

Георгий Сатаров, президент фонда «ИНДЕМ», в прошлом — помощник Бориса Ельцина, в 1997 году участвовал в разработке проекта административной реформы в России. По мнению Сатарова, нынешняя власть лишь имитирует модернизацию, она озабочена своими интересами, а не общественным благом.

## Александр ТРУШИН

# Реванш «государевых людей»

— **Георгий Александрович, почему ваш проект 1997 года не пошел?**

— Во-первых, из-за политической слабости Ельцина, он уже был не так силен, как в начале своего правления. Во-вторых, было очень мощное сопротивление правительства. Черномырдин, узнав об этом документе, сказал: «Зачем нам нужна какая-то реформа, когда у нас есть закон о правительстве?» Люди, называвшие себя «молодыми реформаторами», писали тогда отрицательные отзывы, потому что предлагалось уничтожить посты вице-премьеров, которые они занимали. В общем, замотали это дело.

— **А нынешний проект отличается от вашего?**

— Нет. Очень много из нашего проекта взято по всем направлениям: и по реформе государственной службы, и по структуре и функциям правительства. «Трехчленка» (министерство — агентство — служба) была еще в нашем проекте 1997 года.

— **А сейчас наступила благоприятная для административных реформ ситуация?**

— Если она и изменилась, то только в худшую сторону. Бюрократия взяла реванш и подавила сферу политики. На самом деле реформы больше имитируются, чем реализуются. Посмотрите, например: Госкомстат теперь подчиняется МЭРТу, служба экологического контроля — Министерству природопользования. Это типичный непреодоленный конфликт интересов. По существу же ничего не изменилось.

— **Зачем тогда взялись за реформы?**

**Георгий Сатаров:**  
«Бюрократия будет только имитировать реформы. Она заинтересована в сохранении status quo»



EAST NEWS

— Нужно демонстрировать миру, что идет модернизация. Но в результате модернизировать страну должна та же самая бюрократия. Она, естественно, все это переворачивает и приспосабливает к своим интересам.

— **Считаете ли вы, что нужно сокращать чиновничий аппарат?**

— У нас — не самая бюрократизированная страна. Сведения о том, что у нас гипертрофированный аппарат, сильно преувеличены. Дело не в количестве чиновни-

ков, а в их качестве, в целях и эффективности их работы. Повсюду работа чиновников называется «гражданской службой». А у нас — «государственной службой». Помните, в прошлом году на открытой коллегии прокуратуры наш генпрокурор заявил в присутствии президента: «Мы — государевы люди». Это же идеология XVII века! То есть каждый чиновник работает либо на себя, либо на своего начальника. Никак не на общественное благо.

— **Насколько, по-вашему, нынешняя система управляема?**

— Нужно различать две задачи управления, которые всегда решает власть. Первая — это укрепление самой себя. Здесь управляемость явно улучшилась. Вторая — решение общественно значимых проблем. Здесь полный откат назад. Потому что ликвидирован общественный контроль над бюрократией. Политическая партия осталась одна, независимость СМИ прижата. Поэтому бюрократия оказалась предоставленной самой себе. Естественно, она в большей степени работает на себя, чем на общественные интересы. Причем реальная исполнительская дисциплина в последнее время понизилась.

— **Получается, что сегодня в России нет оснований для того, чтобы проводить административные реформы?**

— Основания есть. Вот смотрите, вроде бы у нас неплохой экономический рост — 6%. Но, как говорит Явлинский, это рост без развития. Прирост производства идет экстенсивно, за счет эксплуатации старых мощностей. Обновление их крайне скверное. Зарботная плата растет быстрее производительности труда. Зато еще быстрее растет коррупция. Именно она свидетельствует о том, что управление у нас совершенно неэффективное. По нашим исследованиям, корреляция неэффективного управления и коррупции очень высока, коэффициент равенется 0,87. Как бы мы могли расти, если бы было эффективное управление в стране! Ведь у нас только бизнес вытянул экономику после кризиса 1998 года, при этом вырос он в тяжелейших условиях, фактически в агрессивной среде.

— **Вы говорите об агрессивности бюрократии?**

— Да. И эта агрессивность увеличивает-ся. Если бы не сопротивление бюрократии, рост составлял бы не 7%, а гораздо больше.

— **Вы имеете в виду те \$33 млрд., которые ежегодно уходят на взятки чиновникам?**

— Коррупция опасна не объемом поборов, а последствиями. Понятно, что это деньги, которые не попали в бюджет и не пошли в производство. Но дело в том, что коррупция искажает конкурентную среду, делает рынок неэффективным. Здесь уровень потерь измерить сложно, ясно, что он гораздо выше. Я на сто процентов уверен, что Россия может успешно развиваться только как демократическая страна. У нас авторитарная модернизация невозможна. Тут порочный круг. Авторитарную модернизацию должна проводить бюрократия. Это всеобщий закон. Но для этого бюрократия должна быть другой — эффективной, честной. У нас такой в принципе нет. А что-

бы модернизировать такую бюрократию, как наша, нужны демократические институты. Здесь у нас тоже откат назад — я имею в виду исчезновение законодательной власти и деградацию судебной.

— **Если бы вам дали возможность сейчас написать проект реформ, что бы вы определили как главную задачу?**

— В отношениях между бюрократией и экономикой есть две главные проблемы: защита частной собственности и контрактное право. Скажите, вы от нашего руководства слышали хоть слово об этом? Нет, для них этого просто не существует. Частной собственностью у нас владеть опасно. Контрактное право криминализировано. В таких условиях рынок развиваться не может. Вот эти две задачи я бы и поставил во главу административной реформы.

— **Во всем мире много говорят о менеджерилизации государственного управления. Возможно ли она в России?**

— Посмотрите, у нас высшие чиновники являются председателями советов директоров во многих компаниях, где велика доля государства. Греф — в «Роснефти», Христенко — в ОАО «РЖД» и так далее. И все это на абсолютно законных основаниях. А менеджерилизация означает, что интересы государства в таких компаниях должен защищать нанятый по контракту менеджер. Как вы думаете, Греф и Христенко заинтересованы в такой реформе? Именно поэтому я говорю, что сама бюрократия ничего не будет делать, а будет только имитировать реформы. Она заинтересована в том, чтобы сохранять status quo. А политическая воля у нас представлена всего одним человеком. Даже если у него такая воля наличествует, что сомнительно, он один не может ничего сделать.

— **Удручающая получается картина.**

— Нет. Я не считаю, что на России надо ставить крест. Да, сейчас бизнес и региональные политические элиты деморализованы и запуганы. Но это не навсегда.

— **На декабрьских выборах известные менеджеры, Дмитрий Зеленин и Сергей Веремеенко, баллотировались в губернаторы: один — в Тверской области, другой — в Башкирии. Как вы относитесь к походу менеджеров в администраторы?**

— Это отражение ненормальной ситуации: значит, им не нравится то, что делает власть. Но думаю, что для России это позитивная тенденция.

— **А какие у них шансы что-то изменить?**

— Мы же по результатам выборов видим, что у них получается. Где-то они проходят, но даже если не проходят, то 20–30% голов собируют. И это значит, что народ не так

уж ненавидит бизнесменов, как это пытаются нам доказать чиновники.

— **Недавно представители компании «Ренова» рассказывали мне, сколько пришлось им получить разных лицензий и разрешений и сколько пришлось заплатить при создании в Перми новой структуры в сфере ЖКХ. Это наша российская особенность?**

— Я знаю эту историю. Но это — тоже всеобщий закон бюрократии. Знаменитый перуанский экономист Де Сото в своей новой книге описывал эксперимент: он попросил своих сотрудников зарегистрировать мастерскую с двумя швейными машинками и при этом поставил задачу по возможности не давать взяток. Тем понадобилось 256 дней непрерывной работы. И все-таки пришлось платить чиновникам. Это универсальная проблема неэффективной и неконтролируемой бюрократии. Если бюрократия не контролируется, если она предоставлена сама себе, она работает на себя, то есть создает гиперконтроль: «Я управляю всем». И тем самым она создает препятствия для нормальной жизни людей, для бизнеса. Люди готовы обходить эти препятствия. И обходят известным способом. Это как посуда на кухне — если вы ее не моете, гора каждый день растет. Если политический класс не контролирует постоянно бюрократию, взятки растут.

— **Изменялась ли наша бюрократия за последнее время?**

— Нет. Определенно сохранилась ее идеология «государевых людей». А кадровая структура меняется. Например, «вымьт» из нее средний возраст. Молодежь приходит, но сталкивается с большими проблемами. Прежде всего — нищенская зарплата. Либо молодой человек находится в зависимости от компании, которая его туда «командировала», чтобы он в администрации решал ее проблемы. Либо тоже начинает жить на нетрудовые доходы. Либо уходит оттуда. Один мой аспирант, талантливый выпускник факультета государственного управления МГУ, проработал несколько месяцев в Минэкономразвития и сбежал. Сейчас работает в «ИНДЕМе», чему я очень рад.

— **Сколько лет понадобится, чтобы изменить сознание чиновников?**

— Если вы говорите о самых наглых и разрушительных формах коррупции, их можно ограничить за короткое время. Скажем, за год-другой снизить уровень коррупции до такого, какой был лет пять назад. Об этом сейчас все бизнесмены с тоской вспоминают. А для того, чтобы решить проблемы эффективного управления, потребуется несколько десятков лет напряженной работы.

