Для обсуждения публикаций этой рубрики рекомендуем использовать форум сайта www.rags.ru

Леонид ШЕЙНИН

Время посетителя

Для каждого федерального министерства и ведомства полагается свое положение или устав, в которых определяются его функции, структура и многие другие важные стороны деятельности (далее для краткости я буду писать «ведомство»). Предполагается, что с помощью этих документов общество доводит до каждого ведомства свои требования к нему и одновременно предоставляет необходимые для их выполнения полномочия. Важность таких документов не подлежит сомнению. Но интересы общества они обеспечивают далеко не полностью.

КАЗЕННОЕ МЫТАРСТВО. Миллионы мелких и крупных земельных собственников, иных владельцев земли должны пройти регистрацию принадлежащей им недвижимости и своих прав на нее. Регистрацию земельного участка осуществляет по месту его расположения особая палата, входящая (как и другие такие же палаты) в систему Министерства юстиции. При государственной регистрации у заявителя проверяют, имеет ли он право на участок, а если имеет, то какое. Но документы на регистрацию не принимаются, если участок предварительно не прошел так называемого кадастрового учета и не получил кадастрового номера*. Кадастровая процедура выполняется другим органом – районным или городским отделом земельных ресурсов и землеустройства, относящимся к системе Роснедвижимости (бывший Росземкадастр). Каждый такой отдел опирается на состоящую при нем частную землемерную фирму. Последняя (за немалую плату) осуществляет техническую часть – съемку земельного участка на план и геодезическую привязку участка**. После этого специалисты из названного отдела оформляют заявителю кадастровую документацию. Они проверяют также право заявителя на земельный участок. Но при этом получается так, что заявитель в разных государственных службах должен доказывать свое право дважды***.

Разве нельзя упростить процедуру, чтобы «облегчить ему жизнь»? Наверное, можно. Но экономить время посетителей ни Министерство юстиции, ни Роснедвижимость формально не обязаны. Спрашивается, почему обществу не постоять за себя и не записать в уставы и положения указанных органов требование об экономии времени обращающихся заявителей, просителей и всех других лиц? И почему такое требование нельзя записать в уставы и положения вообще всех государственных организаций?

В приведенном случае облегчить положение заявителя (просителя) можно путем координации деятельности двух учреждений. В практике государственного строительства известны такие инструменты, как межведомственные соглашения с целью разделения функций или объединения усилий. Но формальных мандатов на этот счет не существует. Поэтому в уставы и положения следовало бы внести три общих пункта. 1. Ведомство рассматривает и принимает ме-



Леонид ШЕЙНИН – кандидат юридических наук, научный сотрудник Института экономики РАН

* Во всех странах кадастровые работы проводятся по инициативе властей (обычно это власти регионального уровня) и за их счет. Аналогичная идея присутствует в российском Законе «О государственном земельном кадастре» от 2 января 2000 г. Но в этом же законе статьи 19 и 20, 25 как будто оторваны от всего текста. В них утверждается, что кадастровые работы проводятся по заявлению заинтересованных лиц. Этот последний порядок воспринят также в ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» от 24 июля 2007 г. № 221 (ст. 20-22): имеется в виду кадастровый учет не только земель, но также зданий, сооружений и других строительных объектов – вплоть до квартир и комнат. В каком соотношении находятся оба закона, не вполне ясно.

** Пока не известно ни одного конфликта из-за того, что какие-либо шесть соток не были привязаны к триангуляционной сети. Тем не менее ради этой привязки в очередях и поездках уже потрачены десятки миллионов человеко-часов клиентов землемерных контор. Можно полагать, что некоторые регистрационно-кадастровые требования закона избыточны. Похоже, что законодатели идут на поводу у тех специалистов земельного хозяйства, которые проявляют рвение к выполнению денежных работ.

*** ФЗ от 27 июля 2007 г. № 221 предусматривает, что государственная регистрация должна производиться по представлению кадастрового органа. Тем самым вводится порядок, который, как будто, не требует «хождения» в Регистрационную палату заинтересованного лица. Но ныне весь этот порядок подвержен новым переменам, поскольку две названные службы предполагается в 2009-2010 гг. объединить с Роскартографией.

ры для сбережения времени обращающихся лиц, а также ускорения документооборота. 2. Оно координирует работу подчиненных ему подразделений, добиваясь лучших результатов их деятельности. 3. В тех же целях происходит взаимодействие с другими ведомствами.

Желательно добавить еще четвертый пункт, который следовало бы назвать внутриведомственной солидарностью. Немало времени посетителей можно сэкономить за счет взаимной информированности государственных служащих. Ведь нередко заинтересованное лицо должно повторить свой звонок, а то и визит в учреждение только потому, что нужного работника нет на месте, а коллега того «не в курсе», в каком состоянии находится дело заявителя. К внутриведомственной солидарности надо отнести также конфликтные случаи, когда государственный служащий по ошибке пропускает к оформлению «не те» документы. Если ему поручено выполнять завершающий этап, он не может сослаться на свою непричастность ко всему произошедшему, а должен сделать максимум для того, чтобы исправить ошибку своего коллеги.

Государственный служащий, мельком взглянув на документы обратившегося, видит в них недочеты и предлагает их устранить. Но после выполнения его требования выясняется, что есть и иные изъяны и их тоже надо исправить. Спрашивается, почему все претензии к оформлению не были высказаны сразу? Кто должен учить работников экономить время людей, как не их ведомство?

Беречь время посетителей следовало бы судебным инстанциям. Истцу или ответчику может быть выслана по почте копия решения суда. Это, конечно, хорошо. Но если решение подлежит обжалованию, то заинтересованному лицу надо еще поехать в суд, чтобы поставить печать на присланные ему официальные бумаги. Спрашивается, почему документы с самого начала не обрели всех нужных реквизитов?

За последние годы в Московской области под элитную загородную застройку ушли сотни и тысячи гектаров одних только защитных лесов.

Незаконному наступлению на пригородные леса во многом помогло то, что можно назвать безгласностью управленческой деятельности. Об этом знал лишь очень ограниченный круг людей. Поэтому те, кто распоряжался лесными площадями, относительно легко преодолевали сопротивление немногих возражавших. Нет сомнения, что если бы подобные случаи получили широкую огласку, нечистоплотным дельцам было бы намного труднее «осваивать» лакомые лесные участки. Общество нуждается в повседневной информации о том, что происходит с природными и другими ресурсами и как власти справляются с их управлением. Это объективный процесс взаимодействия двух систем.

Осенью 1918 г. тогдашний глава Совнаркома РСФСР счел необходимым публично отчитаться о хозяйственной деятельности нового правительства за год, прошедший с момента его прихода к власти. В.И. Ленина можно понять, ибо как экономист-аналитик он был воспитан на земских отчетах и данных государственных конских переписей (в этом легко убедиться, взяв в руки его труд «Развитие капитализма в России»). Он и поручил составить такой отчет известному в то время в государственных кругах экономисту Ларину. Но выбор оказался неудачным: Ларин ничего не сделал, и начинание заглохло. Правда, сама идея бродила в умах людей. Так, большой интерес вызвала брошюра Тодорского – отчет о работе за год руководителей Весьегонского уезда Тверской губернии. (Ленина, например, привлек тот факт, что этот уезд, вопреки общему спаду, сохранил прежний уровень сельскохозяйственного и иного производства.)

В последующие годы хозяйственные отчеты звучали с трибун партийных съездов. Но они были не столько предметом к размышлению, сколько призывом к действию. Выводы из них полагалось делать только высшему руководству. Да и сведения вряд ли были представлены в полном объеме, поскольку должны были служить уже намеченным политическим целям.

В 1970-х годах свои доклады о состоянии водного хозяйства России готовило Министерство мелиорации и водного хозяйства РСФСР. Тогда же мне приходилось видеть отчеты о деятельности подчиненных этому министерству проектных институтов (Росгипроводхоза, Ленгипроводхоза). Эти документы рассылались по определенным адресам, однако не были доступны широкой публике.

В нынешних условиях публичная отчетность хозяйственных и нехозяйственных ведомств проявляется в разных формах. Но здесь нет никакой закономерности. Во многих случаях общественно важная информация «прорывается» в СМИ лишь по отдельным поводам. Есть руководители, которые запрещают своим сотрудникам общение с прессой, – то ли не доверяя достоверности и полноте сообщаемых ими сведений, то ли опасаясь, что те «вынесут сор из избы». Не исключена, конечно, и забота о сохранении легально признаваемых государственных секретов.

Бывает, что о «шероховатостях» на высшем уровне можно судить даже без явного публичного упоминания о них. В 1950 г. член руководства страны Н.С. Хрущев, курировавший сельское хозяйство, опубликовал статью о создании агрогородов. (Впоследствии он не очень удачно осуществил эту идею, сселяя многих жителей «неперспективных» деревень в многоквартирные дома, построенные в «перспективных» центрах.) Тогдашний лидер страны И.В. Сталин с этой идеей не был согласен. Статью Хрущева дезавуировали, а ему самому поставили на вид «за партизанство». Подобные случаи не способствуют тому, чтобы руководители ведомств сообщали народу о своих планах, поскольку при этом могут быть за-

тронуты другие сферы государственного управления.

По всем этим причинам нельзя требовать от государственных органов единой формы публичной отчетности. Но в какой-то части и в какой-то форме эта информация должна присутствовать. Поэтому в уставы и положения центральных и периферийных учреждений было бы уместно внести общую запись о том, что они разрабатывают и выполняют программу информирования населения, включающую в себя анализ состояния порученной им отрасли управления, а равно – обзор собственной деятельности в этой области. Независимо от этого, федеральные ведомства обязаны предоставлять информацию о своей деятельности и о состоянии природных ресурсов властям тех территорий, где эта деятельность осуществляется.

Особое внимание нужно уделить работе с прессой. Ведомства должны публично реагировать как на критические выступления СМИ (в их адрес), так и на касающиеся их предложения. Им не следует оставаться в стороне в случае появления информации, неверно отражающей фактическое положение вещей в сфере их деятельности.

Проблема информирования населения о действиях государственной власти тесно связана с судебной практикой. Многие современные журналисты сообщают о результатах громких дел, но процессуальных подробностей (в которых и заключается суть каждого дела) не затрагивают. Возможно, им мешает недостаток правовых знаний и просто житейского опыта. Но есть и другие причины. Как показывает практика, плохо охраняется жизнь и здоровье журналистов, которые пишут о некоторых криминальных проявлениях. Очевидно, закон должен защищать журналистов наравне с судьями, прокурорами и другими участниками судебного процесса. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (вступит в действие с 1 июля 2010 г.) расширил возможности СМИ для освещения деятельности судов. Но этот закон – скорее всего только первый шаг. Надо исходить из того, что профессиональное освещение судебных процессов – лучший способ общественного контроля за деятельностью судов.

Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. (вступает в силу с 1 января 2010 г.) допускает отказ в выдаче указанной информации, если она уже была размещена в СМИ. Тем самым закон ориентирует органы власти на «упреждающую» информацию в виде публикации отчетов о своей деятельности. Вместе с тем он напрасно не упоминает о коммерческой тайне. Ссылка на нее – самый распространенный способ, применяемый теми хозяйственными организациями и органами, которые желают уклониться от обязанности раскрывать свои ведомственные секреты, например когда речь идет об охране природы. Применять указанный закон будет исключительно трудно, если не пересмотреть сами списки сведений, относящихся к коммерческой тайне.

КАДРЫ. Две основные жалобы руководителей ведомств нередко звучат так: нехватка сотрудников и низкие оклады. В какой-то степени эти доводы обоснованы. Но, с одной стороны, далеко не все сотрудники бывают полностью загружены работой. С другой – рост госаппарата не беспределен: нельзя допускать затраты, которые становятся бременем для населения.

Выход видится в повышении требовательности к тем руководителям учреждений, которые хотят иметь помощников и секретарей не столько для работы, сколько для престижа. Но основная проблема не сводится к излишку персонала. Бывает так, что свободные работники есть, но у них «не та» квалификация, чтобы поручить выполнение определенного задания. Узкая специализация сотрудника может привести к тому, что какую-то часть своего рабочего времени ему нечем заняться, он волей-неволей ждет, пока появится «его» работа.

В старой России полиция отвечала за все (как тогда говорили) благочиние. Полицейский был и стражем порядка, и санитарным инспектором, и надзирателем за домовладельцами, дворниками и извозчиками. Со времен царя Петра и вплоть до времен М.М. Сперанского, то есть первых десятилетий XIX века, полицию называли душой общества (гражданственности). Ныне значительная часть полицейских функций «ушла» в другие ведомства. Само МВД разделено на многие функциональные подразделения, которые (формально) даже не обязаны сотрудничать друг с другом.

Чтобы преодолеть такое положение, требуется повысить квалификацию госслужащих практически во всех ведомствах. Они должны овладевать смежными специальностями и смежными профессиями. Другого варианта нет. Именно по этому пути идет мелкий и средний бизнес, когда меньшее число сотрудников (по сравнению с госорганизацией) выполняет тот же объем работ. В своем «Путешествии на фрегате «Паллада» И.А. Гончаров специально отмечал те заграничные порядки, которые не укладывались в представления российских обломовых. Так, содержатель большого Лондонского ресторана в час пик не стеснялся обслуживать знакомых ему посетителей в качестве простого официанта. При этом надо иметь в виду возможное сопротивление тех сотрудников, кто не может или не желает выполнять непривычные для них поручения. Замечу, в США, когда специалист приходит на службу в Национальный парк, в трудовой контракт включается стандартное условие, что две недели в году работник может быть привлечен к посторонним для него занятиям, вроде уборки мусора. Тем не менее ощутимого роста зарплаты госслужащих вряд ли можно добиться, ес-

ли не произойдет стабилизация их числа (включая сокращение).

В положениях и уставах должно быть записано, что ведомства помогают своим сотрудникам овладевать смежными профессиями и участками работы, а также имеют сведения о специалистах близкого к ним профиля, независимо от того, где они работают и чем заняты, и по возможности поддерживают с ними контакты.

При организациях числятся общественные советы, которые должны помогать сохранять и применять накопленный опыт. Но многие общественные советы созданы «как дань моде», и не могут самостоятельно собираться и выбирать вопросы для обсуждения. Поэтому положение о каждом общественном совете следовало бы разрабатывать и утверждать одновременно с положением о данном ведомстве. По-видимому, в общественных советах нужно предусмотреть участие ветеранов, которые смогли бы удержать от неправильных шагов нынешних руководителей.

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА. Каждое ведомство должно учитывать, собирать и хранить правовые акты, относящиеся к сфере его деятельности, принимать меры к тому, чтобы они были доступны сотрудникам и тем, с кем учреждение функционально связано. Если в законодательстве имеются пробелы, противоречия, то ведомство обязано предпринять легальные шаги по их исправлению.

* * *

В свое время Франсуа Рабле обнаружил три правила, которого придерживаются монахи в католических монастырях. 1. Выполнять свое дело так, чтобы тебя не ругали. 2. Предоставлять миру идти туда, куда он хочет. 3. Всегда хорошо отзываться об отце-настоятеле. На современный лад их можно представить в таком виде. 1. Не перетруждать себя работой. 2. Ладить с начальством. 3. Предоставлять самому руководителю исправлять все несовершенства мира.

В правилах жизни обитателя монастыря, записанных Франсуа Рабле, просматривается кредо человека, желающего существовать спокойно. Но люди не слишком изменились с XVI века. Руководители ведомств – тоже люди, для них тоже ценен покой. Спокойствие руководителю обеспечивает налаженный ход дел. Беспокойство же обещает перспектива столкновения с теми подчиненными, от которых он хочет лучшей работы. А требовать лучшей работы – значит вскрывать недостатки, что зачастую равносильно ухудшению своих отчетов. Если перед начальником встает такая дилемма, то он нередко выбирает покой. Но для общества нужно, чтобы ведомства не отыгрывались на населении, как на слабейшей стороне, а принимали меры к исправлению и улучшению своей работы. Добиться этого не просто. Помимо прочего, для этого требуются формальные мандаты, которые доводили бы до руководителей ведомств то, чего ожидает от них общество и ради чего им следует отказываться от собственного покоя.

Георгий КАРХИН

Креативно мыслить

Общепризнанных обоснований сути мирового кризиса и сроков его преодоления нет и, по-видимому, не будет. Одни во всем винят «экономические теории монетаризма», но, по их убеждению, Россия сможет выйти из передряг мирового финансового кризиса, только опираясь на модернизированный капитализм, способный обеспечить стратегическое планирование и накопление социальной справедливости в рамках рыночной экономики. Другие возвращаются к теориям информационного общества конца 70-х годов, словно не замечая, что кризис разразился в колоссально разбухшей среде информационного обеспечения. Маниакальная вера в капитализм и рынок, равно как и возврат на десятилетия назад к информационному обществу – не заблуждение, а показатель неадекватности культуры социального мышления. В итоге беспрецедентная «рецессия» стала восприниматься как всеобщее недоверие к деловой активности, как мировой экономический кризис.



Георгий КАРХИН – доктор экономических наук, профессор

Для более глубокого осмысления сути происходящего важно разобраться в исторических различиях двух глобальных кризисов: «экологического», рубежа 70-х годов, и «финансового», начавшегося в 2008 году.

В конце 60-х-начале 70-х годов истекшего века четко обозначились качественно новые особенности отношений человека и природы. При колоссальном росте населения Земли экстенсивное (хищническое) использование легкодоступных энергетических и сырьевых ресурсов по-