

Выступление Я.И. Кузьмина на заседании круглого стола «Реформа государственной власти» на 4-й Международной научной конференции «Модернизация экономики России: социальный контекст» 2апреля 2003 г.

Позиция в отношении административной реформы, которую представляет И. И. Шувалов – это позиция государства, позиция самой власти. Но у административной реформы есть другие потребители, кроме государства. Это экономика, это граждане. Мы можем рассматривать административную реформу с точки зрения трех социальных заказов: что нужно от реформы государства экономике и бизнесу, как наиболее активной части экономики, что нужно от государства его гражданам и, наконец, что нужно от государства самому государству – власти от своего аппарата.

Мы пытались анализировать эти вещи. Могу сказать, что, по оценкам социологов, то, что нужно на сегодняшний день от государства гражданам – это не только исполнение социальных обязательств. После кризиса 1998 года у нас произошел определенный сдвиг в общественном сознании: каждый стал в меньшей степени полагаться на государство, и в большей степени – на себя. Сегодня можно сказать, что, по крайней мере, активным гражданам, которые имеют свой голос, от государства нужна физическая защита жизни, защита прав и собственности. Это то, что всегда будет требоваться от государства. И это то, что государство на сегодняшний день выполняет крайне неудачно.

Второе, что нужно от государства гражданам – это все-таки решение социальных вопросов. Их суть очень четко сформулировал в свое время Владимир Владимирович Путин в одном из своих посланий, когда сказал, что у нас есть платное образование, платная медицина, и есть бесплатные, и люди хотят знать, что платное, а что – бесплатное. Необходимо добиться некоторой справедливости, прозрачности в той системе услуг, которая существует сейчас. На мой взгляд, требования граждан к государству в основном сводятся к этим параметрам.

Требования экономики к государству сегодня многократно уже обсуждались. В первую очередь, это бóльшая предсказуемость государства, меньшая налоговая и административная нагрузка. Здесь присутствует Георгий Александрович Сатаров, я думаю, о коррупции он отдельно нам расскажет. На сегодняшний день основные требования бизнеса к государству – это бóльшая предсказуемость и прозрачность экономической политики и снятие непомерной совокупной нагрузки на бизнес.

В конечном счете, и у экономики, и у граждан очень много вопросов к власти, к государству. Проблема внутренней эффективности государства, по нашему мнению, неожиданно оказалась критической и для бизнеса, и для граждан. И люди начинают сейчас осознавать, что, пока государство не достигнет своей внутренней эффективности,

невозможно ждать от него решения тех проблем, которые волнуют общество. Интересы бизнеса и граждан в этой точке внутреннего укрепления государства практически полностью совпадают. Мы говорили о том, что есть тенденция, например, подавления демократии. Мне кажется, что основная проблема сейчас не в подавлении демократии, а в том, что власть не контролирует свой аппарат. Каким образом это может быть понято?

Целеполагание в государстве на сегодняшний день практически разрушено. После того, как мы отказались от планирования в советских формах, мы как бы выбросили все элементы целеполагания. Власть государства непрозрачна, непредсказуема. В первую очередь, потому, что у нас не существует никаких внятных планов, доведенных до всех звеньев государства. Государство можно сравнить с фирмой: я посмотрел бы на фирму, которая отказывается от планирования своей деятельности! Мы не требуем, чтобы государство планировало деятельность частного сектора, но необходимо, чтобы оно планировало свою деятельность.

Сейчас, если мы посмотрим на нормативные документы, которыми должны руководствоваться чиновники, то увидим «Положение о ведомстве» – очень размытый документ, в котором мои коллеги насчитали более 5 000 функций. Это все что там есть. И некоторая проекция деятельности правительства на данные ведомства, тоже очень абстрактная, доходящая до секторов, которые ведут заместители министра. Если мы спустимся ниже, мы не увидим вообще ничего, кроме разрозненных поручений. Есть лес поручений, между которыми свободно лавируют чиновники. Государство у нас на сегодняшний день представляет не черный ящик, а некоторый заведомо «серый» ящик, который прозрачен, условно говоря, на 30 см или на 10 см. В результате опроса целого ряда начальников выяснилось, что, по их собственному признанию, их управленческие сигналы и возможности контроля за исполнением этих сигналов не зависят от них. Если мы, например, возьмем министра, то его управленческий сигнал гаснет на уровне начальника департамента.

Первой задачей является восстановление целеполагания, системы контроля и создание административных регламентов. Они есть во многих странах, но мне кажется, что в России с учетом крайне низкой мотивации чиновников работать на своего формального нанимателя, нам нужна гораздо более жесткая система регламентов, желательно в электронной форме. На сегодняшний день некоторые ведомства пытаются внедрить электронные административные регламенты. Есть опыт ГТК России, который внедряет их на таможенных постах. Внедрение регламента - это типизация входящих запросов, типизация решений, жесткое ограничение времени, которое может быть

затрачено на то или иное решение. В чем-то деятельность «оглупляется», но она становится прозрачной, формализованной и доступной для контроля.

Создание системы электронных регламентов чем-то похоже на оптимизацию бизнес-процессов в коммерческом секторе. У наших крупных компаний уже имеется опыт примерно 20 успешных инсталляций крупных ERP-систем – систем оптимизации бизнес-процессов. И на сегодняшний день, я думаю, что первая задача, которую мы должны начать решать, - это оптимизация административных процессов. Решение этой задачи достаточно дорого. Я думаю, что рассчитывать на то, что эта часть административной реформы может быть завершена в основных своих элементах ранее, чем через 3-4 года и без дополнительных существенных затрат, просто бессмысленно.

Результативность государственного управления не может возрасти без введения нормальных систем целеполагания и регламентации, без единой системы обеспечения информацией, то есть объединения государственных информационных ресурсов, а все это займет, по нашей оценке, минимум 3-4 года и будет стоить от одного до двух миллиардов долларов. Без этих «инвестиций» невозможно говорить о формировании эффективного государственного аппарата, даже повысив к этому моменту зарплату и даже проведя реструктурирование органов исполнительной власти и обрезав лишние функции.

Я просто хотел бы это внятно заявить, чтобы у нас не возникало никакой эйфории по поводу того, что «вот мы сейчас сделаем некую революцию». Невозможно сделать революцию и добиться резкого повышения эффективности государства в условиях, когда государство не имеет отлаженных внутренних механизмов взаимодействий, контроля и исполнения решений.

Вторая проблема – это эффективность государственного аппарата, о чем говорил Игорь Иванович Шувалов, путем очистки его от неприсущих вспомогательных функций. Здесь центральной проблемой является вывод на аутсорсинг, перевод исполнения этих функций на конкурсную рыночную основу. По нашей оценке, это может дать от 20 до 30% экономии расходов на государственное управление. Я не хочу приводить никаких конкретных примеров, потому что условием наших изысканий была конфиденциальность. Могу сказать, что в ряде ведомств по информационным программам мы находили возможность снижения на альтернативной коммерческой основе соответствующих затрат в два раза при полном выполнении всех функций, которые требуются от министерства.

Что можно вывести на аутсорсинг? Можно вывести финансовое обеспечение, информационное обеспечение, техническое обслуживание и логистику, аналитику и т.д. Это тот объем аутсорсинга, на который вполне возможно выйти уже в ближайшие годы в рамках административной реформы.

Самый дискуссионный вопрос, который очень любят обсуждать журналисты, – может ли дать эффект укрупнение ведомств, ликвидация Аппарата Правительства и так далее. Здесь есть, по нашей оценке, факты и за, и против. О фактах против: сейчас Игорь Иванович Шувалов уже сказал. Любая ломка неустойчивой и достаточно плохо работающей системы требует обсуждения, согласования, решения, она чревата сама по себе потерями. С другой стороны, около 25-30% времени чиновниками (и чем выше уровень, тем больше эта цифра) тратится на межведомственные согласования документов. Поэтому теоретически можно предположить, если мы просто укрупним ведомства и из 50 блоков сделаем 15-20, то сможем сэкономить определенные ресурсы. Но здесь есть наряду с «плюсом» и «минус». В нынешней ситуации даже процедура межведомственного согласования и обсуждения путем перетягивания каната между Аппаратом Правительства и ведомством очень часто способствует прозрачности принятия того или иного решения. Без реформирования механизмов функционирования ведомств, в укрупненном ведомстве мы получим ситуацию еще большего «почернения» нашего «серого» ящика. Я счел своим долгом перечислить те факторы, которые здесь говорят «за» или работают «против» укрупнения ведомств. Спасибо.