

## Факторы эффективности работы бюрократии в субъектах Российской Федерации

А. Ю. Сунгуров, Д. К. Тиняков

НИУ Высшая школа экономики, Санкт-Петербург

asungurov@mail.ru; tinyakovdk@gmail.com

### Аннотация

Статья посвящена выявлению характеристик политической и административной систем, влияющих на эффективность работы чиновников в регионах РФ.

В работе статистическими методами тестируются гипотезы о связи эффективности региональной бюрократии с региональным политическим режимом, финансовой зависимостью от центра, заработной платой чиновников и их удельным количеством. Результаты демонстрируют значимое влияние всех отмеченных факторов, причем характер связи ожидаем не во всех случаях.

**Ключевые слова:** эффективность бюрократии, региональная бюрократия, региональный политический режим, административная система, федерализм.

Одной из центральных тем российской внутренней повестки дня двухтысячных годов является эффективность работы бюрократии, в частности, в субъектах федерации. Само понятие эффективности бюрократии довольно сложно операционализировать в силу некоторой эклектичности концептуальных рамок преобразований в административной сфере. Так, различные положения Концепции административной реформы 2005 года [10]

проистекают из подходов нового государственного менеджмента, публичного управления (public governance), теории рациональной бюрократии. Ранее нами изучался ход административной реформы на федеральном уровне [16]. Целью настоящей работы стало выяснение, факторов, влияющих на успех этой реформы на региональном уровне по критериям эффективности деятельности региональной бюрократии.

В научной и общественной дискуссии предлагаются самые различные способы улучшить работу бюрократов: вводить экономические стимулы в стиле концепции нового государственного управления, повышать заработные платы, вводить механизмы контроля со стороны гражданского общества и другие [11; 14].

В данной работе мы прослеживаем влияние ряда характеристик политической и административной систем регионов на эффективность работы бюрократии субъекта. Причем, не занимаясь концептуализацией понятия эффективности (что является темой отдельного теоретического исследования), мы используем методику профильного ведомства – Министерства регионального развития (на 2014 год). В качестве объекта анализа мы использовали 83 российских региона в период с 2011 по 2013 годы.

Опираясь на различные теоретические посылы и идеи из практики, мы предполагаем следующие предикторы эффективности работы бюрократии в регионах России:

Если воспользоваться концепцией неоинституционализма рационального выбора, то поведение акторов будет направлено на максимально возможную реализацию заданных интересов. Для бюрократии таким интересом является сохранение рабочего места и увеличение материального дохода. В своем поведении акторы стремятся увеличить выгоды и снизить издержки [1] [3 p.942-946]. С таким пониманием мотивации бюрократии созвучна концепция нового государственного управления, ключевой идеей которой является принцип финансирования по результатам [14].

Одна из часто транслируемых идей о необходимости повышения заработных плат фактически проистекает из таких предпосылок. В случае, если заработная плата низка, бюрократа ничего не держит на месте, у него нет стимула качественно выполнять работу, появляется мотивация к участию в коррупционных схемах. При росте заработной платы чиновник начинает опасаться потерять рабочее место, он в большей степени соблюдает требования, меньше склонен к коррупции из опасения потерять все.

Принимая во внимание формальное федеративное устройство государства, мы можем предположить, что логика рационального выбора относительного данного сюжета может быть применена двумя противоположными способами. С одной стороны, зависимость от поступлений из центра заставляет региональную элиту “выслуживаться” перед Москвой, выстраивая эффективную систему управления, стремиться занять первые места в рейтингах. В более тесно связанные с центром регионы лучше транслируется политическая воля федеральной элиты, заинтересованной в усилении способности государства (state capacity) [7], расширении инфраструктурной силы [5]. С другой стороны, российская система перераспределения трансфертов не дает экономического стимула к улучшению ситуации в регионе. Трансферты направляются не в наиболее успешные субъекты (либеральная модель), но скорее в менее развитые [9]. Однако, главным фактором является даже не экономическое положение региона, а способность элиты мобилизовать электорат в поддержку партии власти [15].

Относительно влияния политического режима на управляемость в литературе существует две (во многом нормативные) точки зрения.

Одну из них можно охарактеризовать как теорию авторитарной модернизации. Основные посылы были сформулированы Хантингтоном [4] и сводятся к тому, что демократические механизмы общественного участия в процессы управления во многом тормозят принятие решений. Следовательно,

авторитарная система имеет больший потенциал к существенным изменениям. Некое отражение можно ожидать и на региональном уровнях.

Второй взгляд заключается в том, что участие гражданского общества и граждан вообще-то в том числе способствует принятию более эффективных решений, установлению реального общественного контроля за деятельностью бюрократов [2]. В исследованиях государственного (и муниципального) управления эти соображения отразились в появившейся сравнительно недавно концепции общественного управления (public governance) [6].

Еще одним соображением, в частности, нашедшим свое отражение в официальной Концепции административной реформ [10], является предположение о негативном влиянии разрастания бюрократии на эффективность ее деятельности. С увеличением количества чиновников, множатся департаменты и их функции. Функции подразделений даже часто пересекаются, полномочия дублируются. Таким образом создаются неудобства для граждан и бизнеса и препятствия в процессе принятия решений.

Основываясь на представленных выше теоретических и практических соображениях, мы предположили следующие гипотезы, от которых мы будем отталкиваться в анализе:

1. Чем выше заработная плата, тем выше эффективность работы чиновников
2. Зависимость от центра влияет на работу чиновников либо положительно, либо отрицательно (см. выше)
3. Черты регионального политического режима также либо позитивно, либо негативно сказывается на эффективности бюрократии
4. Чем больше количество чиновников, тем менее эффективна их деятельность

Для статистического анализа мы операционализировали наши переменные следующим образом:

#### **А) Эффективность работы региональной бюрократии (ef)**

Как уже отмечалось, мы ориентировались на готовый индикатор, оценивающий работу регионального чиновничества, разработанный экспертами из бывшего министерства регионального развития [8, с.55-60]. Мы использовали обобщенную оценку в баллах, включающую в себя среднегодовые (2011-2013) индексы развития (текущего положения и динамики) региональной экономики, социальной сферы

В соответствии с одним из критериев причинности данные по независимым переменным взяты за период, предшествующий времени замера зависимой переменной.

#### **Б) Региональный режим. (regime)**

Для оценки регионального политического режима мы использовали интегральный рейтинг демократичности субъектов Российской Федерации за период 2006-2011 годов, составленный по методике экспертных оценок Н. Петровым и А. Титковым при поддержке Российского Карнеги-Центра [12, с.25-28]. Интегральная оценка степени демократичности режима включала в себя следующие подпункты: открытость режима, демократичность выборов, политический плюрализм, независимые средства массовой информации, экономическая либерализация, гражданское общество, политическое устройство, элиты, коррупция, местное самоуправление. Наибольший индекс

отражает наибольшую степень демократичности регионального политического режима.

### **В) Зависимость от центра (dep)**

В качестве показателя степени зависимости субъекта федерации от центральной власти мы использовали данные по доле безвозмездных поступлений в доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации на начало 2012 года [13]. Так, Р. Туровский предполагал оценку финансовой зависимости региона от центра в качестве одного из критериев оценки регионального режима по шкале «автономия-зависимость» [17 с.89-90]. Использование же процентных долей позволяет взвесить данный показатель для сопоставления субъектов федерации друг с другом.

### **Г) Заработные платы чиновников (wages)**

Данные по среднемесячной заработной плате служащих органов исполнительной власти субъектов РФ в тысячах рублей по итогам 2012 года. Источник данных – Ростат.

### **Д) Количество чиновников (bur)**

Данные по количеству чиновников (2011 год) на 1000 человек населения в регионе (по результатам переписи 2010 года). Источник данных – Ростат.

Мы проанализировали данные методом множественной линейной регрессии. Причем в ходе анализа данные подверглись некоторым преобразованиям. Так была преобразована зависимая переменная для нормализации распределения. Кроме того, были исключены из модели выпадающие случаи и Татарстана, Чечни, Магаданской области, Чукотского и Ненецкого автономных округов. Переменная средней заработной платы чиновников была использована в прологарифмированном виде.

Итоговая модель (рис. 1) дает нам оценку статистической значимости самой модели и входящих в нее независимых переменных.

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t )
(Intercept)	601.150	372.740	1.613	0.1111
db2\$regime	-14.755	5.780	-2.553	0.0128 *
db2\$dep	-2.868	1.876	-1.529	0.1307
db2\$bur	-15.856	6.587	-2.407	0.0186 *
log(db2\$wages)	208.926	91.965	2.272	0.0260 *
---				
Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1				
Residual standard error: 230.2 on 73 degrees of freedom				
Multiple R-squared: 0.205, Adjusted R-squared: 0.1614				
F-statistic: 4.705 on 4 and 73 DF, p-value: 0.001962				

**Рис. 1.** Итоговая модель; преобразованная переменная эффективности

Примерное представление о количественной оценке изменения эффективности работы бюрократии переменной при изменении независимой

переменной можно получить, если использовать непреобразованную переменную эффективности бюрократии (рис. 2).

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t )	
(Intercept)	42.65889	13.79894	3.091	0.00282	**
db2\$regime	-0.47858	0.21399	-2.236	0.02837	*
db2\$dep	-0.10853	0.06945	-1.563	0.12244	
db2\$bur	-0.54746	0.24384	-2.245	0.02779	*
log(db2\$wages)	6.45482	3.40456	1.896	0.06193	.
---					
Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1					
Residual standard error: 8.521 on 73 degrees of freedom					
Multiple R-squared: 0.18, Adjusted R-squared: 0.135					
F-statistic: 4.005 on 4 and 73 DF, p-value: 0.005421					

**Рис. 2.** Итоговая модель; непреобразованная переменная эффективности

Итоговая модель обладает высокой значимостью ( $p = 0.002$ ). Значимы все входящие в нее переменные (связь с переменной зависимости от центра вероятна на 87%). Как мы и предполагали, существует положительное влияние заработных плат чиновников и негативный эффект от их количества на эффективность региональной бюрократии. Демократичность политического и финансовая зависимость режима отрицательно влияет отрицательно на работу бюрократии.

Итак, результаты анализа подтверждают мнение о том, что избыток чиновников негативно сказывается на работе бюрократии. Так каждый чиновник на 1000 человек населения региона ухудшал оценку в рейтинге министерства экономики на примерно 0,5 балла.

Увеличение заработной платы также является действенным способом стимулирования работы чиновников. Однако, здесь важно учесть логарифмический характер зависимости. Это можно проинтерпретировать так, что незначительное увеличение заработной платы фактически приводит к незначительному повышению эффективности чиновников. Однако, действительно высокие заработные платы заставляют чиновников держаться за свои места, выполнять работу качественно, уменьшают коррупционные практики.

Необходимо, правда, отметить, что при интерпретации этой переменной может быть следующая проблема. Переменная заработных плат в том виде, в котором мы ее использовали, не отражает поправку на ВРП регионов, на средний доход в регионе. То есть, может оказаться, что заработные платы чиновников отражают скорее разницу в экономике регионов, чем разницу в их положении относительно населения региона. А регионы с лучшей экономикой получали лучшие оценок Минрегиона (хотя в методике индикатора больший вес имела динамика изменений).

Согласно нашей модели, демократические черты политического режима оказывают скорее негативное влияние на эффективность работы региональной бюрократии. Рейтинг эффективности органов исполнительной власти снижался примерно на половину балла за каждый балл в индексе демократичности. Помимо аргумента Хантингтона о большей легкости в управлении авторитарными режимами, их лучшей реакции на изменения среды, можно предположить и более политическую интерпретацию такого влияния режима. В условиях гибридного режима по стране в целом со многими авторитарными чертами задача региональных элит заключается во многом в обеспечении поддержки электората, как центру, так и себе. Для этого в том числе привлекается административный ресурс, некоторое подобие политических машин. То есть, в авторитарных режимах чиновничество, фактически, совмещает в себе административные и политические функции. В процессе создаются и укрепляются иерархические связи верхушки региональной элиты с более низкими уровнями бюрократии. В «мирное» время между выборами эти связи обеспечивают лучшее исполнение решений.

Проинтерпретируем также и связь с переменной зависимости от центра, хотя и последняя немного не достигает приемлемой в социальных науках 90-процентной вероятности. Надо отметить, что влияние незначительно и с точки зрения коэффициента изменения независимой переменной: при росте доли федеральных безвозмездных поступлений в региональные бюджеты на 1%, рейтинг министерства экономики снижается на примерно 0,1 пункт. В целом, такая негативная и малозначимая связь хорошо отражает нашу теоретическую интуицию, озвученную в начале. С одной стороны, трансферты из центра дестимулируют активность региональной бюрократии: в ситуации, когда ресурсы и так поступают, активная деятельность будет являться бессмысленной с точки зрения условно рационального агента издержкой. У элит отсутствует необходимость выстраивать эффективную систему управления для обеспечения социально-экономического развития региона. С другой стороны, несильный эффект и невысокая значимость переменной подтверждают, что социально-экономическая ситуация в регионе (составляющие рейтинга Минэкономразвития) не лежат в основе механизма перераспределения финансов центром. То есть, модель распределения направлена не на поддержку слабых или развитие сильных, но подчиняется иной цели. Одно из возможных предположений: трансферты уходят в регионы, лучше справляющиеся с обеспечением необходимых электоральных результатов.

Итак, наряду с традиционными предикторами (рост заработных плат, избыток бюрократов) наша модель отразила также и влияние политических факторов. Для кого-то может оказаться неожиданным вывод о негативном влиянии демократических институтов на эффективность работы бюрократии. Казалось бы, возможность участия гражданского общества в процессах управления должна усиливать контроль за чиновниками, улучшая показатели их деятельности. Однако в российских условиях гибридного режима и неразвитости институтов гражданского общества лучшие результаты демонстрируют регионы, в которых укоренены авторитарные практики управления. Еще одним выводом из нашей модели является несовершенство российской модели бюджетного федерализма с точки зрения регионального

развития. Федеральные трансферты не соотносятся с социально-экономическими показателями регионов, то есть не могут способствовать региональному развитию.

Надо также отметить, что модель отражает далеко не все возможные факторы эффективности работы региональной бюрократии. Это, например, отражается в низком показателе R2: наша модель объясняет лишь около 16% вариации зависимой переменной. Из этого следует, что перед исследователями все еще стоит теоретическая задача поиска возможных предикторов эффективности работы чиновников и эмпирическая задача проверки таких предположений.

Статья подготовлена в ходе проведения исследования (проект № 16-05-0059) в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)» в 2016 г. и с использованием средств субсидии на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, выделенной НИУ ВШЭ.

## Литература

- [1] Downs A. An economic theory of political action in a democracy // The journal of political economy. 1957. Vol.65, №2. - P.135-150.
- [2] Gormley W., Balla St. Bureaucracy and democracy: accountability and performance. CQ Press, 2012.
- [3] Hall P., Taylor R. Political science and three new institutionalisms // Political studies. 1996. Vol. 44, № 5. P. 936-937.
- [4] Huntington S. Political order in changing societies. New Haven and London: Yale University press, 1965.
- [5] Mann M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results // European journal of sociology. 1984. Vol.25, №2. P.185-213.
- [6] Osborne S. The new public governance // Public management review. 2006. №3. P. 377-387.
- [7] Skocpol T. Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research // Bringing the State Back in /Ed. by P. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol. Cambridge University Press, 1985. P. 3-37.
- [8] Доклад Министерства экономического развития и торговли «Об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2013 года». Москва, 2014. URL: <https://sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/files/Доклад%20Минрегиона%20ОРФ.pdf> (дата обращения: 21.03.2017).
- [9] Зубаревич Н.В. Социальные и инвестиционные приоритеты в межбюджетных отношениях центра и регионов на стадии выхода из кризиса // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В четырех книгах. Отв. ред. Е. Ясин. Т. 2. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 478–487.

- [10] Концепция по проведению административной реформы в 2006-2010 годах. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 окт. 2005 г. №1789-р // СЗ РФ. - 2005. - №4. - Ст. 4720; 2008. - №7, - Ст. 633; №14, ст. 1413.
- [11] Павроз А.В. Менеджмент качества и современные административные реформы // Демократия и управление. 2007. № 2(4). С. 27-35.
- [12] Петров Н., Титков А. Рейтинг демократичности регионов Московского центра Карнеги: 10 лет в строю. М., 2015.
- [13] Сводная таблица исполнения бюджетов субъектов РФ [Электронный ресурс] / Министерство Финансов Российской Федерации [сайт]. URL: [http://info.minfin.ru/subj\\_analytics.php](http://info.minfin.ru/subj_analytics.php) (дата обращения: 10.03.2017)
- [14] Сморгунов Л.В. Способности государства и современная административная реформа в России// Демократия и управление. 2007. № 2(4). С. 5-11.
- [15] Стародубцев А.В. Платить нельзя проигрывать. Региональная политика и федерализм в современной России. СПб: ЕУ СПб, 2014.
- [16] Сунгуров А.Ю., Тиняков Д.К. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? // Общественные науки и современность. 2016. №2. С. 39-51.
- [17] Туровский Р. Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // Полис. 2009. №2. С.77-95.

## Factors of bureaucracy performance in regions of the Russian Federation

A. Yu. Sungurov, D. K. Tiniakov

NRU Higher School of Economics, St.-Petersburg

The paper is dedicated to indication of political and administrative systems' features that affect performance of regional bureaucracy in Russia.

Using statistical method authors test hypotheses about dependencies of bureaucracy performance on regional political regime, financial dependence on federal center, salaries of public administration executives and their quantity. Results shows significant influence of all these factors. And the features of these relations are not always expectable.

**Keywords:** bureaucracy efficiency, regional bureaucracy, regional political regime, public administration, federalism management.