УДК [35:338.46](477)

Оболеньский А.Ю.,
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины;
д.э.н, професор кафедры государственного управления и менеджмента
(Украина, г. Киев)

Горбатюк В.И.,
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины;
аспирант кафедры государственного управления и менеджмента,
начальник отдела правового обеспечения фискальной политики
Министерства финансов Украины (Украина, г. Киев)

АДМИНИСТРАТИВНАЯ УСЛУГА И ЕЕ УСТАНОВЛЕНИЕ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ТЕОРИИ КОНТРАКТОВ

В статье исследован действующий механизм установления административной услуги и обоснованы механизмы установления такой услуги с точки зрения институциональной теории контрактов.

Ключевые слова: административная услуга; институциональная теория; теория контрактов.

Распространение институционализма порождает возникновение и развитие новых теорий, которые обусловлены новыми запросами общества, появлением новых объектов исследования, в частности человеческого, интеллектуального, экологического капитала, рисков, трансакционных издержек.

Как одну из таких теорий, порождающих необходимость изменения подходов к предоставлению органами публичной власти услуг, попробуем рассмотреть теорию контрактов.

Однако, несмотря на значительное количество научных работ, недостаточно исследованным остается влияние положений институциональных теорий на сферу административных услуг, предоставляемых органами государственной власти.

Контракт считается базовой формой взаимодействия, требует исследования фундаментального теоретического основания его применения и оценки влияния на результаты деятельности. Поэтому для дальнейшего создания методических подходов эффективного управления необходимо учитывать положения институциональных

теорий, проводить исследования их взаимодействия на конкретных примерах.

Целью статьи является рассмотрение действующего механизма установления административной услуги и обоснование механизма ее установления с точки зрения институциональной теории контрактов.

Исследованию институциональной теории и влиянию ее на деятельность субъектов хозяйствования посвятили свои труды такие ученые, как А. Алчиян, И. Барцель, А. Уильямсон, Дж. Коммонс, Р. Коуз, Д. Норт, а также российские ученые А.А. Аузан, Г.И. Капелюшников, Я.И. Кузьминов, Г.П. Литвинцева, Г.М. Нуреев, В.В. Радаев, В.Л.Тамбовцев, А.Е. Шаститко.

Научные исследования сферы предоставления услуг осуществлялись отечественными учеными, среди которых: В.Б. Аверьянов, М.М. Билинська, В.М. Вакуленко, В.М. Гаращук, Н.В. Гнидюк, И.П. Колисниченко, А.В. Кирмач, И.Б. Колиушко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, Г.М. Писаренко, Р.М. Рудницька, В.М. Сороко, В.П. Тимощук, А. М. Чемерис и др.

Механизмы установления административной услуги недостаточно исследованы, поскольку в научной литературе гораздо больше внимания уделяется механизмам предоставления услуги, теоретическим вопросам понятийного аппарата и классификации услуг. Однако именно механизм установления услуги может быть одним из свидетельств открытости и демократичности общества, а также показателем публичности и доступности государственной политики. Поэтому, чтобы удовлетворить потребности современного общества, необходимо путем внедрения результатов исследований с применением новых теорий вносить соответствующие изменения и в механизмы установления услуг.

Такими изменениями могут быть новые подходы к установлению органами публичной власти административных услуг с позиции институциональной теории контрактов.

Введение. Действующий механизм установления административной услуги является многоступенчатым. Установлению административной услуги предшествует ряд действий, которые должена осуществить каждая составляющия этого механизма. Взаимодействие звеньев между собой обеспечивается административным подчинением и имеет слабое взаимодействие с получателем услуги.Так, рассмотрев действующий механизм установления административной услуги (рис. 1), можно сделать вывод о том, что он имеет вертикально выстроенную структуру.

1 — орган государственной власти, к сфере регулировиния которого принадлежит вопрос обеспечения определенной административной услуги, он подает предложение о необходимости установления или отмены определенной административной услуги с социальными и финансово-экономическими обоснованиями;

2 — центральный орган государственной власти, который осуществляет государственную политику в сфере услуг (Министерство экономики Украины): анализирует представленные предложения, проверяет данные, которые приведены в обосновании, добавляет собственную позицию относительно целесообразности или нецелесообразности установления или отмены государственной услуги и подает документы для принятия решения Кабинетом Министров Украины;

3 — Кабинет Министров Украины рассматривает представленные материалы и предоставляет одно из двух решений:

3* — предоставляет разрешение на дальнейшее урегулирование этого вопроса с соответствующим поручением Кабинета Министров Украины;

3** — предоставляет отказ в установлении или отмене государственной услуги;

4* — доведение решения Кабинета Министров Украины о предоставлении разрешения на дальнейшее урегулирование этого вопроса;

4** — доведение решения Кабинета Министров Украины об отказе установления или отмены государственной услуги;

5 — разработка соответствующего нормативно-правового акта об установлении или отмене государственной услуги и представление в установленном порядке его Кабинету Министров Украины на согласование;

6 — учитывая то, что все административные услуги устанавливаются или отменяются исключительно путем внесения изменений в законодательные акты, проект такого акта после согласования Кабинетом Министров Украины подается на рассмотрение в Верховном Совете Украины;

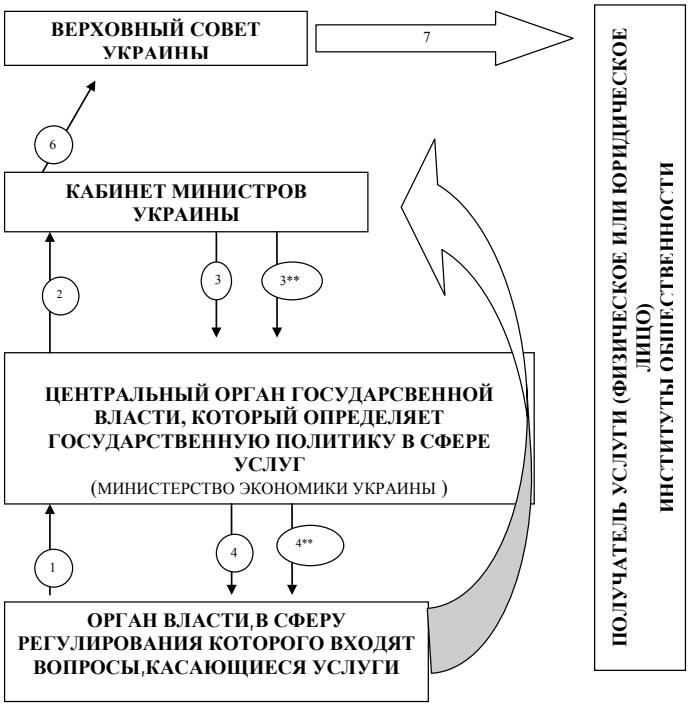


Рис. 1 — Действующий механизм установления административной услуги

В случае принятия соответствующего нормативно-правового акта Верховной Радой Украины это решение путем официального опубликования доводится до сведения получателей государственной услуги (физическим и юридическим лицам) и институтам общественности.

Исходя из вышепредставленного, государственный аппарат решает вопрос о целесообразности или нецелесообразности изменения существующей или установления новой услуги самостоятельно с учетом политической и экономической целесообразности. Интересы человека и гражданина в этой системе практически не учтены.

Как видно из рис. 1, гражданину будет известно о начале процесса установления новой административной услуги из вебсайта соответствующего органа публичной власти, где будет размещен проект соответствующего нормативно-правового акта для обсуждения, но на тот момент на самом деле решение об установлении услуги внутри государственного механизма уже будет принято, поскольку процесс его закрепления актом законодательства является производным.

Какова возможность влияния гражданина на процесс установления административной услуги? Возможностью высказывания своей позиции институтами общественности является предоставление предложений к обнародованному на вебсайте проекту нормативно-правового документа государственного органа власти.

Но и в этом случае речь идет лишь о редакционных правках, а не о факте поддержания или отклонения общественностью этого решения в целом.

Рассмотрим механизм установления административной услуги с точки зрения институциональной теории. Основными направлениями развития институциональной теории в наше время являются: теория трансакционных издержек, теория институтов, теория прав собственности, теория фирмы и теория контрактов. Данные теории находятся в тесной связи и в структуре своей логики используют положение друг друга [1].

Теория права собственности предполагает, что структура прав собственности на ресурсы, которые могут выступать активами — объектами контрактных отношений, влияет на экономический выбор и соответственно экономические результаты деятельности, а в нашем случае — на результативность контрактного взаимодействия [2].

Теория институтов исследует правила взаимодействия агентов рынка, то есть институты, которые влияют на экономический процесс за счет влияния на издержки обмена и производства. Институты регулируют деятельность субъектов хозяйствования, в том числе субъектов контрактных отношений, а также их взаимоотношения [2].

Теория фирмы исследует внутреннюю структуру фирмы, проблемы ее создания и функционирования, а также в большинстве случаев объясняет мотивы контрактного взаимодействия предприятий [3].

В основу контрактного взаимодействия положены интересы субъектов, которые заинтересованы в его эффективности. В то же время существует система ограничений способов и уровня реализации этих интересов, которая обусловлена противоположностью интересов сторон, находящих свое отражение в условиях контрактов. Управление коммерческим контрактом на всех стадиях реализации опирается на использование инструментов совершенствования контрактных отношений.

По институциональной теории контрактов, они пронизывают всю экономику и выступают детерминантами экономических отношений, они определяют условия производства и поставок, имущественные отношения между субъектами хозяйствования, отражают финансовые аспекты деятельности [4].

Фактор информирования заключается в том, что информация, которой обладают участники взаимодействия, неполная. В частности, она может быть распределена асимметрично, когда одни участники взаимодействия более осведомлены, чем другие. При этом получение дополнительной информации, а также проверка ее достоверности связаны для менее информированных индивидов с различного рода затратами [5].

Что касается отношения к риску, формальное объяснение феномена избежания риска предложил в XVIII веке швейцарский математик Даниил Бернулли. Бернулли обратил внимание на то, что многие люди, которые делают выбор в условиях неопределенности, не пытаются максимизировать ожидаемые денежные величины. Они скорее максимизируют ожидаемую полезность.

С точки зрения теории контрактов действующий механизм установления административной услуги с участием принципала, агента получателя услуги, которые взаимодействуют внутри институциональной среды, изображен на рис. 2.

С точки зрения институциональной теории контрактов предоставление административной услуги по обращению физического или юридического лица в орган публичной власти можно рассматривать как контрактные отношения.

В литературе по теории контрактов можно выделить три стадии контрактного процесса, а именно подбор принципалом агента, определение оптимального контракта и его реализация. Первые две стадии принято обозначать как ex ante контрактный процесс, а последнюю — как ex post контрактный процесс.

Раздел теории контрактов, связанный с изучением ex ante контрактного процесса, обычно обозначается как теория агентских отношений (agency theory).

Поскольку предметом теории агентских отношений являются отношения принципала и агента, необходимо определить, чем они отличаются друг от друга. В одних случаях они соотносятся соответственно как продавец и покупатель, в других, наоборот, как покупатель и продавец или начальник и подчиненный. Однако эти соотношения экономических агентов не учитывают в себе определение фундаментальной разницы между принципалом и агентом, а являются только специфическими примерами агентских отношений.

Разница между принципалом и агентом определяется двумя факторами, а именно информированием (асимметричность информации) и отношением к риску.

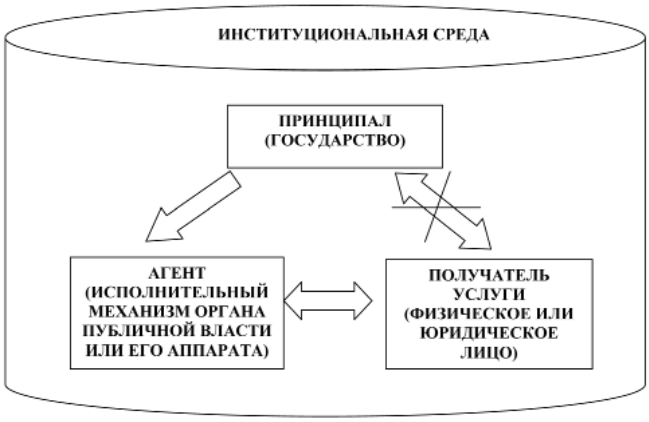


Рис. 2 — Схематическое изображение действующего механизма установления административной услуги

Государство делегирует органу государственной власти определенные полномочия по оказанию услуг, т.е. по теории контрактов выступает принципалом, а орган государственной власти — агентом. При этом принципал напрямую взаимодействует с агентом, а тот, в свою очередь, — с получателем услуги. Прямого же взаимодействия с точки зрения теории контрактов в действующем механизме установления административной услуги между получателем услуги и принципалом нет.

Информированность является наиболее существенным критерием разграничения принципала и агента, поскольку источником проблем, возникающих в их отношениях, является асимметричность информации.

Итак, рассмотрим модель установления административной услуги с точки зрения теории контрактов.

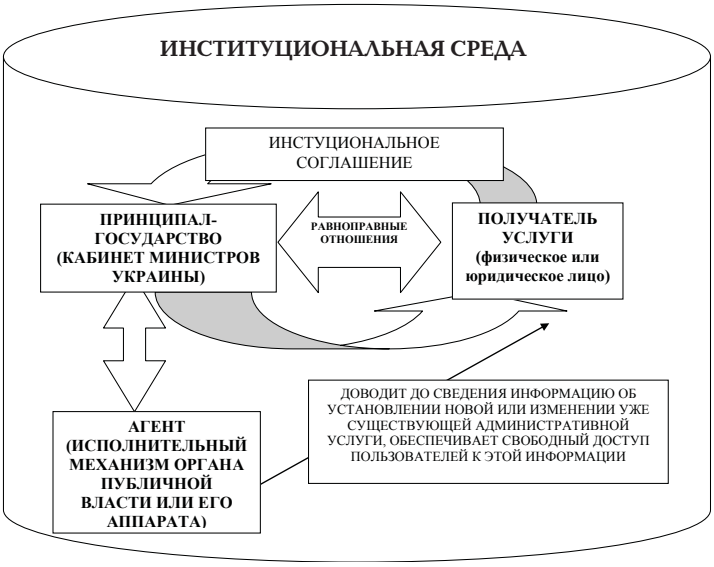


Рис. 3 — Модель установления административной услуги с точки зрения институциональной теории контрактов

Согласно этой модели отношения по установлению административной услуги возникают между принципалом и получателем услуги. Принципал с целью принятия решения взаимодействует с агентом в интересах получателя услуги и сообщает получателю свой обоснованный ответ о целесообразности или нецелесообразности установки новой или изменения существующей административной услуги. В отдельных случаях принципал может делегировать определенные полномочия уполномоченному органу публичной власти. В случае поддержки предложения получателя по установлению новой или изменению существующей услуги агент дополнительно информирует получателя о начале разработки соответствующего нормативно-правового акта по этому вопросу и размещает его проект на веб-сайте органа публичной власти.

Итак, рассмотрение механизма установления административной услуги с точки зрения теории контрактов позволит улучшить информированность (уменьшить асимметричность информации) и уровень участия институтов общественности в установленнии административных услуг и осуществлении государственной политики.

Выводы. Действующий механизм установления административной услуги (рис. 1) имеет вертикально выстроенную структуру, где государственный аппарат решает вопрос о целесообразности или нецелесообразности изменения существующей или установки новой услуги самостоятельно с учетом политической и экономической необходимости. Интересы человека и гражданина в этой системе практически не учтены.

Одной из основных проблем, возникающих в отношениях такого рода, является асимметричность информации, которая является наиболее существенным критерием разграничения принципала и агента, а также источником проблем, возникающих в их отношениях.

Возможным путем избежания асимметричности информации является рассмотрение механизма установления административной услуги с точки зрения институциональной теории контрактов, модель которого изображена на рис. 3. Рассмотрение механизма установления административной услуги с точки зрения институциональной теории контрактов позволит улучшить информированность (уменьшить асимметричность информации) и повысить уровень участия институтов общественности в установлении административных услуг и осуществлении государственной политики.

Перспективой дальнейших исследований является создание механизма контрактных отношений, который бы максимизировал эффективность контрактных взаимодействий контрагентов, исходя из особенностей распределения информации, прав собственности, институциональной организации субъектов и трансакционных издержек, возникающих при организации взаимодействия.

Библиографический список

1. Тамбовцев В.Л. Контрактная модель стратегии фирмы. — М.: Экон. фак. МГУ, ТЕИС, 2000. — С. 15—25.

2. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: University Press, 1990.

3. Coase R. The New Institutional Economics// Journal of Institutional and Theoretical Economics, March 1984, v.140, p. 229—231.

4. Williamson O.E. The Economic Institutions of Capitalism, Firms, Markets, Relational Contracting. New York: Free Press, 1985.

5. Кузьминов Я.И. Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты / Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. — 487 с.

6. Методика проведения функционального анализа деятельности органов государственной власти с учетом целесообразности предоставления ими услуг: науч. разработка / А.Ю. Оболенский, В.М. Сороко. — М.: НАГУ, 2009. — 40 с.

Bibliography

1. Tambovtsev V.L. Contract model of the company's strategy. — M.: Econ. factor. MSU, TEIS, 2000. — S. 15—25.

2. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: University Press, 1990.

3. Coase R. The New Institutional Economics // Journal of Institutional and Theoretical Economics, March 1984, v.140, p. 229—231.

4. Williamson O.E. The Economic Institutions of Capitalism, Firms, Markets, Relational Contracting. New York: Free Press, 1985.

5. Kouzminov Y.I. Course of institutional economics: institutions, networks, transaction costs, contracts / Kouzminov Y.I., Bendukidze K.A., Yudkevich M. — M.: Ed. House HSE, 2006. — 487 sec.

6. The methodology of the functional analysis of public authorities taking into account the feasibility of providing the services they provide: Science. development / A.Y. Obolensky, VM forty. — Moscow: NAPA, 2009. — 40.

Obolensky A.Y., e-mail: vikt08@meta.ua
Professor of the of Public Administration and Management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Doctor of Economic Sciences (Ukraine, Kiev)
Gorbatyuk V.I., e-mail: vikt08@meta.ua
A post-graduate student of the department of department of Public Administration and Management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Ukraine, Kiev).

ADMINISTRATIVE SERVICES AND APPROACHES TO ESTABLISHING SERVICES

The article examines the current mechanism for establishing administrative services and substantiates the mechanism of establishment and the provision of such services in terms of institutional theory of contracts.

Key words: administrative services, institutional theory, theory of contracts.