

ГЛЕБ АРХАНГЕЛЬСКИЙ • ОЛЬГА СТРЕЛКОВА

---

ГОССЛУЖБА

---

*на*

---

100%



КАК ВСЕ УСТРОЕНО

[Почитать описание, рецензии и купить на сайте МИФа](#)

---

Глеб Архангельский  
Ольга Стрелкова

# Госслужба на 100%

## Как все устроено

Москва  
«Манн, Иванов и Фербер»  
2016

[Почитать описание, рецензии и купить на сайте МИФа](#)

УДК 35.08  
ББК 64.401  
А87

**Архангельский, Г. А., Стрелкова, О. С.**

А87      Госслужба на 100%. Как все устроено / Глеб Архангельский, Ольга Стрелкова. — М. : Манн, Иванов и Фербер, 2016. — 304 с.  
ISBN 978-5-00057-729-5

Работать на государственной службе — отдельная профессия. Мы часто критикуем чиновников, но редко задумываемся о том, как устроен их мир. Очень часто из-за неточного представления о том, как устроена эта сфера, мы неправильно строим свои взаимоотношения с государством, не пользуемся открытыми возможностями государственной поддержки.

Эта книга простым, понятным языком объясняет, как работает «государственная машина», как устроена карьера чиновников, как пользоваться государственными услугами.

Прочитав книгу, вы сможете наиболее эффективно выстроить свое взаимодействие с государством. Опытные чиновники научатся действовать более продуктивно. Выпускники вузов узнают, как начать карьеру на госслужбе.

УДК 35.08  
ББК 64.401

*Все права защищены.*

*Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая фирма «Вегас-Лекс»*

**VEGAS LEX**

ISBN 978-5-00057-729-5

© Глеб Архангельский, Ольга Стрелкова, 2016  
© Оформление. ООО «Манн, Иванов и Фербер», 2016

[Почитать описание, рецензии и купить на сайте МИФа](#)

# 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 обожаем «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 «онлайнным» 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 бириюльки, 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.

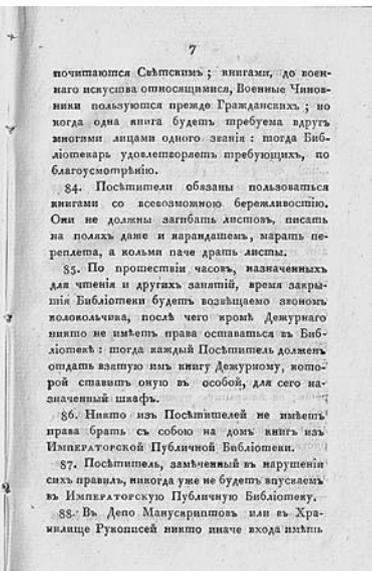
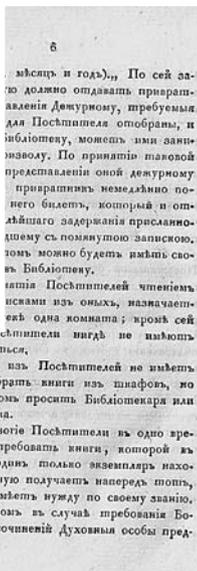
Неклиентоориентированный подход — не принять заявление: «После регистрации ИП подадите правильно заполненное заявление в вашу территориальную налоговую». Клиентоориентированный подход — дать клиенту пустой бланк заявления и сказать: «У вас ошибка в заявлении на “упрощенку” вот здесь; пока я обрабатываю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



вспомогательных посетителей никогда не имеют права заниматься,  
82. Никто из Посетителей не имеет права сам брать книги из шкафов, но должен о том просить Библиотечера или его Помощника.  
83. Если многие Посетители в одно время будут требовать книги, которой в Библиотеке один только экземпляр находится: то оную получают напередъ поспѣ, кто в ней имеетъ нужду по своему знанию. Таковы образцы в случаѣ требованія Боголюбившихъ сочиненій Духовныя особы пред-

Отличный пример качественного 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 госуслугой.



Почитать описание и заказать  
в МИФе

Смотреть книгу

Лучшие цитаты из книг, бесплатные главы и новинки:

Взрослые книги:  

Проза:  

Детские книги:  