

Административные регламенты и контроль за действиями чиновников: возможности моделирования

Анна Бальсевич
м.н.с. НУЛ ИАЭР ЦФИ
Елена Подколзина
к.э.н., доцент, н.с. НУЛ ИАЭР ЦФИ

Одним из направлений административной реформы в России является разработка и внедрение административных регламентов с целью увеличения прозрачности деятельности органов исполнительной власти, улучшения работы органов исполнительной власти и усиления контроля за действиями государственных служащих со стороны получателей государственных услуг. Регламенты – это формальные правила, а исполнение формальных правил во многом зависит от сопутствующей системы принуждения (внутренней или внешней) и от наличия «спроса» на них. Ситуация, складывающаяся вокруг регламентов, свидетельствует о том, что придумать и внедрить регламенты было недостаточно, чтобы ими начали повсеместно пользоваться. Соответственно, возникают вопросы – нужны ли кому-то административные регламенты, кто может контролировать их исполнение государственными служащими и есть ли у потенциальных контролеров стимулы следить за исполнением регламентов? Регламентами предусмотрены две стороны, которые могут контролировать: вышестоящие государственные служащие (внутренняя система контроля) и население (внешняя система контроля). Основная цель нашей работы – показать, какие факторы оказывают влияние на стимулы обеих сторон осуществлять контроль за исполнением регламентов.

В своей работе мы акцентируем внимание на стимулах сторон следовать регламенту. Придерживаясь институционального подхода к анализу бюрократии, мы выделяем «принципалов» и «агентов» для анализа проблем, возникающих при использовании регламентов. Рассматривая взаимодействие внутри органов власти, мы рассматриваем вышестоящих чиновников (например, начальников отделов) как принципалов, а служащих, которые непосредственно общаются с населением (например, специалистов первой категории), как агентов. Анализируя этап предоставления услуги населению, мы рассматриваем население как принципалов, а государственных служащих как агентов. Обе модели предполагают, что регламенты уже внедрены и государственные служащие должны им следовать. В первой модели мы рассматриваем взаимодействие начальников и подчиненных, и анализируем стимулы начальника осуществлять контроль за действиями своих подчиненных. Во второй модели мы задаемся вопросом, что может заставить население контролировать чиновников, акцентируя внимание на том, с какими издержками сопряжено использование регламентов для граждан и как эти издержки влияют на стимулы служащих следовать регламенту при предоставлении услуг населению.

Есть ли стимулы к контролю внутри государственных организаций?

Обратимся к взаимоотношениям между государственным служащим и его начальником, чтобы посмотреть от чего будут зависеть стимулы начальника осуществлять или нет контроль. Мы будем исходить из предположения, что поведение государственных служащих может различаться и определяется это их внутренними качествами. Например, среди населения зачастую распространен

стереотип, что чиновники готовы себе присвоить все, что «плохо лежит». Есть и обратное мнение, что государственные служащие выбрали эту работу по призванию, следуя бескорыстному желанию помочь стране. На наш взгляд, во всех точках зрения есть рациональное звено, поэтому мы предполагаем, что государственные служащие могут относиться к одному из трех типов агентов: честные, обманщики и оппортунисты. Честные государственные служащие всегда следуют регламенту в своей деятельности, независимо ни от каких факторов, а обманщики, наоборот, никогда не следуют регламенту. Начальник может повлиять только на поведение оппортунистов, контролируя исполнение ими регламента.

Данная идея взята из статьи Тироля (1996) про формирование репутации в группах, в которой показывается, что на поведение индивидов оказывает влияние поведение, распространенное в группе. Для этого Тироль разделяет всех индивидов на три типа: честных, обманщиков и оппортунистов. Разделение индивидов на три типа позволяет показать, что существуют индивиды, чье поведение не зависит от внешних условий – честные и обманщики, и те индивиды, на которых можно повлиять – оппортунисты. Поведение оппортунистов зависит от того, какой тип индивидов преобладает в группе, или какое поведение преобладает в группе. В статье показано, что на поведение индивидов оказывает влияние репутация группы, к которой они принадлежат, и на репутацию группы в целом влияет то, какой репутацией обладают индивиды.

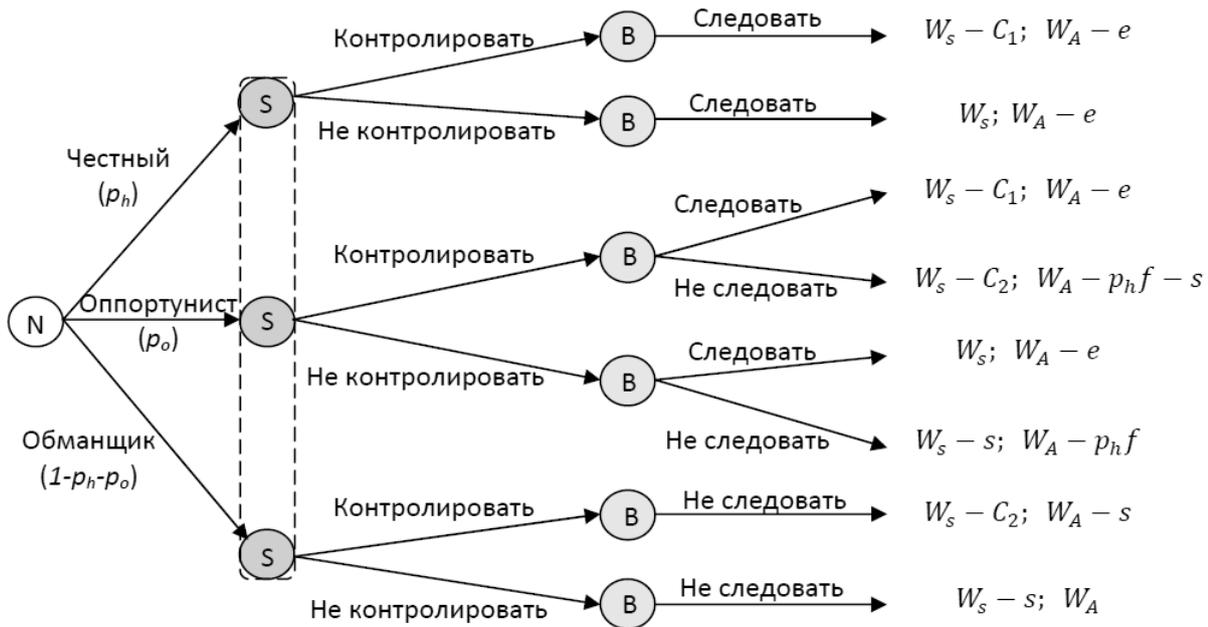
В данной модели мы хотим отразить тот факт, что на поведение оппортунистов оказывает влияние то, в каком окружении они находятся. Если в коллективе много честных, то для оппортуниста возрастают издержки от не следования регламенту на величину $p_h f$, где p_h - доля честных работников в коллективе, а f – денежный эквивалент стыда перед коллегами. Денежный эквивалент стыда определяется нормами, которые сложились в обществе, а размер доли честных работников определяет внутриорганизационной культурой.

Опишем взаимодействие между начальником и государственным служащим с помощью дерева игры (см. рисунок 1). В рассматриваемой модели предполагается наличие асимметрии информации – начальнику (supervisor, S – на рисунке 1) не известен реальный тип государственного служащего (agent, A - на рисунке 1). Он не знает, надо ли контролировать государственного служащего, чтобы тот следовал регламенту при выполнении своих обязанностей. Поэтому первый ход делает мнимый игрок или природа (nature, N – на рисунке 1), определяя принадлежность чиновника к одному из трех типов – честный, оппортунист или обманщик. Мы рассматриваем последовательное взаимодействие – сначала, начальник принимает решение – контролировать или нет своих подчиненных, а затем подчиненные, видя решение начальника, принимают решение следовать регламенту или нет. Данную последовательность игры можно объяснить следующим образом – с течением времени начальник отдела вырабатывает правило контролировать или нет своих подчиненных, и это становится общеизвестным фактом.

Как следует из рисунка 1, обладая знанием о поведении начальника, подчиненные-оппортунисты принимают решение следовать регламенту или нет. Как мы уже отмечали выше, поведение обманщиков и честных не будет зависеть от выбранной начальником стратегии. Честные всегда выбирают стратегию «Следовать регламенту», а обманщики – «Не следовать».

Мы предполагаем, что в случае невыполнения регламента подчиненными поступает жалоба со стороны населения. Обозначим s – наказание за неисполнение регламента (поступила жалоба со стороны населения и допустивший ошибку чиновник получает выговор), если начальник не контролировал чиновника, то он будет сам нести наказание, а если он контролировал подчиненного, то наказание понесет подчиненный.

Рисунок 1 Дерево игры, описывающее взаимодействие начальника и подчиненного



Издержки начальника варьируются в зависимости от того, следует ли подчиненный регламенту или нет:

- а) C_2 – издержки мониторинга, когда госслужащий не исполняет регламент,
- б) C_1 – издержки мониторинга, когда госслужащий исполняет регламент,
- в) $C_2 - C_1$ – издержки мотивации или издержки принуждения, которые несет начальник, чтобы заставить госслужащего работать.

Мы предполагаем, что проконтролировать чиновника, который выполняет регламент проще, чем того, который не выполняет регламент ($C_2 - C_1 > 0$), так как в эти издержки еще включаются и издержки принуждения к исполнению регламента, которые не требуются от начальника, если чиновник следует регламенту.

У начальника и у государственного служащего есть заработная плата, которая, как показывает практика, обычно не зависит от того, насколько хорошо они выполняют свою работу. Поэтому мы предполагаем, что все чиновники в любом случае получают свою заработную плату, и соответственно, единственное, что может повлиять на их поведение – это издержки, с которыми оно может быть связано.

Предполагаем, что все параметры положительны $W_A, W_S, s, C_1, C_2, C_2 - C_1 > 0$, где W_A – заработная плата чиновника, а W_S – заработная плата начальника. Неявно мы исходим из предпосылки, что начальник получает более высокую заработную плату, чем чиновник, но соотношение заработных плат начальника и подчиненного никак не влияют на полученные результаты. Также на результаты не влияет – покрывает ли заработная плата издержки выполнения работы в соответствии с регламентом и издержки, связанные с отклонением от регламента, как для начальника, так и для чиновника. Предположим, что заработная плата и начальника, и подчиненного покрывает их все возможные издержки.

Рассмотрим два случая:

- а) Издержки на выполнение работы ниже, чем издержки от нарушения регламента, связанные со стыдом: $p_h f > e$,
- б) Издержки на выполнение работы выше, чем издержки от нарушения регламента, связанные со стыдом, но ниже чем совокупные издержки от нарушения регламента: $p_h f < e < p_h f + s$.

Рассмотрим сначала случай, когда $p_h f > e$, то есть угрызения совести от не следования регламенту превышают усилия, которые государственный служащий тратит, если следует регламенту. В этом случае, оппортунист всегда будет выбирать следование регламенту, независимо от того, контролирует их начальник или нет. Для начальника, когда он взаимодействует с оппортунистом или с честным государственным служащим, доминирующая стратегия – «Не контролировать». Во взаимодействии с обманщиками стратегия не контролировать будет доминирующей, если издержки начальника на контроль будут выше, чем размер выговора ($S < C_2$).

Если издержки начальника на контроль ниже, чем размер выговора ($S > C_2$), тогда во взаимодействии с обманщиками для начальника лучше выбрать стратегию «Контролировать», а во взаимодействии с остальными – стратегию «Не контролировать», но начальник не знает с каким типом агента имеет дело. Поэтому для того, чтобы определить его оптимальное поведение, необходимо оценить ожидаемые выгоды от каждой стратегии.

Если начальник выбирает стратегию «Контролировать», то его ожидаемый выигрыш составит:

$$p_h(W_S - C_1) + p_o(W_S - C_1) + (1 - p_h - p_o)(W_S - C_2)$$

Если начальник выбирает стратегию «Не контролировать», то его ожидаемый выигрыш составит:

$$p_h W_S + p_o W_S + (1 - p_h - p_o)(W_S - s)$$

Начальник выберет стратегию «Контролировать», если выполняется следующее неравенство:

$$(1 - p_h - p_o)s \geq (1 - p_h - p_o)C_2 + (p_h + p_o)C_1$$

Слева ожидаемые издержки получения выговора, который начальник понесет только в том случае, если не будет контролировать, а подчиненный окажется «обманщиком». Справа ожидаемые издержки контроля. $(1 - p_h - p_o)C_2$ – это издержки, которые начальник потратит, чтобы

проконтролировать обманщиков, а $(p_h + p_o)C_1$ - это издержки, которые начальник потратит впустую на контроль за «честными» и «оппортунистами», которые и так в этой ситуации готовы следовать регламенту.

В данной ситуации мы получаем, что если выговор слишком строгий и сопряжен с высокими издержками, то начальник будет контролировать своих подчиненных, но при этом это будет пустой тратой, так как контроль никак не повлияет на поведение служащих. Чем выше доля «обманщиков» среди государственных служащих, тем выше ожидаемые издержки от получения выговора, и тем больше начальник готов контролировать своих подчиненных, затрачивая средства впустую.

Таким образом, мы получили, что в случае, когда только обманщики не будут следовать регламенту при выполнении своих обязанностей ($p_h f > e$), начальник не будет контролировать, если его потери от выговора меньше издержек на контроль ($S < C_2$), и будет контролировать, если его потери от выговора превышают издержки на контроль ($S > C_2$) и выполняется неравенство: $(1 - p_h - p_o)s \geq (1 - p_h - p_o)C_2 + (p_h + p_o)C_1$.

Начальник готов контролировать в этом случае для того, чтобы переложить ответственность с себя на подчиненного, который не исполнил регламент. На самом деле для начальника выбор стратегии «Контролировать» эквивалентен следованию регламенту. Если население готово контролировать и предъявлять претензии, обуславливая для начальника наличие издержек невыполнения регламента подчиненными ($s > 0$), то начальник склонен тратить больше на контроль, даже если он не сказывается на поведении его подчиненных.

Перейдем ко второму случаю, когда $p_h f < e < p_h f + s$. Это означает, что если начальник решает контролировать, то оппортунисты решают следовать регламенту, а если начальник не контролирует, то они выбирают не следовать регламенту. Для того, чтобы определить поведение начальника. Необходимо сравнить его ожидаемые выигрыши от выбора стратегий «Контролировать» и «Не контролировать».

Если начальник выбирает стратегию «Контролировать», то его ожидаемый выигрыш составит:

$$p_h(W_S - C_1) + p_o(W_S - C_2) + (1 - p_h - p_o)(W_S - C_1)$$

Если начальник выбирает стратегию «Не контролировать», то его ожидаемый выигрыш составит:

$$p_h W_S + p_o(W_S - s) + (1 - p_h - p_o)(W_S - s)$$

Начальник будет контролировать, только если выполняется следующее неравенство:

$$p_h(W_S - C_1) + p_o(W_S - C_2) + (1 - p_h - p_o)(W_S - C_1) \geq p_h W_S + p_o(W_S - s) + (1 - p_h - p_o)(W_S - s)$$

$$\Rightarrow (1 - p_h)s \geq C_1 + p_o(C_2 - C_1)$$

Слева – ожидаемые потери начальника от того, что госслужащие не будут следовать регламенту, когда их не контролируют (то есть «обманщики» и «оппортунисты» не следуют регламенту, а «честные» следуют регламенту), а справа – его ожидаемые издержки на осуществление контроля. C_1 - это то, что придется затратить на контроль даже, если все следуют регламенту, а $p_o(C_2 - C_1)$ - это издержки стимулирования «оппортунистов», то есть те затраты, которые заставляют тех, кто потенциально мог не следовать регламенту, придерживаться последнего.

Чем меньше доля честных государственных служащих, тем при прочих равных больше потери начальника от несоблюдения регламента чиновниками, а соответственно, больше стимулов осуществлять контроль за служащими.

Таким образом, в модели показано, что контроль над госслужащими не всегда приводит к исполнению регламента, так как начальник заинтересован в контроле не потому, что хочет добиться добросовестного исполнения работы, а потому что не хочет нести ответственность за действия своего подчиненного.

При каких условиях регламенты будут упрощать для населения процесс получения государственных услуг?

В представленной ниже модели будет рассмотрено взаимодействие чиновника и получателя услуги. Особое внимание будет уделяться издержкам, с которыми для чиновника связано добросовестное исполнения обязательств, и издержкам, которые несет получатель услуги при обращении в органы власти.

Трансакционные издержки получателя услуги (*ex ante*) складываются из альтернативных издержек потраченного на сбор документов, обращение к чиновникам, ожидание в очередях и т.д. времени. В случае, если чиновники работают недостаточно добросовестно (медленно, предоставляют неполную информацию), трансакционные издержки получателя услуги увеличиваются, так как возрастает время, проведенное в очередях, количество обращений орган власти и т.д. При этом, если получатель услуги заранее понес некоторые издержки по чтению регламента и изучению правил, его трансакционные издержки могут быть ниже, так как он может выявить факт недобросовестной работы чиновника и подать жалобу.

Предположим, что у чиновника есть две доступных стратегии – работать хорошо (т.е. быстро и предоставлять точную информацию) и работать плохо (т.е. медленно, предоставляя неточную информацию). Предположим также, что у получателя услуги также есть две стратегии – контролировать чиновника (т.е. жаловаться его начальнику) или не контролировать.

Результат оппортунистического поведения чиновника может приводить к различным последствиям для получателя услуги в зависимости от типа услуги. Так, например, в случае обращения за паспортом – паспорт будет получен в любом случае, но в случае недобросовестного выполнения чиновником своих обязательств получение паспорта будет связано для индивида с более высокими издержками (Ситуация 1). При обращении за пособием или субсидией экономия на усилиях чиновника может привести к тому, что индивид получит сумму ниже той, на которую имеет право (Ситуация 2). Возможна ситуация и более высокой выплаты, но мы ее рассмотрим ниже. Если целью обращения в

государственный орган является получение документа или справки, то результатом недобросовестного поведения может стать неоправданный отказ в выдаче такого документа (Ситуация 3).

Таким образом, имеет смысл рассмотреть две ситуации.

1. Результатом оппортунистического поведения чиновника является увеличение транзакционных издержек получателя услуги (ситуация 1). В качестве услуг, при получении которых может возникнуть такая ситуация, можно привести получение / обмен паспорта гражданина Российской Федерации, получение / обмен заграничного паспорта, государственная регистрация брака, развода, государственная регистрация рождения ребенка, регистрация автомобиля, и др.
2. Результатом оппортунистического поведения чиновника является получение услуги в неполном объеме или неполучение услуги (ситуации 2 и 3). Такая ситуация может возникнуть при получении пособия по безработице, получении ежемесячного пособия на ребенка, получении субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг, получении лицензий или разрешений на осуществление определенных видов деятельности, и др.

1. Предположим, что индивид в результате взаимодействия с чиновником получает услугу в размере G . Однако ex ante транзакционные издержки получателя услуги, как говорилось выше, зависят от того, как работает чиновник. Например, чем быстрее работает чиновник, тем меньше времени индивид проводит в очереди. Если чиновник работает хорошо, ex ante транзакционные издержки получателя услуги составляют Q . Если чиновник работает плохо, то издержки получателя услуги составят $\alpha_1 \cdot Q$, когда он не контролирует чиновника, и $\alpha_2 \cdot Q$, когда он контролирует чиновника, $\alpha_1 > \alpha_2 > 1$. Контроль за чиновником (то есть подача жалобы начальнику) связана для получателя услуги с издержками в размере S . Также, для того, чтобы осуществить контроль ему необходимо ознакомиться с регламентом, что связано с издержками C . То есть, выбирая стратегию «контролировать» получатель услуги в любом случае несет издержки на изучение регламента C , а если он сталкивается с недобросовестным чиновником, то также несет и издержки по подаче жалобы S . Если индивид выбирает стратегию контроля, его транзакционные издержки ex ante в результате подачи жалобы становятся ниже, чем в случае, если он не обладает необходимой информацией и не подает жалобу.

Чиновник, в свою очередь, получает некоторую фиксированную заработную плату в размере W , а в случае, если нет жалоб на его работу, получает бонус («премию») в размере B . Этот параметр можно рассматривать как ту составляющую заработной платы, которая определяется результатами работы чиновника. В случае добросовестной работы усилия чиновника составляют E , $E > 0$, в противном случае $E = 0$. Когда получатель услуги контролирует чиновника, он жалуется его начальнику в случае обнаружения отклонения от регламента, и начальник лишает чиновника премии.

Представим эту игру с помощью матрицы.

			Получатель услуги	
			Контролировать	Не контролировать
			q	$1-q$
Чиновник	Работать хорошо	p	$W + B - E; G - Q - C$	$W + B - E; G - Q$
	Работать плохо	$1-p$	$W; G - \alpha_2 Q - C - S$	$W + B; G - \alpha_1 Q$

Если бонус слишком маленький, меньше, чем уровень усилий, а издержки на изучение регламента и подачу жалобы невысоки, установится равновесие в чистых стратегиях: чиновник будет работать плохо, а получатель услуги будет его контролировать.

Если издержки на изучение регламента и жалобу слишком велики, больше, чем возможный выигрыш в транзакционных издержках, или транзакционные издержки изначально невысоки, опять же установится равновесие в чистых стратегиях: получатель услуги не будет читать регламент и контролировать чиновника, а чиновник будет работать недобросовестно.

В ситуации, когда:

- а) сумма издержек получателя услуги на изучение регламента (C) и подачу жалобы (S) меньше, чем величина, на которую он может снизить свои транзакционные издержки в случае подачи жалобы, то есть $Q(\alpha_1 - \alpha_2) > C + S$,
- б) размер «премии» превышает издержки добросовестной работы чиновника, то есть $B > E$, не установится равновесия в чистых стратегиях.

Равновесие в смешанных стратегиях при этом представляет собой следующий набор стратегий:

$q = \frac{E}{B}$, то есть вероятность выбора получателем услуги стратегии «контролировать» зависит от издержек добросовестной работы чиновника (положительно) и величины «премии», которую может потерять чиновник (отрицательно).

$p = 1 - \frac{c}{Q(\alpha_1 - \alpha_2) - S}$, то есть вероятность выбора чиновником стратегии «работать хорошо» зависит от издержек получателя услуги на изучение регламента (отрицательно), его издержек по подаче жалобы (отрицательно) и разницы в транзакционных издержках (положительно).

2. Предположим теперь, что в результате взаимодействия с чиновником индивид получает услугу (пособие, субсидию) в размере G , если чиновник работает добросовестно, и $\beta \cdot G$, если чиновник работает плохо, $\beta < 1$, т.е. индивид получает меньше, чем он должен был получить. Возможна также ситуация, когда $\beta = 0$, т.е. индивид не получает услугу, на которую имеет право. При этом для простоты предположим, что его транзакционные издержки постоянны и равны Q . По прежнему, выбирая стратегию «контролировать» получатель услуги в любом случае несет издержки на изучение регламента C , а если он сталкивается с недобросовестным чиновником, то также несет и издержки по подаче жалобы S .

Параметры, описывающие поведение чиновника, оставим без изменений.

Матрица игры будет выглядеть следующим образом:

			Получатель услуги	
			Контролировать	Не контролировать
			q	$1-q$
Чиновник	Работать хорошо	p	$W + B - E; G - Q - C$	$W + B - E; G - Q$
	Работать плохо	$1-p$	$W; G - Q - C - S$	$W + B; \beta G - Q$

В ситуации, когда:

- сумма издержек получателя услуги на изучение регламента (C) и подачи жалобы (S) меньше, чем его потери от недобросовестной работы чиновника в отсутствие контроля, то есть $G(1 - \beta) > C + S$,
- размер «премии» превышает издержки добросовестной работы чиновника, $B > E$,
- не установится равновесия в чистых стратегиях.

Равновесие в смешанных стратегиях представляет собой следующий набор стратегий:

$q = \frac{E}{B}$, то есть вероятность выбора получателем услуги стратегии «контролировать» зависит от издержек добросовестной работы чиновника (положительно) и величины «премии», которую может потерять чиновник (отрицательно).

$p = 1 - \frac{C}{G(1 - \beta) - S}$, то есть вероятность выбора чиновником стратегии «работать хорошо» зависит от издержек получателя услуги на изучение регламента (отрицательно), его издержек по подаче жалобы (отрицательно) и потерь в величине пособия в случае недобросовестной работы (положительно).

Обобщим выводы по рассмотренным ситуациям (Таблица 1):

Таблица 1 Параметры модели

Вероятность выбора получателем услуги стратегии «контролировать»			Вероятность выбора чиновником стратегии «работать хорошо»		
Параметр	Обозначение	Характер зависимости	Параметр	Обозначение	Характер зависимости
Издержки добросовестной работы чиновника	E	+	Издержки получателя услуги на изучение регламента	C	-
Величина «премии»	B	-	Издержки получателя услуги по подаче жалобы	S	-
			Потери в случае недобросовестной работы	$G(1 - \beta)$	+
			Разница в транзакционных издержках	$Q(\alpha_1 - \alpha_2)$	+

Эмпирическая оценка параметров моделей: немного фактов о населении

Эмпирический анализ основывается на нескольких источниках: результаты проекта «Мониторинг внедрения административных регламентов», результаты проекта «Внерыночные механизмы управления и социальный капитал», а также информации из российской публицистики. Из мониторинга административной реформы мы используем результаты интервью, проведенных с государственными служащими, и результаты опроса, проведенного в сентябре 2008 года¹, направленного на мониторинг внедрения и функционирования административных регламентов в России. В выборку были включены 30000 респондентов из более чем 60 российских регионов. Из проекта «Внерыночные механизмы управления и социальный капитал» Лаборатории институционального анализа экономических реформ ГУ-ВШЭ мы используем результаты опроса государственных служащих Министерства экономического развития и торговли Саратовской области, Министерства развития торговли и предпринимательства Пермского края, департамента экономического развития Аппарата Правительства Пермского края, в Совете Администрации Красноярского края и в ряде департаментов Министерства экономического развития Российской Федерации.² Опрос был проведен в октябре 2007 года в форме анкетирования и формализованных интервью.

Данная часть работы построена следующим образом. Мы сначала охарактеризуем, из чего складывается заработная плата чиновников, в моделях мы получили, что она не оказывает влияния на поведение чиновников, посмотрим, что происходит на практике. Затем поговорим о том, какие есть возможности для внутреннего контроля, как внедрение регламентов повлияло на процедуру контроля. Затем обратимся к внешнему контролю (со стороны населения) и проанализируем готовность населения изучать регламенты, чтобы впоследствии обращаться с жалобами в органы власти. Результатом контроля обычно является либо поощрение, либо наказание (санкции). Мы остановимся на ситуации, когда контроль выявляет отклонение от регламента, и посмотрим, каковы ожидания государственных служащих относительно возможных взысканий.

Как формируется заработная плата чиновников

В моделях мы предположили, что заработная плата не зависит от качества работы служащих и от выполнения регламента. Это достаточно распространенное мнение. По заказу газеты ведомости ФБК проанализировала доходы чиновников. С одной стороны, их заработная плата состоит из нескольких компонентов – непосредственного оклада и различных денежных поощрений, из чего можно предположить, что существует привязка заработной платы к результатам их работы (см. таблица 2). С другой стороны, как отмечают Ведомости, «денежное поощрение выплачивается всем и всегда вне зависимости от результатов»³.

¹ Анкета была разработана экспертами из ГУ-ВШЭ. Опрос проводился Фондом Общественное мнение (27 августа - 15 сентября 2008 г.).

² Бальсевич А.А., Подколзина Е.А. Информационный бюллетень «Организационные практики в органах исполнительной власти Российской Федерации», Юстицинформ, Москва, 2009.

³ Сколько платят в госкорпорациях/ [Ирина Резник](#)/ Ведомости 07.05.2008, [№82 \(2104\)](#)

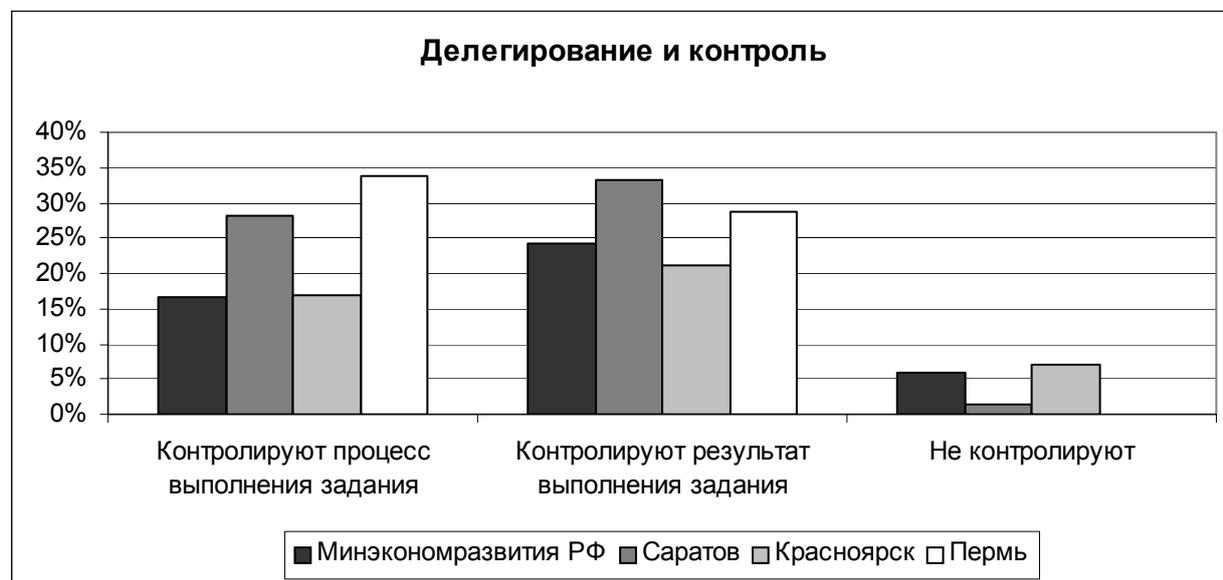
Таблица 2 Постоянная и переменная части дохода чиновников⁴

Должность	Постоянная зарплата, (рубли)	Бонус (примерный), (рубли)
Министр	28514	111203
Глава департамента в министерстве	7170	39435
Глава подразделения	5860	20510
Специалист в подразделении	4412	11031

Есть ли внутренний контроль за выполнением регламентов?

Принято ли контролировать друг друга в государственных органах? В рамках проекта «Внерыночные механизмы управления и социальный капитал» госслужащих спрашивали, контролируют ли служащие тех, кому передали часть своих заданий или обязанностей. Как показал опрос, контроль за выполнением поручений осуществляется во всех опрошенных органах исполнительной власти. Отказываются от осуществления контроля 5,8% респондентов Минэкономразвития России, 1,3% респондентов МЭРТ СО, 0% респондентов в Пермских органах исполнительной власти и целых 7,1% респондентов в органах исполнительной власти Красноярского края. Респонденты предпочитают контролировать и процесс выполнения задания, и результат (Диаграмма 1). Но при этом доля респондентов, контролирующих результат выше во всех регионах, кроме Перми, где больше доля респондентов, контролирующих именно процесс выполнения задания, несмотря на то, что это, очевидно, связано с более высокими издержками.

Диаграмма 1 Если Вы поручаете/передаете другим сотрудникам часть заданий, Вы контролируете их работу? (% от ответивших)



Если говорить о контроле за выполнением регламента, то это как раз контроль процесса выполнения задания, а не результата. Таким образом, результаты данного опроса свидетельствуют о том, что у

⁴ Резник, И. Сколько платят в госкорпорациях? // Ведомости, <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2008/05/07/147849>

регламентов есть существенный потенциал, как средства снижения издержек внутреннего контроля, контроля со стороны начальников.

Теперь обратимся к результатам обсуждения непосредственно контроля в рамках регламентов⁵. Государственные служащие отмечают, что контроль за исполнением регламентов в той или иной мере присутствует. Большинство отмечает, что контролируются сроки, которые зафиксированы в регламенте, некоторые отмечают внутренний контроль со стороны начальника за всем процессом предоставления услуги или выполнения функции.

Из слов госслужащих контроль за исполнением регламентов можно разделить на несколько уровней: контроль одних органов власти над другими и контроль внутри отдельно взятой организации. Например, контроль за предоставлением государственных услуг Федеральной службой по труду и занятости осуществляется как Рострудом, так и путем внутренних проверок – «отражаем проверки вот по административным процедурам в журнале общего контроля. Приказом определено, что проверки эти проводятся не реже двух раз в месяц по административным процедурам». При этом для каждого центра занятости существует и внутренний контроль в виде хронометража, проверки приказов, тестирований служащих и т.д. Сотрудники центрального аппарата Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий отмечают, что у них присутствует постоянный контроль за исполнением возложенных на них функций в виде квартальных выездных проверок низовых подразделений.

Одна из задач введения регламентов – это упрощение контроля за государственными служащими со стороны вышестоящих коллег. Поэтому центральным вопросом на обсуждениях был вопрос о том, стало ли проще осуществлять контроль. Если говорить в терминах модели «Начальники-чиновники», это означает, что регламент снижает издержки C_1 и C_2 , а при прочих равных это увеличивает вероятность выбора начальником стратегии «Контролировать», что в свою очередь заставляет государственного служащего придерживаться стратегии «Следовать регламенту». Только 14% участвующих в опросах госслужащих отметило, что снизилась возможность различной трактовки своих обязанностей после введения регламента, 13% отметили, что повысились, а 78% - что осталось все без изменений. Это косвенно свидетельствует о том, что не стало проще контролировать выполнение обязанностей госслужащими. Результат о том, изменился ли контроль после внедрения регламентов – несколько неоднозначен – 46% считают, что изменился, а 54% - что не изменился, скорее всего, данный показатель варьируется между различными органами. Зато большинство считает, что изменилась ответственность за выполнение своих обязанностей после внедрения регламентов.

Отдельно стоит отметить проблему с нехваткой кадров, которую обозначили государственные служащие: 51% опрошенных отметил, что не хватает людей для исполнения регламента. В терминах модели это может сказаться на том, что наказания за неисполнения регламента будут более лояльными, а соответственно снизятся ожидаемые издержки от недобросовестного поведения, что приведет при прочих равных к снижению контроля со стороны начальник.

⁵ Материалы взяты из обсуждений с государственными служащими опыта работы по регламентам, которые состоялись в рамках проекта «Административные регламенты», проводимого ГУ-ВШЭ в 2008 году.

На обсуждении административных регламентов Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения; по предоставлению государственной услуги по социальной адаптации безработных граждан на рынке труда; по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников; по предоставлению государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными и по предоставлению государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации отмечалось, что *«после внедрения административного регламента, утвержденного Приказом №680, качество услуг улучшилось, контролировать процесс предоставления государственной услуги стало легче, однако в регламенте не учтен весь объем работ»*.

Есть ли внешний контроль за выполнением регламентов?

Возможности получателей услуг использовать административные регламенты, чтобы контролировать чиновников, зависят, в первую очередь, от того, доступна ли им информация о регламентах, т.е. о том, что регламент в принципе существует, и что прописано в регламенте, включая условия получения услуг и механизмы подачи жалобы, а также от их готовности контролировать чиновника, то есть пытаться повлиять на его поведение, если он не следует установленным правилам.

В соответствии с результатами мониторинга, большинство респондентов (59%) никогда не читали или даже не открывали текст какого-либо регламента. Скорость распространения информации о наличии регламентов, скорее всего будет не очень высокой, так как всего 26% респондентов используют интернет для поиска информации. У большинства респондентов в принципе нет доступа к сети интернет (74% респондентов не пользуются интернетом). Что касается готовности получателей услуг контролировать чиновников, то 31% респондентов никуда бы не стали обращаться в случае, если при обращении в госучреждение не соблюдались правила предоставления услуги.

Готовность получателей услуг контролировать бюрократов можно оценить на основе того, подают ли респонденты жалобы на чиновников, которые недобросовестно выполняют свои обязанности. Примерно треть респондентов (31%) не сообщают и не планируют никому сообщать или жаловаться о нарушении чиновником процедуры. Также 42% респондентов отмечают, что у них возникало желание подать жалобу в связи с низким качеством предоставления государственной услуги или недобросовестной работой государственных служащих, однако они никогда этого не делали. В то же время, 23% рассматривают как вариант поведения в случае, если при обращении в госучреждение были нарушены их, права подачу жалобы в вышестоящие органы власти, 22% – к начальнику того чиновника, который не соблюдает процедуру, 20% - обратились бы сразу в суд. Стоит отметить, что респонденты не рассматривают средства массовой информации, политические партии и общественные организации как способ решения проблем, возникающих при взаимодействии с чиновниками, но готовы обратиться к начальнику чиновника или в вышестоящие органы власти. Это указывает на потенциал административных регламентов в создании возможностей для получателей услуг фиксировать нарушения в процедуре предоставления услуги и сообщать о нарушениях

На основе модели «Население – государственные служащие» можно выделить следующие виды издержек, которые влияют на готовность населения контролировать чиновников и вероятность, с

которой чиновники будут добросовестно выполнять свои обязанности, следуя прописанной в регламенте процедуре:

- а) издержки, с которыми для чиновника связана добросовестная работа;
- б) издержки изучения административного регламента для получателей услуг;
- в) издержки контроля и наказания для получателей услуг в случае недобросовестной работы чиновника;
- г) прямые потери от неполучения услуги;
- д) разница в транзакционных издержках (т.е. сокращение транзакционных издержек в результате изучения регламента).

Рассмотрим более подробно выделенные типы издержек.

Издержки добросовестной работы

Издержки, с которыми для чиновников связано выполнение их обязанностей, можно оценить по тому, считают ли получатели услуг, что для улучшения работы госучреждений нужно увеличивать или сокращать численность служащих, которые работают с населением. Если они считают, что увеличение количества чиновников приведет к повышению эффективности их работы, то можно предположить, что издержки качественной работы чиновников рассматриваются как достаточно высокие. Однако, в соответствии с результатами мониторинга, всего лишь 20% респондентов считают, что численность государственных служащих надо увеличивать.

В то же время, сами чиновники указывают⁶ на серьезную проблему нехватки кадров, особенно квалифицированных и опытных сотрудников. Так, невыполнение норм регламента по часам и дням работы, а также наличие ошибок со стороны чиновников, их начальники объясняют отсутствием необходимого числа сотрудников.

Издержки изучения административного регламента

Издержки, связанные с поиском, чтением и пониманием административного регламента, достаточно высоки. В основном население получает информацию непосредственно в органе власти, в который они обращаются за получением услуги. Всего 2% респондентов используют интернет для поиска информации о государственных услугах, и 22% ищут информацию на стендах в госучреждениях, что связано с достаточно высокими издержками. В результате, только 37% респондентов предпринимали попытки ознакомиться с административными регламентами. Более того, размер документа, язык, которым он написан, и формулировки, усложняют его использование населением.

Издержки контроля и наказания

Издержки, с которыми связана подача жалобы начальникам чиновников, о том что их подчиненные не соблюдают процедуру, можно оценить на основе двух вопросов. Во-первых, подавали ли респонденты когда-либо жалобы. А, во-вторых, к кому бы они обратились с жалобой, если бы они столкнулись с оппортунистическим поведением чиновников.

⁶ Обсуждения с государственными служащими.

На основе результатов мониторинга можно сказать, что лишь 6% респондентов когда-либо подавали жалобу на плохую работу чиновников, у 42% – возникало желание подать жалобу, но они предпочли этого не делать, а 31% респондентов – никогда и не планирует подавать жалобу, даже если столкнутся с оппортунистическим поведением.

Потери в случае оппортунистического поведения

Поскольку услуги часто носят неденежный характер, то ошибка чиновника может привести просто к отказу в предоставлении услуги, несмотря на то, что обратившийся имеет право на ее получение. Особое же значение этот фактор имеет в том случае, когда ошибка приводит к меньшему размеру выплаты (пособие по безработице, на ребенка, и т.д.). Несмотря на то, что этот фактор оказывает наибольшее влияние на поведение чиновника в теории, так как чем выше потери получателя услуги, тем выше вероятность, что он будет чиновника контролировать, оценить эту величину на данный момент не представляется возможным.

Разница в транзакционных издержках

Важно понимать, рассматривают ли получатели услуг регламенты как способ снижения транзакционных издержек взаимодействия с чиновниками. Также большую роль играет величина транзакционных издержек в отсутствие регламентов: чем они выше, тем выше вероятность использования регламентов населением.

Относительно разницы в транзакционных издержках, 42% респондентов считает, что при наличии административных регламентов взаимодействовать с чиновниками будет проще. Однако при ответе на вопрос они, скорее всего, не учитывают издержки изучения регламента. Также 25% респондентов пришли к выводу, что при наличии административных регламентов улучшится контроль над действиями чиновников со стороны получателей услуг. В целом, 71% респондентов хотели бы, чтобы административные регламенты были в общем доступе, чтобы при желании любой человек мог ознакомиться с административным регламентом.

Есть ли санкции за не выполнение своих обязанностей?

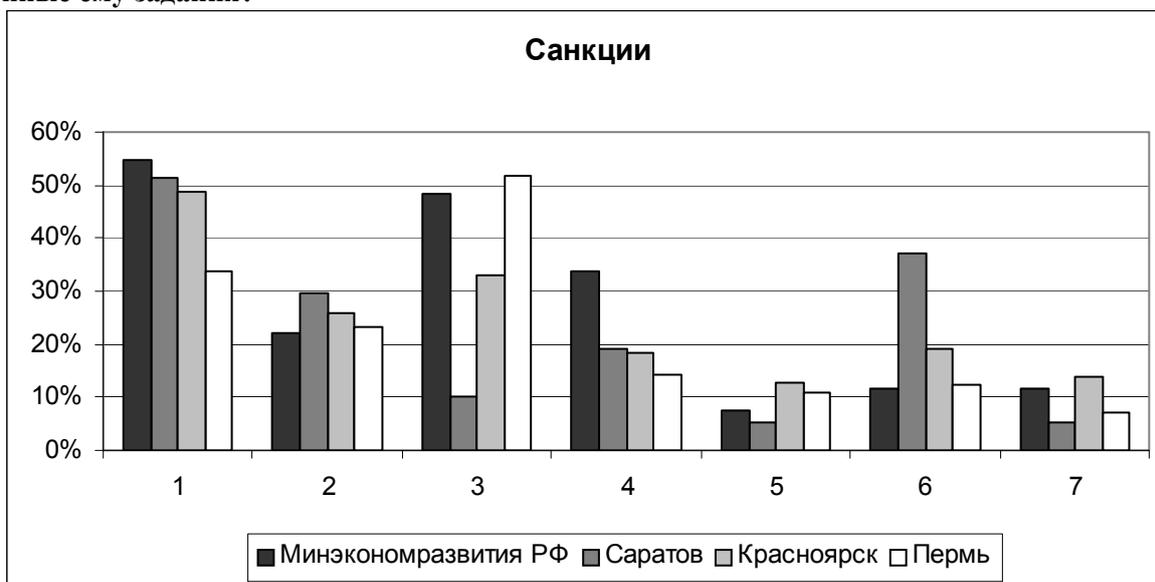
Интересно посмотреть на то, как служащие воспринимают наказание, какая форма наказания для них является наиболее распространенной. Обратимся снова к результатам, представленным в информационном бюллетене. В рамках опроса госслужащих спрашивали о том, что происходит с сотрудником, который систематически не выполняет свои обязанности. Результаты для четырех регионов представлены на диаграмме 2.

В Москве (54,8%), Саратове (51,3%) и Красноярске (48,7%) служащие сходятся на том, что чаще всего в подобной ситуации руководитель сделает выговор, а в Перми считают, что в первую очередь к такому сотруднику будут применены материальные санкции – он не получит премии (51,8%), и только 39,9% опрошенных отмечают, что руководитель сделает выговор. Как мы видим, денежные санкции не являются наиболее распространенной практикой в государственных структурах. В Москве и в Красноярске – 48,5% и 33,1% соответственно – отмечают, что сотрудника лишат премии. В Саратове 37,2% опрошенных отмечают, что с таким сотрудником будет расторгнут служебный контракт, и это второй по популярности ответ. Для остальных регионов данная мера совсем не популярна. Также стоит обратить внимание на то, что в Саратове достаточно сильное влияние на поведение сотрудников

оказывает мнение коллег (29,5%), а лишение премии лишь 10,3% респондентов рассматривают как возможную санкцию.

Интересно отметить отсутствие среди государственных служащих единого представления о возможных санкциях. В зависимости от региона меняются наиболее ожидаемые чиновниками меры за невыполнение заданий. Для наших модели немаловажен тот факт, что порядка 25% государственных служащих рассматривают осуждение со стороны коллег, как весомое наказание в подобных ситуациях – это оправдывает включение морального наказания в издержки отклонения от регламента помимо непосредственных санкций.

Диаграмма 2 Что происходит в ситуации, когда сотрудник отдела систематически не выполняет порученные ему задания?



Выговор руководителя	1
Осуждение коллег	2
Лишение премии	3
Лишение продвижения по службе	4
Перевод на другую работу	5
Расторжение контракта	6
Ничего не происходит	7

Заключение

На основе разработанных моделей были получены следующие выводы:

- Готовность населения контролировать соответствие действий чиновников регламенту определяется исходя из соотношения представлений населения о трудоемкости работы чиновника и о системе штрафов, действующей внутри органов власти.

- Контроль со стороны начальников зависит от размера выговора, который накладывается за неисполнение регламента, и от размера издержек контроля. Чем выше доля добросовестно исполняющих регламент государственных служащих, тем ниже издержки контроля.
- Контроль не всегда стимулирует служащих исполнять регламент: начальники заинтересованы в контроле, чтобы переложить ответственность на подчиненного, который допустил ошибку, однако этот контроль не создает необходимые стимулы ex ante, чтобы ее предотвратить.

Литература

1. Back, Ph. F. Principles or Rules? // *Public Money & Management*. Vol. 26, № 1, 2006, pp. 7-9.
2. Bawn, K. Choosing Strategies to Control the Bureaucracy: Statutory Constraints, Oversight, and the Committee System // *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 13, № 1, 1997, pp. 101-126.
3. Bozeman, B., Rainey, H. G., Organizational rules and the `bureaucratic personality // *American Journal of Political Science*, Vol. 42, Issue 1, 1998, pp. 163-189.
4. Dixit, A., Power of Incentives in Private Versus Public Organizations // *The American Economic Review*, Vol. 87, № 2, 1997, pp. 378-382.
5. 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*, Vol. 12, № 1, 1996, pp. 119-166.
6. McCubbins, M.D., Noll, R.G., Weingast, B.R. Administrative Procedures as Instruments of Political Control // *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 3, № 2, 1987, pp. 243-277.
7. McCubbins, M.D., Schwartz, T. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms // *American Journal of Political Science*, Vol. 28, 1984, pp. 167-79
8. Merton, R. Bureaucratic Structure and Personality // *Social Forces*, Vol. 18, 1940, pp. 560-568.
9. Moe T. The New Economics of Organization // *American Journal of Political Science*, 1984, Vol. 28, № 4, pp. 739-777.
10. Tirole J. A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality) // *The Review of Economic Studies*, Vol. 63, № 1, 1996, pp. 1-22.
11. Tirole J. The Internal Organization of Government // *Oxford Economic Papers*, Vol. 46, 1994, pp. 1-29.