

АУДИТОРСКО-КОНСАЛТИНГОВАЯ КОМПАНИЯ «ФБК»

Департамент стратегического анализа

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Главное в административной реформе



Авторы: д.э.н. И.А. Николаев
И.Е.Шульга

Тел.: 737-53-53
Факс: 737-53-47
E-mail: NikolaevaN@fbk.ru

Москва, ноябрь 2002 г.

© ФБК, Департамент стратегического анализа, 2002

СОДЕРЖАНИЕ

НЕОБХОДИМОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ	4
Низкая исполнительская дисциплина	5
Нежелание брать ответственность на себя	5
Усложненная процедура согласования	7
Невысокая квалификация	9
ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА – УРОВЕНЬ ОПЛАТЫ ТРУДА	11
НЕГАТИВНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ	16
Штатно-структурный перекос	16
Создание подведомственных организаций	24
Квазитендеры	28
Административные барьеры	31
ГОСРАСХОДЫ НОМИНАЛЬНЫЕ И РЕАЛЬНЫЕ	37
ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ	40
Специфика деятельности госслужащих	40
Стимулирующие меры	41
Контрольные меры	45
Дополнительные преимущества	45
ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ.....	47
Максимально возможный уход государства из экономики	47
Сформировать систему государственного финансового контроля.....	48
Активизировать деятельность правоохранительных органов.....	49
Качественно улучшить работу по декларированию доходов чиновников.....	49
ВЫВОДЫ.....	51

НЕОБХОДИМОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Перспективы социально-экономического развития страны всегда зависели от эффективности работы административного аппарата. Но за годы реформ никаких серьезных целенаправленных усилий по повышению эффективности работы госаппарата не предпринималось. В результате **система госуправления, содержащая в себе очень серьезные недостатки, эволюционировала и к настоящему времени превратилась в мощный тормоз модернизации российской экономики.** В наибольшей степени это стало очевидным весной – летом 2002 года, когда призывы Президента Российской Федерации к большей амбициозности в экономических планах остались не услышанными. Заметим, что это после всех усилий по укреплению исполнительной вертикали и т.п.

В последний раз серьезность намерений в реформировании госаппарата демонстрировал С.Кириенко. В своей программной речи при многотрудном утверждении собственной кандидатуры на пост премьера в Госдуме весной 1998 года С.Кириенко говорил о необходимости отказа от громоздкого аппарата, о его организационно-кадровой слабости, о ликвидации всевозможных излишеств. Было заявлено о намерении жестко проводить принцип: каждое звено государственного управления должно отвечать за свое дело, хотели тогда и поменять порядок согласования правительственных решений с Администрацией Президента Российской Федерации, усилить ответственность федеральных министерств и ведомств. Все, о чем говорилось четыре с лишним года назад, остается актуальным и сегодня. Но есть и отличие, состоящее в том, что тогда перспективы экономического развития не зависели в столь высокой степени от административной реформы. Тогда дефолт надвигался, и данные меры никак нельзя было рассматривать в качестве приоритетных.

Сегодня **административную реформу необходимо рассматривать в качестве важнейшего приоритета.** Именно она способна стать катализатором мощного экономического подъема.

Ключевая роль в государственном административном аппарате принадлежит Правительству Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти. Конституция Российской Федерации 1993 года повысила статус Правительства, закрепила его самостоятельность (ст. 10). Раньше непосредственное руководство исполнительной властью возлагалось на Президента, Правительство было подотчетно Съезду народных депутатов и Верховному Совету. Сейчас – Правительство самостоятельно. Если учесть, что большинство принимаемых законов вносится в Госдуму Правительством и без особых проблем, ввиду силы и веса правительственных фракций, принимается там, то становится очевидным – **реформирование именно фе-**

деральных органов исполнительной власти является важнейшей задачей административной реформы.

В работе правительственного аппарата сегодня не удовлетворяет многое, хотя ситуация в последние два-три года и перестала ухудшаться. Тем не менее, следует выделить главное.

Низкая исполнительская дисциплина

В среднем, как свидетельствуют данные Главного Контрольного управления Администрации Президента Российской Федерации, выполняется в срок немногим более половины от общего количества поручений в адрес Правительства Российской Федерации. Эти выводы были обнародованы в сентябре 2002 года после проверки ГКУ исполнительской дисциплины в Министерстве России, Минфине России, Минэкономразвития России, Минтрансе России и Госстрое России. В 2001 году Президент Российской Федерации дал 891 поручение в адрес указанных органов, из которых было выполнено в изначально установленный срок только 48% от их общего числа.

Что касается поручений Правительства в адрес федеральных органов исполнительной власти, то здесь пропорция примерно такая же. Это происходит несмотря на то, что зачастую резолюции Правительства в свой адрес и сроки исполнения министерства и ведомства сами и формулируют, согласовывая их с ответственными работниками Аппарата Правительства Российской Федерации, которые готовят «уголки»¹.

Свидетельством ослабления исполнительской дисциплины стали факты представления в Государственную Думу Правительством Российской Федерации проектов федеральных законов, на которые имеются серьезные замечания Главного государственно-правового управления Администрации Президента Российской Федерации.

Нежелание брать ответственность на себя

Трудно рассчитывать на эффективность работы госаппарата, если понятное, в общем-то, нежелание брать ответственность на себя, начинает доминировать, становится стилем работы. Отказ от амбициозности планов идет отсюда. Общепринятой является следующая технология работы. Постановления Правительства Российской Федерации по тем или иным важнейшим вопросам (по реформированию предприятий, по структурной перестройке естественных мо-

¹ Так называют листок – «четвертушку», на котором излагается поручение Правительства.

нополий и т.д.) зачастую сводятся по существу к «утверждению плана по...». Планы эти, как правило, предусматривают подготовку в определенные сроки соответствующих проектов нормативных документов (а то и вовсе «предложений по...»). Очевидно, что **подобное правительственное постановление будет полностью выполнено уже после представления (не утверждения!) соответствующих проектов документов или «предложений по...»**. Однако никакого принципиального решения важнейшей проблемы это означать не будет, что также очевидно.

Далее проекты документов начинают прорабатываться в Аппарате Правительства Российской Федерации. И часто они оказываются настолько неудовлетворительно подготовленными, что процесс по доработке затягивается на долгие месяцы, а то и годы. С другой стороны, и такие случаи тоже были, департаменты Аппарата Правительства начинают «не спешить».

Один из самых ярких примеров подготовки и выполнения правительственных решений, заканчивающихся подготовкой невостребованных в дальнейшем документов, это то, как на правительственном уровне решали вопрос по стимулированию инновационной деятельности. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 360 от 17 апреля 1995 года проекты нормативных документов по введению контрактной системы в сфере исследований и разработок должны были быть готовы во II квартале 1995 года. Далее, спустя два года, уже в соответствии с Протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Е.Фортова № ВФ-П8-2пр от 24 декабря 1996 года сроком представления документов стал II квартал 1997 года. Наконец, спустя еще год правительственный План действий по реализации Концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 гг., обязывал Миннауки России представить нормативные документы по контрактной системе в сфере исследований и разработок в IV квартале 1998 года. В итоге этой многолетней работы по представлению невостребованных проектов документов так на практике ничего сделано не было. Оказалось, что проблемы нет, действующее законодательство вполне позволяет организовывать научно-исследовательскую работу по контрактам. Однако, по меньшей мере три раза, представляя проекты заведомо ненужных документов или обосновывая необходимость отсрочки исполнения, министерства-исполнители отчитались о выполнении пунктов планов. Новое руководство Минпромнауки России пока демонстрирует большую нацеленность на достижение конкретных практических результатов.

Представляется необходимым отказаться от подобной практики решения важнейших вопросов. Постановления Правительства уже должны решать проблемы. Планы же подготовки подобных решений могут утверждаться при необходимости Заместителями Председателя Правительства Российской Федерации и доводится до министерств и других федеральных органов исполнительной власти в виде поручений.

Необходимо повысить ответственность министерств и других федеральных органов исполнительной власти за эффективность проведения политики в соответствующих сферах, наделив их, при необходимости, соответствующими полномочиями.

Общепринятой является практика, когда министерства стараются переложить решения трудных вопросов на создаваемые правительственные (межведомственные) комиссии. С другой стороны, министерства и ведомства вынуждены инициировать создание подобных комиссий потому, что их «коллеги» зачастую не считают возможным работать «под кем-то из равных себе». Создаваемые же правительственные комиссии (а все хотят во главе их видеть Председателя Правительства Российской Федерации) ввиду объективных обстоятельств (невозможность первым лицам Правительства заниматься всеми вопросами, существование ротации правительственных чиновников) далеко не всегда демонстрируют эффективную работу.

Решение данной проблемы может состоять в том, чтобы **пересмотреть перечень существующих правительственных комиссий**, которые должны создаваться действительно для решения самых важнейших задач межведомственного характера. Одновременно **необходимо повысить ответственность и полномочия министерств и других федеральных органов исполнительной власти.**

Усложненная процедура согласования

Согласование – совершенно необходимый этап в подготовке решений Правительства Российской Федерации. Выполнение этих решений затрагивает интересы нескольких федеральных органов исполнительной власти, поэтому нормальным является требование о том, чтобы решения были согласованы в максимально возможной степени.

Действующий порядок допускает возможность внесения проектов документов в Правительство Российской Федерации с разногласиями. В этом случае предусмотрены процедуры согласования у курирующих заместителей Председателя Правительства Российской Федерации. Если и после этой процедуры разногласия остаются, то точки над «I» должен расставить премьер. Однако надеяться на то, что в своей принципиальности можно легко дойти до премьера, не стоит. Такое бывает исключительно редко. Объясняется это тем, что работники Аппарата Правительства Российской Федерации – кураторы по тем или иным «ПП»² фактически заставляют вносить проекты правительственных решений согласованными. Их можно понять, с них тоже требуют пресловутую согласованность.

Однако необходимо отдавать себе отчет в том, что **подобное требование согласованности документов самым негативным образом сказывается на их качестве, на содержании.** Са-

² Так называются на чиновничьем языке «Правительственные поручения».

мые важные, самые принципиальные вопросы по определению невозможно решить, не затрагивая интересы многих министерств и ведомств. Зачастую именно при решении таких острых вопросов возникают главные трудности при согласовании, обсуждаются проблемы, вокруг которых ведутся основные дискуссии. Как правило, поступают очень просто: если тот или иной пункт вызывает большие споры, его просто исключают. В итоге – выхолащивается суть документа.

Нередко происходит и по другому. Учитываются все замечания и предложения, но тогда опять выхолащивается самое важное и самое главное. Невозможно удовлетворить всех по самым болезненным, важным, радикальным вопросам.

Пример того, к чему может привести действующая процедура согласования документов – нынешняя редакция проектов законов по реформированию железнодорожного транспорта. Известно, что первоначальным сроком представления документов в Государственную Думу была осень 2001 года. Однако Правительство Российской Федерации внесло проекты законов с полугодовой задержкой – весной 2002 года. Причина – многомесячное согласование вопроса о том, можно ли ограничивать в обороте имущество создаваемого акционерного общества «Российские железные дороги».

Оппоненты МПС России настаивали на том, что в первую очередь должны ограничиваться в обороте объекты инфраструктуры. Настойчивость увенчалась успехом, и соответствующие нормы нашли свое отражение в ст.8 законопроекта «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта». Но возникают вопросы, ответы на которые пока никем не даны:

1. Как быть тогда с инвестиционной привлекательностью создаваемого ОАО «РЖД», во многом ради повышения которой вся реформа и затевалась, если его имущество в своем основном объеме становится неотчуждаемо? Если имущество ни при каких обстоятельствах не может быть отчуждено, то подо что можно будет получить кредиты?
2. Почему имущество одной естественной монополии – железнодорожного транспорта – ограничивается в обороте, а имуществу других естественных монополий (РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром») ничего подобного не грозит? Где логика, где единый подход к реформированию естественных монополий?
3. Что придется делать с «неотчуждаемыми» объектами инфраструктуры железнодорожного транспорта РАО «РЖД» в том случае, если появятся альтернативные инфраструктурные проекты (ряд проектов уже существует), и свобода распоряжения имуществом станет насущной необходимостью?

Действующий порядок внесения и согласования проектов документов, вносимых федеральными органами исполнительной власти в Правительство Российской Федерации, выхолащивает содержание документов, самым негативным образом сказывается на качестве подготавливаемых решений.

Невысокая квалификация

Квалификация работников федеральных органов исполнительной власти оставляет желать лучшего. Это – самая мягкая формулировка, которую можно употребить. Причем самое тревожное в том, что этот уровень неуклонно снижается с начала 90-х годов. Условно федеральных чиновников можно разделить на следующие категории:

Чиновники, которые честно трудятся «за зарплату». Таких все-таки **большинство**.

Среди таковых выделим следующих:

Первые – **молодые специалисты**, которым пообещали что-нибудь значимое (очень большая редкость, но могут пообещать квартиру);

Вторые – **люди зрелого возраста, которые никак не рискнут уйти с госслужбы**. Рынок их пугает в том числе и потому, что есть сомнения в их востребованности с нынешней квалификацией. Но есть и те, которым просто нравится свое дело;

Третьи – **«предпенсионеры»**, главная задача которых – заработать госпенсию.

Чиновники – руководители могут быть и среди «вторых» и среди «третьих».

Для которых уровень зарплаты не имеет значения. Среди таковых можно выделить следующие группы.

Первые – **нашедшие свою «кормушку»**, которая обеспечивает им приличное в итоге вознаграждение. В подавляющем большинстве представители данной категории – это начальствующий состав. Но есть среди них и люди уровня главного специалиста, которые потихоньку «стригут купоны», к примеру, на кураторстве какой-нибудь федеральной целевой программы.

Вторые – **патриоты**. «Кто, если не я» – для них не пустые слова. Ничтожное меньшинство, но есть.

Третьи – **рассматривают работу как «клуб по интересам»**. Они придумали себе следующее объяснение: на Западе люди деньги платят, чтобы общаться в клубах по интересам, а здесь еще и приплачивают. Естественно, такое отношение к рабочему времяпрепровождению могут позволить себе лишь те, кто не испытывает материальных затруднений (муж, к примеру, хорошо зарабатывает и т.д.). Их также очень немного.

Четвертые – **«прикомандированные»**. Это явление последних лет, заключающееся в том, что бизнес «направляет на работу» в федеральные структуры людей, главная задача которых, лоббирование. Понятно, что на рядовые должности никого не рекрутируют. Такие люди, на са-

мом деле, легко узнаваемы. По ним сразу видно, что, получая основную зарплату в структурах, которые пролоббировали их назначение, они не отягощены материальными проблемами. Одежда, обувь, как и где питаются – это мелочи. Нередко таким «рекрутам» даже обеспечение служебными автотранспортом не требуется. За все уплачено.

Тем не менее «за зарплату» трудятся большинство федеральных чиновников. Уровень их квалификации и является определяющим, так как исполнители в подавляющем большинстве именно они. Но из тех кто «за зарплату» – найти высококвалифицированных трудно. Немногие молодые специалисты отягощены знаниями, которые оказываются пригодными на госслужбе; те, кто не решился уйти с госслужбы, потому и не решились, что оказались не востребованы рыночными структурами; наконец, «предпенсионеры», у которых одна задача – заработать пенсию. Самые лучшие относительно молодые, давно ушли.

Система повышения квалификации при таком контингенте работающих своих функций не выполняет. Хотя есть и Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, и Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, и Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации. К спускаемым разрядкам по количеству чиновников, которых надо направить на повышение квалификации в названные учебные заведения, руководители федеральных органов исполнительной власти относятся как к досадной необходимости.

И все же какой-то уровень удается поддерживать. Обеспечивается это следующим. Среди тех, для кого уровень зарплаты не имеет значения, есть люди с очень высокой квалификацией. Они и «фильтруют», не допуская совсем уж больших глупостей. Так как у них есть «кормушки», они не отягощены «думами о хлебе насущном» и потому могут относительно эффективно трудиться. Чиновниками высокой квалификации являются «прикомандированные». Но у них есть серьезный недостаток: их интеллектуальные усилия направлены на реализацию волне определенных интересов. Думать об общенациональных интересах в таком положении не приходится. Есть, конечно же, высококвалифицированные кадры и среди честных трудяг «за зарплату».

Но меньшинство не может определять общий уровень квалификации федеральных чиновников. Плохо оплачиваемая работа несовместима с высококвалифицированным трудом.

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА – УРОВЕНЬ ОПЛАТЫ ТРУДА

Федеральным чиновникам платят мало. Самые высокооплачиваемые – Президент Российской Федерации и Председатель Правительства Российской Федерации. Денежное вознаграждение им было повышено с 30 июня 2002 года, и теперь оно составляет 63 000 рублей и 50 400 рублей соответственно. Что же касается денежного вознаграждения лиц, занимающих рядовые должности, пусть и очень высокие, то оно в настоящее время складывается следующим образом.

Есть утвержденные *Указом Президента Российской Федерации № 310 от 9 апреля 1997 года «О денежном содержании федеральных государственных служащих»* размеры должностных окладов федеральных государственных служащих. С того времени они индексировались всего два раза (в 1,2 и в 1,5 раза) и в настоящее время в центральных аппаратах федеральных министерств и ведомств соответственно составляют:

Наименование должностей	Должностной оклад (руб. в месяц)	Максимально возможное денежное вознаграждение с учетом надбавок (руб. в месяц)
Заместитель федерального министра	4 050	12 800
Руководитель департамента федерального министерства	3 780	11 900
Начальник управления	3 420	10 800
Помощник руководителя федерального органа исполнительной власти	2 700	8 500
Советник	2 520	7 900
Консультант	2 340	7 400

Одновременно установлено, что при утверждении фондов оплаты труда для федеральных государственных органов сверх суммы средств, направляемых для выплаты должностных окладов федеральным государственным служащим, предусматриваются следующие средства на выплату (в расчете на год):

- ежемесячной надбавки за квалифицированный разряд (классный чин, дипломатический ранг) – в размере 4 должностных окладов;

- ежемесячной надбавки за особые условия государственной службы – в размере 14 должностных окладов;
- ежемесячной надбавки за выслугу лет – в размере 3 должностных окладов;
- премий по результатам работы – в размере 3 должностных окладов;
- материальной помощи – в размере 2 должностных окладов.

Итого получается, что федеральный госслужащий дополнительно к должностному окладу может получить еще 26 окладов (в расчете на год), или ежемесячно – еще немногим более двух окладов. С учетом надбавок денежное вознаграждение может увеличиться более чем в три раза, однако даже при этом оплата труда колеблется от 200 до 400 долларов в месяц. По данным рекрутинговых агентств, в настоящее время в Москве на такую зарплату найти рабочих разных специальностей представляется серьезной проблемой. В частности, за 200 долларов в месяц в Москве можно устроиться на должность курьера. Специальности, требующие некоторой квалификации, ценятся на рынке труда существенно выше. В частности, прорабсантехник может рассчитывать на заработную плату от 400 долларов в месяц и выше.

В отдельных министерствах и ведомствах, желая задействовать все имеющиеся официально разрешенные механизмы повышения зарплаты чиновников, прибегают к использованию последнего резерва: активно борются за скудные надбавки, причитающиеся за работу со сведениями, составляющими государственную тайну. В соответствии с *Постановлением Правительства Российской Федерации № 1161 от 14 октября 1994 года «О порядке и условиях выплаты процентных надбавок к должностному окладу (тарифной сетке) должностных лиц и граждан, допущенных к государственной тайне»* размер ежемесячных надбавок варьируется от 10% до 25% от должностного оклада в зависимости от степени секретности документов.

Данные надбавки выплачиваются федеральным чиновникам, имеющим в установленном законом порядке допуск к сведениям соответствующей степени секретности и по решению руководителя органа государственной власти.

Проблема заключается в том, что, оправдывая существование надбавок, далеко не все имеющие их чиновники реально работают с секретными документами. Приходится постоянно что-нибудь изобретать. Самое простое: попросить формальности ради расписать в свой адрес секретный документ, которым можно будет «прикрываться» в течение года.

Доля должностного оклада в суммарном денежном вознаграждении федерального госслужащего составляет сегодня примерно 30%. Это – ненормально, учитывая специфику управлен-

ческого труда. Надбавки за те же особые условия, премии можно и отменить, а гарантированным является именно должностной оклад.

Интересно отметить, что в настоящее время именно подобная диспропорция выдвигается Министерством труда и социального развития Российской Федерации в обосновании необходимости реформирования оплаты труда работников бюджетной сферы. Указывается, что при оплате труда по единой тарифной сетке доля тарифа очень невелика, в то время как надтарифные выплаты достаточно велики. Правительство намерено увеличить долю тарифа в оплате труда бюджетников до 60–70% .

В отношении федеральных чиновников, которые несмотря на всю свою «бюджетность», никогда не оплачивались по ЕТС, такой диспропорции правительство пока почему-то не отметило.

Необходимо также учитывать, что соответствующими нормативными актами установлено: **финансирование расходов на выплату денежного вознаграждения** и денежного содержания федеральных государственных служащих, на иные социальные выплаты (кроме предусмотренных федеральными законами) **осуществляется за счет средств федерального бюджета. Привлечение для этого средств внебюджетных источников** (включая средства, получаемые от оказания платных услуг) **не допускается**, кроме случаев, когда указанные средства учитываются при определении объема расходов федерального бюджета.

Однако министерства и ведомства вынуждены что-либо «придумывать» для решения проблемы низкой заработной платы. Как правило, фантазия здесь особым образом не отличается: создаются разного рода фонды, из которых можно производить доплаты чиновникам.

Один из известным примеров такого рода – фонды Министерства путей сообщения Российской Федерации, о которых стало известно после проведения в середине 2001 года контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации. В МПС России в составе фонда оплаты труда на 2000 год были предусмотрены расходы в размере 38,5 должностных оклада в год на каждого работника, в том числе премий – 15 должностных окладов в год вместо установленных 26 и 3 должностных окладов соответственно. Таким образом, МПС России изыскало возможность выплачивать работникам центрального аппарата еще дополнительно по одному окладу в месяц в виде премии. И какие бы потом претензии не предъявлялись к МПС России, это министерство, совмещая функции государственного управления и хозяйственной деятельности и, имея возможность формировать централизованные фонды за счет этой деятельности, поступало вполне разумно и адекватно. В результате среднемесячные выплаты

Министру в 2000 году составили 14 172 рубля, среднемесячные выплаты на одного работающего – 5 859 рублей.

Другой пример – МИД России, в котором с 1 января 1998 года был образован Централизованный резерв. Резерв формируется за счет средств, поступающих от взимания консульских сборов и сборов, полученных в возмещение фактических расходов за оказание консульских действий; платежей от использования федеральной собственности за рубежом; платежей, полученных за оказание паспортно-визовых услуг и услуг правового и информационного характера. Часть средств из резерва (не более 10%) может расходоваться, в том числе на выплаты социального характера. Учитывая, что в 2001 году, по сведениям Счетной палаты Российской Федерации, МИД России получил доход от разрешенных видов деятельности в объеме 940,7 млн рублей, это позволило осуществить выплаты работникам центрального аппарата. Однако в любом случае такие выплаты не позволили радикальным образом решить проблему низкой заработной платы. Из Централизованного резерва МИД России работникам центрального аппарата министерства компенсировалась стоимость путевок и проезд в отпуск в 2001 году в объеме около 21 млн рублей. Среднемесячные выплаты на одного работника составили в 2001 году 4 996 рублей.

Таким образом, федеральные органы исполнительной власти, нарушая, в общем-то, действующее законодательство, пытаются доплачивать своим работникам. Но такие усилия способны только немного смягчить проблему, но не решить ее. Даже если предпринять попытку подвести работников под категорию тех, кто может получать надбавку в связи с допуском к работе со сведениями, имеющими секретность, все равно это даст максимум 25% к должностному окладу. Все, 300–500 долларов в месяц – это потолок.

Никакого радикального улучшения в оплате труда федеральных государственных служащих не ожидается и в 2003 году. Предложения по индексации денежного содержания федеральных государственных служащих, внесенные Правительством Российской Федерации в Государственную Думу вместе с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год», содержат неутешительное для чиновников намерение **увеличить денежное содержание федеральных государственных служащих с 1 октября 2003 года в 1,1 раза**. С учетом того, что даже официально прогнозируемая инфляция может составить в 2003 году 10–12%, понятно, что реальный уровень оплаты труда чиновников почти наверняка снизится.

Но низкий уровень заработной платы – это не самая главная проблема. **Главная трудность в стимулировании высокоэффективного управленческого труда состоит в том, что уровень его оплаты никоим образом не связан с результатами.** Есть оклад, есть автоматически

начисляемые надбавки, есть и премии, которые также, в подавляющем большинстве, начисляются автоматически, а не по результатам каких-то управленческих усилий (разумеется, если средства на выплату премий есть). Понятно, что есть специфика управленческого труда в органах власти, но важно отменить, что **до настоящего времени не было серьезной попытки увязать оплату труда федеральных чиновников с эффективностью труда**. Происходит это потому, что острота проблемы уровня оплаты труда для федеральных чиновников разных иерархических уровней неодинаковая. У чиновников высокого уровня есть возможность компенсировать явно недостаточный формально установленный уровень оплаты своего труда (о формах такой компенсации пойдет речь ниже). У рядовых чиновников такой возможности нет.

Вот и получается, что **для чиновников высокого уровня периодические индексации заработной платы и разного рода надбавки не имеют экономического смысла, а для рядовых федеральных госслужащих – они не гарантируют необходимый уровень оплаты труда**.

Заработная плата чиновников не выполняет своей социальной функции. Фактически это **не заработная плата, а форма социальной помощи**. Если это так, то нельзя забывать о том, что между заработной платой и социальной помощью (пособиями) есть принципиальнейшая разница, заключающаяся в том, что размер последней ни в коей мере не зависит от трудового вклада. Когда уровень зарплаты перестает зависеть от трудового вклада, эффективность такого труда по определению не может быть высокой.

Известна главная проблема, которую в России необходимо решить, если мы хотим повысить эффективность политики социальных гарантий, льгот и выплат. Для обеспеченного населения действующие социальные пособия не имеют экономического смысла, а для нуждающихся семей – не гарантируют необходимой социальной защиты. Точно такая же ситуация сложилась сегодня с оплатой труда федеральных чиновников.

Тем не менее **повышение оплаты труда федеральных госчиновников является необходимыми, но отнюдь не достаточным условием повышения эффективности работы госаппарата**. В настоящее время имеются предложения по резкому увеличению уровня зарплаты: 700 долларов в месяц в среднем при дифференциации от 4–5 тыс долларов на уровне руководителя департамента до 350 долларов у рядовых сотрудников низшего звена. Предположения хорошие и правильные, но не достаточные. Главное – увязывание уровня оплаты труда с его результатами.

НЕГАТИВНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Нетерпимое положение с уровнем и системой оплаты труда федеральных чиновников имеет следствием негативные явления.

Штатно-структурный перекоc

Одно из самых простых решений по повышению уровня оплаты труда чиновников – это увеличение числа руководящих должностей. Реализуется это в следующих формах:

- увеличение количества федеральных органов исполнительной власти;
- рост числа заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти;
- увеличение количества структурных подразделений в министерствах и ведомствах.

Увеличение количества федеральных органов исполнительной власти

Все просто. У каждого министерства или ведомства есть свой руководитель и его заместители. Растет число федеральных органов исполнительной власти – растет число руководителей. К ноябрю 2002 года в структуре федеральных органов исполнительной власти насчитывалось:

- министерств – 24
- государственных комитетов – 6
- федеральных комиссий – 2
- федеральных служб – 13
- российских агентств – 8
- федеральных надзоров – 2
- иных федеральных органов исполнительной власти – 5

Итого получается – 60. Следует отметить, что «иные федеральные органы исполнительной власти» – это:

- Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации;
- Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации;
- Управление делами Президента Российской Федерации;

- Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами;
- Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу.

Есть большая вероятность, что число 60 в ближайшее время увеличится. Во всяком случае, уже заявлено о целесообразности создания комитета по борьбе с распространением наркотиков. Если он будет создан при МВД России, число ведомств первого уровня не увеличится. В середине 2002 года активно обсуждался вопрос о целесообразности создания федерального органа исполнительной власти, который занимался бы лесным хозяйством.

Лоббирующие создание того или иного органа исполнительной власти идут в настоящее время одной дорогой – через Госсовет. Но путь этот не такой уж и перспективный: с Минлесхозом – не получилось, с выделением из Минпромнауки России науки и технологий под свой орган – тоже не получилось.

Тем не менее, 60 – это совсем немало. В структуре, к примеру, только что (в октябре 2002 года) сформированного нового федерального правительства Германии – 13 министерств, почти в два раза меньше, чем у нас.

Интересно вспомнить, с чего начиналась российская государственность в данном отношении более 10 лет назад, когда формировалось правительство Е.Гайдара. В соответствии с *Указом Президента России № 242 от 28 ноября 1991 года «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР»* было установлено, что таковыми являются 32 органа. Таким образом, количественный рост федеральных органов исполнительной власти за эти годы составил почти два (!) раза. Получается, что **переход от планово-административной экономики к рыночно-саморегулируемой привел к увеличению числа министерств и ведомств почти в два раза**. Иррациональность такой тенденции очевидна.

Не без доли юмора можно отметить следующее. Тот, кто бывал в зале заседаний Правительства Российской Федерации, мог отметить ограниченность мест за основным подковообразным столом, за которым сидят премьер, вице-премьеры и министры. Там пришлось поставить приставные столы. Так что не будет у нас более 24 федеральных министров, а вот в самом зале можно еще разместить народ. Работникам Аппарата Правительства в этом случае придется немного потесниться.

Число федеральных органов исполнительной власти у нас действительно велико. Путем более четкого распределения функций, исключения дублирования здесь можно найти резервы. Соб-

ственно говоря, при любой реорганизации правительства именно с этого начинают. Это лежит на поверхности. Однако все реорганизации правительства этим и заканчиваются. Типичный пример того, когда борются со следствием, а не с причиной.

«Замминистра» как массовая профессия

Низкий уровень заработной платы, отсутствие зависимости оплаты труда от эффективности работы, проистекающее отсюда желание использовать административный ресурс для получения материальных выгод имеют следствием **беспрецедентный рост числа заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти**. Это – та должность, которая дает большие полномочия. На более низком уровне – уровне руководителей самостоятельных структурных подразделений министерств и ведомств – тоже есть хорошие возможности, и об этом будет сказано ниже. Уровень же замминистра дает возможностей значительно больше. Есть и соответствующие материальные блага (санаторно-курортное обслуживание, обеспечение персональным служебным автотранспортом, правительственной спецсвязью и т.д.), но главное – финансовые возможности: распределение денег, курирование федеральных государственных унитарных предприятий и др. Поэтому неудивительно, что **за годы реформ, при одновременном сокращении численности центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти число заместителей их руководителей резко возросло**.

В настоящее время в 60 федеральных органах исполнительной власти насчитывается более 410³ заместителей их руководителей. Совершенно определенно можно сказать, что это примерно в **три** раза больше, чем было 10 лет назад. Известны и рекордсмены:

- Минэкономразвития России – 17 замов
- Минпромнауки России – 15 замов
- МИД России – 14 замов
- Минтранс России – 13 замов
- МПС России – 12 замов
- Минфин России – 12 замов

Вообще складывается впечатление, что меньше 10 замов считается иметь как-то неприлично.

³ За абсолютную точность авторы Доклада поручиться не могут, так как их число постоянно меняется.

Численность чиновников центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти в 2001 году составило 28,8 тыс человек. Таким образом, сегодня на одного заместителя руководителя приходится в среднем всего 70 подчиненных центрального аппарата ведомств (численность двух полноценных департаментов). Десять лет назад такой показатель был примерно один к двумстам.

Небезынтересной является информация и по отдельным федеральным министерствам и ведомствам. По данным Госкомстата России на 1 января 2002 года самой большой численностью работников центрального аппарата обладало МИД России – 3 027 человек. Больше одной тысячи человек составила также численность центральных аппаратов: Минэкономразвития России – 1 851 человек, Минфина России – 1 494 человека, Минтранса России – 1 312 человек и МПС России – 1 056 человек.

Меньше всего чиновников зафиксировано в Роспатенте России – 73 человека. Очень немного их также и в Спецстрое России – 79 человек, Росархиве – 86 человек, Роскартографии – 86 человек и др.

С чего начинала строиться российская государственность – уже было сказано (чиновников уровня замминистра было примерно в три раза меньше). Но небезынтересно вспомнить, что во времена СССР в таких мощнейших министерствах как Минприбор СССР, Минэлектротехпром СССР, Минсредмаш СССР и т.д. было по 5–6 заместителей. Это – в министерствах, которые вели работы тысяч подведомственных предприятий. Это – в экономике командно-административного типа.

Еще пример. Мощнейшее Министерство путей сообщения СССР в далекие советские времена тоже имело шесть заместителей министра (плюс–минус один). При этом численность центрального аппарата союзного министерства доходила до 6 900 человек (1951 год)⁴. Сейчас численность центрального аппарата МПС России почти в семь (!) раз меньше.

В министерствах и ведомствах не такой уж редкой является ситуация, когда заместители руководителя жестко конкурируют за право кураторства не менее двух самостоятельных структурных подразделений (в противном случае, когда получается одно курируемое подразделение, их должность нивелируется до начальника департамента или управления). Как правило,

⁴ Постановление Совета Министров СССР «О ликвидации округов и укреплении единоначалия на железных дорогах» от 25 июня 1951 г., Директивы КПСС и Советского Правительства по хозяйственным вопросам. М., 1958., Т.3. с.574 - 585

такие проблемы решаются. В конце концов, можно создать еще один недостающий департамент.

«Успехи» федерального чиновничества не могли остаться незамеченными на региональном уровне. Абсолютный рекорд установил бывший губернатор Нижегородской области И.С. Скляр. У него было 24 заместителя, среди которых – вице-губернаторы и просто заместители. С большим отрывом следовали за ним коллеги: В.И. Платов (Тверская обл.) – 15 замов; В.Ф. Чуб (Ростовская обл.) – 15 замов; А.А. Ефремов (Архангельская обл.) – 14 замов и т.д. Кому-то такое количество замов не помогло, и на очередных выборах пришлось уступить губернаторское кресло сопернику. А кто-то до сих пор командует шеренгами заместителей.

Серьезной для отдельных министерств стала проблема размещения все новых и новых замов. Кабинеты такого уровня начальников традиционно предполагали: определенный метраж собственного кабинета; комнату отдыха, где можно уединиться, не выходя в приемную; приемную, само собой; комнату для помощника (напротив в приемной). Учитывая, что подавляющее большинство федеральных министерств и ведомств располагается в соответствующих постройках еще советского времени, когда нынешнее количество заместителей руководителя и близко не предполагалось, это действительно проблема, хотя и не настолько серьезная, чтобы сказаться на эффективности работы министерства или ведомства.

За рубежом такой множественности не встретишь. Есть министр, есть его заместитель, т.е. человек, который его замещает в тех случаях, когда это необходимо. В федеральных министерствах США, как правило, по **одному** заместителю. К примеру, есть Министерство труда США, и там один заместитель министра – Д.Кэмерон, если говорить о ноябре 2002 года.

Иррациональность российской ситуации не выдерживает критики даже с точки зрения научного подхода к созданию эффективной системы управления.

Теорию ограниченного количества объектов управления одного класса предложил американский ученый в области инженерной психологии Дж.А.Миллер на основе систематизации лабораторных наблюдений. Миллер показал, что с учетом особенностей нервной системы человека количество управляемых объектов не должно превышать семь плюс минус два.

Выводы Миллера нашли широкое применение в теории менеджмента, согласно которой формула «семь плюс минус два» отражает максимальное количество подчиненных у одного руководителя. Меньшее количество подчиненных делает управляемую группу слишком малой, неустойчивой, большее – неизбежно заставляет делить ее на внутренние группы, иначе эффективность управления снижается.

Специалисты определили, что максимальное количество специалистов на борту космического корабля или станции не должно превышать 5 – 7 человек. Но это в космосе.

Похоже, такие подходы оказываются востребованными где угодно, но только не в построении системы руководства в российских федеральных органах исполнительной власти.

Следует отметить, что есть в структуре государственных органов Российской Федерации орган, который является исключением из правил. Это – **Счетная палата Российской Федерации**. В соответствии с *Федеральным законом № 34–ФЗ от 11 января 1995 года «О Счетной палате Российской Федерации»* у Председателя Счетной палаты есть только **один** заместитель. В состав Коллегии Счетной палаты входят ее руководители и 12 аудиторов.

Судя по тому, насколько относительно эффективно в настоящее время работает данный орган, такое штатно-структурное распределение самым позитивным образом сказывается на работе главного органа государственного финансового контроля страны.

Причины такого резкого количественного роста федеральных чиновников просты: эти должности обеспечивают доступ к реализации механизма «все возрастающих материальных потребностей».

Наверняка есть для кого-то и другие побудительные мотивы: карьера, к примеру, и т.д. Но есть и другое, на что указывается в докладе Фонда ИНДЕМ: должности стали товаром, они хорошо продаются. Спрос рождает предложение.

Доклад, в основе которого лежат интервью экспертов, содержит в том числе такие оценки: суммы «стоимости должностей» в зависимости от профиля ведомства варьируются в настоящее время от 40 000 долларов до 500 000 долларов. Но «продаются» только должности, от подписи которых что-то зависит в смысле финансов и ресурсов (оценочно – одна треть от общего числа)⁵.

Неудивительно, что «замминистра» сегодня – массовая профессия.

Увеличение количества структурных подразделений в министерствах и ведомствах

Нижний «начальственный» уровень, на котором можно реально «сидеть на распределении» денег в министерствах и ведомствах – это руководители структурных подразделений: департаментов, самостоятельных управлений и отделов. Поэтому нет ничего удивительного в том, что **число таких подразделений имеет постоянную тенденцию к росту**. Это вообще общая тенденция, своего рода закон бюрократических реорганизаций: с каждой реорганизацией, сводящейся, как правило, к сокращению численности работников центрального аппарата, **число**

⁵ Доклад «Диагностика российской коррупции: социологический анализ», М., ИНДЕМ, 2002.

начальников – увеличивается, число рядовых сотрудников – уменьшается. Рекомендация, установленная постановлением Правительством Российской Федерации № 1094 от 5 ноября 1995 года «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти», согласно которой количество ведущих должностей государственных служащих не должно превышать 10%, не выдерживается.

Названным выше постановлением также установлено, что штатная численность департамента не может быть менее 35 единиц, управления – менее 20 единиц, отдела – менее 10 единиц. Определено, что департаменты образуются на основании решений Правительства Российской Федерации в федеральных органах исполнительной власти, имеющих статус, равный статусу федерального министерства, и, в исключительных случаях, в государственных комитетах Российской Федерации в соответствии с установленными предельной численностью и годовым фондом оплаты труда работников центрального аппарата.

Еще одно важное требование состоит в том, что деятельность департамента должна отвечать следующим критериям:

- координация и регулирование крупного направления сферы экономической или социально-экономической деятельности государства, отнесенной к ведению соответствующего федерального органа исполнительной власти;
- решение проблемы федерального или отраслевого значения, отличающихся высокой комплексностью и степенью охвата общегосударственных и отраслевых связей, при высоком уровне автономности в пределах задач и функций соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Практически во всех федеральных органах исполнительной власти названные выше требования не выполняются. Для примера можно взять Минпромнауки России. Структура министерства утверждена Приказом Министра № 44/к от 14 января 2002 года и в том числе включает:

- Департамент перспективного развития (штатная численность – 10 единиц);
- Департамент финансов – 22 единицы;
- Департамент организации взаимодействия с естественными монополиями и реализации соглашений о разделе продукции – 10 единиц;
- Департамент мобилизационной подготовки промышленности и науки – 18 единиц;
- Департамент экспортного контроля и кооперационных поставок – 13 единиц;

- Департамент научно-технической политики – 19 единиц и т.д.

Суммарно из 33 самостоятельных структурных подразделений Минпромнауки России в 21-м из них норматив минимальной штатной численности не выполняется. Нет никаких оснований сомневаться в том, что в других федеральных органах исполнительной власти картина другая. Везде одно и то же. Эту пропорцию – две трети – правомерно будет использовать при общей оценке состояния дел с созданием самостоятельных структурных подразделений в министерствах и ведомствах. Если бы **нормативы выдерживались, количество такого уровня начальников можно было бы сократить на 30–40%**. Помимо доступа к реальному распределению средств, а именно это является мощнейшим стимулом создания новых и новых самостоятельных структурных подразделений, есть и дополняющие факторы:

- медицинское и санаторно-курортное обслуживание в Медицинском центре Управления Делами Президента Российской Федерации;
- зарубежные командировки;
- возможность создания «запасного аэродрома», куда можно благополучно «спланировать» после госслужбы;
- обеспечение (не везде) правительственной спецсвязью;
- обеспечение персональным служебным автотранспортом, хотя бы «разгонным» (по статусу это, впрочем, не положено, но в некоторых министерствах и ведомствах самостоятельно решают данный вопрос);
- доступ в служебную столовую «для избранных»;
- обеспечение персональной мобильной связью и др.

Отмеченная выше разновидность штатно-структурного перекоса (резкое увеличение количества начальников, имеющих доступ к распределению средств) имеет самые негативные последствия.

Во-первых, **доля нерационально распределяемых финансовых средств (попросту говоря – разворовываемых) растет**. Здесь все просто: чем большее количество начальников допущено к общественному «пирог», тем больше в итоге будет перераспределено в их пользу.

Во-вторых, **снижается качество работы**. Исполнителей становится все меньше, начальников все больше. Начальствовать и работать – разные вещи (так часто бывает).

В третьих, **формируется нездоровая атмосфера в самих трудовых коллективах** центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти. Рядовые сотрудники все видят и понимают. Трудно, не будучи «допущенным к кормушке», выкладываться на работе. Это пока еще не ситуация «верхи не могут, низы не хотят», но игнорировать данный фактор нельзя.

Создание подведомственных организаций

Создание подведомственных организаций является действенным инструментом удовлетворения материальных притязаний чиновников высокого уровня. Причем было бы неправильным представлять дело таким образом, что в подведомственных организациях чиновники только и делают, что получают дополнительную заработную плату. Это есть, хотя, разумеется, никто по ведомости, расписываясь в нужной графе, денег не получает. Существуют давно известные способы перекалывания денег из одного кармана в другой, главный из которых – подставные лица.

Есть и другие, не менее весомые для чиновничества, стимулы к созданию новых подведомственных организаций. Известно, что в отдельные 90-е годы министерства и ведомства вообще не получали финансирования на ремонт, материальное оснащение, бензин для легкового автотранспорта. Чудес не бывает. Руководители федеральных органов исполнительной власти были вынуждены работать через подведомственные организации, выделяя им финансирование с учетом обратного вложения средств в той или иной пропорции.

Но деньги идут не только на материальное оснащение, оплату коммунальных услуг и т.д. Значительная часть средств идет на оплату труда чиновничьего аппарата среднего уровня. Дело в том, что постоянно сводя реорганизацию федеральных органов исполнительной власти к сокращению численности работников их центральных аппаратов, мы в итоге получили ситуацию, когда сокращенные работники стали числиться сотрудниками подведомственных организаций. При этом они по-прежнему выполняют ранее возложенные на них функции. Более того, зачастую они даже не пересаживаются из своих прежних кабинетов в министерствах и ведомствах. Таким образом, **экономия бюджетных средств при сокращении численности федеральных чиновников превращается в профанацию**. Меньше денег они не получают. Деньги на оплату их труда, проходя через по существу посредническую подведомственную организацию, требуются большие. Посредничество всегда оттягивает на себя часть средств. В результате **экономия бюджетных средств превращается в их неоправданную трату**.

Далеко не все подведомственные организации востребованы для достижения названных выше целей. К примеру, перечень организаций, находящихся в ведении Министерства труда и соци-

ального развития Российской Федерации, насчитывает, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1997 г. № 480, 149 единиц. Сюда включаются организации науки и научного обслуживания, учебные заведения, огромное количество про- тезно-ортопедических предприятий, организации социального обслуживания и отдыха, редакции журналов и газет и др.

Возможно, Минтруд России и не является особо показательным ведомством, но количество подведомственных организаций, тем не менее, впечатляет.

Создание государственных унитарных предприятий

В материалах, представленных Правительством Российской Федерации в августе 2002 года вместе с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» указывается, что число федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) составляет 9 810 единиц. Из этого числа предлагается приватизировать в 2003 году 435 предприятий. Первое впечатление от таких цифр самое что ни на есть позитивное. Но если принять во внимание, что за год до этого, в августе 2001 года, в аналогичном документе правительство указывало на наличие 9 718 ФГУПов и на необходимость приватизации 152 из них, то выводы напрашиваются совсем иные.

Констатация того, что **спустя год после осуществления приватизационных планов федеральных государственных унитарных предприятий оказалось почти на сотню больше**, говорит о следующем. Реально госсектор экономики, по меньшей мере, тот из нее, который представлен ФГУПами, растет, а не сокращается. Объясняется это прежде всего тем, что **функционирование федеральных государственных унитарных предприятий является в настоящее время, в том числе, и способом реализации материальных интересов федерального чиновничества**.

Происходит это несмотря на то, что организационно-правовая форма предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, уже давно признана малоэффективной. Еще *Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года «О реформе государственных предприятий»* было признано необходимым прекратить создание новых федеральных государственных предприятий с закреплением за ними государственного имущества на праве полного хозяйственного ведения. Предусматривалось, что существующие государственные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, подлежали реорганизации – частично в казенные предприятия и в порядке приватизации – в хозяйственные общества и товарищества.

Для такого отношения к государственным унитарным предприятиям были и есть все основания. Их недостатки очевидны:

- бесконтрольность финансовых потоков, результатом чего являются символические платежи государственных унитарных предприятий в бюджет;
- разбазаривание госсобственности;
- слабая управляемость и др.

В *Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации*, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации № 1024 от 9 сентября 1999 г., эти недостатки признаются в полной мере. Порождены они, на самом деле, не нерадивостью работников предприятий, не злой волей менеджмента, а самой спецификой организационно-правовой формы государственного унитарного предприятия на праве хозяйственного ведения.⁶ И, тем не менее, этот по существу инородный для рыночной экономики институт продолжает существовать.

Выше уже был сделан вывод о том, что ФГУПы в настоящее время благополучно существуют во многом по причине заинтересованности в этом федеральных чиновников. Реализуется данный механизм заинтересованности следующим образом.

Права министерства или ведомства в отношении к создаваемому унитарному предприятию согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации следующие:

- принимает решение о создании;
- утверждает устав предприятия;
- назначает руководителя.

Назначенный руководитель обладает значительной свободой действия, право хозяйственного ведения обеспечивает это в полной мере. Получается, что федеральную собственность можно использовать исключительно в частных интересах. Это – своего рода уникальная ситуация, когда формально собственность – чужая, а реально – используется как своя. Поэтому федеральные государственные унитарные предприятия таковыми являются во многом только по названию. По существу – это частные предприятия, но в большинстве своем – крайне неэф-

⁶ См.: аналитический доклад «Государственные унитарные предприятия: настало время прощаться», М., ФБК, ноябрь 2001 г.

фективные, если иметь в виду государственные интересы. В 2000 году, к примеру, средний платеж от одного ФГУПа в федеральный бюджет составлял немногим более 50 тыс. рублей (в расчете на год!). Это – бюджетная эффективность, но если посмотреть на прибыльность работы отдельных ФГУПов, то их рентабельность можно оценить как сверхвысокую.

К примеру, по сведениям Счетной палаты Российской Федерации, периодически рассматривавшей итоги проверки финансово-хозяйственной деятельности ФГУПов, есть предприятия, ежегодная чистая прибыль которых доходит до 1,5 млрд рублей.

Менеджмент ФГУПов распределяет прибыль самостоятельно. Относительно самостоятельно, потому что «делиться надо». И делятся, так как руководителей ФГУПов назначают министерства и ведомства, они же заключают контракты с назначаемыми руководителями. Поэтому судьба директора ФГУПа зависит от воли конкретного федерального чиновника.

Именно этим объясняется «феномен» последних лет, когда ежегодные первоначальные планы правительства по приватизации федеральных государственных унитарных предприятий с 1 500–2 000 предприятий уменьшаются до конечных двух–трех, максимум, четырех сотен. Причем в итоговые списки планируемых к приватизации ФГУПов включаются весьма примечательные хозяйствующие субъекты, с которыми, по-видимому, уже не жалко расстаться. В перечне федеральных государственных унитарных предприятий, которые планируется приватизировать в 2003 году, есть:

- федеральное государственное унитарное предприятие по искусственному осеменению сельскохозяйственных животных «Гулькевичское» (г. Гулькевич, Краснодарский край);
- предприятие «Галос» по выращиванию объектов марикультуры (пос. Преображение, Приморский край), стоимость основных средств которого на 1 января 2002 г. составила 0 (ноль) рублей;
- Лаборатория стандартизации и метеорологии «Каббалкагропромстандарт» (г.Нальчик), стоимость основных средств – 0 (ноль) рублей;
- Рязанский областной коллектор учебно-наглядных пособий, технических средств обучения и оборудования, стоимость основных средств – 0 (ноль) рублей;
- предприятие «Геофизика» (г. Москва), где работает 1 (один) человек, а основных средств опять 0 (ноль) рублей и т.д.

Есть в Плане приватизации и вполне достойные предприятия (Пензенский «Радиозавод», Челябинский «Прибор» и др.), но таких – незначительное меньшинство, что только подтверждает

ет ранее сделанный вывод о прямой заинтересованности федеральных чиновников в существовании федеральных государственных унитарных предприятий.

Квазитендеры

Организация закупок продукции для государственных нужд на тендерной основе должна была стать важным этапом в борьбе с воровством бюджетных средств. В целях обеспечения эффективного расходования средств федерального бюджета и «пресечения злоупотреблений государственных служащих своим служебным положением» 8 апреля 1997 года был подписан *Указ Президента Российской Федерации № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»*.

Указом было установлено, что **заказы на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд размещаются на торгах (конкурсах)**, если иное прямо не предусмотрено федеральными законами и указами Президента Российской Федерации. В дальнейшем в Бюджетном кодексе Российской Федерации (ст. 71, 72) был определен порог, начиная с которого закупки осуществляются исключительно на конкурсной основе: если стоимость закупки товаров, работ и услуг превышает 2000 минимальных размеров оплаты труда.

С принятием Указа воровать стало сложнее, но не намного. Главная неприятность в отработанной процедуре увода денег состояла в том, что теперь это надо было проводить через организацию конкурсов, соблюдая требования *Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд*. Если «победитель» известен, а это как раз и бывает чаще всего, то другим претендентам делать нечего. Нетрудно вычислить и самих «победителей». Мелкие заказы (200–300 тыс. руб.) отдаются тем, кто хочет «поиграться» в конкурсы. Крупные — уже распределены. Не редкость, когда даже нормы Положения не соблюдаются, такие, к примеру, как:

- в состав конкурсной комиссии входит не менее трех должностных лиц заказчика и **представители поставщиков**;
- заказчикам запрещается осуществлять координацию деятельности поставщиков, которая приведет или может привести к ограничению конкуренции или ущемлению интересов каких-либо поставщиков и др.

Институт тендерных закупок безусловно нужен, но чтобы он по-настоящему заработал, необходима **глубокая административная реформа**. Без проведения такой реформы практика

проведения тендеров превратилась в дополнительный способ извлечения чиновниками материальных выгод.

Чиновничество приспособилось к существующему порядку организации конкурсов на поставку продукции для государственных нужд. Схема здесь действует простейшая: банальные «откаты». Наиболее «совестливые» чиновники, впрочем, могут сами поучаствовать в выполнении работ, получая свою долю через подставных лиц. Но это, скорее, исключение из правил. В этой связи очень полюбились чиновникам научно-исследовательские работы.

Новое Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд застряло между ведомствами на стадии многомесячных согласований. Сопrotивление тому, чтобы навести в данной сфере хоть какой-то порядок, чрезвычайно большое.

По информации Минэкономразвития России 22% заказов распределяется без конкурса, 3% – конкурсы закрытые, еще 3% – конкурсы под конкретного производителя. Последняя цифра, по нашей оценке, не отражает существующей реальности. Под конкретного производителя проводится сегодня большинство тендеров.

Невозможно относиться с оптимизмом и к данным Минэкономразвития России по объему сэкономленных благодаря тендерной системе госзакупок бюджетных средств. Утверждается, что в 1999 году такая экономия составила 7,7 млрд рублей, а в 2001 году – более 30 млрд рублей. Сопоставляя такие оценки со сложившейся порочной системой разворовывания бюджетных средств через тендерную систему госзакупок, а также с отдельными яркими доказательными фактами (по закупке, например, солдатских портянок по цене импортного дамского белья), напрашивается вывод о преждевременности оптимистических оценок.

По информации Федерального центра проектного финансирования закупки за счет средств федерального бюджета через процедуры открытых конкурсных торгов были произведены в 2001 году на 51% выделенных бюджетных ассигнований. На региональном уровне положение еще хуже: через открытые торги произведено 6% закупок. Результаты существующих количественных исследований (в частности, ИНИ «Общественный договор») показывают, что до 10% от цены предоставляемого за счет бюджета (например, через механизмы поддержки предпринимательства) кредита, обеспечиваемого чиновником контракта на госзакупки, обеспечиваемой льготы и т.п. может составлять плата за создание соответствующего искусственного конкурентного преимущества тому или иному предпринимателю.

Оценка в 10% представляется оптимистичной. Более реалистична оценка в 10–15%. Несложный подсчет дает примерное представление и об объеме ежегодно «уводимых» бюджетных

средств. Эту сумму, применительно к бюджетам всех уровней, можно оценить примерно в **200 млрд рублей**.

Заметим, что в случае тендеров речь идет о фактическом перетоке бюджетных средств между отдельными статьями: средства направляемые на решение конкретных социально-экономических задач, перетекая в карманы чиновников, по своей сути, превращаются в расходы на государственное управление.

Принципиальное решение проблемы разворовывания бюджетных средств состоит в изменении системы оплаты труда федеральных чиновников. Однако только этого будет недостаточно. Сложилась именно система разворовывания бюджетных средств. Сформировавшуюся систему можно изменить только в результате проведения комплекса мероприятий. Важнейшим дополняющим мероприятием должно стать проведение государственного финансового контроля на ином, по сравнению с нынешним, качественном уровне.

Формальный финансовый контроль должен быть дополнен контролем качественным, содержательным. Это потребует привлечение экспертов и, соответственно, дополнительных финансовых ресурсов на проведение контрольных мероприятий. Проведение такого уровня проверок очень быстро покажет, что, к примеру, под шапкой научно-исследовательских работ можно было годами представлять никому не нужную «макулатуру», меняя, в лучшем случае, только названия.

Организация поставок продукции для государственных нужд на конкурсной основе – нормальный, цивилизованный способ бюджетного финансирования. Сделать данный инструмент столь же эффективным, как в бизнесе, по-видимому, невозможно. Причина в том, что в бизнесе, объявляя тендер на поставку товаров или услуг, предприниматели рискуют своими деньгами. Естественно, что за это они хотят получить удовлетворяющее их качество и цену. От этих качества и цены зависят прибыльность их бизнеса и, соответственно, доходы. Госчиновники же распоряжаются не своими деньгами. Перспективы их работы, конечно, зависят от эффективности распределения средств, но эта зависимость не идет ни в какое сравнение с бизнесом. Поэтому выбирается простой и понятный путь: перераспределить средства, которыми есть возможность распоряжаться, себе в карман.

Улучшить ситуацию можно, но сделать механизм государственных тендерных закупок столь же эффективным, как в частном бизнесе, невозможно. В том числе и поэтому необходимо уменьшать долю государства в экономике, снижать госрасходы.

Административные барьеры

Административные барьеры представляют собой одну из наиболее эффективных возможностей извлечения чиновниками статусной ренты.

Обычно выделяют шесть основных барьеров на пути бизнеса:

- регистрация предприятия;
- лицензирование деятельности;
- согласование проектной документации;
- сертификация;
- идентификация и маркирование;
- деятельность различных инспекций и надзорных органов.

Кроме того, по мнению ФБК, к административным барьерам могут быть отнесены процедуры регистрации товарных знаков и доменных имен.

Исторически административные барьеры как источник извлечения чиновниками статусной ренты возникли в новейшей истории России в конце 80-х годов прошлого столетия. Именно тогда фактически при министерствах и ведомствах было образовано множество фирм, куда направлялись желающие получить лицензии, регистрации, аккредитации и т.п. Это был самый простой и самый «безобидный» источник извлечения статусной ренты. «Безобидность» его заключалась в следующем.

- При такой технологии чиновники **не воровали** бюджетные средства. Фактически они перераспределяли часть средств от бизнеса в свою пользу.
- Здесь не было место коррупции. Такой вывод можно сделать с известной долей условности. Тем не менее, в данном отношении указанный механизм не идет ни в какое сравнение с «откатами» в контрактах и со взятками за назначение директорами ГУПов, с тем, что получило широкое распространение в дальнейшем.

Именно потому, что данная технология извлечения статусной ренты была относительно безобидна, первоначально развивалась именно она. Еще относительно сильна была система финансового, народного, партийного контроля. Еще не укоренилась психология вседозволенности. Поэтому нет ничего удивительного в первоначальной приоритетности именно административных барьеров.

Необходимо отметить, что в 2000 году вопрос о необходимости радикального снижения административных барьеров для бизнеса был поставлен не потому, что они позволяли чиновникам извлекать статусную ренту, а потому, что барьеров этих стало столь много, что они реально превратились в серьезное препятствие для развития предпринимательства в стране.

На начальном этапе предпринимателю необходимо зарегистрировать свой бизнес. До недавнего времени стоимость регистрации предприятия «под ключ» в Москве составляла около 400 долларов (включая неформальную составляющую). При этом количество инстанций, которые необходимо было пройти для получения регистрации, могло достигать до 9 (налоговые органы, местная администрация, пенсионный фонд, статистические органы, соцстрах, регистрационная палата, медстрах, санэпидемстанция, пожарные службы). Действующая в настоящий момент упрощенная процедура регистрации, предусматривающая оформление всех документов в одном окне (МНС России), позволила существенно снизить роль данного барьера.

Далее, для получения права на осуществление хозяйственной деятельности предпринимателю необходимо преодолеть барьеры, связанные с лицензированием и сертификацией. На примере института лицензирования можно аналитически оценить: являются ли и сегодня административные барьеры механизмом извлечения статусной ренты чиновниками, как функционирует данный механизм.

Перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, утвержден *Федеральным законом № 128-ФЗ от 8 августа 2001 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности»*. Этим же законом установлена единая величина лицензионного сбора – 1 300 рублей (300 рублей взимается за рассмотрение лицензирующим органом заявления о предоставлении лицензии и 1000 рублей – за предоставление лицензии). В соответствии со ст.15 Закона эти суммы в полном объеме зачисляются «в соответствующие бюджеты». Закрытый перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование, был утвержден *постановлением Правительства Российской Федерации № 135 от 11 февраля 2002 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности»*.

Предполагалось, что установление Законом единых фиксированных сумм и порядка их зачисления в бюджет, а также упорядочение органов, осуществляющих лицензирование, позволит снизить уровень административных барьеров для бизнеса. Уверенность в действенности новых мер подкреплялась тем фактом, что общая фактическая стоимость лицензий до вступления в действие Закона значительно превышала установленные законом 1 300 рублей.

Исследование, проведенное ФБК, подтвердило формальное соответствие требований лицензирующих органов правилам, установленным Законом. В ответ на запросы о продолжительности процедуры и стоимости получения лицензии, направленные в МПТР России, Минтранс России и другие лицензирующие организации, неизменно указывалась сумма в 1 300 рублей и сроки в 12 месяцев. Соответствующая сумма и схожие сроки фигурируют и на официальных сайтах лицензирующих органов.

Однако, обращает на себя внимание тот факт, что, несмотря на формально снизившиеся административные барьеры, активно развивается деятельность организаций, предоставляющих услуги по лицензированию, т.е. по сути выступающих посредниками между лицензирующими органами и предпринимателями. Сами посредники иногда называют такие услуги услугами по согласованию вопросов, связанных с получением лицензии. Оплата услуг подобных посредников включает в себя суммы несколько иного порядка по сравнению с суммами, указанными в Законе.

Проиллюстрируем это на примере получения лицензии Минтранса России. Информация из Московской транспортной инспекции, куда переадресуются желающие получить лицензии: стоимость получения лицензии на осуществление коммерческих перевозок пассажиров легковым транспортом составляет 1 300 рублей. Срок получения лицензии – 1 месяц «в случае, если все документы окажутся в порядке».

Все документы, естественно, не оказываются «в порядке». Приходится идти к посредникам. В таблице ниже представлены данные о стоимости и характере услуг по получению той же самой лицензии, предлагаемые сегодня посредниками.

Наименование услуги	Стоимость
Госпошлина за рассмотрение и выдачу 1 лицензии	1 300 руб.
Договор технического обслуживания	70 у.е./машина
Карточка лицензионная на машину	1 500 руб.
Заключение экспертного базового центра (на 1 лицензию)	120 у.е.
Подготовка пакета документов	100 у.е.
Обучение (2 недели):	
- профпригодность;	от 1 500 руб.
- безопасности дорожного движения	от 1 500 руб.
Нотариальное заверение копий документов	10 руб. 1 лист

Из представленных данных видно, что общая стоимость процедуры получения лицензии по данному каналу превышает 500 долларов США. Соответственно, **официальная стоимость лицензии, указанная в законе (1 300 рублей), не превышает и десятой части ее фактической стоимости** и, по сути, носит декларативный характер. Получается, что более 90% суммы, уплачиваемой предпринимателем за получение лицензии, поступает не в бюджет, а в карман посредников, а через них, в том числе и чиновникам.

Заметим, что максимальная сумма (120 долларов США) уплачивается заявителем за получение заключения экспертного базового центра, хотя в перечне документов, требуемых для получения лицензии, представленных на официальных сайтах лицензирующих органов, заключения экспертных базовых центров не фигурируют.

Схожая схема действует в отношении лицензий Госстроя России, Минздрава России, МПТР России, Минэнерго России, Минкультуры России и т.д. Однако суммы и вид услуг могут отличаться. Так, получение строительной лицензии обойдется заказчику более чем в 1000 долларов, из которых около 40 долларов придется заплатить за «анализ документов», 130 долларов – за страхование строительных рисков, 320 долларов – за заключение экспертного центра и 250 долларов за подготовку пакета документов.

Учитывая количество предложений на рынке соответствующих услуг, можно сделать однозначный вывод, что они пользуются значительным спросом, а, соответственно, **институт лицензирования остается для чиновников потенциально привлекательным способом извлечения ренты**.

Необходимо учитывать также тот факт, что как минимум 10–15% лицензий, выдаваемых федеральными органами исполнительной власти, имеют, строго говоря, нелегитимный или полуплегитимный характер.

Расчет издержек функционирования лицензионной системы

По данным МНС России на 2002 год в России зарегистрировано 3,1 млн. юридических лиц. Из них реально работает около 2 млн., остальные являются фиктивными организациями. По оценке ФБК, в среднем на одну фирму приходится как минимум две лицензии. Среднюю стоимость лицензии можно оценить в 600–800 долларов. Таким образом, процедура разовой выдачи лицензий обходится приблизительно в 1,2–1,6 млрд. долл. Согласно статье 8 *Федерального закона № 128-ФЗ от 8 августа 2001 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности»* срок действия лицензии не может быть менее чем пять лет. Соответственно, **совокупные ежегодные затраты предпринимателей на получение лицензии составляют**

0,25–0,35 млрд. долларов. Эта сумма включает и сумму госпошлины (1 300 рублей на одну лицензию). Если взять приближенную оценку того, что имеют чиновники от функционирования посреднических структур – 15% то их ежегодный доход будет составлять около 40–50 млн. долл.

Эту цифру интересно соотнести с затратами федерального бюджета на предполагаемую индексацию денежного содержания федеральных государственных служащих и военнослужащих с 1 октября 2003 года в 1,1 раз – 1 028,4 млн. рублей (немногом больше 30 млн. долларов). Получается, что **ежегодная статусная рента, которую чиновники извлекают от существования только одного административного барьера – лицензирования, существенно превосходит в денежном выражении затраты на индексацию денежного содержания, которую планируется провести в 2003 году.** Этот факт свидетельствует как о недопустимо низком уровне оплаты госчиновников, так и о сохранившейся значимости административных барьеров в извлечении ими дополнительных материальных выгод.

Тем не менее, **значение административных барьеров в рентоориентированности чиновников снижается.** Проще и в большем объеме можно «зарабатывать» на «откатах», взятках и т.д.

С учетом избыточности, противоречивости, необоснованности, а главное, неэффективности большинства существующих ограничений⁷ можно сделать вывод о том, что **барьерная система в России сохраняется именно с целью извлечения чиновниками ренты, а не для повышения экономической эффективности.** Это позволяет рассматривать ее как один из способов решения чиновниками своих материальных проблем и выделить в качестве основной причины существования административных барьеров именно неэффективность сложившейся системы оплаты труда государственных служащих.

Вследствие функционирования административных барьеров доходы в карман чиновников перетекают, в основном, из частного сектора, что позволяет говорить не о дополнительной нагрузке на бюджет (или необоснованном перераспределении бюджетных средств), а, скорее, о дополнительной нагрузке на экономику в целом.

В силу косвенных эффектов, связанных с недопроизводством валового продукта из-за неэффективного использования ресурсов, вызванного несовершенством структуры рынка и слабо-

⁷ В частности, многие сертифицированные изделия не отвечают требованиям безопасности.

стью стимулов к развитию производства, экономика теряет на порядок больше средств. Соответственно, сокращается налогооблагаемая база и доходы бюджета.

Несмотря на вступление в силу целого пакета законов по де бюрократизации, проблема административных барьеров остается по-прежнему острой.

Подобное положение дел объясняется тем, что в настоящий момент проблема административных барьеров в целом решается в отрыве от задач реформирования государственной службы. Анализ ФБК позволяет усомниться в эффективности такого подхода. **Причина существования административных барьеров кроется не столько в несовершенствах существующего законодательства (существующие законы можно рассматривать как следствие), сколько в неэффективной организации работы госслужбы и, прежде всего, системы стимулирования оплаты труда чиновников.** С этой точки зрения, борьба с административными барьерами путем повышенного внимания к нормотворческим процессам без решения соответствующих задач реформирования госслужбы, связанных с мотивацией чиновников, представляется малоперспективной мерой.

ГОСРАСХОДЫ НОМИНАЛЬНЫЕ И РЕАЛЬНЫЕ

Анализ, представленный в аналитическом докладе ФБК «Приоритеты проекта Бюджета-2003», показывает, что в последние годы *номинальные* расходы на государственное управление и местное самоуправление неуклонно росли, увеличившись за последние восемь лет более чем в 2 раза – с 1,5% в 1996 году до 3,4% в 2003 году (проект).⁸

Таблица. Расходы федерального бюджета на государственное управление и местное самоуправление в 1996–2003 гг. (млн руб.)

	1996 г.		1997 г.		1998 г.		1999 г.	
	Сумма	Доля,%	Сумма	Доля,%	Сумма	Доля,%	Сумма	Доля,%
Государственное управление и местное самоуправление	6749,3	1,5%	11593	2,2%	12085,7	2,4%	13747,3	2,4%
	2000 г.		2001 г.		2002 г.		2003 г.	
	Сумма	Доля,%	Сумма	Доля,%	Сумма	Доля,%	Сумма	Доля,%
Государственное управление и местное самоуправление	26842,6	2,6%	40699,9	3,4%	56745,6	3,4%	66507,9	3,4%

Величина реальных расходов на госуправление отличается от номинальных расходов значительным образом. Если учесть ранее приводившиеся оценки объема ежегодно разворачиваемых средств применительно к федеральному бюджету, то это будет 5–7 млрд долларов.

Также необходимо учесть имеющуюся практику не разворачивания, а перераспределения финансовых ресурсов с целью обеспечения элементарного функционирования государственных органов.

Механизм такого перераспределения достаточно прост. Те же федеральные органы власти распределяют деньги по другим строкам федерального бюджета: на судебную власть и международную деятельность, на науку и образование, на культуру и сельское хозяйство, на транспорт и охрану окружающей среды и т.д. Нет ничего удивительного в том, что часть средств «возвращается» в госрасходы в виде покупки автомобилей и обслуживания служебным транспортом, покупки мебели и оргтехники, оплаты мобильной связи и т.д.

⁸ См.: Аналитический доклад «Приоритеты проекта Бюджета – 2003», М., ФБК, 2002 г.

Также госорганы создают в организационно-правовой форме государственного унитарного предприятия подведомственные структуры, в которые фактически «закачивают» расходы на госуправление, формально идущие по другим статьям функциональной классификации бюджета. Посмотрите: в какой форме сегодня существуют в федеральных органах исполнительной власти бывшие управления служебных зданий, хозяйственные управления и т.д. И это также по факту значительно увеличивает госрасходы.

Наконец, практика последних лет: «подснежники», числящиеся в подведомственных организациях и работающие на должностях госслужащих. На такие должности выводят, прежде всего, пенсионеров, но сути дела это не меняет: расходы на их содержание реально есть не что иное, как расходы на госуправление. Формально – все не так.

Винить госчиновников в распространении такой практики было бы несправедливо. Если на протяжении почти десяти лет не выделялись средства на текущий и капитальный ремонт зданий, на канцелярские расходы, на компьютерную технику, то решение этой проблемы и «вылезало» в таких вот не самых правильных формах.

Сокращения численности госчиновников, сколько бы их не проводили в последнее время, уменьшают госрасходы только на бумаге. И не только потому, что включаются описанные выше «компенсационные» механизмы. Действует как закон: сокращают, прежде всего, рядовых чиновников, число же руководителей растет. А содержание дополнительных чиновников такого ранга – это другой порядок удельных расходов.

Особенность состоит еще в том, что когда расходы на госуправление финансируются таким обходным путем, то и издержки такого финансирования увеличиваются. Накладные расходы, так сказать. И это тоже необходимо принимать во внимание при оценке расходов на госуправление.

При принятии во внимание перечисленных выше фактов можно смело оценить расходы федерального бюджета на госуправление не в 3,4%, а примерно в **11%** от расходной части бюджета. Это – колоссальная цифра, сопоставимая с планируемыми в 2003 году расходами на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства (12,4%). Но это расходы только федерального бюджета. Если же к ним прибавить дивиденды от тех же административных барьеров, то **общие затраты на функционирование отечественной бюрократической машины представляются чрезвычайно большими**. К сожалению, чиновничество не удовлетворяется только перераспределением бюджетных средств, оно еще и дополнительно обременяет бизнес.

Заметим, что в американском бюджете доля расходов на государственное управление составляет всего 1,1%, оставаясь стабильной на протяжении последних лет. С учетом невысокой степени коррумпированности американских чиновников можно считать, что реальные расходы на государственное управление в США не намного превышают номинальные. При этом эффективность использования соответствующих средств американскими чиновниками существенно выше по сравнению с Россией: по данным Всемирного банка уровень доверия к государственным служащим со стороны населения США является самым высоким в мире и превышает 50%. С учетом данного факта можно предположить, что причина эффективности работы чиновников кроется не в абсолютном объеме финансирования их деятельности, а в создании адекватных экономических стимулов.

По данным Всемирного банка численность чиновников в США значительно превышает численность российских чиновников. В органах власти (включая органы власти субъектов федерации (штатов) работают соответственно 5,9% и 0,75% от общей численности населения. При этом бюджетные расходы на содержание американских чиновников, как доля в общих расходах бюджета, в разы меньше, чем в России.

В России проблему низкой эффективности чиновников при значительных государственных расходах в настоящий момент пытаются решить за счет сокращения общей численности госслужащих. В соответствии со ст.34 проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» «Правительство Российской Федерации не вправе принимать в 2003 году решения, приводящие к увеличению численности федеральных государственных служащих и работников учреждений и организаций бюджетной сферы, военнослужащих и приравненных к ним лиц...». Однако такие меры (отметим: прописываемые во всех федеральных бюджетах последних лет), на самом деле, имеют гораздо больше негатива, чем позитива. Реально, как было показано выше, количество работающих не сокращается. Неэффективность же расходов на госуправление растет, в значительной мере из-за того, что увеличиваются транзакционные издержки.

Проблема заключается и в том, что **явная приоритетность даже номинальных расходов на государственное управление не подкрепляется необходимыми реформами.**

ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Разовое повышение заработной платы федеральным чиновникам в 2–3 раза является необходимой мерой уже в ближайшем будущем. Не менее чем в 5 раз должна вырасти реальная заработная плата в среднесрочной перспективе (3–5 лет), однако, это уже с учетом стимулирующих премий, позволяющих увязать уровень оплаты труда с эффективностью деятельности чиновников.

Решение данной задачи представляется чрезвычайно важным и нетривиальным, потому как традиционно среди основных принципов государственной службы выделяют следующие.

- Денежное содержание и обеспечение государственных служащих не является вознаграждением за работу, за служебно-должностную деятельность, т.е. это не прямое вознаграждение за проделанную ими работу. Денежное содержание представляет собой плату за то, что государственные служащие «отдают все свои силы и способности государству, государственной службе, выполняют свой служебный долг».⁹
- Государственных служащих очень трудно уволить. Законодательно предусмотренный институт аттестации функционирует неэффективно, в том числе потому, что такая процедура должна проводиться не чаще одного раза в два года.

Кроме того, существует специфика деятельности чиновников, негативным образом отражающаяся на формировании эффективной системы стимулирования их труда.

Специфика деятельности госслужащих

Объективные сложности построения эффективной системы стимулирования госслужащих обусловлены двумя факторами:

- во-первых, по роду деятельности госслужащие относятся к управленческому аппарату;
- во-вторых, деятельность госслужащих протекает в некоммерческом секторе.

Создание стимулов для управленческого персонала даже в рамках частного сектора значительно более сложная задача по сравнению с построением системы стимулирования производственных работников. Труд производственных работников с точки зрения экономической теории является ресурсом общего назначения. Относительно трудовых ресурсов такого типа

⁹ См.: Ю.М. Стариков. Служебное право. Учебник – М. Издательство БЕК, 1996, с. 448.

сравнительно легко выстраиваются системы мотивации (уровень оплаты привязывается к результатам труда) и контроля (оценивается норма выработки). Это становится возможным в силу того, что процесс производства стандартизован, а результаты труда отдельных работников легко идентифицируемы.

Труд работников управленческого звена – ресурс специфический. Уникальность системы знаний менеджеров, как правило, специфичных по отношению к данному предприятию, обуславливает сложность построения системы контроля. В этом случае на первое место выходит система мотивации, выстраиваемая с помощью дополнительных мер неденежного характера: участие в собственности предприятия, предоставление социального пакета и др. Если меры неденежного характера по отношению к государственным служащим имеют место (медицинское и санаторно-курортное обслуживание, жилье, автомобиль, социальный пакет), то вариант с участием в собственности приемлем исключительно для коммерческих предприятий и абсолютно неприменим по отношению к государственной службе.

Дополнительная проблема построения системы стимулирования чиновников связана с оценками результатов труда. На коммерческом предприятии результат работы команды менеджеров непосредственно выражен в финансово-экономических показателях деятельности компании, что позволяет фирме как экономической организации «самонастраиваться». Государственный управленческий аппарат не преследует (не должен преследовать) коммерческих целей, поэтому оценить результаты деятельности отдельных министерств и ведомств, а, соответственно, построить адекватную систему стимулирования и контроля, значительно сложнее. Объективные сложности требуют выработки специфических подходов к построению системы стимулирования для государственных служащих.

Стимулирующие меры

Основополагающим принципом стимулирования госслужащих должна стать **привязка уровня оплаты труда отдельных исполнителей к результатам их деятельности**. Ключевой проблемой, связанной с реализацией данного принципа, является проблема формализации результатов деятельности чиновников. Решение этой задачи требует проведения преобразований на уровне организации работ министерств и ведомств. В частности, необходимо организовать финансирование работ по **проектному** принципу, при котором финансовые средства выделяются на выполнение конкретных задач с конкретными формализуемыми результатами. Для этого в краткосрочном периоде необходимо провести ревизию функций отдельных министерств и ведомств с последующей формализацией результатов (там, где это возможно) и при-

вязкой объемов финансирования к соответствующим результатам. В долгосрочном периоде необходимо перейти к финансированию конкретных программ, а не отдельных функций или деятельности министерства в целом.

Поясним это на примере функций Минтруда России. Заметим, что полученные выводы и результаты применимы к деятельности любых министерств.

В настоящий момент работа в министерствах и ведомствах в основном организована по функциональному принципу. В *Положении о Министерстве труда и социального развития Российской Федерации*, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации № 480 от 23 апреля 1997 г., подробно расписаны функции министерства в следующих направлениях:

- в области повышения уровня жизни и доходов населения;
- в области оплаты труда;
- в области комплексных проблем социального развития;
- условий и охраны труда;
- в области социального партнерства в трудовых отношениях;
- в области народонаселения;
- в области занятости населения и т.д.

Данный перечень наглядно иллюстрирует основные проблемы, связанные с использованием функционального подхода:

- во-первых, в ряде случаев функции различных министерств и ведомств пересекаются и дублируют друг друга;
- во-вторых, результаты выполнения многих функций с трудом поддаются формализации.

Заметим, что во многом сложности в формализации результатов деятельности госслужащих вызваны не объективными причинами, а возникают именно вследствие функционального подхода к формализации деятельности министерств и ведомств, при котором само Положение о министерствах (равно как и должностные инструкции исполнителей) являются скорее, формальностью, нежели непосредственным руководством к действию.

В частности, существенная часть функций Минтруда России, описанных в Положении, по причине своей неопределенности носит в значительной степени декларативный характер. Так, Министерству труда предписывается участие в подготовке предложений по совершенствованию системы налогообложения доходов физических лиц, совершенствование тарифного регу-

лирования оплаты труда на основе социального партнерства, *содействие* развитию предпринимательской деятельности и самостоятельной занятости безработных граждан и лиц, ищущих работу, а также применению гибких форм занятости. При этом совершенно непонятно каким образом следует оценивать *участие, совершенствование и содействие*.

Необходимо также учитывать следующее. Функции, зафиксированные в положениях о федеральных органах исполнительной власти, далеко не во всех из них ежегодно конкретизируются в детальных планах действий. На уровне Правительства Российской Федерации ежегодные планы действий есть. Однако и они не лишены недостатков. Такие планы представляют собой комплекс мероприятий, предусматривающих подготовку тех или иных документов: проектов законов, постановлений правительства, а то и просто «предложений по...» Понятно, почему именно так планируется работа правительства: чиновники выполняют свои исполнительные, регулятивные, контрольные функции именно с помощью документов. Но будет ли достигнут результат, на достижение которого, собственно говоря, и нацелено принятие того или иного документа? Это, фактически, остается вне рамок планирования деятельности.

Для организации эффективной системы стимулирования госслужащих **в краткосрочном периоде** должны быть приняты следующие меры.

1. По каждому из основных направлений деятельности министерств следует выделить функции, относящиеся, прежде всего, к компетенции данного министерства и не пересекающиеся с функциями других министерств и ведомств. Во многих случаях результаты выполнения функций могут быть в достаточной мере формализованы. В частности, по отношению к Минтруда России могут быть формализованы результаты выполнения социальных программ, количество трудоустроенных лиц и вновь созданных рабочих мест, уровень производственного травматизма и профессиональных заболеваний, уровень мобильности трудовых ресурсов и др.

Кроме того, должен быть формализован фактор своевременности решения соответствующих задач.

По указанным параметрам следует осуществить непосредственную привязку объемов финансирования к результатам деятельности. Эта привязка может осуществляться по следующей принципиальной схеме.

Средства, выделяемые на денежное содержание аппарата федерального органа исполнительной власти делятся на две составляющие: фиксированную часть и гибкую часть, объем которой зависит непосредственно от результатов деятельности. Фиксированная часть и гибкая часть должны быть сопоставимы (в пропорции 50/50). По итогам работы мини-

стерства, подведенным на основании анализа выполнения планов действий, за отчетный период (например, полугодие), Правительством Российской Федерации принимается решение о выплате (невыплате) гибкой части. Возможен вариант, при котором гибкая часть выплачивается частично или вообще не выплачивается. С точки зрения организации бюджетного процесса гибкая часть финансирования деятельности министерств и ведомств может включаться в специальный фонд Правительства Российской Федерации.

На уровне конкретных министерств вопрос о распределении финансовых средств между отдельными подразделениями и исполнителями решается с использованием той же принципиальной схемы (качество выполнения соответствующих функций).

Внедрение такой схемы потребует принятия определенных поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Процедуры казначейского исполнения бюджета также должны быть незначительно скорректированы.

2. По результатам ревизии функций их дублирование должно быть устранено в обязательном порядке. По тем вопросам, по которым взаимодействие между министерствами и ведомствами вызвано объективными причинами, следует определить степень ответственности отдельных министерств и ведомств (положении дел в сфере труда, занятости и социальной защиты населения, положение дел с выплатой социальных пособий и пенсий и др.). Вопрос о распределении гибкой части в этом случае решается с учетом степени ответственности данного министерства за достижение соответствующих результатов.

3. По тем направлениям деятельности министерства, которые в силу объективных причин не могут быть формализованы, решения о стимулировании могут приниматься на основе экспертных оценок результатов деятельности. Важно сформировать такой механизм, чтобы сами министерства и ведомства были в максимальной степени заинтересованы в минимизации фактора экспертных оценок.

Ежегодные планы действий должны конкретизировать среднесрочные программы. По итогам реализации программ необходимо предусмотреть соответствующее отражение данных фактов в мерах материального стимулирования.

В среднесрочном периоде необходим переход к организации работ по программному принципу. Деятельность министерства должна рассматриваться с точки зрения реализации конкретных программ, для которых устанавливаются конкретные цели и сроки реализации. В программу «Охрана труда», например, может быть заложена цель снижения производственного травматизма к определенному сроку до определенного уровня с указанием конкретных

промежуточных результатов. Соответствующая программа финансируется в зависимости от качества достижения результатов, а отдельные исполнители по программе в зависимости от степени участия. Понятно, что отдельные программы могут иметь межведомственный характер.

Такой подход принципиально отличается от существующего, при котором в качестве функции на уровне министерства выделяется «разработка предложений по совершенствованию государственного управления условиями и охраной труда, государственному регулированию рабочего времени и времени отдыха для отдельных категорий работников». Понятно, что без привязки к конкретным формализованным целям оценить работу министерства в целом и отдельных исполнителей по данному направлению не представляется возможным. То же самое можно заметить в отношении многих других функций практически любого министерства.

Контрольные меры

Описанные стимулирующие меры могут способствовать повышению заинтересованности госслужащих в результатах труда, однако не являются гарантией защиты от теневой деятельности. В среднесрочном периоде более высокий уровень оплаты труда госслужащего, достигаемый за счет более эффективного использования финансовых средств, будет способствовать повышению индивидуальной ответственности при наличии дополнительного фактора – риска потери работы.

Для того чтобы соответствующий риск был действительно ощутимым, наряду со стимулирующими мерами необходима организация эффективной системы контроля деятельности госслужащих. Особое внимание должно быть уделено вопросам, связанным с организацией тендеров, созданием государственных унитарных предприятий.

Заметим, что с технической точки зрения организация такой системы контроля не представляет проблем, а ее отсутствие на данный момент во многом объясняется политическими причинами. Снисходительное отношение к теневой деятельности чиновников в значительной степени связано с тем, что адекватная оплата их труда, обеспечивающая к тому же личную заинтересованность в результатах работы, по формальной и легитимной схеме не представляется возможной без ее существенной модификации.

Дополнительные преимущества

Помимо восстановления стимулирующей функции системы оплаты труда чиновников, предлагаемые меры позволят:

- **повысить ответственность федеральных органов исполнительной власти**

Министерствам и ведомствам будет невыгодно перекладывать решение вопросов на межведомственные комиссии. У них должно оставаться то, что они могли бы планировать и за что отчитываться;

- **ускорить процедуры согласования документов**

Будет выгодно затягивать такие процедуры, так как в противном случае это чревато невыполнением собственных планов в будущем и соответствующими материальными издержками;

- **повысить инициативность федеральных органов исполнительной власти**

В настоящее время для многих министерств и ведомств реальной серьезной проблемой является подготовка предложений по вопросам, вносимым для рассмотрения на заседаниях Правительства Российской Федерации. Предлагаемая же система позволяет сделать так, что министерства и ведомства будут материально заинтересованы в выполнении конкретных мероприятий. Кроме того, она позволит относительно выровнять нагрузку на разные министерства и ведомства. Объясняется это тем, что тот, кто сегодня может годами не заслушиваться на заседаниях Правительства Российской Федерации, будет вынужден ставить вопрос о перераспределении ряда функций на себя;

Система позволит выносить на рассмотрение на заседаниях Правительства Российской Федерации действительно самые важные вопросы, требующие участия множества министерств и ведомств. Мелочевка уйдет в конкретные планы действий.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ

Существенное повышение уровня оплаты труда и внедрение механизма его увязывания с эффективностью имеют ключевое значение для успешного проведения административной реформы. Однако для решения проблемы должен быть все-таки реализован комплекс мероприятий.

Реально уже в течение 1–1,5 лет повысить уровень должностных окладов в 2–3 раза. На это потребуется 10–20 млрд рублей, что будет составлять 0,4–0,8% от расходной части федерального бюджета. Это очень немного. Успешное внедрение системы стимулирования управленческого труда сделает возможным получать еще больше (в случае эффективной работы, разумеется). Таким образом, в течение нескольких лет можно повысить уровень заработной платы в 5–6 раз. Это уже вполне прилично: начальник управления – больше 2 000 долларов в месяц. Но это, тем не менее, не идет ни в какое сравнение с тем, что можно получать неофициально уже сейчас, находясь на данной должности.

Следует признать: стимулы воровать и мздоимствовать останутся. Поэтому надо предпринимать дополнительные меры, среди которых должны быть следующие.

Максимально возможный уход государства из экономики

Эта мера, на самом деле, является базисной, основной. Дополнительной ее можно назвать только в том смысле, что она – не прямого действия.

Чиновники не должны определять:

- быть или не быть трансфертам в регионы и в каком объеме;
- экспортные квоты;
- тарифные скидки (как на железнодорожном транспорте);
- возможность индивидуальной реструктуризации долгов;
- преференции в обслуживании бюджетных счетов;
- льготность финансирования;
- допуск к инфраструктуре для экспортных поставок и т.д.

Не должно быть и государственных унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения (допустимо оставить только ограниченное количество казенных предприятий).

Там, где федеральные органы вынуждены все-таки принимать решения, выполняя регулятивные функции, они должны это делать на основе четких, прозрачных, утвержденных правил и процедур. Строго говоря, чиновники должны только оформлять решения, руководствуясь утвержденными правилами.

Очень показателен в этом отношении пример, как в настоящее время рассчитывается предельная экспортная ставка пошлины на нефть. Есть четко прописанная, законодательно утвержденная методика расчета. Правительственные чиновники в такой ситуации просто обязаны по истечении определенного срока «проштамповать решение». Все. От них ничего, по существу, не зависит. Получается, что не за что давать взятки. И так должно быть применительно ко всему.

Чем меньше государства в экономике, тем лучше для бюджета.

Сформировать систему государственного финансового контроля

Эта тема на протяжении нескольких последних лет не раз востребовалась, когда говорилось о необходимости навести порядок с государственными финансами, однако до настоящего времени реально так ничего сделано не было. Последняя попытка была предпринята в феврале 2002 года, когда Минфин России представил в Правительство Российской Федерации проект единой концепции государственного финансового контроля, в том числе в федеральных органах исполнительной власти.

Предполагалось создание органов внутреннего финансового контроля, которые бы подчинялись руководителю министерства или ведомства, но были бы функционально и организационно независимыми. Однако в дискуссиях по документу, составленному таким образом, чтобы «задвинуть» Счетную Палату Российской Федерации, создав специальный «самый главный» орган – Госфинконтроль – названная выше абсолютно необходимая мера ушла на второй план. Возможно, это была сознательная постановка вопроса. К такому приему прибегают, и не так уж редко, чтобы заблокировать решение вопроса. «Непроходимые» вещи в итоге тормозят весь процесс. Так и произошло.

Ситуация, когда в федеральных органах исполнительной власти отсутствуют органы внутреннего финансового контроля, является тем более нетерпимой, если вспомнить, что в советские времена контролировали и комитеты народного контроля и парткомы. Да и КРУ Минфина СССР выглядело более могучим органом.

Фактическая бесконтрольность в федеральных органах исполнительной власти, являющихся главными распорядителями средств федерального бюджета, является прекрасной основой для разворывания и нерационального расходования бюджетных средств.

Активизировать деятельность правоохранительных органов

Ни для кого не секрет, что есть высокопоставленные чиновники, которые находятся «под колпаком» у компетентных органов. Однако «делам не дают ход». Причина понятна и проста: в таком положении чиновники лучше управляемы. Подход циничный, но это правда: управляемость, вроде бы, повышается. И все-таки стоит проанализировать, действительно ли это так.

Качественно улучшить работу по декларированию доходов

ЧИНОВНИКОВ

Указ Президента Российской Федерации № 484 от 15 мая 1997 года «О предоставлении лицам, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицам, замещающим государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе», введший институт декларирования доходов чиновниками, сыграл определенную положительную роль в противодействии разворывания бюджетных средств.

Однако испуг быстро прошел, и сейчас в министерствах и ведомствах относятся к этой процедуре как к досадной необходимости. По итогам 2001 года декларации представили 817,8 тыс госслужащих.

Объективности ради нужно отметить, что вряд ли можно было всерьез рассчитывать, что декларирование доходов позволить решить проблему.

Во-первых, доходы, получаемые путем воровства бюджетных средств, никто не собирался декларировать. Что-то можно было оформить как результат педагогической, научной или «иной творческой» деятельности, т.е. того, что было официально разрешено. Но и это зачастую делать не требовалось, да и понятно бы стало, что это за «научная» деятельность.

Во-вторых, имущество можно было оформить на родственников.

Декларации иных деятелей вызывали чуть ли не слезы сочувствия. Неудивительно, что интерес общественности быстро прошел.

Тем не менее, **только публичность института декларирования доходов способна сделать его более или менее действенным**. В развитых странах органы государственного финансово-

го контроля (в Канаде, к примеру) вообще имеют единственный реальный механизм воздействия – через обнародование материалов контрольных мероприятий. И это действует.

Декларирование доходов госчиновниками – это несколько иное. Но фактор публичности результатов здесь также является очень значимым. В России же некоторые попытались использовать эту публичность в качестве собственной рекламы.

Известен круг, уровень чиновников (об этом говорилось выше), имеющих прямое отношение к распределению бюджета, к созданию ФГУПов и т.п. Их декларации и должны стать публичными. Необходимо установить, что, начиная с уровня руководителя самостоятельного структурного подразделения федерального органа исполнительной власти и выше, чиновники обязаны обеспечивать их публичность (правительство могло бы сделать специальный сайт, к примеру).

Необходимо также учитывать следующее. Публичность может оказаться весьма эффективной в связи с тем, что коллеги, подчиненные того или иного чиновника–декларанта будут относиться с большим интересом к подобного рода информации. Перекрестный, внутренний контроль, действенность которого может оказаться выше контроля внешнего.

ВЫВОДЫ

1. Система госуправления, содержащая в себе очень серьезные недостатки, превратилась в мощный тормоз модернизации российской экономики.
2. Административная реформа должна стать важнейшим приоритетом политики государства.
3. Основная причина неэффективности функционирования федеральных органов исполнительной власти – уровень и система оплаты труда чиновников. Официальный уровень оплаты труда федеральных чиновников является чрезвычайно низким, а система стимулирования высокоэффективного труда фактически отсутствует.
4. Имеющиеся у чиновников возможности по извлечению статусной ренты увеличивают долю реально направляемых на госуправление средств в 3–4 раза. В проекте закона «О федеральном бюджете на 2003 год» расходы на госуправление заложены в размере 3,4% (без учета социальных фондов) реально такие расходы можно оценить в 11% .
5. В системе оплаты труда федеральных чиновников сложилась ситуация, при которой для чиновников высокого уровня периодические индексации заработной платы и разного рода надбавки не имеют экономического смысла, а для рядовых федеральных госслужащих – они не гарантируют необходимый уровень оплаты труда.
6. основополагающим принципом стимулирования госслужащих должна стать привязка уровня оплаты труда к результатам их деятельности. Реализовываться данный принцип должен через формирование гибкой части фонда оплаты труда госслужащих, распределяемой в зависимости от эффективности их труда, выраженной в достижении конкретных формализуемых показателей.
7. Необходимо в ближайшие 1–1,5 года повысить уровень должностных окладов в 2–3 раза. Требуемые для этих целей 10–20 млрд рублей составят 0,4–0,8% от расходной части федерального бюджета, что является абсолютно реалистичным. В течение трех ближайших лет общий уровень оплаты труда должен вырасти в 5–6 раз.