

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

**СТЕНОГРАММА ЗАСЕДАНИЯ
КРУГЛОГО СТОЛА**
АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА
в Российской Федерации:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Препринт WP8/2004/01
Серия WP8
Государственное и муниципальное
управление

Москва
ГУ ВШЭ
2004

УДК 35.07
ББК 67.401
А31

А31 **Стенограмма заседания Круглого стола.** Административная реформа в Российской Федерации: современное состояние и перспективы. Препринт WP8/2004/01 — М.: ГУ ВШЭ, 2004. — 60 с.

УДК 35.07
ББК 67.401

Материалы круглого стола Института проблем государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ 22 апреля 2004 г.

Происходящая в Российской Федерации административная реформа — составная часть преобразований во всей системе государственного управления. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» — результат длительной и серьезной экспертной и практической работы — не завершение административной реформы, а лишь решающий шаг в ее осуществлении, требующий развития и подкрепления. При этом изменение структуры федеральных органов исполнительной власти тесно связано с реформированием государственной службы, с изменениями в бюджетно-финансовой системе, с применением современных информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении. Все вместе это влечет за собой серьезные финансово-бюджетные последствия.

Вместе с тем судьба административной реформы (и реформ государственного управления в целом), конкретные механизмы ее реализации очень сильно зависят от общей социально-политической ситуации в стране и того, в какой мере в проектировании и практическом осуществлении реформ смогут принять участие структуры гражданского общества, влияние которых на процесс до сих пор было явно недостаточным.

Указанные проблемы стали предметом рассмотрения государственных служащих и экспертов, вовлеченных в процесс разработки и реализации административной реформы.

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте:
<http://www.hse.ru/science/preprint/>

© Авторы, 2004
© Оформление. ГУ ВШЭ, 2004

Якобсон Лев Ильич — первый проректор ГУ ВШЭ

Очень приятно, что мы собрались вместе для того, чтобы обсудить проблему административной реформы в России. Собрались в такой момент, когда эту реформу обсуждают везде: в метро, на улицах, в СМИ, на разных закрытых совещаниях. За рубежом, это, я догадываюсь, тоже делают. Надо нам и самим обсудить, что же, собственно говоря, происходит.

Нам это обсуждать легче, потому что в этом зале присутствуют многие из тех, кто так или иначе принимал участие в подготовке административной реформы. Мы понимаем, никакие серьезные изменения не бывают простыми, легкими, бесспорными. Но хотелось бы подчеркнуть, что административная реформа в том виде, в котором она началась (она именно началась, а не закончилась, о чем уже не раз говорили ответственные за нее руководители) является отнюдь не импульсивным, каким-то спонтанным мероприятием, а шагом, который готовился в течение ряда лет.

Его, скажем так, возможные варианты — плюсы, минусы, последствия обсуждались в том числе и с участием многих из собравшихся здесь экспертов. И вот сейчас мы наблюдаем и в какой-то мере участвуем в тех шагах, которые кого-то, может быть, удивили, кого-то напугали, на кого-то произвели впечатление давно назревших и, наконец, состоявшихся мер. Хотелось бы еще раз подчеркнуть — это только начало большой и серьезной работы. На самом деле она началась несколько раньше, но вот сейчас стала по-настоящему ощутимой как большая и серьезная работа по построению государственного аппарата нового образца.

Фактически мы находимся сегодня в такой стадии, когда эволюционный процесс преобразования унаследованных структур и методов работы подошел к такому рубежу, когда новое качество стало возникать уже не эволюционно, а более зримо, более определенно. Действительно, — об этом не раз говорили руководители государства, — те глубочайшие социально-экономические преобразования, которые происходили в 1990-е гг., в начале этого десятилетия, их кто-то должен был совершать? И соответственно существовали противоречия, какие-то совсем глубокие перетряски государственного аппарата исключили бы возможность любых преобразований. Потому что государственный аппарат — это та сила, которая проводит социально-экономические преобразования.

И вместе с тем менялась жизнь, менялся сам аппарат, но жизнь менялась довольно резко, а аппарат по причинам, о которых я говорил, не мог и не должен был меняться резко. Тем не менее был накоплен некий потенциал изменений, и вот сегодня мы видим формирование принципиально новой структуры и принципиально новых механизмов функционирования аппарата.

Естественно, механизмы созревают несколько медленнее структур, именно поэтому впереди еще немало работы, структурные изменения подводят итог тому, что происходило раньше, и вместе с тем открывают возможность более глубоких изменений технологических, широко понимаемых технологических изменений способов реализации функций государственного аппарата. Таким образом, действительно, момент сейчас такой, когда есть основания отразиться не только то, что было, не то, что мы наблюдаем сию минуту, но и то, что предстоит, для чего сегодня закладываются предпосылки.

Я хотел бы этим ограничиться в своем коротком вступительном слове. Я приветствую вас от имени Государственного университета — Высшей школы экономики, для которого большая честь принимать вас здесь и который, разумеется, и впредь будет делать все, что от нас зависит, способствуя реформированию государственного аппарата таким образом, чтобы оно шло эффективно и, вместе с тем, без каких-то ненужных потрясений, безусловно при минимальных издержках всякого рода, как экономических, так и моральных, и всяких иных.

Сейчас я хотел бы предоставить слово Андрею Владимировичу Шарову, теперь уже в новом качестве директора Департамента государственного регулирования в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации.

Вот первое, зримое свидетельство того, что некий важный шаг реформы состоялся, это на самом деле изменение должностей целого ряда присутствующих, и даже в отношении тех, чьи должности не изменились, во многом тоже уже изменились функции, распределение обязанностей, вот в таком вот мы непросто мире живем. Что называется, «нареформировали» на свою голову. Но Андрей Владимирович у нас теперь отвечает за гораздо более широкий круг вопросов в Минэкономразвития России, чем это было раньше. Наверное, мы его все и поздравляем и сочувствуем, так уж всегда бывает.

Шаров Андрей Владимирович — директор Департамента государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации

Реалии и мифы административной реформы

Спасибо!

Уважаемые коллеги! Тема моего выступления — «Мифы и реалии административной реформы». Почему мифы? Потому что, как мне кажется, уже сложились некоторые представления в обществе, в СМИ, в экспертном

сообществе, представления об административной реформе, которые не вполне соответствуют действительности.

Это во многом и наша вина, потому что, конечно, разъяснение тех действий, которые происходят, явно недостаточно. Я попытаюсь, как минимум, обозначить те мифы, которые уже укрепились в общественном сознании и попробую их частично развеять.

Первое — *спонтанность административной реформы*. У всех возникло ощущение, что за три дня — раз! — и по чудесному волшебству произошли какие-то структурные изменения. Конечно, никакой спонтанности не было. Большинство участников процесса знают, что административная реформа готовилась давно и в интенсивном режиме — минимум два года.

Теоретические основы — первые, что называется, наметки административной реформы — содержались еще в докладах Краснова и Сатарова. Тогда это были помощники Президента по административной реформе. Соответственно, общие принципы, общие теоретические предпосылки административной реформы были заложены в конце 1990-х гг. Можно уже, наверное, приоткрыть завесу тайны: первый официальный доклад Президенту об административной реформе был сделан Минэкономразвития России в ноябре 2002 г.

В этом достаточно объемном докладе, который готовился с участием экспертов Высшей школы экономики, Академии народного хозяйства, других специалистов, были изложены основные принципы, основные этапы и основные риски административной реформы, а также набор необходимых мероприятий для ее успешного проведения. Формальный старт реформы был дан несколько позже — это была короткая, на двух страничках, записка Шувалова «Об основных принципах и направлениях административной реформы» на имя М.М. Касьянова. Вот так все начиналось.

Поэтому административная реформа готовилась давно и не была спонтанным решением. Это была достаточно продуманная и проработанная стратегия реформ.

Второй миф — *реформа в том виде, в каком она сейчас проходит, это те предложения, которые чиновники положили на бумагу, убедили руководство и стали воплощать в жизнь*. Миф состоит в том, что происходит самореформирование, т.е. бюрократия сама себя реформирует, сама оценивает нужность и ненужность своих функций и соответственно предлагает те или иные решения.

Многие из присутствующих знают, что это не так. Если бы речь шла о самореформировании, то, конечно, таких радикальных решений ни по структуре исполнительной власти, ни по избыточным функциям просто бы не было. Приведу цифры: около 50% функций были признаны избыточными, около 20% было признано необходимым упразднить немедленно

но, 30% — очень серьезно модифицировать или передать саморегулируемым организациям, либо на нижние этажи власти. Понятно, что такие решения сами чиновники добровольно выработать не могли. Без экспертного сообщества таких результатов мы бы не могли достичь. Еще одна цифра, которая тоже характеризует участие экспертного сообщества: порядка 500 экспертов было задействовано в работе по анализу функций федеральных органов исполнительной власти.

Многие из экспертов могут записать на свой счет упразднение тех функций, которые годами неэффективно исполнялись государственными органами и создавали проблемы для бизнеса и для граждан. В частности — последнее решение комиссии Козака по упразднению функций вневедомственной охраны, позволяющих органам внутренних дел охранять за плату имущество физических и юридических лиц, коммерческих организаций и т.д. Конечно, без поддержки экспертов, без их четкой и зачастую жесткой позиции нам бы не удалось показать такие результаты по упразднению избыточных функций.

Таким образом, неправильно было бы говорить, что бюрократия сама себя реформировала. Конечно, в этой работе принимали участие чиновники. Но их мнение не было главным, опора была на экспертное сообщество, на сообщество предпринимателей — тех, кто реально, что называется на своей шкуре испытали все «прелести» государственного регулирования.

Следующий миф связан с тем, что **анализ функций поверхностный**. Что есть еще масса других ненужных, вредных и неэффективных функций, которые власть продолжает исполнять и которые были признаны обязательными. Если бы ситуация обстояла именно таким образом, мы бы не ощущали сопротивления ведомств по каждой функции. У нас тогда все решения проходили бы очень легко, потому что мы поверхностно легко прошли бы по формальным функциям, отменили их, и не затронули бы ничьи интересы: ни бизнес-интересы, ни интересы управленческие.

Однако, это не так. И острые дискуссии в Правительстве, и острые дискуссии на комиссии Алешина, а теперь Козака доказывают, что те функции, которые были признаны избыточными, ненужными, неэффективными — эти функции для ведомств имеют очень большое значение. Они существенны для того, чтобы снизить административный пресс на бизнес и на граждан. Это косвенное доказательство свидетельствует о том, что все-таки в работе комиссии были затронуты наиболее важные и существенные функции.

Надо отметить (и это, видимо, войдет в повестку дня следующих мероприятий административной реформы), что комиссия пока не разбиралась с теми функциями, которые были признаны обязательными. Все мы прекрасно понимаем — это не меньшая проблема, чем просто устранить избыточные, ненужные, неэффективные функции. Надо еще отстроить

исполнение оставшихся функций наиболее эффективным способом. Данный блок работы на настоящий момент не проведен. Но очевидно, что этот год необходимо будет посвятить как раз тому, чтобы разобраться с оставшимися обязательными функциями, посмотреть их администрирование, посмотреть, какие проблемы создают эти функции для граждан и бизнеса. Насколько они удобны и доступны для потребителей. Думаю, этот блок работы будет сделан в ближайший год.

Следующий миф: **административная реформа — реформа Правительства**. Это вызвало шок у чиновников и непонимание в обществе: «Зачем было нужно реформировать Правительство, если было 59 ведомств, а стало 76? Ведомств опять наплодили, раздули государственный аппарат — для чего это делается вообще?».

Хотел бы обратить внимание, что новая структура Правительства исходит из принципа разделения функций, выработки политики, исполнения политики и надзора за исполнением политики. В прежней структуре все эти функции были смешаны в одном ведомстве: одно и то же ведомство занималось выработкой политики, и исполнением политики, и надзором за политикой. Если мы 59 умножим на три, получится не 76, а совсем другая цифра. За счет глубокого анализа функций, за счет устранения дублирования в новой структуре Правительства удалось объединить ряд надзорных органов, которые осуществляли функции по надзору за схожими предметами и объектами деятельности. Поэтому и не произошло механического утроения числа государственных органов. Напротив, их число стало достаточно разумным и где-то похожим на другие страны: США — 14 министерств, более 60 агентств; Великобритания — вообще случай уникальный — более 300 агентств и полугосударственных организаций, которые выполняют исполнительские функции. Количество министерств резко уменьшилось, практически в два раза. Количество агентств, естественно, увеличилось, поскольку произошло разделение функций.

Еще один миф: **если количество ведомств увеличилось, то считается, что количество чиновников также должно увеличиться**. Это не так. В указе Президента о структуре исполнительной власти содержится ограничительная норма: число чиновников в новой структуре не может быть больше числа госслужащих, чиновников в прежней структуре. Но ограничительная норма — ограничительной нормой, а как на практике? На практике получилось так, что вместо 25 тыс. чиновников центрального аппарата, которые были в старой структуре Правительства остается всего 17 тыс., т.е. сокращение на 8 000 человек. И это не сокращение вакансий — это, как правило, сокращение чиновников, конкретных должностей.

Таким образом, даже некоторое увеличение численности федеральных органов исполнительной власти привело к резкому сокращению цент-

рального аппарата. Аналогичный процесс сокращения сейчас запущен и в территориальных органах, где численность несопоставима с центральным аппаратом, там более 200 тыс. человек.

С учетом ограниченности времени, последний миф. Комиссия Аleshina, а теперь Козака, функции подсчитала, признала избыточными, структуру Правительства новую сделали, *административная реформа завершена*. Это, конечно, не так. Повестка административной реформы не ограничивается функциональным анализом и новой структурой Правительства. Повестка реформы значительно шире, и я думаю, что в рамках нашего семинара будут жаркие обсуждения повестки административной реформы. Тем не менее, то, что лежит на поверхности в повестке административной реформы, я просто скажу в назывном порядке.

Первое. Для того, чтобы решение Правительства о признании избыточных функций воплотить в жизнь, нам будет необходимо изменить около 150 федеральных законов, 13 кодексов и сотни постановлений Правительства. Это первая задача для того, чтобы реализовать решения по упразднению избыточных функций. Надеюсь, что эта работа будет завершена уже в этом году. План законопроектной деятельности Министерством юстиции сейчас готовится. Соответственно, будут разработаны необходимые федеральные законы и нормативно-правовые акты.

Второе. Функциональный анализ надо транслировать в регионы и в муниципалитеты. Регионы у нас по понятным причинам пока выпали из функционального анализа. Очевидно, что проблемы исполнения функций на региональном уровне стоят так же остро, как и на федеральном уровне. То же касается и муниципального уровня. Действовать нам будет несколько сложнее, поскольку у нас исполнительная власть субъектов федерации достаточно самостоятельная, а муниципалитеты и вовсе самостоятельные. Здесь, я думаю, должна сыграть свою роль методическая поддержка и положительная практика центра, определенный политический импульс — в виде, например, решения Госсовета об общих принципах организации исполнительной власти в стране и исполнения функций. То есть речь идет не юридическом, но о политическом решении.

Следующая важная тема — создание институтов, которые бы не позволяли появляться ненужным функциям. Высока вероятность, что через 6—7 месяцев или через год ведомства могут не только вернуть себе функции, которые уже были признаны ненужными, но еще и нарастить функциональный потенциал. Для этого необходимо будет создавать инфраструктуру административной реформы, принимать соответствующие законы, которые бы регулировали порядок наделения функциями федеральных органов исполнительной власти, порядок доказательства ведомствами необходимости

введения тех или иных регулятивных функций. Такой закон в Минэкономразвития уже подготовлен.

Важный элемент — это информационная открытость власти. Она заключается в том, чтобы все открытые решения органов власти публиковались или предоставлялись по запросам граждан. Такой закон («О доступе граждан к информации») также подготовлен в Минэкономразвития.

Следующий момент в рамках реформы — это закон об административных регламентах, который регулирует типовые процедуры осуществления оставшихся функций в государственных органах и сужает предмет усмотрения чиновника, т.е. дискреционирует власть при принятии тех или иных решений.

Важный закон, который также входит в инфраструктуру административной реформы — это закон «О стандартах государственных услуг». Собственно, это тот закон, при реализации которого граждане на себе должны почувствовать реальные изменения в своей жизни при общении с государственными органами по поводу получения тех или иных государственных услуг.

То, что я назвал, конечно же не исчерпывает повестку административной реформы. Но это те ключевые элементы административной реформы, которые нам предстоит еще внедрить в практику деятельности государственных органов. Я надеюсь, что одним из результатов, кстати, нашего семинара будет определенное дополнение в повестку административной реформы, а может быть, даже и суждения по поводу изменения приоритетов в административной реформе.

В заключение хотел бы пожелать всем успешной работы. Я надеюсь, что эта работа нам поможет при формировании дальнейшего плана реформ. Спасибо.

Якобсон Лев Ильич — первый проректор ГУ ВШЭ

Спасибо, Андрей Владимирович, за столь обстоятельный доклад, действительно, в начале нашего семинара было очень важно получить целостное представление о процессах, которые сегодня происходят, и в этом смысле, Андрей Владимирович, по-моему, чрезвычайно удачно начал работу семинара, и наверняка возникли вопросы. Но, чтобы нам не выбиться из нашего графика, давайте ограничимся одним-двумя вопросами или очень короткими комментариями, на которые Андрей Владимирович мог бы ответить. Пожалуйста.

Вопрос (Кудюкин Павел Михайлович — руководитель Экспертного совета Института проблем государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ): Андрей Влади-

мирович, в связи с проблемой численности государственных служащих, такой вопрос: предполагается ли возвращение в состав государственных служащих тех работников госучреждений, которые фактически выполняют государственные функции, но не являются государственными служащими при этом? Наиболее наглядный пример, скажем, это главные санитарные врачи в регионах и муниципальных образованиях, которые обладают немалой реальной властью, но на них не распространяются ограничения государственных служащих.

Ответ: Действительно, предполагается возвращение тех, скажем так, бюджетников в лоно государственной службы, которые обладают надзорными полномочиями в отношении граждан и юридических лиц. У нас сложилась абсурдная ситуация, что должностное лицо, которое имеет право налагать административные взыскания, которое выдает лицензии и обязательные предписания, не является госслужащим, т.е. не подпадает под систему ограничений госслужбы. Это абсурд, но численность такого рода инспекторов будет очень тщательно выверяться, потому что автоматического перевода всей этой огромной численности конечно же не будет. По нашим прикидкам речь идет о 20% от той численности, которая сейчас осуществляет и контрольные, и надзорные, и другие функции. Для бюджета это не будет стоить ни копейки по той простой причине, что 80% остальных бюджетников мы отпускаем на рынок. Мы имеем в виду контрольные лаборатории, испытательные центры, сертификационные центры и т.д. Все те организации, которые имеют статус госучреждений, бюджетников — те, которые финансируются из федерального бюджета — будут ликвидированы. Будут созданы соответствующие коммерческие организации, которые будут оказывать такого рода услуги гражданам и организациям.

Вопрос (Тихомиров Юрий Александрович — заведующий кафедрой конституционного и административного права ГУ ВШЭ): Андрей Владимирович, реформа началась на уровне субъектов управления, госорганов и иных структур. Втягивается ли в процесс преобразования то, что мы называем объектами управления? Будут ли меняться и приниматься законы о саморегулируемых организациях? Вы знаете, первое чтение, о социальных учреждениях и иных объектах, которые условно называются в этой системе?

Ответ: О социальных учреждениях не скажу, это не моя компетенция, но, я думаю, здесь никакого отката не будет, то, что касается закона «О саморегулировании», естественно, будут приниматься соответствующие законы, будет ли это общий закон «О саморегулируемых организациях», либо это будут соответствующие главы в отраслевых законах сначала, это вопрос. Но в любом случае, могу сказать, что по результатам деятельности комиссии как минимум два закона были подготовлены Минэкономразвития. Это соответствующая глава о саморегулируемых организа-

циях в сфере аудиторской деятельности и соответствующая глава о саморегулируемых организациях в оценочной деятельности, и мы эти законы, конечно же, будем продвигать. Если Правительство примет решение о поддержке общего закона «О саморегулируемых организациях», мы это будем только приветствовать.

Вопрос (Беляева Нина Юрьевна — заведующая кафедрой публичной политики ГУ ВШЭ):

Будьте добры, уточните, пожалуйста, тезис о том, что анализ исполнительских функций и функций исполнительной власти нужно опустить на регионы. Кому предполагается поручить эту работу? И как при этом сохранить тот баланс, что все-таки регионы обладают определенной самостоятельностью, в том числе и муниципальные образования?

Ответ: Вы знаете, интересная штука происходит. Оказывается, регионам и не надо даже приказывать. Достаточно того, что регионы прочитали указ №314 и уже начали делать новую структуру Правительства, начали проводить функциональный анализ. То есть у нас регионы понятливые, им даже ничего объяснять не надо. Естественно, работа по функциональному анализу сейчас в пяти регионах в рамках экспериментов уже в целом проведена. Это Красноярский край, Чувашия, Самарская обл., Саратовская обл. и Таймыр. Более того, этот процесс начал набирать силу, и соседние регионы уже потянулись вот в эти пилотные регионы для того, чтобы перенять опыт и сделать то же самое у себя, поэтому здесь никакого ни давления, никаких приказов, они делают сами при методической поддержке Минэкономразвития и ГУ ВШЭ.

Кудюкин Павел Михайлович — руководитель Экспертного совета Института проблем государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ

Общественно-политические условия успеха и эффективности административной реформы

Сразу оговорюсь, что административную реформу я понимаю в широком смысле как реформу всей системы исполнительной власти. И прежде всего, хотел бы подчеркнуть, что, естественно, это процесс не изолированный, в большой степени зависящий от общей социально-политической ситуации в стране, от особенностей развития политического режима и т.д.

В связи с этим я хотел бы начать как раз с тезисного обозначения некоторых особенностей политической ситуации в современной России, которые несомненно влияют и будут влиять на ход реформы государственного управления.

Прежде всего, это, видимо, «схлопывание» публичной политики, резкое сокращение поля, где она существует. Эту тенденцию очень ярко выразил председатель Государственной думы, г-н Грызлов, когда заявил, что Государственная дума — не место для политических дискуссий.

Это бюрократизация наиболее влиятельной части политического класса и маргинализация другой его части, которая бюрократизироваться не хочет или не может. По сути дела происходит поглощение политического класса бюрократией, столь, к сожалению, традиционное для российской политической культуры.

Это насыщение политически значимых постов выходцами из силовых структур с их, — как бы это политкорректно выразиться? — довольно специфическим менталитетом. В качестве иллюстрации могу рассказать, как мой следователь мне говорил: «Ну что вы, Павел Михайлович, рассуждаете о борьбе каких-то там экономических тенденций, социальных сил, вся история — это борьба разведок и контрразведок, и если бы мы вас вовремя не остановили, вы были бы использованы вражьи разведками». Этим выходцам в чрезвычайно большой степени свойственна приверженность к созданному ими же самими мифу о чрезвычайной эффективности бывшего КГБ и его наследников. Это именно миф, потому что и в советские времена структура была не слишком эффективна, тем более сейчас. Опять-таки яркое проявление этого — жалобы директора ФСБ на «непатриотичность» судебной системы, отражающие на самом деле неумение работников ФСБ создавать нормальную доказательную базу для сколько-нибудь соревновательного процесса.

Это контроль над средствами массовой информации по латино-американскому образцу: широкая аудитория — сильный контроль, узкая аудитория — малый контроль, либо отсутствие контроля, потому что критика не страшна, если не доходит до масс.

Это резкое сокращение возможности для выражения независимых позиций бизнес-сообщества и структур гражданского общества. В результате мы в условиях так называемой управляемой демократии явно видим усиление черт имитационности. Еще после выборов 1996 г. А. Фадин определял российскую демократию как имитационную, правда, подчеркивая, что это все равно большой шаг вперед по сравнению с советской системой. А сейчас у нас имитационности все больше, а демократии все меньше.

В связи с этим в обозримой перспективе мы, несомненно, не имеем возможности для *демократической реформы* государственного управления, т.е. такой реформы, которая наиболее эффективна в связи с рядом условий, создаваемых именно демократией. Только в условиях демократии мы имеем эффективный внешний контроль над госаппаратом. Контроль

со стороны упомянутого уже политического класса. Контроль со стороны представительной власти, не напрямую управляемой из структур власти исполнительной. Контроль со стороны независимой судебной системы. Контроль со стороны независимых средств массовой информации, со стороны гражданского общества.

Значит ли все сказанное, что вообще нет надежд на сколько-нибудь успешную, эффективную реформу государственного управления в России? Я думаю, что нет, не значит. У психологов есть такой афоризм: «Безвыходная ситуация — это такая ситуация, очевидный выход из которой нам не нравится», так вот с этой точки зрения мы не находимся в безвыходной ситуации. Но мы должны понимать, что поле выбора существенно сокращается, и по сути дела нам предстоит выбирать между бюрократической реформой и технократической реформой государственного управления, каждая из которых будет существенно менее эффективна, чем реформа демократическая, но тем не менее определенный эффект дать может, работу государственного аппарата улучшит.

Есть, правда, другой вопрос — политико-этического свойства: а хорошо ли будет, если у авторизирующегося режима будет эффективный аппарат? Этот вопрос тем более важен, что авторитарная тенденция не только не встречает сопротивления большинства российского общества, но последнее предъявляет к власти весьма недемократические ожидания, которые политическое руководство страны — к его чести — не спешит удовлетворять. Неслучайно в прессе уже неоднократно цитировался А.С. Пушкин, его известное высказывание о правительстве как единственном европейце в России. Воспроизводится столь знакомая нам по XIX и началу XX в. ситуация, когда надежды на прогресс связываются с «добрыми царями» и «либеральными бюрократами».

Бюрократическая реформа — реформа в значительной мере внешняя, похожая на многочисленные попытки упорядочения и рационализации российской бюрократии в XVIII, XIX, начале XX в. На этот счет есть значительная литература, в том числе с анализом, почему практически ни одна из этих попыток не дала серьезного эффекта, именно в силу того, что это были попытки проводить преобразования исключительно сверху вниз, и менять исключительно формальные отношения. И как показывает тот же исторический опыт, никакой политической воли для успешного проведения таких реформ было недостаточно (Николая Павловича можно упрекать в чем угодно, только не в безволии, однако практически все «секретные комитеты», разрабатывавшие в его царствование проекты преобразований, практических результатов не дали). И если, не дай Бог, мы пойдем только по этому пути выстраивания некоторой внешне стройной системы, мы, естественно, не решим ни одну из тех проблем, которые,

собственно, и вызвали к жизни реформу государственного управления в виде реформы федеративных отношений, реформы государственной службы, административной реформы в узком смысле.

Больше шансов на успех дает реформа, которую можно определить как технократическую. Она в значительной мере опять-таки инициируется политическим руководством, идет главным образом сверху вниз, но в условиях отсутствия внешнего давления пытается мобилизовать некоторые ресурсы внутренних интересов бюрократии. Поскольку, во-первых, сама российская бюрократия не является, к счастью для нашего общества, «однородной реакционной массой», если вспомнить выражение классика. Она достаточно глубоко дифференцирована, включает в себя достаточно большое количество людей, в общем-то искренне настроенных на служение обществу (другой вопрос, как они это служение понимают, с этим тоже надо работать). Во-вторых, у государственных служащих есть те интересы, на которых можно построить продвижение в сторону настройки государственного аппарата на большую результативность, эффективность его деятельности.

Прежде всего это, конечно, заинтересованность государственного служащего в большей осмысленности, в большей предсказуемости своей работы, потому что, по крайней мере в последние полтора десятилетия, наверное трудно найти столь же нестабильную сферу занятости в России, как государственная служба, когда, к сожалению, каждая серьезная или даже не очень серьезная реорганизация приводит к длительному периоду неопределенности, к потере части кадров и очень часто не худшей части кадров государственных служащих. Есть другой вопрос, что сама по себе эта стабильность не должна быть автоматической, просто потому что человек сидит на должности государственной службы, так и должен на ней сидеть всегда. Нет, она должна быть увязана с достаточно жесткими требованиями к качеству работы. Второй момент, отчасти, по крайней мере для федеральной государственной службы, сейчас начал решаться Указом Президента № 519 от 10 апреля 2004 г. То есть у государственных служащих создается существенно большая, чем в предыдущие годы, материальная заинтересованность и в сохранении своего места, и в добросовестной работе на этом месте, если хотите, появляется страх потерять это место в случае недолжного поведения.

Можно, конечно, сказать, что шаг по повышению оплаты должен был бы быть не первым, а следовать за мерами по ориентации деятельности государственных служащих на результат, в виде внедрения современных форм планирования и оценки на государственной службе, но с моей точки зрения, это, в общем, не так принципиально, в каком порядке делать, главное, чтобы следующий шаг был достаточно быстро сделан. Чтобы

вслед за повышением уровня оплаты началась серьезная работа по регламентации деловых процессов в государственных органах, там, где они поддаются такой регламентации, а это, в общем-то, большая часть процессов, особенно в агентствах и службах. Работа по внедрению современных систем планирования и оценки, с тем, чтобы оплата была не только более высокой, чем прежде, но и более тесно увязанной с конкретными результатами, качеством, добросовестностью выполнения государственными служащими своих функций. Конечно, этот технократический путь, тоже, вообще-то, был бы более эффективным при большей степени выраженности и артикулированности интересов гражданского общества. Потому что ясно, что даже те меры, о которых говорил А.В. Шаров, по повышению прозрачности государственной службы, по введению нормативных актов, затрудняющих необоснованное расширение сферы государственного регулирования и т. д., куда более эффективны, когда они контролируются не только сверху, но, так сказать, и сбоку, и снизу.

Тем не менее, определенные возможности для более эффективного государственного управления путь технократической реформы дает, более того, опять-таки будем надеяться, что с дальнейшим развитием политической ситуации в России, с него мы сможем в свое время перейти и на пути демократического реформирования.

Якобсон Лев Ильич — первый проректор ГУ ВШЭ

Спасибо. Я хотел бы выразить одно пожелание. Павел Михайлович, наряду с вопросами реформы, затронул некий более широкий политический контекст, что закономерно и естественно. И понятно, что его оценки не всеми разделяются, мною, например. Но я бы предпочел, чтобы мы два-три вопроса посвятили бы не политической дискуссии, а тем интересным соображениям по поводу административной реформы, которые Павел Михайлович высказал.

Вопрос (*Кузьменко Юрий Михайлович — научный консультант «Центра проблем стратегических ядерных сил» Академии военных наук Российской Федерации*): Мне представляется, что наше обсуждение было бы более конструктивным или более конкретным, если бы мы увидели сегодняшнюю организационную структуру нашего Правительства, численность, цели, функции и задачи. И уже был бы предмет для сопоставлений. Предыдущий выступающий, А.В. Шаров, высказался так, что мы новые функции еще думаем... А уже структуру вроде бы сделали... А может быть для новых функций нужно 5 замов или 28? И когда мы бы увидели эти две структуры, предлагаемую для обсуждения и вот ту, и

пусть там 17 тыс., или может быть 20 тыс., не в этом дело. Мы могли бы уже более конкретно обсуждать. Вы можете согласиться с этой частью моего вопроса?

Ответ: Наверное, можно было бы подготовить преобразование структуры Правительства в течение более длительного времени, на основе более глубокого функционального анализа, но сейчас поезд ушел, и в целом, — я об этом и публично в печати заявлял, — я расцениваю нынешнее преобразование структуры федеральной исполнительной власти как наиболее серьезную, продуманную реформу, не только за последние 15 лет, но, может быть вообще за последние почти 200 лет, со времен министерской реформы Александра I. При всех недостатках, которые, я также отмечал.

Вопрос (*Кузьменко Юрий Михайлович — научный консультант «Центра проблем стратегических ядерных сил» Академии военных наук Российской Федерации*): Дело в том, что было время, когда нашу страну потрясли серьезные административные реформы. Это была реформа во времена Никиты Сергеевича Хрущева, когда наша страна переходила на совнархозы, сельские и городские промышленные обкомы и т.д. Это была настолько мощная административная реформа, с которой сегодняшняя, вообще говоря, не сравнится. Но чем она кончилась вы тоже знаете, да?

Ответ: Я говорю не про решительность, а про продуманность.

Вопрос (*Голов Анатолий Григорьевич — директор Института социальной политики*): Павел Михайлович, уточните, пожалуйста, на Ваш взгляд, эта реформа является ответом на запрос общества, т.е. структура государства, правительства стала тормозом на пути развития, или волевым решением все таки политической элиты?

Ответ: Запрос общества носил косвенный характер, т.е. скорее в форме неудовлетворенности существующим состоянием дел в госуправлении. Прямо, к сожалению, общество весьма слабо артикулировало свои идеи и запросы к реформе, ну если не считать известного доклада РСПП. Надо сказать, — это упомянул А.В.Шаров, — что значительную роль в анализе функций в рамках работы комиссии Алешина сыграли как раз независимые эксперты, не представляющие госаппарат, это тоже некоторым образом голос общества, хотя, наверное, не вполне напрямую уполномоченный этим самым обществом. В большей мере, особенно по форме, реформа — это результат некоторых запросов политического руководства. Косвенно, я уже говорил, ответ на смутное ожидание общества, что-то должно меняться, что-то должно делаться лучше.

Пчелинцев Сергей Владимирович — заместитель начальника Главного государственного правового управления Президента Российской Федерации

Взаимосвязь административной реформы с другими преобразованиями, осуществляемыми в Российской Федерации

Уважаемые коллеги, прежде всего, разрешите поблагодарить Л.И. Яковсона и в его лице Высшую школу экономики за предоставленную возможность обменяться мнениями, поскольку Высшая школа экономики, с нашей точки зрения, становится все более и более той дискуссионной площадкой, на которой можно высказать и услышать самый широкий спектр воззрений как на проводимую административную реформу, так и на другие преобразования в нашей стране.

И одновременно пытаюсь ответить на один, наверное, последний прозвучавший вопрос, хотел бы сказать и начать с этого свое выступление, что органы государственной власти всегда внимательно относились к ожиданиям общества, к существующей системе власти и к тем преобразованиям, которые происходят и должны происходить.

В частности, социологическим исследованиям, недавно проведенным Академией государственной службы при Президенте Российской Федерации в 20 субъектах РФ было установлено, что по мнению граждан наиболее примечательной чертой государственного управления является преобладание административного произвола чиновников. Так ответили 40% опрошенных. При этом еще большее число опрошенных — 59%, полагают, что существующая в стране административная система не в полной мере способна эффективно оказывать услуги обществу и отдельным гражданам. Вот такие позиции, высказываемые гражданским обществом и каждым человеком, и ложатся в основу тех или иных осуществляемых преобразований при их предварительной проработке и определении перспектив той или иной реформы.

Исходя из этого должен сказать, что в этой связи одним из важных результатов административной реформы и должно стать совершенствование системы государственного управления как такового, и оптимизация структуры и функций органов государственной власти.

Безусловно, решение этой проблемы тесно связано с задачами реформирования государственной службы. Задачи эти в двух реформах тесно между собой совпадают и если будет присутствовать г-н Барабашев, сегодня предполагалось выслушать его выступление на эту тему, я думаю, он подробно на этом остановится, я бы хотел просто конспективно отметить эти задачи, совпадающие в административной реформе и в реформе государственной службы.

В частности, это, во-первых, — создание условий для более полной реализации прав и свобод граждан на новом качественном уровне, т.е. с использованием понятных и открытых для гражданского общества процедур, вне зависимости от субъективного усмотрения конкретных чиновников.

Во-вторых, совершенствование самой системы гражданской службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства.

В-третьих, серьезное изменение статуса самих гражданских служащих, путем конкретизации в их должностных регламентах прав и обязанностей, повышения материальных стимулов в обеспечении эффективного решения стоящих перед ними задач.

Кроме того, к этим же задачам, взаимно совпадающим, относится создание механизма контроля за соблюдением запретительных постулатов законодательства о гражданской службе, с одной стороны, и защита интересов гражданских служащих, с другой стороны.

Ну и последнее: если взять наиболее концептуальные положения — это обеспечение дальнейшего совершенствования правовой базы организация и управление гражданской службы в целом.

Безусловно, эти вопросы представляют несомненную актуальность и не случайно одним из последних указов Президента Российской Федерации при определении структуры Администрации Президента было предусмотрено образование Управления Президента Российской Федерации по гражданской службе. И те меры, о которых сегодня упоминал П.М. Кудюкин, в частности, и Указ № 314 о структуре органов власти, и Указ № 519 «О повышении уровня материального стимулирования оплаты госслужащих» — их следует рассматривать в контексте именно осуществляемых преобразований в данной сфере.

Видя представителей Европейского сообщества на нашей сегодняшней дискуссии в лице г-д Фурнье, Пиганьоля, г-жи Галанти, которых мы рады приветствовать, мы надеемся, что в рамках проекта административной реформы, которая осуществляется ими, нам удастся найти ответы на вопросы, которые поставил г-н Кудюкин. В частности, о тех критериях, которыми должно руководствоваться государство при определении уровня оплаты труда государственных служащих по конкретным результатам, либо в особом порядке.

Вместе с тем я хотел бы обратить внимание на то, что нельзя отождествлять административную реформу только с реформированием государственной службы и совершенствованием государственного управления. Ведь одной из самых важных задач административной реформы является достижение оптимального баланса интересов личности, общества и государства. Это и создание условий для развития экономических свобод, включая ограничение вмешательства государства в экономическую дея-

тельность субъектов предпринимательства, прекращение избыточного государственного регулирования, создание условий для деятельности саморегулируемых организаций, предоставление качественных публичных услуг, эффективное управление собственностью, надежное обеспечение личной безопасности граждан и многое, многое другое.

Ведь при проведении административной реформы нельзя забывать, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации главной ценностью в нашей стране является человек, его права и свободы.

В этой связи нам представляется, что требуется комплексное осуществленное на системной, методологически верной, научной основе рассмотрение вопросов административной реформы в ее многоаспектности. При этом надо исходить как из потребностей общества, подкрепленных ожиданиями в результатах административной реформы, так и из условий, которые позволили начать проведение административной реформы и условий, в которых она в настоящее время осуществляется. В этой связи неизбежно возникает вопрос о месте административной реформы как таковой в системе общих, осуществляемых государством преобразований, ее взаимосвязи с ними.

Ответ является вполне очевидным и заключается в том, что проведение административной реформы самым тесным образом взаимосвязано с другими преобразованиями, а именно, с судебной, налоговой, пенсионной, даже военной и всеми иными реформами, которые несмотря на их критику, зачастую справедливую, однако создали условия для начала проведения административной реформы в нашей стране.

В этой связи, во-первых, хотелось бы обратить внимание на судебную реформу, и на ее последний этап, который характеризовался такими результатами, как обеспечение реальной доступности правосудия для граждан и юридических лиц. И, во-вторых, на достижение качественно нового уровня правосудия.

Принят целый пакет кодексов — Уголовно-процессуальный кодекс и Гражданский процессуальный кодекс РФ, вступил в силу обновленный в значительной мере Арбитражный процессуальный кодекс РФ, внесен ряд изменений в некоторые законы по поводу функционирования судебной системы нашей страны, которые направлены на обеспечение беспристрастного осуществления правосудия всеми нашими судьями и создания гарантий для этого.

В марте 2002 г. был принят закон об органах судейства, одной из главных новелл которого явилось закрепление нормы об участии представителей общественности в квалификационных коллегиях судей всех уровней, включая высшую квалификационную коллегию судей. В том числе при рассмотрении вопросов о назначении всех высших судов РФ. Надо обратить внимание на

то, что работу судебной власти в нашей стране обеспечивает специально созданный орган — Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации, что является принципиальным отличием от организации работы судебной власти и обеспечения ее во многих других странах.

Мы недавно вернулись из командировки в Японию, где познакомились с организацией государственной службы в этой стране, а так же с организацией судебной, правоохранительной системы Министерства юстиции и Адвокатуры в комплексе. Должен сказать: Япония с 1 апреля начала судебную реформу. И в тех направлениях судебной реформы, которая намечена в Японии, во многом использован и наш российский опыт, как бы это ни странно показалось, в том числе в части участия общественности и использования института народных заседателей, от которого мы постепенно отказываемся. Как раз в Японии он плавно начинает внедряться в работу судов, и японские коллеги, прослушав наши сообщения в ходе дискуссии, пришли к выводу, что существующая в нашей стране система обеспечения независимости судей представляется более взвешенной, сбалансированной и содержащей в себе конкретные гарантии, в отличие от ряда многих других стран. В то время как возможность обращения каждого гражданина или руководителя предпринимательской структуры в суд и справедливое рассмотрение того или иного спорного вопроса имеют весьма и весьма важное значение и при проведении административной реформы.

Тесная связь судебной реформы с реформой административной проявляется и в части повышения качества оказываемых услуг, начал наконец внедряться институт мировых судей, который взял на себя до 60—70% гражданских дел и до 20% уголовных дел.

В этой связи созданы новые принципиальные условия для возможности разрешения тех или иных споров в судебном порядке. Безусловно, судебная реформа, так же, как административная, в нашей стране не завершена. Но, тем не менее, эти условия и послужили, наряду с другими преобразованиями, платформой для начала административной реформы. Можно в этой связи сказать и то, что принят ряд других кодексов, включая трудовой, таможенный, земельный и др. Прошедший период работы Госдумы 3-го созыва был богат на принятие именно квалифицированных законодательных актов.

Таможенный кодекс РФ, который значительно либеральнее прежнего, в большей степени учитывает интересы бизнеса, его отличительной чертой является то, что он содержит нормы прямого действия, исключая возможность введения запретов, ограничений на ином уровне ведомственных или нормативных актов. Уточнены права и обязанности участников внешнеэкономической деятельности. Положения, использованные при подготовке

кодекса, приведены в соответствие со стандартами и нормами ВТО. В результате начал процесс превращения таможни из органа для государства в орган для бизнеса, что отвечает задачам административной реформы.

В силу лимита времени невозможно рассказать о всех преобразованиях и заложенной для этого законодательной основы в Российской Федерации. Я могу конспективно назвать ряд законов, который связан с поставленной Президентом Российской Федерации задачей преодоления бедности, обеспечения граждан доступным жильем: закон об основах федеральной жилищной политики в новой редакции, новый закон об ипотечных ценных бумагах, ряд законов с изменениями Налогового кодекса РФ в части снижения ставки налога на доходы физических лиц, введения специальных налоговых режимов для субъектов малого предпринимательства и сельскохозяйственного производителя.

За последние 10 лет принят уже четвертый закон о банкротстве, что свидетельствует об оперативном реагировании государства на те изменения, которые осуществляются в экономической сфере. Применение предыдущих законов по этому вопросу было не совсем удачно, когда сначала возбуждения дела о банкротстве было чрезвычайно затруднено, а затем, наоборот, процедура банкротства стала чрезмерно упрощенной и непродуманно стали банкротить даже хорошо работающих юридических лиц. Это также составляющая, как нам представляется, общего комплекса мероприятий по созданию законодательной базы для проведения административной реформы.

А.В. Шаров перечислил ряд законопроектов, которые подготовлены Министерством экономического развития и торговли. Хочется надеяться, что они подготовлены в контексте развития основных направлений и тенденции развития нашего законодательства, в целом, на качественном уровне. Иначе эта кажущаяся быстрота и оперативность повлечет в последующем длительные доработки и затормозит темпы проведения административной реформы в целом.

В заключение своего выступления я бы хотел сказать, что ряд вопросов, поставленных А.В. Шаровым, уже разрешены с внесением два дня назад Президентом РФ двух объемных законопроектов в Госдуму. Один из них направлен на внесение изменений в конституционный закон о Правительстве РФ. Другой законопроект, объемом более ста страниц, направлен на изменение значительного количества законодательных актов в сфере государственного управления и предусматривает проведение тех изменений, которые были обозначены в Указе № 314 Президента РФ. При этом, косвенно пытаюсь ответить на вопрос о спонтанности мер по проведению административной реформы, хотел бы сказать, что в части подготовки в нормативной сфере основных принципов, которые были заложены в Указ

№ 314, работа в нашем Управлении была начата на серьезной основе с подключением научной общественности и экспертов летом прошлого года.

Поэтому Указ № 314 был совершенно не спонтанным, а прошел длительную подготовку, апробацию и явился логическим завершением тех предложений, которые высказывались как со стороны экспертного сообщества, так и стороны гражданского общества.

Вопрос (*Паршин Максим Викторович — начальник Отдела экономических основ реформирования госслужбы и антикоррупционной политики Минэкономразвития РФ*): Сергей Владимирович, Вы много сказали о том, как административная реформа связана с другими реформами, в частности, государственного управления. А какие Вы видите противоречия в реализации административной реформы, в принципах, подходах, может быть, организации этой деятельности. В частности, противоречия между административной реформой и реформой госслужбы, если они есть, и пути их преодоления?

Ответ: Вы знаете, на этот вопрос мне ответить довольно сложно, поскольку, с одной стороны, я по своей должности являюсь заместителем начальника управления, отвечающего за обеспечение законопроектной деятельности и согласование ее между Президентом и Правительством РФ, с другой стороны — ответственным секретарем президентской Межведомственной рабочей группы по реформированию государственной службы. Поэтому в своей работе я неизбежно исходил из необходимости обеспечения единства подходов при закладывании правовых основ проведения административной реформы и реформы государственной службы. По крайней мере в тех принципиальных подходах, я таких противоречий не усматриваю.

Я думаю, что Указ № 519 — это не последний указ. Это та экспериментальная площадка, на которой будут опробованы новые условия оплаты труда, в том числе по их результатам, до принятия и вступления в силу закона о гражданской службе, где эти условия будут определены принципиально также, но с некоторыми особенностями, по иному.

Вопрос (*Беляева Нина Юрьевна — заведующая кафедрой публичной политики ГУ ВШЭ*): Примечательно, что выступающие представители из Правительства, из администрации Президента, часто употребляют словосочетание «гражданское общество», чего раньше не было. И Вы в своем выступлении сказали, что как раз при подготовке всех решений, которыми занималось Ваше Управление, активное участие принимали структуры гражданского общества. Не могли бы Вы уточнить, какие именно, и в чем был их вклад? И что, собственно, они внесли такого, что не внесли чиновники, и что было учтено? И отвечая на предложения ведущего, наша-то позиция, что они мало учитывались, мало

привлекались. А те, которые привлекались, не отражали того мнения, которое в этом самом гражданском обществе существует.

И еще один вопрос, из Вашего выступления создалось такое ощущение, что все отлично, и все идет по плану, все реформы идут как намечено, и у нас и в судебной реформе все отлично и даже мы для Японии служим примером, что особенно было трогательно для нас. Но мы как раз видим больше всего проблем именно в судебной реформе. На Ваш взгляд, где же все-таки основные проблемы? Вы, как человек, который как раз занимается согласованием вопросов в законодательном плане, наверняка видите где наибольшее проблемное поле.

На что, на Ваш взгляд, нужно обратить наибольшее внимание государственных экспертов, и где Вы были бы готовы привлечь экспертов со стороны, того самого гражданского общества, которое здесь несколько раз было упомянуто?

Ответ: Мы для того здесь и собрались, чтобы обсудить и выявить те основные проблемы, которые стоят и будут еще выявлены в последующем, в ходе проведения административной реформы, поэтому, безусловно, однозначно ответить на поставленный вопрос, 1-е, 2-е, 3-е, 4-е, я не смогу и перед собой такой задачи не ставлю. Наверное, Вы иного ответа и не ожидали.

Что касается экспертов, — кто участвовал, кто не участвовал, — я не могу давать оценку тем или иным конкретным организациям и экспертам, с тем чтобы исключить лоббирование тех или иных структур — это было бы также некорректно с моей стороны. Но, могу сказать еще раз, что в декабре прошлого года проводилась специальная конференция экспертного сообщества по вопросам административной реформы и реформы государственной службы. Там присутствовало значительное количество представителей как отечественных, так и зарубежных экспертов.

Что касается алгоритма, учета позиции гражданского общества: сегодня здесь присутствует уважаемый г-н Южаков, который является членом Межведомственной рабочей группы по реформированию государственной службы и знает форму учета мнений гражданского общества, через кого они высказывались и в какой форме. При Межведомственной рабочей группе существует Экспертная группа и Контрольная группа. Я так понимаю, что там есть представители всех ведущих структур и экспертного сообщества, которое занимается проблемами административной реформы, реформой государственного управления и реформированием государственной службы, которая приобрела уже достаточный авторитет, серьезный вес в процессе проведения административной реформы, реформы государственной службы. Сколько человек насчитывает служба? Вот мне Анастасия Степановна (Карпенко) подсказывает, что насчитывает 58 человек. Безусловно, там есть представители ГУ ВШЭ и других ведущих научных организаций.

Вопрос (*Васильева Светлана Викторовна — заместитель заведующего кафедрой конституционного и административного права ГУ ВШЭ*): Вы совершенно правильно говорили о том, что административная реформа включает целый ряд аспектов, и это не просто реформа госслужбы или оптимизация функционирования органов исполнительной власти, что уже много сделано для того, чтобы достичь каких-то положительных результатов. Но, несмотря на то, что многое делается и не только в русле административной реформы, но и в русле судебной реформы, конституционной реформы в целом, остается нерешенными целый ряд проблем. Даже несмотря на принятие Указа Президента № 314 не то что не решены многие проблемы, а появились новые проблемы, которые нужно решать.

Я хочу обратить внимание на одну проблему, в связи с этим вопрос. Целый ряд органов государственной власти и государственных органов используют в своей работе положения о порядке рассмотрения заявлений, обращений граждан, которые приняты самими органами, т.е. нет у нас унифицированного порядка рассмотрения заявлений, обращений граждан и обжалования гражданами решений органов власти. Администрация Президента, я знаю, имеет собственное положение о порядке работы с обращениями граждан, также и таможенные органы. Как Вы полагаете, можно ли решить проблему административной реформы без учета аспекта о необходимости единого, унифицированного регулирования вопроса работы с обращениями граждан всеми органами власти? И что Вы делаете? Вы сказали, что занимаетесь законопроектной работой. Подготовлен ли какой-то проект федерального закона, например, об административной процедуре рассмотрения обращений граждан органами государственной власти. Потому что, на мой взгляд, те административные регламенты деятельности органов власти, которые сейчас предлагаются, не учитывают обратную связь гражданин — орган.

Ответ: Во-первых, я должен согласиться, что вопросы рассмотрения обращений, заявлений граждан должны найти свое отражение в должностных регламентах не только госорганов, но и в регламентах тех или иных чиновников соответствующего уровня, в компетенцию которых будет входить решение этих вопросов.

Во-вторых, отвечая непосредственно на Ваш вопрос, я могу сказать, что мне довелось в прошлом году по этому же вопросу выступать на комиссии Президента РФ по правам человека, которую возглавляет Элла Памфилова. И в этой связи, чтобы не обременять внимание присутствующих различными аспектами процедурного характера, я должен сказать, что мы не могли внести соответствующий законопроект, поскольку в Государственной думе находился отклоненный Президентом проект 1998 г. «О порядке рассмотрения обращения граждан». По соображениям регламента, пока решение по нему не будет или не было принято, нельзя вносить следующий законопроект по тому же предмету деятельности. Это мешало нам внести новый законопроект, либо согласовать его с учетом

позиций всех заинтересованных в этом участников, в том числе и гражданского общества, многие представители которого, в том числе и правозащитных организаций участвуют в работе комиссии Эллы Памфиловой.

И в этой связи нами был подготовлен законопроект более широкого спектра действия, предметом которого является рассмотрение петиций, как это принято в том числе и на Западе, который был направлен на согласование в заинтересованные структуры. После того как будут сняты ограничения процедурного характера, я не исключаю, что в ближайшее время, после всех необходимых согласований соответствующий законопроект может быть внесен на рассмотрение. Спасибо.

Добролюбова Елена Игоревна — аналитик Всемирного банка в Москве

Финансово-бюджетные последствия реформы государственной службы и административной реформы

В настоящее время в России проводится комплекс реформ, направленных на повышение эффективности работы органов власти, обеспечение прозрачности их деятельности и повышение качества публичных услуг. Важность проводимых реформ и их масштаб, а также возможность быстрой и эффективной реализации намеченных преобразований требуют оценки бюджетных последствий реализации реформ, их стоимости для налогоплательщиков и для общества в целом.

Настоящий доклад основан на проведенных специалистами Всемирного банка исследованиях, связанных с оценкой бюджетных последствий реформ государственного управления, включающих как административную реформу, так и реформу государственной службы. В исследовании представлены оценки стоимости реализации различных возможных сценариев реформ, а также выработаны рекомендации по осуществлению отдельных сценариев реформ, наиболее приемлемых с точки зрения бюджетной нагрузки.

Реформа государственного управления тесным образом связана с реформированием государственного сектора в целом. Маловероятно, что, в частности, реформа оплаты труда, может быть осуществлена только в органах государственного управления. Политические реалии требуют некоторой взаимосвязи в уровнях оплаты труда в органах власти и бюджетном секторе в целом. Поэтому при оценке бюджетных последствий реформы был использован «широкий подход» с учетом занятости в гражданском бюджетном секторе, составляющей около 10 млн. человек. В силу отсутствия данных, анализ бюджетных последствий реформирования военной службы и правоохранительных органов не являлся предметом исследования.

Для выработки спектра возможных сценариев реформы был проведен анализ текущего состояния занятости и оплаты труда в органах управления и бюджетном секторе России. Межстрановые сопоставления численности занятых в центральных правительствах и в бюджетном секторе в целом позволяют сделать два основных вывода. Во-первых, численность занятых в органах государственной власти как на федеральном уровне, так и на региональном и местном уровне, в процентном отношении к численности населения в России довольно низкая по сравнению с развитыми странами ОЭСР и странами с переходной экономикой. В то же время в России очень высока численность занятых в здравоохранении и образовании (около 6% от численности населения), что в большей степени объясняется «наследством» плановой системы хозяйствования нежели реалиями рыночных отношений. Высокая численность занятых в бюджетном секторе сочетается с низким уровнем финансирования, выделяемого на содержание такого количества сотрудников, что обуславливает необходимость скорейшего реформирования бюджетного сектора.

Для целей оценки бюджетных последствий реформ государственного управления условно были выделены четыре основные компоненты преобразований, тесно взаимосвязанные друг с другом:

- **реформа оплаты труда**, направленная на снижение разрыва в уровне оплаты труда между государственным и частным секторами;
- **реформа управления кадрами**, предусматривающая изменения в порядке найма, продвижения, ротации, подготовке и переподготовке кадров, оценки качества работы и т.п.;
- **модернизация государственной службы**, предполагающая внедрение новых и совершенствование существующих бизнес-процессов на основе современных информационных технологий;
- **административная реформа**, нацеленная на изменение структуры и функций органов государственной власти.

Для оценки бюджетных последствий реформирования государственного управления была разработана модель, результаты которой не зависят от темпов роста ВВП и инфляции. Основным макроэкономическим показателем, влияющим на результаты расчетов, является динамика доли реальной заработной платы в ВВП.

Для оценки разрыва в оплате труда и льготах, предоставляемых, с одной стороны госслужащим, а с другой стороны — в частном секторе, мы воспользовались результатами исследования, проведенного специалистами ГУ ВШЭ на средства Департамента международного сотрудничества Великобритании в 2003 г. Таким образом, моделирование реформы оплаты труда основано на следующих предположениях:

- сокращение разрыва в оплате труда в органах государственной власти и в частном секторе, обеспечение роста конкурентоспособности органов власти как работодателей;
- дифференцированный подход к определению оплаты труда государственных и муниципальных служащих в зависимости от ситуации, складывающейся на *региональных рынках труда*;
- декомпрессия оплаты труда в органах государственной власти: увеличение коэффициента сжатия с 2,7—3,5 в 2002 г до 8—10¹; обеспечение сравнимой степени дифференциации оплаты труда в органах государственного управления и в частном секторе;
- взаимосвязь уровня оплаты труда государственных служащих и занятых в бюджетной сфере².

Основным компонентом административной реформы, оказывающим существенное влияние на бюджетные последствия реформы, является сокращение численности занятых. Предполагается, что такое сокращение будет охватывать все уровни исполнительной власти (включая местное самоуправление), а также будет сопровождаться значительным сокращением численности в бюджетном секторе. Безусловно, административная реформа тесно связана с реформами в области кадрового управления и модернизации государственной службы. Сокращение численности госслужащих потребует роста оснащенности органов государственной власти техническими средствами, реформы в области управления кадрами также связаны со значительными издержками для обеспечения проведения конкурсного набора государственных служащих, повышения качества подготовки и переподготовки кадров и т.д. Таким образом, успешное осуществление реформы государственного управления потребует увеличения расходов, не связанных с оплатой труда. Данные расходы представляют собой весьма разнородную категорию, включающую как текущие расходы, так и капитальные вложения. Для оценки таких расходов были использованы данные о доле аналогичных расходов за рубежом, согласно которым расходы, не связанные с оплатой труда, составляют около трети общих расходов на содержание органов управления.

В рамках исследования было просчитано около сорока возможных сценариев реформ. Основные параметры сценариев представлены в табл. 1. Кроме того, сценарии отличались по скорости реализации:

¹ Коэффициент сжатия рассчитывался как отношение средней начисленной заработной платы государственных служащих высшей группы категории В к средней начисленной заработной плате государственных служащих младшей группы категории В.

² Было использовано предположение о том, что средней уровень роста оплаты труда в бюджетной сфере будет составлять 70% от среднего роста оплаты труда работников органов государственной власти и муниципального самоуправления.

- быстрые темпы реализации реформ (2004—2006 гг.);
- средние темпы реализации реформ (2004—2008 гг.);
- медленные темпы реализации реформ (2004—2010 гг.).

В расчетах также учитывалась динамика роста реальной оплаты труда по отношению к росту ВВП.

Результаты моделирования (см. рис. 1) позволяют сделать следующие выводы. Прежде всего, стоимость реформы существенно зависит от изменения доли реальной заработной платы ВВП. Данная зависимость обусловлена необходимостью обеспечения устойчивости достижений реформы. В частности, необходима регулярная индексация оплаты труда в органах государственного управления и бюджетном секторе с учетом роста оплаты труда в частном секторе, в противном случае разрыв в уровнях оплаты труда между государственным и частным секторами будет с течением времени увеличиваться. Подобная индексация, безусловно, связана с определенными издержками: так, превышение роста реальной оплаты труда в частном секторе (а значит и роста оплаты труда в государственном секторе по условиям нашей модели) на 1 п.п. приводит к дополнительным расходам в размере 0,5 — 0,7% п.п. ВВП к 2010 г.

Таблица 1. Возможные масштабы реформы оплаты труда и административной реформы: суммарные результаты (рост расходов по сравнению с 2003 г., п.п. ВВП)

Радикальная реформа оплаты труда		
Отсутствие административной реформы	Достаточная административная реформа	Значительная административная реформа
<ul style="list-style-type: none"> • Занятость в основной сфере государственного управления и государственном гражданском секторе возрастает на 2% • Доля расходов, не связанных с заработной платой, в общих расходах на основную сферу государственного управления составляет 25% • Сохраняющийся разрыв в уровнях вознаграждения между государственным и частным секторами составляет 50% • Минимальное повышение оплаты труда составляет 30% <p><i>Примечание: эта группа сценариев была признана не реалистичной, и ее не включили в варианты моделирования</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Занятость в органах исполнительной власти основной сферы государственного управления и гражданского государственного сектора сокращается на 5—20% • Показатели сокращения масштабов занятости для гражданского государственного сектора применяются в соответствии с допущениями, относящимися к секторам • Доля расходов, не связанных с заработной платой, в общих расходах на основную сферу государственного управления составляет 32% • Сохраняющийся разрыв в уровнях вознаграждения между государственным и частным секторами составляет 50% • Минимальное повышение оплаты труда составляет 30%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Занятость в органах исполнительной власти основной сферы государственного управления и гражданского государственного сектора сокращается на 15—35% • Показатели сокращения масштабов занятости для гражданского государственного сектора применяются в соответствии с допущениями, относящимися к секторам • Доля расходов, не связанных с заработной платой, в общих расходах на основную сферу государственного управления составляет 36% • Сохраняющийся разрыв в уровнях вознаграждения между государственным и частным секторами составляет 50% • Минимальное повышение оплаты труда составляет 30%

Умеренная реформа оплаты труда

Отсутствие административной реформы	Достаточная административная реформа	Значительная административная реформа
<ul style="list-style-type: none"> • Занятость в основной сфере государственного управления и государственном гражданском секторе возрастает на 2% • Доля расходов, не связанных с заработной платой, в общих расходах на основную сферу государственного управления составляет 25% • Сохраняющийся разрыв в уровнях вознаграждения между государственным и частным секторами составляет 100% • Минимальное повышение оплаты труда составляет 20% 	<ul style="list-style-type: none"> • Занятость в органах исполнительной власти основной сферы государственного управления и гражданского государственного сектора сокращается на 5—20% • Показатели сокращения масштабов занятости для гражданского государственного сектора применяются в соответствии с допущениями, относящимися к секторам • Доля расходов, не связанных с заработной платой, в общих расходах на основную сферу государственного управления составляет 32% • Сохраняющийся разрыв в уровнях вознаграждения между государственным и частным секторами составляет 100% • Минимальное повышение оплаты труда составляет 20% 	<ul style="list-style-type: none"> • Занятость в органах исполнительной власти основной сферы государственного управления и гражданского государственного сектора сокращается на 15—35% • Показатели сокращения масштабов занятости для гражданского государственного сектора применяются в соответствии с допущениями, относящимися к секторам • Доля расходов, не связанных с заработной платой, в общих расходах на основную сферу государственного управления составляет 36% • Сохраняющийся разрыв в уровнях вознаграждения между государственным и частным секторами составляет 100% • Минимальное повышение оплаты труда составляет 30%

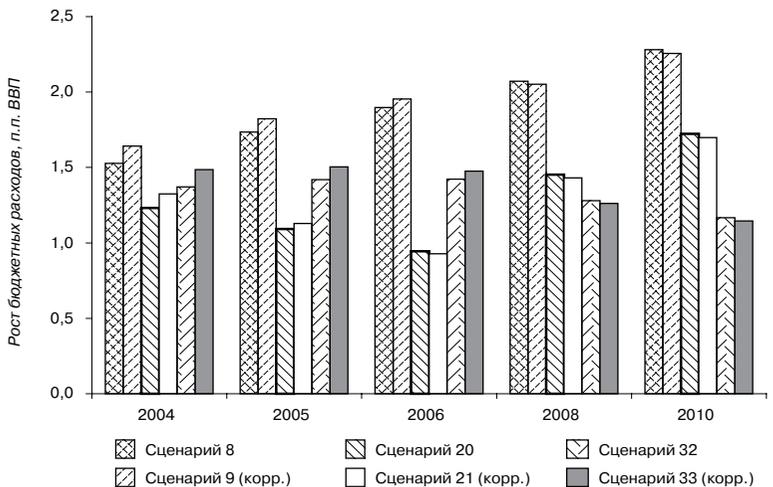


Рис. 1. Бюджетные последствия реформы государственного управления (с учетом административной реформы, п.п. ВВП)

Источник: расчеты автора

Безусловно, радикальная реформа оплаты труда, при которой в среднем разрыв в оплате труда между госсектором и частным сектором уменьшится до 50% приводит к серьезному росту расходов консолидированного бюджета. Реформа приводит к существенному росту дифференциации оплаты труда, приведению шкалы оплаты труда в органах государственного управления в соответствие со шкалой оплаты труда, сложившейся в частном секторе под влиянием рыночных факторов (табл. 2).

Таблица 2. Рост дифференциации оплаты труда при проведении реформы государственного управления

Коэффициент сжатия	2002	2006	2010
Рассчитанный по данным об оплате труда в центральных аппаратах ФОИВ	2,5	5,2—8,3	6,8—8,3
Рассчитанный по данным об оплате труда в ФОИВ с учетом территориальных подразделений	3,7	7,8—12,1	9,9—12,1

Источник: расчеты автора.

Основная бюджетная нагрузка, связанная с проведением реформы, ложится на региональные местные бюджеты, даже при учете роста поступления НДФЛ в доходную часть региональных бюджетов. Повышение оплаты труда должно сопровождаться сокращением занятых. Чувствительность затрат к темпам реализации реформ не так значительна, что объясняется существенным ростом оплаты труда в конце 2003 г. Наконец, расчеты показывают, что доля расходов, не связанных с оплатой труда, в структуре расходов на содержание органов государственного управления будет снижаться как минимум до 35%.

Итак, наиболее реалистичный сценарий реформ предусматривает умеренное повышение оплаты труда, дифференцированное сокращение численности занятых, требует дополнительных бюджетных расходов порядка 1,2—2,3 п.п. ВВП по сравнению с 2003 г. Затраты на проведение реформы государственного управления будут наименьшими при росте реальной оплаты труда, равном росту ВВП, и максимальными при существенном превышении темпов роста реальной оплаты труда по сравнению с темпами роста ВВП. По нашим расчетам, дополнительные расходы, связанные с более существенным повышением оплаты труда для «лиц, принимающих решения»³, сравнительно невелики и безусловно

³ Под «лицами, принимающими решения» в модели понимаются федеральные государственные служащие центральных аппаратов исполнительной ветви власти, замещающие должности, отнесенные к категориям А и Б, а также к высшей и главной группам категории В.

оправдывают получаемые в результате проведения такого выборочного повышения результаты — возможность привлечения и удержания на государственной службе высококвалифицированных кадров. Во многом этот подход реализован в недавно принятом Указе Президента № 519.

Как отмечалось выше, существует набор сценариев, позволяющий реализовать реформы государственного управления без существенного повышения бюджетной нагрузки. Такая возможность обусловлена «широким подходом» к определению реформ: согласно нашим расчетам, рост затрат на содержание органов государственного управления может быть частично компенсирован экономией от существенного сокращения численности занятых в бюджетной сфере. Динамика расходов на содержание органов государственного управления (ОГУ) и организаций бюджетного сектора (БС) в течение периода проведения реформы представлена на рис. 2.

Таким образом, результаты исследования обосновывают необходимость существенного реформирования бюджетного сектора и увязки реформирования бюджетной сферы с преобразованиями в сфере государственного управления. В противном случае, с точки зрения бюджетных последствий, мы получим вариант «без административной реформы», для реализации которого необходимо выделение дополнительных средств в размере около 2 п.п. ВВП (рис. 3).

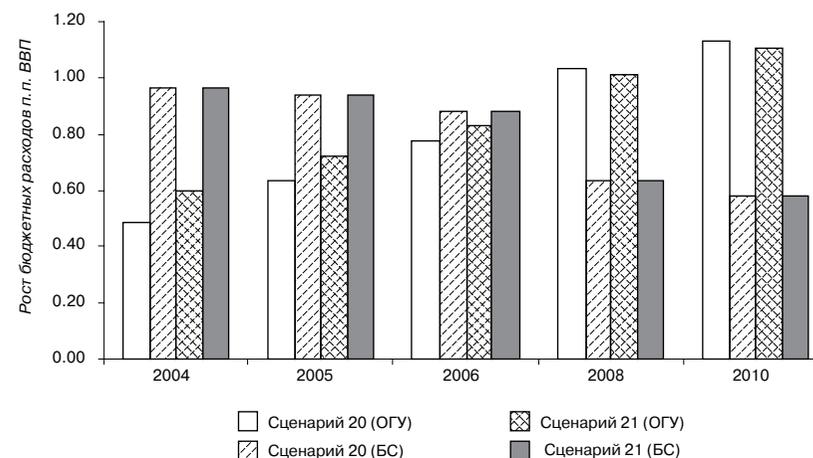


Рис. 2. Динамика расходов на содержание органов государственного управления и организаций бюджетной сферы при реализации реформ государственного управления (для наиболее реалистичных сценариев реформ)

Источник: расчеты автора.

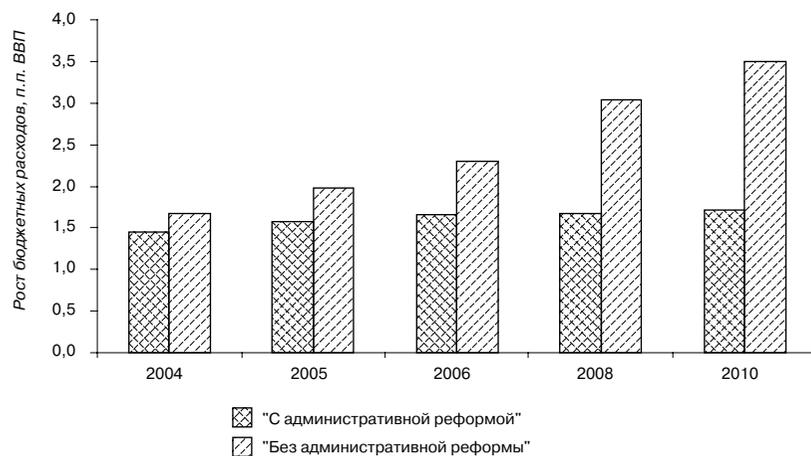


Рисунок 3. Влияние реформирования бюджетного сектора на стоимость проведения реформы государственного управления, п.п. ВВП

Источник: расчеты автора.

Наконец, результаты расчетов позволяют сделать некоторые выводы в свете международных сопоставлений. Как показывают расчеты, в результате проведения реформ отношение средней оплаты труда в ФОИВ в ВВП на душу населения вырастет с 1,2 в 2002 г. до 2,0 в 2010 г. (что является средним между аналогичным показателем в странах ОЭСР (1,6) и в странах Латинской Америки (2,5)). Доля занятых в государственном управлении в общей численности населения несколько снизится, и по этому показателю Россия будет опережать как большинство стран ОЭСР, где данный показатель превышает 2,9%, так и большинство стран с переходной экономикой. Немаловажно, что в результате предусмотренного условиями модели сокращения численности занятых в здравоохранении и образовании их доля в численности населения снизится с 5,6% в 2002 г. до 4,2% в 2010 г., что несколько выше среднего уровня ОЭСР, но вполне соответствует уровню Канады (5,0%) и Австралии (3,8%).

В заключение необходимо отметить, что реформа государственного управления — это крупный инвестиционный проект, для успешной реализации которого необходимо адекватное финансирование. При определенных условиях реализация реформы может быть осуществлена при существующем уровне финансирования органов государственной власти и бюджетного сектора, однако потребуются перераспределение финансовых ресурсов между различными направлениями расходов в рамках консолидированного бюджета.

Вопрос (Кузьменко Юрий Михайлович — научный консультант «Центра проблем стратегических ядерных сил» Академии военных наук Российской Федерации): Елена Игоревна, я хочу вернуться к слайду, в котором Вы рассматриваете основные компоненты реформы государственного управления. Не кажется ли Вам, что там, где речь идет о реформе управления кадрами, необходимо рассмотреть вопрос, формирования государственного резерва государственных служащих?

Ответ: Да, безусловно, формирование резервов кадров является важным компонентом реформы государственной службы. Тем не менее, было бы разумно сочетать различные варианты найма государственных служащих, использование резерва должно сочетаться с использованием конкурсных процедур отбора кадров для обеспечения возможности «бокового входа» для высококвалифицированных кадров.

Вопрос (Кирсанов Михаил Владимирович — заместитель начальника Отдела экономических основ реформирования госслужбы и антикоррупционной политики Минэкономразвития России): В своем докладе Вы упоминали несколько вариантов развития повышения заработной платы госслужащим. Судя по Вашему докладу, Вы знакомы с Указом № 519. Как он соотносится с Вашим докладом, в какой сценарий это ложится, какое дальнейшее развитие Вы видите?

Ответ: Наше исследование предусматривало более радикальное повышение оплаты труда «лицам, принимающим решения». В этом отношении Указ № 519 полностью соотносится с наиболее оптимальными сценариями развития реформ. В то же время, мы уверены, что необходима дальнейшая реализация начавшейся реформы оплаты труда. Реформа должна охватывать не только служащих центральных аппаратов органов власти, но и федеральных госслужащих территориальных подразделений, служащих региональных администраций и местного самоуправления, а в конечном счете и занятых в бюджетной сфере. Безусловно, степень корректировки оплаты труда для перечисленных категорий должна быть различной. Одним из возможных вариантов реализации такого дифференцированного подхода могло бы быть использование для проведения корректировок оплаты труда данных по оплате труда в частном секторе с учетом различий цен на региональных рынках труда. Кроме того, для обеспечения устойчивости достижений реформ, в том числе и мер, закрепленных в Указе № 519, необходимо введение механизма регулярной индексации оплаты труда в органах государственного управления и бюджетном секторе. В противном случае разрыв между оплатой труда госслужащих и бюджетников и оплатой труда в частном секторе будет увеличиваться.

Вопрос (Чернова Мария — факультет прикладной политологии ГУ ВШЭ, 4-й курс):

Известно, что существуют определенные пути для получения чиновниками административной статусной ренты, которая возмещает низкую заработную плату чиновников. Реформа госслужбы неизбежно приведет к значительному снижению таких возможностей по извлечению статусной ренты, и повышение оплаты труда госслужащих не компенсирует утраченных статусных возможностей. В связи с этим возникает угроза ухода наиболее квалифицированных и опытных людей из госаппарата, и не кажется ли Вам эта угроза еще более острой в свете, и без того не очень высокой квалификации госслужащих?

Ответ: Я не думаю, что уход из госслужбы лиц, замещающих государственные должности только с целью извлечения административной ренты — большая потеря для государственной службы. В наших подходах к корректировке оплаты труда использован объективно сложившийся на трудовых рынках уровень реальной оплаты труда в частном секторе. Логично, что если частному сектору удастся привлечь высококвалифицированных сотрудников при сложившихся уровнях оплаты труда, приблизившись к этой планке у государства как работодателя тоже будут возможности привлечения опытных и квалифицированных сотрудников. Некоторый разрыв в оплате труда — явление, традиционное в международной практике, — компенсируется более стабильным характером работы в госсекторе, большими возможностями обучения, повышения квалификации и т.п.

Ремарка (Клименко Андрей Витальевич — директор Института проблем государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ): С одной стороны, в рамках экспертной работы, разработки вопросов административной реформы, реформы госслужбы, мы рассматриваем концептуальные проблемы, принципиальные решения, это один пласт обсуждений и работы. Второй, о чем сегодня уже говорилось, это нормативно-правовые инициативы, новые законодательства, здесь очень большая работа ведется. И то, о чем Елена Игоревна рассказывала, это третий пласт. А что нам дает конкретно эта реформа, во что она выльется? Мне кажется, что этот третий пласт меньше всего разработан, потому что у нас нет соответствующей прозрачной статистики, у нас нет моделей, которые нужно обсуждать. Это специальные обсуждения, которые должны состояться, но тогда мы поймем, во что нам выльется управление по результатам, какой результат будет в этом направлении?

Гуселетов Борис Павлович — профессор кафедры Государственного, муниципального управления и миграционной политики Российского торгово-экономического университета

Итоги и перспективы административно-политической реформы

Тема моего выступления — анализ административной реформы в контексте преобразований политической системы, а также социальной сферы, но, учитывая пожелание ведущего, и особенно то, что Павел Михайлович Кудюкин привел в своем выступлении большинство аргументов, касающихся этой взаимосвязи, и я с ними полностью согласен, перейду непосредственно к анализу административной реформы. Но, тем не менее, в конце своего выступления я хотел бы все-таки несколько слов сказать о том, какова на мой взгляд связь между административной реформой, политической реформой и реформой социальной сферы, еще раз подчеркнуть важность этой проблемы.

Для начала добавлю к тому, что говорил Павел Михайлович, следующий важный момент, с которым, надеюсь, большинство присутствующих согласится: административная политическая реформа в нашей стране идет достаточно интенсивно не только последние полгода-год, но, по крайней мере, 3—4 года. И как раз в политической и социальной сфере, по мнению большинства экспертов и специалистов, результаты этой реформы, мягко говоря, не очень значительны. И об этом не стоит забывать.

Что же касается непосредственно анализа административной реформы, то объективно глядя на ситуацию, следует отметить, что, конечно же эта реформа, в отличие от многих предыдущих попыток, предпринимаемых как в недавнем, так и в далеком прошлом нашей страны, в общем-то была основана на системном подходе. Это подтверждает и то, что при ее подготовке использовался опыт ряда зарубежных стран, например, в случае реформы функций и структуры Правительства. А самое главное — происходит системный переход от одного этапа к другому: после реформы Правительства уже заявлено о необходимости пересмотра бюджетной политики и перехода от сметного финансирования к предметно-целевому. Затем предполагается пересмотреть ряд законов, регулирующих государственную службу, что в целом является совершенно правильным.

Вместе с тем, думаю, что имеет смысл остановиться на рассмотрении тех возможных упущений и сложностей, которые стоят на пути реализации административной реформы. Их очень много, и я постараюсь в своем выступлении выделить основные.

Первое, то о чем говорил г-н Шаров в своем выступлении, *сама административно-государственная система попытается пересмотреть те изменения ее функций, которые закреплены в последних нормативных доку-*

ментах. Думаю, что ждать этого придется даже не 5—7 месяцев, а гораздо меньше. Из последних сообщений ряда информационных агентств видно, что уже сегодня некоторые агентства и службы, как говорится, начинают тянуть одеяло на себя и явно выходить за пределы тех полномочий, которые им были предопределены. Это очень опасный симптом, особенно с учетом того, о чем говорил П.М. Кудюкин в своем докладе, а именно: в условиях отсутствия эффективного политического и демократического контроля за исполнительной властью, эта проблема становится одной из самых важных и над ее решением предстоит много и серьезно подумать.

Вторая проблема, о которой здесь было сказано вскользь, это *необходимость продолжения административной реформы на региональном и местном уровне.* Эта проблема очень серьезна, потому что, если посмотреть на ситуацию с точки зрения взаимоотношений власти с обществом, включая бизнес и рядовых граждан, то в большинстве своем им приходится сталкиваться не с федеральными чиновниками, а с региональными и местными. И оптимизм, который был высказан по поводу того, что региональная элита активно поддерживает реформу, кажется мне пока что чрезмерным. Думаю, что здесь явно имеет место использование старого бюрократического принципа: если не можешь предотвратить какой-то процесс, постарайся его возглавить. Если внимательно проанализировать даже те редкие выступления ряда региональных лидеров, которые были посвящены этой проблеме, то в них можно отметить их достаточно критический по сути, хотя и восторженный по форме тон в отношении продвижения административной реформы на региональный и местный уровни.

И опять-таки не могу не коснуться проблемы, которая будет на этих уровнях проявляться гораздо более жестко, чем на федеральном уровне — отсутствие как на региональном, так и на местном уровне политического и общественного контроля за проведением реформ.

Третья серьезная проблема — *управление человеческими ресурсами.* Внимание к этой важнейшей составляющей административной реформы тоже, вроде бы, имеет место в виде предложений по изменению законодательства, касающегося вопросов государственной службы, но необходимо отметить, что пока так и не реализован на практике принцип конкурсного набора на госслужбу (имеется в виду не формальный конкурс, а реальный отбор, основанный на объективной оценке деловых качеств кандидатов и объективный выбор кандидата на тот или иной пост). Хочу отметить, что мне представляется сомнительным продолжение формирования так называемого кадрового резерва госслужащих, которое широко применялось в советское время. Думаю, что в этом вопросе правильнее было бы идти по пути внедрения системы конкурсного отбора кадров, чтобы на са-

мом деле наиболее эффективные и грамотные специалисты могли претендовать на занятия тех или иных позиций.

Важный момент — проблема продвижения по службе, связанная с объективной оценкой деятельности чиновника, а также регулярным повышением его квалификации, которая должна учитываться при его продвижении по карьерной лестнице. В этом вопросе тоже пока что гораздо больше говорится, чем делается.

Еще одна проблема — *отсутствие финансового и судебного контроля.* Не могу согласиться с прозвучавшей в одном из выступлений высокой оценкой деятельности нашей судебной системы, хотя, конечно же, нужно признать, что определенные позитивные изменения в этом деле есть. Но если говорить об административной реформе, то кажется весьма странным, что в последнее время вопрос формирования в России административных судов, который еще недавно так активно обсуждался, сегодня как-то отошел на задний план. Представляется, что в рамках административной реформы формирование административных судов по примеру Франции, где они занимаются в первую очередь рассмотрением жалоб и исков, связанных с взаимоотношениями граждан и юридических лиц с теми или иными органами власти, являются для нашей страны первостепенными.

С этой же проблемой развития и совершенствования системы контроля за властью связан и вопрос создания более эффективного финансового контроля на различных этапах власти, который был бы независим от исполнительной ветви власти.

И последняя проблема, о которой хотелось бы сказать — *реформа* так называемых *силовых ведомств.* Наличие этой проблемы сегодня уже открыто обсуждается и признается самой властью. Но все мы прекрасно понимаем, что к деятельности МВД и тех министерств, которые занимаются вопросами внутренней безопасности, сегодня очень много претензий и вопросов. Для их решения необходимо, чтобы руководство страны более четко и ясно обозначило свою позицию. А самое главное — эти проблемы должны совершенно открыто и обстоятельно обсуждаться в обществе, прежде чем эти реформы будут реализованы на практике.

Считаю, что административная реформа, проводимая самой исполнительной властью, даже с привлечением гражданского общества, представителей различных общественных и политических организаций, имеет некий предел, связанный с тем, что без серьезной реформы политической системы нашей страны, серьезных успехов в этой области добиться не удастся. Думаю, что первоочередной сегодня является проблема изменения формы управления, с учетом опыта Польши и других стран Центральной и Восточной Европы, недавно переживших период политической трансформации. Основная задача реформы политической системы — выравнивание

реальных политических полномочий исполнительной и представительной ветвей власти и действительное повышение роли судебной ветви власти.

И в заключение ряд некоторых соображений, касающихся проблемы становления в нашей стране социального государства. Один из важнейших критериев эффективности проводимой административно-политической реформы — реальное продвижение нашего общества в сторону действительно социального государства, которое отнюдь не должно заключаться в том, что те или иные ведомства, министерства, отвечающие за социальную политику должны усилить свой контроль за этими сферами. В первую очередь наше государство должно более активно способствовать самоорганизации граждан, формированию третьего сектора, и, в конечном счете, способствовать тому, чтобы уровень человеческого капитала, который в нашей стране остается сегодня достаточно низким, существенно повысился. Ибо без этого не достичь той основной цели, которую неоднократно провозглашал в последнее время Президент В.В. Путин: «Обеспечение конкурентоспособности нашей страны».

Сериков Сергей Николаевич — *руководитель Направления по работе с некоммерческими организациями IBM в России и странах СНГ*

Точка зрения IBM на концепцию современного правительства (концепция «Правительство “По требованию”»)

Уважаемые дамы и господа, я хочу сделать небольшое сообщение, которое может обсуждаться и дискутироваться. Оно отражает точку зрения нашей компании и выражается такими словами: «Правительство “по требованию”».

Государственные органы во всем мире являются одним из самых больших заказчиков на рынке информационных технологий и на рынке сервисов. Корпорация IBM является ведущим игроком на этом рынке и, работая с правительствами разных стран, мы сформировали и постоянно развиваем наше видение требований правительств, и то, как эти требования могут быть удовлетворены и нашими возможностями. Хочу сказать, что по оценкам независимых международных организаций, затраты на «электронное правительство» составляют в России около 0,8% ВВП. А в развитых странах, которые лидируют в рейтинге «электронного правительства» — 3,5–4,0% ВВП. Это сопоставимо, как мы уже видели сегодня, с 1% ВВП, расходуемым на заработную плату государственных служащих. Для продвинутых стран этот показатель превышает соответствующий показатель по зарплате.

Остановлюсь на определении концепции «Правительство “по требованию”», для того, чтобы дать вам новый взгляд, новую точку зрения. Хо-

чу сказать, что мы успешно применяем эту концепцию «по требованию», которая родилась в бизнесе и для удовлетворения требований бизнеса, и пытаемся перенести и переносим ее на деятельность государственных учреждений. Почему? Потому что развитие систем организационного управления и систем управления как в бизнесе, так и в государственном секторе идет параллельными направлениями и темпами во всем мире. Те концепции, которые достаточно эффективно реализуются в бизнесе, могут быть эффективно применены и в государственном управлении.

Вы слышали, наверное, о такой концепции, как «электронное правительство». «Правительство “по требованию”» является продолжением концепции «электронного правительства» и включает в себя (если кратко) сквозную интеграцию и взаимосвязь между частями государственного учреждения для того, чтобы быстро реагировать на требования граждан, на потребности бизнеса, на изменяющиеся экономические условия, а также на законодательную политику и приоритеты. Почему «по требованию»? Потому что возникает реальная необходимость реагирования в очень быстром режиме, практически в режиме реального времени, на возникающие вызовы как в обществе, так и в бизнесе и в государственном управлении: это растущие ожидания граждан; изменение законов и политики; реструктуризация правительств; необходимость оптимизации социального обеспечения; интегрированное налогообложение; необходимость решения социальных вопросов в области здравоохранения; обеспечение экономического роста в области образования.

Какие ключевые характеристики правительства «по требованию» мы видим? Для того, чтобы государственный орган соответствовал определению «по требованию» необходимо:

- обладать хорошей реакцией, т.е. правительство (орган государственной власти) должно быть реагирующим в режиме реального времени на меняющиеся требования граждан, бизнеса, сотрудников и других ведомств;
- фокусироваться на своей основной деятельности, пытаться передать вспомогательные виды деятельности либо другим организациям, либо своим партнерам;
- иметь структуру переменных затрат, нежели фиксированные затраты. То есть затраты такого органа власти должны определяться той нагрузкой, которая выпадает на него в данный момент;
- обладать устойчивой инфраструктурой, способной работать как в кризисных ситуациях, так и в условиях непрогнозируемого роста запросов и потребностей.

Сфокусированное правительство (орган государственной власти) определяет ключевые, критические для себя миссии, в которых оно может

принести обществу и государству наибольшую пользу. Четко заявляет, какие ценности, услуги предлагает гражданам, бизнесу, сотрудникам и своим партнерам. Развивает свои возможности относительно критических миссий и основных функций.

Реагирующее правительство чувствует и динамично реагирует на внутренние и внешние изменения, позволяет своим сотрудникам быстро принимать информированные решения. Вопрос о принятии решения в органах госвласти, — это очень важный вопрос. Фактически чем занимается государственный орган? Это обработка информации, принятие решений, контроль за принятием решений. То есть фактически это сервисная организация, с точки зрения бизнеса, с точки зрения функций государства как таковых.

Устойчивое правительство или устойчивая инфраструктура — орган госвласти, который может оказывать надежные услуги практически 24 часа в день, 365 дней в году. Тем более это касается России с одиннадцатью часовыми поясами, где одни люди уже просыпаются, когда другие только засыпают.

Правительство «по требованию» развивает гибкую адаптированную операционную среду взаимодействия с бизнесом посредством новых технологий. Как я уже сказал, правительство является одним из самых больших заказчиков в бизнесе, и поэтому вопрос интеграции функций закупки и поставки для интересов правительства позволит сэкономить значительную часть государственных средств, если оптимизировать эти процессы.

Сравним по некоторым показателям или критериям, чем отличается правительство «по требованию» от традиционного правительства, которое сейчас имеет место быть, например, в области отношений с гражданами, а также поставщиками услуг и товаров для собственных нужд? Традиционное правительство обладает информацией, которая размещена в различных местах, трудно достижима для граждан, хранится во фрагментарных системах. В то же время правительство «по требованию» обеспечивает полный доступ гражданам и бизнесу к информации, к своим услугам. Если говорить об обслуживающих организациях, которые представляют правительственные услуги, то сейчас они разобщены. Чтобы получить какое-то разрешение, либо документ, подтверждающий что-то, любому гражданину придется столкнуться с целым рядом проблем, для преодоления которых необходимо терпение и мужество. В то же время правительство «по требованию» — это правительство единого интегрированного «окна» предоставления услуг гражданам и бизнесу.

В настоящее время, если традиционное правительство экспериментирует с партнерскими отношениями с бизнесом, то в правительстве «по требованию» эти партнерские отношения поставлены на единую интегрированную платформу как с точки зрения бизнес-процессов, так и с точки зрения стандартов и критериев качества.

Сравним традиционное правительство и правительство «по требованию» с точки зрения учета влияния человеческого фактора. В правительстве «по требованию» достаточно большое внимание должно уделяться образованию, если мы действительно подходим к предоставлению государственных услуг, как к сервису. Если сравнить, например, государственную организацию, как сервисную, с коммерческой организацией, тоже сервисной, то можно увидеть достаточно существенные отличия между уровнем фонда оплаты труда и общими затратами этой организации. По крайней мере фонд оплаты труда относится к общим затратам сервисной организации в коммерческом секторе, как 1:2,5 или по крайней мере 1:3. Большая часть общих затрат коммерческой сервисной компании идет на информационное обеспечение, поддержку принятия решений, образование, тренинги своих служащих.

Если рассматривать государственные учреждения, — традиционные и «по требованию», с точки зрения финансов и бухучета, то в традиционном правительстве бюджетирование и учет осуществляются по кассовому методу, а в правительстве «по требованию» — более прогрессивный метод начислений, либо метод бюджетирования и контроля по видам деятельности и по результатам. Вот в этом плане реформы уже реализуют отдельные элементы концепции «правительство “по требованию”», называя это, конечно, по другому.

В настоящее время традиционное правительство или органы государственной власти мало интересуются управлением своими активами и пассивами, аудит проводится только государственными аудиторами. В будущем правительстве «по требованию» услуги аудита могут быть предоставлены независимым аудиторам в соответствии с принципами международных стандартов финансовой отчетности. В настоящее время в правительственных и государственных органах власти нет заинтересованности в снижении стоимости или себестоимости операций, а также оценках соответствия этих затрат тому, что государственная организация получает в результате на выходе. В правительстве «по требованию» этому должно уделяться значительное внимание.

Итак, если в целом можно сформулировать общие требования к современному правительству высокого уровня, то нужно предложить определенные пути перехода от существующего состояния в целевое, в правительстве «по требованию». Такой путь перехода охватывает три больших этапа: закладка фундамента; интеграция и расширение функций, а также полномочий преобразования. Если говорить о закладке фундамента, то на первом месте, с точки зрения инфраструктуры обеспечения деятельности правительства, должна быть стандартизация и унификация инфраструктурных компонентов, с одной стороны, а с другой — концентрация усилий

по управлению созданием и модернизацией инфраструктуры нового, более высокого уровня.

Сейчас мы видим, что каждый из органов государственной власти пытается развить инфраструктуру своими собственными силами, нет координирующего центра и усилий по интеграции вот этой деятельности на уровне всего Правительства. Приведу конкретный пример. В настоящее время реализуется проект модернизации налоговых органов. Также идет проект модернизации таможенной службы. Предполагается в скором времени начать проект модернизации казначейства. При этом каждое ведомство и служба идет в своем направлении, делает займы, разрабатывает свои стандарты и не видно на правительственном уровне усилий по координации этой деятельности. Хотя можно ожидать, что когда эти проекты будут находиться в своей заключительной стадии, придется предпринимать дополнительные усилия по интеграции и информационному взаимодействию между этими системами и ведомствами по согласованию бизнес-процессов и интерфейсов между ними. Это дополнительные затраты, дополнительные издержки для бюджета.

Ну, и самое последнее, в виде долгосрочной перспективы, — это предоставление услуг информационного обеспечения в виде «коммунальных сервисов», как это странно ни звучит. Идея заключается в том, что каждый правительственный орган должен заниматься своей деятельностью, своим направлением, а услуги по интеграции информации, услуги по информационному обеспечению, конечно, не в тех сферах, которые касаются конфиденциальной, либо секретной информации, должны предоставляться на принципах обеспечения коммунальными услугами. Вам неважно, например, кто поставляет оборудование («железо») на генерирующие электростанции, какие типы линий энергопередач используются, когда вы включаете свет или пользуетесь, например, теплом в вашем доме. Собственно говоря, эта концепция будущего может быть перенесена и в сферу вычислительных и информационных услуг.

Свое выступление хочу закончить тем, что процесс преобразований должен быть тесно связан с анализом тех возможностей, которые предоставляют информационные технологии. Можно достичь синергетического эффекта между одновременным проведением организационных преобразований и внедрением современных информационных технологий, которые поддерживают все области деятельности правительственных организаций, т.е. сбор информации, обеспечение принятия решений, принятие решений, и контроль выполнения этих решений.

Д и с к у с с и я

Паршин Максим Викторович (*начальник отдела экономических основ реформирования госслужбы и антикоррупционной политики Минэкономразвития Российской Федерации*):

Система управления федеральной программой весьма сложна, но существует контрольная группа МРГ. Но в этих условиях, мне кажется, именно Администрация Президента Российской Федерации — координатор программы — должна принять соответствующее решение для того, чтобы в кратчайшие сроки, в 2004 г., сдвинуть, продолжить наработки 2003 г. И так получается очень большой разрыв. Нужно не потерять темп, который мы взяли в 2003 г.

Пчелинцев Сергей Владимирович (*заместитель начальника Главного государственного-правового Управления Президента Российской Федерации*)

Уважаемые коллеги, я хотел дополнительно дать небольшую справку. Обозначенные проблемы, связанные с перераспределением функций между федеральными органами исполнительной власти, предполагается решить в результате принятия законопроекта, внесенного два дня назад Президентом Российской Федерации.

В частности, это касается органов власти, уполномоченных в области труда и занятости, налогов и сборов, технического и экспертного контроля, о чем сказано в Указе № 314 Президента. А в последующем, чтобы подобные вопросы решались более гибко и оперативно, этим же законом предусматривается внесение изменений в закон «О Правительстве», в соответствии с которыми в случае изменения структуры федеральных органов исполнительной власти, Правительство будет наделено полномочиями перераспределять установленные федеральными законами функции федеральных органов исполнительной власти с тем, чтобы в последующем подобных накладок не возникало.

Южаков Владимир Николаевич (*директор программ развития государственной службы ГУ ВШЭ*)

Очень интересное обсуждение, я бы из сегодняшнего обсуждения обратил внимание, прежде всего, на очень значимую мысль, высказанную Сергеем Владимировичем (Пчелинцевым). Мысль о том, что административная реформа сегодня должна восприниматься нами не только как реформа государственной службы, государственного управления, но и как поиск более оптимального варианта, большего баланса интересов личности общества и государства. Это абсолютно правильно, и по-моему очень точно было расшифровано, что автор этих слов имел в виду. Наверное, это

политическая задача, — оптимизация баланса интересов этих групп и личностей, и общества, и государства. По большому счету она потребует многих изменений и реальной политической конкуренции, и реальной свободы средств массовой информации и т.д., но возможно двигаться в этом направлении в рамках той темы, которую мы обсуждаем. Прежде всего можно было бы двигаться в этом направлении более активно, если бы мы ответили на вопрос Нины Юрьевны о том, а как же собственно гражданское общество участвует в обсуждении и подготовке законопроектов, в том числе по административной реформе, по государственной службе?

Вот был когда-то период, когда нам, наверное, всем само по себе участие экспертов и экспертного сообщества в обсуждении и подготовке законопроектов казалось большим достижением, и так оно и было. Но сегодня, наверное, мы должны констатировать, что само по себе активное и широкое участие экспертов и экспертного сообщества в обсуждении и подготовке законопроектов не является гарантией того, что тем самым через них гражданское общество реально влияет на процесс законотворчества. И нам нужно сегодня вместе подумать о том, какие механизмы, более тонкие механизмы создать для того, чтобы гражданское общество, в том числе и через тех же экспертов, влияло на содержание законопроектов. Мне кажется, что здесь можно было бы обратить внимание, прежде всего, на то, что при формировании экспертного сообщества, при привлечении экспертного сообщества должны учитываться более структурированно интересы гражданского общества. Не вообще ТПП, РСПП и «Опора», а какие-то более конкретные вещи. Когда мы будем, например, говорить о законодательстве, об административных регламентах или государственных услугах, то здесь в каждом случае, в случае, например, каждого административного регламента, должны быть представлены интересы не вообще бизнеса, большого, малого и среднего, а конкретных сегментов бизнеса, конкретных сегментов потребительского общества и т.д.

Вот этого нам нужно сейчас добиваться, эти механизмы отрабатывать. Здесь нужны чисто технологические приемы, как добиться того, чтобы никто, ни один из этих сегментов в каждом конкретном случае не потерялся. Может быть создавать такой механизм, чтобы они официально регистрировались как участники этого законотворческого процесса. Может быть какие-то другие механизмы. Но все эти сегменты интересов гражданского общества должны быть представлены в полной мере при обсуждении каждого вопроса.

И второй момент, если уж они участвуют в обсуждении законопроекта и его подготовке, то их мнение должно быть в полной мере учтено. Это, конечно, не означает, что оно автоматически должно быть принято. Но оно не может выпасть из обсуждения просто потому, что представитель сегмен-

та гражданского общества оказался в меньшинстве. Вот такие соображения, мне кажется, позволили бы в большей степени реализовать поставленную задачу — продвинуться к тому, чтобы в административной реформе мы решали задачу достижения большего баланса интересов личности, общества и государства. И заодно бы, может быть, сняли обеспокоенность нашего коллеги П.М. Кудюкина о том, что надежды на демократический вариант административной реформы очень малы. Если бы мы эти механизмы влияния гражданского общества на законотворческий процесс, на административную реформу настроили, то, наверное, надежды на демократический вариант административной реформы были бы больше.

Тихомиров Юрий Александрович (*заведующий кафедрой конституционного и административного права ГУ ВШЭ*)

Уважаемые коллеги, не Советский Союз и Российская Федерация всегда были рекорсменами по количеству реформ. Но множество реформ всегда порождало ту беду, которую сегодня отчетливо показали и докладчики. У нас нет теории государственных реформ, нет методологии и стратегии государственных реформ. И поскольку это бессилие нас огорчает, мы компенсируем это, вспоминая Великого Петра I и, конечно, Столыпина.

Все остальные реформаторы считаются относительными, несущими груз ошибок и т.д. Поэтому первый вывод из опыта многих, в том числе, этой реформы, заключается, мне кажется, в настоящей разработке теории методологии государственных реформ. Эти реформы часто проводятся в иностранных государствах, мы механически берем опыт, и меня порадовал Сергей Владимирович (Пчелинцев), что японцы копируют наш опыт применения институтов народных заседателей, но это почти единственное, чем мы на них повлияли. У меня есть одно конструктивное предложение в этой связи. ГУ ВШЭ, которая соучаствует в разных реформах, мне кажется, могла подготовить серьезную концептуальную работу «О теории методологии государственных реформ», потому что никто сейчас не скажет сколько реформ в Российской Федерации. На мой взгляд 19—22, в том числе пенсионная, военная, экономическая, правовая... Я через час иду на заседание Президентского совета по судебной реформе, и там обсуждается доклад Председателя Конституционного суда о правовой и судебной реформах. Но я в правовой реформе как профессор участвую, по моему с 1991 г. Мне уже трудно представить ее этапы, завершенность и т.д.

Итак, первое: теория, методология реформ, где нужно определить четко и рационально понятия, которые мы используем. По известному мартовскому указу у нас сейчас три главенствующих функции. Это что, — функции государства, функции некоторых органов либо функции многих

или большинства органов? Уважаемые коллеги, у нас нет в юридической литературе четкого понятия «услуги», я насчитал в законодательстве девять понятий «услуг». Но у нас в юридическом мире это очень существенно, потому что мы всегда пользуемся какими-то понятиями, но это же измерители, это индикаторы прогресса. И еще нужны четкие этапы реализации задач, которые выдвигает реформа.

Второе: в научной литературе довольно хорошо была разработана трактовка государства, как сложной социальной системы. Это, кстати, было и в нашей отечественной литературе. Мы до сегодняшнего дня практически считаем, что государство — это сумма органов и организаций. Обратите внимание, что происходит сейчас. Мы находим переменные измерения для федеральных органов, на втором этапе начнется перестройка органов региональных. Я вам сейчас приведу факт, который меня удивил. Мы проводили обсуждение на факультете права некоторых перестроечных моментов, ко мне пришли гости из Московской областной думы, которые принесли закон «Об исполнительных органах Московской области», принятый 16 марта, и там нет никакой связи с нынешней федеральной перестройкой.

Это что, амбиции субъектов федерации? Это что, желание подождать, пока что-то появится? Ведь это самый свежий закон, ему всего месяц. Поэтому это существенная сторона, государство имеет свои функции и, очевидно, трансформация функций госорганов, это еще не весь портрет государственного механизма.

Еще одна реплика. Для стран небольших, возможно, перестройка центрального и местного аппарата была бы достаточной. Итальянцы пытаются создавать Северо-итальянское государство, идет децентрализация также, как и во Франции. Но для нас, и я напомним еще раз, намеренно вызывая на себя град ядовитых усмешек, в Советском Союзе был-таки довольно удачный опыт Советов народного хозяйства — Совнархозы, органы территориально-комплексного управления территорий. И в эти годы, экономисты могут посмотреть, прирост производства был очень заметным. Но мы утопили тот опыт, считая, что он не существенен.

А как управляется регион сегодня, в рамках федерального органа, округа, экономической ассоциации? Либо области, республики? — Никак. Вот это очень существенная сторона, и мне кажется, это надо заметить.

И если уже брать государство, которое является суперсистемой, то какие функции государства сегодня могут быть, например, в сфере экологии. Это что, задача только Минприроды? Региональных департаментов или муниципалитетов? Да нет, это задача фронтальная для всех этажей и хозяйствующих субъектов в том числе.

А контрольные функции государства? Вы обратите внимание: сначала с пафосом доказывали, что три функции будут автономизированы, теперь оказалось, что все службы попали под крышу министерств. Мы остались на том же, по сути, месте.

Еще один сюжет, чисто юридический. Я не перестаю радоваться тому, как юридическая сфера стала любимой у представителей всех наук. И физики, и химики, и математики, и, конечно, экономисты блестяще пишут проекты законов. Но есть интересные сюжеты, тенденции, которые мы пока плохо учитываем. Меня не ошеломляет цифра, которую привел Андрей Владимирович (Шаров), что 150 законов подготовлено. Безумный, безумный темп, и сроки, 3-5-6 дней. Получается ли, что у нас нарастает объем нормативно-правовой регуляции? Лев Ильич (Якобсон) помнит, что здесь был великолепный семинар с французскими юристами по поводу опыта регламентации, и французские специалисты и российские подтвердили, что объем нормативной регуляции в мире растет фантастическими темпами. Еще 5—7 лет, и мы ничего не будем понимать. Будут миллиарды актов, миллиарды норм и т.д.

Поэтому надо подумать в рамках административной реформы, какие нужны акты и законы? В течение 12 лет готовился, в частности, под эгидой ГГПУ Федеральный закон «О федеральных органах исполнительной власти». Я имел удовольствие работать с этим законопроектом много лет. Совет Европы, наконец, признал в позапрошлом году готовым к отправке. Где это закон? Вы заметьте, в рамках административной реформы никто о нем не упоминает. Он нужен сейчас? Или он не нужен совсем? Или он появится когда-нибудь?

Уважаемые юристы и не юристы, приведу один пример. На каком этапе принимать тот или иной правовой акт? Вот у нас сейчас идет, как будто бы, я подчеркиваю иронически, как будто бы жилищно-коммунальная реформа. Вы ее не почувствовали и никогда не почувствуете сразу. Принимать ли новый Жилищный кодекс сейчас, на каком-то среднем этапе, или по завершению реформы? А на первом этапе принять программу и концепцию, временные правовые акты, которых у нас почти нет. Расхождение правовых регуляций по мере завершения этапов реформы — это очень существенно.

Конференция, которую проводила ГУ ВШЭ 10 дней тому назад, показала растущую роль хозяйствующих субъектов, саморегулируемых школ, предприятий, больниц, социальных учреждений и т.д. Если растет самостоятельность низовых хозяйственных субъектов и социальных учреждений, к коим относится и ГУ ВШЭ, то очевидно, право не может усиленно давить на эту тенденцию. Жесткая регламентация — это концепция германской школы права, здесь была бы уместна отчасти, потому что нарастает поток саморегуляции: «дайте мне простор...». Поэтому я удовлетво-

рен ответом Андрея Владимировича (Шарова) по поводу того, что статусы этих организаций должны быть урегулированы либо в отдельных законах, либо внутри отраслевых тематических кодексов.

Ну, и последняя реплика. По поводу саморегулируемых организаций. Проект этого закона прошел первое чтение. Его удержали, и мне кажется не без оснований. Недавно в нашем юридическом журнале «Законодательство экономики» появилась очень ядовитая статья, абсолютно корректная, по поводу того, что этот закон неудачен по своей концепции и содержанию. Строго говоря, все хозяйствующие субъекты — саморегулируемые. Поэтому здесь есть над чем подумать и тогда надо менять статусы всех самохозяйствующих организаций в социальной сфере, в хозяйственных, в иных сферах.

Это не будет касаться, конечно, обороны и правопорядка, здесь централизация всегда была, есть и будет, это очевидно. Но вот в этой части, конечно, нужны существенные корректировки статуса. Дело ведь не сводится к тому, что университет будет иметь госбюджетное финансирование и долю самофинансирования.

Ну и последний штрих. Очень существенна генеральная тенденция, которая должна быть учтена. Соотношение централизации, децентрализации и деконцентрации. Эта теория была хорошо разработана во Франции, и в литературе юридической, политологической, нам ее нужно учитывать.

Ларин Александр Анатольевич (научный консультант «Центра проблем стратегических ядерных сил» Академии военных наук Российской Федерации)

Речь идет о реформе управления государством во всех ее ипостасях и вариантах. Есть вещи, которые меня пугают. В том, что обсуждается и в том, что делается. Давайте начнем с административной реформы. Предлагается три уровня для управления государством, правительством. Почему три? Почему такая декомпозиция? Откуда она взята? Это что, общество подсказало? Это мне напоминает ЦК КПСС, идеология, механизм управления министерством и контроль народный, хозяйство труда, налоговый контроль и партийный контроль. Что нового? А ведь речь идет о повышении эффективности управления, это везде пишется, это правильно. Главное, ведь не сколько будет и кого, а что мы получим в итоге?

В каждом министерстве два заместителя. Почему два? И почему у всех одинаково? Здесь явно механистический подход. Ну не бывает так, я этому не верю, потому что я ученый в области управления, академик. Я не знаю ни одной области в системе управления, где было бы вот так все одинаково. Разные функции, назначения, поэтому по-разному получается.

Дальше. Что мы сделаем дальше? Мы уровни контроля включаем опять-таки в эту структуру. Раньше, в советское время, они были независимы. Какой у нас сейчас критерий? Деньги. Сколько будет стоить управление? И все.

Ничего другого мы пока не слышали. Я понимаю, что измерить эффективность управления очень трудно. Это пока в мире не удалось еще никому. Потому что непонятно, по какой шкале это измерять, в каких единицах? Я должен заметить, что реформа не должна заканчиваться никогда. И поэтому говорить об этапах реформы некорректно. Можно говорить о том, что сейчас какой-то этап идет, и все. Поэтому мы должны рассчитывать на конец этого этапа, что мы хотим с вами получить?

И последнее замечание о взаимосвязи реформ административной и госслужбы. У нас есть виды государственной службы, и все эти виды занимаются разработкой документов своих не-за-ви-си-мо. В одном случае руководит Медведев, в другом случае — Козак. Кто координирует? Конечно, очень важна правовая основа. Нам нужны правовые акты, которые давали бы возможность это менять и менять в лучшем направлении. Ну, а где у нас организационное управление? Кто руководит этим процессом? Кто координирует? Поэтому у меня вызывает определенное опасение, что мы мало организуем эту работу, много говорим как она полезна и как мы хорошо будем жить в будущем. Спасибо.

Пчелинцев Сергей Владимирович (заместитель начальника Главного государственного правового управления Президента Российской Федерации)

Во-первых, я должен поддержать заявление Юрия Александровича Тихомирова о том, что наблюдается своеобразная тенденция к девальвации законодательства, когда качество законов пытаются подменить их количеством, механическим путем. И подтверждением этого являются, по моему мнению, результаты работы прошлой, третьей Думы, когда из 3 200 внесенных законопроектов 1950 вообще не рассматривались, а из принятых в первом чтении 1260 около 600 было отклонено. Вот результат работы, когда работа проходит впустую, и мне вот приходится каждый день визировать с десятков заключений на законопроекты и большинство из них носит отрицательный характер. В этой связи Юрий Александрович совершенно прав, что надо продумывать, создавать некую концепцию законотворческой работы не только по отраслям гражданского законодательства, реформирования госслужбы, об административной реформе, но в целом в Российской Федерации, которая бы охватывала различные аспекты.

Что касается замечания в отношении того, что у нас разработка законопроектов по видам государственной службы не координируется единым центром, то с этим я вынужден не согласиться, поскольку обладаю информацией из первых рук. У нас созданы подгруппы как на уровне экспертного сообщества, так и на уровне межведомственной рабочей группы, которые, на самом деле, координируются из единого центра, и работа в этом направлении основывается на единых принципах. Спасибо.

Беляева Нина Юрьевна (*заведующая кафедрой публичной политики ГУ ВШЭ*)

Я хотела бы вернуться к самому первому выступлению. Андрей Владимирович Шаров не случайно заговорил о мифах. Мне кажется, что это очень показательно. И доклад его был информативен и, я думаю, что в какой-то мере ему удалось какие-то мифы развеять, но хочу остановиться на одном, мне он кажется очень тревожным.

Не случайно он назвал его очень прямо и очень жестко. Что вот существует-де такой миф, что бюрократия реформирует сама себя, а ведь как минимум четверо из докладчиков сегодня говорили об основной угрозе, и основной проблеме административной реформы — именно об отсутствии демократического контроля, политического диалога, судебного контроля, общественного контроля и т.д. И вот здесь встает вопрос, в такой ли мере это миф? Потому что, с одной стороны, действительно важно, чтобы порядок деятельности и те подробности, с которыми мы сегодня знакомимся, были обществу больше известны и понятны. Но, с другой стороны, все-таки такие суждения не возникают на пустом месте. И видимо, действительно не хватает этой открытости и обратной связи в административной реформе, причем подчеркну, не только в законодательской деятельности.

Действительно, у гражданских союзов в России за 10 лет демократического законодательства есть довольно много механизмов влияния на законодательский процесс. И он нам хорошо известен.

Но мне кажется, что в данном случае речь идет о более серьезных вещах, потому что, если реформируется государство, и я согласна с последней идеей жесткой концепции «Государство “по требованию”». Но ведь разве не в этом был вообще смысл государства по теории Лока, что государство в общем-то служит гражданам. Поэтому, так или иначе, обратная связь — это и есть главное мерило эффективности, т.е. насколько граждане удовлетворены той работой и теми функциями, которые государство выполняет.

Я редактировала вопросы к магистерскому и бакалаврскому экзамену, там самые главные вопросы — теория эффективности государства и теория эффективности политического режима.

И вот, оказывается сейчас профессор Тихомиров нам говорит, у нас нет еще внятных критериев оценки функций государства, сначала было столько, теперь столько. Тем не менее наши студенты сегодня уже отвечают на эти экзаменационные вопросы. И вот, возвращаясь к этим мифам и гражданскому контролю, что все-таки тревожит общественное мнение, прессу и целый ряд гражданских союзов, с которыми мы тесно сотрудничаем — действительно не хватает прозрачности и диалога в самом порядке подготовки и реализации реформы.

Неслучайно, что несмотря на то, что процесс подготовки реформ идет как минимум 10 лет, она воспринялась как нечто неожиданное. Может быть не потому, что она была вдруг сделана, а потому что она, так сказать, слишком закрыто велась, и поэтому окончательное ее решение в виде Указа было воспринято с некоторым общественным шоком. Я думаю, что здесь эти методы существуют и их не нужно выдумывать заново.

Сегодня здесь коллега вспомнил, что есть действительно разные формы общественного участия в выработке государственной политики. Хочу напомнить, что уже с 1995 г. издано как минимум четыре книги, мы вот сейчас готовим новое издание книги, правовые, уже закрепленные законодательством формы диалога общества и власти, которые не являются фантазией или только предложениями, а являются обобщением существующего нормативного регулирования. Таких форм мы насчитали девять. Я, коллеги, вам их напомню, потому что иногда мы просто забываем те формы, которые существуют, и начинаем изобретать что-то новое.

Вот нам привели пример, что действительно были конференции, на которые приглашали экспертов. Но вот при оценке этих девяти форм, вот эта была признана самой неэффективной. Почему? Потому что здесь нет никакой обратной связи и учета, и контроля. Вот мы здесь с вами поговорили и потом кто-то сделал какие-то выводы, и дальше люди начнут действовать в соответствии со своими убеждениями. Но у участников вряд ли появится какая-то четкая возможность отследить, что из предложений было учтено, кем, как и какое дальнейшее продвижение. И эта особенность всех конференций. А ведь есть форма гораздо более конкретная.

Например, рядом нормативных актов регионального и федерального уровня закреплена такая форма, как приглашение лидеров разного рода гражданских союзов на постоянной основе в различные межведомственные комиссии и закрепление за ними этой постоянной функции. Создание специализированных общественных дискуссионных органов, создание временно или постоянно действующих самостоятельных общественных органов, которые должны быть представлены при реформировании государственного управления. Так же, как и целый ряд либо совместных комиссий, либо последовательная передача функций органов совещаний, конференций, но при этом с обязательным публичным освещением того, что произошло, с фиксацией ответственности, с фиксацией продвижения, потому что мы действительно теряем ощущение, на каком этапе реформы мы сейчас находимся, и у общества нет этой обратной связи.

И, наконец, хочу подчеркнуть, что есть такая форма, которую мы тоже часто забываем, которая прямо в законодательстве сформулирована как «решение вопросов по согласованию». Ведь если эта форма уже была закреплена, наверняка она уже была чем-то обоснована. Давайте к ней

вернемся и посмотрим, нет ли таких этапов взаимодействия субъекта и объекта управления, где некоторое согласование с самим объектом управления, например, с санкции бизнеса могло быть закреплено не только на уровне, скажем, выслушать его мнение, но и именно включено в просторы согласования. Насколько мы знаем зарубежный опыт, процедура согласования продолжается до тех пор, пока не найдена точка совмещения, которая устраивает и субъект управления, и объект. Наверное, это удлинит процесс принятия решения, но зато на этапе реализации будет гораздо меньше проблем.

И последняя форма взаимодействия общества и власти на уровне принятия и реализации решений, которая является достаточно новой для России, но все более эффективной. Особенно активно ее используют регионы. Называется она «гражданская экспертиза». Она была заявлена на уровне общенациональной дискуссии на гражданском форуме, возглавлял который, как вы знаете, сам Президент, и после этого было его указание Правительству, и Правительство дало целый ряд распоряжений. В том числе и по закреплению результатов этой дискуссии по изданию федерального закона «О гражданской экспертизе», именно в области принятия управленческих решений. Такой проект закона готовится, ряд сотрудников нашей школы и нашего факультета работают в этой группе, и, я думаю, что как раз вполне уместно активизировать эту работу именно в связи с административной реформой и в связи с теми опасениями о недостатке обратной связи, которые возникают у общества.

Продолжая логику позитивных предложений мы могли бы предложить нашим гостям из Правительства, Администрации, усилить связь между академическим сообществом и гражданскими структурами, и предложить доработать механизмы гражданской экспертизы для включения их в процедуры административной реформы.

Якобсон Лев Ильич (*первый проректор ГУ ВШЭ*)

Мне кажется, что вопрос, которому было посвящено выступление Нины Юрьевны чрезвычайно важен. Но именно поэтому нам нужно очень точно диагностировать реальное положение вещей. Оно далеко от идеала в этой области, но все-таки, я думаю, что коллеги, которые участвовали в работе, подтвердят. Тут точно чего уж не было, это попытки как-то отсечь гражданское общество.

Когда совершенно искренне предпринимаются попытки пригласить гражданское общество, приглашают обычно кого? Представителей бизнеса, представителей некоторых экспертных структур. Но есть какая проблема? Более широкое у нас гражданское общество. Не то, чтобы кто-то хочет сознательно других дискриминировать. Оно само у нас так структурирова-

но, что если бизнес умеет заявлять о своих интересах, то нельзя же пригласить всех или по списку через одного.

Я хочу сказать, проблема есть, проблема острая, но в чем-то она на стороне самого гражданского общества, на стороне формирования, может быть, каких то зонтичных организаций, поскольку очень часто ситуация интерпретируется таким образом: плохие дяди и тети во власти не хотят вести диалог. Гораздо чаще вопрос в другом: они не очень знают с кем именно, с кем конкретно этот диалог им вести.

Морозов Александр (*старший экономический советник Всемирного банка в Москве*)

Примерно год назад, когда я встречался с иностранными инвесторами, их тоже очень интересовал вопрос о готовящейся в то время административной реформе. Они спрашивали мое мнение о ней. Я отвечал, что исходя из того, как развивается ситуация, скорее всего можно ожидать следующего: изменится структура правительства, повысят зарплаты чиновникам, все остальное большой вопрос. Почему? Потому что первые две вещи сделать достаточно легко, подписать пару указов, постановлений, и это реализовано, это можно показывать обществу. Все остальное требует гораздо большего времени, большего объема подготовки.

Сегодня уже говорилось о том, что административная реформа возникла не спонтанно, что она готовилась два года, но я вот должен сказать, что на самом деле для ее реализации нужно гораздо больше времени и все прекрасно знают о чем идет речь. В этой связи мне приходит в голову аналогия из области строительства. Мы построили крышу, под которой нет фундамента, и нет нижних этажей. Поэтому задача сегодня в том, чтобы эта крыша не обвалилась на разработчиков реформы, надстроить эти этажи, т.е. достроить те элементы административной реформы, которые в настоящий момент еще не доработаны. О чем может вестись речь в дополнение к тому, что сегодня обсуждалось. Мне кажется было бы ошибкой сводить все к разработке необходимых отсутствующих законодательных и нормативных актов как на уровне Президента, Правительства, так и на уровне министерств и ведомств.

Нужно учитывать еще как минимум два момента. Во-первых, одно дело принять законодательные акты, другое дело — посмотреть как они реализуются на практике. Мы прекрасно знаем, что в России в этой связи возникают большие проблемы. И я бы хотел предложить коллегам из Мнэкономразвития сделать примерно то же самое, что делалось, когда готовился, реализовывался пакет законов по дебиюкратизации экономики, а именно организовать систему мониторинга. Систему мониторинга того, как в реальности, в реальной жизни эти документы реализованы. Разрабо-

тать систему показателей и посмотреть как меняется жизнь, в том числе на уровне пользователей государственных услуг, будь то бизнес-сообщество, будь то гражданское общество, население. Это номер один.

И номер два, сегодня этот момент прозвучал, но мне бы хотелось еще раз заострить на нем внимание. Безусловно, административная реформа должна увязываться с реформой бюджетного процесса, когда реформу пытаются организовать сверху вниз, этот подход очень часто не работает, и в России вероятность того, что он будет работать, тоже достаточно низка. В результате реформирования бюджетного процесса и постепенного перехода к бюджетированию по результатам можно будет создать стимулы на уровне правительственных структур, государственных структур, которые позволят им в какой-то степени копировать работу коммерческих органов, бизнес-структур, и именно на этой базе можно ожидать положительного результата, с точки зрения повышения эффективности их работы.

И последний момент, я бы хотел еще раз подчеркнуть тот вывод, который был сделан по результатам нашего исследования. Безусловно, если мы серьезно говорим об административной реформе, это административная реформа должна подкрепляться финансово. То есть разработка административной реформы должна подкрепляться соответствующими расчетами и, соответственно, закладыванием бюджетных средств на ее реализацию. У меня все, спасибо.

Аринин Александр Николаевич (директор Института федерализма и гражданского общества)

Я считаю, что императив административной реформы все-таки должен быть четко определен. Чиновник служит гражданам. И только после этого мы определим тот вектор, тот алгоритм, который сегодня необходим административной реформе. Ведь как угодно можно реформировать систему государственной власти, если она не будет исповедывать этот принцип. Императив его я уже назвал, — «служить честно, достойно, эффективно, ответственно, компетентно гражданам, народу, стране». Это первое.

Второе. Честно, компетентно, эффективно чиновник сам не может без гражданского общества служить. Почему? Вот при всем том, что мы говорим сегодня хорошие слова о наших государственных служащих, при всем уважении к ним, они устроены так, и это не только в нашей стране, это по всему миру, что без общественного контроля, без публичного контроля граждан, чиновничья среда работает сама на себя. Она сама себя воспроизводит и ту систему отношений, которую она строит. Тем более без экономической конкуренции, тем более без политической конкуренции, тем более без конкуренции внутри себя эта братия не может сама себя реформировать. Поэтому публичный контроль граждан, безусловно, необ-

ходим. И те процедуры, о которых уже говорила Нина Юрьевна, я считаю совершенно справедливыми, и совершенно ответственно могу сказать, гражданское общество не структурируется.

Гражданское общество не структурируется само по себе без процедур, без законов, которые обеспечивают его функциональную самостоятельность, его самодостаточность. Поэтому то, что сейчас было сказано относительно законов по процедурам контроля, мне представляется чрезвычайно актуальным.

И последнее. Открытой конкуренции во власти не может быть до тех пор, пока не осуществлена система политической конкуренции, а она у нас сегодня, к сожалению, напрочь отсутствует. Поэтому, как бы мы хорошо сегодня ни провели эту административную реформу, если нет политической конкуренции, не будет и конкуренции внутри государственного аппарата. Спасибо.

Кузьменко Юрий Михайлович (научный консультант «Центра проблем стратегических ядерных сил» Академии военных наук Российской Федерации)

Вопрос об административной реформе, на мой взгляд, не только созрел, он перезрел. Естественно, сменилась форма нашего общества. Мы перешли из социализма в капитализм и прекрасно понимаем: одно дело управлять частным капиталом, другое дело, когда у нас была та самая форма собственности. Конечно, нам необходимо эту инициативную реформу реализовывать. И, конечно, это совершенно очевидно, что она не реализуется ни за один год и не за два, и не за три.

Второй момент, у нас произошел некий разрыв между административной реформой и реформой госслужбы. Реформа госслужбы выступила несколько раньше. До сегодняшнего дня никто не разрабатывает административных регламентов. Но в то же время разрабатываются должностные, служебные регламенты. Я считаю, что в этом вопросе страшного ничего нет. Во-первых, можно опираться вместо административных регламентов на положение о подразделении, которое есть у каждого. А во-вторых, мне думается, что этот процесс интерактивный.

Повторяю, еще не было никогда такого случая, когда за один год вдруг все сделали. Такого не бывает. Естественно, занимаясь много лет вопросами строительства в Министерстве обороны, я знаю, что это длится из года в год. И такой опыт у нас в данном случае есть.

И последнее. Мне представляется очень полезными подобного рода круглые столы. Хотелось бы, чтобы мы обменялись проблемными вопросами, острыми вопросами, которые волнуют нас всех. Вот эти гладкие вещи, что у нас все в порядке и т.д. — это самоубаюкивание.

И мне думается, что вот этот круглый стол не последний, думается, что мы здесь соберемся уже теперь и по вопросам и остальных, так сказать, аспектов. И обменяемся друг с другом мнениями, кто натывается в своих трудностях.

Вот, в частности, по поводу тех самых регламентов, которые здесь поднимался вопрос, госслужбы и административных. Шесть министерств вярятся в собственном соку. Ну, хорошо, получит у нас генеральный заказчик шесть пониманий вот этого объекта. Один будет понимать, что телефон или стоимость его — это с трубкой. Другие что телефон — без трубки, и так далее. Что же они там дальше, будут состыковывать это все. Это должны мы сделать вот на этом этапе, состыковаться в другом, и хотя бы придти к общему пониманию основных, основных положений тех или иных понятий, которые входят в состав административной реформы. Спасибо.

Сериков Сергей Николаевич *(руководитель направления по работе с некоммерческими организациями IBM в России и странах СНГ)*

Если рассматривать аналогию преобразования государства как большой корпорации, то можно найти достаточно много полезных советов, либо опыта в таком преобразовании, в стратегическом преобразовании государства как корпорации.

Сейчас начинается первый этап выработки языка для понимания, языка для общения по этим большим вопросам, на котором должны разговаривать как государство, правительство, так и общество в целом.

Этот процесс достаточно длительный. Он может занять в зависимости от интенсивности от года до двух. От интенсивности обсуждения вот этого языка. Затем наступит процесс формирования целей и конкретных задач показателей эффективности деятельности. по которым будет измеряться процесс перехода из старого состояния, от государственной корпорации, или государства, как корпорация, в какое-то новое состояние. И это достаточно длительный процесс формирования вот таких вот показателей и критериев.

И параллельно с этим идет реализация задуманных изменений, единственно, критический фактор успеха, самый главный, это лидерство вот в этом преобразовании. Здесь вот это вот лидерство должно демонстрироваться на всех уровнях государственной власти.

И последнее, что я хочу сказать — без обратной связи, без достоверной информации от граждан, от населения, от бизнеса о том, как воспринимаются эти инновации, успех таких вот серьезных трансформаций, конечно, находится под сомнением.

Кузьминов Ярослав Иванович *(ректор ГУ ВШЭ)*

Коллеги, я думаю, что сегодня очень интересный семинар должен был пройти. По тому, что мне удалось услышать, было видно, что мы вышли совершенно на другой этап не только реформы власти, но и осмысления этой реформы. Можно очень долго говорить, но потом начинаешь что-то делать и картина сразу меняется.

Начали решаться проблемы функционального разделения органов власти, начали решаться проблемы эффективного контракта государства и чиновника, и я думаю, что сейчас, на наших глазах начнут решаться проблемы формирования эффективной системы связывания рук чиновнику и формирование электронных административных регламентов и системы стандартов публичных услуг. Это должно дать совершенно иной контекст проблемам взаимоотношений государства и бизнеса, государства и общества, потому что у бизнеса, у активных граждан через один-два года появится точка отсчета, появятся определенные механизмы, которые они смогут использовать в обсуждении проблем эффективности власти. Появятся критерии этой эффективности, которые мы сможем публично обсуждать.

У Клименко Андрея Витальевича была статья, где он сказал, что министерство напоминает замок Кафки. Действительно, человек пытается это понять, и ему каждый раз говорят, что нет, что все это почти так, но в принципе все-таки это не так, ты чего-то тут не понимаешь. На этой основе диалог вести невозможно. Я думаю, что несмотря на совершенно естественную грубость реформ, неотлаженность очень многих механизмов, которые сейчас стали задействоваться, но, действительно, наши агентства агентствами не являются де-факто, это пока маленькие министерства. Наши службы пока еще не научились работать как службы, не научились иметь публичный контекст своей деятельности.

Тем не менее, движение началось. Камень покатился с горы и, я думаю, что экспертному сообществу пора припустить за этим камнем, чтобы он совсем не скрылся из виду.

Для заметок

Препринт WP8/2004/01

Серия WP8

Государственное и муниципальное управление

Редакторы серии *А.В. Клименко, П.М. Кудюкин*

СТЕНОГРАММА ЗАСЕДАНИЯ КРУГЛОГО СТОЛА
Административная реформа в Российской Федерации:
современное состояние и перспективы

Публикуется в авторской редакции

Зав. редакцией *Е. В. Попова*

Выпускающий редактор *А. В. Заиченко*

Технический редактор *С. Д. Зиновьев*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.

Формат 60x84/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная.

Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 3,44. Усл. печ. л. 3,49. Заказ № 126. Изд. № 445

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3