

МАТЕРИАЛЫ КРУГЛОГО СТОЛА

по вопросам функционального анализа
в федеральных органах исполнительной власти

14 октября 2003 года



Проект «Административная реформа-1»

Финансируется Комиссией Европейского союза

Реализуется Компанией THALES Engineering and Consulting

ГУ ВШЭ
Москва 2003

Л.И. Якобсон. Сегодня традиция обсуждать наиболее значимые и интересные проблемы административной реформы продолжается на новом витке, в рамках проекта TESIS. Мы очень рады, что в рамках этого проекта мы будем работать с людьми, многих из которых хорошо знаем, с которыми нас связывает совместная работа и на компетенцию которых мы очень рассчитываем.

Разумеется, наряду с теми, кого мы знаем в течение ряда лет, я имею в виду команду, возглавляемую господином Ж. Фурнье, мы видим здесь целый ряд новых коллег из Европейского союза, которые становятся членами той же, очень авторитетной для нас команды.

Я более чем уверен, что такая преемственность является залогом успеха проекта TESIS. От имени Государственного университета — Высшей школы экономики я приветствую наших коллег из Европейского союза, наших экспертов, коллег из российских министерств и ведомств, исследовательских и аналитических центров. И хочу сказать, что мы в ГУ ВШЭ со своей стороны, сделаем все возможное, чтобы содействовать успеху данного проекта.

А.В. Шаров. Уважаемые коллеги, я также хотел бы присоединиться к словам Льва Ильича, и сказать, какое важное значение этому проекту придает наше министерство. В рамках проекта "Административная реформа-1" — так он называется — предусматривается оказание консультативной помощи участникам административной реформы как в форме предоставления методических материалов, переводной литературы, консультаций европейских экспертов, чиновников, которые проводили реформы в своих странах, так и стажировки чиновников и их знакомства с наилучшими практиками в европейских странах.

Для нас очень важно идти в общеевропейском контексте административной реформы, тем более, что у нас этот процесс идет всего 1 год. А в тех странах, которые достигли каких-то значимых результатов, этот процесс длится, минимум, два десятилетия.

Поэтому я бы хотел прежде всего проинформировать вас о том, что та помощь, о которой я сказал, может быть вами через наши министерства затребована, естественно в рамках ресурсов проекта, и нам кажется, что это будет реальная практическая помощь для вас в вашей работе по административной реформе в родном ведомстве.

Второе, что я бы хотел сделать, — это без предисловий ознакомить с результатами, первыми результатами административной реформы в России, услышать, возможно, ваши вопросы, поскольку все вы являетесь активными действующими лицами реформы. И естественно, вот такое погружение позволит и нашим европейским коллегам сконцентрировать свои сообщения на похожих сторонах реформ в европейских странах.

Вы знаете, что 9 октября состоялось заседание Правительства, на котором были поддержаны все предложения рабочих групп по упразднению избыточных или ликвидации дублирующих функций. Порядка 110 функций были признаны избыточными или дублирующими.

В чем же методологическая особенность работы по выявлению избыточных функций? Впервые были определены 57 задач федеральных органов исполнительной власти в определенных сферах. Функции всех ведомств были соответственно распределены по 57 задачам. Таким образом, впервые была сделана попытка уйти от ведомственного подхода в анализе функций. И функция рассматривалась как единое целое независимо от того, сколько ведомств эту функцию исполняют. Такой подход, с одной стороны, позволил сразу же на первом этапе отсеять функции, не соответствующие задачам государственного управления в определенной сфере. С другой стороны, достаточно быстро выявить дублирующие функции.

Если в начале года функциональным анализом в стране занималось 5 человек, то сейчас речь идет о 600 чиновниках и внешних экспертах. Естественно, что увеличение масштаба работы привело к более значимым результатам.

Как определялись избыточные функции? Это, наверное, самый сложный вопрос. И не только в России. Мы исходили из методики, одобренной Правительством 15 мая, согласно которой функция является избыточной, если она не соответствует 3 критериям. Эти критерии содержатся в паспорте функции. Надо отметить, и это, видимо, не секрет, что ведомства сопротивлялись заполнять паспорт функции. Кстати, нам было бы интересно услышать, как в Европе решали эту проблему. Треть ведомств вообще не заполнила. Что такое паспорт, чтобы было понятно европейским коллегам и чтобы еще раз акцентировать внимание российских коллег, — это набор вопросов, которые, с одной стороны, позволяют понять процесс исполнения функции, а с другой стороны, содержат критерии, как я сказал, избыточности функции.

Каковы эти критерии? Первый вопрос, или первый критерий, который применяется при анализе функции, — имеются ли негосударственные способы регулирования конкретных правоотношений или управления объектами. Честный ответ на этот вопрос приводит к однозначному выводу о нужности или ненужности функции. Пример. Большинство ведомств осуществляют функции лицензирования определенных видов деятельности. Соответственно возникает вопрос: есть ли другой рыночный инструмент, например обеспечения безопасности продукции или процессов, отличный от лицензирования? Как правило, ответ: "Да, есть", и если говорить конкретно о лицензировании, это, например, сертификация. Сертификация осуществляется на рыночной основе аккредитованными организациями, т.е. сертификация перестает быть государственной функцией.

Второй критерий. Имеется ли другой инструмент государственного регулирования, более мягкий, чем действующий инструмент? Опять же, рассмотрим на конкретном примере. Мы можем сказать, что, например, лицензирование является наиболее жесткой мерой государственного регулирования. Но помимо лицензирования есть еще такие государственные инструменты, как аккредитация, различного рода антимонопольное регулирование и т.д. Ответ на второй вопрос также нам позволяет сказать, может ли быть заменен действующий инструмент государственного регулирования более мягким и менее обременительным для участников рынка и для граждан.

Третий критерий — тоже очень важный — связан с тем, что проводится оценка, приведет ли отказ от исполнения государственной функции к масштабным негативным социально-экономическим последствиям или нет. Рассмотрим это на примере такой функции, как вневедомственная охрана. Для европейских коллег я поясню, о чем идет речь. Это когда по договорам с гражданами или физическими лицами милиция охраняет за плату квартиры граждан или имущество юридических лиц. С точки зрения первых двух критериев данная функция избыточна. С точки зрения третьего критерия, т.е. если представить, что завтра квартиры граждан, имущество физических лиц вдруг перестанут охраняться, то, по оценкам МВД, рост квартирных краж составит 10—12 тысяч в год. Количество раскрываемых преступлений также снизится. И произойдет еще ряд негативных масштабных последствий.

Можно с этими доводами соглашаться, можно — нет, но очевидно, что всегда в таких случаях необходимо оценивать, действительно ли отказ от функции приведет к масштабным негативным последствиям или нет. Например, по функции технического осмотра автотранспортных средств. МВД не удалось доказать, что при отказе от осуществления милицией этой функции возникнут масштабные негативные социально-экономические последствия. Поэтому Правительством было принято решение о передаче этой функции аккредитованным техническим станциям.

Еще один важный момент, о котором часто забывают. Бремя доказательства необходимости функции лежит на ведомстве, а не на экспертах, и не на правительственной комиссии, и не на рабочей группе. Это выражается в такой формуле: *если не доказано иное, функция избыточна*. В противном случае принятие взвешенных решений, с одной стороны, с другой стороны — аргументация ведомств, которая бы позволяла принять такое решение, они будут весьма вялыми, неэффективными. Действительно, зачем представлять какие-то аргументы, есть же эксперты — вот пусть они и

доказывают. А при вакууме информации у экспертов и у чиновников других ведомств это сделать практически невозможно. Поэтому этот ключевой принцип и должен вам помогать в анализе функций своего ведомства. Более того, руководствуясь этими принципами — многие ведомства, кстати, пошли по этому пути, — вы сами будете понимать, какие функции не защищаемы. Соответственно, облегчать работу правительственной комиссии и действительно убеждать комиссию в необходимости только важных, значимых функций.

Этап функционального анализа будет продолжаться до марта следующего года. К марту поставлена задача завершить анализ, принять все решения об упразднении избыточных и дублирующих функций, составить исчерпывающий перечень обязательных функций ведомств, которые прошли через сито анализа. И исходя из этого перечня, соответственно, будут — можно употребить такое слово — нарезаться полномочия новых ведомств.

В чем тонкость, связанная с обязательным перечнем? Те функции, которые не попадут под анализ, т.е. будут скрыты ведомствами, забыты ведомствами, не войдут в положение о ведомствах и по факту перестанут действовать. Это тоже достаточно новый и, может быть, где-то жесткий подход, но иначе полной картины фактически исполняемых функций ведомств мы никогда не получим. Поэтому я хотел бы обратиться еще раз к коллегам из наших министерств, довести до сведения непосредственно ответственных за административную реформу в вашем ведомстве, насколько важно действительно представить исчерпывающий перечень функций ведомства.

Следующий этап административной реформы, который также будет идти параллельно с анализом, это подготовка уже непосредственно нормативно-правовых актов по изменению функций. Вы, наверное, знаете, что к 20 ноября наше министерство совместно с соответствующими ведомствами представит в Правительство проекты нормативных актов и законов, постановлений Правительства по всем функциям, которые признаны избыточными. Причем, в отличие от обычного порядка представления в Правительство такого рода документов, отрицательная позиция ведомства не будет служить препятствием для вынесения решений на заседание Правительства.

Главная сложность этапа изменения нормативной базы мне видится в том, что сейчас проведен анализ 10 из 57 задач. И последующий анализ будет возвращаться к функциям, закрепленным в тех же правовых актах, по которым мы будем готовить изменения. Поэтому вполне возможно, что принятие таких нормативных правовых актов будет осуществляться пакетом, для того чтобы не вносить в течение полугода десятки изменений через короткий промежуток времени. В этом мне видится достаточно большая сложность процесса.

В заключение я бы хотел сказать, что, как мне кажется, все уже убедились в серьезности ситуации, в том, что отступления назад не будет и результат административной реформы, во всяком случае первой ее части, будет вполне виден уже в следующем году.

А теперь, коллеги, я готов ответить на какие-то вопросы, если они есть. Если нет, тогда французские коллеги вас познакомят с европейским опытом.

Жак Фурнье. Конечно, я готов выступать немедленно, если вы хотите, но, может быть, в зале есть люди, которые тут же хотят задать вопросы господину Шарову по его докладу. Я бы не хотел нарушать такую динамику.

Л.И. Якобсон. Давайте последуем совету господина Фурнье. Я за много лет убедился, что он всегда дает исключительно мудрые советы. Пожалуйста, вопросы, быть может, комментарии.

Выступающий из Россудостроения. Мы говорили про 57 задач государства. У меня вопрос: как составлялись эти задачи и почему в них не вошли такие важные для государства вопросы, как государственная тайна, мобилизационные мощности и

оборонеспособность страны? Нет таких задач, куда можно присоединить функции, которые рассматривают оборонные агентства. Кто-нибудь может ответить?

А.В. Шаров. Спасибо за вопрос. Эти 57 задач — это не догма, т.е. это не закрытый перечень. Но что интересно, когда были подготовлены эти задачи, всем ведомствам дали 2 недели на то, чтобы найти задачи родного ведомства, и если не найти, то дать предложения.

Реплика из зала. Мы подавали предложения, но их не учли.

А.В. Шаров. Я не готов комментировать по Россудостроению, но хотел бы сказать, что были учтены только те задачи, которые носили межведомственный характер и которые имели в себе какое-то целеполагание, т.е., например, не задача совершенствования того-то, улучшения сего-то, а когда задача была связана с конкретной целью. Например, обеспечение конкуренции на рынке товаров и услуг, недопущение монополизации рынка товаров и услуг. Но я еще раз говорю, если задачи сформулированы в таком ключе, нет никакой проблемы в том, чтобы на более позднем этапе вернуться к этому вопросу. Это первое. И второе. Само по себе то, что функция не подходит ни под одну из задач, всего лишь означает, что она будет несколько позднее.

Выступающий. И еще такой вопрос. Вот Вы говорили про упразднение функций, о заседании Правительства. Я знаю то, что у единственного ведомства — это Россудостроение — упразднили функцию долгосрочных и краткосрочных прогнозов судостроительной промышленности. На каком основании, учитывая, что эти документы совсекретные, можно упразднить такую функцию, и отдать на аутсорсинг?

А.В. Шаров. Это важный вопрос, он касается всех. Подход следующий. По всем ведомствам было выделено 12 типовых избыточных функций, в том числе функций, связанных с прогнозами, исследованиями и т.д. И избыточной функция является только в части открытой информации, т.е. той информации, которая доступна всем субъектам рынков. Только в этой части речь идет об упразднении. Почему я сказал, что в нормативных правовых актах предстоит это еще прописать. Поэтому мы прекрасно понимаем то, о чем Вы сказали. Речь идет только об открытой информации. Вот если в прогнозе есть сегменты, связанные с открытой информацией, то мы движемся к тому, что функции ведомства состоят в формулировании задачи, отборе экспертов, которые проводят такой прогноз, и, соответственно, оплате такого прогноза. Или закупка готового продукта на рынке, если он есть, потому что, вы знаете, консалтинговых компаний достаточно много. Но речь идет, конечно же, и в вашем случае, и в других случаях только об открытой информации.

Л.И. Якобсон. У меня есть одно предложение. Я не настаиваю на нем. Я предложил бы не превращать нашу сегодняшнюю встречу в служебное совещание. Такого рода совещания нужны, но, очевидно, по некоторым вопросам лучше совещаться не с европейскими экспертами, а в стенах министерства, особенно когда речь идет о режимных вещах. Я хочу подчеркнуть, просто как член комиссии, я обязан это подчеркнуть, работа комиссии открыта, уже поэтому режимные вопросы оказались несколько за скобками, как все мы здесь понимаем.

Выступающий. На первом этапе анализа функций с методической точки зрения работа, видимо, была направлена на сепарацию, отсеивание излишков. А вот ставится ли задача выявления тех функций, которые пока не распределены? Зависших функций, так сказать. Это особенно касается функций межведомственных, координационных и иногда очень неудобных, которые вообще каждый вряд ли себе добровольно возьмет?

Выступающий. Спасибо за вопрос, потому что он достаточно часто задается ведомствами. Таким образом, вы выявляете функции лишние, а ведь есть функции, которые нужны, но никем не исполняются. Как отдельная задача сейчас она не ставится. Это задача следующего этапа после марта, с одной стороны. С другой стороны, очевидно, что когда мы упраздняем какую-то избыточную функцию, как правило, взамен этой функции, по тому же лицензированию, например, может появиться более мягкая функция, например аккредитация. И естественно, ее надо будет расписывать тут же, немедленно. То есть если мы говорим, что, например, милиция не будет проводить технический осмотр конкретных автомобилей, но у нее сохранится функция проверки на дороге у водителя сертификата этого технического средства, что средство прошло техосмотр. Здесь идет комплексный анализ. Но отдельно такая задача, безотносительно к ликвидации избыточных функций, пока не ставится по одной простой причине. Было принято решение, что ликвидация избыточных и дублирующих функций — это сейчас приоритет. Но очевидно, что такая же проблема есть в исполнении необходимых обязательных функций и для граждан, и для бизнеса. Но это уже следующий этап.

Выступающий. Из опыта практической работы видно, что 57 задач сформировались примерно следующим образом. Каждая рабочая группа дала свои задачи. Я просто хочу отметить, что внутри 10—12 задач дублируют друг друга и имеют общие области пересечения. 57 задач дублируются процентов на 50. Это просто одно и то же с разных сторон. Ну как можно, не имея задач, проводить оптимизацию? По-моему, это очень сложная задача. И еще момент. А почему, собственно говоря, подход пошел от анализа функции ведомств, прописанных в положении? Почему было не идти, например, от сервисов государства, потому что о сервисном государстве сейчас говорится довольно много, от определения перечня государственных сервисов и уровня этих сервисов для граждан бизнеса? По-моему, это гораздо более логичный подход, потому что положения зачастую носят крайне рудиментарный характер и совершенно не отражают те сервисы, которые соответствующие ведомства или государственные органы оказывают.

Выступающий. По первому вопросу я бы сейчас не стал обсуждать вашу личную точку зрения, а по поводу второго вопроса, действительно, хочется сказать, что есть такие люди, которые, если сравнить их с конструктором самолета, во всех деталях представляют, как должно быть устроено государство. И они выстраивают такую логичную красивую схему. Ни я, ни мои коллеги таких людей не встречали, их нет в природе. Поэтому было принято решение идти от того, что реально ведомства осуществляют, и все-таки от действительности выстраивать по кусочкам новую модель государства.

Выступающий. Я бы просил, естественно ни сию минуту, а позднее, в ходе той дискуссии, которая будет, наших европейских экспертов обратить внимание на заданный вопрос. Действительно, возможны разные подходы. В каких-то конкретных вещах исполнительная власть в разных странах друг на друга не похожа, а вот подходы — это действительно то, в чем мы можем и должны максимально учитывать зарубежный опыт, удачный или неудачный. Мы пошли таким путем, о котором сказал Андрей Владимирович. Наверно, нам предстоит узнать, какие есть другие пути, в чем их преимущества, недостатки.

Выступающий. Андрей Владимирович, можно такой вопрос выяснить? Сегодня в функциональном анализе очень трудно работать, потому что нет наработанных механизмов передачи функций от министерства бизнесу и гражданам. Приведу пример, который часто обсуждается, это саморегулирующиеся организации. Закон о саморегулирующихся организациях не принят, не рассмотрен. Тогда что предполагается в этом случае? Будет ли принят такой механизм, что мы будем прописывать отношения государства с саморегулирующимися организациями, как по арбитражным управляющим — в каждом законе, в каждой отрасли, в каждой сфере будут разные взаимоотношения. Или все-таки министерство думает, что этот механизм будет более-менее универсальный? Тогда, может быть, наряду с экспертными группами по сферам экономики имеет смысл создать экспертные группы по разработке механизмов и методик, которых не хватает сегодня у нас для и при выполнении этой работы.

А.В. Шаров. Вы правильно задали вопрос. Есть 2 подхода: или мы разрабатываем один закон по всем сферам по саморегулируемым организациям, которые исполняют, назовем так, "квазигосударственные функции" или "публичные функции". Или же мы вносим просто в конкретные законодательные акты изменения. Насколько я понял и исходя из протокола заседания Правительства, был принят второй подход, т.е. пока вносить изменения в конкретные законы: об аудиторской деятельности, об оценочной деятельности и т.д. Но при этом конструкция СРО — саморегулируемой организации — должна быть более-менее типична, набор полномочий должен быть сопоставим, при определенных колебаниях. Вот об этом идет речь. Срок предоставления таких предложений, кстати говоря, — неделя, поэтому мы в конце этой недели уже узнаем, какое конкретное решение примет Правительство по этому вопросу.

Мы принимаем решение передать функцию саморегулируемой организации. Какие действия государства? Оно активно формирует СРО или оно в законе устанавливает определенный срок передачи полномочий, а все остальное — это дело СРО? Вмешивается ли государство в конфликты между СРО? Возможна ли монополия СРО или должно быть несколько саморегулируемых организаций? Очень интересно, если европейские коллеги нам об этом расскажут, как это проходило в других странах. Единственное, о чем пока договорились — это о том, что в законе государство говорит, что через год мы такие-то полномочия передаем саморегулируемым организациям, т.е. мы придаем импульс, мы показываем — это может быть вашими полномочиями, если вы за год самоорганизуетесь и будете отвечать всем необходимым требованиям. Пока подход не до конца активный, но вместе с тем законодательный импульс мы придаем. По тем же оценщикам, по аудиторам.

Выступающий. Ну что же, наши коллеги из Европейского союза могли убедиться по этой короткой дискуссии, насколько острыми являются споры об административной реформе. Но я думаю, что в этом отношении мы как раз похожи на тех, кто так или иначе участвовал в административных реформах в ваших странах. Это действительно вопрос сложнейший, острейший. Он задевает судьбы людей, а главное — он напрямую касается эффективности функционирования государственного аппарата. И разумеется, мы будем очень благодарны за ту информацию, за те советы, которые позволили бы нам провести эту реформу наиболее успешно, наиболее эффективно и наименее болезненно.

Выступающий. Я бы хотел задать вопрос коллегам из Франции, из других государств. При проведении административной ре-формы или же при проведении вот таких подходов до внедрения

новых методов административной реформы проводится ли там экономический анализ последствий административной реформы, как отрицательный, так и положительный?

Жак Фурнье. Меня действительно очень интересует дискуссия, которая только что развернулась на моих глазах. Я вижу, что у вас сейчас происходит очень важный процесс. Это совершенно нормально, что возникает масса вопросов. И сегодняшнее наше собрание, мне кажется, становится неким этапом в реализации этой работы, которая вам предстоит.

Я хотел бы так же, во-первых, поблагодарить господина Якобсона и Высшую школу экономики за прекрасный прием в своих стенах. Я прекрасно знаю это здание и это учебное заведение, потому что по другим проектам TESIS я часто посещал эту школу и участвовал в двустороннем франко-российском сотрудничестве в области управления. И теперь хотел бы вам сказать несколько слов с точки зрения нового проекта TESIS, который начинается буквально сейчас и посвящен административной реформе.

До того, как мы вновь вернемся к основной теме нашей сегодняшней дискуссии, я хотел бы тем не менее сказать несколько слов об этом проекте. Здесь присутствуют представители: Флавиа Галанти — это руководитель группы экспертов нашего проекта, и эксперты — Раймонд Пиганьон — эксперт, который будет заниматься policy advise в этом проекте. По второй составляющей — capacity building — эксперт сегодня не присутствует, но вы встречались уже в Москве с господином Макклеодом, который является главным экспертом этой составляющей проекта.

Таким образом, я хотел бы сказать несколько слов о теме этого проекта, об организации работы до того, как мы вернемся к сюжету нашей сегодняшней дискуссии. Общая тема нашего проекта — это административная реформа. Но термин "административная реформа" — это очень общее понятие, покрывает огромное поле деятельности, и поэтому пришлось уточнить те пункты, по которым мы будем работать более специально. И, конечно, с российскими партнерами мы советовались, с господином Шароновым и с делегацией Европейского союза. Сегодня присутствует представитель здесь среди нас.

Итак, сегодня в России в административной области вы занимаетесь целым рядом мероприятий по реформе. Я говорю, может быть, не в порядке возрастания важности, но первая задача — то, что вы называете реформой государственной службы — вылилась в первый рамочный закон, который в апреле месяце был проголосован, и сейчас уже на нем строятся новые документы, например проект закона по гражданской госслужбе и закон о муниципальной службе. Это первый шаг, который касается статуса госслужащего и вообще государственной администрации, государственного управления. Все это с целью большей эффективности, большей гласности в этой области.

Вторая часть этой деятельности — это анализ функций, выполняемых государством и управленческими органами, который вам поможет реструктурировать сам периметр госслужбы, убирая функции, которые мы считаем ненужными, лишними и т.д., чтобы избежать дублирования, как говорил господин Шаров. Может быть, это нам позволит выйти на новый вид правительственной организации.

И третий этап, в который придется вступить, — это отношения между федерацией и субъектами федерации. Господин Козак в своей комиссии над этим работал, были предложены тексты проектов закона для того, чтобы каким-то образом учесть предложения комиссии, возглавляемой господином Козаком.

Итак, госслужба, анализ функций. И федерализм, если хотите. Вот три направления нашей работы. И по этим трем направлениям будет разрабатываться наш проект. Мы обсуждали уже в прошлом месяце с делегацией Европейского союза и нашими российскими партнерами, что этот проект касается первого этапа, т.е. реформы госслужбы. В рамках законов, которые готовятся по гражданской госслужбе и по муниципальной госслужбе. И вот именно в этой области мы определили 4 темы, которые я сейчас вам обозначаю. Они следующие.

Первая тема — это "Оценка эффективности госфункции или публичных функций и тех, кто выполняет эти функции", т.е. каким образом мы можем оценить деятельность той или иной администрации, того или иного органа управления, как мы оцениваем личный вклад каждого госслужащего в достижение результатов и решение проблем.

Вторая тема — это все, что касается регламентации самого процесса работы, процедуры работы госслужащих в разных направлениях, т.е. то, что они должны делать в администрации, каков регламент процедуры, каковы права и обязанности госслужащих, возможности подачи инициативы для них же. И правила поведения, т.е. авторитарное управление, контроль, например, за поставками необходимых услуг и оборудования.

Еще одна тема, более глобальная, более общая, которая была названа "Условия проведения экспериментов и введения в практику новых подходов к организации госслужбы в свете опыта различных европейских стран". Эта тема носит более общий характер. Но то, о чем мы сегодня говорим, тоже несколько связано с этой темой.

Вопрос, как Россия в реформе, которую она сейчас проводит в области госслужбы, может воспользоваться уже существующим опытом в Европейском союзе. Там ведь был и позитивный, и негативный опыт. Там были и успехи, и поражения. И каким образом Россия может извлечь из этого уроки. Например, с точки зрения условий, в которых могут экспериментироваться, тестироваться новые подходы или новые направления действий.

И четвертая тема, по которой мы будем работать в рамках этого проекта, — это оплата госслужащих, и, в частности, возможные формы финансового поощрения для такой работы и различные последствия для выдачи кредитов. Эти проблемы оплаты и финансовой заинтересованности людей связаны также с оценкой личных качеств людей, качества их работы и т.д. Здесь тоже у нас было большое количество различных экспериментов. Опыт у нас очень большой, и мы попытаемся его углубить совместно с вами.

Вот таковы 4 темы, по которым мы будем работать в рамках этих двух составляющих проекта, о которых я уже только что говорил, с одной стороны — это policy advise, т.е. это советы по разработке политики. Раймонд Пиганьоль — наш главный эксперт по этому поводу. С нашими партнерами мы рассмотрим те пункты, где мы могли бы вместе углубить наши размышления на этот счет, давать какие-то советы по готовящимся документам. Есть и вторая составляющая, capacity building — это улучшение возможности, т.е. нам следует облегчить деятельность в российской администрации, создать целую сеть людей, которые знакомы с этой проблемой, понимают необходимость реформы и располагают необходимой информацией по опыту, который уже существует в этой области. Короче говоря, это сеть новаторов в российской администрации. Эта сеть будет использоваться и, надеюсь, будет способствовать развитию нашей работы на основе таких рабочих групп в Москве или в 5 пилотных регионах, которые тоже занимаются сейчас реформой, и с которыми мы будем также работать. Что касается участия в этих группах, мы записали на данный момент 200 предложений. Это уже превышает цифру 150, которую мы наметили в рамках проекта.

Сегодня господин Макклеод, англичанин, и Жоэль Куден, француз, занимаются вот этой второй составляющей нашего проекта. Мы постараемся закончить перечисленное выше на этой неделе в сотрудничестве с нашими партнерами и с делегацией Европейского союза, и это должно обозначить конец первой фазы, и мы начнем уже конкретно работать.

Сейчас я возвращаюсь к теме нашего собрания. Итак, все, что я только что сказал, показывает, что круглый стол, который сегодня мы здесь проводим, не входит точно в поле деятельности нашего проекта, т.е. мы сейчас не будем работать непосредственно по тем вопросам, которые были сегодня названы. Но поскольку такие вопросы уже были нам заранее предложены как возможные темы выступлений, и Министерство экономики и промышленного развития я думаю, считает очень важным этот круглый стол, мы договорились с Европейской делегацией по поводу, что проект мог бы в частном, исключительном порядке, я бы сказал, помочь все-таки проведению этого круглого стола. И

именно по этой причине мы находимся сегодня здесь, и наше присутствие здесь сегодня никоим образом не должно негативно повлиять на ваши собственные идеи по дальнейшему развитию. Я думаю, что в этой области надо быть очень прагматичными.

Я бы хотел сформулировать из своего личного опыта буквально 2—3 замечания очень общего характера. Во-первых, хочу заметить, что, конечно же, сопоставление того, что вы делаете, с опытом заграничным очень полезно и может оказаться плодотворным. Совершенно очевидно, что в каждой стране существуют свои различные ситуации, и мы, конечно, берем некие подходы, которые соответствуют нашей культуре, нашей истории и необходимости момента. Но совершенно ясно, с другой стороны, и то, что в нашем все более и более интернациональном мире, глобальном мире, проблемы эти стоят абсолютно одинаковым образом для разных стран, и можно посмотреть, как это решается в разных странах.

Теперь по поводу функционального анализа. Работа, которую вы уже проводите, и споры, которые здесь разворачиваются, доказывают еще раз, что вы находитесь уже в стадии продвижения в этой работе. Существуют уже ваши размышления, есть иностранный опыт. Я знаю, например, что Мировой банк представил не так давно свой доклад именно для российских властей, и это была первооснова для работ, которые с тех пор были начаты.

В этом докладе показано, что функциональный анализ проводился в разных странах, на всех 5 континентах. Мы же находим этот функциональный анализ, например, в двух странах, представители которых сегодня присутствуют в этом зале и выработали совершенно конкретные, очень интересные проекты по административному сотрудничеству с Россией. Я говорю о Соединенном Королевстве и о Канаде, представители которых наверняка найдут, что сказать нам на этом собрании.

На аналогичном собрании во Франции в другой форме такие сюжеты тоже находятся на повестке дня, и господин Жан-Лу Пети, отвечающий за аналогичные проблемы в организации, которая во Франции занимается реформой государства, будет говорить об этом через некоторое время. До того, как я передам слово Жану-Лу Пети, я хотел бы сформулировать три общих замечания. Во-первых, когда мы рассматриваем в международном плане все эти проблемы за последние несколько лет, мы отмечаем эволюцию в размышлении на тему роли государства и вообще государственной службы. Эта эволюция отмечалась, например, представленным в 1997 г. отчетом Мирового банка.

Я думаю, что хотя это идет вразрез с тенденцией, которая существовала некоторое время, сегодня мы видим, что основная цель — это не систематически искать, скажем, большое количество государств, которое могло быть привлечено к этой деятельности. Но найти лучшую модель государства, опыт которого на национальном уровне был лучшим, особенно в контексте глобализации, которая сейчас встает перед нами со всей остротой. Мы не сможем сегодня не говорить о проблеме функционирования международных институтов и организаций. Сегодня у нас не достаточно деятельности государства, потому что интернационализация экономики запаздывает на мировом уровне, т.е. государство должно вмешиваться в такой контекст, государство должно учитывать новый социальный заказ, который существует в каждой из стран и который является разным, естественно, в разных странах. И это связано с общим ростом образования в странах. Это связано с ростом необходимости автономии и независимости самих индивидуумов и групп, которые они составляют между собой. Это новые средства коммуникации, все это помогает созданию новой ситуации, и администрация уже не может авторитарно управлять, как раньше она это делала практически везде. Она должна теперь гораздо больше учитывать присутствие других действующих лиц на этой арене, а также интересы пользователей и своих собственных граждан. Таким образом, первое соображение: должно быть лучше, а не больше, качественней, а не шире.

И второе, календарные сроки, о которых мы говорили, господин Шаров тоже об этом говорил. Важность технической работы не должна заставить нас забыть роль политических решений. Я сейчас объясню, что я имею в виду. Совершенно необходимо собрать данные по существующим документам, по тому, как функционируют службы, экономические данные, данные по рискам, которые содержит то

или иное мероприятие, и последствиям, которые оно может за собой повлечь. Совершенно необходимо учитывать технику управления, управления персоналом, организацией, администрацией и т.д. Нужно учитывать в этой области опыт частного сектора, который очень может помочь в функционировании государственной службы. Нужно подумать над операционными моделями, но к области госслужбы, госуправления трудно применить точные науки. Не существует такого закона, в смысле физического закона, например, который бы говорил, что именно так должно все функционировать, а не по-другому. Это не математика и не физика. Конечной целью нашей деятельности является некий политический выбор, т.е. принятие некоего решения, в каждой стране это делают определенные люди, госслужащие, которые получили соответствующий мандат от своего населения, от своих граждан. И если я правильно понял то, что нам только что говорил господин Шаров, вы скоро уже должны будете начать работу по рассмотрению и подготовке решения, которое политические власти будут принимать уже в 2004 г. Может быть, будет меняться сам периметр госслужбы и структура правительственная, административная. На мой взгляд, это решение должно готовиться технически, но обязательно нужно признать, это абсолютно нормально, их политическое содержание.

Третье общее замечание, которое я хотел бы сделать на этой важной стадии нашей дискуссии, относится к важности диалога. Диалога внутри администрации и диалога между администрацией, т.е. гражданским обществом, экономическими кругами, гражданами и т.д. Этот диалог абсолютно необходим, если мы хотим, чтобы реформа была подготовлена в соответствующих условиях, была правильно понята и эффективно применялась после ее принятия, потому что очень часто трудность состоит не только в принятии той или иной реформы, но в ее применении, в ее конкретной реализации на практике.

Этот диалог необходимо вести и с гражданским обществом, и внутри администраций. На этом я хотел бы закончить свое выступление, потому что сегодняшнее наше собрание — это один из этапов этого диалога внутри администрации, и мы надеемся, что рабочие группы, которые будут работать в рамках нашего проекта, тоже будут одним из средств поддержания такого диалога, который позволит нам сделать так, чтобы реформы, как только решение о проведении их будет принято, могли тут же интегрироваться и приниматься теми, кто будет эту реформу осуществлять. Вот все то, что я хотел сказать на этом этапе нашей дискуссии, и я хотел бы предложить дать слово господину Жану Пети для того, чтобы он мог рассказать нам о размышлениях, которые существуют во Франции по этой теме.

Выступающий. Хотел бы задать вопрос зарубежным коллегам. Что явилось вещественным, осязаемым, осуществленным итогом реализации административной реформы в ваших странах, какие показатели вы получали в результате проведения административных реформ?

Жак Фурнье. Трудно ответить в двух словах на этот вопрос, к тому же он адресуется ко всем странам, которые здесь представлены. Я представляю только одну из этих стран, не так ли? И я отвечаю так, что вас, наверное, разочарует мой ответ. Итак, во Франции сложилась такая давняя административная традиция очень качественной работы, но у нас есть и недостатки. Например, у меня очень большой административный опыт, потому что моя карьера разворачивалась в контексте различных министерств и ведомств. И эта административная реформа, сама эта тема — я не хочу Вас сильно разочаровывать, — но это перманентный сюжет наших разговоров. Административная реформа, реформа государства — это то, что проводится все время, т.е. не бывает так, что провели реформу и все проблемы решились. На самом деле, каждая реформа — это только этап. Но есть моменты, есть периоды, когда эти этапы особенно необходимы. Если взять французскую историю, которую я все-таки немножко знаю — тогда я был очень молодым, — то у нас, как бы сказать, был очень важный период, когда вводились новые структуры госслужбы, это после последней мировой войны. Тогда мы устанавливали эти правила и

статус госслужбы. До сих пор он, собственно, находится в действии. Потом был этап, когда мы вводили новые институты и новые механизмы. Потом, учитывая различные недостатки нашей конституционной системы, учитывая сложность, которую мы имели в различных областях. Очень важные политические изменения были проведены с созданием Пятой Республики, которая до сих пор существует во Франции на сегодняшний день. В конце 1950-х и начале 1960-х гг. к власти вернулся генерал Де Голль, и во Франции началось появление новых институтов, в частности на уровне функционирования администрации. Затем наши правительства пытались вводить какую-то модернизацию в эту область. Я не хочу забежать вперед, об этом скажет Жан-Лу Пети, но мы, действительно, очень много раз проходили через периоды больших крупных изменений и потрясений.

Все это касается Франции, я думаю, что другие выступающие могли бы тоже самое сказать и по другим странам. Мне кажется, что в России вы сейчас находитесь в этой стадии, постоянных, непрерывных изменений. Данный период приблизительно соответствует тому периоду, через который мы прошли, который мы пережили после войны, когда возникали новые институты, когда государство по-новому строило свои отношения с экономикой и решало очень мощные глубинные вопросы для администрации, для органов управления. Это ключевой период.

Выступающий. Я не могу удержаться, чтобы не добавить буквально два слова. Действительно, у нас иногда приходится слышать вопрос: "Жили, жили и вдруг затеяли реформу, зачем?". Давайте вспомним последние 10 лет. Я думаю, что не было ни одного года, чтобы не менялось что-то в структуре исполнительной власти, в численности работников. И не будем сейчас долго рассуждать о том, почему это происходило. По большому счету, всем понятно, меняется общество, меняется экономика, но понятно и другое, что происходило это, будем говорить откровенно, зачастую на основе каких-то индивидуальных решений, принятых в этот

момент, по этому конкретному поводу, с учетом какого-то, скажем так, персонального отношения к тем или иным процессам или людям. Правда ведь? — Правда. На самом деле, в чем особенность нынешнего этапа? — Не в том, что раньше ничего не менялось, а сейчас вдруг кто-то решил, потому как делать нечего, надо заняться изменениями. Вопрос ведь совсем в другом. Надо просто подготовиться к моменту, когда по конституции после выборов Президента положено формировать Правительство заново. Причем наша конституция, в отличие от конституций большинства других стран, прямо предусматривает, что в этот момент заново рассматривается вопрос о структуре Правительства.

Постановка вопроса простая и естественная, другое дело, как подготовиться. И здесь, я думаю, что международный опыт нам может быть в высшей степени полезен для наших собственных суждений, для принятия решений, для аргументации позиций.

Выступающий. Я хотел бы добавить к тому, что сказал господин Фурнье, маленький пункт. Я согласен с ним, что реформа — это вещь перманентная, и сегодня во Франции, например, а также и в других странах. Я в этом уверен. Она ведется перманентно потому, что меняется все. Сегодня во Франции администрация вынуждена реформироваться. Во-первых, в связи с тем, что существует некоторое давление со стороны граждан. Граждане хотят, чтобы государство было более эффективным, экономным, более близким к ним, солидарным, демократичным. Администрация должна претерпевать изменения, поскольку мы находимся в некоем положении бюджетного дефицита, это тоже заставляет нас реформировать администрацию, систему управления. Я скоро вам расскажу о реформе бюджета во Франции. Администрация также должна меняться под давлением электронной администрации, электронных средств управления. Сегодня все работают в Интернете, все используют дистанционное управление. И государство должно менять свою методику управления.

И наконец, я скажу, что реформа во Франции, как и в других странах, очень критикуется, но, как говорил недавний министр: "Реформа государства — это как растущая трава — не видно, не слышно, как она растет, но она растет".

Выступающий. Уважаемые коллеги, буквально одно слово по поводу результатов применимости и оценки наших реформ. Я не буду говорить о сокращении численности, которого достигли многие страны, о том, что многие страны сбалансировали бюджеты. В конце концов, действительно, процесс такой — сегодня сбалансирован, а завтра бюджетный дефицит. Катастрофический вопрос. Это к гражданам никакого отношения не имеет. Вот что мне запомнилось как результат американской реформы. Две цифры. 70% граждан не доверяют правительству, но тоже 70% граждан удовлетворены тем, как решаются их личные проблемы. Имеется в виду, как реализуются их личные права чиновниками. Нам к этому надо идти, независимо от других показателей реформ.

Выступающий. В Канаде реформы начались трудно сказать когда, но где-то в 1970-е гг. И причиной послужило то, что было слишком много людей в Правительстве, существовало три уровня Правительства. Было очень много сложностей с этой системой, эти три области сильно пересекались. Граждане негативно отреагировали на это, и пришлось все это менять, потому что такая система влекла за собой слишком большие расходы. То есть бюджетный дефицит рос достаточно быстро. Тут идет разговор на франко-английском языке, поэтому попробуем переводить.

С 1970-х гг. началась вот эта реформа, пошла она в несколько этапов, в 1980-е гг. началось сокращение бюджета, мы стали контролировать расходы более строго. После этого появились и другие этапы, мы контролировали работу правительства и устраняли дублирование функций между разными уровнями власти. Затем мы стали контролировать расходы, это было уже в 1994 г., потому что на международном рынке Канада попала в довольно сложное положение со своими расходами. И приходилось принимать меры. И где-то за 6—7 лет мы смогли сбалансировать бюджет. Налоги были сокращены, т.е. это были позитивные изменения. И правительственных структур было уже гораздо меньше, и количество персонала в этих структурах тоже меньше, и государство стало более действенным, более эффективным с точки зрения предоставления услуг гражданам.

Л.И. Якобсон. Итак, отсутствие вопросов означает, с одной стороны, что все уже немножко устали, а с другой стороны, все мы вполне обоснованно ожидаем, что в докладах, которые прозвучат, на самом деле, во многом будет раскрыто содержание тех реформ, о которых идет речь, и которые должны нам помочь выработать для себя правильные подходы. Вновь хочу подчеркнуть, ведь вопрос не в том, что уже все решения приняты, осталось только взять под козырек. В том-то все и дело, что в этот раз, в отличие от предыдущих, скажем так, этапов реструктуризации нашего государственного аппарата, речь идет о работе, рассчитанной на несколько месяцев, работе публичной, в ходе которой выслушиваются различные аргументы. Вот поэтому нам чрезвычайно полезно узнать, как те или иные вопросы практически решались за рубежом.

Жан-Лу Пети. Я уже 35 лет нахожусь на службе французского государства и сегодня работаю в службе премьер-министра, которая называется Делегация по модернизации госуправления и структуры государства. Это структура межминистерская, межведомственная, т.е. она состоит из служащих всех министерств и непосредственно поставлена в подчинение премьер-министру. Ее идея — это проведение координации реформ между всеми министерствами. За реформу отвечает каждый министр во Франции. Каждый министр запускает реформу и представляет эту реформу и премьер-министру, и

парламенту. Такая структура, как наша, должна организовать опрос всех министерств, составить анкету, а затем сделать синтез вопросов и ответов. Я вам быстренько представлю то, что мы во Франции делаем в области административной реформы. Конечно, все это будет строиться во французском контексте. Мы занимаемся совершенно прагматической деятельностью, в соответствии с нашими реалиями. И здесь уже было подчеркнуто, что в каждой стране реформа и проведение ее будет соответствовать собственной, данной культуре.

Я, в основном, буду затрагивать два момента в своем выступлении.

Первое — это то, что мы называем министерскими стратегиями реформы. Это деятельность, которую я бы обозначил как "Open down". Это некая деятельность, где каждый должен представить свои соображения о периметре своей власти, своих полномочий, которые должны быть выведены за пределы его компетенции, или наоборот. И об эволюции структуры и организации собственного министерства.

Второе, о чем я более подробно расскажу, — это бюджетная реформа. За нее проголосовало Правительство в августе 2001 г., и в 2006 г. она вступит в силу. Речь идет о структурирующей реформе, в том смысле, что она применяет подход. Мы будем теперь придерживаться подхода по конкретной цели и результатам. В других странах это было уже сделано, во Франции — это новость.

Я хотел бы начать с общего замечания. Во всех странах и во Франции, как и в других странах, вести государственную деятельность — это вести правильную политику, это правильно вести и учитывать расходы государства, это лучше оценивать стоимость и результаты, правильней оценивать показатели работы служащих. Вот, соответственно, вопросы, которые стоят перед государством. Решить их можно следующим образом. Первый подход — стратегический, речь идет о том, чтобы попытаться определить, каковы основные функции, задачи государства. Второй подход — структурный подход, он состоит в том, чтобы спросить себя, как правильно проводить политику, т.е., с одной стороны, делать правильные вещи, а с другой стороны, делать вещи правильно. И третий подход — это бюджетный подход. Это использование такого рычага, как государственные расходы для того, чтобы заставить государство адаптировать свои структуры, справиться с оценкой стоимости и правильно вести правильную политику. В нашей административной реформе у нас есть два подхода. Подход к министерским стратегиям реформы, стратегическим и структурным одновременно, и бюджетный подход, когда парламент должен правильно отслеживать расходы государства. Это позволяет парламенту переориентировать политику, проводимую государством. Итак, самые крупные инструменты, о которых только что говорили, — государственные реформы. Теперь французский контекст. Во-первых, как вы, наверное, знаете, Франция — это страна унитарная, т.е. не федеральная. Франция — это централизованное государство, т.е. многие решения принимаются просто в Париже, даже притом, что мы уже много лет ведем попытки децентрализации, но децентрализация еще должна быть дополнена. Во-вторых, во Франции существует качественная администрация, качественная система управления, но она очень бюрократична, в частности поскольку существует очень мощная регламентация. Еще потому, что у нас очень много госслужащих, 5 миллионов, в общем и целом, т.е. это 1/5 активного населения. Во Франции существует целая культура контроля ее процедуры, но не существует культуры оценки показателей. Так что, уточню очень важную вещь — через 10 лет 50% госслужащих уйдут в отставку и на пенсию, и в результате мы обновим методы и менталитет в этой области. Еще очень важный пункт, я уже возвращался к нему неоднократно. Государственный бюджет во Франции находится в состоянии дефицита вот уже несколько лет, до такой степени, что Франция стала плохой ученицей Европейского союза. И поскольку мы говорим о ЕС, нужно сказать, что сегодня государство во Франции буквально втиснуто между молотом и наковальней. С одной стороны, это общеевропейские законы и, с другой стороны, необходимость децентрализации. Таким образом, необходимо придать больший вес региональным уровням власти.

Вот в этом духе, как я уже говорил, гражданин во Франции, который является и пользователем, и клиентом, но также и, между прочим, налогоплательщиком, решил изменить положение вещей и стал

очень требовательным, и теперь ему нужно государство более экономное, более действенное, поближе к нему стоящее, солидарное с ним. Гражданин хочет быть независимым, но хочет, чтобы безопасность его обеспечивалась государством. В этих условиях реформа является необходимостью.

И буквально два слова о методе. Во Франции реформа ведется парламентом и Правительством. Парламент голосует и Правительство претворяет в жизнь закон под эгидой премьер-министра. Для выполнения этой работы у премьер-министра есть межминистерские структуры, как та, в которой я работаю, и которые должны просто подталкивать министров к тому, чтобы они действительно занимались реформой.

Сегодня во Франции существуют 4 или 5 крупных направлений. Во-первых, речь идет об управлении персоналом, господин Пиганьоль расскажет вам более подробно об управлении человеческими ресурсами. Речь идет, чтобы подумать о том, как лучше выявить человеческий потенциал, существующий в госслужбе, как правильно распределить ответственность между госслужащими, как оценивать результаты их работы. Как сделать так, чтобы они действительно проводили в жизнь политику. И второе важное направление — это госуправление и структуры государства. И именно в этой области работает наша комиссия. У нас существуют для этого министерские стратегии и реформа бюджета. Есть еще два направления, которые я для памяти просто обозначу. Это упрощение административных процедур, как уже говорил, существует огромное количество регламентаций, очень тяжелые, неповоротливые, иногда излишние. Тут предстоит огромная работа по устранению тех юридических текстов, которые уже не являются действенными. И направление электронного управления. Это тоже очень крупное направление. Сегодня во Франции все министерства имеют свой сайт, все госслужащие работают с компьютерами и в Интернете. И все в большей и большей степени пользователи могут обращаться к администрации через дистанционное управление, т.е. платить налоги они могут, так сказать, цифровыми способами. Вот общая ситуация, в которой мы сейчас находимся.

Теперь я скажу несколько слов о министерской стратегии реформ. Премьер-министр господин Рафарен, который является моим начальником и совсем недавно был в Москве с официальным визитом, запрашивал у каждого министра специальным письмом от 25 июня 2003 г. представить Правительству и парламенту предложения по реформе в их министерствах. Во-первых, речь идет о том, чтобы пересмотреть все миссии, цели, задачи. Посмотреть то, что не относится уже непосредственно к деятельности министерства, что может быть отдано на сторону и в частные руки, что может быть децентрализовано и отнесено к компетенции регионов. В этих министерских стратегиях реформы речь идет также и о предложении различных изменений структурного характера: есть ли какие-то службы или управления, которые следует вообще убрать, нужны ли какие-то агентства, нужно их создавать или, наоборот, упразднить. И наконец, есть ли некие функции, которые больше не может осуществлять министерство. В этих условиях персонал, который больше не будет использоваться, должен переводиться на выполнение других задач и других функций или в самом министерстве, или в других министерствах, учитывая, что персонал госслужбы во Франции может прекрасно, очень легко переходить из министерства в министерство, поскольку им позволяет это их статус. В этой министерской стратегии реформы каждый министр обязан изучить возможные упрощения в регламентации, в нормативных актах. То же касается оценки услуг, предоставляемых гражданам. Качество, например, приема людей, населения, качество самого функционирования службы.

И последнее, что требуется от министра, — это подумать над управлением человеческими ресурсами, т.е. персоналом министерства. Подумать о слиянии некоторых отделов, подразделений, подумать о разукрупненном управлении, оплате для сотрудников по результатам труда и, наконец, об эволюции системы карьерного роста в министерстве. Вот что еще относится к министерским стратегиям реформы. В тот момент, когда в конце года идет голосование по закону об исполнении бюджета, министры присылают нам копии своих предложений, мы их анализируем. После этого делается некий синтез, представляется премьер-министру, после этого министр идет в парламент для того, чтобы защитить и поддержать свою реформу. Поскольку у нас 15 министров, парламент будет

рассматривать 5 предложений, т.е. в этом году 5 министров будут приниматься в парламенте. И их предложения будут критиковаться, и после этого они, может быть, пойдут дальше в развитии своих проектов. Вот что касается первого инструмента.

Второй важный инструмент — это бюджетная реформа, которая была принята парламентом в августе 2001 г. единогласно и постепенно должна применяться до 2006 г. Тут можно тоже поговорить о нашем контексте. Мы во Франции работаем еще на основании документа 1959 г., т.е. это еще эпоха генерала Де Голля по организации бюджета. Там идет речь о распределении бюджета по природе расходов. В документе 850 глав, различные счета, статьи бюджета и расходы, расходы на персонал, на функционирование, на инвестиции и на вмешательство государства. Министерства делили между собой эти части пирога и бюджета, но парламент никак не мог знать, на что уходили расходы.

На сегодняшний день задачи реформы базируются на идее министерской программы. У каждой программы существуют некие цели, инструменты. Первый инструмент — это контракт, договор. Это договор и внутри администрации, и с агентствами, и с государственными организациями. Второй инструмент — это управленческий диалог, т.е. вокруг договорных отношений выстраивается целый диалог по целям и по созданию критериев оценки. И, наконец, последний инструмент — это контроль управления, который должен позволить связать цели и результат. Я дам определение программы, которое существует в законе о бюджетной реформе. Программы включают в себя целый ряд действий, которые относятся к ведению одного и того же министерства, и к ним применимы четкие цели, которые соответствуют всеобщему интересу, а также в этой программе намечены ожидаемые результаты, которые должны будут быть впоследствии оценены. Возьмем, например, программу дорожной безопасности, это одна из приоритетных программ, она была задана нашим Президентом Республики. В этой программе у нас будут цели, а также и кредиты. Эти кредиты могут быть использованы на усмотрение управляющих либо на оплату персонала, либо на капвложения в дороги, либо на то, чтобы связаться с автомобильной промышленностью, либо для того, чтобы повысить уровень подготовки водителей, к примеру. Эта программа позволяет ответственному получить довольно широкий выбор средств в использовании кредитов. Главное, чтобы он соблюдал при этом намеченные цели, а учитывая и оценивая его работа будет по результатам, которые он достиг.

Не пойду в своих объяснениях дальше; если будут вопросы, я постараюсь на них ответить.

Буквально несколько слов по проведению данной реформы. Реформа проводится под патронажем Министра финансов и бюджета. Сейчас Министр экономики и финансов работает с каждым министерством для того, чтобы выстроить эти программы. В 2004 г. будет принят Закон о бюджете, и в нем уже будут содержаться результаты экспериментов по министерствам. Должна быть введена новая система бухучета, аналитический бухгалтерский учет, который будет строиться на целях. Вводится новая информационная система учета, лучше адаптированная, т.е. она интегрированная сама по себе и объединяет все министерства. Мы сейчас стараемся подтолкнуть все министерства к тому, чтобы они ввели у себя управленческий контроль внутри министерства. И мы уже начали подготовку персонала, всех заинтересованных лиц, которые участвуют в проведении реформы. Таким образом, эта реформа должна изменить менталитет. Менталитет, конечно, не изменится к 2006 г., я думаю, потребуется около десятка лет для того, чтобы эта реформа действительно прошла, задела всю государственную службу.

В заключение хотел бы дать вам несколько примеров того, что, мы считаем, может помочь успешному проведению реформ. Первое условие — это стратегическая и структурная деятельность. Второе условие — это подход сверху вниз и снизу вверх к реформе, т.е. установление диалога с чиновниками, которые должны будут проводить реформу. Третье условие — это то, чтобы высшее руководство действительно занималось проведением реформы и полностью присоединилось к этой деятельности, т.е. это участие в индивидуальном порядке самых высших руководителей госслужбы. И наконец, политическая воля, действительная политическая воля, т.е. постоянная деятельность премьер-министра по отношению к министрам. Это уже было сказано, но еще раз повторю, что после того, как

мы педагогично должны разъяснить все цели и задачи, необходимо дать время на подготовку и на развитие диалога до того, как действительно реформа будет проведена в жизнь.

Л.И. Якобсон. Господин Пети обрисовал достаточно четко и ярко те основные элементы реформирования госслужбы, которые можно наблюдать во Франции. Я думаю, что у коллег возникли вопросы или же желание выступить, обсудить эту тему, поэтому прошу всех приступить к обсуждению и задать вопросы.

Выступающий. А что заставляет министерства вообще готовить эти стратегии реформ — первое, а во-вторых, что будет с этими министерствами, если их предложения будут носить формальный, поверхностный характер?

Выступающий. Вопрос сложный, я уже раньше объяснил, что в нашей концепции существует некая правительственная сплоченность, т.е. целая команда министров занимается во главе с премьер-министром этой работой. Роль нашей службы заключается именно в анимации, координации и подталкивании людей к тому, чтобы они сменили привычки. Существует еще тот факт, что каждый министр должен будет представить свою концепцию в парламент, так или иначе. Это приказ. А парламент будет решать нужно или не нужно и в каком объеме выдавать кредиты на это дело министерству. Не знаю, ответил ли я Вам на этот вопрос.

С другой стороны, во Франции, как и в других странах, существует корпоратизм, т.е. существуют некие структуры и естественная тенденция структуры — оставаться в том виде, в каком она всегда была, и все любые изменения очень трудно навязать. И соответственно, когда мы просим министерство подготовить собственную реформу, то вначале, конечно, больших результатов не получается, но существуют два элемента, которые нужно здесь учитывать. Первый, как только что говорил господин Пети, во французской организации существует — я на собственном опыте это точно знаю, отвечал за эту службу долгое время — генеральный секретариат правительства и, таким образом, существует очень мощная межведомственная работа, т.е. эта работа правительственная во Франции. К тому же, очень большой авторитет имеет премьер-министр по отношению к своим министрам. И поэтому такие вещи, как реформа, легче проходят во французском контексте, где министерства имеют другие привычки, они, например, работают вне зависимости друг от друга и у них нет привычки работать вместе. Они обычно не должны отвечать на директивы премьер-министра. Второе, что здесь может повлиять, это комбинация двух подходов, о которых говорил господин Пети. Первый подход состоит в том, что министерства представляют свои планы реформ. Конечно, министры должны делать предложения в соответствии с этими планами, но есть и другой подход, это реализация бюджетной реформы, построение бюджета, программы вокруг неких целей и показателей результатов. Есть такой простой рычаг, кредитный рычаг, т.е. кредит будет или не будет отпускаться управляющим этих программ. И можно комбинировать эти два подхода. Действительно, они комбинируются естественным образом, поскольку министры должны представить свою реформу в момент утверждения бюджета.

Вопрос из зала. Будьте любезны, у меня три вопроса. Один маленький, технический: сколько листов в среднем содержит министерская стратегия?

Выступающий. Это зависит от министерства, но примерно от 20 до 150 страниц. В этом году, это первый год нашего опыта, мы в особенности настаивали на том, чтобы пересматривались миссии. Но из года в год мы будем, конечно, запрашивать у министерств, чтобы они более детально давали

аспект управления человеческими ресурсами, персоналом. Или, например, по качеству они давали больше деталей.

Вопрос из зала. Вы планируете, что программы покроют всю деятельность министерств полностью?

Выступающий. Мы как раз над этим работаем сейчас. Это довольно сложная задача, конечно. Но мы исходим из "бюджетных агрегатов", они уже существуют. Мы сейчас пытаемся изыскать зоны покрытия между министерствами для того, чтобы как-то эти программы сверить одну с другой. Например, если говорить о дорожной безопасности, есть программа дорожной безопасности в Министерстве транспорта, которое управляет дорогами и самими транспортными средствами. В этой программе есть акция, которую должно проводить Министерство внутренних дел, которое управляет полицией и тоже имеет, что сказать в этом плане. Также речь идет о Министерстве обороны, поскольку оно управляет у нас жандармерией. То есть идея состоит в том, чтобы посмотреть, нет ли еще межминистерской связи, которую можно было бы установить по координации нескольких программ.

Вопрос из зала. Я услышала термин "управляющие программы" — это всегда министр или может быть иное лицо?

Выступающий. Вопрос просто крайне уместный. Я, наверное, не особо точно ответил на предыдущий ваш вопрос. Ясно, что программы, конечно, покроют всю деятельность министерств, всю целиком. И сейчас проводятся обсуждения о так называемых дополнительных программах, или опорных программах, куда пойдет логистика, недвижимость и управление теми задачами, которые являются общими для нескольких программ. Это по поводу предыдущего вопроса. А теперь по вашему последнему вопросу, по ответственности. Каждый министр отвечает перед парламентом за правильное проведение такой программы. Некоторые министры имеют две программы, у других 10—12 программ. И каждая программа будет управляться неким директором из центральной администрации, но при этом с центрального уровня это будет переходить на местный, когда программа будет выполняться. Таким образом, ответственность будет и у министра перед парламентом, директора программ будут отвечать перед министром. И в каждой программе местные управленцы, ответственные на местах, будут отвечать перед директором программы. Между директором программы и местными ответственными лицами есть система установления управленческого диалога и даже подписания договоров и передачи кредитов. Это так называемые операционные бюджеты программы.

Выступающий. Я думаю, что было бы интересно сравнить понятие программы, которую мы используем в рамках бюджетной реформы во Франции, и то, о чем говорил господин Шаров, я первый раз это слышал. Я имею ввиду 57 задач, которые были намечены российской администрацией. Вы здесь проводите функциональный анализ, а эти функции, если я правильно понял, очень многочисленны, потому что уже существует где-то 5 тысяч функций во всей администрации. Мне говорили о министерстве, где было 500 функций. То есть я хочу задать вам вопрос: "Что такое эта «задача» по отношению к понятию «функция» и что такое «задача» в том виде, в каком ее затронул господин Шаров?" Она имеет что-то общее с определением программы, которую мы сейчас используем во французской администрации?

Выступающий. Значит, по поводу задач и функций. Я, к сожалению, несколько запоздал и не слышал точно, что говорил господин Шаров, но я знаком с положением министерств и ведомств. Задача — это то, что можно примерно обозначить как миссия ведомств. Это более общая постановка вопроса, и в то же время функция — это более детальная постановка, т.е. одна задача может покрываться многими функциями. Такова ситуация на данный момент. Что касается программного метода, я здесь хотел бы перебросить шарик на вашу сторону в связи с тем, что функции, которые мы сейчас уточняем, в конце концов, как я думаю, должны быть настолько четко сформулированы, что многие из них можно будет привязывать к отдельным программам. Мы идем по пути уточнения функций, тех функций, которые имеются у министерств. У вас распространяется программно-целевой метод, это очень интересный опыт. Я, в свою очередь, хотел бы спросить, не приведет ли полностью программно-целевой метод в перспективе к ликвидации министерств? В этом нет ничего страшного, зачем будет нужен министр и его аппарат, если мы все делаем через управляющие программы? Мы идем более бюрократическим путем, повторяю, хотя мне ваш программный подход ближе, потому что программа — это большая ответственность, большая децентрализация и в конце концов, как мне кажется, большая конкурентность и эффективность. Так вот, что будет с министерствами?

Выступающий. У меня нет такого ощущения, что идея программы выльется в упразднение министров. Мне кажется, напротив, это придаст больше ответственности каждому министру. Но где вы, на мой взгляд, правы, это в том, что придется наладить работу между министерствами для того, чтобы выполнять лучше крупные миссии, крупные задачи государства. То есть со временем мы сможем подойти к сокращению правительства, когда каждый министр будет отвечать за целую группу программ, за какой-то блок программ, за какую-то миссию. Например, какое-то Министерство безопасности, в которое включались и программы по пищевой безопасности, т.е. по запасам пищевых продуктов, по госбезопасности, по общественной безопасности, внутренней безопасности. То есть это группировка между Министерством внутренних дел некоторых других функций, которые относятся к Министерству сельского хозяйства или Министерству финансов. Со временем это понятие программы может довести нас до того, чтобы в Правительстве сидело 10 крупных министров. Но сейчас пока до этого дело не дошло. Сейчас пока мы выстраиваем программы прагматическим образом в существующей структуре. Не знаю, ответил ли я на ваш вопрос или нет.

Реплика из зала. Спасибо, я понял, что министерства будут все больше заниматься координирующей ролью.

Вопрос из зала. У меня три вопроса. Первый — самый маленький, самый простой. Правильно ли я поняла: Министерство финансов и Министерство экономики, бюджета и промышленности, это два разных министерства?

Выступающий. Вопрос хороший. У нас единственное министерство. Оно называется Министерство экономики, финансов, бюджета и промышленности. Я никогда не договариваю все до конца.

Вопрос из зала. Тогда у вас один министр финансов?

Выступающий. Но есть министр, делегированный по вопросам бюджета. Это — человек, который занимается бюджетной реформой.

Вопрос из зала. Второй вопрос о межведомственных структурах. Во-первых, мне интересно, сколько их? По какому принципу они формируются и каков статус этих межведомственных структур и принцип финансирования? Это бюджетное финансирование или какие-то другие источники финансирования для существования межведомственных структур?

Выступающий. Вопрос опять очень хороший и своевременный. На сегодняшний день мы имеем три таких структуры. Та, к которой я принадлежу, называется Делегация по модернизации государственного управления и структуры государства. Вторая структура называется Делегация по работе с пользователями и по упрощению административных процедур. По поручению премьер-министра она занимается всеми вопросами качества, качественных оценок и упрощением регламентации. И, наконец, существует третья структура, которая называется Агентство по электронному управлению или Агентство по развитию электронного управления. Оно занимается всеми делами, связанными с дистанционным управлением, с развитием в администрации работы с помощью компьютеров.

Господин Пети, я, может быть, дополню ваш ответ, потому что если я правильно понял ваш вопрос, то вопрос был такой: речь шла не только о структурах межведомственных, которые занимаются административной реформой, но в более общем смысле речь идет о существовании или нет во французской системе других межведомственных структур, чем министерства. Вопрос был такой или нет?

Выступающий. Я отвечу на часть вопроса. У нас система другая, не такая, как у вас. Другими словами, во Франции бюджеты всех государственных организаций проходят через бюджет министерства. Не существует межведомственной структуры, во всяком случае, у которой бюджет был бы независим. Может быть, только Национальное собрание, больше ничего нет. Нет такого бюджета, который стоял бы автономно от общего бюджета. Кредиты трех межведомственных организаций, о которых говорил господин Пети, вписываются в бюджет премьер-министра. Например, если речь идет о проведении реформы по промышленным нормам, стандартам, этот бюджет будет приписан к министерству промышленности и т.д.

Выступающий. Я уточню немного, что было сказано. Структура, к которой я принадлежу — это так называемая структура, у которой существует миссия. То есть она состоит из чиновников различных министерств, и каждое министерство оплачивает работу своего функционера в нашей комиссии. Межведомственность, здесь состоит в том, чтобы предоставлять некие услуги премьер-министру, вот что это значит.

И последнее, эти структуры вводятся в действие декретами совета министров.

Вопрос из зала. На какой-то конкретный срок?

Выступающий. До следующего декрета, до следующего правительства.

Вопрос из зала. И последнее. Вы говорили о датированной информационной системе. Какого направления эта информационная система? Это касается непосредственно финансов или финансов, объединенных с человеческими ресурсами, или это чисто информационные системы, касающиеся кадрового состава, кадрового потенциала? То есть всего того, что касается привлекаемых сотрудников как на уровне министерства, так и межминистерском уровне. О какой системе идет речь? Мне очень кратко хотелось бы услышать.

Выступающий. Речь идет о системе очень глобального характера, но только о системе бухучета и бюджета. То есть это просто аналитическое представление бюджета и бухучета. Другими словами, все министерства подключены к этой единой системе, и идея состоит в том, чтобы отследить выполнение ими работы и их показатели. Проект ведется министерством бюджетного регулирования, система функционирует уже в центральных органах управления в Париже и будет распространена к 2006 г. и во второй своей фазе, на местном уровне. Таким образом, вся информация будет стекаться в министерство бюджета. Каждое министерство и каждый ответственный работник смогут посмотреть, как выделялись кредиты, на что они ушли.

Но что касается управления персоналом, управления человеческими ресурсами, оно не входит в данную систему только в том смысле, что измеряется неким образом тоже через эту же систему бухучета, масса зарплаты, потому что зарплата, конечно, входит в программу.

Вопрос из зала. Как давно внедрена у вас эта система?

Выступающий. Система была введена 1 января 2002 г. в центральных органах управления. В 2006 г. будет введена повсеместно, для того чтобы был введен в действие органический закон о бюджетном регулировании.

Л.И. Якобсон. Спасибо за очень интересные ответы и доклад. Бурное обсуждение этого доклада лишний раз подчеркивает, что он был действительно интересный, и затронул очень чувствительные для нас вопросы. Мы могли бы еще дольше живо реагировать и спрашивать, но начинаем медленно выбиваться из нашего графика. Поэтому я хочу предоставить слово господину Пиганьолю, который тоже выступит с докладом.

Раймонд Пиганьоль. Я хотел бы поговорить о последствиях функционального анализа с точки зрения управления персоналом. Таким образом, я свяжу этот день с проектом TESIS, о котором говорил Жак Фурнье.

Мне кажется, что до сих пор дискуссия была довольно простой, потому что мы говорили о функции, программе, но обсуждение здорово осложняется, как только мы затрагиваем вопрос о персонах. Речь идет о людях, которые непосредственно затронуты в своем профессиональном существовании данной реформой. Таким образом, обсуждение вызывает очень много настороженных возгласов и беспокойства. Я могу привести примеры по разным странам. Но с этими ситуациями можно вполне справиться.

Вы действительно находитесь сейчас в состоянии проведения реформы. Здесь нужно настаивать на том факте, что проведение реформы государственного управления — это задача гораздо более сложная, чем на частном предприятии.

О том же говорил господин Шаронов не так давно. Рассмотрим пример технического контроля за состоянием транспорта. Вы не можете решить сегодня, что в 2004 г. этот контроль устраняется, и все потому, что необходимо ввести новую систему, лучшую, более экономичную систему такого же технического контроля для автомобильного транспорта, который должен быть поручен какому-то частному предприятию. Сначала вы должны выстроить другую схему. Администрация пока что продолжает госслужбу. И госслужба должна иметь преемственность. Поэтому мы должны обеспечивать все это одновременно.

Во-первых, то, что существует уже, должно функционировать. Мы должны одновременно готовить функционирование этого же на новых основах. И обеспечить переход между тем, что есть сегодня, и тем, что будет завтра. Тогда технический контроль за автомобильным транспортом будет строиться на другой базе. Нужно будет некоторое количество времени, нужно также решить в какой-то момент перейти от госконтроля к частному контролю. Для того, чтобы все туда не бросились, чтобы не получилось полной путаницы, нужно знать, на каких основаниях это все будет происходить.

Последствия этого могут отразиться на управлении персоналом. Эти последствия бывают двух порядков. Во-первых, в переходный период это то, что будет происходить, когда все начнет меняться. И второй вопрос — организация личного функционирования управления персоналом, когда вы уже идентифицируете эту миссию, которая остается у федерального государства в виде программы. И многие программы, кстати, будут межведомственными.

Вы, конечно, не первая страна, которая вступает в стадию этого анализа, господин Шаронов об этом говорил. Во многих странах примерно 20 лет назад начался этот процесс под давлением целого ряда элементов. Во Франции, например, это была европейская интеграция, экономический кризис, глобализация экономики, развитие новых технологий, информационных и коммуникационных, которые повлияли на развитие управления, и т.д.

В Канаде были другие факторы, которые подтолкнули ее уже более чем 20 лет назад начать захватывающую реформу. Я очень быстро расскажу то, что хочу вам представить, потому что мне страшно интересно послушать реакцию наших канадских коллег на тот процесс, который сейчас разворачивается в России.

По поводу управления персоналом. Я скажу так: существует довольно мало случаев, когда мы доходим до драматической ситуации. В чем же заключается драматическая ситуация? Это когда существует некий функционер, чиновник, который всю свою жизнь посвятил выполнению некоторой задачи и старался изо всех сил. И однажды ему вдруг говорят: "Задача эта совершенно безумная, дурацкая, никому не нужная. И мы ее сейчас уберем". Когда слышишь такие вещи, то можно впасть в депрессию, совершенно точно, потому что вдруг на старости лет обнаруживается, что то, что ты делал всю свою жизнь, то, что изо всех сил старался пробить, протолкнуть, ни для чего не нужно. Вас это просто разобьет. Но такие вещи иногда случаются. К счастью, это все-таки исключение из правил. В большинстве случаев, это уже говорил господин Шаронов, и для меня это абсолютно ясно, речь идет о том, чтобы определить функции, которые государство не должно более выполнять, потому что лучше их задачу будет выполнять кто-то другой, более экономично будет выполнять, либо же с лучшим качеством. Это могут быть независимые организации, которые более-менее привязаны к администрации, или частный сектор, который станет это выполнять другими методами, кстати. Сертификация, например, вместо регламентации, аккредитация вместо контроля. То есть это действительно культурные изменения, которые сейчас идут и которые имеют естественно последствия для персонала. Речь идет о том, чтобы сконцентрироваться на фундаментальных миссиях и задачах государства, государство не исчезает в этом процессе, оно остается необходимым и даже, может быть, оно скорее укрепляется от этих процессов, потому что оно центрирует внимание на самых основных своих миссиях.

И эта аналитическая работа, мне кажется, предназначена для того, чтобы идентифицировать именно данные функции, самые главные, фундаментальные функции государства.

Отчет Мирового банка, о котором говорил господин Жак Фурнье, рассматривает пять разных типов функций. Я для упрощения расскажу о двух совершенно контрастных — это функции производства и управления. Упрощенный анализ подвел бы нас к тому, чтобы сказать, что именно эта производственная функция должна быть убрана из компетенции государства. И государство должно заниматься только государственным управлением. Я думаю, что такой анализ будет слишком общим, потому что производство — касается не только сферы экономики. Может быть производство, например, государственных услуг, публичных служб или безопасности. Безопасность — это производство государства. И если государство не обеспечивает это производство безопасности, кто же может это сделать?

Управление, с другой стороны, — это, например, обеспечение сбора налогов таким образом, чтобы это было как можно эффективнее, т.е. чтобы 100% налогоплательщиков действительно правильно платили свои налоги и еще чтобы это было экономично. Таким образом, прибегая к новым технологиям, коммуникационным и цифровым, чтобы эта работа не повторялась на разных этапах, т.е. сразу централизованно собирались налоги. Я думаю, что очень важно говорить об этих понятиях, потому что это аспект, абсолютно необходимый в процессе принятия решений.

Теперь о тех функциях, которые государство себе брать не захочет. Речь идет о критериях принятия такого решения. Конечно, это политический выбор. Это было уже сказано совсем недавно, но выбор должен учитывать понятие качества, качества услуги, предоставляемой пользователю, идет ли речь о гражданине или о предприятии. И это понятие качества — очень комплексное понятие. Каков же уровень качества, которого мы хотим добиться? Если мы задаем вопрос таким образом какому-то политическому ответственному работнику, он всегда ответит: "Мы хотим обеспечить самый лучший качественный уровень". Значит, это так называемое тотальное качество, т.е. вообще без единого недостатка. Ответить-то так легко, конечно. С точки зрения интеллектуальной мы, конечно, согласны, — но с фактической точки зрения надо учитывать стоимость таких вещей. Когда мы доходим до 100% результата, то должны вложить туда мощную стоимость. Вопрос о качестве не стоит, например, в области безопасности организации движения самолетов, так как должна обеспечиваться 100-процентная безопасность на авиатранспорте, конечно. Но, например, если речь идет о содержании дорог в нормальном состоянии, можем ли мы сказать, что наша цель — это 100% дорог, которые должны убираться от снега прямо в тот же день, когда снег выпал в течение всей зимы? Можно так сказать? Абсолютно нереально. Поэтому нужно ставить какой-то порог качества. Например, мы хотим, чтобы 80% дорог убиралось за 24 часа после выпадения снега зимой. Но этот уровень качества должен тогда соответствовать некому политическому решению, и эта функция должна быть передана соответствующим службам, потому что процесс целиком должен привести к улучшению публичных служб. Мы говорили уже об этом, и Жан-Лу Пети об этом говорил, в наших структурах мы развили, разработали методику по контролю за управлением, например. Мы можем передать эту методику, эти учебники нашим российским партнерам для того, чтобы посмотреть, может ли чему-то послужить и наш опыт. Таким образом, самая главная задача всего этого — это получить лучшее качество управления, государственного управления, управления публичными службами.

Теперь перехожу к тем последствиям, которые влечет за собой этот процесс для персонала, для управления персоналом. Миссии, которые после рассмотрения окажутся не в компетенции федерального государства, смогут развиваться по четырем возможным вариантам. Либо пойдет централизация этих миссий и их передача другим государственным органам, например на уровень муниципалитета или субъектов федерации. Децентрализация — это явление, с которым мы столкнулись во Франции 20 лет назад, и до сих пор занимаемся ей сегодня. Десятки тысяч функционеров, сотрудников, чиновников были переведены на работу в местные органы управления с теми миссиями, которые им поручало государство. Около 150 тысяч функционеров теперь будут переведены на уровень местного управления, например в Министерство образования.

Итак, во-первых, персонал уходит в другие органы власти, уже местного уровня, например. Второй возможный сценарий развития для тех миссий, которые уже не входят в компетенцию

государства, — это когда государство делегирует внешнему оператору выполнение некой миссии, которая оставляет за собой государственный характер. Например, у нас это почта или телекоммуникации. 20 лет назад это было в управлении Министерства почтой и телекоммуникаций. А сейчас речь идет об отдельных обществах частного права. Здесь государство постепенно уже даже отказывается от приоритетного пакета акций. Существует такое специальное техническое задание, такая своего рода аккредитация, которая фиксирует те миссии, которые должны выполнять эти частные операторы.

Третье возможное последствие — это полная отдача вовне некой функции. Это, например, технический контроль за состоянием автомобильного транспорта. Он будет передан частным компаниям, гаражам. Во Франции у нас такого не было, потому что технический контроль был установлен и всегда с самого начала принадлежал частному сектору. Надо сказать, что можно доверить частному специально аккредитованному предприятию некую миссию, которая до сих пор рассматривалась как миссия государственного управления.

И четвертое возможное развитие сценария — это когда некая миссия, которая была раньше у государства, просто исчезает. Среди миссий, которые выполняет сегодня государство, есть такие, которые просто-напросто исчезнут. Я не думаю, что их слишком много, потому что существует бюджетная привязка, и государство никогда для собственного удовольствия не нагружает себя какими-то миссиями, которые никому не нужны.

Итак, о персонале, который будет реализовывать ту или иную задачу, ту или иную миссию. Сможет ли он оставаться в качестве чиновника госадминистрации, или этот человек может быть переведен в другой орган управления, или он может быть переведен в разряд операторов, у которого делегированные полномочия по осуществлению такой миссии, и его могут нанять на работу частные предприятия, которые теперь занимаются выполнением миссии, которая раньше принадлежала государству, потому что у них есть необходимая технология и они профессионалы в этом деле.

Итак, положение персонала априори не задается четким образом для всех случаев. В каждом случае необходимо будет проводить некий анализ, далее принимать соответствующие решения — остается ли это в сфере государственного управления или будет передано частным операторам. Но надо также отдельно подчеркнуть тот факт, что для государства это прекрасная возможность снова нанять персонал для выполнения фундаментальных функций государства. Таким образом, персонал, которому больше нечем заниматься, потому что его миссия, допустим, просто упразднена, может быть переориентирован на работу в другом секторе. Я не могу сказать, что в России слишком много сейчас чиновников. В интервью господина Шаронова для "Moscow Times" от 2 октября я прочитал, что у вас приходится 1 чиновник на 70 тысяч человек населения, т.е. сама по себе эта цифра не слишком велика. Вопрос состоит в том, чтобы правильно распределить их между основными функциями государства. И поэтому необходимо сейчас начать некую работу для того, чтобы персонал мог сопровождать реформу самым эффективным образом.

Я надеюсь, что за 2,5 года, которые нам остается работать в этой программе, мы сможем методологически помочь в сопровождении этого процесса реформы.

Теперь о сути дела. Реформа уже пошла, уже достигнуты некоторые результаты. Я думаю, что после реформы все изменится. Все будет по-другому даже в тех службах, миссия которых будет сохранена государством. Потому что функциональный анализ приводит к тому, что мы начинаем думать в терминах программы и в терминах структуры, что касается работы министерств. И с этой точки зрения я считаю, что логика здесь примерно та же, что и логика закона о бюджетном регулировании, о котором только что говорил господин Пети.

Я думаю, что управление персоналом должно идти на двух уровнях. С одной стороны, по программе, по профессиональной логике, и, с другой стороны, на уровне министерств, потому что министерства остаются службами, управляющими средствами государства. Это реформа, по которой западноевропейские или канадские примеры могут дать некий положительный опыт. Целью является лучшее распределение персонала, уменьшение расходов на персонал вообще в общей системе

расходов. Но это не главная задача. Есть и основная задача — это модернизация, модернизация управления персоналом. Речь здесь идет об оценке их работы и результативности их работы. Здесь тоже, я думаю, иностранный опыт может быть полезен. Как оплачивать людей по результатам работы — это очень ультрамодная тема на сегодняшний день. Но здесь надо действовать осторожно, потому что оплата по результатам труда означает, что решения по оплате будут приниматься на самом децентрализованном уровне. До этого нужно установить систему, которая должна четко контролировать, чтобы мелкие корольки не могли резко повышать зарплату своему персоналу ни за что. Вы должны быть осведомлены о том, какой у вас персонал работает. И вы должны также знать абсолютную статистику по персоналу. На мой взгляд, это предварительное условие для любого изменения стиля управления в этой области.

В двух словах для наших российских коллег: ставьте себе амбициозные задачи, как можно более амбициозные, потому что цели огромные. Но будьте осторожны с применением этой реформы, потому что риски тоже огромные.

Л.И. Якобсон. Спасибо большое, господин Пиганьоль, мы будем осторожны и амбициозны одновременно, как вы нам пожелали. Деваться нам некуда, только по такому пути и можно идти. Я призываю, коллеги, задать вопросы и обсудить выступление господина Пиганьоля.

Вопрос из зала. В связи с вашим замечанием о том, что необходимо в каждой своей структуре хорошо знать статистику по своему персоналу, у меня такой вопрос: существует ли во Франции какая-то общая система ведения учета персонала по всем министерствам или в каждом министерстве она своя? Есть ли такая общая система, которая формирует общий банк данных персонала где-то на уровне Правительства или в какой-то правительственной структуре или каждое министерство выживает как может?

Раймонд Пиганьоль. Вы сделали акцент на самом главном вопросе. Я отвечаю. Мы пытаемся это сделать некоторое время, потому что лишь в 2000 г. наше Правительство решило создать так называемую обсерваторию занятости в государстве. Обсерватория имеет межведомственный характер, и задачей ее является количественная оценка и сбор статистических показателей по всему персоналу, который занят в госслужбе, а также, конечно, различные изменения, которые предусматриваются. Мы должны посмотреть, как будет эволюционировать структура квалификации, которая будет необходима для управления, новые виды профессий, которые будут появляться, и старые, которые будут исчезать, и таким образом можно предусмотреть необходимые потребности в подготовке госслужащих. Фактически наш аппарат, действительно, составлен по министерствам. Мы сводим все это в общую таблицу. Этим занимается Институт статистики экономических исследований. В нашей системе до сих пор каждое министерство заполняет статистические анкеты по своим служащим, и синтез делается национальным институтом статистики. Этот синтез, кроме всего прочего, коррелируется по статистическим анкетам более общего характера. Например, анкета по занятости — это некая анкета, где работодатели, и частные, и государственные, отвечают одинаково. Система, которая до 2000 г. была у нас еще далеко несовершенна, сейчас меняется. В рамках проекта мы уже идентифицировали необходимость помощи по вопросу государственной занятости, т.е. речь идет о методике оценки государственной занятости и квалификации в этой области.

Выступающий. Я бы хотел только, во-первых, подтвердить все то, что говорил господин Пиганьоль. И для нас создание такой обсерватории — это прогресс, который был достигнут, и я лично

в этом смог убедиться, потому что недавно Правительство поручило мне создать так называемую "белую книгу" по социальному диалогу в государственной службе, и я вступил в контакт с этой организацией. И это, действительно, очень большой прогресс — ее появление на нашем горизонте. Есть еще один аспект — это так называемый количественный аспект. Существует и более тонкий аспект анализа — профессиональный анализ, который выявляет необходимость той или иной профессии, изменения, которые претерпит та или иная профессия, и т.д. Так называемый количественный аспект мы уже знаем — сколько существует функционеров во Франции. Эта цифра была дана господином Пети, кстати, это 5 миллионов человек максимально. Во Франции на сегодняшний момент есть 2 миллиона 300 тысяч госслужащих, из них 1 миллион — преподаватели. Когда мы говорим, что 1 миллион служащих в России, допустим, мы преподавателей не учитываем, т.е. это уже разница в статистике. Значит, получается 2 миллиона 300 тысяч человек. Из них 1 миллион преподавателей. 2 миллиона 300 тысяч агентов так называемых органов местного управления. Это как раз субъекты федерации у вас. 800 тысяч человек, работающих в больницах. Я думаю, что в России эти люди не учитываются. А когда господин Пети говорит о 5 миллионах, нужно добавить туда персонал госпредприятий, который раньше был административным персоналом, и стал теперь персоналом, обслуживающим почту, электрические компании и т.д. Т.е. это государственные предприятия. Целиком это составляет 5 миллионов.

Но если мы хотим сравнить с той цифрой, которая давалась для России, я думаю, что нужно убрать оттуда цифры по преподавателям и работникам больниц. И поэтому, когда мы начинаем сравнивать, надо внимательней смотреть — что именно мы сравниваем.

Л.И. Якобсон. Какие еще есть вопросы? Может быть, есть желающие выступить с какими-то дополнениями, с разъяснениями. Мы сегодня достаточно много обсуждали различных вопросов. И если уже нет желающих выступить или задавать вопросы, то я думаю, на этом мы можем благополучно закончить сегодняшнее совещание. Оно было достаточно плодотворным. Я надеюсь, что мы эту традицию продолжим, и будем еще собираться. Большое спасибо всем за участие. Выступающим особое спасибо за их интересные и очень плодотворные выступления. Всего хорошего, до следующей встречи.