

Е.А. Подколзина, А.А. Бальсевич (ГУ-ВШЭ)
Административные регламенты, как способ борьбы с моральным риском в органах исполнительной власти

Одним из направлений административной реформы в России является разработка и внедрение административных регламентов с целью снижения издержек взаимодействия между чиновниками и упрощения контроля за деятельностью чиновников со стороны как их начальников, так и получателей услуг. В данной работе мы исследуем стимулы сторон, участвующих в этом взаимодействии к осуществлению контроля, в целом, и к использованию административных регламентов. На основании краткого обзора литературы мы описываем теоретические рамки, в которых будет проводиться анализ. В первую очередь, нас интересует, какие факторы влияют на эффективность регламентов при контроле чиновников-начальников за их подчиненными и при контроле получателей услуг за чиновниками, с которыми они взаимодействуют. Для ответа на этот вопрос в работе приведены две теоретико-игровые модели, с помощью которых мы выделяем факторы, которые имеет смысл учитывать при анализе эффективности регламентов. Далее, на основе данных мониторинга административной реформы (2008), в ходе которого проводился опрос получателей государственных услуг, а также кейсов из периодических изданий, мы оцениваем готовность населения использовать регламенты для контроля чиновников. Существующая структура агентских отношений в органах исполнительной власти открывает возможности для морального риска. Основная причина возникновения морального риска, т.е. риска недобросовестного поведения контрагента, 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 принципалов, а, следовательно, не может быть прописан в контракте (Holmstrom, 1979). Частично эта проблема может быть решена с помощью контроля за действиями агентов. Однако, мониторинг за действиями агентов, который бы позволил получить полную информацию об их действиях, обычно или связан с запретительно высокими издержками, или просто невозможен. Мы рассматривали две возможности усиления контроля над государственными служащими за счет регламентов – это усиление вертикального (или иерархического) контроля и усиление контроля со стороны населения. Построенная модель взаимоотношений внутри ведомств показывает, что регламенты не могут изменить сложившиеся до момента их внедрения нормы, для того, чтобы они могли оказывать влияние на поведение государственных служащих должна существовать оценка качества, например со стороны населения. Однако, как следует из модели взаимоотношений между населением и государственными служащими, чиновники снижают проявление оппортунизма только в том, случае, если понимают, что для населения контроль сопряжен с низкими издержками. Эмпирическое исследование показало, что для населения издержки применения регламентов как механизма контроля на данный момент запретительно высоки. Среди других результатов стоит отметить следующие дилеммы, которые необходимо учитывать при дальнейшем проведении административной реформы: о Административные регламенты позволяют осуществлять контроль по количественным параметрам (время ожидания в очереди, время рассмотрения заявки), что неизбежно создает у агентов стимулы к оппортунистическому поведению в форме снижения усилий на обеспечение необходимого качественного уровня предоставления услуги

(подробность консультации, внимательность при приеме документов). Чем более подробно прописана процедура предоставления услуги, тем, с одной стороны, меньше возможности оппортунистического поведения, но, с другой стороны, тем выше транзакционные издержки получателей услуг по получению нужной информации, а, следовательно, тем выше свобода действий агента. Также, чем более подробно прописана процедура предоставления услуги, тем выше издержки адаптации к изменяющимся внешним условиям (тем менее гибкой является процедура). Сокращение издержек, с которыми получатели услуг сталкиваются до непосредственного обращения в орган власти, может привести к росту их издержек по подаче жалоб и предотвращению оппортунистического поведения. Так, возможности получения информации или консультаций по телефону способствует возникновению прослойки посредников-оппортунистов, которые занимаются мошенничеством (предоставление ненужных посреднических услуг за деньги, продажа места в очереди и т.д.).