиза государственной властной услуги на предмет соответствия практики ее реализации государственному стандарту данной услуги;
- гражданская экспертиза государственной властной услуги на предмет ее соответствия интересам различных групп получателей услуги (целевых групп);
- гражданская экспертиза государственной властной услуги на предмет ее соответствия интересам “нецелевых групп”, “непрофильным” общественным интересам, общественным интересам иных уровней.

Условия, необходимые для проведения эффективной гражданской экспертизы государственной властной услуги:

- наличие гражданского актора, заинтересованного в проведении такой экспертизы, предпочтительнее “профильная” услуге общественная некоммерческая организация, в крайнем случае, гражданская инициативная группа с высоким мотивационным и ресурсным потенциалом;
- наличие у гражданского актора экспертного потенциала, адекватного задачам экспертизы, или ресурсов, достаточных для привлечения внешних экспертов и обеспечения их независимости;
- информационная доступность государственной властной услуги (наличие открытой, исчерпывающей информации об услуге).

Лояльность экспертизе оператора услуги не обязательна, но желательна.

Гражданский мониторинг — постоянный, систематический сбор гражданским актором информации о соблюдении прав и законных интересов граждан органами государственной власти, местного самоуправления, хозяйствующими субъектами.

Гражданский контроль — непосредственное наблюдение представителями гражданского актора за соблюдением прав и законных интересов граждан в учреждениях и органах государственной власти и местного самоуправления, на предприятиях различной формы собственности с целью прекращения и/или недопущения нарушения прав и законных интересов граждан.

Гражданское расследование — сбор и анализ информации о фактах грубого или массового нарушения прав и законных интересов граждан.

Применительно к государственным властным услугам гражданский мониторинг (в большей степени), гражданский контроль и гражданское расследование (в меньшей степени) могут использоваться гражданскими акторами как включенные процедуры гражданской экспертизы. Вместе с тем гражданский контроль может использоваться в отношении государственно-властной услуги в коррекционных целях как самодостаточная оперативная технология. Например, в профильную гражданскую организацию поступает сигнал о несоответствии услуги стандарту и/или о несоблюдении при оказании услуги прав и интересов граждан — проводится акция гражданского контроля, выявляются нарушения и принимаются меры по их устранению (совместно с оператором услуги, если он лоялен к заявленным претензиям, или с использованием внешнего принуждения: обращение в вышестоящие органы, инициирование прокурорского или судебного преследования, проведение акций публичного давления).

Эффективность гражданского мониторинга государственных властных услуг в значительной степени зависит от наличия и доступности формализованной информации об услуге и информационной открытости оператора. В случае серьезного дефицита прямой информации об услуге, информационной закрытости оператора, возможно проведение гражданского мониторинга на основе косвенных данных (опрос потребителей, анализ смежной и вторичной статистики и т.д.).

Гражданский контроль как коррекционная технология применительно к государственным властным услугам может быть явоч-

ным, уведомительным или разрешительным в зависимости от степени публичности такой услуги, физической открытости процедуры предоставления услуги, типа учреждения (закрытые, с санкционированным входом и др.), информационной политики оператора государственной властной услуги.

Гражданский контроль — одна из наиболее сложных гражданских технологий, доступных для НКО, обладающих достаточными материальными ресурсами, значительным экспертным и менеджерским потенциалом.

Гражданские нормотворческие инициативы применительно к государственным властным услугам могут стать практическим результатом гражданской экспертизы и в этом смысле будут направлены на коррекцию услуги в направлении большего соответствия общественному интересу, отстаиваемому гражданским актором. Нормотворческие инициативы могут касаться как законов, так и, прежде всего, подзаконных актов, регламентирующих процедуры оказания услуги, информирования о ней и т.д. Они могут быть направлены как на изменение старых, так и на создание новых нормативных актов.

Гражданское лоббирование инструментально мало чем отличается от политического лоббирования и применительно к государственным властным услугам означает продвижение в органах власти гражданских инициатив, направленных на изменение нормативной базы, практик предоставления тех или иных услуг в соответствии с теми или иными общественными интересами.

Гражданский консалтинг — передача гражданам знаний и умений по защите их прав и законных интересов.

Гражданское диспетчирование — передача гражданам контактной и идентифицирующей информации о социально значимых институтах и услугах.

Общественная приемная — гражданская технология продвижения услуг гражданского консалтинга и/или гражданского диспетчирования.

Гражданские “клиники” — некоммерческие организации, специализирующиеся на оказании гражданам консультационных и диспетчерских услуг.

В контексте государственных властных услуг гражданский консалтинг, гражданское диспетчирование, общественные приемные и “клиники” могут быть использованы гражданским актором в целях:

- информирования потребителей о государственных властных услугах;
- сбора информации у потребителей о государственных властных услугах;
- привития гражданам навыков эффективного потребления государственных властных услуг;
- оказания гражданам помощи в возмещении морального и материального вреда в результате некачественного предоставления государственных властных услуг;
- дискредитации государственных властных услуг;
- организации бойкота и других протестных акций в отношении государственных властных услуг.

“Гражданский PR”, технологии просветительского и информационного обеспечения продвижения и защиты общественных интересов могут быть использованы гражданскими акторами как в целях продвижения, поддержки конкретных государственно-властных услуг, так и, наоборот, в целях их дискредитации, возбуждения протестных настроений в среде потребителей.

Роль технологий судебной защиты, петиционных кампаний, бойкотов, публичных протестных акций и других технологий сопротивления применительно к государственным властным услугам достаточно очевидна. Гражданские акторы могут использовать их в случаях очевидного и грубого несоответствия государственных властных услуг правам и базовым законным интересам граждан.

Под редакцией В.Л. Тамбовцева

**Спрос и предложение
государственных властных услуг:
институциональный анализ**

Редактор: С. Петросова
Корректор: Е. Миклашевская
Дизайн и верстка: А. Романов

Печать офсетная. Бумага офсетная № 1 Зак.
Подписано в печать 28.03.2005 г. Формат 60 х 88 1/16
Объем 10,5 п.л. Тираж 1000 экз.

ИИФ “СПРОС” КонфОП
109012, г. Москва, ул. Варварка, д. 14

Отпечатано в ФГУП “Производственно-издательский комбинат
ВИНИТИ” 140010, г. Люберцы Московской обл., Октябрьский пр-т, 403.
Тел.: 554-21-86

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

