

## ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

### Чиновник: от служения государству к обслуживанию общества

Насущность реформы государственного управления осознается сегодня и обществом, и руководством страны. При этом в отличие от других сфер данная область имеет свою немаловажную специфику: преобразования в ней должны быть проведены как раз теми людьми, деятельность которых и нуждается в коренном пересмотре. Как провести такую реформу, чтобы в результате в выигрыше оказалось общество, а не чиновничество, чтобы люди реально почувствовали изменения к лучшему от повышения эффективности функционирования государственного аппарата? Эти и другие вопросы волнуют участников обсуждения, ставшего совместной инициативой фонда "Либеральная миссия" (президент - доктор экономических наук **Евгений Григорьевич ЯСИН**), авторов проекта "Сценарии для России" (руководитель - **Владимир Владимирович ПРЕОБРАЖЕНСКИЙ**) и Государственного университета - Высшей школы экономики (ГУ-ВШЭ) (ректор - кандидат экономических наук **Ярослав Иванович КУЗЬМИНОВ**). В обсуждении также приняли участие доктор экономических наук, первый заместитель министра экономики и торговли РФ **Михаил Эгонович ДМИТРИЕВ**, директор Центра проблем государственного управления ГУ-ВШЭ **Павел Михайлович КУДЮКИН**, генеральный директор федерального государственного унитарного предприятия «Внешнеэкономическое объединение "Станкоимпорт"» **Сагадат Сафинович ХАБИРОВ**, доктор экономических наук, первый проректор ГУ-ВШЭ **Лев Ильич ЯКОБСОН**, кандидат экономических наук, заместитель министра труда и социального развития РФ **Валерий Андреевич ЯНВАРЕВ**, заместитель министра природных ресурсов РФ **Кирилл Вадимович ЯНКОВ**. Наиболее интересные моменты дискуссии обобщены в предлагаемом материале.

#### Кому и зачем нужна реформа государственного управления

**Е. Ясин:** Мы собрались для обсуждения проблем, связанных с реформой государственного управления в России. Сегодня здесь присутствуют ведущие эксперты по данному вопросу. Мне кажется, все вы настолько погрузились в тему и ее конкретику, что возникает угроза утраты понимания, зачем такая реформа нужна и что мы ожидаем в итоге получить. За деревьями публика, в том числе и та часть экспертного сообщества, которая не занимается этим вопросом, может не разглядеть леса. Поэтому первый вопрос звучит так: зачем вообще нужна административная реформа? Какие плоды она может принести в обозримом будущем - ну, скажем, через 5 лет? И мой частный вопрос: взятки брать будут?

**К. Янков:** Я хотел бы сразу оговорить, что выступаю здесь не как заместитель министра, а как эксперт. К сожалению, сегодня государственная служба в России

малоэффективна, хотя это несколько не в традициях страны. В царской России существовала достаточно эффективная высокооплачиваемая бюрократия. Советская бюрократия также более или менее успешно решала стоявшие перед ней задачи. В любом случае я считаю, что и во времена империи, и во времена советской власти бюрократия работала гораздо успешнее, чем сегодня.

Это произошло в силу общеполитических причин, на которых я не хотел бы подробно останавливаться. Бюрократия утратила то чувство стабильности и защищенности, которое она имела в советский и досоветский периоды. В 1990-х годах, особенно в их первой половине, в бюрократическом аппарате часто происходили структурные ломки и реорганизации. Многие уходили в частный сектор. Возникло достаточно много так называемых государственных концернов (сейчас их стало меньше, но тем не менее они существуют). Функции, которые должен был выполнять государственный аппарат, стали осуществлять организации, формально к нему не относившиеся. Грань между государственными и негосударственными структурами размывалась. В конце 1990-х годов было предпринято несколько шагов, призванных отделить бюрократию от негосударственного сектора, но эти начинания не были доведены до конца. Чиновники по-прежнему продолжают чувствовать себя незащищенными, неуверенными в завтрашнем дне, их мотивации очень слабы. Поэтому каждый сотрудник государственного аппарата, помимо задач, которые ставит перед ним государство, имеет свои цели, свою личную мотивацию, очень редко соотносимую с официальной и весьма редко соответствующую закону. Иногда эти мотивации побочны, но временами они становятся главными в деятельности чиновника. И вопрос в том, какие из них считать предосудительными, а какие нет. Я понимаю, скажем, человека, который хочет, поработав чиновником несколько лет, потом уйти в хорошую частную компанию или стать руководителем государственного предприятия. Однако законопроект об этике государственного служащего, внесенный в Государственную думу, такого рода мотивацию называет криминальной.

Целью реформы государственной службы могло бы стать *смещение мотиваций труда чиновников из черных и серых секторов в более легальные сферы*. Но если мы объявим нелегальными все мотивации, кроме непосредственной службы государству, то ничего хорошего у нас не получится. Надо понимать, что эти мотивации могут быть самыми разнообразными, и не стоит объявлять криминальным весь их спектр. Стремление завести хорошие связи и уйти в частный бизнес - не самое плохое для государственного служащего. Мне кажется, над этим вопросом надо еще очень хорошо поработать.

Многие проблемы заключены в самих процедурах государственного управления. Когда через чиновника проходят огромные финансовые потоки и у него есть возможность практически безнаказанно отвести от этих потоков свой денежный ручеек, то не надо рассчитывать на то, что, будучи морально устойчивым и преданным идее, он этого не сделает. Следовательно, процедуры государственного управления должны строиться таким образом, чтобы у людей не возникало подобного рода соблазнов.

**В. Январев:** Я согласен со многим, но отнюдь не со всем из сказанного. Разумеется, произошло падение как качества государственной службы, так и ее престижа, чему достаточно много причин. Мы сетуем на то, что среди государственных служащих мало молодежи, хотя статистика показывает, что средний возраст государственных служащих не достигает 40 лет. Чиновники, чей возраст около 60 или за 60 лет, составляют всего 1%. Так что дело здесь вовсе не в возрасте, а в том, кто именно приходит работать на государственную службу. Здесь необходимы не просто молодые кадры, а высокообразованные творческие люди. Поэтому, говоря о повышении престижности государственной службы, мы не должны забывать о ее материальной мотивации. Но дело не только в этом.

Реформирование государственной службы давно назрело по нескольким причинам. Первая из них, по-моему, состоит не в материальном положении государственных

служащих, а в том, что нынешняя административная система складывалась под воздействием стремительных изменений, произошедших в экономике, политической жизни и обществе за последние 10 лет. Сейчас все более или менее стабилизировалось, и теперь мы можем начать работу над созданием такой системы управления, которая соответствовала бы современным условиям. Нынешний административный аппарат формировался на основе двух составляющих: остатков советской системы управления и опыта царской России, который пытались механически перенести на современную почву. Такой конгломерат в принципе не мог стать эффективным. Сегодня необходимо изменить систему управления, а именно - сделать так, чтобы деятельность органов власти отвечала интересам и государства, и общества в целом, была ориентирована, как говорят в некоторых зарубежных странах, *на оказание услуг населению*. Правда, мне до сих пор не совсем понятно, как это осуществить на практике. Если министерство труда может оказывать услуги населению, то как это будут делать в министерстве экономического развития или министерстве финансов? Поэтому надо продумать вопрос о способах реализации подобных заявлений.

Кроме того, реформирование должно коснуться самой структуры государственного управления. Я полностью поддерживаю идею, которую неоднократно озвучивал М. Дмитриев, о формировании трехъярусной системы федеральных органов управления: федеральные министерства, службы и агентства - с функциями, так или иначе связанными с реализацией политики федерального центра. Можно спорить о том, сколько уровней должно быть у такой системы и как они должны соотноситься между собой. Но сама по себе идея правильная, и сейчас она частично реализуется. Уже работающие агентства вполне эффективно выполняют поставленные перед ними задачи.

Еще один аспект предстоящей реформы - нормативно-правовая база и ее нынешняя основа, которая до сих пор находится в том виде, в каком она была выработана до 1995 года. Последние пять лет мы только пытались хоть как-то модернизировать ее, приспособить к меняющейся реальности.

**П. Кудюкин:** Почему более или менее серьезное движение к реформе государственной службы началось именно сейчас? Ведь у общества, в том числе и у бизнес-сообщества, особой потребности в такой реформе вроде бы не чувствуется. Скорее, общество приспосабливается к существующей ситуации, действуя по принципу "купи себе немного государства".

О своей заинтересованности в административной реформе заявляло пока только высшее политическое руководство. Его интерес вполне понятен. Нынешнее состояние системы государственного управления опасно политически - сегодня административный аппарат не прозрачен не только для общества, но даже для высшего политического руководства и самого себя. Практически никто не представляет себе, в какой степени государственные органы руководствуются в своих действиях политически определенными интересами и запросами, а в какой - напрямую обслуживают интересы корпораций и частных лиц. Поэтому реформирование социально-экономической и политической сферы недостаточно управляемо и предсказуемо.

Очевидно, что через пять лет всех желаемых изменений в этой сфере не произойдет. Это связано с инерционностью развития как государственного аппарата, так и общества в целом. Тем не менее уже сегодня следует начать последовательное и более или менее необратимое движение к следующим целям:

- прозрачность деятельности государственного аппарата;
- функционирование административной системы по четким правилам, которые были бы понятны как государственному служащему, так и тому, с кем он взаимодействует, будь то гражданин или представитель юридического лица.

Клиент должен четко представлять, к кому он должен прийти для решения своего вопроса и что и в какие сроки обязан сделать чиновник. В свою очередь, государ-

ственный служащий должен знать объем своей работы хотя бы на ближайшую перспективу. Сейчас деятельность большинства чиновников сводится к реакциям на поступающие запросы, больше половины рабочего времени они тратят на нервную "текучку", а не на планируемую работу. Повторяю, установление четких правил и четких критериев оценки работы государственного служащего могут стабилизировать ситуацию даже скорее, чем снятие постоянной угрозы его увольнения. Хотя и последний фактор играет немаловажную роль, особенно учитывая то обстоятельство, что за 1990-е годы глобальная реорганизация правительства проходила десять раз, причем каждая такая реорганизация означает вывод за штат значительной части государственных служащих.

В то же время отсутствуют четкие критерии, по которым можно обновлять государственный аппарат с точки зрения эффективности работы каждого государственного служащего. Все чиновники чувствуют нестабильность и незащищенность своего положения, но нерадивый бюрократ не ощущает опасности увольнения из-за собственной недобросовестности или недостаточной квалификации. Необходимо создавать иные, чем сегодня, мотивации работы государственных служащих.

Я согласен с тем, что не стоит рассматривать любую мотивацию, кроме мотивации служения, как вредную. Государственные служащие существуют в определенной социальной среде, поэтому, скорее, надо так построить систему мотиваций, чтобы их *частные интересы работали на общее благо* - государства, каждого получателя государственных услуг и в конечном счете общества. Следует изменить условия работы чиновника так, чтобы честно выполнять должностные обязанности ему было выгоднее и безопаснее, чем злоупотреблять своими возможностями. Отсутствие таких условий в настоящий момент серьезно затрудняет деятельность государственного аппарата и будет препятствовать его реформированию.

С. Хабиров: Начну свое выступление с вопроса о взятках. Думаю, взятки будут брать и даже большими суммами. Впрочем, если система государственного управления будет преобразована, то чиновники уже не станут воровать процентами ВВП, а просто перейдут на обычные крупные взятки, как это происходит во всем мире. Однако сегодняшняя ситуация в России значительно хуже. Мы понимаем под коррупцией некий денежный пакет некоему чиновнику, в то время как в жертву иногда приносятся целые отрасли, предприятия, газеты и телекомпании. *Процесс носит структурный характер*, и потому *относиться к реформе государственной службы как к борьбе с коррупцией было бы неразумно и непрофессионально*. Борьба с коррупцией - это фактически каждодневная работа, подобная прополке сорняков. Уровень коррупции каждого государства зависит от рациональности устройства его государственной службы в данный момент. Поэтому через 15 лет чиновники будут все так же брать взятки, но если экономика станет более монетизирована и капитализирована, то в денежном выражении они хотя и будут брать больше, но взамен будут отдавать меньше государственного добра.

Мне кажется, не следует сводить реформу государственной службы к принятию набора нормативных актов, регулирующих порядок прохождения службы и мотивацию чиновника. Заботиться об этом следует в последнюю очередь - эта проблема решится сама собой после изменений институционального, структурного характера. Речь идет о рационализации государственной службы и государства вообще, изменении смысла и направленности служения чиновников. Со времен Петра I и до настоящего момента не было серьезной реформы государственной службы, все преобразования в этой сфере носили лишь косметический характер, не затрагивая сути.

В основе современной психологии государственных служащих лежат ценности, заложенные еще в "Артикулах воинских" Петра I или в "Указе о майорате", которые радикально поменяли состав и мотивацию чиновников начала XVIII века. Наиболее пафосным документом, точно отражающим суть философии государевой службы времен Российской империи, является "Табель о рангах", где гражданская государ-

ственная служба представляется аналогом службы военной. Ориентация на державность, на государственное величие, на абстрактную сложность служения государству в отсутствие каких бы то ни было ориентаций на интересы гражданина как клиента и потребителя государственной услуги - эти установки действительны и для чиновников наших дней.

Что должна дать реформа государственной службы? В первую очередь, состояние дел должно стать более прозрачным и понятным как государственному служащему, так и гражданину, который потребляет и *государственную услугу*, и отдельную от нее *государственную функцию*. Реформа призвана разделить и юридически определить эти два понятия. Впрочем, проблема носит не только юридический характер. Подобному разделению не в последнюю очередь препятствуют настроения высшего политического руководства, поскольку повышение прозрачности государственной службы предполагает, прежде всего, более прозрачный механизм принятия бюджетных решений на этапе их выработки, т.е. взаимодействие органов власти с институтами гражданского общества при формировании бюджета. По данным же различных исследований, сегодня государственный служащий, независимо от возрастной и должностной категории, считает, что при любых изменениях процесс принятия решений должен оставаться абсолютно закрытым. Для чиновника - это святое. И именно данное положение необходимо разрушить. Любое решение государственной службы, особенно относящееся к бюджету, должно быть проконсультировано с обществом, поскольку основная цель службы - рационализация использования общественных финансов.

Что касается мотивации государственных служащих, то, как я уже говорил, эта проблема вторична и совершенно необоснованно ставится во главу угла. Проблема, повторяю, носит структурный характер. Приведу небольшой пример. Представим, что завтра на оживленном городском перекрестке открываются два учреждения: отделение банка и подразделение государственного органа. Даже если у служащих этих учреждений будет равная заработная плата, через некоторое время мы обнаружим, что в банке хорошо одетые и вежливые люди улыбаются и что-то делают для клиента, в то время как в государственной конторе воспроизводится извечная модель общения чиновника с просителями: "Вас много, а я одна". Вот что я имею в виду, когда говорю о структурном характере обсуждаемой нами проблемы.

**Е. Ясин:** Это действительно главное: *сменить мотивацию служения государству на мотивацию обслуживания общества, а именно - каждого гражданина.*

**Л. Якобсон:** Чтобы предотвратить дальнейшую деградацию государственной службы, наблюдаемую сегодня, необходимо переломить уже набравшие инерцию тенденции. В. Январев прав, говоря, что средний возраст государственных служащих сегодня не так высок. Но эта статистика учитывает всех государственных служащих, включая девочек, выполняющих техническую работу. Что же касается, например, среднего звена, то здесь наблюдается старение чиновников и принципиальное ухудшение качества их деятельности. Другая чрезвычайно опасная тенденция, связанная с первой, - трансформация занятых на государственной службе в закрытое сообщество влиятельных, бедных и обиженных людей.

Скорее всего, взятки брать будут и через 5 лет. И тем не менее, не испытывая ни малейшей симпатии к этому явлению, я считаю, что *доминирование замкнутой, сплоченной и социально ущемленной бюрократии - гораздо хуже, чем увеличение объема взяток.* Конечно, проведение определенных реформаторских преобразований может консолидировать потенциал государства, что сократит сферу взяточничества. Но, в свою очередь, сама возможность такой консолидации зависит не столько от состояния государственной службы, сколько от того, как функционирует государственный сектор в целом, как определяются функции государства и как они трансформируются в функции тех или иных органов.

Если же говорить о том, что хотелось бы видеть через 5 лет, то удачной реформой я счел бы ту, которая за этот срок привела бы к увеличению *прозрачности* государственной службы, к *пополнению ее профессионалами*, к тому, чтобы она *в большей степени соотносилась с общественными нуждами*. Но удачный исход отнюдь не гарантирован. Опыт середины 1990-х годов свидетельствует, что, будучи востребована обществом в целом, административная реформа оказалась не нужна ни одной из социальных групп в отдельности, у нее не было поддержки.

В иной логике проводятся реформы государственной службы и государственного сектора в целом на Западе. Преобразования, проходившие там на протяжении последних двух десятилетий, диктовались не столько общими, а потому несколько абстрактными, запросами гражданского общества, сколько потребностями зависимого от налогоплательщиков политического класса. Во главу угла ставились финансы. Политический класс должен реагировать на позицию налогоплательщика, и он выдвигает соответствующие требования к системе государственной службы. На этой основе происходят во многом схожие изменения в самых разных странах. Однако в России политический класс не слишком зависит от налогоплательщиков, не говоря о гражданском обществе, запросы которого гораздо шире. Поэтому остается надеяться только на заинтересованность в реформе со стороны самого государственного аппарата, хотя надо признать, что бюрократии очень сложно реформировать саму себя.

Отсюда следует, что необходима такая логика реформы, при которой выиграли бы представленные в государственном аппарате силы, более других заинтересованные в развитии страны, в формировании гражданского общества. Ведь чиновничество очень неоднородно. Одни чиновники просто ежемесячно приходят за зарплатой, может быть, время от времени беря взятки. У других чрезвычайно развита мотивация служения государству, гораздо более, чем обществу, - в основном, это советское кадровое чиновничество. Не доверяя демократии и рынку, эти чиновники очень закрыты. Так называемое новое чиновничество, которое представлено среди участников нашей дискуссии, гораздо больше связано с мобильными общественными слоями. Эти люди не отторжены от бизнеса (в отличие от традиционного советского чиновничества, очень не любящего предпринимательство). Поэтому имеет шансы на успех та реформа, в которой данный слой что-то выиграет для себя лично и, что еще важнее, сможет эффективно реализовать свои функции. Такую реформу, ориентированную на рационализацию и эффективность, я называю *технократической*.

В нашей концепции этот аспект выдвинут на первый план [Якобсон, 2002]. Технократический акцент на эффективность исполнения поставленных задач снимает остроту некоторых политических вопросов и ведет к большей гибкости реформирования. Тот или иной высокопоставленный чиновник может попросить дать ему возможность экспериментировать, воздействовать на свой аппарат. Это прямая и совсем не случайная аналогия с логикой китайской экономической реформы, которая осуществлялась как совокупность местных изменений и дала во многом неожиданный толчок всей экономике. Из вышесказанного вытекает и проблема достойной оплаты труда чиновников, но вместе с тем — оплаты *негарантированной*, соотношенной с эффективностью работы конкретного чиновника и связанной с четким определением его задач.

**М. Дмитриев:** Сегодня государственная служба не способна дать результаты, необходимые обществу для нормального развития в условиях демократической политической системы и рыночной экономики, по трем причинам. Первая из них - государственная бюрократия не может обеспечивать игру по правилам, что очень важно и для демократических, и для рыночных институтов. Эта проблема, прежде всего, связана с неэффективностью механизмов принятия решений, с коррупцией и с непрозрачностью государственной службы. Вторая причина - неудовлетворительное

качество услуг и решений чиновников, связанное со спецификой принятия решений и оказания услуг, с особенностями мотиваций чиновников и используемых ими ресурсов. Третья причина, проявления которой уже достигли крайне опасных, разрушительных масштабов, - неэффективность использования ресурсов для оказания услуг или обеспечения деятельности государственной службы. Именно этим обусловлены недостаток определенных услуг, невозможность принимать решения из-за отсутствия достаточно компетентных специалистов, отсутствие элементарного оборудования для документооборота в том или ином учреждении.

Корень проблемы - отнюдь не в недостатке финансирования. Просто *существующие ресурсы размещаются не там, где следует, а большая часть их расходуется впустую*. В особенности остро это касается человеческих ресурсов. Государственные структуры переполнены низкоквалифицированными чиновниками, и в то же время нет возможности оплатить работу хотя бы одного высококвалифицированного специалиста, способного заменить 5-6 некомпетентных технических работников. Такого рода вопросы косметическими мерами не решаются. Старую систему можно было бы попытаться заставить работать в более благоприятной социально-экономической ситуации, хотя это потребовало бы значительного увеличения ресурсов, направляемых на обеспечение деятельности государственных служб. Но в современной экономической ситуации данный путь ведет в тупик. Попытки остаться в рамках заданных стандартов культурного поведения и правовых норм приведут лишь к дальнейшей деградации системы с весьма опасными последствиями. Если даже сейчас оставить все, как есть, то через 5 лет мы все равно вернемся к тем же, но еще более обострившимся проблемам.

Главная цель административной реформы - *повышение эффективности и качества управления*. Это предполагает ряд комплексных реформ, отчасти возвращающих нас в советское время. Но план, предлагаемый нами, соотносится с критериями не политической, а, скорее, хозяйственной советской бюрократии. При создании условий для более эффективной работы чиновничества трудно внедрить в административный сектор рыночные принципы конкуренции, поэтому речь идет о замене их квазирыночными, существовавшими в советской системе хозрасчета. Впрочем, ничего специфически советского здесь нет. Сегодня в Новой Зеландии в административных структурах, где рыночные механизмы в принципе неприменимы, внедряется коммерческий хозрасчет, подобный тому, который практиковался в СССР времен А. Косыгина. Перед нами сейчас стоит, по сути, та же задача: увеличить ресурсы, принципиально изменив механизмы принятия решений, и прежде всего механизмы принятия решений, связанных с размещением ресурсов.

В нашем плане административной реформы выделены лишь три относительно самостоятельные задачи: повышение прозрачности, более четкое разделение политической и административной сфер деятельности чиновников, принимающих решения в обеих областях, а также проблема регулирования конфликтов интересов. Может быть, к этому кругу задач следует причислить и введение электронного документооборота. Решение всех остальных вопросов упирается в принципиальную смену механизмов принятия решений и всей системы управления. Когда говорят о введении новых бюджетных финансовых механизмов, фактически речь идет о внедрении той или иной формы хозрасчета по старому советскому образцу. Поэтому ничего враждебного психологии самого консервативного советского государственного служащего в этих предложениях нет. Но когда речь заходит о коренной смене бюджетного процесса, который сейчас ориентирован на обеспечение ресурсами, а не на финансирование результата из расчета его конкретной стоимости, это начинает противоречить установкам как каждого чиновника, так и системы в целом. Поэтому тут необходимы взвешенность и гибкость.

Я полагаю, что к 2005 году мы вполне сможем добиться повышения прозрачности работы государственного аппарата. Общество занимает нейтральную позицию по данному вопросу. И если мы будем последовательно стремиться к цели, то через 5 лет

определенные результаты будут налицо. Соответственно, это послужит и сокращению коррупции, потому что установление прозрачности ведет к уменьшению предпосылок для коррупции.

Что касается конфликта интересов, введения современных методов документооборота и других второстепенных, но немаловажных элементов реформы, то они могут быть решены к 2005 году в виде процедур, не вызывающих особого отторжения. Очевидно, что многие из них вызовут определенное сопротивление на местах, но такого отторжения нет на уровне политического руководства, а в обществе данные меры вызывают, скорее, симпатию и понимание. Поэтому они вполне могут быть реализованы в ближайшее пятилетие.

Если же говорить о бюджетно-финансовой реформе государственной службы и новых механизмах оценки эффективности ее деятельности, то подходы к решению этой задачи, в силу ее технической сложности и культурной новизны, сначала должны быть опробованы экспериментально. Возможно, к 2005 году мы получим первые результаты экспериментов, и это поможет снять барьеры культурного отторжения обсуждаемых сегодня бюджетно-финансовых механизмов. Только эксперименты, наглядно демонстрирующие возможность и эффективность работы по-новому, смогут переломить сопротивление бюрократии и расчистить поле для масштабного внедрения новшеств. Однако существует и риск того, что эксперименты выйдут из-под контроля, и их результаты будут негативны из-за некачественного планирования или управления, что чревато дискредитацией самой идеи. Это самый серьезный повод для беспокойства, поскольку в России крайне трудно контролировать реализацию любых экспериментов. Если же первый этап административной реформы пройдет относительно благополучно, то в 2005-2010 годах можно будет постепенно распространять механизмы, позволяющие максимально ориентировать деятельность чиновников на достижение результатов, и, соответственно, существенно расширить свободу распоряжения ресурсами.

Хотелось бы отметить еще один момент. В России традиционно *слишком много административных решений замыкается на верхние эшелоны управления*, которые под этим прессом оказываются *не в состоянии принимать ни важные решения, ни второстепенные*. Только оптимизировав процессы принятия решений, мы сможем уйти от действующих гиперцентрализованных механизмов, доставшихся по наследству от российской и советской бюрократии. Часть решений, подкреплённая необходимыми ресурсами, должна делегироваться от верхних эшелонов управления нижним, которые станут ответственны (материально и административно) за результат. Возможно, этот вопрос будет решаться на уровне личных контрактов с руководителями подразделений государственных организаций. Но данная система заработает только тогда, когда наряду с ней начнут существовать реальные механизмы контроля над результатами по различным индикаторам, в том числе и хозрасчетным. И только после реализации этой программы станет возможен полноценный и последовательный переход к трехуровневой структуре управления федеральными органами власти, без которой нельзя говорить об оптимизации структуры самого правительства.

Основная проблема существующей структуры правительства заключается в том, что количество ведомств, подчиняющихся непосредственно премьер-министру, превышает любые разумные нормативы управления. 30-40 ведомств не могут быть подотчетны одному человеку по определению. Сегодня хоть как-то координировать работу этих ведомств пытается безумное количество вице-премьеров, но они не наделены для этого необходимыми полномочиями, которые глава правительства просто не может им делегировать.

Минимизировать число ведомств можно при *иерархической структуре правительства*. От горизонтальной системы подчинения, при которой все ведомства равны, мы вынуждены перейти к структуре, в которой *определенные ведомства руководят большинством менее значимых ведомств*. Последние же не взаимодействуют напрямую с премьер-министром, а работают с правительством через соответствующие



министерства. Только тогда мы сможем оставить в правительстве одного вице-преьера подобно тому, как это произошло во Франции в ходе недавней реформы, и сократить общее число министерств.

Однако подчинить определенные агентства или надзоры тем или иным министерствам, осуществляющим политические функции, мы сможем только через *систему индикаторов и хозрасчета*, единственно способного обеспечить приемлемые способы делегирования ответственности и меры контроля. Без этих изменений мы бесконечно будем возвращаться к ситуациям, подобным той, в которой сейчас оказываются министерство труда и министерство финансов при взаимодействии с Пенсионным фондом: формально не являясь государственным органом, он должен подчиняться какому-то ведомству, хотя по своему влиянию он не сопоставим ни с каким ведомством и никому не подконтролен.

**Е. Ясин:** Боюсь, что наши бюрократы способны выхолостить суть предлагаемой вами реформы, оставив от нее одни слова.

**М. Дмитриев:** Меня это пугает меньше, потому что я помню, как начинались другие реформы. Точно так же в 1995 году зарождались пенсионная реформа и реформа образования. Было ясно, что первые 5 лет уйдут на разговоры и быстро ничего не произойдет. Но уже сегодня, когда возникло понимание предстоящих преобразований и накоплена некая критическая масса нормативных наработок, совершен определенный прорыв в этих направлениях - в пенсионной реформе больший, в реформе образования - меньший. И эти проблемы постоянно обсуждаются, потому что есть определенный общественный спрос на их решение.

Если вернуться к реформе государственного аппарата, то здесь тоже нельзя ожидать скорых изменений. По мере работы над теми же экспериментами мы будем предъявлять общественности все более и более значимые результаты. Опыт предыдущих реформ свидетельствует, что шансы на успех при таком подходе достаточно велики.

**Е. Ясин:** Но политизированность административной реформы намного выше, чем реформ образования или пенсионной системы.

**М. Дмитриев:** Интересы реформаторов и большинства населения в том, что касается реформы государственной службы, практически полностью совпадают, в то время как к реформам образования и пенсионной системы общество относится неоднозначно: чьи-то интересы ущемляются, а кто-то, напротив, выигрывает. Так что серьезных политических барьеров на пути административной реформы я не вижу.

**Я. Кузьминов:** В предыдущих выступлениях вскользь затрагивалась дилемма: дорогое или дешевое государство должно быть в России? Я считаю, что несмотря на всю нашу бедность, в ближайшие 10 лет России необходимо *дорогое государство*. Сегодня именно государство создает в России некую *зону определенности*, пусть даже очень мутную. Если функции государства при нынешней модели устройства страны сузить, то существующие элементы бизнеса и гражданского общества саморазвиваться не смогут. В ближайшее время невозможно изъятие государства из сферы местного самоуправления, поскольку власть на местах еще не стала социально-автономной. Вследствие глубочайших территориальных различий до 75-80% наших коммун финансово зависят от государства. В этом вопросе есть и культурная составляющая. В первую очередь дешевое государство невозможно в России потому, что у нас еще не сформировался общественный фундамент в виде органов местного самоуправления, гражданской самоорганизации по интересам и т.п. Гражданский форум ярко продемонстрировал не очень высокую, мягко говоря, степень зрелости гражданского общества и его институтов.

Государство создает зону определенности в социальной жизни и экономике через государственные заказы и социальные платежи. Но тем самым оно создает и гипертрофированно огромную бюджетную и бюджетно-зависимую сферу. Мне кажется, что, рассуждая об административной реформе, мы должны учитывать размер проходящих через государство финансовых потоков. Если же выделять социальные группы, заинтересованные в реформе государственной службы, то их три: бизнес, население и сам государственный аппарат.

Бизнес - единственная социальная группа в России, которая *нуждается в государстве как в арбитраже*. Впрочем, в российском бизнесе также очень распространены рентополучательские установки, реализация которых в ряде секторов значительно выгоднее, чем следование правилам конкуренции. Население вообще не заинтересовано в государстве как арбитраже: у нас так и не сформировался средний класс -единственная социальная группа, которая может выступать с такого рода запросами. Большинство же населения отдает предпочтение *патерналистскому государству* с более справедливым доступом к нему и его ресурсам. Государственный аппарат заинтересован в реформе, поскольку сейчас он поставлен в *крайне некомфортное положение*. Каждый чиновник имеет возможность практически бесконтрольно хозяйствовать на своем рабочем месте, но в любой момент он может быть "посажен". Нынешние тенденции такого рода неопределенность только усиливают. Аппарат хотел бы изменить эту ситуацию. Но у него есть сфера интересов, безусловно, противоречащая интересам общества.

Дмитриев поднимал вопрос о соотношении административных услуг и ресурсов, которыми мы располагаем. Думаю, эта проблема не имеет решения. Административные ресурсы и услуги не совпадают не потому, что они не совмещены, а потому, что *ресурсы государства систематически утекают в бездонную бочку государственных обязательств*, на выполнение которых не хватит никогда и никаких денег. По ряду социальных секторов, за которые государство несет ответственность, уровень недофинансирования составляет 70-80%. Это регулярно приводит к иррациональным реакциям политической власти.

Итак, какова же общая картина? Общество заинтересовано в прозрачности государства, причем, скорее, не в плане регулирования проявляемой активности, а в отношении справедливого доступа к предоставляемым государством социальным услугам. Бизнес заинтересован в равных правах на рынке и в государстве как регуляторе. Административный аппарат заинтересован в повышении своего статуса и оплаты своего труда. Но повышать зарплату чиновникам следует только при жесткой регламентации планирования и контроле над прозрачностью их деятельности.

Я выделил бы три уровня целевого планирования. *Стратегическое целеполагание*, так называемый "государственный подход", когда чиновник знает, что действия в том или ином конкретном направлении принесут обществу определенный результат. Такое целеполагание в лучшем случае встречается на уровне министров или их заместителей, хотя новое поколение бюрократов занимается стратегическим планированием (по крайней мере в первые годы своей деятельности).

*Оперативное целеполагание* - проведение решений в целевой рамке, соответствующей ведомственному интересу или плану издания документов. На этом уровне происходит основная борьба внутри правительства. Главная задача структурной реформы правительства - *ограничение зоны оперативного целеполагания*. Потому что чем больше ведомств, тем больше оформленных интересов, постоянно сталкивающихся в межведомственной борьбе. Около 30-40% рабочего времени заместителя министра или начальника департамента уходит на межведомственные согласования.

*Тактическое целеполагание* - выполнение чиновником текущих поручений и указаний. Без такого рода планирования чиновник потеряет обратную связь с действительностью, поэтому я не думаю, что нужно его сокращать. Основная проблема, повторяю, - оперативное целеполагание, которое искажает результаты деятельности чиновника.

Каким же образом можно повысить эффективность работы государственной службы? Один путь предполагает жесткое административное регулирование регламентов -должностных, ведомственных и т.д. Хотя и существует опасность того, что такой подход делает аппарат похожим на закрытую корпорацию в плане карьеры, он имеет и ряд плюсов, в частности рост прозрачности. О другом пути - целевых программах или ведомствах на контракте - говорил Дмитриев. При нынешнем уровне экономической и правовой культуры российского общества прозрачность подобных контрактных ведомств, по-моему, окажется под большим вопросом. Однако этот путь открывает возможности открытых конкурсов и перетекания кадров из бизнеса в государственный аппарат.

Если же говорить о структуре государственной службы, то она подразделяется на несколько уровней. Первая группа - политики, которых всего 100-150 человек. Вторая - высшие администраторы, которые становятся политиками на уровне заместителя министра. Министр - всегда политик, а его заместитель может быть по своей психологии как администратором, так и политиком. Высших и средних администраторов в стране около 15-20 тыс. Несколько лет назад мы предложили провести реформу оплаты труда чиновников на уровне высших и средних администраторов. Именно их зарплаты находятся в наибольшем отрыве от предложения рынка труда, что создает реальные социальные проблемы.

Что касается младших администраторов и клерков (около 100-150 тыс.), то перед ними эта проблема стоит примерно так же, как и перед остальными бюджетниками. Наконец, 100-150 тыс. человек, занимающихся технической поддержкой и обслуживанием на федеральном уровне, просто должны перестать считаться чиновниками. Их содержание надо вывести за пределы федерального бюджета. Возможно, это не только сэкономит средства, но и повлияет на кадровую ситуацию в самих ведомствах.

Я не согласен с тем, что надо отложить повышение заработной платы ответственных работников. По нашим оценкам, это потребует порядка 10-12 млрд руб., и государству вполне по карману. Да, этому решению препятствует ряд политических факторов. Но если такого повышения не сделать, то мы будем сталкиваться с невозможностью проведения какой-либо политики, потому что на честном слове государство существовать не может.

Команда, пришедшая к власти два года назад, была значительно чище, чем ей предшествующая, но и она начинает обрывать различными "ракушками". Я думаю, что к концу первого срока президентства В. Путина мы увидим перерождение этой группы, связанное с рядом крайне негативных явлений. Об этом нужно говорить вслух уже сейчас. Если административная реформа не будет проведена в ближайшие 2 года, то нынешнее президентство с его идеологией становления вертикали власти окажется под ударом.

## Сценарий проведения реформы

**В. Преображенский:** При описании сценария реформы я предлагаю вообразить, что у вас достаточно власти, чтобы осуществлять необходимые преобразования. И президент, прекрасно понимая те опасности, о которых говорил Я. Кузьминов поручает вам подготовить ряд предложений по реформе государственной службы которые могли бы быть осуществлены в течение ближайших 12 месяцев, чтобы к моменту выборов он уже что-то предъявил избирателям и к 2005 году в корне изменил ситуацию.

**В. Январев:** Достаточно активная работа над подобным сценарием ведется уже сейчас. Пока трудно сказать, какие именно мероприятия можно реализовывать уже в ближайшие месяцы. Очевидно, начать следует с подготовки современной законодательной базы. Это займет, как минимум, полгода, а с учетом принятия законов о статусе государственного служащего и о гражданской службе - больше года.

Если говорить о программе реформирования государственной службы, то в этой области преобразования целесообразно начинать с создания той системы, о которой говорили Дмитриев и Кузьминов, с регламентации деятельности аппаратов министерств и их подразделений. Основная сложность здесь заключается в том, что одновременно с ужесточением регламентации надо вводить установки на эффективное решение поставленных задач, о которых говорил Яковсон. Думаю, к концу

2002 года мы могли бы предложить какие-то решения этой проблемы. Я говорю об этом так осторожно потому, что практически все идеологи реформы настаивают на проведении пилотных проектов, экспериментов в регионах или министерствах и ведомствах. Уже сейчас в нескольких министерствах по одному из направлений реформы проходит эксперимент, предварительно рассчитанный на два года. Я считаю, что эта идея очень хороша, поскольку благодаря ей не вся система управления втягивается в те процессы, которые впоследствии могут оказаться недостаточно эффективными или не будут восприняты. Поэтому запуск ширококомасштабной реформы мы можем отложить, предположим, на начало 2004 года, но эксперименты и пилотные проекты в таких направлениях, как оплата труда, оценка эффективности работы чиновников и структура органов власти, мы попытаемся начать уже в 2002-2003 годах.

**К. Янков:** Я хотел бы вернуться к обсуждению первого вопроса. Говоря об административной реформе, мы зачастую уделяем слишком много внимания распределению бюджетных средств, хотя государственные полномочия заключаются не только в этом. Как раз бюджетная сфера более или менее открыта, и работа над увеличением ее прозрачности продолжается. Гораздо менее ясна ситуация, связанная с *разрешительными и запретительными полномочиями государства*, которые регламентируются множеством процедур, непосредственно с бюджетом не связанных. Что касается получаемых государственными служащими дополнительных материальных благ - не таких больших, как может показаться, - то их не надо переводить в зарплату, но и не следует оставлять в нынешнем виде. Например, за десять лет работы на государственной службе я ни разу не воспользовался ни одной льготной путевкой, хотя у меня есть такое право. Я не могу выбрать приемлемую для меня форму медицинского обслуживания. Так дайте мне некий социальный бонус, который я не смогу получить наличными, но смогу оплатить устраивающую меня медицинскую страховку или отдых. Выделите средства, на которые я сам смогу нанять машину в те дни, когда она мне нужна, а когда не нужна - я лучше поеду на метро. Изменение формы предоставления материальных благ чиновникам станет первым шагом к повышению их благосостояния. Хотя, наверное, медицинский центр Управления делами президента будет против подобных преобразований.

**М. Дмитриев:** Для того чтобы у чиновников, например, было право заменить служебный автомобиль денежным бонусом, надо полностью изменить бюджетный кодекс, в частности отказаться от сметы. Иначе этого не позволит казначейство, трактуя подобные действия как нецелевое расходование бюджетных средств.

**К. Янков:** Я говорил о другом: зачастую *льготы навязываются чиновнику*, и у него не остается права выбора. Если же говорить о последовательности шагов на пути реформирования государственной службы, то не уверен, что нужно принимать новые законы. Например, действующий Закон о государственной службе вполне адекватно определяет статус чиновника. Поэтому для начала я предложил бы *доскональный пересмотр и анализ существующей нормативной базы с точки зрения процедур и регламентов принятия решений*. Ведь работа конкретного чиновника базируется на определенных полномочиях, заданных законом, указом, постановлением или подзаконным актом. В результате такой инвентаризации может выясниться, что законы надо всего лишь подправить, а не писать новый Закон о государственной

службе. Зачастую, желая бороться с коррупцией, мы принимаем Закон о борьбе с коррупцией, тогда как принятие одного закона с громким названием ничего не решает. Анализ действующего законодательства - большая кропотливая работа которая займет около полутора лет. После окончания анализа законодательной базы должны быть проведены необходимые изменения нормативной базы: повышения прозрачности, введение коллегиальности в процесс принятия решений. На это уйдет как минимум, еще полгода. Быстрее и качественнее законодательство привести в порядок не удастся.

**П. Кудюкин:** При разработке нормативной базы нужно четко различать первичную нормативную базу, которая нужна для запуска реформы, и более общую, которая подведет итоги под первым этапом реформ и положит начало следующему. Инвентаризация нормативной базы необходима, но ее важно дополнить проведением инвентаризации функций государственных органов. Без этого вся работа сведется к написанию формальных, никому не нужных документов. Это очень трудоемкая задача, реализацию которой необходимо полтора-два года, ибо она требует подготовки соответствующих методик. К сожалению, людей, способных на исполнение подобной работы, очень мало.

**К. Янков:** Я продолжу. Параллельно со сказанным необходимо решать вопрос *материального стимулирования государственных служащих*. Чиновникам надо хотя бы открыть перспективу. Пусть власть заявит, что к 2005 году чиновник определенного уровня должен получать зарплату, к примеру, в два раза меньше, чем корпоративный работник с аналогичной подготовкой. Конечно, сразу ничего не изменится но первый шаг в этом направлении будет сделан. Следует ввести регламентацию структурных изменений как в правительстве, так и на более низких уровнях Президент должен публично заявить, что 10 реорганизаций правительства за 10 лет это много, что теперь структура правительства будет закреплена законодательно и не станет меняться каждый раз после прихода нового премьер-министра.

**Е. Ясин:** Для этого нужен Закон о правительстве.

**К. Янков:** Он есть. Закон о правительстве определяет, что структура правительств находится в компетенции президента. Поэтому именно президент и должен отказаться от своего права менять ее с каждым новым премьер-министром. Она должно регулироваться точечными настройками только в случае необходимости.

Надо рассмотреть возможность создания *корпоративной организации чиновничества*, вроде квалификационной коллегии судей, которая определяла бы, какие подарки стоит брать, а какие - нет, рассматривала бы этические вопросы, устанавливала нормы поведения и была бы некоей инстанцией в вопросах наказания государственных служащих. Думаю, инициаторами ее создания могут выступить идеологи административной реформы. Это было бы весьма полезно. Следует обдумать, по каким правилам такие квалификационные коллегии должны формироваться, каковы должны быть процедуры и регламенты их работы. Возможно, было бы целесообразно проводить съезды чиновников подобно тому, как проводятся съезды судей.

**М. Дмитриев:** На мой взгляд, любая постановка вопроса о существенном улучшении работы государственного аппарата в течение ближайших 2-х лет прост бессмысленна. Она будет провоцировать некомпетентные, плохо координированы действия, способные лишь дискредитировать реформу. Если же говорить о реальных планах, то в 2002-2003 годах мы собираемся проводить эксперименты по новой методике оценки и планирования деятельности служащих, по внедрению контракт и новых механизмов принятия бюджетно-финансовых решений. Эффективные механизмы решения подобных проблем были выработаны в ряде стран. Например, та

называемое программное бюджетирование — планирование бюджетных расходов не по статьям сметы, а по стоимости действий и услуг, осуществляемых государственным органом. С 2002 года министерство культуры хочет частично перейти на такие методы финансирования.

Важно понять, в каких видах государственного управления легче определить стоимость деятельности или программ, реализуемых тем или иным ведомством, и оценить результаты работы. Это относится и к экспериментам по подписанию контрактов с руководителями государственных учреждений, которые, с одной стороны, расширяют их самостоятельность и автономность, а с другой - возлагают на руководителей непосредственную ответственность за результаты деятельности, оцениваемой по установленным индикаторам. Все эти положения уже присутствуют в готовящейся нами программе реформы государственной службы, и они могут быть реализованы до 2005 года. Некоторые эксперименты очень сложны технически и крайне нетрадиционны для нашего государственного аппарата, поэтому их планирование может продлиться и в 2003 году.

Одновременно могут осуществляться такие меры, как введение в правительстве электронного документооборота, работа над этическим кодексом чиновника, усиление самоконтроля государственных служащих за соответствием этому кодексу, внедрение норм, регулирующих прозрачность работы государственного аппарата. Но само по себе решение данного круга вопросов ситуацию не изменит. Ресурсное обеспечение останется прежним, поэтому мы будем продолжать иметь дело с тем же составом государственного аппарата и с тем же качеством его деятельности.

Кузьминов все время говорит о необходимости повышения зарплаты высокопоставленным чиновникам. Политические ограничения - лишь одна из длинного списка причин, по которым это невозможно. У нас есть единая бюджетная сетка. Как только в этой сетке мы начинаем повышать бюджетные расходы на содержание государственных служащих, при этом снижая их для иных бюджетников, мы моментально входим в политический ступор. Поскольку все тарифы бюджетной сетки приведены к общему знаменателю, то поднять 10 тыс. чиновникам зарплату и оторвать их доходы от всего бюджетного сектора политически нереализуемо. Если же говорить о повышении зарплаты всем бюджетникам, то цена решения этого вопроса измеряется процентами от ВВП. Для того чтобы добиться конкурентоспособности всего бюджетного сектора на рынке труда, нам нужно увеличить налоговые поступления на 6-7% ВВП, чему препятствуют макроэкономические ограничения. Единственный шанс повысить зарплату высокопоставленным государственным служащим - оторвать планирование зарплаты от единого тарифа не только в административном секторе, но и в других отраслях бюджетной сферы. Дерегулирование окладов планируется провести в бюджетной сфере чуть раньше, а в административном секторе - чуть позже. Пока этого не сделано, будет невозможно поднять зарплату чиновнику, не поднимая ее врачу. А впоследствии рынок сам все расставит по местам, и естественным образом обнаружится, что труд высококвалифицированного менеджера стоит гораздо больше, чем врача средней квалификации.

В. Преображенский: О политических ограничениях обычно говорится не в связи с поведением определенных чиновников, а в связи с поведением оппонентов реформы, апеллирующих к настроениям населения. Но наши исследования показывают, что здесь постоянно воспроизводится один и тот же миф. Основная часть населения согласна с тем, что адекватным чиновникам надо платить адекватные деньги. Чиновник должен получать зарплату среднего менеджера на среднем предприятии в крупном городе, население которого чуть больше 500 тыс. человек.

Л. Якобсон: Настроения в бизнес-сообществе именно такие, о каких вы говорите. Но, к сожалению, большинство населения думает иначе. Впрочем, надо иметь в виду и то, что бизнес-сообщество - единственная часть гражданского общества, имеющая

реальное влияние. Но для власти, скажем, офицеры значимы не меньше, чем бизнес-сообщество. Поэтому и возникают весьма существенные политические ограничения, в частности связанные с реализацией курса на открытость государственной службы, на то, чтобы начальник департамента воспринимался, скорее, в одном ряду с менеджерами корпораций, чем с офицерами.

П. Кудюкин: Наверное, можно начать повышение зарплат с принимающих ответственные решения госслужащих, но путем не столько механического увеличения окладов, сколько первоочередного повышения зарплат тем, кто оказывает наиболее позитивное влияние на результаты работы. О единственном варианте повышения зарплаты чиновникам - снятии жесткости в формировании оплаты всего бюджетного сектора - уже говорил Дмитриев. А повышение жизненного уровня 15 тыс. человек -ложная задача. Для начала мы должны повысить эффективность их работы.

В. Преображенский: Я хотел бы вернуться к теме политиков. Если вся политическая номенклатура соберется под руководством президента, то будет ли она способна принять решение об устранении конфликта интересов между властью и бизнесом?

Е. Ясин: Я думаю, что в таком случае последует ряд добровольных отставок. Для многих пребывание в правительстве утратит всякий смысл. Ведь в поведении большинства представителей нынешней политической номенклатуры присутствует сильная экономическая мотивация. Они будут всячески сопротивляться и уговаривать президента, что подобное решение повлечет за собой катастрофу.

Вообще, постановка подобных целей исключительно важна. Как говорил Хабилов, бюрократический аппарат должен служить обществу, а не государству. Он должен эффективно исполнять распоряжения, при этом не занимаясь решением собственных проблем. При той ничтожно малой сумме, которой сейчас оплачивается труд чиновников, это невозможно.

Обычно реформа представляет собой серию актов, которые в течение определенного времени меняют ситуацию. Если вы проводите реформу, и люди видят и ощущают ее позитивные последствия на себе, то они соглашаются с ней, начинают разделять ее цели. Это создает дополнительный социально-психологический положительный эффект. В обратном случае лучше не заявлять о проводимых актах как о реформе, поскольку тогда лишь дискредитируется само слово.

М. Дмитриев: Конечным результатом этого очень длительного процесса преобразований будет коренное изменение принципов работы государственной службы, которое французы сейчас сравнивают с переходом от системы Птолемея к системе Коперника, - от контроля над *деятельностью* государственного служащего мы перейдем к контролю над ее *результатами*. Вся государственная служба и бюджетные процессы будут переориентированы на эффективное движение к конечному результату. Поведение и ценности государственного служащего настолько изменятся, что реформу даже можно назвать революцией, только ползучей.

Е. Ясин: Революцию называют революцией только после ее победы. О реформах начала 1990-х годов только сейчас начинают говорить, как о революции. Разговоры о революции при ее отсутствии приводят к дискредитации самой идеи и к последующим проблемам. Может, в данном случае лучше говорить о модернизации. Ведь политические требования, вытекающие из слова "реформа", при медленных темпах самих преобразований будут раздражать власть.

М. Дмитриев: Если должностных лиц будет что-то раздражать, то они нас поправят. Сейчас главное понять, какие меры реализуемы, а какие нет, какие ожидания

реалистичны, а какие уведат от достижения поставленных целей. Ведь перед нами стоит более сложная и многоплановая задача, чем изменение одного-двух элементов в системе управления государственной службой. Мы должны выработать эффективные процедуры работы по всем направлениям. За полгода такие задачи не решаются.

**В. Преображенский:** Представим, что на дворе 2004 год. Президент начинает планировать свою предвыборную кампанию. И мы должны предложить ему связанный с административной реформой козырь, который он мог бы использовать в своей кампании с солидным выигрышем. Что из ваших сегодняшних предложений к тому времени можно будет использовать?

**М. Дмитриев:** К тому времени речь пойдет о широкомасштабном внедрении комплекса опробованных механизмов, под которые уже будут разработаны проекты законов, их останется только принять. С 2004 по 2008 год планируется последовательное распространение опробованных механизмов в широком кругу государственных ведомств как в федеральном центре, так и в регионах. И если для этого внедрения уже будут созданы необходимые организационные и правовые предпосылки, то оно коренным образом изменит поведение бюрократии, что начнет сразу же приносить свои плоды и обществу. А поскольку в ходе эксперимента станут отрабатываться всевозможные элементы последующей реформы, то внедрение опробованных механизмов пройдет гораздо быстрее, чем их подготовка.

**Е. Ясин:** Тогда президент сможет выступить и сказать: "Раньше основным мотивом работы чиновника было служение государству и свой личный интерес. Но мы хотим, чтобы государственный аппарат служил обществу. Для этого приняты следующие законы и выработаны следующие механизмы, которые сейчас мы будем претворять в жизнь". И этого будет достаточно для того, чтобы люди восприняли реформу?

**М. Дмитриев:** Похожая ситуация сложилась в середине 1990-х годов в связи с пенсионной реформой. Мы немного могли предложить, не было написано ни одного закона. В 2001 году, после постановки политической задачи, практически за полгода мы разработали всю законодательную базу, и уже в 2002 году реформа началась в полном объеме.

**С. Хабиров:** Ключевая проблема административной реформы заключается в *сочленинии чиновника и бюджетных денег*. С разрушения этого симбиоза и надо начинать. Радикальному изменению подлежит государственное право и отчасти трудовое законодательство. Инициатором подобных преобразований должен выступать президент. Без его политической воли и рейтинга эта акция просто невозможна. Социальная база предложенных преобразований - крупный и средний бизнес, определенная часть политиков и чиновников. Мы были свидетелями, что такая база для проведения реформ в обществе есть. Поэтому первый уровень их осуществления - политический. Здесь я отталкивался бы от известной формулы, что *множественная ответственность - гарантия политической катастрофы*. Между тем именно так зачастую у нас регулируется деятельность политиков. Мы осознаем, что политики существуют, нормативно не определив, кто именно есть политик. Следует идти от нормативного установления *политической номенклатуры должностей*. Будь я президентом, с определенного момента я начал бы платить, воспользовавшись своим рейтингом, высокую заработную плату именно ей.

Политики - люди, непосредственно осуществляющие государственную функцию. Во всем мире к ним предъявляется ряд требований, в первую очередь публичность и исполнимость программы. В России нет даже такого законодательства. Тогда как в США политическая программа может быть оспорена в суде, а отступление от утвержденной программы может стать причиной импичмента. И эти требования



должны предъявляться к каждому министру, чтобы он не сотрясал воздух и не метался от одной модели к другой, что некоторые российские министры иногда умудряются проделывать в двух выступлениях в один и тот же день. Трудовое законодательство я упомянул именно в связи с тем, что надо установить *особый порядок найма и увольнения политиков*, связанный с детальной и открыто опубликованной политической концепцией деятельности того или иного ведомства.

Определить сроки проведения этих мероприятий достаточно сложно. Думаю, на разработку нормативных актов и механизмов реформы хватит полутора лет. Но сроки политического ее утверждения и принятия концепции я предсказывать не берусь. Особых сложностей в юридическом разграничении государственной функции и услуги, о чем говорил Кудюкин, я не вижу. Мировое право изобилует подобными примерами, которыми следует воспользоваться. Государственная функция регулируется несколькими законодательно установленными принципами, в частности несовместимости должностей и закрытой компетенции. Это означает, что чиновнику позволено делать только то, что установлено законом, а все остальное ему запрещено. Государственная услуга работает согласно обратному принципу: служащему дозволено все, что не запрещено законом. Государственная услуга делегируема, государственная функция - нет (за исключением установленных отдельным перечнем функций, каковые могут в некоторых случаях передаваться саморегулирующимся организациям). Поэтому требуется полная инвентаризация государственных функций, составление их единого перечня в различных отраслях.

*На государственной службе должны остаться только носители государственной функции.* Например, офицеры - исполнители государственной функции. Удачный опыт некоторых стран показывает, что таможня и даже тюрьмы вполне могут быть негосударственными. Инвентаризация позволит освободить государство от избыточных функций. Что касается сферы услуг, то там будут работать законы конкуренции. Не надо, например, держать в министерстве юстиции правовой департамент, лучше устроить конкурс по оказанию юридических услуг.

**Л. Якобсон:** Существующее законодательство построено на предположении, что можно исключить любой конфликт интересов. И поскольку легальных способов разрешить конфликт интересов нет, он скрывается, загоняется вглубь. Хабиров затронул вопрос, не входящий в предмет сегодняшней дискуссии. Реформа государственной службы существует лишь в контексте административных изменений. Сокращение функций государства - еще не реформа государственной службы, а реформа ее обязанностей. Но без таких изменений не получится и административная реформа.

Если же говорить о государственной службе как таковой, то в ближайшие годы очень важно *не допустить проведения радикальной реформы*, у которой есть свои сторонники. Я говорю о желании заинтересованных людей осуществить мечту чиновника о своей *абсолютной защищенности и безответственности*. Ведь среди самих государственных служащих существует глубочайшая неудовлетворенность нынешней ситуацией и желание проведения реформ, понимаемых по-своему. Уже написан проект Кодекса о гражданской службе, в котором подробно описывается, кто и на что вправе рассчитывать, но практически не говорится о том, кто и что *должен отдавать* за эти блага государству и обществу. Принятие данного проекта едва удало остановить, и только в связи с тем, что президент дал поручение провести широкомасштабную реформу. Но все равно подобные попытки продолжают. Недавно мы обсуждали уже в рамках реформы менее амбициозный проект, имеющий все ту же подоплеку. Необходимо предотвратить движение в сторону удовлетворения интересов традиционной бюрократии, хотя сделать это очень нелегко.

**В. Преображенский:** Вы полагаете, что возможен сценарий имитации решительного действия?

**Л. Якобсон:** Это будет не имитация, а *самая решительная легализация бюрократического государства*. Сегодня в обществе есть две силы: недавно сформировавшийся бизнес и бюрократия, которая хочет реализоваться. И в данном случае отстаивать свои интересы сумеет только бизнес-сообщество. Конечно, эти интересы очень специфические. Но под угрозой бюрократизации интересы бизнес-сообщества и гражданского общества совпадают. Бизнес должен настоять на быстрых позитивных изменениях в секторе государственного управления. Пойдет ли на это президент? Я не уверен по ряду причин, о которых говорил Дмитриев. Но это не значит, что такую позицию не надо заявлять.

Наиболее вероятной мне кажется последовательная реформа по китайскому образцу. Но и для этого необходимы адекватные программа и стратегия. Реформа должна начинаться на уровне департаментов, которым надо указать их функции, способ планирования и выделить гибко используемый фонд средств. Это и определит план проведения преобразований на ближайшие годы. Думаю, должна быть произведена инвентаризация функций и ресурсов не только государства вообще, но и конкретных ведомств и их подразделений. Это будет долгий и кропотливый процесс. Но некоторые попытки инвентаризации обнаруживают смешную картину, за которой стоит даже не конфликт интересов, а обыкновенное головотяпство.

**В. Преображенский:** Меня очень заинтересовал сценарий бюрократизации. А с кем в такой ситуации окажется политическая номенклатура?

**Л. Якобсон:** Она тоже неоднородна. Есть новые чиновники и традиционная бюрократия, неравномерно распределенные по разным ведомствам. В тех учреждениях, которые работают с экономикой, многократно реорганизовывались или просто возникли благодаря появлению новых функций, преобладает новая номенклатура, более образованная, мобильная. У нее свои интересы. А, скажем, в министерстве юстиции или в силовых министерствах сидят бюрократы советской закалки. И здесь уже речь идет не о коррумпированности - люди искренне убеждены, что надо поступать так, а не иначе.

**В. Преображенский.** Получается, что возможен политический раскол.

**Е. Ясин:.** Его не будет, потому что бюрократия никогда не станет открыто противодействовать власти, она добьется своего другими путями. Чиновники при подготовке решений могут переформулировать какие-то положения, указать другие сроки, поручить дело не тому исполнителю и, в результате, сорвать его претворение в жизнь. Так происходило в советские времена, так происходит и сейчас.

Сегодня мы услышали четкое изложение проблемы и методов ее решения. К сожалению, здесь не представлена другая точка зрения, и поэтому нам самим необходимо предусмотреть все слабые места предстоящей реформы. Ведь, как было показано, сохранение нынешней ситуации в административной сфере может стать не только непреодолимым препятствием для проведения других реформ, но и парализовать государство. Кроме того, и здесь я полностью согласен с Хабировым, без разделения денег и власти, бюрократии и бизнеса мы никогда не сможем построить гражданское общество. Поэтому необходима разработка кодекса взаимоотношений чиновничества с бизнес-сообществом. Бизнес должен инициировать принятие определенных решений и работать над общественной поддержкой этому проекту.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

*Якобсон Л.И.* Реформа государственной службы: интересы и приоритеты // *Общественные науки и современность*. 2002. № 3.