

НАУЧНЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ

НЕОБХОДИМЫ ГЛУБОКИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

© 2007 г. М. Г. Завельский

(Москва)

Провалам советского хозяйства, неудачам его реформ и тому, что тормозит развитие нынешнего российского, посвящены едва ли не сотни аналитических работ. И основная причина этого – не отсутствие плодотворных идей, что делать для решительного экономического подъема страны, который улучшил бы жизнь всего общества (их высказано немало), и не трудности, испытываемые властями в понимании этих идей, как иногда думают, а пренебрежение ими правящей элитой из-за диссонанса их ориентиров с ее устремлениями. Низвести до пристойной озабоченности такой элиты прежде всего своим благополучием нигде и никогда не удавалось единовременным давлением извне. В иных странах этому предшествовала длительная внутренняя эволюция ее сознания под давлением общественного влияния, которое веками наливало силой. Россия быстрее тоже не управится.

Если сходу от такого рудимента не избавиться, нужно попытаться извлечь из него общенациональную пользу, опираясь на то, что страна имеет (активный чиновник как своего рода “экономический человек” с едва различимым чувством долга и мерцающей законопослушностью – налицо, а правовое гражданское общество – то ли зачатое, то ли нет). И в обозримые сроки России доступно добиться, чтобы именно под влиянием нацеленности ее правящей элиты на собственное обогащение в ногу с ним росло благополучие всех ее народов, слоев и групп населения.

Это требует глубоких институциональных преобразований, причем на политическом пути, которым следует страна. Его определяющая черта – широкое вмешательство правящей элиты в хозяйственную практику. Разделяю позицию тех, кто настаивает на его ограничении как необходимым условием ускорения экономического роста. Но каком именно ограничении? Ведь желание не только ускорить этот рост, но и улучшить его качество сбудется лишь при действиях, которые вследствие большой удаленности их коммерческих эффектов вряд ли осуществимы без потворствующих им усилий властей. Важно, чтобы за такое вмешательство они несли реальную ответственность. Только тогда их вмешательство в хозяйство ограничится делами, нужными и полезными обществу.

Поэтому суть преобразований, о которых идет речь, в том, чтобы жестко увязать положение руководителей и служащих всякой структуры государства из числа влияющих на то, какой быть его хозяйственной политике и как ее осуществить, с фондом оплаты данной структуры, обусловив его движение экономическим индикатором, который зависел бы лишь от выполнения ею своего общественного предназначения и постоянно сигнализировал об ее успехах в формировании и реализации этой политики, способных поддерживать и беспредельно повышать вознаграждение персонала, или неудачах и провалах, влекущих неминуемое падение заработков, а как неизбежное следствие, спустя оговоренный законом срок, – крах карьеры, утрату социального статуса и связанных с ним возможностей обогащаться.

Эту увязку нельзя осуществить без системной коррекции правомочий упомянутых структур, сути и форм их опеки над хозяйством (в налоговой, бюджетной, кредитно-денежной, иных областях), правил их вознаграждения и кадрового обновления – коррекции, в сущности сводящей разработку хозяйственной политики государства к обобщенной неантагонистической игре с трансфертными платежами. Однако необходимые изменения диссонируют с умонастроениями, определяющими содержание административной реформы в стране. Прежде всего это касается отношения к реалиям ее жизни и представления о том, что на самом деле способно укрепить, спору нет – нуждающуюся в этом российскую государственность.

Оракулы реформы склонны сохранить лишь благие, с их точки зрения, проявления этой жизни. Что же до иных, то от каких-то отвлекаются как от нежелательных для них, но пока неизбежных, а какие-то намерены “отменить”. Между тем понимание иллюзорности отсутствия или незначительности одних и недостижимости другого приводит к заключению, что нужно, чтобы государство не закрывало глаза и не посягало на такие явления, но стремилось нейтрализовать их злостворность и наделить их способностью приносить стране пользу, а одновременно – всемер-

но содействовало прогрессу культуры, благодаря чему со временем они сами собой преобразуются и уступят место иным, приемлемым для обновившегося общественного сознания.

Отсюда и разница во взглядах на то, что способно укрепить единство страны и ее государственность. Одно отношение к действительности – источник пренебрегающей уроками истории веры в созидательные возможности власти как иерархии управленческих структур с жестким разделением между ними разных функций регулирования хозяйства. Такая пирамида предполагает безоговорочное подчинение “низов” ее “верхам”, которые оставляют за собой само ее формирование, целеполагание в ней и распоряжение казной, а другим доверяют лишь распределять то, что они получают, по “закрепленным” за ними “подделям” и вместе с тем – выступать ответчиками по претензиям населения к государству, часто несоразмерным этим ресурсам.

Иное отношение к реалиям убеждает в том, что Россию как державу не упрочить без механизма согласования нетождественных интересов, свойственных отдельным общественным силам, который совмещал бы адекватные этим интересам представления всех групп населения, бизнеса, федеральной, региональных, местных властей о предпочтительной хозяйственной политике государства. А значит, следует пересмотреть порядок ее разработки так, чтобы избежать вовсе не от “дублирования” этими властями функций регулирования экономики. Такой участи заслуживает иное – вопрос “кто главный в доме” – этот повсюду вечный очаг “семейных раздоров”.

Сегодня в России хозяйственная политика – плод таким образом организованных переговоров между властями разных “уровней”, что не достигается ни полноценного отражения в ней интересов, которые призваны отстаивать отдельные стороны, ни согласования их действительных устремлений, ни совмещения диктуемых ими представлений о предпочтительных мерах государства. Исправить положение способно оформление этой политики в порядке бюджетно-налогового планирования в такую учитывающую весь ресурсный и технологический потенциал страны программу развития и размещения российского хозяйства, которая не возрождала бы былой, явный диктат и не улучшала бы нынешний, скрытый (“монетарный”), но стала сводом определенных взаимоприемлемых для всех переговорщиков их экономически ответственных обязательств перед населением, друг перед другом и перед бизнесом.

Следует, чтобы каждый участник разработки такой программы гарантировал определенные условия жизни именно той общности граждан, которая непосредственно или через избранных представителей делегировала ему властные полномочия (федеральное правительство – средние по стране реальные доходы населения, уровень его занятости, в том числе в высокотехнологичных производствах, обеспеченности местами в высших учебных заведениях и медицинскими услугами разного профиля, а региональная и местная администрация в пределах подведомственной территории, помимо таких доходов и занятости, обеспеченность жильем, услугами общественного транспорта, коммунального хозяйства, прочего здравоохранения, иных учебных и детских дошкольных заведений, учреждений культуры и искусства, спортивными объектами и т.п.). Эти обязательства требуется подкреплять государственными гарантиями коммерческой целесообразности хозяйственной деятельности, которая необходима для их выполнения.

Какими быть таким обязательствам и как их реализовать – должно быть заботой исполнительной власти, т.е. правительства страны, правительств субъектов федерации, местных администраций. А компетенцией представительной власти в отношении экономики – считать бы (помимо выявления нужд в хозяйственных ресурсах, обсуждения и утверждения масштабов их некоммерческого использования для сохранения и укрепления национальной безопасности в широком смысле слова, развития фундаментальной науки, образования, культуры и искусства, здравоохранения, социальной поддержки населения и т.п.) общее правовое регламентирование самой хозяйственной деятельности и регулирующих ее действий всех администраций, определение параметров оплаты их персонала и санкций, накладываемых на него за срыв или профанацию взятых обязательств, что также предполагает постоянный контроль степени их напряженности и выполнения.

Такие санкции – это своего рода штрафы и возмещения пострадавшим убытков, взыскиваемые из бюджета, которым распоряжается провинившаяся администрация. Одновременно следует покончить с практикой нормирования налогов и сосредоточения их сборов “в одних и тех же руках”. Следует, чтобы всякий налог, нормируемый на федеральном уровне, изначально пополнил бюджеты тех субъектов федерации, где взимается нормируемый на региональном уровне в зависимости от вида – поступал в бюджет либо федеральный, либо местный, откуда плательщики, а нормируемый на уровне местности – направлялся бы в бюджет региона, к которому она относится.

Исключением могут быть “демпфирующие налоги”, используемые для финансирования тех мер в сферах компетенции представительной власти, отказ администрации от которых из-за дефицита подведомственного ей бюджета может повлечь серьезные пагубные последствия, неразличимые ею по причинам их опосредованно экономического характера или большой отсроченности. Поэтому следует наделить эту власть правом менять исполнительную обязательную реализацию таких мер, разрешая правительству страны или местному руководству при недостатке у него средств повышать для этого “демпфирующие налоги” (акцизы, штрафы с автомобилистов, сборы с увеселительных заведений и т.п.), которыми оно же и распоряжается.

Администрации, нарушившей свои обязательства, в таких обстоятельствах не удастся компенсировать накладываемые на нее за это санкции ужесточением обычных налогов. А что касается “демпфирующих” налогов, то от их неоправданного повышения станет воздерживаться и исполнительная, и представительная власть, если оплата содержания госструктур, регулирующих хозяйство, будет организована следующим образом.

Фонд вознаграждения любой такой структуры исполнительной власти следует периодически увеличивать в назначаемом законодателями проценте от благоприятного относительного изменения сальдо подведомственного ей бюджета или так же урезать в случае иной его подвижки. К тому же законодателям придется прекратить оспаривать правомочные решения этих структур, а при способности обосновать, что та или иная из них при ее возможностях в какой-то степени поскупилась на гарантии населению или обесценила их по ходу дела, – соответственно пересматривать процент изменения фонда ее оплаты и ужесточать санкции за нарушения обязательств.

Финансовое содержание самих законодателей следует при этом индексировать вровень с жалованием иных “бюджетников” в зависимости от уровня инфляции и изменять по мере того, как ее фактический темп соотносится с предусмотренным хозяйственной политикой. Один превзойдет другой, значит поделом им пропорциональное урезание оплаты (экономическая ответственность за промахи, промедления и недочеты в работе), а окажется ниже – они достойны такой же прибавки к содержанию (награда за пользу, принесенную обществу).

Рост инфляции, подстегнутой повышением “демпфирующих налогов”, в такой ситуации не только вызовет негативную реакцию населения по адресу законодателей, которая может повредить их политическому будущему, но и снизит их текущее вознаграждение. Поэтому они вряд ли станут злоупотреблять своим правом и при реализации хозяйственной политики особое внимание будут вынуждены уделять контролю над затратами исполнительной власти на вменяемые ей меры. Любая администрация ограничит такие затраты и свои запросы на увеличение “демпфирующих налогов” лишь крайне необходимым, если при определении ее фонда вознаграждения (и только в этом случае) их приток не учитывать в доходах подвластного ей бюджета.

Вместе с тем каждая администрация должна получить каналы перетока нормируемых ею налогов в подвластный ей бюджет оттуда, где они первоначально “накапливаются”. Для этого можно использовать отчисления, которые в ходе переговоров назначали бы и уточняли распорядители таких бюджетов, стимулируя адресатов на благоприятные встречные обязательства о гарантируемом создании в пределах территорий, подведомственных им (или контрагентам), новых, расширении и обновлении уже действующих там производств, о гарантируемых различных товарных и финансовых потоках туда или оттуда. Речь идет, конечно, не об общих масштабах, а лишь о тех, за какие ручается конкретный партнер под отчисления, направляемые в его бюджет, и не о принуждении предпринимателей к деятельности, требуемой для выполнения таких обязательств. Бизнес придется склонять к этой деятельности стимулами за счет подвластного бюджета, которые обеспечивали бы ее коммерческую целесообразность и как бюджетные издержки учитывались администрацией уже при определении видов и объемов даваемых гарантий.

Включение в такой процесс Банка России приведет к тому, что администрация любой территории, разрабатывая программу ее социально-экономического развития, будет вынуждена следить, чтобы общие объемы исходящих оттуда запросов на кредиты каждого типа (по условиям возврата и обслуживания) не превысили гарантий этого банка возможности их удовлетворения, которые тот (соотносящийся с коммерческими кредитными организациями так же, как власти с фирмами иного профиля) дает и уточняет при переговорах по поводу хозяйственной политики. Администрация сможет двояко воздействовать на эти гарантии. Обосновывая их, Банку России придется считаться с мобилизацией кредитных ресурсов, достижимой при текущем проекте экономического развития каждой территории, и с размерами средств ее бюджета, которые местные власти готовы в порядке его секвестра перечислить в резервы этого банка, чтобы побудить его к наращиванию гарантий.

Такие перечисления при переговорах структур исполнительной власти, занятых регулированием хозяйства, с Банком России должны ими нормироваться по типам кредитов, которые запрашиваются с подведомственной каждой из них территории, и следует, чтобы за нарушения своих гарантий он штрафовался в пользу потерпевшей стороны так же, как та в его пользу, если на соответствующей территории по причине невыполнения программы ее социально-экономического развития кредитные ресурсы мобилизуются в объемах меньших, чем ожидалось. Фонд вознаграждения персонала Госбанка нужно при этом изменять прямо пропорционально сдвигу суммы кредитных вложений в хозяйство страны и увеличивать (уменьшать) в законодательно фиксируемом проценте от относительного сокращения или роста эмиссии (урезаемой на сальдо штрафов, которые этот банк получает и выплачивает).

Такие коррективы государственного регулирования хозяйства приведут к возникновению индикатора, дающего неопровержимую оценку того, как федеральная, региональные, местные власти, Банк России своей опекой над экономикой страны влияют на благополучие ее населения. Этим индикатором станет изменение фонда оплаты структуры за определенное законодательством время. Возрос он – налицо признак того, что влияние или правительства страны, или правительства субъекта федерации, или местной администрации, или Госбанка в данном периоде было положительным (и чем больше увеличился, тем было более продуктивным), а застыл либо уменьшился – сигнал о противоположном, и значит, персонал структуры или утратил деловое соответствие своему общественному предназначению, или погряз в криминале.

Этот сигнал нельзя будет предотвратить ни использованием теневых поступлений, ни подкупом взятками (ибо их получателям придется оказывать встречные услуги за счет подвластных бюджетов). Если его неоднократное появление узаконить как основание для немедленной ротации руководителей отмеченной таким образом администрации и вслед ее кадров (а конкретизировать причину и, если нужно, наказывать строже уже потом), то ничто не защитит их от расплаты за деловую немощь, продажность, казнокрадство своим статусом. Сохраняя же его, они смогут не “получать”, но по-настоящему зарабатывать и сколь угодно много – соответственно пользе, приносимой обществу.

Важно также, что добиваться этого работникам госструктуры, уверенным в своих деловых качествах, станет выгодно не числом, а умением: при сокращении ее штатов по собственной инициативе. А у руководителей риск беспредельными законными заработками и своим статусом как их основой породит склонность шире вовлекать в регулирование экономики честных профессионалов высокой пробы взамен сотrudников, которым по этим их качествам, как быстро выяснится, заниматься данным делом от имени и под ответственность государства не показано. Наконец, существенно возрастет и спрос на результаты научных исследований в этой области.

Договариваясь о хозяйственной политике с другими участниками ее разработки под угрозой обнаружить деловую немощь и подвергнуться кадровой перетряске, всякая администрация окажется вынужденной в ответ на пересмотр ими своих позиций уточнять свои предпочтения так, чтобы фонд ее оплаты рос. А после ряда туров переговоров, если никто более не поступает иначе, и сама воздержится от их ревизии. В итоге конфликты, обычные сегодня при обсуждении даваемой правительством страны оценки и предлагаемого им дeлeжa будущих поступлений в казну, уступят место устраивающим каждого из распорядителей различных бюджетов совместному обоснованию и распределению ими доходов государства. Математически этот процесс можно уподобить решению обобщенной неантагонистической игры с трансфертными платежами, как показывают экспериментальные расчеты, сходящейся к равновесию по Нэшу.

Забываясь о самосохранении ценой улучшения состояния подведомственного бюджета, любая структура исполнительной власти будет стремиться к реализации гарантий, данных ею в рамках хозяйственной политики, и заинтересуется такой возможностью добиваться этого, как инвестирование за его счет новостроек, после ввода в действие продаваемых в рассрочку или сдаваемых в долгосрочную аренду при условии, что покупатель или арендатор на коммерческих началах сможет выполнению каких-то из этих обязательств. Многие государства мира в XX в. преодолевали застой или ускоряли развитие хозяйства подобными действиями.

Российские структуры, регулирующие экономику, ради роста выручки от таких сделок, скорее всего, станут при этом инвестировать в объекты, которые по карману большему числу претендентов, а потому не связанные с надуманными ограничениями на параметры бизнеса, при которых он, якобы, только и заслуживает поддержки как “малый”, будут реально содействовать распространению в стране массового предпринимательства. Это подстегнет ее экономический рост, тем более что Банк России заинтересуется наращиванием кредитов хозяйству, причем не

за счет эмиссии, а путем стимулирования коммерческих кредитных организаций шире вовлекать в оборот сбережения населения и другие временно свободные средства.

“Большой бизнес” тоже существенно увеличит вклад в прогресс хозяйства, потому что правящая элита, вынужденная отвечать за его состояние собственным благополучием, ощутит, сколь накладны для нее “некоммерческие” манеры обращения с владельцами крупных капиталов. В ее интересах окажется не забота об их переделе, а стимулирование стремительного приумножения отдачи от них всему общественному производству. Это сделает выгодным для нее, не зашориваясь экспортом энергоносителей, вооружения, сырья, обратить пристальное внимание на столь нужную России структурную перестройку хозяйства, помощь которой созданием благоприятных правовых и экономических условий позволит, вместо крайне рискованной погони за тайной наживой в ущерб его качеству, не меньше обогащаться в рамках закона.

Такая модель мало похожа на действия в отношении хозяйства властей развитых стран. И безоговорочный приверженец этого, считающий имитацию их опыта лучшим методом совершенствования отечественной практики, может даже упрекнуть меня в малом знании предмета. Такое случалось. Но ведь и современное российское государство очень существенно отличается от них, кто бы как гуру постоянно не вещал противоположное – мол, все одним миром мазаны.

Институциональные изменения, о которых речь, покончат с беспочвенной надеждой, будто персонал, занятый государственным регулированием российской экономики, сдоблив его увещевание обильными дарами, можно скоро подвигнуть на действия, диктуемые общественным долгом, действительным интересом к жизни сограждан, реальной законопослушностью и честностью. Вместе с тем немедленно возникнет осязаемая им ответственность за соответствие хозяйственной политики государства предпочтениям всего населения, и пройдет не так уж много лет, она неотвратимо превратится в итог основанных на достижениях науки общих интеллектуальных усилий лучших для народа его представителей во властных структурах России.

Неизбежный вопрос – как внедрить эту модель? Движущей силой здесь способен стать президент страны, имеющий высокий рейтинг доверия среди населения и получающий шанс оставить достойный след в ее истории, вместе со стремящимися сохранить свою репутацию не замешанных в коррупции высокопрофессиональными управленцами, каких в его окружении именно для этого, надо думать, достаточно.