

О РЕФОРМЕ В СОЦИАЛЬНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ СФЕРАХ

Мне хотелось бы сосредоточиться на проблемах социальной и административной реформ, поскольку собственно экономический блок, на мой взгляд, проанализирован в достаточной степени. Социальная и административная реформы являются неотъемлемым условием роста экономики. Мы десять лет пытались развивать рыночную экономику, оставляя в полусоциалистическом состоянии социально-культурную сферу, пенсионное обеспечение и занятость, жилищно-коммунальное хозяйство. При этом мы не проводили и систематических изменений самого государственного аппарата, государственного устройства. Мы просто изъяли из него ряд функций, относившихся к монополии одной партии. Результаты и для экономики, и для общества более чем очевидны. Образно говоря, мы уподобились человеку с нарывом на ноге, который, боясь боли, не пошел к врачу, а двинулся в путь — он хотел быстрее дойти до пункта назначения. В итоге не дошел, и нога разболелась хуже прежнего.

Базисная характеристика нашего сегодняшнего состояния — недостаточная модернизация государства. Российское государство отстало и от экономического развития, и от социального. Оно до сих пор не научилось иметь дело со свободными, ответственными за свое поведение гражданами. Оно до сих пор занимается тем, что я назвал бы псевдопатернализмом: постоянно воспроизводит бумажные обязательства, де-факто не подкрепленные ресурсами и соответственно долгие годы не реализуемые, но тем не менее порождающие определенные общественные ожидания. Однако государство не предпринимает никаких действий по ликвидации своих обязательств и, таким образом, само себя дискредитирует в глазах общества.

Высшая школа экономики неоднократно публиковала доклады как о необходимых социально-экономических изменениях, так и о необходимых элементах реформы самого государства. Я попробую оценить то, что на сегодняшний момент сделано, и остановлюсь на нескольких проблемах.

Социальная реформа (первоочередные проблемы)

1. Внесение в законодательство изменений, направленных на повышение роли государства в финансировании образования и здравоохранения на местном уровне.

У нас существует, как известно, три уровня власти: федеральный региональный и

муниципальный. Первые два называются государственной властью, а третий — местным самоуправлением. Так заложено в Конституции страны. К большому сожалению, мы должны констатировать слабость муниципального уровня власти и огромную неоднородность регионов по доходам населения и предприятий. Это объективная черта нашей экономики и общества, вероятно, на ближайшие 15—20 лет. Очевидно, что коррективы должны вноситься прежде всего именно в Основной закон, так как любые другие изменения в законодательстве будут недостаточны. А в России сегодня господствует правовой романтизм, который ничем не лучше романтизма экономического. Пока мы законодательно не повысим роль государства в финансировании образования и здравоохранения на местном уровне, недовольство работой этих сфер, хотим мы этого или нет, все равно будет проецироваться на федеральную власть (они — зона социального риска), не говоря уже о том, что поступательного развития этих сфер мы обеспечить не сможем. Выход здесь видится в соучреждении государством соответствующих муниципальных организаций, что де-факто закрепит существующую систему субсидиарной ответственности вышестоящих бюджетов.

2. Очищение законодательства — как регионального, так и федерального от неисполнимых социальных обязательств.

Пора завершить чистку законодательства и освободиться от неисполнимых и систематически игнорируемых на практике обязательств, особенно в сферах бюджетного финансирования и льгот. На сегодняшний день Администрацией Президента Российской Федерации проведена очень большая работа по чистке регионального законодательства. Что же касается законодательства федерального, то здесь, по всей видимости, следовало бы действовать более активно. Год назад мы уже отмечали, что совокупный объем социальных обязательств, вытекающих из действующего законодательства, превышает размер валового внутреннего продукта. Эта ситуация сохраняется и по сей день и служит основой для регулярных совершенно демагогических выступлений в адрес власти.

3. Разработка моделей софинансирования социально активных секторов, альтернативных субсидиарной модели.

Вместо принципа патерналистского государства ныне выдвинут принцип субсидиарного государства, согласно которому всю ответственность за состояние социальной сферы несет население, а государство только доплачивает тем, кто не может этого делать. Однако в настоящее время доля среднего класса, т.е. класса, который способен разделять с государством подобную ответственность, не достигает и 30—35% населения страны. Вот

почему, на наш взгляд, модель субсидиарности в своем полном объеме не подходит пока для российских условий.

Возможной ей альтернативой является модель софинансирования, где государственные финансовые обязательства выступают основными, персонализируются и могут дополняться средствами семей, а не наоборот, как в субсидиарной модели. Например, на образование государство сейчас может давать 10—12 тыс. руб., а софинансирование от семей, по расчетам, может дать еще 6—7 тыс. руб., т.е. выходит соотношение 2 к 1 в пользу государственного финансирования. О какой субсидиарности можно говорить? От этого термина следовало бы пока если не отказаться, то употреблять его очень и очень аккуратно.

Принцип субсидиарного государства может проводиться в жизнь в таких сферах, как жилищно-коммунальное хозяйство, пенсионная система, служба занятости. Но социально активные сектора — образование, — здравоохранение и культура — должны финансироваться по другим моделям. Мы их сейчас отрабатываем и предложим в ближайший год.

Административная реформа

Сегодня есть опасность впустую потратить время и ресурсы. Судебная реформа, реформа армии, реформа государственной службы, которые начаты действующей Администрацией Президента, по нашему мнению и, по мнению очень многих людей, не чуждых знанию этих вопросов, не сведены в единую систему и ведутся без необходимой координации. Более того, нет ясного понимания необходимости пойти на резкие, даже чрезвычайные меры для восстановления управляемости государственного организма. Например, абсолютно назревшее повышение заработной платы ответственным государственным служащим продолжает регулярно оспариваться — в основном кулуарно — под предлогом неизбежной негативной реакции общественного мнения. В руководстве страны нет органа, отвечающего за системную реформу исполнительной власти. Точно так же, кстати, обстоит дело и с комплексной социальной реформой. Между тем необходимо оценить социальные и экономические последствия реализации той или иной модели.

Возможные сценарии административной реформы

Первым и самым рискованным, по нашему мнению, является инерционный сценарий, по которому существующая институциональная структура исполнительной власти будет воспроизводиться до 2004 г. без кардинальных изменений.

Тогда в условиях высокой монополизированности экономики и непрозрачности рынков модели олигархического капитализма, как бы мы ни боролись с ними на федеральном уровне, будут неизбежно воспроизводиться и на федеральном, и в первую очередь на региональном и местном уровнях. Другими словами, мы по-прежнему не сможем избежать перекупки исполнительной власти по частям конкурирующими финансовыми группировками, а инвестировать в регионах смогут, как и сегодня только "свои" люди, добившиеся каких-то особых гарантий. Вот цена данного сценария.

Второй сценарий предусматривает проведение административной реформы на безресурсной основе.

Это совпадает с нынешним направлением дерегулирования, которое, по сути дела, представляет собой единственный метод рациональной экономической политики в условиях, когда эффективный контроль над аппаратом отсутствует. Уход государства из регулирования, однако, не оставит поляну свободной для цивилизованных участников эффективного рынка. На месте устранившегося государства неизбежно возникнут олигархические структуры, которые будут регулировать рынок "под себя", в том числе и с использованием силовых методов.

Эффективен только третий сценарий, согласно которому модернизация означает не только уход государства из некоторых сфер, но и его возвращение в те области, где оно давно присутствует только формально и где существуют высокие ожидания его реального присутствия.

Прежде всего такими областями являются учет и гарантирование титулов собственности, а также монополия на вооруженную охрану. Можно дискутировать о составе сфер, где государство должно заявить о своем присутствии, но совершенно очевидно, что таких сфер не менее десятка. Для этого потребуется ресурсное обеспечение. Размеры дополнительного бюджетного финансирования, по нашим расчетам, составят где-то от 1 до 1,5 млрд. долл. в год. Это очень значительные средства, хотя и несравнимо меньшие, чем те, что требуются для развития социально-культурных отраслей. Но надо отдавать себе отчет, что бесплатной модернизация государства не бывает, и в любом случае придется думать о цене того или иного сценария.

Важнейшие элементы административной реформы

1. Разделение органов исполнительной власти на выполняющие регламентирующие функции (министерства) и оказывающие публичные услуги (агентства и службы).

Эта мера позволила бы избегать случаев непрозрачного установления норм для самих себя. Первый опыт борьбы, которую правительство начало "внутри себя" — борьбы за отмену излишней административной регламентации, излишнего лицензирования, — вероятно, покажется цветочками по сравнению с тем, что начнется, когда власть захочет реально делить регламентацию и оказание публичных услуг. Тем не менее другого пути нет.

2. Обеспечение конкурентоспособности государства на рынке труда как нанимателя.

Год назад Высшая школа экономики выступила с соответствующим докладом, который вызвал большой и неоднозначный резонанс. Аргументация журналистов главным образом сводилась к следующему: "Государственные служащие и так подлецы, а вы хотите им еще и деньги платить". Однако мы, как и прежде, считаем, что государственный служащий не должен искать побочных заработков и соответственно дополнительных нанимателей за пределами госаппарата. Можно и должно минимизировать количество ответственных государственных служащих (от 35 до 50 тыс. человек на федеральном и региональном уровнях), которым будут повышены оклады. Но этим служащим должны быть предоставлены гарантии со стороны государства — в частности, гарантии пожизненного найма и высокой пенсии. А иначе мы не сумеем избежать и при новой власти постоянного перекупания ответственных сотрудников государства заинтересованными структурами.

3. Модернизация системы контроля.

На сегодняшний день эта система раздута до такой степени, что выродилась в свою противоположность: с помощью контрольных органов можно легко организовать "наезд" на любое предприятие. Систему контроля нужно, очевидно, не ликвидировать, а усовершенствовать и переориентировать на контроль качества исполнения поставленных задач, включая сюда и контроль эффективности использования государственной и муниципальной собственности. Формальный же контроль бюджетной и финансовой дисциплины целесообразно сосредоточить в одном ведомстве — возможно, это будет Счетная палата или Министерство финансов, что в данном случае не принципиально.

4. Целеполагание в административном аппарате.

Программа Правительства страны должна содержать целевые установки и сроки достижения целей. К сожалению, за эти годы мы фактически уничтожили функцию внутреннего целеполагания для государственного аппарата и настолько расширили зону административного усмотрения для чиновников, что сейчас никого из них невозможно даже обвинить в невыполнении своих обязанностей или в оказывании предпочтения какой-либо конкретной структуре. Юридически они, как правило, неуязвимы.

Для каждого ведомства (и это еще одна ресурсная проблема!) необходимо создать систему административных регламентов, которые бы детально и понятно для клиентов и самих работников этих ведомств описывали должностные обязанности и ответственность каждого такого работника, а также порядок и предельные сроки прохождения административных процедур — рассмотрение вопроса, его согласование и т.д. Подобные системы административных регламентов существуют и эффективно работают во многих странах мира.

Единственный элемент административной реформы, который в какой-то степени был проведен в жизнь за последний год, — это система административной юстиции (административных судов). Но нужно четко понять, что без введения административных регламентов ее КПД будет равен от силы 10—15%. Пока мы будем оставлять зону административного усмотрения и регулировать деятельность административных судов только законами, у нас просто ничего не выйдет.

И самое главное — надо минимизировать зону административного усмотрения не только чиновников (что можно сделать административными регламентами через несколько лет), но и самих ведомств там, где регламенты не могут быть созданы. Невозможно зарегламентировать все. Поэтому работа по ликвидации зон административного усмотрения, которая сейчас началась — будь то лицензирование, или сертификация, или многочисленные согласования, нам кажется наиболее эффективным, наиболее решительным шагом действующего правительства. Это дает серьезную надежду российскому бизнесу и государству.