

# К вопросу о вреде избыточного документооборота

Цуриков Владимир Иванович 

доктор экономических наук, профессор

ФГБОУ ВО «Костромская государственная сельскохозяйственная академия», г. Кострома, Российская Федерация

E-mail: tsurikov@inbox.ru

**Аннотация.** В статье рассматривается проблема избыточного документооборота и ненужной отчетности, захлестнувших бюджетные организации современной России и приводящих к огромным затратам времени и сил работников бюджетной сферы. Цель статьи состоит в том, чтобы с помощью математического моделирования проанализировать причины образования и результаты избыточного документооборота и рассмотреть возможности для его регулирования. В основу модели положены следующие предположения. Агент (сотрудник бюджетной организации) не может уклониться от выполнения выдаваемого чиновником задания, предусматривающего составление того или иного документа в виде отчета, плана, программы. Чиновник (представитель вышестоящей организации или органов государственного управления) имеет неконтролируемую возможность требовать от подведомственной организации выполнения выдаваемого им задания в назначаемый им же срок. Показано, что если чиновник использует получаемые им документы в личных целях, то ему выгодно неограниченно увеличивать трудоемкость возлагаемой на агента отчетной нагрузки. Под влиянием бумажного прессинга агент вынужден сокращать все свои оплачиваемые усилия, направленные на выполнение должностных обязанностей, вплоть до их некоторого минимального значения, полностью исключая проявление любой активности и инициатив. Из полученных результатов следует, что нет никаких оснований для того, чтобы обвинять такого чиновника, максимизирующего свою функцию полезности, в каких-либо враждебных намерениях. Обсуждаются четыре возможных к практическому применению меры для ограничения и регулирования бумаготворческой активности чиновника: 1) компенсация затрачиваемых сотрудниками подконтрольной организации усилий на составление требуемых документов; 2) обложение контролирующей организации корректирующим налогом на использование трудовых ресурсов подконтрольной организации; 3) сокращение кадров в контролирующей организации с сохранением всех функций и фонда заработной платы; 4) введение на законодательном уровне ограничений на количество, виды и размеры документов, которые контролирующая организация вправе требовать от подконтрольной.

**Ключевые слова:** избыточный документооборот, бюрократизация, отчетная нагрузка, отчетность, бумажный прессинг, чиновник

**JEL codes:** C62, D62, D73

**DOI:** <https://doi.org/10.52957/2221-3260-2024-8-74-87>

**Для цитирования:** Цуриков, В.И. К вопросу о вреде избыточного документооборота / В.И. Цуриков. - Текст : электронный // Теоретическая экономика. - 2024 - №8. - С.74-87. - URL: <http://www.theoreticaleconomy.ru> (Дата публикации: 30.08.2024)

## Введение

Статья посвящена проблеме избыточного документооборота, сложившегося в бюджетных организациях РФ. На актуальность этой проблемы указал в своем выступлении на XVIII Общероссийском форуме, проходившем в октябре 2019-го года в Санкт-Петербурге, Максим Орешкин, руководивший в то время Министерством экономического развития. Вот как об этом сообщает «Интерфакс»: «Госаппарат тратит огромное количество времени и ресурсов на ненужную отчетность, это одно из препятствий на пути к реализации национальных целей, считает глава Минэкономразвития РФ Максим Орешкин. В качестве примера избыточного “бумажного” регулирования он назвал количество справок, которые приходится готовить по требованию Счетной палаты» [14].

Сайт Минэкономразвития РФ на страничке «Максим Орешкин рассказал о системных проблемах реализации нацпроектов» сообщает: «Среди других проблем министр выделил сложность бюрократических процедур и отчетности. По каждому нацпроекту сотрудники министерства регулярно отправляют справки. “Все это происходит на бумаге, каждый раз происходит зачастую в

новой форме, под новым углом. Сотрудники сидят и пишут-пишут-пишут, отправляют», – отметил министр» [11].

Максим Орешкин вспомнил высокопоставленного сотрудника британской Ми-6 Кима Филби, работавшего на советскую разведку. По словам К. Филби, он позволял «советским агентам работать в полный рост, поскольку сотрудники контрразведки Ми-6 были заняты написанием никчемных бумажных справок и отчетов» [14]. М. Орешкин процитировал Кима Филби: «Когда мой сотрудник начинал активно вести работу ... я заваливал его никому ненужной бумажной рутинной, и его активность очень быстро сводилась на нет. Я горжусь тем, что лично разработал и ввел несколько новых форм отчетов» [11].

В данной статье под алгоритмом Кима Филби и подразумевается этот прием – для нейтрализации и пресечения активной и успешной работы сотрудника заваливать «его никому ненужной бумажной рутинной».

### Девятый вал отчетности

Оказывается, что среди высокопоставленных госслужащих не только Максим Орешкин недоволен «сложностью бюрократических процедур и отчетности».

Отвечая на вопрос, насколько остра проблема отчетности, Вячеслав Никонов в свою бытность председателем Комитета Государственной Думы по образованию сказал: «Да просто стон вселенский стоит во всех образовательных организациях ... . Организации готовят в год порядка 300 отчетов, что больше количества рабочих дней в году, с числом показателей около 15 тысяч. Из них около 80 процентов первично заполняется непосредственно педагогическими работниками» [13].

На заседании Совета по науке и образованию, состоявшемся 20 декабря 2013-го году, глава РАН В.Е. Фортов поднял вопрос о бюрократизации науки. Вот цитата из его выступления: «Бюрократизм, волокита, бумажотворчество, а на самом деле безответственность, мелочная опека и диктат махрового чиновника превратились сегодня у нас в тяжелейшую, всеми признанную проблему, от этого страдают буквально все. ... В науке постоянно усиливается диктат малокомпетентных чиновников, слабо либо вообще не представляющих, что такое настоящая наука, поэтому вводящих новый и малоосмысленный критерий, требующий от учёных горы бумаг» [19].

В последние годы в научной литературе появилось множество работ, посвященных проблеме бюрократизации и избыточности отчетной нагрузки в средней и высшей школе. Например, в работе [3], основанной на анализе 50-ти глубинных интервью, авторы пришли к выводу о том, что в качестве одного из последних важнейших институциональных изменений в высшем образовании респонденты усматривают бюрократизацию. В качестве примеров приводятся следующие высказывания респондентов: «Огромное количество ненужной, бессмысленной работы», «Эта нагрузка не связана с преподаванием, она бессмысленна», «Мы тратим так много сил и времени на обеспечение учебного процесса, что до самого процесса часто руки просто не доходят» [3, с. 65].

Представитель социологии (д.с.н.) П.А. Амбарова в своей статье под названием «Сверхбюрократизация как аномалия развития высшего образования в России» приводит следующий отрывок из интервью с преподавателем:

«Мы только пишем и переписываем программы ... . А качественно подготовиться к лекциям, прочитать новую статью или монографию некогда. ... А кто заглядывает в эти программы? Кто ими руководствуется? Кому они нужны? Только проверяющим, комиссиям и нашим шкафам, в которых все эти программы хранятся» [1, с. 179].

Как мне представляется, под этими словами относительно бессмысленного и бесконечного написания и переписывания планов, программ и отчетов, чем вынуждены заниматься преподаватели во имя, если воспользоваться метафорой Карла Маркса, «грызущей критики мышей» [12, с. 8], готовы подписаться очень многие преподаватели высшей школы.

Другой представитель социологии (д.с.н.) А.М. Осипов в своей статье «Бюропатология и бумажный прессинг в российском образовании», отметив, что для российской науки проблема

бюропатологии является новой, дает следующее определение: «С позиции зарубежных ученых бюропатология выражается в росте безответственности и коррупции, в отчуждении персонала и институтов гражданского общества от выработки решений, в деформации организационно-нормативной структуры и профессиональных культур ..., в болезненном социальном расслоении персонала [15, с. 954].

На бессмысленность отчетной нагрузки в вузе, непродуктивную трату сил и времени преподавателя на ее выполнение в ущерб учебной и научной работе, на необходимость дебюрократизации высшей и средней школы, на отрицательные последствия реформ указывают в своих статьях Ю. Тамбиянц и В. Шалин [20], Ж. Тощенко [23], М. Курбатова и И. Донова [7], О. Смолин [18], А. Слива и др. [17], К. Каплун и Д. Труханович [5].

Красноречив следующий результат Интернет-анкетирования 450-ти вузовских преподавателей: «Три четверти опрошенных преподавателей (74,5%) посчитали, что в первую очередь необходимо уменьшить учебную нагрузку и сократить количество отчетной документации» [6, с. 77].

Бюрократизация охватила не только образование и науку. Например, д.ю.н. С.Ю. Бытко дал одной из своих статей очень жесткое и красноречивое название: «Бюрократизация правоохранительной системы как криминогенный фактор». Отметив, что «Формализация системы отчетности в ОВД приводит к деформации правоприменительной практики» [2, с. 252], он выносит довольно строгий вердикт: «...бюрократизацию правоохранительной системы следует рассматривать как самостоятельный фактор преступности, а преодоление бюрократизма в этой сфере – как одно из направлений предупреждения преступности» [2, с. 256].

Интересно отметить некоторую параллель, просматриваемую в оценках министра М. Орешкина и профессора-юриста С. Бытко. Дело в том, что М. Орешкин на XVIII Общероссийском форуме расценил избыточную отчетность, насаждаемую Счетной палатой, как враждебную [11, 14].

### **Цель и задачи, теория и методы**

Прежде всего, следует отметить, что в статье не ставится задача проведения анализа методов и результатов реформирования научной и образовательной деятельности. Этому анализу посвящены, например, работы [4, 8-9, 16, 21-22]. Цель статьи состоит только в том, чтобы, исходя из предположения (очень похожего, как показано выше, на достоверный факт) о существовании в ряде бюджетных организаций избыточного документооборота, показать, что простая личная заинтересованность в получении справок и отчетов вполне себе заурядного рядового чиновника, не имеющего никаких враждебных намерений, может играть роль основной причины, порождающей неудержимый вал отчетности, действительно способного создать серьезное препятствие на пути к достижению национальных целей.

Для достижения цели статьи ставятся следующие задачи.

1. Построение предельно простой математической модели взаимодействия чиновника и сотрудника подконтрольной бюджетной организации, основанной на предположении о том, что чиновник выдает сотруднику некое задание на предмет составления того или иного документа, а тот обязан его выполнить.

2. В рамках модели выявить причины и последствия образования избыточного документооборота.

3. Сформулировать предложения по обузданию бумаготворческой активности чиновника.

Предлагаемая в статье модель удовлетворяет требованиям неоклассической теории и, соответственно, принципу методологического индивидуализма, предполагающему рациональность индивида и его стремление к максимуму собственного индивидуального выигрыша.

Поставленные задачи имеет некоторое сходство с проблемой «принципал-агент», возникающей в том случае, в котором агент, преследующий личные цели, выполняет поручение принципала в условиях асимметрично распределенной информации [31, 33]. Однако нашу задачу нельзя в полной мере рассматривать как частный случай этой проблемы. Дело в том, что в моделях принципал-агентских отношений принципал фактически заключает с агентом взаимовыгодное соглашение. В нашей же

модели никакого соглашения и никакой компенсации со стороны чиновника затрачиваемых агентом усилий не предусматривается. Чиновник использует административный ресурс и, соответственно, решаемая в статье задача относится к задачам экономики бюрократии, основные положения которой были сформулированы в работах [30, 34-35, 39]. По типологии мотивов бюрократов, предложенной Энтони Даунсом, рассматриваемый нами чиновник является карьеристом («эгоистический» чиновник), преследующим исключительно личные цели – собственные престиж, власть, доход [30, р. 88].

Поведение бюрократа такого типа к настоящему времени представлено математическими моделями довольно широко. В первую очередь это относится к моделям коррупционного поведения чиновника, которое зависит от ряда различных факторов, таких, например, как род его деятельности, отношение к риску, степень неопределенности, наличие или отсутствие конкурентов, вероятность наказания и т.п. [10]. Например, Сьюзан Роуз-Аккерман разработала целый ряд моделей поведения коррумпированного чиновника, наделенного полномочиями заключать контракты на поставку продукции [38], а в моделях [27] исследуется поведение чиновника, выдающего по результатам тестирования разрешение на осуществление некоторой деятельности. В работе [28] проведено исследование взаимосвязи бюрократической коррупции с развитием теневого сектора экономики.

Помимо работ, посвященных анализу коррупционного поведения «эгоистического» чиновника, исследуется роль бюрократов других типов [25, 32,], изучается связь качества бюрократии и мотивации чиновников с политическими неудачами [36] и экономическим развитием [26], осуществляется поиск причин низкой эффективности бюрократии [37] и т.п.

Кроме статьи [24], нам не известны работы, посвященные математическому моделированию поведения чиновника, создающего избыточный документооборот. В отличие от модели, представленной в [24], предлагаемая здесь модель гораздо проще, что делает более наглядными причину роста документооборота, его последствия, а также вытекающие из модели рекомендации по принятию мер, направленных на снижение бумаготворческой активности чиновника.

### **Модель алгоритма Кима Филби**

Обратимся к построению простейшей модели отношений между чиновником и сотрудником бюджетной организации, которого ниже для краткости мы будем называть агентом. Чиновником мы будем называть представителя вышестоящей организации или органов государственного управления, который имеет право и возможность требовать от подконтрольной бюджетной организации предоставления ему в назначаемый им срок тех или иных документов, составляемых по предлагаемой им форме.

Предполагается, что чиновник не оказывает никакого влияния на условия труда или вознаграждение агента. Между ними вообще может отсутствовать любая непосредственная связь, а взаимоотношение осуществляться через одно или несколько иерархических звеньев. Взаимодействие между чиновником и агентом заключается только в следующем: со стороны чиновника поступает требование составить ту или иную справку, предоставить план какого-либо мероприятия и/или отчет о его проведении, сформулировать те или иные предложения по организации, участию, повышению, выполнению, улучшению чего-либо и т.п. Агент в свою очередь не может игнорировать эти требования и выполняет соответствующую работу, не получая за нее никакого (ни материального, ни нематериального) вознаграждения. Для упрощения модели будем считать, что все задания чиновника выполняет один и тот же агент.

Если судить по сложившемуся к настоящему времени валу отчетности и документооборота в бюджетных организациях, то можно думать, что кто-то в нем заинтересован. Если отбросить мысль о существовании некоего зловредного центра, управляющего данным процессом, то остается только считать, что этот вал порождают сами чиновники. Иначе говоря, мы должны признать, что сотрудники контролирующих и управляющих организаций имеют свой интерес в таком документообороте с подотчетными им учреждениями. Другими словами, чиновник получает некоторую полезность от

предоставляемых ему сотрудниками подконтрольной организации подготавливаемых ими для него справок и отчетов.

Эта полезность может быть обусловлена различными факторами. Прежде всего, надо учесть, что чиновник всегда заинтересован в демонстрации перед руководством своей компетентности. Поэтому он стремится к регулярной подаче своему руководителю сигналов о своем крайне ответственном отношении к порученному ему делу. В целях создания имиджа старательного, трудолюбивого и перспективного работника, он должен постоянно демонстрировать свою готовность ответить на любой вопрос относительно состояния дел в курируемой им бюджетной организации, в том числе готовность подтвердить свое мнение соответствующей справкой, заверенной руководителем этой организации. Нельзя также исключить, что заинтересованность чиновника в получении различных справок и отчетов, может быть обусловлена и какими-то другими причинами, например сбором материала для написания им или его родственником диссертации.

В основу предлагаемой ниже математической модели и положена такая заинтересованность чиновника. Адекватность модели позволяет увидеть возможности для противодействия безудержному росту интенсивности документооборота и сформировать соответствующие рекомендации по его сдерживанию. Для того чтобы не утяжелять получаемые в модели формулы излишними коэффициентами, будем считать все используемые величины безразмерными.

Представим доход сотрудника бюджетной организации в виде суммы двух частей. Первая из них равна фиксированной величине  $D_0$ , начисляемой ему в виде денежного вознаграждения за работу, требующую приложения усилий в минимальном объеме  $\sigma_0$ . Вторая часть дохода формируется за счет проявления агентом активности и инициатив, требующих от него приложения дополнительных усилий, объем которых обозначим через  $\sigma_{ak}$ . Будем считать, что величина этой второй части дохода прямо пропорциональна размеру его дополнительных усилий  $\sigma_{ak}$ . Так как величина всех его усилий, направленных на получение дохода, равна

$$\sigma = \sigma_a + \sigma_{ak} \quad (1)$$

то выражение для его дохода имеет вид:

$$D = D_0 + k \sigma_{ak} \quad (2)$$

где коэффициент пропорциональности  $k$  представляет собой величину оплаты единицы дополнительных усилий агента. За единицу усилий можно брать объем усилий, осуществляемых в течение учебного или календарного года. В качестве примера отметим, что у преподавателя вуза или школы вторая часть дохода может формироваться за счет проведения дополнительных платных курсов, подготовки учащихся к конкурсу или олимпиаде, премий за публикационную активность и/или за ту или иную удачно проявленную и реализованную инициативу, за оказание репетиторских услуг и т.п.

Необходимо отметить, что помимо работы, выполняемой за денежное вознаграждение, агент может выполнять некоторые виды работ бесплатно. Например, учитель может безвозмездно консультировать учащихся, пропустивших занятия по болезни, вести какой-либо научный кружок, более тщательно, чем того требует минимальный уровень подготовки, готовиться к занятиям и пр. Вузовский преподаватель безо всякой оплаты может, помимо перечисленного, проводить научные исследования, выполнять обязанности члена редколлегии или диссовета, осуществлять работу рецензента, состоять в комиссии или комитете по организации и проведению какого-либо конкурса, семинара, конференции и т.п.

Такого рода деятельность вполне способна вызывать у агента моральное удовлетворение, проистекающее от осознания выполняемой им социально значимой работы. Фактически в этом случае агент за свои формально неоплачиваемые дополнительные усилия получает нематериальное вознаграждение, которое соответствует положительному значению  $\Delta$ -параметра, введенному С. Крауфордом и Э. Остром в [29]. Поэтому если агент от своей деятельности испытывает моральное удовлетворение, то его соответствующие усилия мы также будем считать оплачиваемыми. С учетом

нематериального вознаграждения выражение (2) следует трактовать не как доход, а как полезность  $U$ .

Помимо оплачиваемых усилий (1) агент вынужден осуществлять неоплачиваемые усилия, направленные исключительно на удовлетворение требований чиновника. Обозначим их объем через  $\sigma_b$  и будем считать его пропорциональным объему  $x_b$  тех усилий чиновника, которые он направляет на излишний документооборот:

$$\sigma_b = ax_b, \quad (3)$$

где коэффициент пропорциональности  $a > 0$ . Такая зависимость обусловлена существованием связи между усилиями чиновника и агента. Ведь чиновнику для оформления своего задания, так или иначе, приходится затрачивать усилия на формулировку перечисленных задач и разработку формы предоставления информации, а также на ознакомление с получаемым в результате документом и его использование.

Чиновник, так же, как и агент, вынужден заниматься собственной отчетностью. Объем соответствующих усилий прямо пропорционален тем усилиям, которые прилагает его руководитель или вышестоящий чиновник, имеющий возможность обременять нашего чиновника требованием предоставлять те или иные документы. Будем считать объем неоплачиваемых усилий чиновника постоянной величиной  $b$ . Соответственно, объем всех осуществляемых чиновником усилий равен

$$x_0 + x_b + b$$

где  $x_0$  – минимальная часть его усилий, оплачиваемая в размере  $D_{0x}$ .

Зависимость издержек и агента, и чиновника от размера осуществляемых усилий можно представить в виде возрастающей и строго выпуклой вниз функции. В частности, для объема усилий  $t$  такой

$$I = \frac{1}{2}t^2 \quad t \geq 0 \quad (4)$$

С учетом введенных обозначений выражение для полезности агента примет вид:

$$U = D_0 + k(\sigma - \sigma_0) - \frac{1}{2}(\sigma + ax_b)^2 \quad (5)$$

Аналогично для полезности чиновника получим:

$$U_c = D_{0c} + hax_b - \frac{1}{2}(x_0 + x_b + b)^2 \quad (6)$$

где коэффициенты пропорциональности  $q, h > 0$ . Слагаемое  $hax_b$  обусловлено той полезностью, которую чиновник получает от неоплачиваемых усилий агента, составляющего ему документы.

И агент, и чиновник заинтересованы в максимуме своей полезности. При этом агент выбирает уровень своих усилий  $\sigma$ , а чиновник – уровень своих усилий  $x_b$ . Функция полезности чиновника (6) строго выпукла вверх. Ее производная имеет вид:

$$(U_c)'_{x_b} = ah - x_0 - x_b - b \quad (7)$$

Предположим, что параметры  $a, h, b, x_0$  удовлетворяют условию:

$$ah - x_0 - b > 0 \quad (8)$$

В этом случае функция полезности чиновника имеет максимум, который достигается при уровне усилий

$$x_b = ah - x_0 - b > 0 \quad (9)$$

отвечающему условию  $(U_c)' = 0$ .

Функция полезности агента (5) также строго выпукла вверх и поэтому может иметь не более одного максимума. Так как производная функции (5) имеет вид:

$$\frac{\partial U}{\partial \sigma} = k - \sigma - ax_b \quad (10)$$

то максимум функции  $U$  удовлетворяет условию

$$\sigma = k - ax_b \quad (11)$$

Подставив в (11) выражение усилий чиновника из (9), получим:

$$\sigma = k - a(ah - x_0 - b) \quad (12)$$

В случае выполнения неравенства

$$k - a(ah - x_0 - b) \leq \sigma_0 \quad (13)$$

объем оплачиваемых усилий агента принимает наименьшее значение  $\sigma = \sigma_0$ , и соответственно,  $\sigma_{ak} = 0$ . Как видим, в этом случае все усилия агента направлены только на удовлетворение требований чиновника (написание различных справок и отчетов) и на выполнение своих профессиональных обязанностей исключительно в минимальном объеме. Никакой активности и никаких инициатив агент не проявляет. Для преподавателя это означает, что он в первую очередь снижает до минимума время, уделяемое научной работе, подготовке к занятиям и их проведению.

Если же неравенство (13) не выполняется, то оптимальный объем усилий агента определяется выражением (12). В этом случае  $\sigma > \sigma_0$  и  $\sigma_{ak} > 0$ .

Таким образом, чиновнику невыгодно прилагать усилия для создания излишнего документооборота только в том случае, в котором, как следует из (8), справедливо неравенство:

$$ah \leq x_0 + b \quad (14)$$

Другими словами, неравенству (14) отвечают нулевая направленная на избыточность документооборота активность чиновника:  $x_0 = 0$  при максимальной активности агента:  $\sigma > k$ ,  $\sigma_{ak} = k - \sigma_0$ .

Если оказывается справедливым неравенство (13), которое мы перепишем в виде:

$$ah \geq x_0 + b + \frac{k - \sigma_0}{a} \quad (15)$$

то, согласно (9), усилия чиновника, усилия агента минимальны, и его активность равна нулю.

В случае выполнения двойного неравенства

$$x_0 + b < ah < x_0 + b + \frac{k - \sigma_0}{a} \quad (16)$$

активность, направленную на избыточный документооборот, проявляют оба актора: согласно (9),  $x_b = ah - x_0 - b > 0$  и, согласно (11) и (16),  $\sigma_{ak} = k - ax_b - \sigma_0 > 0$ .

Если полагать, что все параметры сохраняют свои значения, то оптимальные уровни усилий, направленных на избыточность документооборота, однозначно определяется условиями (14)-(16) и выражениями (9) и (11). Во всех случаях каждый из участников максимизируют свою полезность. А так как никому из них невыгодно в одностороннем порядке менять уровень своих усилий, направленных на избыточный документооборот, то оба агента находятся в состоянии равновесия Нэша.

Однако, как легко видеть, усилия обоих агентов находятся в сильной зависимости от значения параметра  $a$ . А величину этого параметра чиновник может легко менять, причем в довольно значительных пределах. Параметр  $a$  определяет величину обусловленных отчетностью усилий агента, приходящихся на единицу усилий чиновника. Для повышения его значения чиновнику достаточно, например, просто потребовать предоставлять ему тот или иной отчет чаще или включить в старую форму новые показатели или потребовать представлять более детальные и обстоятельные материалы,

т.е. не затрачивая сколько-нибудь заметных усилий значительно увеличить трудоемкость составления и информативность документа. Конечно, при условии, что этими добавочными сведениями чиновнику в той же степени, что и прежними, удастся произвести положительное впечатление на свое руководство.

На просторах интернета легко получить сведения, подтверждающие эти возможности чиновника. Например, в средней школе на учителей вполне может обрушиться требование (и подобные попытки уже были) заниматься мониторингом социальных сетей своих учеников, проверять их аккаунты, следить за их подпиской на те или иные сайты, просматривать те сайты, которые посещают учащиеся, осуществлять поиск подозрительных постов и фотографий, причем не только своих учеников, но и их друзей на предмет выявления признаков асоциального поведения с выявлением лидеров тех или иных группировок, вести регулярную отчетность с приложением скриншотов, доводить результаты до сведения руководства и родителей учеников и т.п.

Так как рост параметра  $a$  влечет за собой, как следует из (9), рост объема усилий чиновника, а, значит, и рост издержек, то необходимо убедиться в том, что чиновнику повышать параметр  $a$  выгодно. Подставим в функцию полезности чиновника (9) выражение оптимального уровня его усилий (11). Получим:

$$U_c = D_{0c} + ah(ah - x_0 - b) - \frac{1}{2}(ah)^2 = D_{0c} + \frac{1}{2}(ah)^2 - ah(x_0 + b) \quad (17)$$

Производная этой функции по  $a$  имеет вид:

$$\frac{\partial U_c}{\partial a} = h(ah - x_0 - b) \quad (18)$$

Из (18) видно, что при условии  $ah > x_0 + b$  функция дохода чиновника является возрастающей по значению параметра  $a$ , откуда следует, что чиновнику выгодно неограниченно увеличивать значение параметра  $a$ . С ростом  $a$ , согласно (12), в силу неумолимого возрастания бумажного прессинга неуклонно снижается величина усилий агента  $\sigma$ , пока не примет наименьшее значение  $\sigma_0$ .

Таким образом, если чиновник в стремлении к повышению собственного выигрыша, неограниченно увеличивает издержки агента (3), обусловленные отчетностью, то, в конце концов, агент снижает свою активность до нуля в полном соответствии с алгоритмом Филби.

Интересно отметить, что на том Форуме, на котором Максим Орешкин сетовал на чрезмерное бумажное регулирование, он после своего рассказа о найденном Кимом Филби способе парализовать успешную активность любого контрразведчика, предложил председателю Счетной палаты Леониду Кудрину поискать в своем ведомстве скрытых врагов. По его словам, только их наличием можно объяснить требования Счетной палаты заполнять огромное количество ненужных справок, создавая тем самым препятствия для работы Минэкономразвития РФ [11, 14]. Можно отметить, что Максим Орешкин совершенно справедливо указав на вред, причиняемый избыточным документооборотом, не вполне прав, усматривая причину этой избыточности только в происках скрытых врагов.

### Обсуждение, результаты и выводы

Будем исходить из того, что девятый «бумажный» вал избыточного регулирования обусловлен, как получается в рамках рассматриваемой модели, простым стремлением чиновников к повышению своей полезности. Возникает вопрос, как обуздать этот вал?

В силу того, что вред, наносимый активностью чиновника, представляет собой отрицательную экстерналию, относящуюся к числу принципиально компенсируемых, то, согласно экономической теории, ее следует просто интернализировать. Другими словами, следует переложить на получателя выгоды, т.е. на чиновника, все те издержки, которые несет агент, выполняя его требования.

Самый простой вариант для практической реализации состоит в осуществлении чиновником полной или частичной компенсации агенту затраченных им усилий на составление документа. Если



размер компенсационных выплат прямо пропорционален усилиям агента, то такая компенсация равносильна покупке чиновником документа у агента. В этом случае функции полезности агента и чиновника с учетом компенсации примут вид:

$$U = D_0 + k(\sigma - \sigma_0) + apx_b - \frac{1}{2}(\sigma + ax_b)^2 \quad (19)$$

$$U_c = D_{0c} + ahx_b - apx_b - \frac{1}{2}(x_0 + x_b + b)^2 \quad (20)$$

где коэффициент пропорциональности  $p > 0$ . Параметр  $p$  играет роль цены единицы усилий агента. Легко видеть, что в случае выполнения неравенства

$$p \geq h \quad (21)$$

всякая деятельность, направленная на избыточность документооборота, становится для чиновника невыгодной, т.е. в этом случае  $x_b = 0$ .

Рассмотрим случай невыполнения неравенства (21). Из сравнения функций (6) и (20) сразу видно, что формулы (7)-(9) и (12)-(18), полученные для функции (6), в результате замены параметра  $h$  на параметр  $(h-p)$  становятся справедливыми для функции (20). Поэтому теперь чиновнику имеет смысл направлять свои усилия на документооборот только в том случае, в котором выполняется условие:

$$a(h - p) > x_0 + b \quad (22)$$

При этом оптимальный объем этих усилий выражается в виде:

$$x_b = a(h - p) - x_0 - b > 0 \quad (23)$$

Как следует из (22)-(23) величиной параметра  $p$  можно полностью регулировать деятельность чиновника, направленную на документооборот. Отметим, что в результате перемещения отношений между чиновником и агентом в товарно-денежную плоскость проблема избыточного документооборота перейдет в проблему «принципал-агент» с сопутствующим моральным риском.

Другая возможность для снижения активности чиновника, направленной на документооборот, состоит, как видно из условий (7), (14), (22)-(23), в увеличении значения параметра  $x_0$ , представляющего собой тот минимальный объем усилий, который необходимо приложить чиновнику для сколь угодно удовлетворительного выполнения своих служебных обязанностей. Для увеличения значения этого параметра достаточно просто сократить численность чиновников в соответствующем министерстве или департаменте. При этом можно полностью сохранить фонд зарплаты, что отразится в нашей модели в росте величины  $D_{0x}$ .

Следует отметить, что во всех формулах параметры  $x_0$  и  $b$  фигурируют в виде суммы  $x_0 + b$ . Поэтому любое изменение значения параметра  $b$  равносильно такому же изменению параметра  $x_0$ . Отсюда следует, что регулировать бумаготворческую активность чиновника можно изменением параметра  $b$ . Рост его значения означает применение к чиновнику алгоритма Филби, т.е. заваливание его «ненужной бумажной рутинной». Эту меру нельзя считать рациональной, так как она не влечет за собой общего снижения избыточного документооборота, а только инициирует его перемещение из одной организации в другую.

Третья возможность для обуздания чиновничьего стремления к бумаготворчеству состоит в обложении контролирующей организации корректирующим (пигуанским) налогом на использование трудовых ресурсов подконтрольной бюджетной организации. Причем вся тяжесть этого налога должна лежать на самих чиновниках. Рассмотрим случай, которым предусматривается снижение денежной выплаты чиновнику на величину, определяемую объемом неоплачиваемых усилий агента. Функция полезности чиновника в этом случае принимает вид:

$$U_u = D_{0u} + ahx_b - f(\sigma_b) - \frac{1}{2}(x_0 + x_b + b)^2 \quad (23)$$

где  $f(\sigma_b)$  и возрастает при всех  $\sigma_b > 0$ . Для того, чтобы сохранить вид зависимости усилий чиновника и агента от всех остальных параметров, используем вместо функции  $f(ax_b)$  функцию  $f(a)$  вида:

$$f = q(ah - x_0 - b)^\gamma \quad (24)$$

где постоянные  $q > 0$ ,  $\gamma > 2$ . В этом случае производная по  $x_b$  от функции (23) с учетом (24) имеет тот же вид, что производная (7) от функции (6). Соответственно, для функций (6) и (23) совпадают все формулы (8)-(18).

Убедимся в этом. Предположим, что условие (8) выполняется, т.е. исходим из того, что чиновник удачно для своих личных целей использует документы, получаемые от агента. В этом случае вводится налогообложение, и функция полезности чиновника (23) принимает вид:

$$U_u = D_{0u} + ahx_b - q(ah - x_0 - b)^\gamma - \frac{1}{2}(x_0 + x_b + b)^2 \quad (25)$$

Функция (25) строго выпукла вверх по обоим аргументам и достигает максимума при выполнении условий:

$$\frac{\partial U_u}{\partial x_b} = 0, \quad \frac{\partial U_u}{\partial a} = 0 \quad (26)$$

из которых получаем уравнения:

$$ah - x_0 - x_b - b = 0 \quad (27)$$

$$hx_b - qh\gamma(ah - x_0 - b)^{\gamma-1} = 0 \quad (28)$$

Как видим, действительно, выражение (27) совпадает с (9). Подставив значение  $x_b$  из (27) в (28), получим

$$hx_b(1 - q\gamma(x_b)^{\gamma-2}) = 0$$

откуда следует выражение для того объема усилий чиновника, при котором его полезность достигает максимума:

$$x_b = \left( \frac{1}{q\gamma} \right)^{\frac{1}{\gamma-2}} \quad (29)$$

Из (29) следует, что выбор значения  $\gamma$  (при выполнении условия  $\gamma > 2$ ) и варьирование значений множителя  $q$  позволяют регулировать оптимальную для чиновника величину его усилий  $x_b$  и, соответственно, величину параметра  $a$ . Отсюда следует, что выбором значения коэффициента  $q$  можно регулировать, и в том числе, снижать до сколь угодно малой величины объем усилий агента  $\sigma_b = ax_b$ , направленных на выполнение заданий чиновника.

И в качестве последнего, причем, по-видимому, наиболее простого для практического внедрения способа укрощения бумаготворческого пыла чиновника можно рассматривать введение на законодательном уровне ограничения на количество тех документов и содержащихся в них показателей, которые должна оформлять подконтрольная организация.

### Заключение

В основу предложенной в статье модели положено предположение о том, что чиновник, представляющий вышестоящую организацию или органы государственного управления, может

получать некоторую полезность от тех документов, которые для него по его требованию готовят сотрудники подконтрольной организации. Этого условия вполне достаточно для вывода о том, что такой чиновник в условиях отсутствия контроля над его активностью, направленной на документооборот, будет неограниченно увеличивать его интенсивность, вынуждая сотрудников подконтрольных организаций затрачивать, по словам Максима Орешкина, «огромное количество времени и ресурсов на ненужную отчетность» [14].

Следует подчеркнуть, что согласно модели, нет никаких оснований для того, чтобы обвинять нашего чиновника в каких-либо преступных или враждебных намерениях. Его поведение нельзя даже расценивать как оппортунистическое, так как он не нарушает никаких соглашений. Весь вред, проистекающий от его бумаготворческой активности, может быть объяснен желанием выслужиться при отсутствии контроля за этой составляющей его профессиональных обязанностей.

Анализ модели позволяет выявить несколько различных возможных к практическому применению мер для ограничения и регулирования бумаготворческой активности чиновника. Перечислим их.

1. Компенсация затрачиваемых сотрудниками подконтрольной организации усилий на составление требуемых документов. Эту компенсацию можно рассматривать как покупку контролирующей организацией у подконтрольной соответствующих справочных и отчетных материалов, не входящих в некоторый заранее определенный минимум. Если соответствующее соглашение достигается без использования административного ресурса при небольших транзакционных издержках, то этот вариант представляется оптимальным.

2. Обложение контролирующей организации корректирующим налогом на использование трудовых ресурсов подконтрольной организации. К недостатку этого варианта можно отнести высокие транзакционные издержки, обусловленные проблемой измерения и соответствующей корректировки величины налога.

3. Сокращение сотрудников контролирующей организации с сохранением всех функций и фонда заработной платы.

4. Введение на законодательном уровне ограничений на количество, виды и размеры документов, которые контролирующая организация вправе требовать от подконтрольной. К нежелательным особенностям этого способа можно отнести недостаточную степень гибкости и оперативности с возможностью углубления бюрократизации.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Амбарова П.А. Сверхбюрократизация как аномалия развития высшего образования в России // Известия Уральского федерального университета. Сер. 1. Проблемы образования, науки и культуры. 2018. Т. 24, № 1 (171). С. 173-183.
2. Бытко С.Ю. Бюрократизация правоохранительной системы как криминогенный фактор // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 4. С. 252-256.
3. Вольчик В.В., Филоненко Ю.В., Аверкиева Е.С., Ширяев И.М. Бюрократизация и адаптивное поведение в сфере высшего образования // Journal of Economic Regulation. 2016. № 4. С. 57-71.
4. Голик Ю.В. Бюрократизация науки недопустима (заметки после прочтения книги В.Н. Протасова «Методологические проблемы защиты диссертаций (на примере юриспруденции)» // Государство и право. 2021. № 12. С. 67-72.
5. Каплун К.Р., Труханович Д.С. Бюрократизация образовательного процесса как проблема реализации образовательной политики (на примере Мясниковского района Ростовской области) // Тенденции развития науки и образования. 2020. № 62-8. С. 89-93.
6. Красинская Л.Ф. Модернизация, оптимизация, бюрократизация... Что ожидает высшую школу завтра? // Высшее образование в России. 2016. № 3. С. 73-82.
7. Курбатова М.В., Донова И.В. Эффективный контракт в высшем образовании: результаты реализации проекта // Journal of Institutional Studies. 2019. № 11(2). С. 122-145.
8. Курбатова М.В. Реформа высшего образования как институциональный проект российской бюрократии: содержание и последствия // Мир России. 2016. № 4. С. 59-86.
9. Курбатова М.В., Левин С.Н., Саблин К.С. Импорт инструментов научной политики в современной России // Journal of Institutional Studies. 2021. № 13(3). С. 37-52.
10. Левин М.И., Левина Е.А., Покатович Е.В. Лекции по экономике коррупции. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2011. 356 с.
11. Максим Орешкин рассказал о проблемах реализации нацпроектов Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа [https://www.economy.gov.ru/material/news/maksim\\_oreshkin\\_rasskazal\\_o\\_sistemnyh\\_problemah\\_v\\_realizacii\\_nacproektov.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/maksim_oreshkin_rasskazal_o_sistemnyh_problemah_v_realizacii_nacproektov.html) (дата обращения: 30.0.2024).
12. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения, 2 изд. Т. 13. М.: Государственное издательство политической литературы. 1959. 771 с.
13. Никонов В. 2015. Как оптимизировать отчётность в системе образования? [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://russkiymir.ru/publications/189024/> (дата обращения: 30.0.2024).
14. Орешкин предложил Кудрину искать врагов в Счетной палате [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://www.interfax.ru/business/681995> (дата обращения: 30.0.2024).
15. Осипов А.М. Бюропатология и бумажный прессинг в российском образовании // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2020. № 4. С. 953-966.
16. Протасов В.Н. Иррациональные методы властвования как инструмент самосохранения и экспансии бюрократически организованных систем управления // Государство и право. 2017. № 10. С. 55-61.
17. Слива А.В., Березовский В.А., Фокина В.Н., Басов В.А. Финансовые и интеллектуальные потери вуза вследствие излишней бюрократизации в системе образования // Экономика образования. 2015. № 5(90). С. 4-16.
18. Смолин О.Н. Высшее образование: борьба за качество или покушение на человеческий потенциал? (статья 2) // Социологические исследования. 2015. № 7. С. 30-37.
19. Стенографический отчет о заседании Совета по науке и образованию [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://science.gov.ru/events/sten/1923/> (дата обращения: 30.0.2024).
20. Тамбиянц Ю.Г., Шалин В.В. Бюрократизация отечественного высшего образования: факторы и перспективы // Общество: философия, история, культура. 2021. № 5. С. 31-39.

21. Тамбовцев В.Л. Действенность мер российской научной политики: что говорит мировой опыт // Управление наукой: теория и практика. 2020. № 1. С. 15-39.
22. Тамбовцев В., Рождественская И. Реформа высшего образования в России: международный опыт и экономическая теория // Вопросы экономики. 2014. № 4. С. 97-108.
23. Тощенко Ж.Т. Высшее образование на перепутье: куда ведут реформы (заметки скептика) // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 4. С. 400-417.
24. Цуриков В.И. О влиянии избыточного документооборота на трудовую активность сотрудника бюджетной организации // Экономика и математические методы. 2023. № 1. С. 65-78.
25. Abbott K., Genschel P., Snidal D., Zangl B. Beyond opportunism: intermediary loyalty in regulation and governance // Regulation and Governance. 2021. S1. P. 83-101.
26. Besley T., Burgess R., Khan A., Xu G. Bureaucracy and Development. // Annual Review of Economics. 2022. No 14. P. 397-424.
27. Cadot O. Corruption as a gamble // Journal of Public Economics. 1987. No 2. P. 223-244.
28. Choi J.P., Thum M. Corruption and the Shadow Economy // International Economic Review. 2005. No 3. P. 817-836.
29. Crawford S.E.S., Ostrom E. A grammar of institutions. American Political Science Review. 1995. No 3. P. 582-600.
30. Downs A. Inside Bureaucracy. 1967. Boston: Little Brown and Co. 292 p.
31. Furubotn E.G., Richter R. Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics. 2000. University of Michigan Press. 556 p.
32. Gailmard S.F., Patty J.W. Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise // American Journal of Political Science. 2007. No 4. P. 873-889.
33. Holmstrom B.R., Milgrom P. Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design // Journal of Law, Economics and Organization. 1991. No 7 (special issue). P. 24-52.
34. Niskanen W.A. Peculiar Economics of Bureaucracy // American Economic Review. 1968. No 2. P. 293-305.
35. Niskanen W.A.. Bureaucrats and Politicians // Journal of Law and Economics. 1975. No 3. P. 617-643.
36. Park S. Politics or Bureaucratic Failures? Understanding the Dynamics of Policy Failures in Democratic Governance // Journal of Policy Studies. 2021. No 3. P. 25-36.
37. Prendergast C. The Limits of Bureaucratic Efficiency // Journal of Political Economy. 2003. No 5. P. 929-958.
38. Rose-Ackerman S. Corruption: A Study in Political Economy. Cambridge: Academic Press. 1978. 256 p.
39. Tullock G. The Politics of Bureaucracy. Washington, D.C.: Public Affairs Press. 1965. 228 p.

# Towards the issue of redundant paperwork abuse

**Tsurikov Vladimir Ivanovich**

Doctor of Economics, Professor

Kostroma State Agricultural Academy, Kostroma, Russian Federation

E-mail: [tsurikov@inbox.ru](mailto:tsurikov@inbox.ru)

**Abstract.** The article deals with the problem of redundant paperwork and unnecessary reporting which have overwhelmed state-funded organisations of modern Russia and lead to huge time and effort loss of public sector employees. The purpose of the research is to analyse the causes and results of redundant paperwork using mathematical modelling and to consider the possibilities for its regulation. The model is based on the following assumptions. An agent (employee of a state-run organisation) cannot evade performing a task issued by an official, which provides for drawing up a certain document in the form of a report, plan or programme. An official (a representative of a superior organisation or state governance body) has an uncontrolled possibility to demand the subordinate organisation's performing the entrusted task within the appointed period. The paper shows that if an official uses such documents for personal purposes he/she is interested in unlimitedly increasing the labour intensity of the reporting burden imposed on the agent. Under the paperwork pressure, the agent has to reduce his/her efforts to comply with the officially prescribed paid duties up to minimising them to a level which completely excludes any activity and initiatives. The obtained results show that there is no reason, nevertheless, to accuse an official seeking to maximise his/her utility function of any hostile intentions. The article discusses four practical measures to limit and regulate the official's paperwork activity: 1) compensation of efforts of the controlled organisation employees to draft the required documents; 2) imposing an adjustment tax upon the controlling organisation on the use of the controlled organisation's labour resources; 3) the controlling organisation's staff reduction with the preservation of all functions and the wage fund; 4) introduction of legislative restrictions on the number, types and volume of documents the controlling organisation has the right to demand from the controlled organisation.

**Keywords:** redundant paperwork, bureaucratisation, reporting burden, reporting, paperwork pressure, official