

Оглавление

Предисловие. Как устроено Российское государство? 7

ПРИНЦИПЫ РАЗУМНОГО ГОСУДАРСТВА

Глава 1. Разумное государство: трудный путь
постоянного улучшения 17

МЕХАНИЗМЫ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Глава 2. Карьера: должностной рост на госслужбе 39

Глава 3. Зарплата: сколько и как зарабатывают
на госслужбе 65

Глава 4. Запреты: в чем и как ограничены чиновники. 91

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОЦЕДУР

Глава 5. Эффективность: управление оперативными
процессами на госслужбе 114

Глава 6. Диалог: эффективные коммуникации
государства и общества 153

Глава 7. Реформы: опыт «Национальной
предпринимательской инициативы» 177

ОПЫТ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ВЫСШЕГО ЗВЕНА

Михаил Владимирович Мишустин, ФНС	200
Анатолий Дмитриевич Артамонов, Калужская область	208
Сергей Анатольевич Швецов, Банк России	217
Андрей Владимирович Шаронов, «Сколково»	226
Андрей Рэмович Белоусов, Администрация Президента РФ	236
 ПОСЛЕСЛОВИЕ. На пути к разумному государству	 247

ПРИЛОЖЕНИЯ

<i>Приложение 1.</i> Обзор литературы	252
<i>Приложение 2.</i> Таблицы и статистика	270
 Благодарности	 288
Об авторах	293

Глава 1. РАЗУМНОЕ ГОСУДАРСТВО: ТРУДНЫЙ ПУТЬ ПОСТОЯННОГО УЛУЧШЕНИЯ

В последние пятнадцать-двадцать лет мы, граждане России, находимся в очень странных, болезненно противоречивых психологических отношениях с собственным государством.

Социологические опросы стабильно показывают высокое доверие людей к «государству» как целому и столь же высокое недоверие к отдельным частям и представителям государства. Стабильное большинство голосов отдается за «усиление контроля государства» в какой-нибудь области, «передачу нефтегазовых активов государству», необходимость «обратить внимание государства» на какую-либо проблему и т. п.

Столь же стабильное большинство голосов выражает недоверие чиновникам, считает их поголовно коррумпированными и т. д. Мы одновременно идеализируем, почти обожествляем «государство» как абстракцию, и с удовольствием ругаем конкретные проявления государства и его представителей, с которыми нам приходится сталкиваться в повседневной жизни.

При этом мы с удовольствием обсуждаем все неудобства и несуразности государства, с которыми каждому из нас время от времени приходится сталкиваться, и не особенно замечаем и признаем реальные и объективные улучшения государственных сервисов.

Главная задача этой книги — снизить взаимное недопонимание и недоверие между обществом и представителями государства. Сделать еще один шаг к тому, что можно назвать *разумным государством*. Государством, с которым удобно и комфортно взаимодействовать; государством, которым можно гордиться и которого не за что стыдиться.

В первой главе книги обозначим *три принципа разумного государства* и некоторые ментальные установки, которые мешают нам всем к нему идти. В последующих главах раскроем внутренние механизмы работы государственной службы и основные направления улучшения государственных процедур и сервисов.

Проблема нетерпения

За прошедшие два десятилетия Российское государство существенно изменилось.

Налоговая служба делает процесс уплаты налогов все более понятным, удобным и «онлайновым» и для граждан, и для компаний. Из карательной организации, зачастую убивающей компанию безумными проверками и блокировками счетов, ФНС постепенно становится сервисной структурой, действительно помогающей правильно посчитать и заплатить налоги.

Активно реформируется Сбербанк, по-прежнему воспринимаемый людьми как «часть государства». Возможно, в нем пока еще не лучший в стране, не идеальный банковский сервис... но это уже совершенно точно клиентоориентированная организация, которая улучшается на глазах.

Процесс получения заграничного паспорта еще лет десять-пятнадцать назад нельзя вспомнить без содрогания. Сейчас благодаря многофункциональным центрам и portalу госуслуг

он превратился во вполне вменяемую и не занимающую слишком много времени процедуру.

В парки Москвы, которые всего несколько лет назад были неприятной помесью вещевого рынка и палатки с шаурмой, сейчас не стыдно привести иностранца из самых «продвинутых» в части городского пространства и городской инфраструктуры стран Европы.

На слуху и осязаемые успехи части российских регионов. Калужская область, Татарстан, Тюменская, Ульяновская области и некоторые другие практически еженедельно радуют новостями об открытии нового производства, индустриального парка, строительстве завода и т. д.

Даже Почта России, много лет бывшая синонимом антисервиса, начинает понемногу реформироваться.

Первая проблема, которая мешает всем нам жить в более разумном и удобном государстве, — *нетерпение*. Мы недовольны тем, что в налоговой сломался аппарат электронной очереди, и уже не вспоминаем те времена, когда ни о какой электронной очереди, толкаясь в пыльных и грязных коридорах, записывая номера на ладонях, никто и думать не мог.

У всех стран, которые пришли к разумному, удобному и эффективному государству в XX веке, этот путь занял многие десятилетия. Разгромленная послевоенная Япония в 50-е; бедная сельскохозяйственная Южная Корея и не обладающий никакими природными ресурсами Сингапур в 60-е; истощенный безумными коммунистическими экспериментами Китай в 80-е... — все это истории долгого, тяжелого, совместного труда государства и общества.

Поэтому первое, что нам крайне необходимо, — объективно видеть существующие недостатки и неудобства государства; столь же объективно оценивать реально сделанное и достигнутое;

спокойно и адекватно относиться и к достоинствам, и к недостаткам, без упований на волшебную палочку, которая прямо завтра должна устранить бюрократизм и неудобство государственных сервисов. Нужно настроиться на долгий, непростой путь последовательных улучшений.

Характерно, что именно такой совет дал Джек Ма, крупнейший китайский миллиардер, основатель Alibaba, на Петербургском экономическом форуме в июне 2015 года: «Наберитесь терпения, все будет. Вам здесь не хватает терпения».

Принцип 1. Постепенные улучшения вместо «реформаторского зуда»

Значительное количество предлагаемых, а иногда и осуществляемых в стране реформ не назовешь иначе как нездоровым «реформаторским зудом». Характерные признаки «реформаторского зуда» — встряхнуть как следует существующую, в целом работающую систему, да так встряхнуть, чтобы она надолго перестала быть работоспособной; поменять местами различные государственные процессы и органы; обязательно что-нибудь переименовать и переподчинить; ни в коем случае не просчитывать финансовые, временные и прочие издержки всех людей, которых коснется реформа; ни до, ни в ходе, ни после реформы категорически не разъяснять ее суть всем, кого она касается.

Приведем пример. Осенью 2014 года каким-то подпольно-партизанским путем в Госдуму была внесена идея муниципальных сборов с малого бизнеса. Существенно повышающие нагрузку на малый бизнес поправки оказались спрятанными в глубинах законопроекта, повествующего о таможенных пошлинах на сырую нефть, крабе-стригуне в Карском море и т. д.

Не было ни обоснования предложенного размера сбора, ни обсуждения с предпринимательскими объединениями и экспертами, ни оценки регулирующего воздействия.

Вместо простого и прозрачного, единого для всей страны налога, который платится *после* того, как заработаны деньги, предприниматели столкнулись бы с произвольно устанавливаемым городскими властями сбором, который пришлось бы платить *до* получения выручки. Магазины, кафе, детские студии, ветеринарные клиники... — десятки тысяч небольших семейных бизнесов, и так работающих на грани выживания, были бы вынуждены закрыться.

Благодаря титаническим усилиям «ОПОРЫ России» и Общественной палаты законопроект из убийственного для малого бизнеса сократился до сравнительно приемлемых сборов только с торговых предприятий и только в Москве. Однако колоссальный подрыв доверия и уверенности предпринимателей по всей стране, и так сниженных экономическим кризисом, произошел.

Что сделал бы грамотный реформатор, столкнувшись с проблемой дефицитности городских бюджетов? Открыл бы ключевой программный документ 2012–2018 годов — «майские указы» Президента России Владимира Владимировича Путина — и нашел в 601-м указе тезисы о необходимости передачи муниципалитетам налога на имущество и о совершенствовании специальных налоговых режимов для их приоритетного зачисления в местные бюджеты.

Вооружившись этими абсолютно здравыми и логичными стратегическими тезисами, как тяжелой артиллерией, лоббировал бы соответствующие изменения в налоговое законодательство. Но, разумеется, добиться передачи доходов от упрощенной системы налогообложения малого бизнеса в муниципалитеты — гораздо более сложная, кропотливая и долго решаемая

задача, чем по-партизански протащить через Госдуму несуразный и вредный закон о торговых сборах.

В 1724 году российский предприниматель Иван Посошков писал Петру Великому в трактате «О скудости и богатстве»: «И ныне многие вымыслиники, хотя зборы пополнить, вымыслили поземелные, подушные, хомутные, мостовые, пчелные, банные, кожные; обаче ни теми зборы наполнится казна может, токмо людем турбация великая.

Царь же да устави един самый праведный збор, иже до Христова воплощения уставленный, то есть десятинный, еже имать пошлины по десяти копеек с рубля. И учинить бы тот збор постоянный, недвижимый и ненарушимый».

По интонации чувствуется, что непродуманные и поспешные налоговые реформы сильно вредили бизнесу еще тогда. И что упрощенная система налогообложения уже в XVIII веке представлялась весьма удобной, понятной и справедливой.

Книга Посошкова упомянута в Обзоре литературы и содержит много других полезных соображений по эффективности работы государства, в частности в отношениях власти и бизнеса.

Один из вредных аспектов «реформаторского зуда» состоит в том, что зачастую, изменив какой-то процесс, можно, как в игре в бирюльки, разрушить окружающие процессы. Простой пример: в социальных сетях регулярно звучат предложения что-нибудь радикально упростить, отменить, сократить: «Отмените уже наконец этот устаревший, феодальный, крепостнический институт прописки!» Существование этого института во многих вполне высокоразвитых капиталистических странах радикальных улучшателей не смущает.

Но если начать разбираться в бизнес-процессе, анализировать, как говорят ИТ-специалисты, «юзкейсы» — типичные

ситуации, которые возникают у пользователя процесса, — обнаруживаются интересные подробности. Например, в случае смерти человека его наследники точно знают, к какому нотариусу обращаться для урегулирования вопросов наследства: это совершенно определенный нотариус, «привязанный» к адресу прописки человека. Это особенно важно, когда наследники конфликтуют: их запросы и претензии все равно собираются у одного нотариуса. Если отменить прописку в существующем виде, для этого жизненного сценария нужно придумать какую-то другую систему привязки наследственного дела.

Таким образом, даже такой тяжелый, «бумажный», плохо отраженный в электронных госуслугах процесс, как прописка, опасно подвергать слишком бодрым, но непродуманным и непроработанным «реформаторским наскокам».

Принцип 2. Клиентоориентированность государства вместо башни из слоновой кости

Разумное государство — это не башня из слоновой кости, в которую отчаянно стучатся жалкие униженные «просители» и «заявители». Разумное государство относится к гражданину как клиенту, получающему от него определенный сервис, за который гражданин заплатил налоги и пошлины. Неслучайно слово «клиентоориентированность» так часто встречается в интервью видных государственных руководителей, ощутиمو улучшивших какие-либо государственные сервисы.

В контексте работы над дорожной картой «Оптимизация процедур регистрации предприятий» проходил визит в Россию глав

регистрационных служб Сингапура и Великобритании, в том числе с посещением московской ИФНС-46, занимающейся регистрацией. Даже не знающие английского участники мероприятия отметили, что там, где в российском государственном обиходе обычно используется слово «заявитель», иностранные гости всегда употребляли термин «клиент».

Клиентоориентированность — это не столько внешние, эмоциональные моменты — вежливость, корректность и т. д., хотя они также крайне важны. Это в первую очередь желание и готовность предоставить тот *сервис*, который гражданин или организация ждут от государства. И, может быть, как учат бизнес-книжки о клиентоориентированности, не только удовлетворить ожидания клиента от сервиса, но и превзойти их.

Например, в России внедряется разработанный Агентством стратегических инициатив «Стандарт инвестиционной привлекательности регионов». Сравнительно легко выполнить его формально. Ежегодное инвестиционное послание главы региона публикуется? Публикуется. Инвестиционный портал региона создан? Создан. И так по всем пунктам стандарта.

Гораздо труднее сделать региональную власть действительно клиентоориентированной по отношению к предпринимателю, инвестору. Необходимо научить региональных чиновников, и не только непосредственно отвечающих за инвестиции и предпринимательство, действительно сервисному отношению к бизнесу. Это значит изучать и понимать потребности бизнеса; активно взаимодействовать с бизнесом, показывать выигрышные стороны региона; помогать предпринимателю решать проблемы, возникающие при выходе в регион, например с подключением к электросетям и другим коммуникациям и т. п.



Сайт Агентства стратегических инициатив, раздел «Национальной предпринимательской инициативе». Наглядно показано 62-е место России в рейтинге Doing Business в 2015 г. (улучшение на 30 позиций к предыдущему году); 34-е место по регистрации предприятий (улучшение на 54 позиции к прошлому году).

Практика показывает, что действительно клиентоориентированные госорганы и их руководители стараются делать больше, чем от них требуется процедурой. Например, у главы региона или тем более мэра города не так много инструментов влияния на действующие в регионе федеральные структуры. А для инвестора крайне важны отношения с ними: например, с налоговой службой, которая будет проверять правильность применения инвестором налоговой льготы; с региональным подразделением Газпрома, которое предоставит или не предоставит инвестору подключение к газовым сетям, и т. д. Однако действительно сервисноориентированные региональные власти стараются помочь инвесторам и в решении таких задач за счет правильно выстроенных отношений с федеральными структурами.

Андрей Николаевич Шальнев, начальник управления инвестиционной политики департамента инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства Тюменской области*:

«Самое важное, о чем нередко забывают на государственной службе, — это “сервис” и “клиентоориентированность”. Почему-то многие считают, что данные термины применимы только в сфере бизнеса. Ошибочное мнение! Государственным служащим крайне необходимо привить данные качества и затем постоянно развивать их.

Мы, например, не только регулярно организуем обучение по клиентоориентированности для своих сотрудников, но и практикуем проведение семинаров по сервису и клиентоориентированности для муниципальных и федеральных служащих, а также для ресурсоснабжающих организаций, обеспечивающих предпринимателям подключение к электросетям, газу и т. п.

Клиентоориентированное отношение к предпринимателям формирует комфортную деловую среду. Я и мои коллеги, например, разместили свои мобильные телефоны на нашем корпоративном сайте. Инвестор или предприниматель может нам позвонить в любое время; бывают случаи, когда звонят и поздним вечером, и ранним утром. Мы всегда отвечаем, консультируем, если необходимо, договариваемся о встрече. Важно донести до инвестора мысль, что его не оставят без поддержки и сопровождения».

На каждом рабочем месте рядового госслужащего могут возникать примеры подобной клиентоориентированности. Так, в одном из подразделений налоговой службы сложилась такая ситуация: многие клиенты, регистрирующиеся в качестве инди-

* Должности государственных служащих, любезно поделившихся своим опытом в книге, указаны на момент редакции текста (август 2015 г.).

видуальных предпринимателей, практически каждый второй в очереди, приносят неправильно заполненное заявление о применении упрощенной системы налогообложения. Судя по повторяющейся ошибке, на одном из популярных интернет-сайтов был опубликован не вполне корректный пример заполнения.

Неклиентоориентированный подход — не принять заявление: «После регистрации ИП подадите правильно заполненное заявление в вашу территориальную налоговую». Клиентоориентированный подход — дать клиенту пустой бланк заявления и сказать: «У вас ошибка в заявлении на “упрощенку” вот здесь; пока я обрабатываю вашу заявку, заполните заявление от руки правильно».

Обратите внимание: оба варианта действий для операциониста соответствуют закону и процедуре и требуют примерно равного количества времени и сил. Но в первом случае, при действиях операциониста строго по процедуре, клиент потеряет дополнительное время; во втором случае, при действиях «выше ожидаемого», «больше предусмотренного процедурой», задача клиента будет решена сразу.

Принцип 3. Доступное разъяснение вместо «кладбища нормативных актов»

Человека, который распорядился во всех магазинах вывешивать «Закон о защите прав потребителей», хочется спросить: вы сами когда-нибудь пытались его прочитать? А прочитать в тот момент, когда что-то зацепили, оно разбилось и сотрудники магазина требуют от вас это оплатить?

Или вспомним ту старушку-блокадницу, которую в сети «Магнит» довели до сердечного приступа и смерти за пачку масла, которую она забыла оплатить: ей сильно помогла эта брошюра с казенным текстом, напечатанным мелким шрифтом?



8

мѣсяцъ и годъ), По сей за-
ло должно отдавать прираще-
нныя Дежурному, требуемыя
для Посѣтителя отобранныя, и
Библиотечу, поможеть ими зани-
мившю. По принятіи таковой
представленія оной Дежурному
приращенныя немедленно по-
него билетъ, которымъ и оп-
лѣдѣнаго задержанія прислано-
дѣмому съ поминутною запискою,
томъ можно будетъ имѣть сво-
ю Библиотечу.
Никто Посѣтителей чтеніемъ,
писанымъ изъ оныхъ, называюща-
ея одна комната; кромѣ сей
комнаты Посѣтители нигдѣ не имѣютъ
права заниматься,
82. Никто изъ Посѣтителей не имѣетъ
права самъ брать книги изъ шкафа, но
долженъ о томъ просить Библиотечара или
его Помощника.
83. Если кто Посѣтитель въ одно вре-
мя будетъ требовать книги, которой въ
Библиотекѣ одинъ только экземпляръ нахо-
дится: то оную получаетъ напередъ поспѣ-
шно въ ней имѣеть нужду по своему званію.
Таковыя образцы въ случаѣ пребыванія Бо-
гословскихъ сочиненій Духовныя особы пред-

7

почитаются Свѣтскими; и книгамъ, до воен-
наго искусства относящимся, Военные Чинов-
ники пользуются прежде Гражданскихъ; но
когда одна книга будетъ требована двумя
лицами одного званія: тогда Библиотечаръ
удовлетворяетъ требующихъ, по
благоусмотрѣнію.
84. Посѣтители обязаны пользоваться
книгами со всевозможною бережливостію.
Они не должны загибать листовъ, писать
на поляхъ даже и карандашомъ, мараить пер-
еплетъ, а колымъ паче драть листы.
85. По прошествіи часовъ, назначенныхъ
для чтенія и другихъ занятій, время закры-
тія Библиотекъ будетъ возмѣщаемо звономъ
колокольчика, послѣ чего кромѣ Дежурнаго
никто не имѣетъ права оставаться въ Биб-
лиотекѣ: тогда каждый Посѣтитель долженъ
отдать взятую имъ книгу Дежурному, кото-
рой ставитъ оную въ особый, для сего на-
значенный шкафъ.
86. Никто изъ Посѣтителей не имѣетъ
права брать съ собою на домъ книги изъ
Императорской Публичной Библиотекы.
87. Посѣтитель, замѣтившій въ нарушеніи
сихъ правилъ, никогда уже не будетъ впускаться
въ Императорскую Публичную Библиотечу.
88. Въ Дѣло Манускриптовъ или въ Хра-
миллице Рукописей никто иначе входа имѣть

Отличный пример качества донесения государственным учреждением «правил игры». Правила для посетителей библиотеки изданы на четырех языках; существовали не только в виде брошюры, но и были прибиты на видном месте в самой библиотеке. Обратите внимание на жесткую и ясно обозначенную санкцию за нарушение правил в п. 87.

«Правила для посетителей Императорской Публичной Библиотеки». С.-Петербург, Типография Ф. Дрехслера, 1814.

Тот чиновник, который обязал все магазины страны вывешивать абсолютно бессмысленную и бесполезную брошюру, не пытался поставить себя на место потребителя этой госуслуги. Если бы попытался, то сделал бы выжимку существенных пунктов из «Закона о защите прав потребителей», изложил бы их *человеческим*, а не юридическим языком, оформил в наглядный четкий плакат с веселыми картинками и именно этот материал сделал обязательным для всех магазинов. Вот такое «информирование о правах» стало бы реально полезной госуслужой.

Глава 4. ЗАПРЕТЫ:

В чем и как ограничены ЧИНОВНИКИ

Законодательство многих государств предполагает, что госслужба должна быть сопряжена с определенными ограничениями. Работа на государство — это большие полномочия, однако с ними связана более высокая ответственность.

Интересно, что в России многие люди боятся создавать свой бизнес, читая в прессе различные истории о том, как сажают предпринимателей. В реальности начинающим предпринимателям и владельцам небольших компаний не так уж легко заинтересовать собой правоохранительные органы. Должно случиться что-то по-настоящему страшное, вроде пожара в ночном клубе с человеческими жертвами. Чаще речь идет о таких вполне приемлемых рисках, как штрафы, пени, блокировка банковского счета налоговой инспекцией за несдачу отчетности и т. п.

А вот государственные служащие находятся под гораздо более мощным «микроскопом», чем предприниматели. В этой главе разберем, что запрещено госслужащим и какие контролирующие органы наблюдают за их поведением.

Предпринимательская деятельность и владение бизнесом

Статьей 17 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданскому служащему запрещено осуществлять предпринимательскую деятельность. Понятие предпринимательской деятельности дано в статье 2 Гражданского кодекса РФ: это «самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг».

При этом *владеть бизнесом*, строго говоря, не запрещено. Закон № 79-ФЗ об этом говорит так: «В случае, если владение гражданским служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации».

Итак, активно заниматься предпринимательской деятельностью нельзя, владеть долями в предприятиях можно; если владение создает конфликт интересов, нужно передать бизнес в доверительное управление. Как правило, если бизнесмен переходит на госслужбу, бизнес либо продают, либо передают в доверительное управление. В последнем случае бывший предприниматель продолжает получать от бизнеса доход, но никаким образом не должен участвовать в управлении бизнесом или создавать какие-либо преференции для своего бизнеса как госслужащий.

При этом закон не запрещает заниматься предпринимательской деятельностью родственникам чиновника. Хотя,

разумеется, истории о необыкновенно талантливых предпринимателях — женах и детях крупных чиновников регулярно привлекают внимание общественности и прессы.

Еще одно близкое по смыслу ограничение касается трудоустройства уволившихся чиновников. При заключении трудового договора либо договора гражданско-правового характера на сумму свыше 100 тысяч рублей с бывшим государственным служащим работодатель обязан в течение 10 дней направить уведомление по его бывшему месту службы. Это ограничение действует в течение двух лет со дня увольнения с госслужбы. Смысл его понятен: затруднить бизнесмену коррумпирование чиновника предложением ему «теплого местечка» в своей компании после увольнения с госслужбы.

Интересно, что в Российской империи ограничения на участие чиновников в бизнесе были значительно слабее, чем в наши дни. Из уже цитированной книги В. М. Грибовского (см. Обзор литературы): «Чиновникам запрещается участвовать в приобретении имущества, продажа которых поручена им как должностным лицам; им запрещается брать прямо и косвенно подряды и поставки как своим именем, так и именем жен своих, в тех местах, где они служат. Лицам первых трех классов запрещается участвовать в образовании некоторых коммерческих и промышленных предприятий (например, железнодорожных, кредитных), а также занимать в них какие-либо должности. Все остальные должностные лица для участия в учреждении упомянутых предприятий или для службы в них обязаны получать разрешение своего начальства. Нарушившие эти правила должны в трехмесячный срок подать в отставку. Служащим чиновникам без дозволения своего начальства запрещается издавать в свет сочинения, заключающие в себе что-либо, касающееся до внешних и внутренних отношений Российского государства».

**КАВРЬ.**

ор. Софонія и Саввы Звездорудскаго.

инкомуч. Варвары и Преп. нна Дамаскина.

5. *Среда.* Преп. Саввы.
17.

ДЕКАБРЬ.

6. *Чета.* Св. Николая Чудотворца.
18. (Тезоимен. ЕГО ВЕЛИЧЕСТВА ГОСУДАРИ ИМПЕРАТОРА НИКОЛАЯ ПАВЛОВИЧА и Тезоимен. ИХЪ ВЫСОЧЕСТВА НИКОЛАЯ АЛЕКСАНДРОВИЧА и НИКОЛАЯ КОНСТАНТИНОВИЧА.—*Доля землетрусовъ.*)

7. *Патм.* Амвросія Медиоланск. и Преп. Антонія и Иды Стол.

8. *Субб.* Преп. Патанія.
20.

ОСОБАЯ КАНЦЕЛЯРИЯ МИНИСТЕРСТВА.
УПРАВЛЯЮЩИЕ ОКРЕСТНОСТЯМИ:
1-ю—Дѣйстви. Ст. Сов. Александръ Павловичъ Миллеръ.
2-ю—Тайн. Советн. Христіанъ Андреевичъ Бокс.
3-ю—Дѣйстви. Ст. Сов. Александръ Борисовичъ Риктеръ.
Церковно-ученыя Дѣла—Оберъ-Прокуроръ, Д. Тайн. Сов. Графъ Иванъ Александровичъ Воронцовъ-Дашковъ.

Документарна-счетныя:**АЗІЯТСКІИ.**

Директоръ: Дѣйстви. Ст. Сов. Іоаннъ Андреевичъ Дашковъ.
Вице-Директоръ: Дѣйстви. Статск. Советн. Николай Павловичъ Лубинскій.

ВНУТРЕННИХЪ СНОШЕНІЙ.

Директоръ: Д. Ст. Сов. Оскаръ Ивановичъ Гильфердингъ.
Вице-Директоръ: Стат. Советн. Графъ Дмитрій Карловичъ Нессельродъ.

ХОЗЯЙСТВЕННЫХЪ и СЧЕТНЫХЪ ДѢЛЪ.
Директоръ: Тайн. Сов. Михаилъ Михайловичъ Устиновъ.
Вице-Директоръ: Стат. Советн. Николай Ивановичъ Вурцбургъ.

УПРАВЛЯЮЩИЕ АРХИВАМИ:

Государственныя:—Тайный Сов. Василій Александровичъ Поголовъ. (Ему же поруч. и главное заведѣніе С. П. Петербургск. и Москов. Главн. Архивнаго Министерства).
Генеральна: *Самаринскіе:*—Дѣйстви. Статск. Советн. Павелъ Михайловичъ Юшневъ.
Генеральна: *Московскіе и остальныя:* при ономъ Коллежскомъ регистрѣ, *Иркутскіе:* орломъ и *Вологодскіе*—Дѣйстви. Статск. Советн. Князь Михаилъ Андреевичъ Оболенскій.

**НАХОДЯЩІЕСЯ ВЪ ЧУЖИХЪ ГРАЯХЪ:
ЧРЕЗЪОЧЫВЫЕ ПОСЛАНИИЯ И ПОСОЛ-
МЪ МИНИСТЕРУ**

Въ Лондонѣ: Тайн. Сов. Александръ Андреевичъ Водкинъ.
— *Въ Римѣ:* Тайный Советникъ Баронъ Петръ Казимировичъ Мейендорфъ.
— *Въ Парижѣ:* Тайн. Советн. Баронъ Францъ Петровичъ Миллеръ.
— *Гамбургъ, Либекъ и Бременъ и при Директорѣ Олденбургскіа:* Тайн. Советн. Густавъ Генриховичъ Стурце.
— *Въ Берлинѣ:* Ген. Адют. Генер.-Лейт. Александръ Павловичъ Мансфельдъ I.
— *Въ Вѣнѣ:* Тайн. Сов. Андрей Андреевичъ Шредеръ.
— *Въ Константинополѣ:* Тайный Советникъ Владимиръ Павловичъ Гитовъ.
— *Въ Стамбулѣ:* Дѣйстви. Статск. Советникъ Баронъ Эрнстъ Розеновичъ Уалеръ-Штернбургъ.
— *Въ Сербіи:* Тайный Советн. Сергій Григорьевичъ Лодовиковъ.
— *Въ Лондонѣ:* Тайный Советн. Баронъ Филиппъ Ивановичъ Бурувъ.
— *Въ Лондонѣ:* Тайн. Сов. Дмитрій Петровичъ Салернъ.
— *Въ Москвѣ:* Дѣйстви. Статск. Советн. Графъ Мелхиседекъ Христофоровъ.
— *Въ Римѣ и при Директорѣ Тосканскіа:* Тайный Советн. Альмандрій Петровичъ Бутеневъ.
— *Въ Женевѣ:* Дѣйстви. Стат. Советн. Графъ Александръ Ивановичъ Мейеръ.

Популярный формат ежедневника в XIX веке. Кроме собственно ежедневника, такие книжки часто содержали поименный перечень чиновников различных ведомств, а также полезную справочную информацию.

«Памятная книжка», С.-Петербург, в Военной типографии, 1851 год.

Сдача в аренду недвижимости

Один из самых популярных инвестиционных инструментов в России — «купить квартиру, сдать в аренду». Может ли это делать чиновник, является ли это предпринимательской деятельностью?

Ответ дает Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 18.11.2004 № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации денежных средств, приобретенных преступным путем», пункт 2. В нем говорится, что не влекут за собой уголовную ответственность за незаконное предпринимательство случаи, когда не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя лицо приобрело для личных нужд жилое помещение или иное недвижимое имущество либо получило его по наследству или по договору дарения, но в связи с отсутствием необходимости в использовании этого имущества временно сдало его в аренду или внаем и в результате такой гражданско-правовой сделки получило доход.

Отсюда логично следует, что сдать в аренду квартиру, дом и т. п., по каким-то причинам не нужные в личных целях, — не предпринимательская деятельность. Чиновник может это сделать, естественно, задекларировав доход и заплатив 13-процентный налог на доходы физических лиц. А вот активно покупать квартиры специально для сдачи в аренду, то есть заниматься «деятельностью, направленной на систематическое извлечение прибыли», госслужащему не стоит.

**Владислав Олегович Бармичев, заместитель директора
департамента инвестиционной политики и развития частно-
государственного партнерства Минэкономразвития России:**

«Рекомендую обязательно прочитывать от начала до конца каждый нормативный акт, который имеет отношение к вашей

работе. Помню, когда пришел на работу в 2008 году, а до этого к государственной службе я не имел отношения, то целые выходные посвятил прочтению двух законов о госслужбе, положения о министерстве и регламенте его работы, а также инструкции по делопроизводству и нескольких законов, связанных с инвестиционной деятельностью.

Впоследствии внимательно читал все акты, законодательные или подзаконные, с которыми работал или сталкивался. Никто не требует цитировать законы наизусть, для этого есть базы нормативно-правовых актов. Но наш мозг устроен так удачно, что если однажды он что-то встретил на пути, то, когда это понадобится в будущем, он обязательно вспомнит об этом».

Гражданство и вид на жительство в других странах

Закон «О государственной гражданской службе» запрещает госслужащим иметь гражданство других государств. Для членов семьи чиновника закон такого запрета не содержит.

Многие граждане России, активно путешествующие по миру, получают не гражданство, но временный или постоянный вид на жительство различных государств. Особенно популярны виды на жительство стран Евросоюза, дающие удобный безвизовый въезд и возможность длительного пребывания в Европе.

Относительно возможности для чиновников владеть таким видом на жительство законодатель пока не определился. 31.03.2014 был зарегистрирован и направлен председателю Государственной думы проект Федерального закона № 485143-6 «О запрете отдельным категориям лиц иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной

документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства». Этот законопроект предполагал ввести запрет госслужащим и топ-менеджерам госкорпораций, а также их супругам и несовершеннолетним детям на владение видами на жительство других стран. Однако в первом чтении законопроект был отклонен.

Если владение видом на жительство для чиновников и не будет запрещено, полезно помнить, что наличие вида на жительство другого государства нужно декларировать. Это достаточно простая процедура, которую можно осуществить на почте или в многофункциональном центре.

Владение заграничными активами

В последние годы руководством страны проводится политика, которая в средствах массовой информации получила название «национализация элит». И на уровне законов, и на уровне заявлений обозначается, что, работая на государство, чиновник должен видеть свое будущее в России и не связывать свои финансовые надежды с другими странами. Кроме того, предполагается, что наличие активов за границей создает возможность давления на чиновника со стороны соответствующих спецслужб.

Кому именно и чем именно запрещено владеть за границей, определяет Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Перечень чиновников, подпадающих под эти ограничения, достаточно широк: это руководители и заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти, главы регионов и муниципалитетов, а также те, кто занимает некоторые должности в госкорпорациях. Кроме того, каждое министерство определяет свой перечень должностей, которых касается этот запрет. Как правило, это помощники и советники министров, директора департаментов и их заместители, начальники отделов.

Вопреки широко распространенному заблуждению недвижимостью владеть можно. То есть дачу на море в Италии, переходя на госслужбу, можно не продавать и продолжать спокойно ею пользоваться, естественно, задекларировав в числе прочего имущества.

«Дожу [то есть официальному главе государства] Венеции не позволяли вести собственную корреспонденцию. В 1275 году дожу запретили иметь земельную собственность вне Венеции; сыновьям его не разрешалось жениться на иностранках без согласия на то Совета. Жене дожа нельзя было заключать контракты, иметь долги или принимать подарки от купцов, которые те пытались поднести под видом образцов своей продукции. Ограничения эти закреплялись клятвой, которую дож приносил во время коронации, со временем эти ограничения становились все более суровыми. В XV веке дожу запретили разговаривать наедине с послами и иностранными дипломатическими представителями.

Как только дож умирал, на время междуцарствия Совет избирал троих магистратов, инквизиторов усопшего дожа. Они должны были устроить суд над покойником, оценить каждое совершенное им за жизнь деяние. Обо всех своих открытиях они обязаны были сообщить пяти другим магистратам —

“корректором”. Этим чиновникам предписывалось написать новую клятву для следующего дожа и, если понадобится, ужесточить ограничения, учитывая опыт его предшественника...»*

Выезд за границу

Ограничения в выезде за границу касаются в основном сотрудников силовых структур. В 2014 году, например, был подписан нормативный акт, запрещающий сотрудникам прокуратуры выезд в 173 страны. Это страны, у которых есть соглашение с США о выдаче граждан других государств. Аналогичные запреты действуют для всех или части сотрудников Министерства обороны, Министерства внутренних дел, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной службы исполнения наказаний и т. д. Запрет не тотальный и не абсолютный; при планировании карьеры в определенном ведомстве стоит изучить соответствующую политику.

Если госслужащий работает не в силовой структуре, но его должность предполагает доступ к государственной тайне, возможности выезда за границу также могут быть ограничены, причем иногда только на время работы, а в некоторых случаях — до десяти лет после ее завершения.

Интересно, что в Российской империи общего запрета на выезд госслужащих за границу не было, но каждая конкретная поездка требовала письменного разрешения непосредственного начальника. В наше время такое разрешение тоже нужно получать.

* Мортон Г. От Милана до Рима: прогулки по Северной Италии. М.: Эксмо, 2010.

Декларирование имущества и доходов

Значительное количество государственных и муниципальных должностей предполагает декларирование доходов и имущества, причем не только самого чиновника, но также супруги и несовершеннолетних детей.

В одних случаях эти декларации публикуются в открытом доступе, в других лишь направляются в кадровую службу «родного» ведомства, иногда также в Управление по противодействию коррупции Администрации президента.

В последние годы в число руководителей, обязанных сдавать такие декларации, включили топ-менеджмент крупных корпораций с госучастием: Газпром, Роснефть, Аэрофлот и других, всего чуть более 60 компаний. В этом случае декларации обычно не публикуются в открытом доступе.

Чиновники должны декларировать не только свои доходы, но и расходы. Если чиновник, его супруга или несовершеннолетний ребенок приобрели недвижимость, автомобиль, ценные бумаги, превышающие доход чиновника за последние три года, необходимо задекларировать эти расходы и источник средств. Это установлено федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»*.

Полезная подборка по должностям, предполагающим декларирование доходов и имущества, сделана специалистами «КонсультантПлюс»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128983/#p1.

Сергей Борисович Иванов, глава Администрации Президента России, в одном из интервью упомянул, что результатом

* <http://www.rg.ru/2012/12/04/rashody-site-dok.html>

проверки 130 тысяч деклараций в 2014 году стало увольнение более 200 госслужащих, в том числе высокопоставленных.

Коррупция и «конфликт интересов»

При планировании карьеры на госслужбе стоит весьма внимательно изучить Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Важно, что под коррупцией понимается не только дача или получение денежной взятки, но и другие формы получения выгоды, в том числе «услуг имущественного характера». То есть сравнительно невинная с виду услуга чиновнику, например помощь в подборе материалов для его кандидатской диссертации, может быть расценена как проявление коррупции.

Кроме того, госслужащий должен предупреждать возникновение *конфликта интересов*. Конфликт интересов согласно закону — это ситуация, в которой личная заинтересованность госслужащего влияет или может повлиять на исполнение им служебных обязанностей, в том числе к ущербу граждан, общества и государства. Например, это случай, когда госслужащий является членом конкурсной комиссии, а в одной из компаний, претендующих на участие в закупке, его жена является коммерческим директором.

Закон в таких случаях требует от чиновника письменно уведомить своего руководителя о наличии конфликта интересов. Если этого не сделать, чиновник может быть уволен. Далее принимаются решения по устранению конфликта интересов: скажем, в приведенном примере чиновник может быть исключен из конкурсной комиссии на время проведения конкретного тендера.

Многие госорганы разработали и опубликовали на своих сайтах достаточно подробные памятки по типичным ситуациям конфликта интересов. Для общего представления можно

набрать в «Яндексе» «Памятка: обзор типовых ситуаций конфликта интересов»; при планировании карьеры в конкретном госоргане следует ознакомиться с существующими в нем методическими документами на эту тему.

Елена Михайловна Еремина, директор департамента потребительского рынка администрации Тюмени:

«Посетителей я предупреждаю, что ведется видеозапись. Камера установлена на рабочем столе. И еще: прием ведется в присутствии помощника, всегда».

Кроме того, закон о противодействии коррупции запрещает чиновнику:

- принимать ценные подарки. Если подарок вручен в рамках официальных протокольных отношений, он передается чиновником в госорган, где чиновник работает;
- использовать в неслужебных целях информацию и материальные ресурсы, например служебный автомобиль и т. п.;
- получать гонорары за публикации и выступления в качестве должностного лица. Обратите внимание, что здесь возникает достаточно тонкая грань с разрешенной чиновникам оплачиваемой преподавательской и авторской деятельностью. Например, глава регионального управления Федеральной налоговой службы может в нерабочее время прочитать за гонорар лекцию по юридическим или налоговым вопросам. Но вот именно в качестве главы региональной налоговой службы на конференции «Инвестиционная привлекательность региона» он может выступить только бесплатно;
- принимать награды и знаки отличия других государств;

- выезжать в командировки за пределы России за счет физических или юридических лиц;
- входить в состав органов управления иностранных некоммерческих организаций и их российских подразделений;
- разглашать или использовать информацию ограниченного доступа в неслужебных целях.

Андрей Николаевич Шальнев, начальник управления инвестиционной политики департамента инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства Тюменской области:

«При взаимодействии с предпринимателями и инвесторами всегда стараюсь быть максимально открытым и честным. Очень часто предприниматели приходят с уже сформированной картинкой "стандартного чиновника" в своей голове, который будет преднамеренно затягивать вопросы, требовать взятки и разного рода услуги. И тут я стараюсь сразу же развенчать эту нехорошую картинку.

Случай из жизни: представитель крупной международной компании приехал к нам на переговоры по своему проекту, инвестиции порядка 2,5 миллиарда рублей. Когда мы с коллегой начали рассказывать о поддержке, которую департамент инвестиционной политики готов оказать, инвестор сразу же начал уточнять стоимость услуг. Мы тут же пояснили ему, что ничего платить не нужно, никаких услуг от него нам также не нужно, главное — это инвестиции в экономику региона и рабочие места, которые он создаст. А мы, со своей стороны, постараемся создать максимально комфортные условия для инвестирования. Инвестор крайне удивился такому подходу и еще несколько раз переспрашивал нас об "особых услугах". Только после многократных встреч инвестор понял, что с него не будут требовать никаких "особых услуг" и он спокойно может вкладывать свои деньги в наш регион».

Кто и как проверяет госслужащих

Работая на госслужбе, необходимо быть постоянно готовым к различным проверкам.

Госслужащий подлежит служебной проверке «внутри» своего ведомства. Проводят ее, как правило, подразделения, курирующие вопросы госслужбы и кадров, с участием юридических подразделений и профсоюза. Результатом служебной проверки может стать дисциплинарное взыскание или увольнение.

По вопросам, связанным с серьезными уголовными преступлениями, чиновник попадает в поле зрения прокуратуры, Следственного комитета и полиции.

Вопросами исполнения бюджета, целевого расходования государственных денег занимается Счетная палата. Это своего рода глобальный аудитор, проверяющий финансовые аспекты работы всех госорганов.

У прокуратуры и Счетной палаты существует ежегодный план проверок в отношении государственных органов. Кроме того, все упомянутые силовые структуры вправе осуществлять внеплановые проверки, например на основании заявлений граждан или юридических лиц, выполняя распоряжение вышестоящего госоргана.

Чиновнику важно понимать, что подвергнуться различным неприятностям можно и не совершив ничего криминального, но лишь неправильно или несвоевременно отчитавшись, задокументировав, отписавшись. Госслужба — это царство документа и процедуры в первую очередь.

Поэтому необходимо аккуратно и четко документировать текущие дела, сохранять копии важных документов. Если в бизнесе это крайне полезный навык, то на госслужбе — просто жизненно необходимый.



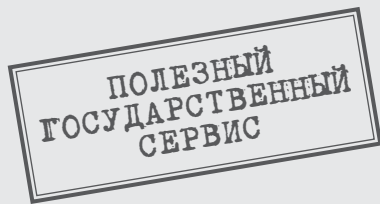
На сайте Счетной палаты, главного аудитора финансовой деятельности госорганов, можно найти подробную информацию о проведенных проверках.

Еще одно важное правило: госслужащему нужно отлично ориентироваться в нормативных актах, которые регулируют его область деятельности, и регулярно сверяться с ними.

Виталий Григорьевич Колесников, начальник Управления регистрации и учета налогоплательщиков ФНС России:

«Я пользуюсь обзором нужных профильных нормативных актов, которые у меня собраны в закладках в правовой базе. Каждую пятницу я уделяю около часа-двух изучению изменений.

Если я вижу упоминание незнакомой, но потенциально интересной мне нормативки в письмах, служебных записках и т. д. — оперативно вношу реквизиты в "заметки" на планшете и опять-таки в пятницу нахожу нужные документы в правовой базе. Особо интересные или труднопонимаемые с первого чтения документы я переносу в планшет и вдумчиво читаю в дороге, в аэропорту и т. п.»



Проверка задолженности перед выездом за границу

Всем, кто выезжает за границу по делам или на отдых, бывает полезно проверить, нет ли у них долгов, по базе данных судебных приставов. Иначе неприятным сюрпризом при прохождении пограничного контроля может оказаться запрет на выезд, связанный, например, с невыплаченными алиментами, кредитами, налогами или штрафами ГИБДД.

За границу **могут не выпустить должников**, уклоняющихся от уплаты по обязательствам, долг которых подтвержден судебным решением и превышает 10 тысяч рублей.

Как проверить наличие долгов и запрета на выезд?

1. На сайте Федеральной службы судебных приставов www.fssprus.ru нужно зайти в раздел «Банк данных исполнительных производств». На главной странице сайта есть хорошо заметная оранжевая иконка «Узнай о долгах».
2. Выбрать подраздел «Поиск физических лиц».
3. В разделе «Территориальные органы» указать регион официальной регистрации физического лица.

Обнаружив задолженность, можно сразу оплатить ее онлайн. Информация о наличии задолженности предоставляется также с мобильных устройств, использующих операционные системы Android, iOS и Windows Phone. Приложение легко найти в интернет-магазинах соответствующих операционных систем, набрав в поиске «ФСПП».

Удобство мобильных приложений состоит в том, что с их помощью можно не только узнать статус задолженности на настоящий момент, но и подписаться на обновления. Если в банке данных исполнительных производств появится новая касающаяся пользователя запись, он сразу об этом узнает.

Возможность получить информацию о наличии задолженности есть и у пользователей социальных сетей «ВКонтакте» и «Одноклассники» через специальное приложение «Банк данных исполнительных производств».

Нужно иметь в виду, что после погашения задолженности потребуется время, порой до двух месяцев, чтобы сведения об отмене запрета на выезд дошли до пограничной службы. Попытаться это ускорить можно, лично явившись в Службу судебных приставов с чеками, подтверждающими оплату задолженности.