

Блеск и нищета административной реформы

Комиссия по административной реформе была создана осенью 2003 г., основополагающий указ Президента принят в марте 2004 г., о завершении первого этапа правительство отчиталось в начале июня. Судя по официальным заявлениям и по возлагавшимся надеждам, административная реформа – одно из самых заметных и масштабных начинаний действующей власти за последнее время. Есть основания посмотреть, в какой мере сделанная ей реклама соответствует результатам на сегодняшний день.

Да здравствует бизнес

По содержанию административная реформа – внутренняя реорганизация власти, касающаяся лишь ее собственной внутренней механики. Однако цели преобразований выходят за рамки исполнительной вертикали и, как заявлено, связаны с уменьшением государственного давления на бизнес, ликвидацией административных барьеров и, как следствие, всемерным споспешествованием экономическому росту, а в конечном счете – удвоению объема валового продукта.

Следовательно, мерить результат надо именно по этой шкале, все остальное – частности, говорящие не о самом результате, а том, почему он лучше или хуже.

Но как раз основные итоги отношений «власть – бизнес» в истекшем году не вполне вписываются в обозначенные цели.

Во-первых, усилилось давление политической и правоохранительной власти на бизнес. История с Юганскнефтегазом, и с ЮКОСом в целом, – лишь один пример, но он чрезвычайно показателен. Летний микрокризис продемонстрировал, что на очереди банки, затем, судя по недавним действиям налоговых органов – предприятия связи. В любом случае, речь идет о самых доходных отраслях. *Означает ли это, что административная реформа не снимает барьеры, а лишь перемещает их: от гражданских чиновников – к чиновникам в погонах, от инспектора или зам. начальника управления по лицензированию – к прокурору и действительному советнику юстиции?*

Во-вторых, усилилась противоречивость действий власти. Вновь образованные по президентскому указу ведомства, как и некоторые из оставшихся, параллельно с подготовкой отмены «избыточных государственных функций» стали пытаться расширить круг видов деятельности, требующих обязательного лицензирования. На сегодняшний день существенного расширения этого списка не было, но не было и обещанного сокращения. В тех случаях, когда ликвидировался орган, ответственный за лицензирование, прием заявок и документов просто приостанавливался – но самого лицензирования никто не отменял. Аналогичные противоречия возникали и по другим вопросам. На вопрос западных журналистов по поводу возможного участия в торгах по Юганскнефтегазу один из российских топ-менеджеров ответил, что нет смысла покупать то, что не продается. Если разгром ЮКОСа можно списать на политические и личные конфликты, на особо тяжкие преступления, дележ, экономическую безопасность и что-то еще, то судьба высвободившейся собственности – это уже государственная политика. *Означает ли это, что политическая власть не может заставить чиновников отказаться от полномочий, дающих административную ренту, - да и хочет ли?*

В-третьих, становится вполне очевидным, что если и идет поддержка бизнеса, то имеется в виду не весь бизнес. Параллельно с административной реформой в регионах все

острее ощущается присутствие и агрессивное проникновение московского (реже питерского) бизнеса и транснациональных сетей. Процесс начался не вчера, но то, что его ускорение совпадает с административной реформой, не случайно. Весь комплекс мер, составляющих и сопровождающих административную реформу, неизбежно ведет к такому результату: централизация сертификации и лицензирования, реформа технических регламентов, отмена принципа «двух ключей» в нефтянке... Планируемая передача части госфункций саморегулирующимся организациям опирается во многом на уже существующие структуры, заготовленные в рамках Садового кольца. Что касается перехода к назначаемым губернаторам и создания лилипутских бессильных муниципальных образований (кремлевские чиновники предпочитают эти новшества также относить к административной реформе, чтобы не признавать, что речь идет о скрытой конституционной реформе), то они предстают как специально задуманные для централизации и монополизации экономической жизни, путем вытеснения и поглощения регионального и местного бизнеса. *Не означает ли это, что все остальные цели – лишь маскировка, просто московский рынок уже поделен и насыщен, а региональные уже созрели?*

Возможно, монополизированная экономика и обеспечит необходимое удвоение объемов, - в той мере, в какой планы правительства строятся исходя из прогнозных цен на нефть. Проблем с ВТО можно избежать по той же схеме, что в политике мы избегаем проблем с Советом Европы и американским госдепом: формально «Единая Россия», «Родина» и ЛДПР – разные партии, они даже ссорятся. Однако есть в такой экономике что-то неубедительное.

Спорить о том, какой вариант развития бизнеса наиболее благоприятен для страны, можно бесконечно; вопрос не в этом. Просто на сегодняшний день ясно, что у нынешнего бизнеса (большой его части) и нынешней власти представления и интересы по этому поводу разные. По крайней мере, если ответы на все три вопроса – положительные.

Да здравствует реформа

Вместе с тем, все реорганизации, прошедшие в прошлом году – еще не сама реформа, даже не ее начало, а лишь подготовка предварительной стадии. Посмотрим по основным **внутренним** ее направлениям.

Процесс выявления избыточных и дублирующих функций органов государственной власти практически завершен: перечень насчитывает более тысячи и теперь есть на что опираться при правке законов, положений и постановлений. Разумеется, бюрократическое сопротивление будет огромным, и неизвестно, кто победит, но теперь разговор можно вести предметно.

Подготовлен проект закона об административных регламентах. После его принятия начнется процесс чрезвычайно подробного определения полномочий каждого органа власти, каждого чиновника, так что проскочить будет негде.

Созданы основы для реформы технического регулирования: есть закон, разработаны и приняты базовые акты правительства, собственно разработка и правка регламентов теперь может осуществляться на серьезной правовой основе.

Принят закон о гражданской службе, который, наряду со многими сомнительными положениями, устанавливает несколько фундаментальных принципов, действительно способствующих реформе госслужбы: пожизненный найм для специалистов (почти гарантия от увольнения – отсюда и служебная мотивация, и кадровая стабильность), регулирование конфликта интересов (лиха беда начало). Повышение денежного содержания госслужащим, которое будет продолжаться, пока позволяют цены на нефть, - также один из серьезных факторов, способствующих профессионализации и рационализации государственной службы. Следующий шаг – переход к другим видам государственной службы (правоохранительная и военная), а затем – на региональный и

местный уровень, что станет совсем простым делом после «губернаторской» и муниципальной реформ.

В планах правительства – внесение изменений в три сотни федеральных законов и внесение проектов двух десятков новых, непосредственно затрагивающих административную реформу. Многие из них уже разработаны и подготовлены. Пока «реформаторский блок» в правительстве на месте, процесс будет продолжаться.

Очевидно, и перетряска структуры федерального правительства еще не завершена – а на региональном уровне к ней часто и не приступали, - лишь наиболее бедные и географически близкие к столице регионы уже сократили и упорядочили свои министерства \ департаменты \ управления, о чем и доложили.

Таким образом, административная реформа – во многом еще только проект, и это скорее говорит в ее пользу, чем против. В 2004 г. прошла – и, похоже, закончилась, - реформаторская **кампания**. Какая-то серьезная работа только начинается, и при соблюдении двух сакраментальных условий – постоянство команды и внешнеэкономической конъюнктуры, - может привести, в среднесрочной перспективе, к существенным долгосрочным результатам.

Здесь есть лишь одна проблема, которая может стать решающей. До сих пор делалось, в том числе достаточно успешно, лишь то, что зависит непосредственно от узкого круга реформаторов и их личного штата. Как только реформа выйдет на российские просторы, ее реализация будет зависеть от основной массы российских чиновников, которые мало в ней заинтересованы. Между тем, опыт показывает (и российский, и зарубежный): успешна лишь та реформа, в которой исполнители видят свою выгоду. На сегодняшний день заинтересовать чиновников правительство пытается лишь двумя способами: ужесточение их зависимости от начальства и незначительное улучшение материального обеспечения. Во многом успех упирается в то, найдется ли на нижних и средних уровнях власти достаточно руководителей, преданных духу реформы. Где взять столько людей?

В этом и заключается парадокс административной реформы: исполнять ее должны руководители, которые наиболее заинтересованы в сохранении коррупции, безответственности и т.п. Жизненный интерес в реформировании может быть у рядовых исполнителей, которые в нынешней системе только проигрывают – но их мало кто спрашивает, а некоторые аспекты нового законодательства буквально закабаляют их – или просто создают условия, которыми руководители не преминут воспользоваться.

Что получается в итоге? Противоречивость в отношениях «власть – бизнес» и последовательность в «техническом» реформаторстве не взаимоисключают, а взаимодополняют друг друга. Скрытая централизация и монополизация экономики нуждается в эффективных административных преобразованиях. На сегодняшний день конкурентность российской экономики во многом полуфеодалная, и обеспечивается она за счет недисциплинированности госаппарата, к которому каждый находит свой подход, на своем уровне. Успешная реформа закроет эти подходы, оставив двери лишь на самом верху – и для самых больших. Остальные должны раствориться в «среднем классе», где ни функционально, ни по доходам, ни по самостоятельности нет больших различий между предпринимателем и наемным работником, между хозяином и служащим – слишком мелко для таких различий, все под одним государством ходим. Это и есть постиндустриальное общество по-русски. Противовес – варианты нынешнего индустриального феодализма, где значительная часть среднего и крупного бизнеса и коррумпированная бюрократия оказываются скорее союзниками, чем противниками перед лицом блока «олигархи-модернизаторы», опирающегося на ресурс принуждения.