

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Научно-учебная лаборатория
«Институциональный анализ экономических реформ»

*А.А. Бальсевич, К.Е. Ксенофонтов,
Е.А. Подколзина*

**«ПРЕДЕЛЫ КОНТРОЛЯ»:
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ
И КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЙСТВИЯМИ
ЧИНОВНИКОВ**

Препринт WP10/2010/02
Серия WP10

Научные доклады лаборатории
институционального анализа

Москва
Государственный университет – Высшая школа экономики
2010

Б 21

Бальсевич, А. А., Ксенофонтов, К. Е., Подколзина, Е. А.

«Пределы контроля»: административные регламенты и контроль за действиями чиновников* : Препринт WP10/2010/02 [Текст] / А. А. Бальсевич, К. Е. Ксенофонтов, Е. А. Подколзина ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 40 с. – 150 экз.

Одним из направлений административной реформы в России является разработка и внедрение административных регламентов с целью увеличения прозрачности деятельности органов исполнительной власти, снижения возможностей оппортунистического поведения чиновников и усиления контроля за их действиями со стороны получателей государственных услуг. В данной работе мы предпринимает попытку ответить на вопрос, могут ли административные регламенты решить проблему контроля в государственных органах. С этой целью мы, во-первых, на основе анализа литературы выделяем агентов, которые могут контролировать чиновников. Во-вторых, определяем роль регламентов в решении проблемы контроля. И наконец, на основе кейсов, собранных по отзывам получателей услуг, и данных мониторинга внедрения административных регламентов (2008 г.) мы оцениваем готовность населения использовать регламенты для контроля чиновников и описываем потенциал регламентов в решении проблемы контроля в России. На основе теоретического анализа можно сделать вывод о том, что административные регламенты могут использоваться как механизм контроля за действиями чиновников со стороны получателей услуг. Однако существующие эмпирические свидетельства говорят о том, что в настоящее время получатели услуг почти не используют регламенты для контроля за чиновниками.

УДК 35.072.2
ББК 67.401

*Препринт подготовлен на основе результатов, полученных в ходе выполнения проекта «Оценка эффективности общественных механизмов контроля», выполненного в рамках программы фундаментальных исследований Государственного университета – Высшей школы экономики в 2009 г.

Бальсевич А.А., м.н.с., ЛИА, Государственный университет – Высшая школа экономики.

Ксенофонтов К.Е., Государственный университет – Высшая школа экономики.

Подколзина Е.А., к.э.н., доцент кафедры институциональной экономики, н.с., ЛИА, Государственный университет – Высшая школа экономики.

Balsevich, L., Ksenofontov, E., Podkolzina, E.

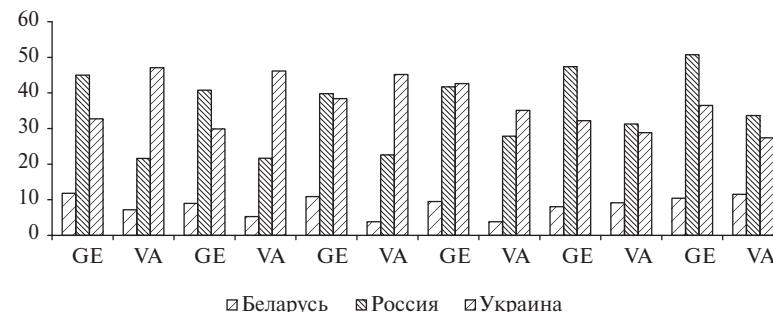
“Limits of control”: administrative procedures and control over bureaucrats : Working paper WP10/2010/02 [Text] / A. Balsevich, E. Ksenofontov, E. Podkolzina ; The University – Higher School of Economics. – Moscow: Publishing House of the University – Higher School of Economics, 2010. – 40 p. – 150 copies.

One of the directions of the current Administrative reform in Russia is an introduction of administrative procedures, that is the set of rules and guidelines describing how government services are to be supplied to the citizens. However, as yet there is no evidence showing, whether the regulation of bureaucratic processes solves the problem of bureaucrats' opportunism. In the paper, on the basis of literature review and using the data from the monitoring of administrative reform (2008) and several cases, we describe the incentives of citizens to use this instrument, and consequently, the potential of administrative procedures to solve the moral hazard problem in public bureaucracies.

Препринты Государственного университета – Высшей школы экономики размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>

© Бальсевич А. А., 2010
© Ксенофонтов К. Е., 2010
© Подколзина Е. А., 2010
© Оформление. Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010

Качество государственного управления в России, по оценке Всемирного банка, остается достаточно низким, а по некоторым показателям даже снижается в последние годы. Особый интерес, с точки зрения функционирования органов власти, представляют такие индикаторы, как качество работы органов власти и их подотчетность (то есть насколько население может оказывать влияние на результаты их деятельности). Значения этих индексов для России являются достаточно низкими (индексы построены таким образом, что чем выше значение индекса, тем выше качество государственного управления в данной стране по сравнению с другими странами), а по показателю подотчетности правительства Россия находится ниже, чем, например, Украина. Это позволяет сделать вывод о том, что качество государственных услуг в России является достаточно невысоким, государственные служащие часто ведут себя оппортунистически, а возможности контроля у граждан в значительной степени ограничены.



GE – Government effectiveness – эффективность работы правительства (включая качество предоставляемых государственных услуг, качество работы государственных служащих, и так далее).

VA – Voice and accountability – учет мнения населения и подотчетность государственных органов (включая степень возможностей граждан страны выбирать правительство и другие органы власти).

Рис. 1. Качество государственного управления в России¹

¹ The Worldwide Governance Indicators (WGI). URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

Задачи реформирования государственного управления в России были сформулированы в 2003 году в Указе Президента от 23 июля 2003 года «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах»², с которым обычно связывают начало административной реформы. Концепцией реформы было предусмотрено решение проблем, связанных с низким качеством государственных услуг и отсутствием контроля за действиями чиновников, посредством «разработки и внедрения стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти», «оптимизации функционирования органов исполнительной власти и введения механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти», «повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышения прозрачности деятельности органов исполнительной власти»³.

Таким образом, в качестве основного способа решения проблем, связанных с недобросовестной работой чиновников, предполагалось использовать административные регламенты. Возникает вопрос, могут ли административные регламенты решить проблему контроля в государственных органах? Для ответа на этот вопрос на основе анализа литературы мы выделяем агентов, которые могут контролировать чиновников, затем определяем роль регламентов в решении проблемы контроля, и, наконец, на основе кейсов, собранных по отзывам получателей услуг, и данных мониторинга внедрения административных регламентов (2008 г.), мы оцениваем готовность населения использовать регламенты для контроля чиновников и описываем потенциал регламентов в решении проблемы контроля в России. Для этого мы сравниваем издержки и выгоды от использования регламентов с точки зрения населения. В качестве ключевого фактора, влияющего на готовность использовать административные регламенты в качестве инструмента контроля за чиновниками, мы выделяем

² Гварамия Л.Ю. Административная реформа и регламентное регулирование в Российской Федерации // Юридический мир. 2008. № 2.

³ Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 22 (310). URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2006/VSF_NEW200701241749/VSF_NEW200701241749_p_005.htm.

транзакционные издержки получения государственной услуги и транзакционные издержки осуществления контроля.

Административные регламенты как элемент административной реформы

Административная реформа, начавшаяся в России в 2003 году, направлена на оптимизацию размера государственного управленческого аппарата, снижение коррупции, повышение эффективности бюрократии. Одним из элементов административной реформы является повсеместное введение административных регламентов, определяющих порядок осуществления функций и оказания услуг органами государственной власти.

Административный регламент — это нормативно-правовой акт, детально регулирующий деятельность чиновников и устанавливающий стандарты оказания государственных услуг и осуществления государственных функций. Нормативной базой для разработки и введения регламентов является Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)». По данным Всероссийского мониторинга внедрения административных регламентов, в Минюсте зарегистрировано 232 административных регламента федеральных органов исполнительной власти, а на региональном уровне действует более 2000 регламентов⁴.

Вышеназванное постановление правительства определяет, что «административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие федерального органа исполнительной власти с физическими или юридическими лицами (далее — заявители), иными органами государственной власти и местного само-

⁴ Клименко А., Жулин А. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 123—150.

управления, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги)⁵. По своей сути регламент является поэтапным описанием деятельности государственных служащих при выполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг, устанавливающим минимальные стандарты, которым должна соответствовать эта деятельность. В этих стандартах прописаны требования о размещении информации о государственных услугах и функциях, о максимальных затратах времени на каждую операцию, совершаемую госслужащими, об условиях организации очереди и помещений для ожидания и иные требования.

Основная цель введения административных регламентов — увеличение прозрачности деятельности органов исполнительной власти. По замыслу разработчиков регламентов пошаговое и четкое описание всех действий, совершаемых госслужащими, сопровождаемое перечнем всех необходимых документов и платежей, позволяет снизить возможности для коррупции, злоупотреблений и оказания услуг ненадлежащего качества. Регламенты, доступные населению для ознакомления и вводящие широкие возможности для обжалования действий госслужащих, призваны усилить контроль граждан за действиями чиновников.

Теоретические основания для анализа административных регламентов: институциональный подход

Основная задача государства состоит в реализации определенных целей, которые перед ним ставит общество: устанавливать правила, защищать права и т.д. Однако на практике эти задачи зачастую выполняются не полностью или не выполняются вообще, а для граждан обращение в государственные органы связано с многочисленными проблемами: высокие временные издержки, непрофессионализм сотрудников, взяточничество. Теоретические рамки для анализа взаимодействия государственных служащих и граждан были

⁵ Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)».

заложены Мо (Мое, 1984). В соответствии с этим подходом государство можно рассматривать как организацию и, следовательно, применять к анализу отношений внутри государства инструменты, разработанные для частного сектора, учитывая специфику государственного сектора. Таким образом, далее отношения между государством и обществом будем рассматривать в рамках теории агентства.

Государство и общество: специфика агентских отношений

Взаимодействия (1) граждан и чиновников, (2) чиновников, занимающих различные уровни иерархии внутри органов исполнительной власти, а также (3) лиц, занимающих выборные должности (далее — «политики»), как с гражданами, так и с чиновниками — всё это примеры агентских отношений (например, Масеу (1992)). В рамках этих отношений решения, принимаемые политиками и реализуемые чиновниками, могут не соответствовать интересам населения. Различные группы населения могут в разной степени влиять на принятие и выполнение политических решений, а государственные чиновники, как правило, не заинтересованы в контроле за своими подчиненными (Wawn, 1997).

Другими словами, существующая структура агентских отношений открывает возможности для оппортунистического поведения (а именно морального риска) политиков и чиновников. Основная причина возникновения морального риска, который может проявляться в недостаточно качественном выполнении работы, в снижении скорости выполнения заданий, отлынивании от работы, и даже взяточничестве — это асимметрия информации, когда уровень усилий агентов остается скрытым для принципала, а следовательно, не может быть прописан в контракте (Holmstrom, 1979). Частично эта проблема может быть решена с помощью контроля за действиями агентов. Однако такой контроль, который бы позволил получить полную информацию об их действиях, обычно или связан с запретительно высокими издержками, или просто невозможен.

Упрощенную схему агентских отношений внутри государства можно представить следующим образом (рис. 2).

Мы будем рассматривать политиков и население в качестве принципалов для чиновников. При этом политики также являются агентами по отношению к гражданам. Таким образом, для того, чтобы го-

сударственные служащие действовали в интересах населения, необходим или контроль населения за политиками, которые бы в свою очередь, осуществляли контроль за действиями чиновников, или контроль за чиновниками со стороны населения (имеются в виду нижестоящие чиновники, которые взаимодействуют с гражданами).

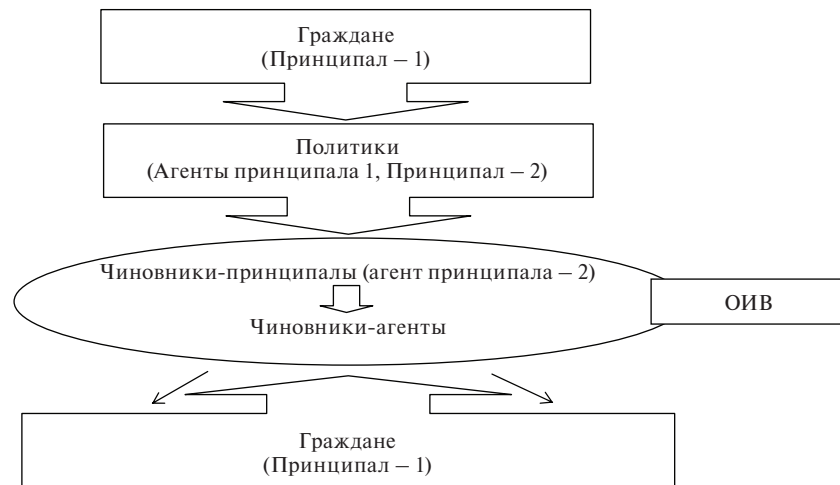


Рис. 2. Агентские отношения

Однако осуществление контроля за чиновниками связано с определенными сложностями, которые порождаются такими характеристиками государственного сектора, как отсутствие базы сравнения (1), отсутствие выраженных собственников (2) и разнородность их интересов (3), наличие нескольких начальников (4)⁶.

(1) Под отсутствием базы сравнения понимается невозможность оценить работу чиновников по результатам их деятельности, так как на рынке отсутствуют близкие заменители товаров и услуг, предоставляемых государством. Следовательно, качество товаров и услуг, предоставляемых государственными организациями, и эффективность работы чиновников оценить крайне сложно.

(2) По аналогии с акционерами в частных корпорациях «собственниками» в данном случае можно считать граждан. Но в отличие от

⁶ Подробнее см.: http://new.hse.ru/sites/infospace/podrazd/uvp/id/preprints/DocLib/WP10_2006_07.pdf.

акционеров граждане не обладают правом на остаточный доход. Также если в корпорациях существуют схемы участия менеджеров в остаточном доходе, то в органах исполнительной власти на остаточный доход никто не может претендовать. У чиновников, таким образом, меньше стимулов контролировать своих подчиненных, а у подчиненных, в свою очередь, больше возможностей и стимулов к оппортунистическому поведению.

(3) В отличие от акционеров, в силу большой численности и разнонаправленных интересов, населению сложно скоординировать свои действия для выражения собственных интересов и для осуществления контроля, поэтому их возможности влияния на политиков или чиновников крайне незначительны. Стимулы к осуществлению контроля также снижаются потому, что представляется невозможным оценить связь между работой госаппарата и работой самого политика.

(4) Если контроль за действиями агентов осуществляется совместно двумя или более принципалами, усилия каждого из них по осуществлению контроля будут ниже оптимального уровня, что создает стимулы для подчиненного вести себя оппортунистически, так как вероятность быть наказанным за отлынивание падает.

Возможные направления контроля: российский опыт

Попробуем оценить, насколько российские получатели услуг склонны полагаться на те или иные способы контроля: могут ли они контролировать чиновников через механизм выбора политиков, готовы ли подавать жалобы в органы власти. Также рассмотрим такой способ контроля, как обращение в общественные организации.

Ограничения контроля: могут ли граждане контролировать чиновников через политиков?

Возможности населения влиять на поведение чиновников через выборы политиков также ограничены. Голосование на выборах не оказывает значительного влияния на действия политиков. Поэтому у политиков не будет ни сильной заинтересованности в результате, ни желания контролировать чиновников остальных уровней. Стимулы к осуществлению контроля также снижаются потому, что пред-

ставляется невозможным оценить связь между работой госаппарата и работой самого политика. Поэтому, хотя выборные должности и чиновники высшего эшелона могут оказывать влияние на качество работы чиновников, у них недостаточно стимулов к осуществлению контроля, что, соответственно, увеличивает возможности возникновения оппортунистического поведения со стороны политиков. А чем ниже вероятность контроля за деятельностью чиновников, тем выше и у них будут возможности для проявления оппортунистического поведения (моральный риск).

Отметим, что возможности населения влиять на поведение политиков в разных странах различны. Так, например, скандал в начале 2009 года в Испании, связанный с тем, что президент Галисии приобрел на деньги налогоплательщиков четвертый автомобиль за 480 тыс. евро, привел к тому, что данный политик проиграл очередные выборы в марте⁷. Но даже в европейских странах возможны ситуации, когда политиков, вовлеченных в коррупционные скандалы, тем не менее переизбирают на новый срок. При этом люди часто обвиняют в своих проблемах (например, в нестабильной экономической ситуации) не политиков, а представителей банков и крупных корпораций⁸.

В российских условиях контроль через политическую систему практически не работает. Ситуацию усугубляет низкая вовлеченность населения в политическую жизнь страны. При том что в соответствии с результатами опроса, проведенного Левада-центром⁹ в 2009 году, 62% респондентов считают, что интересы власти и общества не совпадают (то есть создаются предпосылки для морального риска), большинство опрошенных не ощущают ответственности за то, что происходит в стране и в городе. Они также оценивают свои возможности оказывать влияние на то, что происходит, как крайне низкие (более 90% респондентов). На примере выборов, прошедших 11 октября 2009 года в 75 российских регионах, в том числе и в Москве, можно проследить мотивацию населения. Так, 62% респондентов¹⁰ считают,

⁷ Europe: The worst of times, the best of times; Charlemagne // The Economist. 2009 (May). Vol. 391. Iss. 8633; pg. 56. URL: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1733067381&sid=1&Fmt=3&clientId=45975&RQT=309&VName=PQD>.

⁸ Ibid.

⁹ См.: <http://www.levada.ru/press/2009101501.html>.

¹⁰ См.: <http://www.levada.ru/press/2009100200.html>.

что на выборах, например, в Московскую городскую думу, будет лишь имитация борьбы, а распределение мест в Мосгордуме будет определено по решению властей. Лишь около трети респондентов полагают, что выборы пройдут честно. Это приводит к тому, что только 14% ответивших были уверены в своем участии в выборах, а 53% от числа тех, кто не намеревался голосовать, указывали на то, что не будут участвовать, так как их участие или неучастие ничего не изменит. В результате, по официальным данным, в Москве явка избирателей составила чуть больше 30%. В этих условиях говорить о возможности населения создавать стимулы для политиков контролировать работу государственного аппарата не представляется возможным. Другими словами, стимулы политиков контролировать чиновников являются достаточно низкими.

Таким образом, хотя возможность граждан оказывать влияние на работу государственного аппарата через голосование на выборах обычно рассматривается как один из основных механизмов контроля, его эффективность, особенно в российских условиях, является не очень высокой.

Общественные организации как посредник в контроле за чиновниками

Можно отметить, что население не готово использовать общественные организации как в целом, для реализации своих прав, так и для контроля за чиновниками.

Уровень участия респондентов в общественных гражданских инициативах и некоммерческих организациях является достаточно низким¹¹: 61% респондентов не принимают участия в их деятельности. И даже более «простые» виды общественной деятельности не пользуются популярностью среди населения. Лишь 19% респондентов участвовали в собраниях жильцов дома или подъезда, 31% — участвовали в субботниках, меньше 5% респондентов выбрали каждый из таких видов деятельности, как участие в митингах (2%), обращение в органы власти с петицией (5%) или участие в публичных слушаниях (4%). 53% респондентов не приходилось делать ничего из перечисленного выше.

¹¹ Данные мониторинга административной реформы (2008 г.).

Прямой контроль за действиями чиновников

Получатели услуг заинтересованы в решении проблемы оппортунистического поведения чиновников, но им сложно напрямую контролировать чиновников из-за непрозрачности процесса их работы. Тем не менее такой способ контроля пользуется большей популярностью среди получателей услуг, чем контроль через политиков и общественные организации. Так, в качестве основных способов защиты своих прав респонденты называют¹² вышестоящие органы власти (23%), суд (20%) и непосредственного начальника чиновника, нарушившего права респондента (22%). При этом 31% респондентов предпочитают никуда не обращаться, если их права нарушаются. Средства массовой информации, политические партии и общественные организации потенциально готовы использовать лишь 4%, 1% и 3% респондентов соответственно. Тот факт, что 22% респондентов готовы обращаться к начальнику чиновника, нарушившего их права, свидетельствует о достаточно высоком потенциале регламентов как способа усилить контроль за действиями чиновников со стороны населения, тем более что 25% респондентов считают, что размещение административных регламентов в общем доступе позволит улучшить контроль над действиями чиновников со стороны получателей услуг.

Регламенты как механизм контроля

Суммируя вышесказанное, делаем вывод, что контролировать чиновников могут их начальники, политики или население (получатели услуг). В отсутствие каких-либо дополнительных механизмов, упрощающих контроль, стимулы к осуществлению контроля выше всего у получателей услуг, наиболее полной информацией о работе чиновников обладают их начальники, вышестоящие чиновники, они же имеют больше всего возможностей для контроля (табл. 1).

Таким образом, чиновники сохраняют де-факто значительную степень автономии. Контроль через политиков является неэффективным, контроль через общественные организации не используется. Какие способы контроля, тем не менее, можно использовать в данном случае? Хаммонд и Нотт (Hammond, Knott, 1996) выделяют

Таблица 1. Сравнительные возможности осуществления контроля за действиями чиновников (без регламентации)

	Стимулы	Информация	Возможности
Получатели услуг	+	+/-	-
Политики	+/-	-	+/-
Чиновники	-	+	+

две возможные стратегии снижения степени свободы действий чиновников. Во-первых, это ужесточение контроля *ex post* (то есть выборочная проверка отдельных подразделений или органов власти). Во-вторых, – введение административных процедур, которые действуют и *ex ante*, поскольку оказывают влияние на выбор стратегии поведения чиновниками (целенаправленная проверка подразделений, на которые поступают жалобы).

Лупиа и МакКаббинс (Lupia, McCubbins, 1994) приходят к выводу, что такие способы контроля, как мониторинг, отчеты чиновников, отчеты специальных экспертов или наблюдателей, с невысокой вероятностью способны решить проблему оппортунистического поведения чиновников. Однако они обращают внимание на особенности институционального дизайна или, другими словами, на необходимость создания институтов, которые бы, с одной стороны, мотивировали участников взаимодействия, обладающих информацией о деятельности чиновников, раскрывать эту информацию, а с другой стороны, создавали для чиновников достоверную угрозу, что их оппортунистическое поведение повлечет за собой соответствующие санкции. Таким образом, подобные институты будут оказывать влияние как на стимулы получателей услуг, обладающих информацией, так и на стимулы чиновников.

Существует пласт работ, в которых авторы сравнивают прямой мониторинг («полицейский патруль») и систему сигналов («пожарная тревога») (McCubbins, Schwartz, 1984; Wawn, 1997). В рамках прямого мониторинга проводятся централизованные выборочные проверки деятельности органов исполнительной власти. Такие проверки связаны с высокими издержками. Под сигналами же понимается система правил, процедур и практик, которые позволяют отдельным индивидам и группам интересов получать информацию о процессах

¹² Данные мониторинга административной реформы (2008 г.).

принятия чиновниками решений, оценивать деятельность чиновников, доводить эту информацию до сведения лиц, занимающих выборные должности. Действие сигналов является более целенаправленным по сравнению с мониторингом: жалобы поступают только на те органы власти, в которых произошло какое-то нарушение, в то же время они обеспечивают более широкий охват, а издержки перекладываются на население и группы интересов (McCubbins, Schwartz, 1984). Примером механизма, обеспечивающего возможность подачи сигнала, могут служить и административные регламенты. Далее мы будем рассматривать регламенты как набор правил, которые вводятся в организациях с целью повышения эффективности функционирования в целом и снижения стимулов к оппортунистическому поведению чиновников в частности.

В качестве преимуществ административных регламентов как механизма, обеспечивающего добросовестную работу чиновников, можно выделить следующие факторы. Во-первых, административные регламенты ограничивают набор доступных чиновникам стратегий поведения. Во-вторых, они сокращают асимметрию информации, которая присутствует во взаимодействии политиков и чиновников, чиновников и населения. В-третьих, административные регламенты способствуют включению в процесс контроля за чиновниками получателей услуг, которые обладают необходимой информацией и/или интересы которых необходимо учитывать. Это происходит в том случае, если регламент снижает трансакционные издержки индивидуальных получателей государственных услуг. Также использование такой системы ограничивает возможности оппортунизма чиновников (McCubbins, Noll, Weingast, 1987).

Таким образом, возвращаясь к табл. 1, можно сделать вывод о том, что регламенты будут решать проблему контроля в органах исполнительной власти, если они, с одной стороны, создадут для получателей услуг возможности контроля, а, с другой стороны, для вышестоящих чиновников — стимулы контролировать своих подчиненных, так как возрастает вероятность санкций за недобросовестную работу.

Отметим несколько ограничений, которые необходимо учитывать, если полагаться на регламенты как на механизм контроля. Во-первых, важно избежать оппортунистического поведения на стадии составления регламента. Во-вторых, регламенты, создавая для получателей услуг стимулы и возможности сообщать вышестоящим чиновникам

о недобросовестном поведении их подчиненных, в то же время не позволяют обнаружить то оппортунистическое поведение чиновников, которое выгодно получателям услуг (или оппортунизм получателей услуг, который становится возможным в случае недостаточно добросовестного выполнения чиновниками своих обязанностей). Например, получение пособий по безработице лицами, которые не имеют на это право. В случае, если чиновник в недостаточной степени проверит представленные документы и информацию, человек, получивший пособие незаконно, вряд ли будет на это жаловаться. Например,

«В Рыбинске в рамках надзора за исполнением законодательства в сфере занятости населения прошла проверка законности выплат ГУ “Центр занятости населения г. Рыбинска” пособий лицам, вставшим на учет в качестве безработных. В ходе нее были установлены факты незаконного получения пособия по безработице. <...> В двух случаях женщины скрыли от госучреждения факт получения пенсии по старости, назначенной на льготных условиях. В двух других были скрыты факты трудоустройства на работу»¹³.

Таким образом, внедрение административных регламентов может рассматриваться как способ решения проблемы контроля в органах исполнительной власти.

Готовность населения использовать административные регламенты

Несмотря на то что административные регламенты можно рассматривать как механизм контроля за действиями чиновников, для того, чтобы он функционировал, необходимо также определить условия, при которых получатели услуг будут готовы этот механизм использовать. Для того чтобы выделить условия, при которых это будет возможным, необходимо сравнить ожидаемые выгоды и издержки получателей услуг от осуществления такого контроля.

Можно предположить, что граждане с большей вероятностью будут готовы контролировать чиновников в ситуации, когда издержки, связанные с получением государственной услуги, становятся выше некоторого порогового значения, а контроль позволяет добиться снижения этих издержек. Для большинства государственных услуг ха-

¹³ См.: www.regnum.ru/news/809582.html.

рактерна ситуация, когда нет возможности получить консультацию о правилах ее предоставления, поиск информации о получении услуги связан с высокими издержками, обращение непосредственно к чиновнику требует значительных затрат времени. Таким образом, мы предполагаем, что издержки, с которыми для получателей услуг связано обращение в орган власти, то есть транзакционные издержки, с которыми сопряжено получение государственной услуги, можно считать одним из факторов, который положительно влияет на стимулы граждан к контролю. Также важным фактором являются ожидания граждан относительно их возможностей не только получить информацию, но и повлиять на процесс предоставления услуги. Если чиновник, с которым взаимодействует получатель услуги, не несет никаких издержек, даже если получателю услуги становится известно о том, что он ведет себя оппортунистически, и, следовательно, не меняет свою стратегию поведения, стимулы к осуществлению контроля будут снижаться.

Однако издержки контроля, то есть издержки, связанные с обнаружением недобросовестного поведения чиновника и подачей жалобы, также могут быть достаточно высокими, что будет побуждать получателей услуг отказываться от контроля за чиновниками, что, в свою очередь, будет открывать возможности для оппортунистического поведения последних. Проиллюстрировать эту взаимосвязь можно с помощью простой модели¹⁴. Рассмотрим взаимодействие чиновника и получателя услуги. Предположим, что в обязанности чиновника входит определение значения некоторого параметра (например, насколько подробно чиновник будет разъяснять получателю услуги правила получения услуги). Если бы его не контролировали, он бы выбрал значение параметра, равное A (то есть такой выбор отражает предпочтения чиновника: он предпочел бы по возможности не вдаваться в детали, сокращая уровень прикладываемых усилий). В то же время получатель услуги предпочел бы, чтобы чиновник выбрал другое значение параметра, P , $P \neq A$ (то есть чтобы максимально подробно описал процедуру получения услуги, возможно, существуют некоторые льготы, на которые получатель услуги имеет права, хотя и не знает о них, и о которых чиновник мог бы рассказать).

¹⁴ На основе модели, предложенной Кутером (Cooter R.D. *The Strategic Constitution*. Princeton University Press, 2002. P. 154).

Чем больше разница между P и A , тем больше у получателя услуги заинтересованность контролировать чиновника (например, подавать жалобу его начальнику).

Однако контроль для получателя услуги связан с транзакционными издержками (получить информацию о том, что такие льготы в принципе существуют, и что чиновник должен предоставлять информацию о них). Он не будет осуществлять контроль, если его выигрыш от осуществления контроля, который заключается в росте полезности, будет меньше транзакционных издержек, связанных с контролем (рис. 3). Таким образом, величина транзакционных издержек контроля, с которыми сталкивается получатель услуги, определяет свободу действий чиновника.

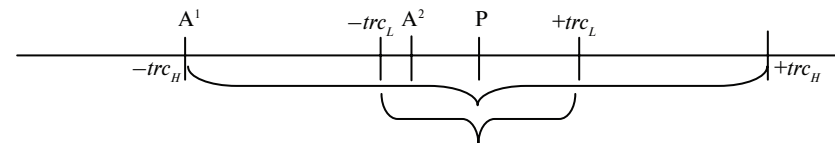


Рис. 3. Транзакционные издержки получателя услуги и свобода действий чиновника

Незначительное отклонение (A^2) от целей получателя услуги (P) при наличии определенных транзакционных издержек (trc_L) не создаст стимулы к осуществлению контроля. Возможность отклонения от целей получателя услуги допускает некоторую свободу действий чиновника. Чем выше издержки контроля, тем большей свободой действий располагает чиновник. При высоких транзакционных издержках контроля (trc_H) свобода действий агента увеличивается (может выбрать такое значение параметра, как A^1).

Следовательно, если административные регламенты позволяют снизить транзакционные издержки получателей услуг, это ограничивает свободу действий чиновников (сравним свободу действий чиновника при высоких и низких транзакционных издержках на рис. 3). Надо отметить, что здесь также следует учитывать издержки поиска информации о регламенте и изучения регламента.

Таким образом, для того чтобы получатели услуг использовали регламенты в качестве механизма контроля за чиновниками, необходимо, чтобы:

- их текущие издержки, связанные с обращением в органы власти, были достаточно высокими;
- ожидаемая отдача от осуществления контроля была выше, чем издержки контроля;
- регламенты позволяли снизить издержки контроля за чиновниками;
- издержки изучения регламента не были запретительно высокими.

Эмпирическая оценка транзакционных издержек

В данном разделе на основе кейсов и данных мониторинга административной реформы (2008 г.)¹⁵ рассмотрим, с какими транзакционными издержками сопряжено получение государственных услуг для граждан. Структура транзакционных издержек представлена следующим образом:

- издержки на сбор информации о получении услуги;
- издержки на сбор и заполнение необходимых документов;
- издержки на ожидание в очереди при обращении в органы власти;
- издержки на подачу жалобы в случае недобросовестной работы государственных служащих.

Подобная структура издержек позволяет сравнить транзакционные издержки для разных видов услуг. Также косвенно оценить транзакционные издержки можно исходя из того:

- какой процент населения отказывался от получения услуг в связи с большим количеством времени и усилий;
- сколько люди готовы заплатить посреднику за получение услуги, за которой они обращались, чтобы не тратить свое время.

¹⁵ В ходе мониторинга внедрения административных регламентов (2008 г.) проводился опрос получателей государственных услуг, направленный на оценку процесса внедрения и функционирования административных регламентов в России. В выборку были включены 30 тыс. респондентов из более чем 60 российских регионов. Анкета была разработана экспертами из Государственного университета — Высшей школы экономики. Опрос проводился Фондом «Общественное мнение» (27 августа — 15 сентября 2008 г.).

Кейсы

В этой части нашей работы мы рассмотрим конкретные случаи получения услуг, оказание которых урегулировано административными регламентами. Мы проанализируем отзывы получателей услуг и основные проблемы, с которыми они сталкиваются. Для рассмотрения нами были выбраны публикации в сети Интернет и печатных средствах массовой информации (как федеральных, так и региональных). На основании этих отзывов и комментариев можно получить представление о величине транзакционных издержек, с которыми для граждан связано получение государственных услуг и о частоте обращения к регламентам. Поскольку на величину транзакционных издержек могут оказывать влияние различные характеристики услуг, мы отобрали несколько услуг, по которым проводили сравнение.

В качестве рассматриваемых услуг нами были выбраны следующие: получение пособий на ребенка, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и получение водительского удостоверения. Мы попытались охватить услуги, которые бы различались по следующим параметрам: результат обращения в орган власти (денежная выплата или документ), наличие или отсутствие платы за предоставление услуги, целевая аудитория (характеристики получателей услуги), потенциальные возможности для коррупции, наличие или отсутствие посредников.

Также при подборе кейсов мы обращали внимание на то, используют ли получатели услуг административные регламенты, и если используют, то способствует ли это снижению издержек контроля.

Основные характеристики услуг

Рассматриваемые нами услуги различны по своим характеристикам: получение пособия на ребенка подразумевает получение прямой денежной выплаты, в то время как две другие услуги предполагают лишь совершение определенных действий государственными органами. К тому же обращение за получением пособия на ребенка или водительского удостоверения не является обязательным, в то время как любой гражданин, в чьей собственности находится недвижимое имущество, обязан обратиться за его государственной регистрацией (Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹⁶, устанавливает, что го-

¹⁶ РФ. № 145. 30 июля 1997 г.

сударственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права и устанавливает обязательность такой регистрации).

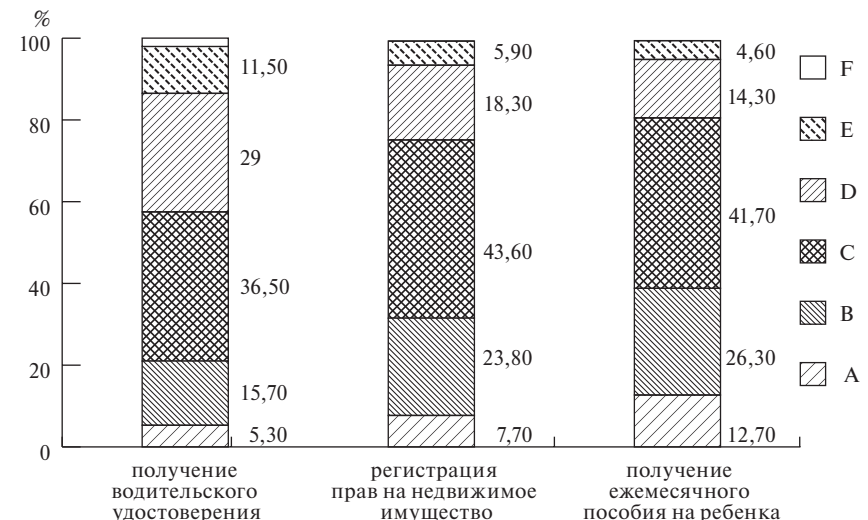
Еще одним важным отличием является тот факт, что в случае получения пособия на ребенка и регистрации прав на недвижимое имущество результат зависит в основном от сбора всех необходимых документов и их подачи, в то время как для получения водительского удостоверения сбор и подача документов — это лишь подготовительный этап, а результат в гораздо большей степени зависит от сдачи экзамена (и именно на этом этапе возникают основные издержки).

Характеристики получателей услуг

Целевая аудитория различна для каждой из рассматриваемых нами услуг. Во-первых, получатели услуг различаются по материальному уровню. За получением пособия на ребенка обращаются граждане, обладающие достаточно низким уровнем материального достатка (в частности, 39% обратившихся за этой услугой не хватает денег на покупку одежды, 12,7% не хватает денег даже на продукты питания¹⁷). Обращающиеся за получением водительского удостоверения обычно обеспечены лучше (что логично, если учесть, что потребность в водительском удостоверении означает в большинстве случаев наличие у получателя услуги машины). Число тех, кому денег не хватает на питание, составляет лишь 5,3% среди желающих получить водительское удостоверение. Что же касается регистрации прав на недвижимое имущество, то среди получателей этой услуги больше доля тех, кому хватает денег на покупку одежды и обуви и не хватает на покупку бытовой техники, по сравнению с остальными услугами (рис. 4).

Еще одним важным показателем, характеризующим целевую аудиторию, является частота использования Интернета получателями услуги. Этот параметр важен, так как, во-первых, мы в дальнейшем будем рассматривать отзывы людей о процессе получения услуги, опубликованные в Интернете, а во-вторых, напомним, что все административные регламенты размещаются на интернет-сайтах соответствующих ведомств, и по замыслу законодателя это является одним из основных способов получения населением информации о регламентах. Однако количество пользователей Интернетом сре-

¹⁷ Данные мониторинга административной реформы (2008 г.).



- A — Денег не хватает даже на питание
- B — На питание денег хватает, но не хватает на покупку одежды и обуви
- C — На покупку одежды и обуви денег хватает, но не хватает на покупку крупной бытовой техники
- D — Денег вполне хватает на покупку крупной бытовой техники, но мы не можем купить новую машину
- E — Денег хватает на все, кроме таких дорогих приобретений, как квартира, дом
- F — Материальных затруднений не испытываем, при необходимости могли бы приобрести квартиру, дом

Рис. 4. Какое из перечисленных на карточке описаний точнее всего соответствует материальному положению Вашей семьи?

ди обращающихся за получением услуг невелико¹⁸: среди обратившихся за получением пособия на ребенка не пользуются Интернетом 66,1%; среди тех, кто обращался за государственной регистрацией прав на недвижимость, количество людей, никогда не пользовавшихся Интернетом, еще выше — 69,4%. Среди получавших водительское удостоверение количество пользователей Интернета выше: только 48,2% не пользовались Интернетом, в то время как 29,9% пользовались Интернетом регулярно (выходили в Интернет в последние сутки). Однако стоит отметить, что количество отзывов в Интернете об оказании услуги по государственной регистрации

¹⁸ Данные мониторинга административной реформы (2008 г.).

прав на недвижимое имущество намного выше, чем о получении пособий на ребенка.

Можно отметить, что, несмотря на различную частоту использования Интернета среди получателей рассматриваемых услуг, процент респондентов, ответивших утвердительно на вопрос «Вам приходилось или не приходилось когда-нибудь читать или хотя бы просматривать какой-либо административный регламент», оказался примерно одинаковым для каждой из услуг. Так, регламент¹⁹ просматривали 47,9% среди тех, кто получал водительское удостоверение, 46,8% среди зарегистрировавших права на недвижимость и 45,6% среди получавших пособие на ребенка²⁰. На основе прочитанных отзывов можно сделать вывод, что лица, зарегистрировавшие права на недвижимость, ссылаются на регламент намного чаще, чем те, кто получает водительское удостоверение или пособие на ребенка. Например, на горячей линии с руководителем УФРС²¹ был задан вопрос: «Почему элементарную функцию регистрации недвижимости работники службы превозносят в нечто сверхсложное, но не в состоянии выполнить требование административного регламента по обслуживанию клиентов (не более 45 мин, включая очереди)?»²². Велико и количество публикаций, посвященных информированию граждан о регламенте, в частности можно отметить серию публикаций в «Российской газете»²³ и в региональных изданиях²⁴, в которых приводятся выдержки из регламента с комментариями, в которых в более простой форме разъясняются детали процедуры предоставления услуги, права и обязанности получателей и чиновников. В то же время аналогичных публикаций о регламентах, регулирующих получение водительского удостоверения и пособия на ребенка, нами не обнаружено.

¹⁹ Надо отметить, что ответ на этот вопрос говорит лишь об осведомленности респондентов о существовании регламентов, о том, читали ли они какой-нибудь регламент. При этом они могли не читать регламент предоставления именно той государственной услуги, на примере которой они отвечали на другие вопросы анкеты.

²⁰ Данные мониторинга административной реформы (2008 г.).

²¹ УФРС – Управление федеральной регистрационной службы.

²² См.: <http://news.ngs.ru/conference/161/>.

²³ См.: <http://www.rg.ru/2008/11/27/sobstvennost.html>, <http://www.rg.ru/2006/10/04/reglament.html>, <http://www.rg.ru/2008/01/24/reg-vvolga/vhod.html>.

²⁴ См.: <http://sob.ru/issue-102-2544.html>, <http://www.rway.ru/txt.asp?txt=747&rbr=25>, <http://www.kadastr.ru/news/media/407923/>.

Возникновение коррупции в ходе предоставления услуги

Рассмотрим теперь распространенность практики взяток при получении услуги. Рассмотренные нами отзывы в Интернете свидетельствуют, что по коррупционности получение и обмен водительского удостоверения существенно опережают другие услуги. На это есть несколько причин. Главной, на наш взгляд, является то, что в случае получения водительского удостоверения основной проблемой является не сбор необходимых документов и не очереди в учреждениях, а сам процесс сдачи экзамена. Если человек дает взятку, то основным итогом этого является именно то, что он может избежать сдачи экзамена, которая и вызывает возникновение основных издержек. Именно это обстоятельство порождает возможности для возникновения коррупции:

«Алексей Казаков проходил обучение в новосибирской автошколе и уверяет, что ему удалось сдать на права только с четвертого раза лишь потому, что его “валил” принимающий инспектор. “Мне все время доставалось кольцо на площади Кирова, где проехать правильно просто нереально, — уверяет Алексей. — Хотя я вполне уверенно чувствовал себя за рулем, пришлось пару раз проехать это кольцо с инструктором. Он и намекнул, что проще заплатить экзаменатору 4000 руб., и “город” сдан, чем так мучиться»»²⁵.

В то же время в случае получения пособия на ребенка или регистрации права на недвижимость основные проблемы у граждан вызывает именно этап подготовки и подачи всех необходимых документов, а случаи возникновения издержек уже после подачи документов крайне редки. Если же речь идет об обмене водительского удостоверения, то ситуация становится похожей на две других услуги:

«На самом деле этой ситуации можно было избежать, если бы у пенсионера были деньги. В Интернете вы можете найти номер телефона, по которому вам ответят, что обменять удостоверение можно быстро и “всего” за 3500 руб. От вас (кроме денег) понадобится ваше фото и старое водительское удостоверение. Если таких денег

²⁵ См.: <http://info.sibnet.ru/?id=131625>. Здесь и далее в цитируемых фрагментах орфография и пунктуация были исправлены в соответствии с нормами русского языка.

у вас нет, но и времени проходить медкомиссию тоже нет, то за 1300 руб. В течение часа вам все сделают»²⁶.

Таким образом, возможности для коррупции при оказании услуг по получению пособий на ребенка и при регистрации прав на недвижимость намного меньше. Нам не удалось обнаружить упоминаний о случаях коррупции в этих ситуациях.

Обращение к посредникам при получении услуг

Очень сильно различается и ситуация с предложением посреднических услуг. В случае регистрации прав на недвижимость велико число легальных посредников – их деятельность не связана с коррупцией, они лишь предоставляют услуги по подготовке и подаче необходимого пакета документов. Сайты посредников пестрят описанием сложностей, с которыми могут столкнуться граждане при регистрации прав на недвижимость:

«Для регистрации предоставляется необходимый пакет документов, уплачивается пошлина за регистрационные действия. Несмотря на подробные стенды с перечнем документов, таблицей по размерам пошлины, у Вас обязательно возникнут дополнительные вопросы, на которые, увы, Вы вряд ли сможете получить ответ у сотрудников органов регистрации прав недвижимости. Они консультаций не дают»²⁷.

Интересно, что, например, начальник отдела регистрации прав на недвижимость по Южному административному округу Москвы Максим Приходько в своем интервью «Российской газете» отмечает, что посредники ведут себя недобросовестно, преувеличивая трудности, с которыми граждане могут столкнуться при регистрации прав на недвижимое имущество:

«Особое внимание хотелось бы уделить проблеме недостоверной информации о работе управления, содержащейся в Интернете или исходящей от недобросовестных фирм, оказывающих услуги юридического характера. Обращаем внимание на то, что порядок и сроки госрегистрации прав определены Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним”, Административным регламентом исполнения государственной функции по госрегистрации прав на недви-

²⁶ См.: <http://news.vl.ru/ggg/2009/07/14/66734/>.

²⁷ См.: <http://www.lawexpress.ru/bti.php>.

мое имущество и сделок с ним, утвержденным приказом Минюста от 14.09.2006 № 293»²⁸.

Более того, в том же интервью отмечается, что посредники не только вводят в заблуждение граждан, побуждая их воспользоваться своими услугами, но и зачастую пытаются завладеть имуществом граждан путем обмана или злоупотребления доверием:

«А насчет посредников, особенно тех, которые обещают регистрацию за три дня... Знаете, только в нашем отделе за год выявлено шесть попыток рейдерского захвата чужого имущества. Пытались продать квартиру по чужому паспорту, по поддельной доверенности. Недавно обнаружили поддельные документы БТИ²⁹ – их-то как раз и делали через фирму-посредника»³⁰.

Характерно то, что именно среди обращающихся за государственной регистрацией прав на недвижимость наиболее высок процент тех, кто готов обратиться за помощью к посредникам: о своей готовности обратиться к посреднику заявили 52,8% граждан³¹. Что касается пособий на ребенка, то несмотря на то, что ситуация здесь очень схожа с регистрацией прав на недвижимость (издержки возникают на этапе подготовки документов и их подачи в орган социального обеспечения), предложение посреднических услуг по данной услуге практически отсутствует. Так, нам не удалось обнаружить сайтов компаний, оказывающих подобные услуги. Число лиц, готовых обратиться за помощью к посредникам относительно невелико – о подобном желании заявили лишь 32,8% граждан. Это, по-видимому, обусловлено, во-первых, низкими доходами обращающихся за услугой (получатели услуги не готовы платить посредникам), а, во-вторых, тем фактом, что получение пособия на ребенка не является обязательным в отличие от государственной регистрации прав на недвижимость.

Совершенно иная ситуация складывается с получением водительского удостоверения. О желании обратиться к посреднику заявили 41,7% граждан³². Однако, как мы уже отмечали выше, получение водительских удостоверений отличается от других услуг тем, что здесь

²⁸ См.: <http://www.rg.ru/2008/11/27/sobstvennost.html>.

²⁹ БТИ – Бюро технической инвентаризации.

³⁰ См.: <http://www.rg.ru/2008/11/27/sobstvennost.html>.

³¹ Данные мониторинга административной реформы (2008 г.).

³² Там же.

основные издержки возникают в процессе сдачи экзамена, в то время как процесс подготовки документов не отнимает много времени и сил. Посредник, если он действует в рамках закона, не способен содействовать успешной сдаче экзамена.

Таким образом, мы выделили три типа услуг:

- получение пособия на ребенка (результат услуги – денежная выплата, доход получателей услуги – низкий, готовность обращаться к посредникам – низкая, готовность давать взятки – низкая);
- регистрация прав на недвижимое имущество (результат услуги – свидетельство о регистрации, доход получателей услуги – средний, готовность обращаться к (легальным) посредникам – высокая, готовность давать взятки – низкая);
- получение водительского удостоверения (результат услуги – водительское удостоверение, доход получателей услуги – высокий, готовность обращаться к (легальным) посредникам – низкая, готовность давать взятки – высокая).

Все три услуги носят скорее разовый характер, поэтому нельзя в данном случае говорить о том, что получатели услуги будут контролировать чиновников, чтобы снизить свои издержки при обращении в орган власти в следующий раз. Мотивами может выступать или попытка добиться лучшего результата для себя в текущий момент времени, или стремление «наказать» недобросовестного чиновника, или положительный внешний эффект для остальных получателей услуг.

Оценка транзакционных издержек получателей услуг: анализ кейсов

Теперь перейдем к рассмотрению основных издержек, возникающих при получении выделенных услуг.

Издержки на сбор информации о получении услуги представляются достаточно высокими. Так, отмечается, что:

«Главная цель введения административных регламентов – решение проблемы информированности граждан. В России люди даже по объявлениям в метро рискуют обращаться к посредникам, которые за определенную сумму денег берутся быстренько решить их проблему. Это часто происходит потому, что граждане просто не знают, куда нужно пойти, какие документы и справки представить»³³.

³³ См.: http://www.opec.ru/docs.aspx?ob_no=87924.

Такая ситуация характерна почти для всех типов услуг, например, для получения пособий на ребенка:

«Женщины недоумевают, почему они не получают нужных юридических советов при выписке из роддома. Аня, родившая в феврале дочку Алину, признается, что выписывалась из роддома с “абсолютно пустой головой”»³⁴. «Иногда люди вообще не знают, какие документы нужны. Или оказываются в сложных ситуациях, и тогда инспектора просят принести уточняющие документы»³⁵.

Получение водительского удостоверения, судя по отзывам, не вызывает столь же значительных проблем, однако и здесь недостаточная информированность граждан может вызывать затруднения при получении услуги. Так, например, на одном интернет-форуме был задан вопрос:

«Кто сдавал экстерном на Варшавке, подскажите, нужно ли платить, кроме пошлин (500 руб. за допуск экстерном, 160 руб. теория, 180 руб. практика), за подачу машины для сдачи вождения? Инструктор убеждает купить ВУ и говорит, что есть еще плата за подачу машины»³⁶.

Никакой платы за подачу машины в настоящий момент не предусмотрено, так что здесь налицо пример того, как недобросовестный инструктор пытается ввести в заблуждение желающего получить права, пользуясь недостаточной информированностью последнего. В то же время никаких жалоб на сложности сбора информации о необходимых пакетах документов, возникающих при получении вышеописанных услуг, при получении водительского удостоверения мы не обнаружили.

Можно предположить, что наличие столь высоких издержек получения необходимой информации связано с низким уровнем использования Интернета гражданами, обращающимися в государственные органы за услугами (об этом мы уже писали выше). Хотя в соответствии с требованиями регламентов, в учреждениях, оказывающих услуги населению, должны быть размещены информационные стенды, разъясняющие порядок сбора и подачи документов, получение информации в органе власти сопряжено с более высокими издержками.

³⁴ См.: http://www.mr7.ru/story/top/story_1223.html.

³⁵ См.: <http://www.kadis.ru/daily/dayjust.phtml?id=47802>.

³⁶ См.: <http://www.gai.ru/conference/dep46/topic267926/topicpage30/>.

Помимо недостаточной информации о необходимых документах и процедуре получения услуги сложности вызывает и сам процесс сбора и заполнения документов. Вот как очевидцы описывают процесс сбора документов для получения пособия на ребенка:

«Чтобы оформить пособие на ребенка, петербурженкам нужно пройти настоящие круги ада. Приходится бегать по жилконторам, чтобы прописать малыша (а без прописки его словно бы нет на этом свете!), по загсам — чтобы зарегистрировать, по женским консультациям — чтобы собрать нужные справки, по поликлиникам — чтобы оформить полис»³⁷.

В том, что касается получения водительского удостоверения, граждане не жалуются на проблемы сбора необходимых документов. По-видимому, это обусловлено гораздо меньшим их количеством и более простой процедурой получения: для регистрации прав на недвижимое имущество требуется предоставление большого количества документов (точное их количество зависит от нескольких факторов: основание возникновения права собственности, возраст лица, наличие/отсутствие оснований для осуществления регистрации в упрощенном порядке и т.д.). Многие из этих документов не могут быть оформлены гражданами самостоятельно, а требуют обращения в другие органы государственной власти (например, планы недвижимого имущества, выдаваемые БТИ, акты приемки объекта в эксплуатацию, разрешения на строительство и т.д.). Похожая ситуация и с получением пособия на ребенка: необходимы справки о совместном проживании с места жительства ребенка, свидетельство о рождении, выдаваемое органом ЗАГС³⁸, справки из органов социальной защиты о неполучении пособия другим родителем. В то же время для получения водительского удостоверения не требуются никакие документы, за получением которых гражданам нужно обращаться в органы власти. В основном документы оформляются на месте (за исключением медицинской справки о состоянии здоровья). Тем не менее непредвиденные трудности иногда все же возникают: например, так описывает свой опыт получения водительского удостоверения автор газеты «Ведомости»:

³⁷ См.: <http://www.kadis.ru/daily/dayjust.phtml?id=47802>.

³⁸ ЗАГС — Запись актов гражданского состояния.

«Еще [инспектор] попросил принести справку из поликлиники, да с копией лицензии медучреждения — для подтверждения, что моя справка о состоянии здоровья не липовая.

И в новом регламенте, и в прежней инструкции содержится пояснение, что справки о здоровье проверяются, если медучреждения находятся не на территории района оперативного обслуживания ГИБДД³⁹. Так что моя инспекция облегчила себе задачу, поручив мне самой принести справку, подтверждающую справку»⁴⁰.

Основной проблемой во всех трех рассматриваемых случаях являются серьезные потери времени, связанные с обращением в орган власти. В первую очередь это связано с очередями, например, по свидетельствам очевидцев, в Одинцовском отделе УФРС по Московской области «люди проводят 8–10 часов в очередях»⁴¹. Аналогичная ситуация в Бердске: «Отстояла в очереди 4 часа (благо была в отпуске), затем на получение — 1 час, считаю, повезло»⁴². С получением и обменом водительских прав ситуация аналогичная:

«В среду, приехав к 7 часам утра, я увидела на улице у дверей большую группу пенсионеров, с верой и надеждой ожидающих недолгую процедуру обмена удостоверений. Записавшись в список, я получила номер очереди 67. Причем счастливый обладатель первого номера — женщина — приехала к этой самой двери в два часа ночи и коротала время до утра в машине!»⁴³.

С получением пособий на ребенка ситуация все та же:

«Вначале нам потребовалось свидетельство о рождении, получить которое можно было лишь отсидев в гигантской очереди загса Приморского района. Кормящая мама на такое в принципе неспособна, пришлось делегировать мужа. Заняв очередь в 8 утра, документ он получил только в 16:00»⁴⁴.

Наличие таких высоких временных издержек провоцирует возникновение услуги по «продаже очередей»: некоторые люди занимают очередь с раннего утра, а затем за определенную сумму продают место в очереди желающим потратить меньше времени. Однако ино-

³⁹ ГИБДД — Государственная инспекция безопасности дорожного движения.

⁴⁰ См.: www.vedomostivuz.ru/article.shtml?2007/10/01/4424.

⁴¹ См.: <http://www.odintsovo.info/news/?id=17766>.

⁴² См.: <http://news.ngs.ru/conference/161/>.

⁴³ См.: <http://news.vl.ru/ggg/2009/07/14/66734/>.

⁴⁴ См.: <http://www.saphia.ru/index.php?id=266>.

гда проблемы с очередями связаны лишь с неинформированностью населения о возможности записи на прием:

«Люди действительно занимают с самого утра так называемую “живую очередь”. Но, оказывается, есть простой и очень эффективный способ сделать все быстро и эффективно (и, конечно, абсолютно законно). На прием можно свободно записаться по телефону или через интернет-сайт»⁴⁵.

В заключение этого раздела хотелось бы выделить несколько основных, на наш взгляд, проблем, связанных с данными услугами и действием регламентов, регулирующих их оказание.

1. *Высокие издержки, связанные с получением услуги.* Выше мы уже подробно рассмотрели этот вопрос. Стоит лишь отметить, что именно на решение этой проблемы было направлено введение административных регламентов, однако, как мы могли убедиться, проблема сохраняется. Это свидетельствует, с одной стороны, о том, что получатели услуг заинтересованы в осуществлении контроля, но, с другой стороны, не используют регламенты для того, чтобы снизить свои издержки.

2. В целом можно отметить *недостаточный контроль со стороны граждан.* Из получавших водительское удостоверение жалобы на действия чиновников подавали лишь 6,9% опрошенных, из зарегистрировавших права на недвижимое имущество – 9,4%. При этом желание подать жалобу возникало у 45,8% и 53,8% граждан соответственно. Эти цифры позволяют нам сделать вывод о том, что больше половины граждан из обращающихся за услугами в государственные учреждения остались недовольны, однако лишь немногие попытались исправить ситуацию, подав жалобы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Можно предположить, что это связано с высокими издержками, возникающими после подачи жалобы.

3. Одним из возможных объяснений того, что граждане *отказываются от осуществления контроля*, является тот факт, что контроль имеет смысл только в том случае, если он позволяет получить некоторые дополнительные выгоды, которые, в свою очередь, позволят окупить издержки на изучение регламента и осуществление санкций. Однако зачастую получатели услуг или не могут оценить последствия осуществления контроля чиновника, нарушившего их права (про-

⁴⁵ См.: <http://ufa.kp.ru/daily/24366.4/550142/>.

цесс взаимодействия чиновника и его начальника остается непрозрачным для получателя услуги), или не считают, что чиновник в результате изменит свое поведение, что позволит получателю услуги получить больший выигрыш.

4. *Возможности для коррупции.* Как мы убедились, потенциал коррупции сильно зависит от характера самой услуги. В случае, если речь идет об услуге, где основные издержки возникают на этапе сбора и подачи документов, возможности для возникновения коррупции намного ниже, так как путем коррупции чаще всего можно повлиять на результат оказания услуги, а в случае с рассмотренными нами регистрацией прав на недвижимое имущество и получением пособия на ребенка риск не получить желаемый результат невысок. Если же основные издержки возникают уже на этапе после подачи документов, то есть их величина сильно зависит от результата оказания услуги, «взяткоемкость» резко возрастает: на примере получения водительского удостоверения мы видим, что риск получения неудовлетворительного результата высок и, в общем-то, не зависит от полноты собранной информации и документов. Именно это обуславливает столь высокий потенциал для коррупции в данной области. Однако не стоит забывать, что высокие издержки на этапе подготовки создают широкое поле деятельности для посредников, которые могут вести себя оппортунистически.

5. Несмотря на то что по рассматриваемым услугам административные регламенты (в зависимости от региона) утверждены не менее 1,5 лет назад, *осведомленность о регламентах* остается достаточно низкой.

Оценка транзакционных издержек на основе данных мониторинга административной реформы

Последовательно рассмотрим издержки, с которыми сталкиваются получатели различных услуг. Результаты представлены в количественном виде в Приложении.

Издержки на сбор информации о получении услуги

Основными источниками информации для населения являются стенды в местах предоставления услуги (22%), друзья, родственники, знакомые (26%), а также опыт получения этой услуги в прошлом

(22%). Во многом регулярность получения услуги оказывает влияние на величину транзакционных издержек. В случае менее регулярных услуг (как регистрация недвижимости) респонденты обращаются за советом к знакомым (43,5%) или получают информацию со стенда (36,8%). Лишь 14,5% тех, кто недавно регистрировал права на недвижимость, опираются на свой опыт. В целом стенды в местах предоставления услуги пользуются примерно одинаковой популярностью среди получателей разных типов услуг (от 30% до 38%). Однако приезд в органы власти подразумевает зачастую значительные временные затраты, а в связи с недоступностью сети Интернет возможности снижения транзакционных издержек для получения достоверной информации людям не доступны. Таким образом, можно сделать вывод о том, что издержки на сбор информации о получении услуги на настоящий момент для большей части респондентов являются достаточно высокими.

Издержки на сбор и заполнение необходимых документов

Поскольку рассматриваемые услуги различаются по сложности процедуры, по количеству документов, которые необходимо собрать, и, как говорилось выше, по регулярности обращения за этими услугами, время, которое тратится на сбор документов, также значительно различается. Если в среднем население тратит несколько дней на сбор документов (17%), и лишь 10% опрошенных тратят на сбор документов больше месяца, то среди тех респондентов, которые регистрировали право на недвижимость, 43,6% потратили больше месяца. На сбор документов для получения водительского удостоверения 68,7% респондентов потратили меньше недели, и лишь около 5% потратили больше месяца. Среди тех, кто получает пособие на ребенка, 38,7% потратили больше одного дня, но меньше недели, и 35,7% — больше недели, но меньше месяца.

С необходимостью переписывать заявления или приносить дополнительные документы сталкивались 32% респондентов, в том числе у 10% респондентов документы с первого раза не приняли. При этом 21,8% респондентов, регистрировавших недвижимость, не смогли сдать документы с первого раза, и 17% пришлось доносить и переписывать документы; при получении пособия на ребенка 46,6% респондентов пришлось приходить в орган власти больше одного раза для подачи документов; при получении водительского удосто-

верения — всего 17,1%. Непрозрачность правил предоставления услуг и необходимость повторного обращения в орган власти также способствуют увеличению транзакционных издержек получателей услуг.

Издержки на ожидание в очереди при обращении в органы власти

В среднем по России наиболее актуальная проблема при обращении за государственными услугами — это длинные очереди, а следовательно, и существенные затраты времени на обращение в орган власти. Но время, которое получатели услуг провели в очереди при обращении в соответствующие органы власти, достаточно сильно различается. Больше всего времени в очередях провели те, кто обращался за регистрацией прав на недвижимость: 42,6% респондентов от числа обратившихся за соответствующей услугой провели в очереди более 2 часов. В то же время 30,1% обратившихся за пособием на ребенка и 25,5% получавших водительское удостоверение провели в очереди менее 30 минут. Ситуация осложняется тем, что более 90% от общего числа респондентов ожидали приема в живой очереди, то есть не было электронной очереди, не было возможности записаться заранее на определенное время.

Оценка транзакционных издержек

Сравнить величину транзакционных издержек при получении различных услуг можно по готовности обращаться к посредникам и по размеру денежной суммы, которую получатели услуг готовы заплатить посредникам. Готовность обращаться к посреднику и готовность платить посреднику за услуги различается для разных категорий услуг. Так, почти 53% респондентов, регистрирующих права на недвижимость, готовы обратиться к посредникам и заплатить при этом в среднем 3451 руб., среди получающих пособия на ребенка готовы обратиться к посредникам 32,8% и заплатить в среднем 616 руб., среди получающих водительское удостоверение — 41,7% и 2499 руб. Это свидетельствует о том, что транзакционные издержки граждан, обращающихся за регистрацией прав на недвижимость, наиболее высоки.

Интересно отметить, что 22% респондентов могут назвать случаи, когда они и/или их знакомые и родственники отказывались от получения государственной услуги, поскольку процедура требовала слишком много времени (13% от отвечавших на вопрос), необходи-

мо было затратить много денег на подготовку документов и проезд до органов власти (5%), или оценивали свои шансы получить услугу как низкие (5%).

В Приложении представлены оценки респондентами основных типов транзакционных издержек по выделенным услугам. В результате мы получили, что выше всего издержки у тех, кто получал регистрацию прав на недвижимое имущество. Высокие издержки обуславливают готовность граждан при получении данной услуги воспользоваться услугами посредников. Следующим по величине издержек является получение водительского удостоверения, затем получение пособия на ребенка.

На основе проведенного анализа можно сделать следующий вывод: чем выше транзакционные издержки получения той или иной услуги, тем в большей степени граждане готовы прибегать к услугам посредников. Однако далеко не все граждане могут себе позволить оплачивать услуги посредников. Введение регламентов позволит снизить для граждан издержки получения государственных услуг за счет обеспечения большей информационной прозрачности и упорядочивания процесса их получения.

Издержки на подачу жалобы в случае недобросовестной работы государственных служащих

Ситуация с жалобами на работу государственных служащих является достаточно однородной. От 5% до 10% респондентов подавали жалобы, что говорит о невысокой активности населения в этой области. Но при этом у более чем половины респондентов было желание подать жалобу, которое они не реализовали, возможно, в связи с непрозрачностью работы системы или из-за неуверенности в результате. Это свидетельствует о высоком потенциале регламентов в этой области.

Возможно, низкая готовность обращаться с жалобами связана также с отсутствием информации о правилах предоставления услуги. Так, всего 37% респондентов считают, что они просматривали регламент (включая тех, кто ответил, что «скорее приходилось» просматривать).

Заключение

По результатам работы можно сделать следующие выводы.

Контролировать, насколько качественно работают государственные служащие, могут их непосредственные начальники, политики и получатели услуг. Стимулы к контролю выше всего у получателей услуг, однако у них меньше всего возможностей для его осуществления.

Контроль со стороны граждан через политиков не является действенным, некоммерческие организации граждане нашей страны не используют для защиты своих прав.

Правила и процедуры, которые делают информацию о процессах принятия чиновниками решений доступной для получателей услуг, позволяют оценивать деятельность чиновников и доносить эту информацию до сведения лиц, осуществляющих санкции в отношении недобросовестных чиновников, рассматриваются в литературе как способ снижения свободы действий чиновников. Примером такого механизма могут служить и административные регламенты.

Для того чтобы получатели услуг использовали регламенты в качестве механизма контроля за чиновниками, необходимо, чтобы текущие издержки получателей услуг были достаточно высокими, а регламенты позволяли снизить издержки контроля, что, в свою очередь, позволит ограничить свободу действий чиновников.

Получатели услуг должны иметь возможность оценить выгоды от контроля за чиновниками, и эти выгоды должны быть выше, чем издержки от осуществления контроля.

На основе рассмотренных кейсов, тем не менее, можно сделать вывод, что регламенты практически не используются.

На основе кейсов и данных мониторинга административных регламентов можно сделать вывод, что транзакционные издержки, возникающие при обращении в органы власти, являются достаточно высокими, особенно для определенных категорий услуг.

У получателей услуг часто возникает желание подать жалобу на чиновников, недобросовестно выполняющих свои обязанности (обращаясь к начальнику чиновника в первую очередь), однако они редко его реализуют.

Таким образом, на основе теоретического анализа можно сделать следующий вывод: административные регламенты могут использо-

ваться как механизм контроля за действиями чиновников со стороны получателей услуг, однако эмпирические данные свидетельствуют о том, что получатели услуг, хотя и заинтересованы в таком механизме, в настоящее время почти не используют регламенты для контроля за чиновниками.

Литература

Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 22 (310). URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2006/VSF_NEW200701241749/VSF_NEW200701241749_p_005.htm.

Гварамия Л.Ю. Административная реформа и регламентное регулирование в Российской Федерации // Юридический мир. 2008. № 2.

Клименко А., Жулин А. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 123–150.

Проскуракова Ю. Чиновника ставят на счетчик // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2006/09/22/nedvizhimost.html>.

Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)».

Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Bawn K. Choosing Strategies to Control the Bureaucracy: Statutory Constraints, Oversight, and the Committee System // Journal of Law, Economics, & Organization. 1997. Vol. 13. No. 1. P. 101–126.

Bozeman B., Rainey H.G. Organizational rules and the 'bureaucratic personality' // American Journal of Political Science. 1998 (Jan.). Vol. 42. Issue 1. P. 163–189.

Cooter R.D. The Strategic Constitution. Princeton University Press, 2002.

Dixit A. Power of Incentives in Private Versus Public Organizations // The American Economic Review. 1997. Vol. 87. No. 2. P. 378–382.

Europe: The worst of times, the best of times; Charlemagne // The Economist. 2009 (May). Vol. 391. Issue 8633; pg. 56. URL: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1733067381&sid=1&Fmt=3&clientId=45975&RQT=309&VName=PQD>.

Hammond T.H., Knott J.H. Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making // Journal of Law, Economics, & Organization. 1996. Vol. 12. No. 1. P. 119–166.

Holmstrom B. Moral Hazard and Observability // The Bell Journal of Economics. 1979. Vol. 10. No. 1. P. 74–91.

Lupia A., McCubbins M. Learning from Oversight: Fire Alarms and Police Patrols Reconsidered // Journal of Law, Economics, & Organization. 1994. Vol. 10. P. 96–125.

Macey J.R. Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies // Journal of Law, Economics, & Organization. 1994. Vol. 8. No. 1. P. 93–110.

McCubbins M.D., Noll R.G., Weingast B.R. Administrative Procedures as Instruments of Political Control // Journal of Law, Economics, & Organization. 1987. Vol. 3. No. 2. P. 243–277.

McCubbins M.D., Schwartz T. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms // American Journal of Political Science. 1984. Vol. 28. P. 167–179.

Merton R. Social Theory and Social Structure. Glencoe, IL: Free Press. 1957. P. 195–206.

Merton R. Bureaucratic Structure and Personality // Social Forces. 1940. Vol. 18. P. 560.

Moe T. The New Economics of Organization // American Journal of Political Science. 1984. Vol. 28. No. 4. P. 739–777.

Przeworski A. On the design of the state: a principal-agent perspective // Reforming the state: managerial public administration in Latin America / Luiz Carlos Bresser Pereira, Peter Spink, Lynne Rienner Publishers (eds.). 1999. P. 15–40.

Rushing W.A. Organizational Rules and Surveillance: Propositions in Comparative Organizational Analysis // Administrative Science Quarterly. 1966 (Mar.). Vol. 10. No. 4. P. 423–443.

Tirole J. The Internal Organization of Government // Oxford Economic Papers. 1994. Vol. 46. P. 1–29.

The Worldwide Governance Indicators (WGI). URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

<http://www.levada.ru/press/2009101501.html>.

<http://www.levada.ru/press/2009100200.html>.

Материалы для кейсов, представленные в тексте статьи, собраны

по следующим источникам:

<http://info.sibnet.ru/?id=131625>

<http://news.ngs.ru/conference/161/>

<http://news.vl.ru/ggg/2009/07/14/66734/>

<http://sob.ru/issue-102-2544.html>

<http://ufa.kp.ru/daily/24366.4/550142>

<http://www.gai.ru/conference/dep46/topic267926/topicpage30/>

<http://www.kadastr.ru/news/media/407923/>

<http://www.kadis.ru/daily/dayjust.phtml?id=47802>

<http://www.lawexpress.ru/bti.php>

http://www.mr7.ru/story/top/story_1223.html

<http://www.odintsovo.info/news/?id=17766>

http://www.opec.ru/docs.aspx?ob_no=87924

<http://www.regnum.ru/news/809582.html>

<http://www.rg.ru/2006/10/04/reglament.html>

<http://www.rg.ru/2008/01/24/reg-vvolga/vhod.html>

<http://www.rg.ru/2008/11/27/sobstvennost.html>

<http://www.rway.ru/txt.asp?txt=747&rbr=25>

<http://www.saphia.ru/index.php?id=266>

www.vedomostivuz.ru/article.shtml?2007/10/01/4424

Приложение Оценка размера транзакционных издержек по выделенным услугам

Услуги	Транзакционные издержки при получении государственных услуг						Размер оплаты (среднее), руб.	
	Сбор документов	Помощь в оформлении документов	Количество обращений	Ожидание в очереди	Использование личных связей	Готовность обращаться к посредникам		Готовность заплатить посреднику (руб.)
Получение водительского удостоверения	< 1 дня (22,3)	Нет (85,1)	1 (81,7)	< 30 мин (25,5)	Да (57,5)	Обратился бы (41,7)	2499	
								> 1 дня, < недели (46,4)
	> недели, < месяца (23,6)	Да (13,9)	> 1 (17,1)	≥ 1 часа, < 2 часов (16,3)	Нет (39,7)	Не обратился бы (52,7)	1000 (22)	
Регистрация прав на недвижимое имущество	< 1 дня (5,4)	Нет (77)	1 (45,6)	< 30 мин (15,4)	Да (44,6)	Обратился бы (52,9)	3451	
								> 1 дня, < недели (18,6)
	> недели, < месяца (28,6)	Да (21,7)	> 1 (53,1)	≥ 1 часа, < 2 часов (18,7)	Нет (52,8)	Не обратился бы (43,3)	1000 (18,2)	
Получение ежемесячного пособия на ребенка	< 1 дня (14,1)	Нет (94)	1 (51,9)	< 30 мин (30,1)	Да (41,7)	Обратился бы (52,8)	616	
								> 1 дня, < недели (38,7)
	> недели, < месяца (35,7)	Да (4,8)	> 1 (46,6)	≥ 1 часа, < 2 часов (16,1)	Нет (55,2)	Не обратился бы (61,9)	1000 (15,3)	

Препринт WP10/2010/02
Серия WP10
Научные доклады лаборатории
институционального анализа

Бальсевич А. А., Ксенофонтов К. Е., Подколзина Е. А.

**«Пределы контроля»: административные регламенты
и контроль за действиями чиновников**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Н.С. Петрин*

Отпечатано в типографии Государственного университета –
Высшей школы экономики с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 1/16. Бумага офсетная. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 2,3
Усл. печ. л. 2,3. Заказ № . Изд. № 1174

Государственный университет – Высшая школа экономики. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Государственного университета – Высшей школы экономики. 125319, Москва,

Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73