

Что у Грузии получилось? Путевые заметки

Заметка четвертая. Как было реформировано правительство Грузии и какие уроки можно извлечь для Узбекистана?

Юлий Юсупов

(Продолжение)

Как в сегодняшнем Узбекистане, так и в дореформенной Грузии ключевым сдерживающим экономическое развитие механизмом был неэффективный, коррумпированный, раздутый госаппарат, выполняющий функции несвойственные государству в рыночной экономике. Характерная черта такого рода административных машин - отсутствие четкой структуры исполнительной власти: огромное количество министерств, ведомств с размытыми и часто пересекающимися функциями и полномочиями.

Понятно, что с таким аппаратом никакие эффективные реформы проводить невозможно. Нужна административная реформа. У нас ее необходимость обозначена (даже есть соответствующая концепция). Но практически ничего не сделано. А вот в Грузии реформа была проведена, причем весьма успешно. Есть чему поучиться.

Сокращение госаппарата

11 февраля 2004 года парламент Грузии утвердил проект реформирования исполнительной власти страны. Приоритетным направлением было названо максимальное дерегулирование, или принцип «наименьшего государства». Все государственные структуры, все должности, все функции были пересмотрены. Реформаторы лишили чиновников властных полномочий, которые ограничивали свободное функционирование рыночной экономики.

Ключевой частью реформы стало радикальное сокращение госаппарата. Количество министерств было сокращено с 18 до 13. Общее количество подведомственных агентств и учреждений уменьшилось с 52 двух до 34, а численность сотрудников министерств и ведомств снизилась почти вдвое. В Минэкономразвития с приходом Бендукидзе численность персонала сократилась в три раза, количество министерских ведомств – в два с половиной раза.

Произошло радикальное сокращение числа государственных служащих и в других ведомствах:

- в правоохранительных структурах осталось 27 тыс. сотрудников вместо 75 тыс.;
- в министерстве сельского хозяйства - 600 сотрудников вместо 4374;
- в министерстве по защите окружающей среды и природных ресурсов - 1700 вместо 5000;
- в тбилисской мэрии - 800 вместо 2500.

Шли повсеместные аттестации, конкурсы, собеседования, увольнения, на работу брали новых людей.

В результате оптимизации численности чиновников и увеличения бюджетных поступлений (благодаря налоговой реформе и проведению приватизации) в 2004–2005 годах стало возможным повысить зарплату госслужащим в пятнадцать раз. Если раньше министр получал 63 долл., а рядовой чиновник в среднем – 17 долл., то с января 2005 г.: установлены максимумы зарплаты (1800 долл. для министра) и минимум (70 долл.) – на усмотрение министра.

Из книги Ларисы Бураковой «Почему у Грузии получилось?»:

Рост зарплат сделал госсектор конкурентоспособным, что позволило привлечь квалифицированные кадры. До этого оплата труда в частном секторе в разы превосходила зарплату на госслужбе. Именно силами новых людей стала возможной успешная борьба с коррупцией, красноречивым доказательством которой служат результаты национального опроса Кавказского исследовательского центра (CRCC): в 2007 году только 1% респондентов признались, что давали взятку за предыдущие двенадцать месяцев (для сравнения: в Армении – 8, в Азербайджане – 20%).

Реформа лицензионно-разрешительной системы

Как и в сегодняшнем Узбекистане в дореформенной Грузии функционировала устаревшая, до невозможности бюрократизированная и коррумпированная система лицензирования, выдачи разрешений, стандартизации и сертификации. Грузинские реформаторы разобрались с ней решительно и бесповоротно, не оставляя шансов для бюрократии и коррупции. Нам есть чему поучиться.

По словам Лили Бегиашвили, заместителя министра по координации реформ в 2005 году, это была ключевая реформа: «Без нее невозможно было осуществить остальные. Если чтобы начать бизнес и быть экономически активным, все равно требуется получить какую-то справку или разрешение, то все остальные изменения просто лишены всякого смысла». По расчетам Ассоциация молодых экономистов Грузии, 83% документов, требуемых официальными лицами при прохождении процедур лицензирования, не имели никакого смысла и использовались лишь для вымогательства денег.

Лариса Буракова:

Больше всего лицензий и разрешений выдавало Министерство защиты окружающей среды и природных ресурсов – около пятисот. Чтобы зарегистрировать свои фермы, люди стояли в очереди по 8-9 месяцев. Например, если у тебя в селе была ферма на сто кур или двадцать свиней, ты обязательно должен был взять природоохранное разрешение. Конечно, никто этого не делал. Поэтому любая надзорная служба могла прийти в любую деревню и оштрафовать крестьянина, но чаще всего брали взятки.

Была и такая парадоксальная ситуация, когда лицензирующий орган сам был игроком этого рынка. Например, чтобы открыть собственный центр по прогнозированию погоды, надо было получить лицензию у гидрометеорологической службы. Неудивительно, что лицензия была выдана только одна. Порой лицензирование применялось как средство защиты «своих» компаний от новых игроков в отрасли. Геологическая сфера, например, была фактически монополизирована чиновниками этой отрасли.

Благодаря решительным действиям реформаторов произошло сокращение количества лицензий с 300 до 86, разрешений – с 600 до 50. Обязательное лицензирование касается теперь лишь той деятельности, которая связана со сферами здравоохранения и государственной безопасности. Причем процесс получения лицензий и разрешений

максимально упрощен. А исчерпывающий перечень существующих лицензий и разрешений содержится в одном законе, и введение новых другими нормативными актами не разрешается.

Закон также установил единые правила и сроки: не более 20 дней на выдачу разрешений, не более 30 дней – на лицензии. Введен принцип «одного окна»: предпринимателю для оформления и получения лицензии больше не надо ходить по разным инстанциям. Сбором документов в различных государственных структурах занимается само государство. Также законодательно закреплён принцип «молчание – знак согласия». Если раньше бизнесмен подавал заявку на выдачу лицензии и не получал никакого ответа, то это означало, что ему отказано. Сейчас же это означает прямо противоположное: если в положенный срок нет ответа, значит, можно начинать деятельность. В случае отказа в выдаче лицензии ответ должен быть аргументирован. Если же государственный служащий нарушил процедуру, то он подлежит увольнению без права восстановления на этой работе в течение пяти лет.

Далее. Государство в принципе поменяло подход к проверке качества, считая, что сертифицировать определенные товары бессмысленно: даже если на стадии производства, например, колбасы все соответствует гигиеническим нормам, то это все равно не гарантирует качества – один день неправильного хранения, и продукт становится опасным.

Согласно закону «О качестве и безопасности пищевой продукции», вступившему в силу в январе 2006 года, самостоятельные службы контроля – санитарная, ветеринарная и защиты растений были ликвидированы, все сотрудники уволены, а в новую Национальную службу безопасности пищевой продукции, ветеринарии и защиты растений набрали абсолютно новых специалистов. Новая служба взяла на себя всю ответственность за безопасность и качество продукции.

«Раньше санитарная служба в порту работала очень просто: подплывал корабль с 30 тысячами тонн товара, а из лаборатории уже несли готовую справку за 3,5 тысячи долларов. В самой лаборатории стоял микроскоп 1907 года выпуска, мы даже умоляли сотрудницу продать нам этот раритет, но она отказала. Честно призналась: стыдно же. Самое смешное, что в этом микроскопе даже линзы не было», – вспоминает Эмзар Джгереная, советник министра экономики в 2003–2004 годах.

В основу нового законодательства был положен 178-й регламент Европейского парламента и Совета. В результате в законе появились такие принципы, как отслеживание всей цепочки производства, сертификация и тестирование частными лабораториями, внешний контроль (так называемые принципы НАССР (от англ. Hazard Analysis and Critical Control Points – анализ рисков и критические точки контроля). На данный момент Национальная служба не занимается внешним контролем, а только готовит к внедрению принципы НАССР и следит за качеством продукции прямо на месте ее продажи.

Сейчас в Грузии списка товаров, подлежащих обязательной сертификации, нет вообще. В законе о сертификации специально оговаривается, что вопрос о подтверждении соответствия техническому регламенту определенного товара можно рассматривать только в том случае, если существует соответствующий технический регламент. Это в основном продукция, идущая на экспорт, – вино, минеральная вода, так как импортирующие их страны требуют сертификат. Кроме того, в постановлении правительства был приведен список стран, чьи технические регламенты можно применять на грузинском рынке. Так, если в страну ввозит продукцию бизнесмен из США,

Франции или других стран Организации экономического сотрудничества и развития, Европейского союза и основных торговых партнеров Грузии, то он может следовать своим техническим регламентам без дополнительных оценок или тестирования с грузинской стороны. Больше не требуется обязательно проверять продукцию на соответствие грузинскому ГОСТу.

Дома Юстиции

Итак, функции и полномочия государства в экономике были предельно сокращены, а процедуры оставшихся государственных услуг – упрощены. Следующий шаг – автоматизация предоставления услуг и их концентрация в одном месте. Таким место стали Дома Юстиции и Общественные центры - государственные учреждения Грузии, где предоставляется большая часть государственных услуг для населения и бизнеса. Здесь объединены такие организации, как Палата нотариусов Грузии, Национальное агентство публичного реестра, Агентство гражданского реестра, Национальный архив и Национальное бюро по исполнению. Цель Домов Юстиции и Общественных центров - выдача документации и осуществление обслуживания, находящегося в исключительном ведении государства.

Дом Юстиции в Тбилиси. В Домах Юстиции оказывается более 300 государственных услуг. Большинство, благодаря простоте и высокому уровню автоматизации процедур, – за считанные минуты.



Фото Джамили Авлиякуловой.

Кроме того, услуги по приему и выдаче документов оказывают более 400 авторизованных лиц (нотариусы, банки, физические лица). Авторизованное лицо сканирует всю документацию и вместе со своим заявлением отправляет в реестр, а затем выдает

регистрационный документ. Принцип авторизованного лица существенно упрощает работу других учреждений. Так в банках, являющихся авторизованными лицами, упростилось взаимодействие с клиентом, поскольку кредит можно получить прямо на месте, без хождения по нотариусам и регистрационным инстанциям.

Дома Юстиции объединяют более 300 сервисов. Зал обслуживания разделен на 3 основные сферы:

- пространство самообслуживания, куда входят автоматизированные системы. С их помощью потребители могут самостоятельно получить разного вида услуги, такие как — выписка из реестра об имуществе или бизнесе, биометрическое фото для паспорта, получить денежную сумму в банкомате, произвести дистанционные оплаты и т.д.;
- пространство быстрого обслуживания, где потребитель может получить все те сервисы, продолжительность которых не превышает в среднем 2 минуты. Например, здесь выдается готовый паспорт, удостоверение личности, решение о регистрации или выписка о недвижимом имуществе или бизнесе и т.д.;
- пространство продолжительного обслуживания, где потребитель может получить сервисы, на осуществление которых требуется более 5 минут, такие как - сдать заявку на паспорт, сдать документы, необходимые для регистрации имущества или бизнеса, получить из архива справку биографического содержания.

В Домах Юстиции действует принцип «одного окна», когда заявитель сдает и получает необходимые документы в одном месте, независимо от того, какие учреждения участвуют в оказании услуг.



Фото Элины Юсуповой

Административная реформа в Узбекистане

К опыту проведения административной реформы Грузии нам стоит внимательно присмотреться. Тема для нас суперактуальная. Нам крайне важно перестроить государственный аппарат, сделать его эффективным, прозрачным и компактным. Государство должно перестать выполнять функции, несвойственные государству в рыночной экономике, отказаться от использования административных методов управления.

С учетом международного опыта административная реформа в нашей стране должна включать следующие элементы.

1. Реформа центрального аппарата государственного управления.

В правительстве нет четкого разграничения функций и полномочий, между ведомствами и руководителям, например, между вице-премьерами и министрами. В европейских правительствах, например, нет вице-премьеров. Есть, может быть, один заместитель премьер-министра, чаще всего министр финансов. И есть политически ответственные министры, сферы ответственности которых четко разграничены. Каждый министр набирает команду под определенную программу. Нам нужно перестроить правительство и четко определить функции, которые выполняет каждое ведомство: министерство определяет политику, агентство выдает лицензии и разрешения, инспекции занимаются контролем и т.д. Для этого необходимо провести функциональный анализ, чтобы понять, чем все-таки занимаются наши министерства и ведомства, а затем кардинальным образом пересмотреть, перераспределить их задачи, функции и полномочия, а также наделить политической ответственностью их руководителей. Ключевая задача – минимизировать и оптимизировать функции государства в экономике.

2. Реформа взаимоотношений центра с регионами, а регионов – с районами.

В Узбекистане имеет место огромный уровень централизации принятия решений, регионы почти никаких полномочий не имеют. Их бюджет определяется сверху, они почти ничего не могут в нем менять. И если регионы что-то зарабатывают, в следующем году при перераспределении бюджета у них эти деньги, как правило, отбирают. Соответственно, у местных властей нет стимулов зарабатывать и стимулировать экономическое развитие местных территорий.

Нужно давать регионам больше полномочий и ресурсов, естественно, повышая за это ответственность. Нельзя сказать: «Привлекайте иностранных инвесторов, иначе мы с вас голову снимем», если у хокима нет в бюджете расходов на телефонные международные переговоры и он не может сам принять решение даже о таком перераспределении своего бюджета.

3. Административная реформа на уровне управления отраслями.

Сегодня многие бывшие советские министерства – легкой, пищевой, электротехнической промышленности и так далее – переименованы в ассоциации, концерны, акционерные общества. Эти организации выполняют большое количество несовместимых функций и полномочий. Они до сих пор считают себя министерствами и на самом деле выполняют в какой-то мере их функции – определяют политику в той или иной области или, по крайней мере, без них эта политика не определяется. Они выполняют функции агентств и могут выдавать разрешения. Они представляют интересы предприятий отрасли (то есть выполняют функции бизнес-ассоциаций) и часто занимаются коммерческой деятельностью. Сплошной конфликт интересов. Такого рода ситуации до сих пор сохраняются во многих отраслях, и здесь нужны кардинальные реформы.

4. Реформирование государственного сектора и естественных монополий.

Большинство крупных предприятий Узбекистана до сих пор принадлежат государству. А это очень плохо, потому что государство – плохой менеджер. При прочих равных условиях лучше, когда собственность принадлежит конкретному хозяину, который, во-первых, заинтересован в максимизации прибыли, а, значит, в снижении издержек. Во-вторых, он следит за тем, чтобы, грубо говоря, не воровали. А кто будет следить за сотнями госпредприятий? Чиновники. Тут огромный простор для коррупции и бесхозяйственности.

Поэтому стратегически нужно взять курс на **приватизацию**. Если предприятие или организация не нужны для осуществления государственных функций (а таких предприятий – единицы), они должны находиться в частной собственности.

Но перед этим, во-первых, нужно **привести эту собственность в порядок**, потому что в таком виде мы продадим ее за копейки, а это нехорошо. Во-вторых, в отрасли, где работают такие предприятия необходимо **внедрить рыночные принципы государственного регулирования**. Нужно разделить функции государственных органов, ассоциаций и частных компаний и создать условия для честной и прозрачной конкуренции. Иначе государственная монополия сменится частной, от этого лучше не будет. Соответственно, программе приватизации должна предшествовать программа дерегулирования и демонополизации отрасли.

Это в том числе относится и к так называемым естественным монополиям, например, энергетике, ж/д транспорту. Сеть электропередач должна, например, принадлежать государству или частной компании под контролем государства, а сами электростанции и система розничной продажи электроэнергии вполне могут быть коммерческими. Они будут конкурировать за потребителя, снижать издержки, устанавливать современное оборудование. И мы получим дешевую электроэнергию. Такой подход придуман во времена Маргарет Тэтчер и Рональда Рейгана. И с тех пор такое отношение к естественной монополии очень распространено и дает очень хорошие плоды.

5. Реформа государственной службы.

Чиновники должны отбираться на конкурсной основе. Должны быть четкие процедуры отбора, вознаграждения и наказания, продвижения по служебной лестнице государственных служащих. И конечно адекватные ответственности и сложностям обязанностей зарплаты, социальные пакеты.

6. Совершенствование предоставления государственных услуг для бизнеса и населения.

Здесь тоже непочатый край работы, но уже идет попытка оптимизировать услуги, перевести их в электронный формат. И главное здесь не в электронизации, а в максимальном упразднении и сокращении разного рода запретов, разрешений, в упрощении административных процедур, в устранении возможностей для бюрократии и коррупции.

7. Политико-правовые реформы.

Сегодня как никогда остро стоят вопросы [защиты прав собственности](#), [ограничения власти чиновников](#), пресечения разного рода [лоббистских проектов](#). Без кардинальной судебной реформы, без создания действенных механизмов сдержек и противовесов, включающих развитие парламентаризма и гражданского общества, эти вопросы в принципе решить невозможно.

Таким образом, ключевая задача нашего государства в области экономической политики – создать благоприятный бизнес-климат. А для этого необходимо перестроить само государство. От того, получится ли это сделать, зависят перспективы экономического развития Узбекистана в ближайшие десятилетия.

(Продолжение следует)