

ПЕРСПЕКТИВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ



ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Валерий Павлович Горегляд

Скорейшее проведение административной реформы – давно назревшая необходимость. Президент В.В. Путин ежегодно говорит об этом в своих посланиях Федеральному Собранию. За минувшие годы мы еще больше осознали, как важны ответственность государственной власти перед народом, повышение эффективности государственного управления, создание антикоррупционных механизмов, модернизация государственной службы. И сделано уже немало. Разработан ряд концептуальных документов. Идет законодательный процесс в области разграничения полномочий между уровнями власти в России. Принят Закон «О техническом регулировании». На подходе еще ряд законопроектов – в частности, закон «О саморегулируемых организациях».

Государственное регулирование – неотъемлемая часть современной экономики. Оно ограничивает тенденции к монополизации, компенсирует несовершенство рыночных механизмов, способствует производству общественных благ. Общим для экономически развитых стран является и обратный процесс – устранение законодательных барьеров, препятствующих экономическому росту, то, что у нас известно как дерегулирование. Кстати, периодическая смена двух тенденций – усиление государственного регулирования и развитие дерегулирования сменяют друг друга в развитых странах с определенной временной периодичностью.

В России начало реформ было связано с ликвидацией действовавших в рамках плановой экономики ограничений рыночной деятельности. В последующем, после резкой либерализации, вновь началось нарастание ограничений свободы хозяйствования. Федеральные власти с 1992 года сконцентрировались на макрозадаче финансовой стабилизации, а в это время на микроуровне развивались трудности, связанные с регистрацией юридического лица, получением лицензий и других разрешений на начало производственной деятельности, в системе текущего контроля на рынке и надзора за ведением хозяйственной деятельности. Соответствующие

правила, создающие необоснованные помехи ведению хозяйственной деятельности, утверждались как на уровне федеральных ведомств, так и на региональном и местном уровнях.

В итоге в 2000 году общие затраты предпринимателей на преодоление административных барьеров составляли около 10% розничного товарооборота – до 20 млрд. руб. в месяц. Каждый десятый рубль потребителя, таким образом, оплачивал преодоление административных барьеров.

И одним из главных препятствий успешному развитию реформы продолжает оставаться наше собственное государство. Государственный аппарат по-прежнему преследует главным образом цели самосохранения и укрепления. Практически каждое, даже вполне разумное, действие в ходе реализации административной реформы искажается в интересах извлечения так называемой «статусной» ренты. Причем проблема не устраняется ни удачным перераспределением полномочий, ни резким повышением размеров содержания госслужащих.

К сожалению, многими задачи административной реформы понимаются, на мой взгляд, искаженно: что-то вроде «обретения государством четкого понимания того, что оно может делать, того, что оно делать не может, и, главное, способности не перепутать первое со вторым». И на этой теоретической базе формируются концепции реформы, с виду прогрессивно-либеральные, но от хозяйственной реальности весьма далекие.

На самом деле существо административной реформы в том, чтобы государство определило, что именно и как оно *должно* делать для роста эффективности экономики. И если в определенной исторической ситуации эффективность экономики связана с необходимостью государственного регулирования, государство не должно отказываться от своих обязанностей только потому, что этого требует та или иная теоретическая система.

Напомню слова Президента из федерального Послания 2000 года: «Только сильное, эффективное, если кому-то не нравится слово «сильное», и демократическое государство в состоянии защитить гражданские, политические, экономические свободы, способно создать условия для благополучной жизни людей и для процветания нашей Родины». Это, кстати, вполне соответствует той установке, которая сформулирована мировым сообществом еще в 90-х годах.

Сильное и эффективное государство решает основные задачи развития. Оно обеспечивает защиту прав собственности и равенство условий конкуренции. Оно способно освободить предпринимателей от административного гнета, от избыточного вмешательства в бизнес. Оно способно оптимизировать налоговую систему и проводить реалистичную социальную политику.

Но административную реформу не следует путать с реформой государственного аппарата. Вопрос – не просто в изменении функций того или иного ведомства, а о новом подходе к определению задач государственного аппарата, о том, чтобы государственный аппарат стал эффективным инструментом государственной экономической политики, которую, кстати, тоже неплохо было бы разработать как можно быстрее.

Идеал – это когда оптимальным числом чиновников обеспечивается эффективное решение государственных задач в сжатые сроки и с надлежащим качеством. А сколько народу для этого нужно – покажут жизнь и финансовые возможности государства. Ведь задача – не искоренить чиновничество как класс, а обеспечить, чтобы чиновники исполняли свои функции и чтобы при этом не возникало паркинсоновского N_3Z_8 – когда чиновник, не справляясь со своей работой, вечно суется в чужую и пытается войти в руководство ею.

Вот, например, по результатам инвентаризации численности служащих органов государственного контроля (надзора) выяснилось: общая численность занятых по 55 органам государственного контроля на момент анализа составила почти 1,6 млн. человек, а непосредственно осуществлять функции государственного контроля (надзора) было уполномочено порядка 420 тыс. человек – всего 1/4 от общего числа служащих. В среднем в органе государственного контроля доля служащих, уполномоченных на осуществление собственно контрольных функций, составляет порядка 40%.

Но сводить административную реформу к некоей системе «повышения конкурентоспособности государства на рынке услуг» – это разговор ни о чем. Прежде всего потому, что сама задача сформулирована так, что требует дополнительных разъяснений. Кто-то понимает

ее в том смысле, что государство должно не разрешать или запрещать, а помогать. Но как государство может помогать, не разрешая или не запрещая? Ведь у него иных функций нет. Пресловутые «правила игры», о которых так модно говорить, отрицая систему государственного регулирования социально-экономических процессов, – это, как ни крути, все же система законодательных разрешений и запретов, которые надо соблюдать. И соблюдение это обеспечивается тем же государством – через исполнительную власть и судебную систему.

Кстати сказать, с кем Российское государство должно конкурировать на российском рынке?

С бизнесом? Но государство не субъект бизнеса, оно в нем не участвует – или участвует постольку, поскольку эффективно использует объекты государственной собственности, которые могут составить конкуренцию частному бизнесу.

С участниками рынка услуг? Но государство предоставляет такие «услуги», которые не может предоставить более никто – ведь никто, скажем, не занимается законодательной деятельностью, кроме государственных органов. В этом плане государство – «естественный монополист», и не только в России, но и во всем мире. Да и «клиентов» у него нет – есть граждане, равноправные вне зависимости от имущественного статуса и равно ответственные перед законом.

Или нам надо «конкурировать» с другими государствами? Но, слава богу, Россия – не колония, российская экономика регулируется только Российским государством, и другие государства в этом процессе участия пока не принимают, хотя, может быть, им этого очень бы хотелось.

Мы всерьез обсуждаем странный тезис о «презумпции нецелесообразности вмешательства государства в экономику». Мы лишаем государство всяких дополнительных источников доходов – например, от эффективно используемой государственной собственности, и сажаем его только на налоговую иглу, требуя одновременно решительного снижения налогов. Только кто и на что будет осуществлять социальные программы? Или, как в целом ряде стран Европы и Америки, нам придется понимать под словами «экономическая реформа» исключительно наступления на права трудящихся – сокращение пенсий и пособий, увеличение пенсионного возраста, нерегулируемый рост цен и т.д.?

А кто будет отвечать за здоровье нации – только частный бизнес? Но у нас есть отличные примеры такой «ответственности»: производство алкоголя, продуктов питания и т.п. Да что говорить, в Москве, по данным последних проверок Госторгинспекции, 55% минеральной воды на рынке – подделка, а значительная часть рыбы умерла еще до того, как ее поймали.

И когда мы говорим о том, что пора прекратить бессмысленное соревнование между народом и властью, то под этим соревнованием нужно понимать не только тот процесс, когда власть принимает законы, а народ изобретает способы их обходить. Это и процесс борьбы народа с государством, причем государство, в лучших либерально-демократических традициях, стремится как можно больше снять с себя функции социального плана, а народ, хотя по вековой привычке и безмолвствует, но все же, основываясь на присущем России патерналистском мышлении, пытается хотя бы дать понять, что забота о «человеческом потенциале» экономики – это в значительной степени задача государства, а не «дело рук самих утопающих». Ведь еще Руссо заметил: цель государства как политической ассоциации – поддержание баланса между справедливостью и пользой, «бережение и благоденствие» граждан, а наиболее верный признак того, что они «убережены и благоденствуют», – их численность и ее рост.

Именно поэтому не так давно министр сельского хозяйства Алексей Гордеев заметил, что отмена всех госфункций – это иллюзия, сославшись при этом, кстати, на пример США. И именно поэтому, настаивая на презумпции добросовестности предпринимателей, на минимизации объектов лицензирования, снижении требований по маркировкам и т.д., мы не должны забывать: все это не может преследовать только цели экономической эффективности.

Мы выбрали вроде бы верный курс – разделение функций исполнительной власти на три типа: правоустанавливающие (нормативное регулирование), правоприменительные (контроль и надзор) и функции по предоставлению госуслуг и управлению госимуществом.

Но надо помнить, что экономика не может существовать только для экономики. Есть еще потребитель, и если он начнет травиться некачественной пищей и лекарствами, гореть от неис-

правных электроприборов и т.п., спрос будет с нас, потому что именно государство создало такие «правила игры», которые лишают потребителя его конституционных гарантий.

Вряд ли административная реформа с такими результатами нас может устроить.

Один из основных постулатов правительственного варианта административной реформы – негосударственное регулирование в виде саморегулирования. Механизмы саморегулирования в целом ряде отраслей применяются в мировой практике достаточно активно и успешно. Хрестоматийный пример – саморегулируемые организации на фондовом рынке. На Западе к их числу относятся не только профессиональные ассоциации, но и, например, фондовые биржи. Саморегулируемые организации создают стандарты и правила добросовестной конкуренции, принимают участие в лицензировании и других регистрационных процедурах и т.д. В условиях, когда ставятся задачи сократить сферу обязательной государственной сертификации, отменить обязательное маркирование знаками соответствия продукции и копий сертификатов, а также приостановить действие порядка регистрации новой потенциально опасной для жизни и здоровья людей продукции, фактически дублирующего механизм обязательной сертификации, значение саморегулирования не может не возрастать. Хотя, надо сказать, в Европе мы наблюдаем несколько иные тенденции в плане заботы государства о здоровье потребителей и об обеспечении их права свободного выбора при покупке товара – вспомним хотя бы дебаты по поводу обязательной маркировки продукции, содержащей генетически модифицированные составляющие.

У нас первым результатом в этой области стало принятие в этом году Федерального закона «О техническом регулировании». Закон определяет границы государственного вмешательства в сфере технического регулирования, он устанавливает обязательные требования к безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, переработки и др. Отличительной чертой закона являются установление формализованных и прозрачных процедур введения обязательных требований и ограничение ведомственного нормотворчества в этой сфере. В сочетании с разрабатываемым сейчас законом «О саморегулируемых организациях» Закон «О техническом регулировании» создает новую ситуацию в области государственного контроля хозяйственной деятельности, хотя надо сказать, что полномасштабная реализация этого закона требует переходного периода для формирования совокупности технических регламентов.

Однако далеко не всегда саморегулирование оказывается панацеей, в том числе и от тех болезней, на лечение которых нацеливается наша административная реформа. Прежде всего речь идет о коррупции и иных правонарушениях в экономической сфере, которые связываются в общественном сознании с регулирующими процедурами. Даже в таких сферах экономики, которые традиционно являются объектом саморегулирования. Я имею в виду фондовый рынок. Вот конкретный пример: в Великобритании деятельность саморегулируемых организаций была подвергнута критике из-за попыток нанести ущерб интересам инвесторов, и сейчас работа на фондовом рынке в стране регулируется в основном государством.

Сегодня главный вопрос не только в том, чтобы выбрать верную программу, а в том, чтобы честно реализовать хоть какую-то. Основная сложность состоит не в определении того, что делать, а в том, кто и зачем будет это делать. Действительно важным является не то, какими полномочиями обладает тот или иной представитель власти, а то, чем он отвечает за результаты работы и как обеспечивается неотвратимость этой ответственности.

Поэтому одним из ключевых направлений административной реформы представляется введение для всех государственных служащих правовой ответственности за результаты своей деятельности.

Дело в том, что сейчас для лиц, занимающих должности, прямо или косвенно установленные Конституцией России, ответственность за результаты работы сведена к возможности их отстранения от власти через выборы. Но длительность промежутков времени между выборами и применение современных избирательных технологий, различных закулисных ухищрений лишают смысла эту возможность. В итоге безответственность расплзается сверху вниз на всю систему государственного управления.

Необходимо распространить действие применение халатности к недеянию: «мог, но не сделал и этим причинил ущерб». Тем самым появится эффективная возможность в судеб-

ном порядке своевременно лишать любого государственного служащего способности причинять вред обществу и государству. Одним из вариантов такого решения является конституционное закрепление руководящих принципов политики государства, несоблюдение которых было бы основанием для снятия государственных служащих со своих должностей.

Преодолеть безответственность власти одним только перераспределением полномочий между ее частями не получится, так как на деле это приводит лишь к смене «мест кормления» «приватизаторов» государственных функций.

Для выполнения поставленной Президентом страны В.В. Путиным задачи удвоения ВВП к 2010 году предстоит решить целый ряд вопросов, чтобы сделать возможным развитие тех положительных тенденций, которые наметились в экономике России в последние годы. Необходимо многое сделать, чтобы российский бизнес был способен откликнуться на задачу, поставленную Президентом? Понятно, что простыми лозунгами проблему не решить. Мы можем годами призывать бизнес инвестировать в отечественную экономику – и при этом продолжать наблюдать за оттоком капиталов из России, который ежегодно составляет внушительные суммы. Мы можем из года в год призывать потребителя покупать российские товары, но ведь потребитель делает выбор не на основании пиара, а на основе потребительских качеств продукции. Сейчас уже не время лозунгов и призывов. Сейчас – время конкретных дел.

Для этого в первую очередь надо дать бизнесу возможность эффективно работать. Выйти в результате налоговой реформы на уровень эффективной налоговой политики, которая не снижала бы потенциал бизнеса, но и не сажала бы государство на голодный паек, что чревато социальными возмущениями. Законодательно определить сферы взаимодействия бизнеса и государства, области их пересечения и разграничения. В этом – основная задача административной реформы. Разработать государственную промышленную политику как часть общей экономической политики государства. Государство должно дать бизнесу целевые ориентиры, следуя которым национальный бизнес постепенно становился бы единым хозяйственным механизмом, основанным на реальных межотраслевых и межрегиональных связях, цементирующих российское экономическое пространство, а не был бы фактором, стимулирующим дезинтеграционные процессы на базе монопольных тенденций и «дикой» конкуренции.

Как обстоит в этом плане дело сейчас? Как организованы взаимоотношения бизнеса и государства? Сокращаются ли на деле административные барьеры на пути развития предпринимательства? Какими должны быть цели и принципы государственного вмешательства в экономику, его границы? Практика показывает, что административные барьеры на пути развития бизнеса далеко не преодолены. Даже в федеральном Послании текущего года Президент очень много внимания уделил этим барьерам, причинам их существования и необходимости их снятия. Именно поэтому остро стоит проблема административной реформы. Но суть этой реформы не в том, чтобы превратить государство в придаток бизнеса, в его служанку. Да это и невозможно. Цель в том, чтобы государство осознало себя как организатор бизнеса, строитель адекватных условий для развития эффективного предпринимательства; надо думать, что именно это и имели в виду международные организации, когда в докладах в конце 90-х годов стали активно использовать термин «эффективное государство». А для этого, кстати, нужны и определенные психологические подвижки со стороны бизнеса: он должен воспринимать государство не как объект для давления или коррупционных вылазок (кстати сказать, согласно законодательству в случае проявлений коррупции виноваты обе стороны – и тот, кто взял, и тот, кто дал). Нет, государство должно восприниматься бизнесом как эффективный партнер в организации экономических процессов в стране.

Если исходить только из концепции «презумпции невмешательства государства в экономику», то никаких целей и границ государственного вмешательства в экономику нет: нельзя ограничить то, чего в принципе не существует. Но это, конечно, романтическая концепция. А если посмотреть на дело с позиции реальной жизни, то цели государственного вмешательства в экономику должны определяться социальной политикой государства (сюда входят не только

вопросы чисто социальные, но и вопросы развития бизнеса – ведь результаты этого развития имеют и социальный аспект: и с точки зрения наполнения бюджета, и с точки зрения занятости, и с точки зрения пенсионного обеспечения, и т.д., вплоть до формирования того среднего класса, о необходимости которого мы так долго говорим), а границы должны определяться эффективностью: там, где государство способно эффективно хозяйствовать и регулировать, там он должно и может это делать, обеспечивая достижение своих социально-политических целей.

Иногда меня спрашивают, как найти поля совпадения интересов российского бизнеса и региональных властей? Важнейшее поле совпадения интересов – там, где отношения бизнеса и властей базируются на деловом партнерстве, где бизнес не смотрит на власти только как на субъект, мешающий деловым отношениям (даже если эти помехи имеют обоснованный с правовой точки зрения характер) и потому подлежащий подкупу или давлению, а власти не воспринимают бизнес только как «дойную корову». Там, где бизнес и власти имеют общую цель – подъем экономики региона, там дело строится на отношениях партнерства. Там могут быть и реальные результаты: бизнес получает прибыль, регион – рабочие места и налоги.

И еще: возможно ли общенациональное согласие в отношении приоритетов социально-экономического развития страны?

Обычно я отвечаю так: вряд ли, по крайней мере – если смотреть на дело в долгосрочной перспективе. Российское общество, как и общество любой, даже самой развитой с точки зрения построения гражданского общества страны мира, социально неоднородно. И никакая модель экономического развития – нелиберальная, некейнсианская, социалистическая и т.д. – этой неоднородности не снимает. Соответственно экономическим интересам каждого из слоев общества возникает их политическое выражение – в любом демократическом обществе есть правительство и есть оппозиция.

Согласие возможно и достижимо в краткосрочной перспективе, особенно перед лицом общей опасности. Такой опасностью могут быть политическая ситуация либо серьезные экономические потрясения. В форс-мажорной либо близкой к ней ситуации вполне возможно национальное согласие, преследующее цели краткосрочной стабилизации. А ведь мы еще не преодолели окончательно последствия поистине революционного форс-мажора, с которым связано начало осуществления в России рыночных реформ. Российская промышленность еще не овладела до конца даже собственным внутренним рынком. Да и на внешнем рынке у нас весьма серьезные конкуренты, которые далеко не всегда рады видеть российские товары рядом со своими.

После достижения этой цели политическое движение может вновь стимулировать дифференциацию подходов к основным направлениям социально-экономического развития и механизмам их осуществления. В особенности если эта стабилизация достигнута путем ущемления интересов тех или иных слоев общества – в этом случае оппозиция получает дополнительный стимул к развитию. Но нас это не должно пугать как любой естественный исторический процесс. История всегда ставит перед народами и правительствами сложные задачи, и политическая мудрость именно в том и заключается, чтобы найти пути решения таких задач, которые приемлемы для всего общества в целом. Смена исторического вектора императивно порождает смену взглядов, и это тоже естественно – как сказал еще в XVIII веке Жозеф Жубер, «тот, кто никогда не меняет взглядов, больше любит себя, чем истину». И эта естественная идеологическая динамика всегда прокладывает путь к новому витку общественного согласия.

В настоящее время сформировались общие подходы к развитию страны, основанные на идеях диверсификации экономики. И в то же время во многих средствах массовой информации не утихает дискуссия о том, как следует воспринимать эту линию развития. И что такое диверсификация для современной России – стратегия или тактика экономического развития? Если полагать, что диверсификация экономики страны с такими социально-экономическими характеристиками, как Россия (территория, количество и профессиональный уровень населения, природные ресурсы, наличные производительные силы, научный потенциал), должна восприниматься только как тактическая задача – лучше сразу поменять место жительства. Если переводить эту задачу только в сферу та-

тики, то финалом вполне может оказаться голубая мечта многих советологов – избавиться от России, превратив ее в сырьевой придаток развитых экономик. Любая сила, которая будет этому явно или тайно способствовать, не может получить от истории ничего, кроме крайне негативных оценок.

Для России диверсификация – несомненно, стратегическая задача. Мы много потеряли при изменении геополитического статуса нашей страны в связи с революционными событиями 90-х годов. Нас вытеснили с многих рынков. Но мы остались на нашей земле, сами ресурсы которой требуют от нас адекватной политики, цель которой – восстановление России в ее правах равноправного экономического и политического агента на мировой арене. Россия не банановая республика, чтобы существовать на монокультуре. А без диверсификации экономики это недостижимо. Именно поэтому Президент ставит перед страной амбициозные задачи. Именно поэтому на высшем уровне государственной власти идет работа о создании стратегических линий развития российской экономики – от проектов промышленной политики в целом до стратегических основ развития различных секторов отечественной экономики.

В дискуссиях нередко возникает такой вопрос: сможет ли партийное правительство, о возможности которого говорил Президент В.В. Путин, повысить ответственность российской государственной администрации перед своим народом?

Я полагаю так: главное, чтобы не получилось по законам Паркинсона: те, кто сидит по ту сторону, абсолютно не правы и все их доводы – чистый вздор, а те, кто сидит рядом, – преисполнены государственной мудрости, а речи их блещут убедительностью, умеренностью и красотой!

Если же говорить серьезно, правительство парламентского большинства – это, видимо, все же не сегодняшний день российской демократии.

Нужно восстановление реальной многопартийной жизни – а в последний раз в России она реально была до революции 1917 года. Когда в партии объединялись не по принципу поддержки харизматического лидера (будь то Ленин и Троцкий или Гучков и Милюков), а по принципу единства идеологии и политической программы. Когда убеждали не «шершавым языком плаката» (типа «Водителя в обиду не дам!»), а программными документами, где было записано, что именно и как предлагается сделать для достижения тех или иных конкретных целей. Причем эти программы были не догмами, а вполне ситуативными документами, отвечающими потребностям дня гораздо больше, чем неким теоретическим установкам (те же большевики, например, вопреки собственной идеологии списали аграрную программу у эсеров – иначе никакой поддержки крестьян они бы не получили).

Нужна реальная политизация общества – так, чтобы избиратель голосовал не сердцем, а умом, и не за кого-то, а за те конкретные меры, которые этот кто-то предлагает. Чтобы «за Иванова» голосовали не потому, что «против Петрова». Да и не «за Иванова» надо голосовать, а за его партийную программу. Которую, кстати, хотелось бы почитать, чтоб оценить ее реалистичность и не путать при этом «правое» и «левое». А наш избиратель в этом смысле пока что поставлен – в большинстве своем – в положение «сено – солома».

Нужна реальная ответственность партий за выдвигаемые программные положения. Не лозунги, а именно положения – то есть понятные и одобренные, принятые избирателями целевые установки, подкрепленные системой мер по их реализации. А это уже вопрос кадровой политики, вопрос внутрипартийный, повлиять на который государство как надпартийная система не в состоянии.

Как бы то ни было, только партия, ответственная перед своими избирателями за выполнение своих программных установок, может сформировать ответственное правительство парламентского большинства.