



## ЖИВЕТ СТОЛИЦА ПО СРЕДСТВАМ... ЧЬИМ?

Александр АСТАФЬЕВ,  
обозреватель  
«Московской среды»

...Всякий раз, когда в высших эшелонах власти происходят кадровые перемены, меняется и акцент реформ. То, что вчера встречали на ура, сегодня воспринимается в штыки, и наоборот. Например, в 1999 году все субъекты Российской Федерации были озадачены: их призвали создавать собственные казначейства, чтобы отслеживать своевременное поступление бюджетных денег и контролировать их расходование (не разворовываются ли они). Никто и не возражал. Это дело нужное, так как коммерческие банки показали свое лицо еще в 1998 году, прекратив

платежи по бюджетным обязательствам, заморозив огромные суммы бюджетных денег на своих счетах. Тогда родилось и московское казначейство. Благодаря финансовой поддержке правительства Москвы многие предприятия сумели выбраться из тисков кризиса - пророст промышленного производства в 2003 году составил около 18 процентов. Казалось бы, сложилась внятная и эффективная бюджетная система. А теперь предлагают ломать эти отношения: поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ предусматривают обязательное казначейское исполнение бюджетов всех уровней, в том числе и мо-

сковского, через органы... федерального казначейства. Законодательное оформление этих новаций планируется в ближайшее время. Быть может, это делается, чтобы помочь тем регионам, которые до сих пор находятся в финансовом кризисе? Но и сегодня центр имеет право оперативного управления бюджетами субъектов Российской Федерации. А вот его вмешательство в бюджетный процесс благополучных регионов с экономической точки зрения неоправданно. Кстати, сам термин «межбюджетные отношения» возник в 1990-х годах. В период существования унитарного государства этого понятия и не существовало. Если сейчас мы движемся от федерального устройства к унитарному, то и следовало бы заявить об этом открыто. Но граждане-то по-прежнему будут спрашивать с местной власти за все промахи и неудачи и винить именно ее! Хотя давно известно: кто распоряжается финансами, у того и рычаги влияния. А нам твердят об административной

реформе, об усилении роли региональной и муниципальной власти на местах. Но при этом управление финансами центр берет на себя. При таком раскладе город не сможет финансировать местные муниципалитеты, и у тех не будет денег, чтобы отремонтировать поликлинику или профинансировать сиротский приют. Местное самоуправление выродится в говорильню, не подкрепленную реальными делами. Крупный город требует больших вложений, и обеспечить потребности развития мегаполиса - дело непростое. Когда в результате налоговой реформы столица потеряла около 100 миллиардов рублей, которые потенциально могли бы пополнить бюджет города, трудно говорить о бюджетном планировании и стратегии развития. Значительная часть средств все больше и больше сосредотачивается в руках центра. В перспективе снижение налога на добавленную стоимость и единого социального налога. В результате столичные финансисты недо-

считаются еще двух-трех десятков миллиардов рублей. И не только столичные. Вся тяжесть реформ ляжет на плечи и других российских регионов, менее богатых и с более сложными социальными проблемами. Диалектика бюджета любого города такова, что чем интенсивнее идет развитие экономики, тем больше инвестиций нужно привлекать. Но инвестор не дурак - тому, кто едва сводит концы с концами, не даст и доллара. В 2003 году доходы Москвы составили около 340 млрд рублей, в то время как расходы - 356,7 млрд рублей. Объем дефицита бюджета составил 12,6 процента при предельной норме в 15 процентов, предусмотренной Бюджетным кодексом РФ. В 2004 году запланированный дефицит бюджета составил около 8 процентов. Снижение бюджетного дефицита позволило всем международным рейтинговым агентствам оценить инвестиционную привлекательность столицы очень высоко. Но что будет завтра? Как сложатся межбюджетные отно-

шения между Москвой и центром? Куда пойдут деньги, заработанные москвичами? А ведь не секрет, что московский бюджет ориентирован на решение социальных проблем, повышение уровня жизни. Вероятно, некоторые из намеченных программ придется пересмотреть, потуже затянуть пояс. Но основной удар придется по регионам, которые и сегодня еле-еле сводят концы с концами. А завтра могут оказаться банкротами. Поэтому очень важно при очередном реформаторском вираже не забыть главное - рост российской экономики, который может вывести страну из состояния оцепенения и стагнации, вдохнуть жизнь в промышленность, социальную сферу, повысить благосостояние россиян. В этом-то как раз и состоит цель реформ. Декларирует подобное и новое Правительство РФ. Но предлагаемые поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы, если они будут приняты, сведут все эти благие намерения на нет...

Недавно назначенному Правительству России еще примерно месяц остается висеть в воздухе. Пока не будут разработаны и приняты положения о каждом из федеральных органов исполнительной власти, не могут состояться все необходимые назначения, а документооборот будет осуществляться в чрезвычайном режиме. Тысячи и тысячи чиновников озабочены сегодня не столько планами налоговой или пенсионной реформы, сколько собственными туманными перспективами. А сотни и сотни их начальников, даже будучи обнадуженными относительно собственных назначений, не могут взять в толк, какова нынче реальная субординация министерств, служб и агентств, как на практике будут поделены функции между этими тремя уровнями, как скоро будет принята новая бюджетная классификация и вновь созданные госорганы получат нормальное финансирование. Как известно, вместо 55 федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) Россия имеет теперь 72. После своего назначения премьер Михаил Фрадков уже неоднократно подчеркивал, что задача сокращения кадров федеральных чиновников не ставится, речь идет об оптимизации исполнения государственных функций. Логика этой оптимизации заключается в преодолении



## АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА: ХОТЕЛИ КАК ЛУЧШЕ...

Александр ЧЕЧЕВИШНИКОВ,  
политолог

нии так называемого конфликта интересов в деятельности одного и того же ведомства, когда оно одновременно и инструкции принимает, и следит за их правильным исполнением, и является хозяйствующим субъектом. С этой целью четыре из семи видов ФОИВ были упразднены, остались всего три - министерство, служба и агентство. Министерство определяет стратегию и занимается нормотворчеством. Служба осуществляет надзор и контроль. Агентство управляет госсобственностью и предоставляет платные услуги. Эта логика восходит к идеям Михаила Краснова, в 1995-1998 годах работавшего помощником Президента РФ по правовым вопросам. Первую версию проекта реформы власти он разработал еще в 1996 году, а в мае 2000-го - по заказу Центра стратегических разработок (т.н.

«Центра Грефа») - представил в эту уважаемую организацию, если не ошибаюсь, версию № 14. Однако в тот момент Владимир Путин еще не был готов к полноформатной административной реформе, ограничившись учреждением федеральных округов. И разработки Краснова были положены в долгий ящик. Можно по-разному относиться к предложениям Михаила Александровича. Некоторые упрекали его за чрезмерную абстрактность, за то, что во имя стройности схемы автор пренебрег невероятной сложностью ее реализации. К сожалению, самому Краснову Греф больше ничего не заказывал, а взял его старые разработки, когда понадобилась теоретическая основа для радикального передела государственных функций в пользу собственного министерства. По-видимому, с этой целью в кон-

цепцию Краснова и были внесены уточнения, разрушившие ее логику. Речь в первую очередь идет о жестком административном подчинении служб и агентств профильным министерствам. В исходной концепции этот вопрос предполагалось решать исходя из характера задач, стоящих перед тем или иным органом исполнительной власти. То есть наряду с независимостью, неподчиненностью одним служб и агентств «своим» министерствам допускалась и прямая или опосредованная подчиненность. Учрежденная же ныне система ФОИВ предполагает, что федеральный министр осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, он имеет право давать поручения их руководителям, от него зависят кадровые назначения и финансирование в этих ведомствах. Ну, и зачем, спрашивается, было словесный огородец гордиться, глубокомысленно рассуждать о преодолении «конфликта интересов»? А ведь эти рассуждения были чуть ли не единственным публичным аргументом за то, чтобы, пожертвовав количеством

(пойдя на значительное увеличение числа ФОИВ), выиграть качество. Практически сразу после опубликования Указа президента о системе и структуре федеральных органов власти развернулась ожесточенная борьба за «подведомственные» ведомства, за сохранение привычного числа заместителей. Назначенному в правительство «комиссару» президента Дмитрию Козаку с превеликим трудом удается справляться с тянущими одеяло на себя ключевыми министерствами - Минэкономразвития и Минфином. Словом, похоже, что либеральная идеология административной реформы была только ширмой для банального передела административного ресурса. Что же до цены, то, по мнению некоторых «практиков», количество чиновников только центральных аппаратов федеральных министерств и ведомств должно возрасти по итогам минимум на 30 процентов. И это при том, что идеологи административной реформы обещают и существенное повышение денежного содержания госслужащим. Разумеется, главным образом за счет налогоплательщиков...



## ПОДОЖДЕМ САМОРАСПАДА НАТО?

Виталий ТРЕТЬЯКОВ,  
политолог

В связи с новым расширением НАТО многие проводят аналогию с периодом, предшествовавшим началу Великой Отечественной войны. Когда Болгария вступила в политический союз с осью Берлин - Токио. Когда Румыния безоговорочно поддержала немецкие войска. Когда Югославию раздали на глазах у Москвы, и советское руководство даже не пикнуло, несмотря на наличие соответствующего договора с Белградом... С одной стороны, все исторические аналогии хромают. С другой, как показывает опыт, история есть ряд повторяющихся событий на каждом новом этапе развития. Так что я согласен с этой аналогией. Возможно, кому-то она кажется лобовой, прямолинейной. Но слишком многое из того,

что было 60 с лишним лет назад, напоминает то, что происходит сейчас. И историческая память заставляет задумываться об этом. Во всяком случае для меня совершенно очевидно, что НАТО как военно-политическая структура (что бы ни говорили по этому поводу в ее штаб-квартире) реально рассматривает современную Россию как потенциального врага. Кроме того, США, НАТО, объединенная Европа боятся реального укрепления России. Особенно военного. Насколько объективно оправдан этот страх, имеет ли он исторические предпосылки, как говорится, вопрос отдельный. Настоящего сотрудничества и стратегического партнерства у нас с НАТО не было, нет и, думаю, в обозримой перспективе

не предвидится. Есть попытки заигрывания без каких-либо видимых шагов навстречу друг другу. Есть аршинные шаги альянса по приближению к российским границам. Шаги, ничем не оправданные. Реальная угроза странам НАТО, в первую очередь европейским, исходит с Юга - от того самого международного терроризма, который всеми признан опасностью № 1 для так называемого цивилизованного мира. Тем не менее в южном направлении НАТО не расширяется, там свои позиции не укрепляет. Блок расширяется на Восток, в сторону России, которая ни сегодня, ни завтра, ни послезавтра не собирается нападать на страны альянса, угрожать какой-либо экспансией в этом направлении. Налицо ханжеская, двуличная и неперспективная позиция Западной Европы, американцев. Думается, отрезвление в российском политическом классе на сей счет уже произошло. Все понимаем, с кем мы имеем дело. Другое дело, что нам не стоит рассматривать страны НАТО как своих кровных врагов, которые только и мечтают завоевать бес-

крайние российские территории. Об этом речь не идет. Но то, что североатлантические «партнеры» хотят абсорбировать в НАТО все страны, расположенные западнее российской границы (в конечном итоге и Белоруссию, что является сверхзадачей альянса), вплотную приблизившись к Смоленску, это тоже совершенно очевидно. Ведь нынешнее расширение - не последнее. Следующие шаги НАТО к нашим границам, к сожалению, неизбежны. Еще один этап расширения на Восток наверняка затронет Украину и Закавказье. Однако даже из естественных наук известно, что существует оптимальный объем, в рамках которого структура управляема и не приходит к самораспаду. НАТО приближается к границам, за которыми произойдет самораспад этой организации. Кстати, он будет весьма печален практически для всех европейских стран. Что способна предпринять Россия в ответ? Многие в этой связи скептически оценивают эмоциональные всплески в Госдуме, СМИ. Однако они не повредят, они - необходимая часть дипломатического и по-

литического реагирования. Иногда эти всплески бывают спонтанными. А иногда они должны появляться специально, дабы продемонстрировать возмущение народных или парламентских масс. Чтобы глава государства мог опереться на них в ходе переговоров, сослаться на то, что народ возмущен. Дескать, я-то верю, что вы «белые и пушистые», но попробуйте доказать это моим соотечественникам... Другое дело, что эти всплески должны сочетаться с умной политикой. И прежде всего с модернизацией Вооруженных сил. Страна с такой гигантской территорией, как Россия, просто обязана иметь высококлассную армию. В последнее время мы видим здесь очевидные сдвиги к лучшему, что во многом, видимо, связано с приходом на пост министра обороны Сергея Иванова. Другое дело, что сдвиги эти еще не фундаментальны. Но от полного развала оборонной составляющей, когда каждая ее часть действовала в некоем странном автономном режиме, до выхода на серьезные качественные показатели все-таки нужно время.

Кроме того, надо всячески противодействовать процессу «окучевания» натовцами наших соседей. Во все времена здесь будет работать одна схема: либо ты разными способами, не обязательно агрессивными, захватываешь окружающее жизненное пространство, расширяешь сферу своего обитания, либо это делают другие. Во всяком случае, отдельно взятый субъект такой политики чувствует себя комфортно, когда он на паритетных отношениях с другими или в одиночку контролирует пространство, которое ему необходимо для спокойной жизни. Следовательно, нам нужно бороться за расширение своего влияния в странах, способных влиться в НАТО. За то, чтобы они были настоящими союзниками России. Это требует терпения и хорошего стратегического мышления. Все это позволит спокойно ждать, когда НАТО рухнет под тяжестью собственного веса. Но к этому, кстати, тоже надо готовиться. Ибо саморазрушение альянса будет иметь свои последствия. Образовавшийся вакуум придется заполнять. Эта перспектива, с одной стороны, будет нам выгодна, а с другой - принесет свои проблемы. Но до этого надо еще дожить...