

Начало административной реформы вызвало у бизнес-сообщества противоречивые чувства. С одной стороны, его представители одобрительно заявляют, что реформа, безусловно, необходима, с другой — основываясь на печальном опыте предыдущих реформ, мало верят в ее благотворное влияние на бизнес.

Ирина ВОРОБЬЕВА,  
Июсса СЛАВУТИНСКАЯ

## Чиновничья чехарда



ИНТЕРПРЕСС

### Административная рента

Руководитель одной из московских фармацевтических компаний столицы ежегодно отстегивал \$200 пожарным, проверявшим его расположенное в полуподвале жилого дома складское помещение, где, естественно, установлены решетки на окнах и нет второго выхода. После же объединения пожарной службы с МЧС ему приходится отдавать уже \$400: пожарные объяснили, что теперь надо кормить еще и спасателей. «Противоречие между требованиями пожарных не устанавливать решетки на окнах и требованием вневедомственной охраны их устанавливать цитировалось даже на заседании Правительства РФ, — рассказывает **Сергей Жаворонков, специалист направления «Политическая экономия» Института**

**экономики переходного периода (ИЭПП).** — Вы думаете, что-нибудь изменилось? Нет». Но вернемся к фармбизнесмену — спустя пару недель пожарные вновь появились, на сей раз в его бухгалтерию после проверки офиса, и вручили бумагу с перечнем выявленных там нарушений пожарной безопасности. Трое бритых двухметровых парней в кожанках успокоили перепуганных бухгалтеров: они не бандиты какие-нибудь, а сотрудники пожарной службы, а затем предложили заплатить тысячу долларов. «Можно и по безналичному расчету», — примирительно заметили они. Деньги, по их словам, должны были пойти на подарок начальству в связи с юбилеем МЧС. Фармацевт сошелся с делегатами на \$300.

«Не секрет, что крупные чиновники — са-

мые богатые люди в России, — продолжает рисовать безрадостные картинки из жизни бизнесменов финансовый **директор дистрибьюторской компании «Аптека-холдинг» Дмитрий Добряк.** — Мы принимаем активное участие в тендерах на поставку лекарств для госучреждений. Формально они проводятся достаточно открыто, но из года в год выигрывают одни и те же компании, причем цены у них на порядок выше, чем у нас и других участников. При кажущейся прозрачности отбора создаются такие правила, что ни один из числа непривилегированных конкурсантов им не соответствует». Другой представитель этой сферы бизнеса и вовсе поведал, что чиновники, проводящие тендеры, организуют собственные компании (естественно, через подставных лиц), которые и

становятся победителями.

Продолжает юрист агентства недвижимости, пожелавший остаться неназванным: «Наши чиновники пишут законы не для граждан, а для себя — те же очереди в госучреждениях создаются искусственно, ведь где толпы — там и взятки. Скажем, по закону о регистрации сделок в сфере недвижимости заявления подают все участники этой сделки или их доверенные лица. Требование, безусловно, правильное, но только почему нельзя то же самое сделать по почте (подлинность подписи на заявлении может удостоверить нотариус), зачем сидеть в регистрационной палате с пяти утра? Или возьмите закон о найме иностранных граждан на работу. Почему работодатель должен обращаться на биржу с просьбой подыскать москвича, когда он хочет нанять конкретных иностранных специалистов? А чтобы миновать биржу, нужно обратиться за разрешением в Департамент по труду, который откажет, если этих должностей нет в списке профессий, чьих иностранных обладателей можно брать на работу. Если же заплатить — даст «добро». Но разрешение на найм действует только год, потом начинается новый круг. И при этом наши чиновники сетуют — вот, мол, какие нехорошие работодатели — не хотят регистрировать. Да пирамида такая, что не зарегистрируешь. Упростите систему, установите не разрешительный, а уведомительный порядок, увеличив сборы за привлечение иностранцев, и деньги в бюджет пойдут, но этого не делается. У нас нет меха-

низма воздействия на чиновников, пределы их компетенции не установлены, они никак не отвечают перед управляемыми ими же компаниями. Закон о госслужбе, вернее его 5-я статья, определяет только ее принципы. Технологии же применения процедур подотчетности и ответственности нет. На основе данного закона государственная власть может функционировать только как самодовлеющая сила, что она и делает, зависая лишь от себя самой».

И примеров этому несть числа, вот, к слову, еще один. Рассказывает **Сергей Жаворонков, специалист направления «Политическая экономия» Института экономики переходного периода (ИЭПП)**: «Когда в 2001 году Министерство экономического развития и торговли разработало чрезвычайно либеральный закон об уведомительной регистрации вновь открывающихся предприятий, то чиновники моментально нашли, на чем заработать. Они действительно через пять установленных законом дней выдавали свидетельство о регистрации предприятия, но без печати. Параллельно был налажен бизнес по заверке копии данного свидетельства, естественно, не бесплатно».

Иными словами, конфликт интересов чиновника и бизнесмена налицо. Необходимость перемен, по крайней мере, у последнего, сомнений не вызывает.

### Начнем с головы

Власть вняла стонам бизнеса и решила перестроиться. Указ президента от 9 марта

Напомним, что до мартовского указа существовало семь видов органов исполнительной власти — министерства, госкомитеты, федеральные комиссии, службы, надзоры, российские агентства и иные органы. Эта система была узаконена президентским указом от 14 августа 1996 года «О системе федеральных органов исполнительной власти». Функции и полномочия преобразованных и вновь созданных органов как в момент выхода указов, так и позже определялись положениями, выходящими обычно через несколько месяцев, а порой и через несколько лет, после появления этой структуры. К примеру, Госкомитет по наркоконтролю был образован в марте 2003 года, а положение по нему вышло в июне. Госкомитет по рыболовству появился в 1998 году, а положение по нему утвердили лишь в прошлом году.

**Валерий Крапиль, руководитель сектора организационного проектирования Института проблем государственного и муниципального управления Высшей школы экономики:** «Чем тот или иной госорган должен был заниматься, в положениях указывалось весьма неконкретно. Готовились эти положения в недрах самих органов, и, соответственно, каждый пытался максимально расширить сферу своих интересов путем крайне расплывчатых формулировок. Одни и те же функции могли с равным успехом исполняться как министерствами, так и службами, комитетами, комиссиями. Кстати, федеральных комиссий, согласно указу 1996 года, вообще в России быть не могло, однако все эти годы работали Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг и Федеральная энергетическая комиссия. Причем почти каждый орган сам определял правила, сам «играл» по ним, и сам же эту игру контролировал. Скажем, Госкомспорт должен был по положению «обеспечивать создание условий для работы и повышения уровня тренеров и спортсменов», при этом он же являлся контролером эффективности «использования средств, выделяемых на содержание тренеров и спортсменов».



**Итальянскую кухню сложно испортить?  
Мы стремимся ее превзойти!  
Итальянский сервис неповторим?  
Мы ему научились!  
Атмосфера? Как дома!**

**Приходите в гости!!!**

этого года разбил госорганы на три типа. Вместо старого списка — 23 министерства, 7 госкомитетов, 2 комиссии, 11 федеральных служб, 7 агентств, 2 федеральных надзора и 6, скажем так, иных органов (в их число входило, к примеру, Управление делами президента) появился новый — 14 министерств, 34 службы и 28 агентств. Вместо шести вице-премьеров, напомним, остался один. Министерства должны сосредоточиться на принятии общих правил (нормотворчество), службы — контролировать их исполнение и выполнять «силовые» функции, агентства же будут управлять имуществом, оказывать услуги и реализовывать установленную министерствами политику на практике.

### Утопистам посвящается

Беседовавшие с нами представители власти охарактеризовали президентский указ как дельную попытку построить чиновников и навести порядок в госструктуре. «Все идет в сторону упрощения согласования, уменьшения министерств, четко выстраивается цепочка министерство — комитет — агентство, каждый будет заниматься своим делом», — говорит **Валерий Прохоровский, зампреда комитета Госдумы по природопользованию и природным ресурсам**. С ним, к слову сказать, согласился **Михаил Гучериев, президент компании «Руснефть»**, единственный из беседовавших с нами бизнесменов, благожелательно отозвавшийся о реформе: «Теперь по своим функциям министерства и ведомства аналогичны подобным структурам в странах с рыночной экономикой». А вот мнение **председателя комитета по регламенту и организации работы Госдумы Олега Ковалева**: «На любые организационные меры должны накладываться еще и меры технологического характера. Нужно четко определить компетенцию чиновников — «от сих до сих». При этом тот, кто к нему приходит, должен знать об уровне его компетенции. Кроме того, требуется разделить функции контрольные, управленческие и нормативно-творческие, хотя эта работа уже делается. При таком развитии эффективность решения правительством задач, волнующих бизнес, значительно повысится. Во-первых, все-таки немного в стороне останутся различные лоббистские группы, в том числе и представителей крупного бизнеса. Во-вторых, административная реформа позволит сконцентрировать чиновников только на решении тех вопросов, которые им поручены. Но важно, какое развитие начатые меры получат, насколько хватит характера противостоять коррупционно настроенным людям».

Ответ же на конкретный вопрос «Как должны сосуществовать чиновник и биз-



несмен?» давно известен. По мнению **Сергея Жаворонкова из ИЭПП**, правительству следует оставить только функции, содействующие бизнесу на международной арене, связанные с предотвращением угроз жизни, безопасности и здоровья граждан, а также функции сбора налогов и их дальнейшего использования. Но последняя должна освободиться от перегибов, свойственных российской действительности. «Главный вопрос для бизнеса, — продолжает **Сергей Жаворонков**, — полномочия таких ведомств, как МВД, ФСБ, бывшее Министерство по налогам и сборам, бывший государственный таможенный коми-

тет, прокуратура, которые могут во внесудебном порядке фактически приостановить деятельность любого экономического агента. Причем в этом направлении пока изменений не наблюдается. Например, с 1995 года в неизменном виде действует закон о милиции, согласно которому у милиционера полномочий больше, чем у сотрудника спецслужб. Он может проверить любое предприятие на соблюдение любых правил, не имея предписания своего руководителя. Он вправе только по подозрению в совершении правонарушения опечатать имущество предприятия, его кассу, причем срок этой меры в законе не указан. Не ме-

Правительство РФ										
Федеративные министерства										
Промышленности и энергетики	Здравоохранения и социального развития	Культуры и массовых коммуникаций	Образования и науки	Природных ресурсов	Сельского хозяйства	Транспорта и связи	Финансов	Экономического развития и торговли		
Федеративные службы										
По атомному надзору	По надзору в сфере защиты прав потребителя и благополучия человека		По интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам	По надзору в сфере экологии и природопользования	По ветеринарному и фитосанитарному надзору	По надзору в сфере связи	Страхового надзора	Государственной статистики	Антимонопольная	
По техническому регулированию и метрологии						По надзору в сфере транспорта	Финансово-бюджетного надзора	Таможенная	По финансовым рынкам	
По техническому надзору	По надзору в сфере здравоохранения и социального развития		По надзору в сфере образования и науки				По финансовому мониторингу	По тарифам		
	По труду и занятости						Федеральное казначейство			
Федеральные агентства										
По атомной энергии*	По здравоохранению и социальному развитию	Архивное	По науке	Водных ресурсов	По рыболовству	Воздушного транспорта		По государственным резервам		
Космическое		По культуре и кинематографии	По образованию	Лесного хозяйства	По сельскому хозяйству	Дорожное		Кадастра объектов недвижимости		
По промышленности	По физической культуре, спорту и туризму	По печати и массовым коммуникациям		По недропользованию		Железнодорожного транспорта		По управлению федеральным имуществом		
По строительству и ЖКХ						Морского и речного транспорта				
По энергетике						Связи				

нее широки полномочия таможенных и налоговых служб — они фактически исходят из презумпции виновности экономического агента. То есть сначала ведомство приостанавливает вашу экономическую деятельность, а потом вы в суде, неся убытки, доказываете свою невиновность. Более логичен иной подход, действующий, к примеру, в Великобритании: если у налоговых служб есть основания полагать, что вы не доплатили налоги, то они присылают уведомление с просьбой возместить недостающую сумму. Вы вправе не отвечать, в таком случае налоговая служба подает в суд, и если тот установит вашу виновность, вы

заплатите уже существенно больше. Главное — не количество управленческих звеньев, а их сила, условно говоря, толщина карательной дубины, с помощью которой можно как минимум нанести серьезный ущерб любому бизнесу.

Второй важный момент — наличие исчерпывающих полномочий министерств и ведомств, устанавливаемых даже не на уровне постановлений правительства, а федеральными законами. Причем изъятий из универсального принципа быть не должно. Сейчас же у нас целые отрасли выведены из-под действия соответствующих законов, регламентирующих тот или иной порядок

принятия решений. Например, закон о лицензировании говорит, что перечень требований к лицензируемым видам деятельности должен устанавливаться на уровне федерального закона и соответственно меняться федеральным законом. Однако по этому же закону выходит, что лицензирование в сфере связи осуществляет Министерство связи на основе угодных министерству принципов.

Кроме того, в законах и нормативных актах недопустимы столь любимые нашими законодателями формулировки, как «обеспечивающий достаточный уровень безопасности», «обеспечивающий достаточное качество» и т. д. К примеру, наше законода-

тельство по государственным закупкам предусматривает упрощенную процедуру госзакупок — без конкурсов и аукционов, если возникли некие срочные обстоятельства. Именно поэтому, в частности, необходима гласная процедура разработки законодательных и нормативных актов, занимающая, скажем, не менее полугода, в течение этого срока все заинтересованные лица и организации могли бы изложить свои сомнения и предложения. Допустим, у МВД появился проект нормативного акта, он публикуется на сайте министерства, к нему прилагается расчет потерь и выгод бюджета от вступления его в силу, а также данные о повышении безопасности граждан в результате этого акта. В течение двух месяцев министерство ждет от граждан и организаций замечаний и предложений по данному проекту, затем дорабатывает его, учитывая еще и результаты обсуждения, к примеру, на правительственной межведомственной комиссии, после чего опять предоставляет месячный срок для внесения дополнений и изменений. Затем наступает очередь окончательного согласования проекта с учетом или без учета изменений, предложенных межве-

домственной комиссией, после чего выходит приказ министра и проект вступает в силу.

Подобная система работала бы очень четко, если бы наше законодательство предусматривало возможность подачи иска в защиту неопределенного круга лиц. К примеру, некто Илья Иванов, выступающий от имени предпринимательской ассоциации, считает, что данный проект нарушает экономические права и свободы, гарантированные Конституцией, и опротестовывает его в суде. В случае доказательства своей правоты он получает соответствующую материальную компенсацию. Формально и у нас такой иск подать можно, но компенсация не предусмотрена, поскольку «круг лиц не определен». Необходимо создание инфраструктуры бизнеса по дерегулированию, противостоящей понятному стимулу чиновников вводить новые регулирующие нормы (так называемое *gent seeking*). Так, например, в прошлом году Европейский суд признал противоправность института «золотой акции». (Суд постановил, что власти Великобритании и Испании не имеют права владеть «золотыми акциями» пяти частных компаний, поскольку тем самым они

ограничивают свободу движения капитала и нарушают один из основополагающих принципов ЕС. — «ВЕСТИ»). Кстати, в США с 1982 года существует так называемое *major rule* — главное правило выпуска любой ведомственной инструкции, согласно которому потенциальные выгоды от вступления в силу нового нормативного акта должны превышать потенциальные потери экономических агентов от его введения. В Скандинавии и в каждом из американских штатов действует институт омбудсмена, то есть уполномоченного по правам предпринимателей. Этот чиновник участвует в разработке ведомственного и законодательного нормотворчества соответствующих уровней, региональный омбудсмен следит за региональными законами, федеральный — за федеральными. При этом он публично отчитывается о предотвращенных неэффективных законопроектах и проектах нормативных актов перед общественностью. Омбудсмены содержат горячую линию для бизнесменов, сталкивающихся с теми или иными чиновными неприятностями.

И, наконец, крайне негативную роль в нашей экономике играет отсутствие мате-

## Журналисты «Прямых инвестиций» попросили бизнесменов ответить, зачем им административная реформа?

**Вадим Щепкин**, гендиректор калининградского ОАО «Кварц»:

«Теоретически в ходе реформы число чиновников должно сократиться. Но для пользы дела прежде всего надо озаботиться их профпригодностью. Ведь большинство чиновников не знают даже основ функционирования бизнеса».

**Олег Ермолаев**, гендиректор калининградского ОАО «Балткран»:

«Для улучшения общего климата бизнеса необходимо устранение ничем, кроме самоуправства чиновников, неоправданных административных барьеров».

**Игорь Чипликов**, волгоградская компания «Волжский хлеб»:

«В США на пищевую продукцию выдают один разрешительный документ — сертификат безопасности. На одно наше предприятие приходится 47 проверяющих ведомств, и у каждого свои нормативы, подчас не согласующиеся друг с другом. От реформы жду изменения такого положения».

**Расих Гатауллин**, руководитель Ульяновской рекламной группы «Мозаика»:

«Ни одно сокращение штатов госчиновников еще не заканчивалось без увеличения штата... Считаю вполне реальным удвоение заработной платы чиновников — за счет уменьшения в 2,5-3 раза их численности! В настоящее время государственные органы не только контролируют, но даже пытаются управлять предприятиями и предпринимателями. Целые подразделения с соответствующим штатом, выполняющие не свойственные госорганам функции, зачастую создаются ради трудоустройства родственников, близких, знакомых».

**Олег Шуляковский**, гендиректор ОАО «Балтийский завод»:

«Надеюсь, что в результате административной реформы в правительственные структуры придут компетентные специалисты, одновременно власть избавится от некоторых одиозных фигур».

**Сергей Ковезин**, и.о. гендиректора ОАО «Кировэнерго»:

«Административная реформа должна ограничить влияние бюрократии на бизнес, четко определить границу взаимодействия бизнеса и исполнительной

власти. Государству необходимо уйти от избыточного регулирования экономических процессов».

**Владимир Даут**, гендиректор пермского АО «Метафракс»:

«Основным итогом предстоящей реформы должна стать более эффективная работа оставшихся министерств и ведомств, сосредоточение их на главном. Передача значительной части госфункций рынку (в частности, контрольных функций — экспертизы, лабораторных исследований и т.д.) пойдет лишь на благо развитию малого и среднего бизнеса».

**Аслан Панеш**, гендиректор АО «Адыг-ЮРАК»:

«Необходимо сокращение госаппарата. Чтобы правительство шло в ногу со временем, там должны быть люди, которые имеют опыт работы в бизнесе».

**Игорь Соболев**, гендиректор краснодарского МАО «Седин»:

«В России любая административная структура несовершенна. Она не учитывает реальную структуру бизнеса, так как построена в другой системе. К сожалению, получается так, что бизнес — сам по себе, административная структура — сама по себе. Необходимо сократить разрыв между интересами бизнеса и администрацией всех уровней. Векторы их интересов должны совпадать. Нужна направленная политика, которая бы стимулировала развитие бизнеса».

**Александр Хенкин**, председатель совета директоров Самарского завода приборных подшипников:

«Если серьезно, административная реформа идет практически постоянно, и пока нас никто не спрашивал — нужна она нам или нет. А для промышленности это очень серьезный вопрос».

**Евгений Сальников**, гендиректор самарской макаронной фабрики

«Верола»:

«Административная реформа была бы нужна, если бы в правительство вошли профессионалы-промышленники, знающие производство. Тогда, возможно, проводя реформы, думали бы и об экономических показателях. А пока все реформы не лучшим образом влияют на наш бизнес. И такие нам не нужны».

**Дмитрий Добряк**, коммерческий директор компании «Аптека-холдинг»:

«У меня, как и у любого представителя бизнеса, есть сомнения в успехе этой реформы. Ни для кого не секрет: чиновничий аппарат столь силен и изворотлив, что неизвестно, чем это предприятие закончится».

Вице-спикер Госдумы Георгий Боос поделился своими впечатлениями от начатой административной реформы с журналом «Прямые инвестиции».

## Реформа и капуста

— **Что реформа даст бизнесу?**

— Если реформа будет реализована, она снимет избыточное вмешательство чиновников, которые сильно влияют на рынок и бизнес, извлекая для себя пользу.

— **Насколько реальна ее реализация, от чего она зависит?**

— Все зависит от действий правительства. Конечно, власть всегда стремится к абсолютизации, так же как зайчик любит капусту и трудно от него требовать, чтобы он ел ее мало. Можно вспомнить поговорку про огород и кого туда не надо пускать. Трудно предположить, чтобы чиновник сам добровольно отказался от своих прав. Но теоретически механизмы реализации задуманного есть. Например, механизм, предложенный в свое время замминистра экономики Дмитриевым, — доказательство чиновниками необходимости наличия у ведомства той или иной функции. Но процесс этот, на мой взгляд, должен происходить не внутри чиновничьего аппарата, что чревато корпоративным сговором, а на площадке какой-либо общественной публичной комиссии с представителями всех ветвей власти, общественных организаций, потребителей, профсоюзов, работодателей и так далее. То есть процесс этот должен быть публичным. Если мы хотим



вывести эту процедуру на серьезный уровень, то она должна происходить в Госдуме. Что до технологии, то тут требуется принятие федерального закона, вплоть до поправок в конституционный закон о правительстве, который будет четко регламентировать функции чиновников и структуру государственных органов.

— **Многие министерства слились, были отданы в подчинение Грефу, Кудрину, а Министерство природных ресурсов осталось самостоятельным. Почему?**

— Это правда, но одна из идей авторов реформы исполнительной власти и заключается в отделении функций разработки законодательных актов, или функций выпуска нормативных актов, от исполнения. Правоустанавливающие функции будут у министерства, а регулирующие — у служб. В результате правила

будут разрабатывать сотрудники министерства, а приезжать — сотрудники службы.

— **Как бы сравнить их друг с другом?**

— Ну не сравнить, но разделить, по крайней мере. Ведь если у вас есть возможность установить правила игры и возможность ими воспользоваться, то вы, естественно, эти правила будете всегда подстраивать под себя. Если же вы только устанавливаете правила игры, то больше шансов (не скажу, что абсолютно), что вы будете объективны.

— **То есть сокращение и слияние министерств вы считаете разумным?**

— Сокращение и слияние министерств как самоцель — абсолютно бесполезная вещь. Этот инструмент нужно использовать для достижения какой-либо цели. В данном случае речь идет не о сокращении избыточности функций — это можно было сделать и при прежнем количестве министерств. Цель этих действий — прекращение практики коллегиального управления министерствами, когда министр выносит на правительство вопросы, правительство отправляет их аппарату, аппарат все шлифует по-своему, а затем правительство принимает коллегиальное решение. Я когда-то сам работал в правительстве и не помню случая, чтобы вопрос ставился на голосование. Председатель правительства просто подводит итог обсуждения, говоря, что, мол, пора или не пора принимать то или иное решение.

Правда, пока был Примаков, не было случая, чтобы он при явно спорном вопросе говорил, что решение все-таки принимается, или же затягивал принятие решения при рассмотрении вопроса, не вызывающего споры. Теоретически аппарат имеет возможность затормозить

внесение вопроса, и тогда принятие решения правительством и вовсе затягивалось. Сейчас предлагается перейти на кабинетную систему, при которой ключевую роль в нормотворчестве будет играть министр. У него и раньше была ключевая роль — ведь он через практику применения тех или иных норм мог корректировать любую политику, любое нормотворчество, какие-то нормы исполняя более ретиво, какие-то — менее. Переход же на кабинетную систему делает министров самостоятельными игроками по разработке политики, то есть вопрос уже не будет выноситься через сложную процедуру на правительство. Функции же регуляторов рынка от них ушли в службы, а функции исполнителя услуг — в агентства. По крайней мере, декларация была такой. Если же останется старый механизм, при котором аппарат сохранит свои полномочия, то сокращение министерств по большому счету ничего не даст.

— **Можно ли сказать, что Козак, находясь на должности руководителя аппарата правительства, будет глазами и ушами этой реформы?**

— Думаю, он будет мозгом и сердцем реформы. Он будет активно участвовать в ее реализации, поскольку реформа была разработана в том числе и с его участием, к тому же ключевой вопрос здесь — функция аппарата правительства.

По большому счету аппарат до недавнего времени был вторым правительством, если не сказать первым.

— **Сейчас аппарат может затормозить административную реформу?**

— Любую реформу может замедлить аппарат.

— **Но и любую реформу может продвинуть?**

— Я еще такого не видел.

риальной ответственности государственных ведомств, а в конечном счете и конкретных чиновников за издание нормативного акта, который либо противозаконен, либо наносит экономический ущерб экономическим агентам».

Кроме того, по мнению **Валерия Крапиво** из Высшей школы экономики, оптимальный вариант работы министерств с подведомственными органами — контрактная основа: «В контракте следует указать,

что этот орган в течение года должен сделать, чего достичь, какие ресурсы ему будут отведены. На должности директоров агентств и федеральных служб необходимо отбирать по конкурсу профессиональных менеджеров и давать им соответствующую зарплату, а не назначать бывших министров и их замов, и ставить перед ними четкие задачи, опять-таки указанные в контракте при найме на работу. Добавлю, что менеджеры должны работать на основе результативно-

го бюджета, то есть по формуле «мы тебе даем деньги, а как ты их расходуешь — твое дело, главное — результат, не будет его — ответишь рублем».

### Чиновничья перестройка

Но это все из сферы желаемого, главный же вопрос, возникающий в ходе рассказов многоуважаемых экспертов, — двинется ли российская чиновная машина в направлении светлого для бизнесменов будущего. И раз-

мышления на эту тему особого оптимизма не вызывают. Эксперты, в частности, настроены значительно пессимистичней политиков.

**Сергей Жаворонков:** «Говорить о том, снизит ли реформа аппарата правительства излишнее вмешательство чиновников в бизнес, рано. Схема организации правительства не оказывает первостепенного влияния на качество принимаемых им решений. Например, в такой стране, как Новая Зеландия, с населением всего в 3 млн. человек — 27 министерств, но функций, которыми они наделены, — всего около сотни. Эта страна считается одним из лидеров по минимизации административного давления на бизнес. Можно создать одно министерство и установить ему штат в сто сотрудников, но при этом наделить его такими обширными полномочиями, что оно сможет регулировать, как в известных антиутопиях, и личную жизнь граждан. Мы сможем сделать перенос выводов о влиянии реформы кабинета министров на вмешательство чиновников в бизнес только после комплексного анализа новых положений о министерствах».

Над положениями, поясним, на момент сдачи номера еще продолжалась работа.

Но порадуют ли эти важные документы ясностью формулировок и четкостью определения функций госаппарата, бабушка, по мнению наших собеседников, надвое сказала. «Думаю, что любой рациональный чело-

век в состоянии оценить качество положений, подготовленных за пару недель, — считает **Сергей Жаворонков из ИЭПП.** — Учтите еще, что и кураторство над административной реформой поручено новым людям». Напомним, что до смены правительства уточнением функций министерств и ведомств занималась комиссия во главе с вице-премьером Борисом Алешиным. Из более чем 5 тыс. функций почти тысячу комиссия предложила упразднить, а еще около 700 признала дублирующими.

Впрочем, здесь логично предположить, что именно назначение новых кормчих заставит реформу шагать семимильными шагами, к тому же не исключено, что Дмитрий Козак с Александром Жуковым учтут опыт своих предшественников, однако подобное утверждение весьма спорно. Крайне сомнительно, что руководитель аппарата Дмитрий Козак лишит аппарат его нынешних, весьма широких полномочий.

«Действительно, реформа требует изменений в полномочиях аппарата, — продолжает **Валерий Крапиль из Высшей школы экономики,** — но ответить на вопрос «Зачем главе аппарата урезать власть руководимой им структуры?» я затрудняюсь. Это один из элементов всеобщего абсурда под названием «исполнительная власть пытается реформировать саму себя». Хотя, конечно, и аппаратчики бывают разные. На мой взгляд,

**Дмитрий Козак заставит чиновников выполнять свои обязанности**



Дмитрий Козак понимает, какой должна быть административная реформа, он знает, что с изменением структуры правительства реформа не закончилась». И это, похоже, соответствует действительности. Мы обратились к главе аппарата правительства **Дмитрию Козаку.**

**— Предусмотрены ли реформой механизмы воздействия на чиновников для принуждения их к добросовестному выполнению своих должностных обязанностей, и если да, то какие?**

— Предусмотрены указами президента. Это прежде всего утверждение административных регламентов с процедурами деятельности чиновников, их взаимодействия с гражданами и организациями. Когда они будут утверждены, то в случае несоблюдения этих процедур будет действовать стандартный способ защиты — подавать в суд на на-

**Светлана МОРГУНОВА**

## Потому что мы пилоты

В Белгородской области идет четвертая административная реформа

Посчитано, что за последние одиннадцать лет Белгородская область пережила целых три административные реформы. В марте 2004 года объявлено о четвертой, самой крупномасштабной. В начале 1996 года губернатор Белгородской области Евгений Савченко лишь незначительно видоизменил схему управления областью, структуру и кадровый состав областной администрации. В январе 1998 года губернатор сложил с себя «хозяйственные» обязанности,

учредив областное правительство. Помимо прочего, это создало иллюзию повышения статуса региона. В 1999 году исполнительная власть претерпела принципиальные изменения. На сей раз исполнение обязанностей председателя областного правительства Савченко оставил за собой. В штатное расписание белгородской администрации была введена должность первого заместителя главы администрации области — председателя комитета по организа-

ционно-аналитической и кадровой работе. Второе место в местной иерархии заняла фигура управленца. Совершенно новой структурой в Белгородской администрации стал Совет безопасности, положение о создании которого в полной мере отразило стратегию восстановления властной вертикали на региональном уровне. Совет был наделен двумя главными функциями: подготовка решений, касающихся военно-мобилизационного состояния экономики и контроль над органами местного самоуправления. Официальная формулировка гласит, что новое подразделение должно «обеспечить условия для реализации губернатором его полномочий по защите прав и свобод человека, обеспечению экономической, общественной, экологической и иных видов безопасности, прогнозированию чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий, охране субъекта РФ». Такие понятия, как «суверенитет» и «безопасность», документ не расшифровывает, но губернатор и облуправление, без сомнения, толкуют их как

усиление контроля над властными и хозяйственными структурами. «На мой взгляд, конечная задача любой власти — как можно больше людей сделать экономически независимыми от власти. А власть, в свою очередь, должна создать для этого все условия», — уверенно заявляет белгородский губернатор. В Белгороде давно начали работу по де бюрократизации и первыми в России применили новую форму обслуживания граждан и юридических лиц по принципу «одного окна». Сегодня единые центры обслуживания граждан и юридических лиц работают в каждом районе области как муниципальные учреждения. Они решают насущные проблемы населения: оформляют права на недвижимое имущество, договоры о приватизации, регистрируют предпринимателей без организации юридического лица в течение одного дня с постановкой на учет и т.д. Таким образом, предприниматель сегодня может в любом районе области в одном месте быстро зарегистрироваться, получить там же лицензию, оформить

Белгородская область — развитый индустриально-аграрный регион, относительно благополучный и стабильный. По соотношению между доходами на душу населения и стоимостью продовольственной корзины Белгородская область уступает только Москве. Начиная с 1999 года объем произведенной в области продукции стабильно увеличивается по сравнению с предыдущим годом на 7-10% (в физическом измерении).

рушителей регламентов. Это огромная работа, но я надеюсь, что в ближайшие два-три года нам удастся такого рода регламенты утвердить.

#### — И вы убеждены, что суды будут действовать?

— Суды будут действовать. Я понимаю, что в этом вопросе есть свой подтекст относительно эффективности нашей судебной системы, на эту тему следует отдельно поговорить, но если мы четко пропишем регламент деятельности чиновников, то их действия не смогут толковаться неоднозначно. У суда — такая уж у него специфика — не будет иного выхода, как следовать этим правилам, принимать их и защищать тех, кто прав.

И тем не менее сегодняшние назначения руководителей министерств, служб и агентств наводят на грустные размышления.

По мнению **Сергея Жаворонкова из ИЭПП**, яркий пример выстраивания структуры правительства под определенные экономические интересы — сохранение Министерства природных ресурсов: «По всем известным проектам реформы Минприроды должно было слиться с Министерством энергетики, тем не менее оно сохранило самостоятельность с его полномочиями по выдаче и отзыву лицензий на добычу полезных ископаемых. Более того, возглавил его человек, известный как великолепный губернатор, чуть раньше — неплохой мэр, еще раньше —

удачливый предприниматель, но не связанный со сферой природных ресурсов (Юрий Трутнев, губернатор Пермской области. — «ВЕСТИ»). Кому это выгодно? Стоит обратить внимание на таких природопользователей, активно работающих в Пермском регионе, как «ЛУКойл», структуры Дмитрия Рыболовлева в сфере калиевых производств, титаномагнийевый комбинат «Ависма».

Другой собеседник считает, что сохранение Минсельхоза во главе с Алексеем Гордеевым и Федеральной службы по обороту наркотических средств под руководством Виктора Черкесова также выбивается из логики административной реформы. По словам **Валерия Крапиля из Высшей школы экономики**, все произошедшие назначения руководителей агентств и служб были проведены в рамках старой бюрократической системы, без учета новой роли этих органов.

Если же вернуться к назначению новых главных реформаторов, то **Сергей Жаворонков** считает, что здесь основная причина — личные симпатии: «Придавать назначениям тех или иных чиновников видимость неких глубоких, идеологических и структурных изменений становится все труднее. Например, в начале марта этого года мы услышали, что кандидатура нового премьер-министра будет символизировать некий новый курс. Кандидатура появилась, у чиновников и экспертов деловые качества Миха-

ила Фрадкова не вызывают ни малейших сомнений, но, к сожалению, никто так и не смог ответить, какой же именно курс уважаемый Михаил Ефимович символизирует. В условиях отсутствия политической конкуренции власть не заинтересована ни во внятных объяснениях мотивов своих решений, ни в улучшении качества управления страной, в этом плане она может пользоваться абсолютной свободой. Обществу и экспертам остается лишь гадать, куда же она поведет страну в дальнейшем. Сейчас мы наблюдаем различного рода телодвижения, уже имеющие в историческом прошлом аналогию — я имею в виду многочисленные административные преобразования Хрущева. С советских времен наши экономика и политическая сфера живут модными кампаниями, конечный результат которых нас не интересует. Четыре года назад строили федеральную вертикаль, затем боролись за дебиюрократизацию экономики, после чего была кампания повышения налоговой нагрузки на сырьевой сектор, борьба с олигархами, теперь вот продвигаем административную реформу».

Вполне вероятно, что и на сей раз получится, как в анекдоте времен перестройки: идет поддатый мужик, видит дерево с воронами, раскачал его, ворон шуганул, те полетали и снова уселись. «Ну что, — кричит им мужик, — перестроились?»



право на недвижимость. Кроме того, в Белгороде постарались усовершенствовать деятельность контролирующих органов — тех учреждений, в адрес которых у предпринимателей накопилось больше всего претензий. В помощь предпринимателям, руководителям предприятий и организаций разработана и утверждена «Книга учета проверок субъекта хозяйственной деятельности Белгородской области», она находится на всех предприятиях. Контролирующие организации по требованию проверяемых обязаны делать в нее записи обо всех проверках, обосновывая их необходимость. Книга учета помогает установить, насколько проверка законна, и принять меры в случае, если нарушены права предпринимателя. В прошлом году областной душой принят законопроект «О государственном администрировании». Суть его заключается в том, что любому чиновнику на территории области запрещено требовать какие-либо справки от гражданина, а соответственно, и от предпринимателя, обратившегося к нему с просьбой о ре-

шении своего вопроса. Если справки на самом деле нужны, чиновник должен сам собрать их, используя для этого прежде всего единую информационную областную базу данных. Администрация области убеждена, что такой подход к развитию малого бизнеса должен способствовать формированию среднего класса, роль которого в любом государстве всегда была определяющей. И сегодня уже можно говорить о результатах: ежегодно в Белгородской области количество малых предприятий растет на 3-5%, сейчас их насчитывается более десяти тысяч. Для примера: в соседней Курской области таких предприятий на 30% меньше. Малые предприятия сконцентрированы в основном в торговле, общепите, строительстве и промышленности. А доход, который они приносят в консолидированный бюджет, приближается к миллиарду рублей.

«Делать все надо так, как удобно людям, а не системе, в которой они живут», — считает губернатор Савченко и вслед за принятой в Белгородской области программой улуч-

шения качества жизни запускает четвертую административную реформу. На последнем, мартовском заседании правительства области был рассмотрен проект постановления о реформировании госслужбы, разработанный аппаратом губернатора области в соответствии с проводимой в стране административной реформой и реализуемой в области программой улучшения качества жизни населения. Основными задачами реформы являются переход от функционального управления к социальному (под этим подразумевается использование различных инструментов для улучшения качества жизни населения — строительство квартир, кредитование населения и т.п., а значит, сокращение и упрощение чиновничьих процедур в решении этих вопросов), обеспечение открытости деятельности государственных служащих, реструктуризации госслужбы, создание механизма плановой ротации кадров.

Реализация программы, как планируется, будет проходить в три этапа. На первом — до июня 2004 года —

будут проведены социологические исследования, экспертные оценки, анализ законодательной базы. До 1 января 2005 года должна быть разработана новая нормативно-правовая база и проведены подготовительные мероприятия по реализации пилотных проектов. В течение всего 2005 года будет проводиться постоянный мониторинг и анализ реализации этих проектов. Ожидаемые результаты — ликвидация избыточных органов и дублирующих функций, внедрение административных регламентов, повышение качества работы. Что касается работы с кадрами, то, по мнению губернатора, только системно мыслящие люди могут быть эффективными управленцами. Таких людей надо находить и обучать, готовить специально для работы в органах власти. Кроме того, Савченко дал указание уже в этом году разработать для каждого государственного служащего административный регламент. С учетом этих замечаний программа была одобрена и в настоящий момент постановление лежит на подписи у губернатора.