

АГЕНТСКИЕ ОТНОШЕНИЯ КАК ОСНОВА ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ РЫНКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РОССИИ

THE AGENCY RELATIONS AS A BASIS OF AN INSTITUTIONALIZATION OF THE MARKET OF THE STATE SERVICES IN RUSSIA

Н. И. Ларионова, доктор экономических наук, профессор

И. Н. Исупова

В статье рассматривается подход предоставления государственных услуг на основе агентских отношений. Анализируются преимущества агентских отношений в государственном управлении в зарубежных странах. Изучается возможная роль государства и участников рынка в построении агентских отношений по предоставлению государственных услуг. Представлены возможные риски агентских отношений в государственном управлении.

In article the approach of provision of the state services on the basis of the agency relations is considered. Benefits of the agency relations in public administration in foreign countries are analyzed. The possible role of the state and participants of the market in creation of the agency relations on provision of the state services is studied. Possible risks of the agency relations in public administration are provided.

Ключевые слова: агентские отношения, государственная услуга, контрактная система государства, делегирование государственных функций.

Key words: agency relations, state service, contractual system of the state, delegation of the state functions.

В России повышение качества взаимоотношений государства и общества является ключевой задачей административного реформирования уже достаточно длительный период. Для выполнения поставленной задачи внесено значительное количество изменений в процесс исполнения государственных функций государственными органами власти, в том числе и в процесс производства и предоставления государственных услуг. Однако до сих пор об эффективности данного процесса говорить не приходится, что подчёркивает актуальность данного вопроса и в настоящее время. Предоставление государственных услуг на основе агентских отношений позволит не только повысить эффективность данного процесса, но и кардинально изменит сам процесс производства услуг, процесс предоставления и потребления услуг обществом.

Агентские отношения в российской науке определяются как отношения, когда одно лицо – доверитель – передает какие-либо права другому лицу – агенту, который согласно заключённому между ними контракту, обязан действовать в интересах доверителя в обмен на определённое вознаграждение¹.

В настоящее время в научной отечественной литературе рассматривают два вида агентских от-

ношений в сфере государственного управления. Во-первых, это отношения внутри государственного органа между руководителями и подчинёнными. Во-вторых, государственный орган в целом выступает в качестве агента в отношении общества.

Тенденции развития социально-экономических отношений, основные направления реформирования государственного управления по повышению качества отношений между государством и обществом, изменение роли государства в процессе предоставления государственных услуг в России так или иначе неизбежно порождают ещё один вид агентских отношений, одной из сторон которых должно стать государство, – отношения государства в лице государственных органов власти с субъектами рынка по поводу делегирования государством последним функций по предоставлению государственных услуг.

Агентские отношения между государством и юридическими лицами такого рода давно известны и достаточно хорошо развиты за рубежом. Ярким примером служит развитая контрактная система США по государственным заказам, в том числе по предоставлению государственных (публичных) услуг.

¹ Антонов Г.В. Орган исполнительной власти как субъект агентских отношений // Вестник финансовой академии. – 2004. – №4. – С. 53.

Государственный заказ США строится на федеральном контракте, под которым понимается в соответствии с законодательством США, государственное экономико-хозяйственное соглашение двух равноправных участников: государства-заказчика и корпорации-исполнителя (подрядчика). Условия этого соглашения обязательны для обеих сторон. «Поставщик, – гласит закон, – обязан продать частную собственность или услуги, включая строительство, а покупатель – государство – их оплатить»¹.

Государственная контрактная система США имеет ряд особенностей, которые являются её стержневыми элементами, обеспечивают эффективность процесса предоставления государственных (публичных) услуг корпорациями-подрядчиками, гарантируют предоставление корпорациями-подрядчиками качественных услуг по заказу государства:

1. Федеральная контрактная система США имеет разветвлённую всеобъемлющую административно-управленческую структуру, тесное взаимодействие и взаимосвязь государства и корпораций – исполнителей заказов, высокую степень организации и управления федеральными контрактами.

2. Контрактная система США строится на предельно четком государственно-правовом регулировании функций рынка и его участников². Стороны федерального контракта являются равноправными лишь формально, так как законодательство закрепляет значительные привилегии за государством-заказчиком: право прекращения государственного контракта односторонне, по решению ведомства-заказчика³.

3. Перед заключением федерального контракта проводятся государственные торги, которые имеют предельно отлаженный административно-управленческий механизм. Среди корпораций-подрядчиков имеет место высокая степень конкуренции за получение федерального контракта.

4. На всех этапах выполнения заказа государства: от объявления о торгах до завершения контракта на оказания услуг, – можно видеть высокую степень гласности и государственного контроля.

5. Корпорации-подрядчики имеют высокую степень гарантированной доходности федеральных контрактов, особый пакет различных льгот и пре-

ференций, получаемых ими при выполнении заказов для государства.

6. Реализация производимых услуг строится на чётко функционирующем и многоплановом государственном механизме.

7. Деятельность корпораций-подрядчиков имеет чёткую экономико-правовую и административно-управленческую регламентацию со стороны государства как по вертикали, так и по горизонтали.

8. Государственные представители ведомств, управляющих федеральными контрактами и осуществляющих государственный контроль деятельности корпораций-подрядчиков, имеют высокий профессионализм, знания, опыт и авторитет.

Перечисленные особенности контрактной системы США породили образование, а затем и развитие целого сегмента рынка по оказанию государственных (публичных) услуг. Именно существование большого количества корпораций-заказчиков, готовых к исполнению однородных делегированных им государственных функций, порождают конкуренцию при участии на торгах по заключению федерального контракта, а затем эффективность и качество выполняемой ими работы.

Россия, последовательно становясь на путь рыночной экономики, вынуждена будет создавать рассмотренные выше атрибуты рыночной экономики: государственный рынок товаров и услуг и государственную контрактную систему.

В настоящее время в России сложилась ситуация, когда исполнительная власть в стране совмещает исполнение государственных функций, закреплённых Конституцией РФ (прогнозирование, планирование, правовое регулирование, контроль, общее руководство и оперативно-распорядительная работа и т.д.), и хозяйственную деятельность, в частности, оказание различного рода услуг.

Изучением данной проблемы активно занимаются известный российский экономист, доктор экономических наук А.Е. Шаститко, российский экономист, доктор экономических наук В.Л. Тамбовцев, они первые попытались провести систематический анализ данного вопроса в контексте конкурентной политики.

Экономическую роль государства в условиях рыночной экономики российские экономисты сводят к следующим функциям:

¹ Code of Federal Regulations. Title 41. Public Contracts and Property Management. Wash., 1995. <http://www.gpo.gov>

² Федорович В.А. США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования / В.А. Федорович, А.П. Патрон, В.П. Заварухин. Ин-т США и Канады РАН. М.: Наука, 2010. – С. 221–222.

³ Там же. – С. 217–218.

- законодательное определение круга субъектов хозяйственной деятельности, а также ее объектов и взаимоотношений между ними, т.е. основных правил, по которым осуществляется их экономическая деятельность;
- поощрение, защита и охрана социально и экономически целесообразных форм деятельности субъектов рынков, которые будут выражаться в различных мерах экономического характера: понижение налогов, предоставление льготных кредитов под государственные гарантии, регулирование цен, на предоставляемые услуги и т.д., – а также мерах неэкономического характера: решение трудовых, экологических, здравоохранительных и др. социальных проблем, возникающих при осуществлении своей деятельности по производству государственных услуг;
- недопущение соединения в руках государственной власти двух направлений деятельности: осуществление властных полномочий и хозяйственной деятельности по производству и реализации государственных (публичных) услуг.

Размышления российских экономистов схожи с некоторыми основными особенностями, на которых строится контрактная система США, т.е. приведенные заключения также нацелены на создание рынка по предоставлению государственных (публичных) услуг, подконтрольного государственным органам власти.

Совмещение государственными органами власти двух направлений деятельности – осуществление властных полномочий и хозяйственной деятельности – может привести, а в некоторых областях и сферах жизнедеятельности приводить к неэффективности обоих направлений, к злоупотреблению властью, способствует проникновению коррупции в государственный аппарат.

Делегирование функций государственной власти по производству и реализации государственных (публичных) услуг субъектам рынка должно быть построено на совершенно новых принципах взаимоотношений государства и рынка. Невозможно будет добиться эффективности рассматриваемого процесса производства и реализации государственных (публичных) услуг при использовании существующего опыта государственных заказов, когда торги имеют лишь формальное значение, фирмы-поставщики государственных заказов за-

ранее известны, ежегодно в торгах участвуют одни и те же фирмы, фирмы-поставщики подконтрольны руководству государственных структур и т.д. Главным принципом в построении эффективной системы взаимоотношений государства и субъектов рынка по передаче государственных функций по производству и реализации государственных (публичных) услуг должно стать наличие «здоровой» конкуренции между субъектами рынка, оказывающими однородные услуги (публичные услуги).

Наличие конкуренции в сфере производства и реализации государственных (публичных) услуг на рыночных условиях подразумевает и наличие самого рынка, т.е. достаточного количества субъектов рынка, готовых и имеющих все необходимые знания, умения и возможности по осуществлению данной деятельности.

Ещё одним главным принципом построения эффективного процесса оказания государственных (публичных) услуг субъектами рынка на основе агентских отношений должно стать наличие строгого контроля со стороны государства-заказчика.

В теории агентских отношений существует понятие «оппортунистического поведения», которое было введено американским экономистом О. Уильямсоном². Такое поведение имеет место, когда фирмы-исполнители, зная о высоких издержках измерения результатов своей деятельности и их оценки, представляют государству-доверителю избирательную информацию и уклоняются от выполнения контрактных обязательств. В основе оппортунистического поведения лежит несовпадение экономических интересов, обусловленное ограниченностью ресурсов, неопределенностью и, как следствие, несовершенной специфицированностью условий контракта.

Склонность фирм-агентов к соблюдению контракта без внешнего принуждения возникает только в случае, когда издержки нарушения контракта выше издержек его выполнения. А.Н. Нестеренко, с привлечением механизма теории игр, выделяет пять условий такого самоподдерживающегося контракта³:

- полнота информации о поведении других игроков;
- продолжительность (желательная непрерывность) игры;
- неизменность состава участников;

¹ Публичные услуги и функции государственного управления / под ред. А.Е. Шаститко; авт. коллектив: Н.С. Батаева, П.В. Крючкова, М.С. Потапенко, В.Л. Тамбовцев, А.Е. Шаститко. Бюро экон. анализа. М.: ТЕИС, 2002. – С. 81.

² Уильямсон О. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // THESIS. – Т. 1. – Вып. 3. – 1993.

³ Нестеренко А.Н. Экономика и институциональная теория. М.: Едиториал УРСС, 2002. – С. 325.

- наличие угрозы серьёзных санкций за несоблюдение правил;
- наличие у игроков внутренней социально-психологической установки на невозможность нарушения контракта.

Однако в реальной жизни такая ситуация может возникнуть только в условиях малых групп, в то время как для современной действительности более характерным является персонифицированный обмен в больших группах. Таким образом, институциональной реакцией на возможность постконтрактного оппортунистического поведения становится специальная структура контракта,

способная принудить к его исполнению и снизить издержки агентских отношений между государством и фирмами-заказчиками¹.

Для построения эффективной системы оказания государственных (публичных) услуг в России на основе агентских отношений необходимы кроме развитого конкурентоспособного рынка фирм-исполнителей также рынок трудовых ресурсов, имеющий необходимые знания, умения, опыт и желание исполнять свои трудовые обязанности в русле новых отношений государства и рынка. Причем трудовые ресурсы, удовлетворяющие таким требованиям должны быть как в государственном аппарате, так в фирмах-исполнителях.

¹ Ставцева Т.И. Неполнота информации и агентская проблема в государственном управлении. [Электронный ресурс] // Управление общественными и экономическими системами. – 2005. – № 2. – Режим доступа: <http://bali.ostu.ru/umc/arhiv/2005/2/Stavceva.pdf>

Ларионова Н. И. – доктор экономических наук, профессор зав. кафедрой экономической теории, декан факультета управления и права ФГБОУ ВПО «Поволжский государственный технологический университет»

Исупова И. Н. – начальник финансового отдела Филиала ОАО «БИНБАНК» в Йошкар-Оле

e-mail: isupovain@mail.ru

