

Институт проблем глобализации

ПРИНЦИПЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Аналитический доклад под редакцией М.Г.Деягина

СОДЕРЖАНИЕ

Резюме. Необходимые направления преобразования.....	2
1. Рациональная структура федеральной исполнительной власти.....	4
2. Принятие руководством страны ответственности.....	7
3. Интеграция функциональной, отраслевой и региональной систем государственного управления.....	9
4. Электронный документооборот: «дивный новый мир».....	12
5. Введение коррупции в безопасные рамки.....	14
 <i>Приложение.</i>	
<i>Результат административной реформы 2004 года: управленческий паралич.....</i>	<i>16</i>

Москва, ноябрь 2012

Резюме. НЕОБХОДИМЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Административная катастрофа 2004 года отбила охоту к реструктурированию власти. Основанная, насколько можно понять, на фрагментарном (и просто малограмотном) переводе с английского, выкинутом в архив в силу явной неадекватности еще в середине 90-х, она разорвала единый организм исполнительной власти, реализовала вековую мечту чиновничества об институционализации безответственности и привела к длительному бюрократическому параличу. Последствия последнего полностью не изжиты и сейчас.

Органы исполнительной власти представляют собой невнятную мешанину из агентств, служб и департаментов с самыми разными полномочиями, зачастую непредсказуемыми для их же сотрудников. Алгоритмы взаимодействия между ведомствами сложнее древних китайских церемоний, а талант и энергия лучших управленцев бесплодно расточаются в нелепых согласованиях. Механизмы контроля, блокируя созидательную деятельность, не мешают коррупции, которая производит впечатление основы государственного строя. О разумности решений свидетельствует то, что исправлять их то и дело приходится первым лицам: больше некому, хотя размножение бюрократии вызывает ностальгию и по царской, и по советской России.

Короче: хаотичность работы правительства представляется отдельной и реальной угрозой госбезопасности.

В условиях приближения мира к пропасти глобальной депрессии, а России – системного кризиса это неприемлемая роскошь, а реорганизация правительства – необходимое (хотя и далеко не достаточное) условие относительно нормальной жизни.

Пути оздоровления общеизвестны. Они многократно провозглашались даже самими творцами катастрофы 2004 года, но для движения по ним нужно стремление к эффективности госуправления в целом, а не к тем или иным частным интересам.

Прежде всего, пора разграничить сферы ответственности. Министр должен быть хозяином в своей области и нести полную ответственность за свои решения. Структура министерств устарела: в частности, все отраслевые министерства должны быть безжалостно включены в состав Минэкономразвития (единственное исключение в силу специфики – Минатом, который должен быть восстановлен), антимонопольная служба должна поглотить службу по тарифам и стать полноценным министерством.

Межведомственные согласования должны выполняться в сжатые сроки, при нарушении которых вопрос должен поступать на рассмотрение арбитра – аппарата правительства.

Искусственное разделение функций между министерствами, «вырабатывающими политику», осуществляющими контроль службами и «предоставляющими услуги» агентствами должно быть окончательно ликвидировано: оно парализует созидательную деятельность и служит лишь безответственности чиновников.

Министерства должны состоять из департаментов, занимающихся конкретными отраслями либо проблемами. Лукавая практика передачи функций госуправления на аутсорсинг специально создаваемым структурам должна быть пресечена везде, где служит инструментом удорожания оказываемых государством услуг и безответственности чиновников, - то есть почти везде.

Практика ведомственного контроля блистательно доказала свою бесплодность: «ворон ворону глаз не выклюет». Конечно, силовые структуры должны сохранить департаменты собственной безопасности, - как из-за их исключительной важности, так и из-за исключительной же глубины их разложения. Но по-настоящему действенный контроль должен быть внешним и осуществляться как существующими структурами вроде Счетной палаты, прокуратуры, Росфинмониторинга (в составе ФСБ), так и специальными структурами, подчиненными лично президенту России и созданными за счет объединения существующих ведомственных служб.

Не только документооборот, но и сам процесс принятия решений должен быть переведен в электронную форму. Это потребует немалых мер по обеспечению компьютерной безопасности, но овчинка стоит выделки: качественное ускорение принятия решений кардинально изменит облик государства и всей страны, а система электронного принятия решений позволяет осуществлять за чиновниками не ощущаемый ими контроль. И, если сегодня проверка часто ведет всего лишь к пожару в архиве, в новой системе чиновник не сможет ничего подозревать до предъявления конкретного обвинения.

Наконец, пора положить конец византийской системе, при которой президент поручает премьеру руководить не подчиняющимися ему министрами (ведь не он их назначает и увольняет). Разделение власти президента и ответственности премьера удобно, но является институциональным источником безответственности, которой поражена власть в целом. Нужно совмещение постов, при котором президент, как в США, руководит правительством, а премьер становится первым замом, «сидящим на хозяйстве».

Упрощение системы управления сократит число чиновников (особенно в региональных структурах федеральных ведомств) и качественно повысит их роль. При этом чиновник должен работать не столько за деньги (нелепо соревноваться в этом с бизнесом), сколько за почет и железобетонные социальные гарантии.

**Основные принципы управленческого оздоровления
исполнительной власти:**

- 1. Президент по должности должен возглавлять и формировать правительство. Администрация президента и аппарат правительства должны стать единой структурой.**
- 2. Необходимо интегрировать функциональные, отраслевые и региональные функции государственного управления.**
- 3. Следует в полной мере воспользоваться качественно новыми управленческими возможностями, предоставляемыми электронным документооборотом, в национальном масштабе, и преобразовать на основе этих возможностей всю архаичную систему госуправления.**
- 4. Жизненно необходимо искоренить институциональные предпосылки коррупции с последующей чисткой госаппарата.**

**1. РАЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА
ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Курсивом выделены вновь создаваемые ведомства. В скобках указаны функции, перераспределяемые между ведомствами. Ведомства, выполняющие, помимо функций управления соответствующими сферами, контрольные функции, стоит буква «К», инновационные – буква «И».

1. Президент – глава государства и одновременно правительства. Его аппарат (И) включает Комиссию по административным спорам (К), глава которой подчиняется президенту лично.
 2. Вице-президент (выполняет представительские функции, остается «на хозяйстве» во время отсутствия президента).
 3. Политический блок (подчиняется только президенту лично): *Федеральная служба расследований (К)*, Минобороны, МВД (включая МЧС), ФСБ (К) (включая СВР и Росфинмониторинг), МИД, Минюст (К), *Миннац*, ФСО (К), Минфин (К) (включая ФТС).
 4. Социально-экономический блок (в отсутствие президента управляется вице-президентом): Минэкономики (включая Минрегионразвития и все отраслевые ведомства, кроме Минатома), *Минатом*, *Министерство внешнеэкономических связей*, *Министерство антимонопольной политики (К)*, Минздрав, Министерство труда и социальной защиты (К), Минкультуры, Минобрнауки (И), Минприроды, Федеральная комиссия по финансовым рынкам (К) (осуществляет контроль деятельности в том числе банковской сферы, являясь «мегарегулятором», но подчиненным правительству, а не опирающимся на Банк России), *Росстандарт*, Гостехнадзор (К), Росстат, Госкомэкология (К).
- Существенно, что следствие по вопросам особой важности (связанных в первую очередь с деятельностью организованных преступных сообществ, включая наркоторговлю, коррупцию в органах власти, бандитизм, шпионаж и проч.) следует сконцентрировать в специальной Федеральной службе расследований, оставив следственным органам МВД преступления, носящие не организованный характер. Другие органы власти не должны выполнять следственных функций (соответствующие потери для ФСБ должны быть компенсированы завершением затянувшегося процесса восстановления естественного круга ее полномочий).*
- Предполагаемое создание финансового «мегарегулятора» на базе Банка России представляется контрпродуктивным, так как в*

силу независимого статуса последнего будет означать вывод регулирования всего финансового рынка из сферы компетенции правительства, а с ним – и всего российского общества. В условиях кризиса, требующего концентрации властных функций, это представляется ошибочным.

В целом, несмотря на необходимость создания 6 новых федеральных ведомств, число самостоятельных федеральных органов исполнительной власти сократится почти вдвое - с 40 (а включая службы и агентства, «подведомственные» министерствам, но также являющиеся федеральными органами исполнительной власти - с 79) до 23.

Хотя бюрократический паралич, вызванный административной реформой 2004 года, в целом преодолен, нет сомнений, что она не выполнила большинства поставленных перед ней задач и как минимум не повысила эффективность функционирования государства (разумеется, с точки зрения общественных нужд, а не отдельных кланов или правящей бюрократии в целом).

Наблюдается успешный отход от большинства неадекватных постулатов административной реформы (увеличение числа заместителей министров, смешение первоначально разделенных функций между некоторыми службами, агентствами и министерствами и т.д.).

В то же время государство неуклонно отдаляется от решения реальных проблем страны, качество подготовки, принятия и реализации решений (даже имеющих выраженную коррупционную компоненту, то есть связанных с реальными и существенными для госаппарата интересами) продолжает снижаться.

Соответственно нерешенности задач повышения эффективности государственного управления, вызвавших к жизни пароксизм преобразований, их актуальность неуклонно и угрожающе растет. По административным и политическим причинам неуклонно приближается время новых активных действий в этом направлении.

Риск, что эти действия будут разрозненными, не согласованными, направленными на достижение локальных (хотя бы даже и очень важных) целей и лишь частичных улучшений, представляется в настоящее время неприемлемо большим.

Это создает необходимость возобновления широкой общественной дискуссии по вопросам административной реформы с выработкой и последующим навязыванием соответствующим бюрократическим группировкам принципов и конкретных решений, соответствующих современному положению и интересам России.

Не рассматривая носящих политический характер вопросов направленности государственной политики (в том числе ответственности государства перед обществом и контроля со стороны последнего), а, следовательно, и механизмов выработки принципиальных решений, настоящий доклад посвящен преимущественно узко административным вопросам повышения эффективности механизма государственного управления как такового.

Представляется целесообразным выделить следующие основные направления наиболее насущных преобразований:

1. Принятие руководством страны ответственности за свои действия, отказ от византийской системы размывания ответственности и ее перекладывания на заведомо ненадлежащих субъектов.

2. Интеграция функциональной, отраслевой и региональной систем государственного управления на основе современных технологий.

3. Введение электронного документооборота и использование порождаемых им качественно новых управленческих возможностей.

4. Исключение институциональных предпосылок коррупции с последующей очисткой госаппарата от коррупционных элементов.

2. ПРИНЯТИЕ РУКОВОДСТВОМ СТРАНЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В начале 90-х в России сложилась уникальная система управления, в которой президент страны определяет стратегию деятельности государства и утверждает законы, а ответственность за реализацию этих стратегии и законов лежит, соответственно, на непосредственно реализующем ее правительстве и принимающей законы Госдуме.

Эта византийская по своей сути система, вполне соответствующая пагубному историческому принципу «царь-то у нас хороший, только бояре плохие», практически снимает с руководства страны ответственность за его действия, создавая объективные предпосылки для дезорганизации, деградации, а значит – и дискредитации всей системы государственного управления России и российской государственности как таковой.

Стала нормой (пуст даже и не признаваемой формально) анекдотическая и в принципе не допускающая нормального управления ситуация, при которой председатель правительства не может потребовать от члена правительства (при этом руководителя гражданского, а не силового ведомства) однозначного исполнения своих указаний, так как последний назначается и снимается не премьером, а президентом, перед которым и несет всю полноту реальной ответственности. Премьер же может, насколько можно судить, «отыгрываться» лишь на заместителях министров.

Для устранения этого институционального порока следует преодолеть разделение функций стратегического и тактического управления, которое в сегодняшней России носит искусственный характер, и **совместить посты президента и премьера**, установив, что президент по должности обязан не только формировать, но и непосредственно возглавлять правительство. Соответственно, это потребует объединения администрации президента с аппаратом правительства и перехода к некоему подобию представляющейся в настоящее время наиболее логичной и внутренне стройной американской системы.

Следует отметить, что в развитых странах исполнительная власть уравнивается не вмешивающимся в ее текущую деятельность моральным авторитетом, выступающим арбитром в ситуациях общенационального кризиса. В парламентских республиках это президент или (в конституционных монархиях) – монарх, в США данную роль выполняет развитая судебная система.

В силу исключительности задач модернизации, стоящих сегодня перед Россией, и невозможности (при всем желании) отнести ее к категории развитых стран, подобное уравнивание на современном этапе представляется искусственным, преждевременным и в конечном счете неуместным. Оно будет не столько обеспечивать, сколько мешать реализации интересов общества, требующих решительных и энергичных мер. В силу объективных причин «сдержки и противовесы» исполнительной власти, стремящейся к модернизации, будут служить не «пока еще молчаливому большинству» россиян, но энергичному, корыстному и контролирующему значительную часть страны меньшинству, связанному в

первую очередь с нынешней силовой олигархией (а также с сохранившейся коммерческой олигархией эпохи Ельцина).

Лишь по мере решения наиболее насущных задач модернизации начнется формирование элементов, балансирующих верховную власть. Поскольку ее полноценное уравнивание судебной системой в России не представляется возможным (в том числе и в силу особенностей русской культуры, не говоря уже об особенностях культур ряда российских народов), вероятно, государственное устройство будет эволюционировать к французской системе. Как в ней уникально высокая роль президента при самостоятельном премьере представляется наследием де Голля, если даже не Наполеона, так и в будущей российской системе подобная же роль президента будет наследием исключительных заслуг руководителя, обеспечившего модернизацию.

Однако в современной России прямой переход к подобной системе не представляется возможным не только в силу корысти правящей бюрократии, но в первую очередь потому, что не позволит обеспечить эффективность и концентрацию власти, необходимую для решения задач модернизации, которые по мере промедления нынешней власти все более становятся чрезвычайными.

3. ИНТЕГРАЦИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ, ОТРАСЛЕВОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Переход к фактическому назначению губернаторов, вне зависимости от мотиваций и политического значения данной меры (возврат их формальных выборов не изменил ситуацию принципиально в связи с использованием «муниципального фильтра» и общим контролем за избирательным процессом), создал возможность интеграции федеральной и региональной систем государственного управления по типу систем, существующих в наиболее эффективных коммерческих корпорациях.

Следует оговориться, что отличие государства от корпорации носит принципиальный характер и обусловлено не столько наличием у государства значительных социальных обязательств (которые в рамках социального партнерства зачастую принимают на себя и корпорации), сколько коренным различием целей. Корпорация объективно стремится к увеличению прибыли, государство – своего населения (забвение этих целей рядом корпораций и государств отнюдь не отменяет их).

Тем не менее схожесть ряда выполняемых функций, особенно управленческих, позволяет использовать в госаппарате значительные элементы корпоративной системы управления (в том числе систем управленческого учета). Основные функции управления являются общими и для государства, и для корпорации. Это собственно стратегическое и оперативное управление процессами, инновации, контроль, разрешение споров (суд), предоставление услуг.

Прежде всего, следует признать: система 90-х – начала 2000-х годов, в которой все функции были сосредоточены в министерствах, контролирующих сами себя, была из рук вон плохой. Однако пришедшая ей на смену в результате административной реформы 2004 года не только не решила имеющихся проблем, но и добавила к ним значительное количество новых (см. Приложение).

Представляется разумным установить, что государственное управление представляет собой объединение функционального и отраслевого управления, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, и территориального управления, осуществляемого губернатором. Их функции должны быть разделены по каждому конкретному вопросу. Неминуемые конфликты, вызываемые объективно обусловленным различием интересов центрального и территориального управления (а также конфликты между федеральными ведомствами), должны разрешаться на единой основе Комиссией по административным спорам – специальным компактным органом в составе аппарата президента (объединяющим нынешние администрацию президента и аппарат правительства), находящимся под контролем президента и специально назначенного Наблюдательного Совета.

Контрольные функции, сегодня дезорганизованные и размытые, должны быть переданы специально выделенным органам с хорошо развитой обратной связью. При этом контроль в различных сферах должен осуществляться разными структурами: технологический контроль (включая экологию) – органом в составе правительства, контроль за соблюдением закона – силовыми структурами по ведомственной компетенции и (в части надзора) Генпрокуратурой, политический и управленческий контроль – специальной структурой в составе аппарата президента.

Контрольные функции в рамках компетенции федерального центра осуществляются только федеральными структурами на всей территории страны. Если губернатор или руководитель обычного органа управления не согласен с предписанием контрольного органа или не подчиняется ему, он обращается в суд (по административным вопросам – в Комиссию по административным спорам, которая решает вопрос в кратчайшие сроки на основе прецедента).

Функции контроля и решения споров должны быть разделены, а занимающиеся ими структуры – не зависимы друг от друга и не связаны друг с другом.

Функции оказания государственных услуг должны быть отделены от управления как такового и максимально централизованы для облегчения контроля (а не как сейчас, когда агентства подведомственные министерствам, причем каждое по-своему, а оказываемые ими услуги в результате децентрализованы: достаточно указать, что не существует никакой структуры, на деле борющейся с незаконным лицензированием и контролирующим процесс выдачи лицензий). В частности, все госзакупки должны осуществляться через единую Федеральную контрактную корпорацию, находящуюся (как наиболее коррупциогенная структура) под особо жестким многоуровневым и разносторонним контролем.

Функции инноваций, сегодня размытые до полного отсутствия, должны быть сконцентрированы в специальных структурах: технологические – в Министерстве образования, науки и технологий, управленческие – в аппарате президента. Эти структуры должны заниматься организацией экспертизы и принятием решений о внедрении тех или иных предложений.

Аппарат президента должен объединять все информационные потоки и быть единственной структурой, владеющей всей картиной государственного управления в целом.

Региональное управление должно не строиться по принципу «удельных феодальных княжеств», обладающих при этом принципиально разными правами, а быть полностью интегрировано в единую общенациональную систему государственной исполнительной власти. (Специфика некоторых регионов Северного Кавказа при необходимости достаточно легко учитывается восстановлением в них режима проведения контртеррористической операции).

В частности, вице-губернаторы и руководители департаментов региональных правительств, курирующие вопросы общенационального значения, должны подчиняться не губернатору, но профильному органу федеральной исполнительной власти и принимать все необходимые решения в соответствующей сфере, являясь, по сути дела, региональными структурами органов федеральной власти.

Губернатор должен лишь координировать их деятельность, за исключением руководителей силовых, кадровых и финансовых структур (в том числе определяющих размер оплаты труда сотрудников региональных органов власти). Последние должны предоставлять ему информацию о своей деятельности и планах в касающейся его части, но оставаться при этом полностью самостоятельными и не быть объектом даже координации с его стороны.

Конфликты между руководителями региональных структур исполнительной власти (или между ними и губернатором) должны решаться Комиссией по административным спорам аппарата президента страны.

Губернатор не должен обладать контрольными функциями в отношении вопросов, имеющих общенациональную значимость. Более того: он не должен иметь возможность принимать решения о финансировании, которые должны находиться в компетенции руководителей соответствующих региональных структур исполнительной власти.

Данная концентрация управления, необходимая для проведения форсированной модернизации, становится принципиально возможной исключительно за счет перевода его на качественно иную технологическую основу – с бумажного на электронный документооборот.

4. ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ: «ДИВНЫЙ НОВЫЙ МИР»

Замена бумажного документооборота электронным должна быть полной, касаться не только всех органов государственного управления, но и взаимодействующих с ними корпораций (в том числе частных; такая замена должна быть технологическим условием прямого и эффективного взаимодействия корпорации с органами государственного управления).

Это позволит экономить не столько бумагу и услуги почтальонов (включая дорогостоящую фельдсвязь), сколько время. Любое решение может приниматься мгновенно, причем вся связанная с ним информация сохраняется навсегда и является легкодоступной (а при необходимости – и общедоступной).

В частности, любой конфликт между органами власти, не разрешенный ими самими в течение суток, должен автоматически передаваться на рассмотрение Комиссии по административным спорам в аппарате президента, которая, в свою очередь, должна (действуя по пре-

цеденту) принимать решение в течение суток (в крайнем случае двух). Таким образом, любая типичная конфликтная ситуация урегулируется в течение двух суток, а нетипичная, требующая вмешательства высшего руководства страны, должна урегулироваться в течение трех суток.

Для сравнения: сегодня только на подготовку ответа вышестоящей структуре орган государственного управления имеет неделю, а на подготовку ответа равной по положению или нижестоящей – и вовсе целый месяц. Но и эти сроки систематически нарушаются как из-за отсутствия реального контроля и наказания за их срыв, так и в силу перегруженности лиц, имеющих право подписи.

При обращении в Комиссию по административным спорам участник спора должен определять ориентировочную «стоимость проблемы», то есть ущерб от ее неправильного или несвоевременного решения. Если Комиссия соглашается с аргументами, определяющими эту стоимость, признанный ею виновным чиновник (в том числе, возможно, и инициатор обращения) получает соответствующие штрафные очки. Для каждой должности установлен лимит допустимых штрафных очков, которые могут быть набраны в течение года (естественно, чем выше должность, тем, в соответствии с масштабами деятельности, выше этот лимит); чиновник, превысивший этот лимит, автоматически понижается в должности или увольняется, так как его ошибки создали угрозу нанесения неприемлемого ущерба.

Любой чиновник и, шире, любой гражданин страны имеет право и возможность обратиться в любой орган государственного управления, и ему должны дать содержательный ответ.

При этом система электронного документооборота должна быть устроена так, что руководители федеральных органов исполнительной власти и губернаторы имеют свободный доступ ко всей деловой электронной переписке своих подчиненных. Представители контрольных структур имеют свободный доступ ко всей переписке, имеющей отношение к контролируемым ми сферам и вопросам.

Помимо этого, каждый чиновник (в идеале – и гражданин страны) должен иметь возможность обратиться в контролирующие органы, в Комиссию по административным спорам или к президенту с жалобой, которая будет рассмотрена. При этом он должен иметь гарантию, что его имя не будет раскрыто тем, на кого он жалуется, а его жалоба не будет направлена им же на рассмотрение (как это обычно происходит сейчас и часто происходило в СССР).

Любое решение о трате средств федеральными органами исполнительной власти или (при превышении некоторой пороговой, не большой суммы) региональными органами исполнительной власти должно реализовываться только после одобрения Федеральным Казначейством (в составе Минфина), которое может мотивированно остановить любой платеж, но должно принимать соответствующее решение в течение не более чем одних суток.

Качественное ускорение документооборота позволит кардинально, в десятки раз сократить численность государственного аппарата и снизить расходы на него при непредставимом сегодня повышении его эффективности и оперативности принятия решений.

5. ВВЕДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В БЕЗОПАСНЫЕ РАМКИ

Полная прозрачность принимаемых решений, соответствие их жестким процедурам и нормативам, наличие большого количества контуров обратной связи создаст объективные институциональные и технологические предпосылки для существенного ограничения коррупции.

Однако в первую очередь необходимо создать эти институциональные и технологические предпосылки: изменить структуру органов государственного управления и перевести его на электронный документооборот.

Затем следует создать материальные предпосылки: существенно повысить оплату и, главное, социальные гарантии чиновникам (в значительной степени это уже сделано), привязав на формальной основе (в том числе и через число набранных каждым «штрафных очков») уровень их оплаты к эффективности их работы.

После этого следует провести масштабную чистку аппарата государственного управления – не для сокращения его численности (она должна быть проведена на первом этапе, в ходе реструктуризации аппарата госуправления), но для того, чтобы убить пронизывающую его сегодня культуру коррупции.

Представляется, что этот этап должен начаться с одновременного обновления состава судей всех судов (включая арбитражные), подобного проведенному де Голлем во Франции (проведя судебную реформу и приняв новые законы, он в одну ночь уволил всех судей, так как они, будучи чиновниками высокого ранга, сотрудничали с оккупантами и были склонны к коррупции).

На этом этапе целесообразно масштабное и разнообразное провоцирование чиновников на получение взяток (по образцу операции «Шейх», проводимой ФБР в США), а также освобождение бизнесменов-взяточников от ответственности в обмен на сотрудничество со следствием против получавших у них взятки чиновников (по образцу операции «Чистые руки», проводившейся в Италии).

По аналогии с нормами, установленными американскими законами RICO, следует предусмотреть полную конфискацию всех активов (включая добросовестно приобретенные, с сохранением имущества, необходимого для скромной жизни) семьи участника организованной преступной группировки в случае его отказа от сотрудничества со следствием.

Также необходимо широкое применение современных технических средств исследования личности (взамен безнадежно устаревших полиграфов), частично уже предусмотренных проектом Дорожной карты по реформированию МВД.

В то же время следует понимать, что никакой контроль не может быть всеобъемлющ и безошибочен. Поэтому даже совершенный по структуре аппарат государственного управления требует своего скрепления идеологией, единым патриотическим духом, не допускающим коррупцию в недостаточно поддающиеся контролю структуры (суды, контролирующие органы, Комиссию по административным спорам и ее Наблюдательный совет), а пассивность – в структуры, призванные принимать творческие решения. В целом идеологизированных «пассионари-

ев» требуется относительно немного, что делает задачу их отбора и привлечения (а со временем и воспитания) вполне решаемой.

* * *

Проведение административной реформы по описанным принципам создаст в России самый эффективный аппарат государственного управления в мире и кардинально повысит ее глобальную конкурентоспособность.

Приложение

РЕЗУЛЬТАТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ 2004 ГОДА: УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ПАРАЛИЧ

Формально новый виток административной реформы начался осенью 2003 года, когда правительство занялось подробным, поштучным анализом функций министерств и ведомств, чтобы убрать дублирование, параллелизм и не осуществляемые на практике функции, но главное – еще сильнее ослабить участие государства в экономике. Непосредственно весь этот исключительно трудоемкий процесс (было внимательно рассмотрено более 5 тысяч функций, которые для большей красочности отчетов о проделанной работе подразделялись еще и на отдельные «пункты») шел под лозунгом «презумпции избыточности государственного регулирования».

Парадоксально, но с управленческой точки зрения он свидетельствовал о вопиющей неграмотности тогдашнего руководства аппарата правительства, возглавлявшегося в то время И.Шуваловым, ибо оптимизация функций ведомств шла на основе рассмотрения их собственных материалов и до выработки каких-либо единых представлений об оптимизации их состава.

В результате огромное количество сил и времени было потрачено на изучение функций заведомо подлежащих объединению ведомств (вроде оборонных агентств, придуманных, похоже, только для то-

го, чтобы одному из вице-премьеров в свое время было чем поруководить). В то же время каждое ведомство, естественно, было в состоянии обосновать свою важность и нужность и пользовалось этой возможностью в полной мере.

В конечном счете государство все-таки вернулось к нормальной последовательности рассмотрения вопросов и сначала, исходя из своих представлений о необходимых видах своей деятельности, провело реструктуризацию правительства, а уже затем оптимизировало и перераспределило функции составивших его ведомств.

Ставшая кульминацией, а во многом и содержанием президентской предвыборной кампании 2004 года реструктуризация правительства показала, что президент России в полной мере реализовал положения административной реформы, разработанные в 1996 году группой специалистов под руководством тогдашнего помощника президента Ельцина М.Краснова.

Ключевая идея заключалась в четкой и единообразной специализации федеральных органов исполнительной власти: министерства должны определять политику государства в соответствующих областях, контрольные и надзорные функции передаются службам, а агентства занимаются своего рода «сферой обслуживания»: предоставляют от имени государства услуги, управляют его имуществом, ведут реестры и кадастры.

К сожалению, увлечение теоретизированием и пренебрежение к практике организации государственного управления превратили необходимую и действительно полезную по замыслу реформу в свою противоположность и ограничили ее существенные последствия длительным параличом основной части федеральной исполнительной власти.

Эти последствия были вызваны прежде всего внутренним противоречием всех попыток реформирования системы госуправления. С 1997 года, когда эти попытки начал Чубайс, они направлены на повышение исполнительской дисциплины и не затрагивают суть госуправления – механизмы формирования административных мотиваций и выработки решений. В результате попытки повысить эффективность госуправления сводятся к повышению эффективности реализации политики либеральных фундаменталистов, антигосударственной по своей природе.

Это противоречие административных реформ последних 8 лет парализует их даже более надежно, чем имманентно свойственные либеральным фундаменталистам безответственность и безграмотность.

1. Конфликт интересов:

перевод с внутриведомственного на федеральный уровень

Специализация органов исполнительной власти не просто сделала ее структуру более однородной, но и, как предполагалось, позволяла преодолеть внутренний конфликт интересов, существовавший в большинстве ведомств. Поскольку они сами определяли политику, устанавливали правила ее реализации, контролировали их исполнение и оказывали связанные с этим услуги, почти повсеместно возникал сильнейший соблазн осуществления ведомственных интересов за счет регулируемых объектов. Например, определить политику так, чтобы ее реализация была невозможной без значительного объема государственных услуг, выдачи лицензий, ведения реестров. Или установить правила так, чтобы максимально облегчить контроль за их исполнением, а то и, напротив, сделать их неисполнимыми, чтобы загнать регулируемые субъекты экономики в кабалу к проверяющим и побудить их безропотно нести бремя поборов.

Специализация ведомств, конечно, способствовала снятию подобного конфликта интересов. Но в результате реформы осталось непонятным, неужели кто-то всерьез мог предположить, что этих теорети-

ческих предпосылок самих по себе окажется достаточно для снятия конфликта интересов на практике? Что связи между выполняющими разнородные функции структурами управления, существовавшие внутри ведомств, не восстановятся за считанные недели на межведомственном уровне?

Существенно, что разделение различных функций между специализированными ведомствами практически не коснулось МВД, с которым связывают значительную часть избыточного административного давления на бизнес и общество в целом. Это даже теоретически сделало потенциально достижимый результат заведомо незначительным.

2. Освобождение от ответственности

Разработчики административной реформы проигнорировали то, что внутриведомственный конфликт интересов является отнюдь не главным пороком системы федеральной исполнительной власти. Ее главная беда заключалась в ином – в органическом и почти повсеместном отсутствии ответственности подавляющей массы чиновников не то что перед обществом, но даже перед собственным непосредственным начальством.

Эта пагубная особенность была усилена предоставлением, по сути дела, полной «свободы рук» чиновникам в обмен на политическую поддержку с их стороны.

Вполне закономерно она усугублялась последующими действиями, в том числе и административной реформой 2004 года. До нее на уровне ведомства всю полноту ответственности за решение проблемы нес конкретный чиновник (занимающий, в зависимости от ее масштаба, должность от министра до заместителя начальника департамента). В результате же реформы ответственность за результат каждого действия была разделена между ведомствами всех трех видов, что создало безграничные возможности ее перекладывания друг на друга.

Теперь министерство смогло сетовать на нижестоящие ведомства, искажающие его политику, а службы и агентства – жаловаться друг на друга и на министерство, политику которого невозможно – ни проконтролировать, ни обеспечить услугами. Так как в решении любой серьезной задачи, как правило, участвуют и министерство, и служба, и агентство, их представители смогли еще более безнаказанно, чем раньше, реализовывать навыки «спихотехники», наработанные еще в советской системе.

Распутывание межведомственных претензий и противоречий – естественная функция аппарата правительства. Как только что было показано, реструктуризация правительства резко повысила объем такой работы, выведя на межведомственный уровень огромный пласт противоречий, ранее урегулировавшихся внутри ведомств.

Но сам аппарат правительства был при этом достаточно резко сокращен, причем за счет в первую очередь именно отраслевых департаментов, занимавшихся непосредственным контролем за соответствующими министерствами и ведомствами. Аналогичный процесс прошел и в администрации президента, так как реструктуризация исполнительной власти осознавалась руководством страны как переход к «американской модели», при котором ведомства действуют самостоятельно, целиком и полностью отвечая за последствия своих действий.

К сожалению, слепое копирование американского опыта (достойное по стилю и эффективности российской политики начала 90-х годов) было не более чем результатом лоббистского давления со стороны верхушки министерств (в первую очередь Министерства экономического развития и торговли) и полностью игнорировало российскую специфику.

Прежде всего, эта специфика заключается в том, что даже разовое нарушение правил способно принести колоссальные дивиденды и остаться безнаказанным в силу отсутствия общественного и политического контроля, а также извращенности внутриэлитной морали, приветствующей нарушение служебных обязанностей ради личного обогащения.

Существенно и то, что переход к формально американской модели функционирования правительства сопровождается сохранением вполне советской системы назначений руководителей, при которой ни один начальник не может в полной мере управлять своими непосредственными подчиненными, так как их назначение происходит «через его голову». Смысл этой изысканной организационной конструкции (не просто противоречащей рекламируемой американской модели, но и прямо отрицающей ее), как можно предположить, заключается в избежании ответственности за последствия своих решений на всех уровнях.

В результате «переход к американской модели» оборачивается не повышением, но снижением ответственности: ведомства просто выходят (а точнее, выпускаются) из-под контроля центральной федеральной власти. Сбывается «мечта Грефа», подчиненные которого упорно и жертвенно (наиболее усердствовавшая в этих попытках первый заместитель министра потеряла при этих попытках свою должность, но в последующем все же достигла поста Министра) пытались включить в программу правительства положение о том, что министерства и ведомства должны отвечать не перед аппаратом «абстрактного правительства», но перед «обществом в целом». Понятно, что ответственность перед всеми – это наиболее полная и наиболее надежная форма безответственности.

3. Пиррова победа министерств

Но представлять разгром правительства как единого целого в результате административной реформы 2004 года в качестве победы министерств тоже неправильно! Как ни парадоксально, разрушительный потенциал этой победы оказался так велик, что она стала пирровой и для ее непосредственных авторов.

Так, под лозунгом сокращения численности чиновников гражданским министерствам (и ряду силовых ведомств) было оставлено только по два заместителя руководителя. Между тем подписывать документы от имени ведомства могут только первое лицо и его заместители! В результате документооборот не просто возрос, но и резко сконцентрировался на несчастных высших руководителях. В крупных министерствах министр и его заместители чисто физически могли вовремя подписывать все необходимые документы лишь ценой полного отказа от попытки понять их смысл, ибо на размышления времени заведомо не оставалось.

Забавная оговорка одного из последних советских руководителей «у нас нет времени думать – мы принимаем решения» была воплощена в жизнь с пугающей педантичностью и фанатизмом саморазрушения.

Помимо колоссального вреда для дела (ибо такой «машинке по производству подписей» даже с еще большей вероятностью успеха, чем раньше, можно подсунуть – и подсовывали! – все что угодно), вред нанесен и позиционированию высших министерских руководителей во внутриаппаратной войне, развязанной чрезмерным разделением функций.

Формально подведомственные министерствам агентства находятся с ними в объективно обусловленном жесточайшем противоречии: осуществляя государственные услуги, агентства непосредственно расходуют деньги и имеют все связанные с этим официальные и неофициальные выгоды, в то время как несравнимо более высокопоставленным министрам, способным определять лишь общую политику, достаются жалкие крохи.

По сути дела между министерствами и агентствами была спровоцирована жесточайшая война, и в этой войне безусловное административное преимущество находилось на стороне агентств: у них были не просто деньги – у их руководителей было не два, а целых пять заместителей! И при этом большинству министерств было подведомственно не по одному, а по несколько агентств.

В итоге министр и два его зама (число которых все же постепенно было увеличено), изнемогая под бременем повседневного документооборота, были еще и вынуждены (в силу самой логики бюрократического существования) противостоять большому числу настырных вертких агентств, занимающихся конкретными вопросами (а значит, всегда способными утопить любой принципиальный вопрос в технических деталях) и при этом еще и качественно меньше загруженных документооборотом! Ибо самого этого документооборота у каждого из них на порядок меньше (в силу локальности проблем), а число лиц, имеющих право подписывать бумаги, в каждом из них больше.

Совокупный перевес оказывался подавляющим – и неадекватность государства обуславливалась не только неадекватностью исходных принципов и осуществляющих их лиц, но и институционально обусловленным хаосом системы госуправления, в которой едва ли не каждой «собакой» в виде министерства могло по своему усмотрению крутить сразу несколько «хвостов» в виде нижестоящих уровней управления. И этот хаос отнюдь не достался власти в наследство из «лихих 90-х», а был кропотливо, по крупинке и кирпичику собран ею самой в ходе административной реформы 2004 года.

4. Полдела сделано – можно отдыхать

Разобрав живой механизм госуправления на отдельные детали, авторы реформы 2004 года умудрились даже не подумать об организации их взаимодействия по единой модели. Указ президента зафиксировал, что «порядок взаимоотношения федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств... устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти». Это означает, что разные министерства могли строить – и в итоге построили! – отношения с подведомственными службами и агентствами на разных основах, по разным, по отдельности и стихийно вырабатываемыми ими моделями.

Более того: в рамках одного и того же министерства в ряде случаев складывались различные модели взаимодействия с различными службами и агентствами, которые возникали даже в силу субъективного фактора – попробуйте-ка выстроить одинаковые отношения со структурами, возглавляемыми бывшим вице-премьером и бывшим замначальника департамента! Несовместимость между собой моделей, сложившихся в разных министерствах, сделало межведомственное взаимодействие еще более захватывающим, но и более хаотичным спортом, чем в прошлые годы.

В какой-то момент возникло впечатление, что президент проводил своего рода эксперимент: предоставив широкие возможности министерствам, предполагал посмотреть, какие модели внутренней организации они сформируют, и затем выбрать в качестве универсальной наиболее эффективную из стихийно возникших. Беда в том, что эксперимент проводился «на живом правительстве», и, более того, на пока еще живой стране, которой это правительство искренне пыталось управлять. Заведомо колоссальные издержки от функционирования менее эффективных моделей (не говоря уже об издержках последующего перехода на наиболее эффективную) привели к глубокой дезорганизации всей системы госуправления, ввергнутой в подлинный паралич.

Правительство практически не функционировало на протяжении как минимум всего лета 2004 года, будучи не в состоянии назначить (а часто – даже переназначить на те же должности, но в по-новому называемых ведомствах) не только ключевых специалистов, но даже и руководителей. Даже в конце декабря 2004 года ряд значимых федеральных органов исполнительной власти (например, агентство по управлению гос-имуществом и РФФИ) все еще не имел утвержденных руководителей.

Этот паралич обнажил – жаль, некому было смотреть, - реальный характер функционирования правительства либеральных фундаменталистов. Ступор в осуществлении простейших, даже самых необходимых рутинных функций госуправления ничуть не затронул разработку наиболее разрушительных либеральных реформ, которые в 2004 году в ударном порядке были проташены через Госдуму (пенсионной, социальной и жилищной).

Это произошло в силу специфического «разделения труда», сложившегося в правительстве: штатные чиновники выполняют текущую, рутинную работу, а разработка принципиальных новаций и, в частности, экономических реформ была передана на аутсорсинг небольшим и часто почти неизвестным консалтинговым фирмам и исследовательским группам. Они представляют, как правило, интересы либо крупного бизнеса в целом (который в конечном счете и оплачивает их работу), либо вообще вполне конкретных крупных коммерческих структур. Эта система сложилась еще в первой половине 90-х годов, когда почти все российские либеральные реформы разрабатывались на деньги Запада, и затем была просто «под-хвачена» коммерческой олигархией. Именно она обеспечивает, с одной стороны, полное подчинение политики либеральных фундаменталистов интересам крупного бизнеса, а с другой – автономность разработки этой политики от реального состояния государства и экономики.

Возможно, стремление поэкспериментировать при проведении административной реформы и отказ от создания окончательной структуры правительства проявились и в том, что его реструктуризация была проведена Указом президента. При этом произошло «смещение жанров», так как первая половина Указа конституировала трехуровневую структуру правительства и по сути носила законодательный характер. Установление их всего лишь Указом не только демонстрировало наглядное пренебрежение законодательством, но и создавало как минимум нерациональную неопределенность всей правовой основы исполнительной власти.

Единственный содержательный аргумент в пользу избранного пути заключался именно в возможном предварительном, экспериментальном характере устанавливаемого порядка. К сожалению, не менее вероятные причины - то, что при принятии закона нельзя до последнего момента хранить планируемые меры в тайне, и простая бюрократическая логика. Ведь при по сути дела однопартийной Госдуме, не глядя одобряющей любое предложение администрации президента, разница между указом и законом заключается лишь в скорости вступления в силу. А даже предельно сокращенная процедура принятия закона все равно занимала несколько дней, потеря которых в ходе президентской избирательной кампании могла показаться непозволительной роскошью. (О спешке, в которой проводилось реформирование правительства, свидетельствует то, что первоначальный текст Указа президента, по всем правилам опубликованный в «Российской газете», затем был довольно существенно уточнен, что потребовало немедленной повторной публикации).

Но, если эксперимент и задумывался, то затем он был заброшен на полдороге, и ни унификации различных моделей взаимодействий министерств с подведомственными им структурами (по крайней мере, в яв-

ном виде), ни законодательного оформления соответствующих положений президентского Указа, ни нормализации введенной системы управления так и не произошло.

5. Перераспределение сфер ведения: побочные плоды административного торга

Массированное перераспределение сфер компетенции ведомств породило массу трагикомических и просто трагических казусов. В частности, не имела никакого оправдания передача регулирования межнациональных отношений Министерству культуры и массовых коммуникаций (после восстановления самостоятельности Минсвязи – Министерству культуры и информации), отчасти исправленная лишь после бесланской катастрофы.

Объединение в ряде министерств заведомо разнородных сфер, ставшее «визитной карточкой» реформы правительства, сделало их принципиально неуправляемыми. Так, в одном министерстве было объединено управление такими разнородными сферами, как здравоохранение, социальное развитие, обеспечение прав потребителей, прав трудящихся и решение проблем занятости. В итоге ряд ведомств (и отнюдь не только Минздравсоцразвития) был обречен на управленческий кризис по примеру того, в котором с момента своего формирования находится Минэкономразвития.

Он вызван именно объединением в нем разнородных функций, относящихся к не связанным друг с другом сферам (например, регулированием внешней торговли и обеспечением северного завоза). Для выполнения более 250 функций Минэкономразвития (при его создании «под Грефа» их число было также запредельно высоким – 159) понадобилось свыше 50 департаментов, совокупность которых (особенно при наличии лишь двух заместителей министра) была принципиально неуправляема.

Принципиальная неуправляемость Минэкономразвития была вызвана и объединением в нем разноуровневых функций, выполнение которых требует различной управленческой организации. Их объединение обеспечивает организационную несовместимость соответствующих контуров управления, перманентный внутренний конфликт и как следствие – снижение управляемости структуры в целом. Так, объединение функций стратегического планирования и оперативного управления (внутренняя и внешняя торговля, Госкомсевер, часть валютного контроля и соглашения о разделе продукции) означает ее надежный паралич просто по институциональным причинам. Минэкономразвития с первых дней своего существования напоминал Курчатова, которому поручили бы сделать атомную бомбу за три года... при условии одновременной и круглосуточной работы регулировщиком уличного движения.

В результате министерство, создававшееся как штаб реформ, изначально оказалось неработоспособным по институциональным причинам.

Эта неработоспособность была усугублена непрофессионализмом, ставшим «визитной карточкой» «грефства»: пенсионной реформой до весны 2003 года ведал бывший сотрудник Фонда Карнеги М.Дмитриев, который до 1997 года изучал банковскую систему, реформированием естественных монополий – бывший специалист по социальной политике А.Шаронов (оказавшийся, правда, выдающимся исполнителем), а стратегическими вопросами развития – А.Дворкович, изучавший бюджет.

Вероятно, это не случайно: разрушительность либеральных реформ в России исключает их проведение профессиональными специалистами.

Дезорганизация и непрофессионализм вкупе с почти не ограниченной сферой компетенции превратили Минэкономразвития во «встроенный тормоз» всей российской бюрократии. Он систематически срывал сроки поручений и, нарушая все установленные правила, не затруднял себя даже необходимым согласованием разрабатываемых им материалов.

Новое расширение сферы влияния Минэкономразвития в результате растущих административных аппетитов реформаторов кардинально усугубило его перманентный кризис. Дошло до того, что таможенная служба, роль которой и в развитии экономики, и в пополнении бюджета соответствует роли налоговой службы (справедливо отошедшей к Минфину), была передана Минэкономразвитию. Единственно возможная причина этой несуряжицы - административные амбиции Грефа, его бессмысленная и контрпродуктивная ревность к расширению влияния Кудрина.

Помимо включения налоговой службы в сферу ведения Минфина разумным было и возвращение науки «под одну крышу» с образованием. Но так и осталась загадкой причина выделения страхового рынка в особый вид финансовых рынков, курируемых Минфином, - при том, что остальные финансовые рынки были разумно переданы в ведение специальной Федеральной службы по финансовым рынкам.

Не имеет оправдания снижение статуса Минатома (грозящее еще и снижением уровня безопасности российской атомной промышленности) и ключевого в сверхмонополизированной России Министерства антимонopolной политики. Его безделье не оправдывало проглядывающего в снижении его статуса стремления государства отказаться от антимонopolной политики как таковой.

В результате «административной реформы» оказались по сути дела не определенными положение и функции единственного вице-премьера. После проведения действительно непростой «административной настройки» правительства – доработки положений о министерствах, службах и агентствах – его функции ограничились представительством, контролем за финансовыми рынками и работой в качестве «почтальона» между правительством и обеими палатами парламента, превращенного в придаток администрации президента. С учетом квалификации А.Жукова это выглядело не просто надругательством, но и признаком качественно нового уровня разложения государства, при котором оно отторгает уже не только недостаточно лояльных, а и просто профессиональных людей, воспринимая как потенциальную опасность сам их профессионализм.

6. Блеск и нищета спецопераций

Таким образом, единственная комплексная и основанная на заранее выработанных управленческих принципах реструктуризация правительства, проведенная в 2004 году, не достигла заявленных целей.

Она была направлена на рост эффективности госуправления, - а привела не просто к его снижению, но и к длительному (и действительно разрушительному для экономики) параличу многих ключевых ведомств.

Предполагалось сокращение количества ведомств. И, действительно, было упразднено 24 старых: 13 министерств (два – Минсвязи и Миннац – затем были восстановлены), 2 госкомитета, 1 федеральная комиссия, 4 федеральных службы и 4 российских агентства. Однако в полном соответствии с чеканной формулой Твардовского «словом, чтобы сократить, нужно увеличить» было тут же создано 42 новых ведомств: 5 министерств, 17 федеральных служб и 20 федеральных агентств.

Внятной характеристикой вменяемости сложившегося к тому времени аппарата госуправления стало то, что официальные пропаганди-

сты, пренебрегая презренной арифметикой ради политической целесообразности, без тени сомнения назвали это сокращением количества ведомств.

В целом преобразование правительства, сведшееся к его разрушительной перетряске, еще раз подтвердило склонность современной российской бюрократии к управлению в форме проведения спецопераций.

Однако значительно более ярко и убедительно «административная реформа» показала органическую невозможность сколь-нибудь эффективно управлять развитием страны при помощи спецопераций в силу принципиального игнорирования потенциальной поддержки со стороны общества, неизбежной непродуманности (вплоть до отсутствия кандидатур руководителей создаваемых структур, что ввергло их в неоправданно долгий ступор) и, как следствие, неэффективности.