

2

Ю.М.Лужков

**ГОСУДАРСТВО
ЗДОРОВОГО
ЭГОИЗМА**

*Издательство
Московского университета
1995*

Ю.М. Лужков

**ГОСУДАРСТВО
ЗДОРОВОГО
ЭГОИЗМА**

Издательство
Московского университета
1995

ББК60
Л 83

*Печатается по постановлению
Редакционно-издательского совета
Московского университета*

Л 83

Лужков Ю.М.

Государство здорового эгоизма. -М.: Изд-во МГУ,
1995. - 72 с.

ISBN 5-211-03585-2

В издание включены доклад мэра Москвы Ю.М.Лужкова на встрече с преподавателями и студентами Московского государственного университета им.М.В .Ломоносова, а также выдержки из других его выступлений.

077(02)-95 - заказное

ББК60

ISBN 5-211-03585-2

© Ю.М Лужков, 1995

К читателям

У вас в руках брошюра с непривычным для нашей страны и, может быть, даже для прежних времен крамольным названием. Можно ли говорить о “государстве здорового эгоизма” в стране, где более полувека официальная доктрина заставляла людей пренебрегать личным ради общественного, ставила партийные отношения впереди семейных, а “интересы производства” впереди зарплаты. На наш взгляд, и можно, и нужно! История показала, что перечисленные (и не перечисленные) выше нарушения приоритетов естественной мотивации не много дают для реализации именно тех идеалов, ради которых они устанавливаются, зато порождают колоссальное снижение эффективности труда, деформацию личности, двуличие и падение общественной морали. Напротив, страны, смирившиеся с человеческой природой и адаптировавшие к ней правила “социально-экономической игры”, процветают и гораздо полнее приближаются к декларированным нашими прежними вождями идеалам.

В основу издания легла речь мэра Москвы Ю.М.Лужкова на встрече с преподавателями и студентами Московского государственного университета, которая состоялась 11 октября 1995 года. Юрий Михайлович подготовил полноценную лекцию продолжительностью в один академический час, но по многим причинам ее сократил. Учитывая большой интерес, который оно вызвало, мы публикуем полный текст. Наряду с этим в брошюре включены выдержки из других выступлений Ю.М.Лужкова, в которых раскрывается тема **полезного государства**. Такое государство добровольно создается самими гражданами исключительно ради более экономного обслуживания некоторых своих повседневных нужд, а не навязывается им сверху силой во имя реализации каких-то привнесенных извне “общегосударственных” целей, объявленных “благом” для всех без исключения граждан. Автор исходит из священности права каждого на

свое индивидуальное, сугубо личностное, понимание “блага”, не отрицая, впрочем, и наличия столь же священных общественных обязанностей гражданина, диктуемых, прежде всего, необходимостью длительного сохранения и совершенствования среды обитания территориальных сообществ и человечества в целом.

С такой честностью и полнотой этот вопрос у нас в стране поднимается впервые. Автор говорит: *“Как прагматик убежден, что ... развитием общества должны править польза, выгода. **Личная польза, личная выгода!** ...Но здесь возникает фундаментальнейшая научная проблема. Её можно считать проблемой высшего приоритета, коренной проблемой. Все понимают, что естественное стремление индивидуума к выгоде, его прагматизм, его здоровый эгоизм должны быть поставлены в такие правовые рамки, которые способствуют прогрессу общества в целом. Но какими **конкретно** должны быть эти рамки в **конкретной** стране, как их лучше всего устроить и поддерживать?”*

Мэр Москвы обсуждает поставленный выше вопрос с учетом именно российских особенностей: и географии, и климата, и истории, и философии, и религии, и генофонда, и многих других.

Конечно, ни в выступлении, ни в брошюре нельзя охватить эту сложнейшую проблему во всей ее полноте и многогранности. Иногда речь мэра была обращена именно к студентам, умы которых не испорчены многолетней борьбой за изобретенные кем-то светлые идеалы в ущерб повседневным нуждам конкретных людей. Именно на них, молодых, возложена историческая миссия: и найти концептуальное решение этой проблемы, и добиться установления справедливых и мудрых законов, которые обеспечат соответствующее функционирование всей нашей социально-экономической системы. Не случайно, начиная свою речь, мэр сказал: *“Я не исключаю, что сейчас меня слушает будущий президент или премьер-министр России. А может, даже несколько президентов и несколько глав правительства или министров.”*

Мы убеждены, что данная публикация будет способствовать концентрации внимания интеллектуальной элиты нации на важнейшей, ключевой проблеме российских реформ.

**ВЫСТУПЛЕНИЕ НА ВСТРЕЧЕ
С ПРЕПОДАВАТЕЛЯМИ И СТУДЕНТАМИ МГУ
11 ОКТЯБРЯ 1995 ГОДА**

*Глубокоуважаемые участники заседания, студенты и преподаватели
Московского университета!*

Честно Вам признаюсь, что мне очень непросто было отобрать тему сегодняшнего выступления. Я не исключаю, что сейчас меня слушает будущий президент или премьер-министр России. А может, даже сразу несколько президентов и несколько глав правительства или министров. Вы, в своем большинстве, люди молодые и у вас все впереди. Вы - наше завтра. Именно поэтому можно сказать, что здесь наверняка собрался не один десяток руководителей производства, финансовых учреждений или общественного сектора будущей России. В такой ситуации очень многое хочется сказать и студентам и преподавателям. Но, если ограничиться главным, наверное, актуальнее всего поразмышлять о том, **что и зачем** мы сегодня делаем в социально-экономической сфере, что берем с собой из прошлого в будущее, от чего нам нужно скорее избавиться. И, конечно, о тех, **кто** все это будет делать и **для кого** все это будет делаться. Это, как я думаю, поможет всем: **студентам** - не упустить главное, а **преподавателям** - из безбрежного моря фактов и теорий отобрать то, чему следует учить в первую очередь.

Отвечая на поставленные выше вопросы, нельзя забывать, что нашей стране не 70 лет, а более тысячи. И почти все это время, с небольшими перерывами, Россия была, по существу, собственностью одного человека - хозяина страны, общепризнанным долгом которого была отеческая забота о благе своих подданных. Разные хозяева по-разному преуспевали в достижении этой, в общем-то гуманной цели и наполняли ее смысл разным содержанием. Однако такого хо-

зяина почти не интересовало, то обстоятельство, что каждый его подданный имеет свое собственное, только ему присущее, представление о счастье. Он был убежден, что сам знает, к чему нужно принудить подданных для их же пользы.

Не исключаю, что руководители страны во все времена, в основном, исходили из вполне благородных побуждений. Допускаю, что они были искренне убеждены, что знают, как сделать подданных счастливыми. Но история доказала, что им это не очень удалось. Право каждого человека на свое, уникально личностное, понимание того, что такое “благо” - одна из фундаментальнейших гражданских свобод. Её утверждение не менее важно для процветания общества, чем строительство заводов. Я не оговорился. Именно **право на многообразие желаний и стремлений** - залог того, что развитие будет успешным, и никакой параноик не сможет завести страну в тупик.

Право каждого быть счастливым по-своему, широко признаваемое сейчас в мире, в России, утверждалось и утверждается очень непросто. Даже декабристы, а это были для своего времени прогрессивные люди, довольно серьезно рассуждали о возможных негативных последствиях для крестьян от отмены крепостного права. К сожалению, у многих еще остались надежды на хорошее начальство, которое все обустроит. Не все понимают, что плохие начальники возникают вовсе не по наущению злых сил, а как следствие **невозможности** осчастливить всех централизованно.

Сейчас у нас есть шанс утвердить в России новую социально-экономическую систему, при которой государство, вместо того чтобы насильно вести ко всеобщему одинаковому счастью, будет лишь обслуживать граждан, которые смогут позаботиться о своем благополучии сами. Это благородная, хотя и трудно достижимая цель. Но у нас не должны опускаться руки. Страшно думать, что все вернется на “круги своя”, и о благе граждан России будут заботиться не они сами, а их вожди и “начальники”. Мы этому можем воспрепятствовать разными способами, и наша главная задача - пробудить в каж-

дом человеке ясное понимание того, что он и только он является высшей инстанцией, ответственной за собственное благополучие, за то, как будут жить его дети, внуки и правнуки. Мы ничего не добьемся, если молодые люди не воспримут это так же глубоко, как их отцы и деды в свое время верили во всеислие вождей. Наша главная проблема - переходный период и человеческий потенциал.

Известны три фактора социально-экономического развития: производственный капитал, природные ресурсы и человеческий капитал. Для России третий фактор имеет уникальное значение, но внимание ему уделяется явно недостаточно. Принятая схема реформирования страны не требует высоко-квалифицированных специалистов, солидных ученых, опытных инженеров. Накопленный за прошлые годы интеллектуальный потенциал не востребуется. В лучшем случае он становится предметом экспорта. Не буду затрагивать политические или социальные аспекты этой проблемы. Отмечу только, что такое состояние является важным информационным сигналом, свидетельствующим о больших и неоправданных потерях, сопровождающих сложившийся сценарий реформ.

Основные изменения у нас произошли в сфере розничной торговли. В этом, конечно, ничего плохого нет, но посмотрите, чем заняты продавцы на бесчисленных рынках и рыночках. Они ездят челноками в Турцию или другие страны, а потом сидят возле товаров, цены на которые недоступны большинству населения и ждут покупателей. Что они производят в это время? Каков их вклад в валовой внутренний продукт (**ВВП**)? А разве мало людей у нас кормится на бесчестном посредничестве, даже сокращающем ВВП? А что производят бесчисленные охранные отряды, которые пожирают заметную долю ВВП, но не могут защитить предпринимателей? Думаю каждый может привести много похожих примеров.

Мы различаем два вида посредничества. Принятое в развитых странах **честное посредничество** осуществляется ради выгоды хозяйствующих субъектов и по их свободному решению. Оно полезно,

так как улучшает условия движения товаров и услуг и снижает издержки обращения товаров. Другое - **бесчестное посредничество** - насильно навязывается внеэкономическим принуждением. Оно приносит колоссальный вред не только потому, что увеличивает издержки или ухудшает условия обмена. Оно криминализирует бизнес, блокирует свободную конкуренцию.

Большого транжирства человеческого потенциала, чем мы наблюдаем сейчас, трудно себе представить. А в это время происходит интенсивная деструкция нашей способности производить наукоемкую, конкурентоспособную продукцию, падает наша обороноспособность, ухудшается безопасность многих важнейших объектов и, прежде всего, атомных электростанций, деградирует среда обитания. Борьба с преступностью осуществляется чаще всего методами, применявшимися еще до 1917 года. Огромное количество документов составляется и обрабатывается вручную. Трудно исчерпать все примеры. Получается парадокс: огромное количество нужнейших для страны рабочих мест, требующих наукоемких технологий и высококвалифицированных кадров, не организовано, а сами эти высококвалифицированные кадры прозябают, бесполезно растрачивая свой потенциал.

Почему изменения у нас не происходят так, что не страдает никто, кроме трутней? Можно ли мириться с тем, что, по данным обследований 1995 года, у нас уже 62% населения имеет доходы ниже прожиточного минимума. Неужели все это балласт, который должен отмереть в результате естественного отбора? Категорически не согласен! Напомню, что в 1994 году было еще только 52% граждан, доходы которых были ниже прожиточного минимума. Думаю, что мириться с такой тенденцией, как впрочем и с прошлогодней цифрой, аморально и опасно, так же как и с тем, что во многих российских городах рождаемость вдвое меньше смертности, а 25% россиян не имеет достойного жилья.

Совершенно очевидно, что нам нужно инициировать виды деятельности, которые могли бы, говоря образно, прокормить всех российских граждан не за счет обслуживания процесса продажи природных ресурсов, а за счет высокоэффективных наукоемких технологий, использующих уникальный образовательный потенциал нашего общества. Это должно заменить бесполезную, но требующую высокой квалификации прошлую деятельность по массовому производству вооружений и развитию средств производства ради развития средств производства. Нужна “российская мечта” - замысел российского экономического чуда.

Формируя “российскую идею”, нельзя уйти от четких и честных ответов на вопросы о “социальной справедливости”, о “равенстве и братстве”. Всего проще - в сиюминутном плане создать легенду об обладании рецептом построения “всеобщего братства и рая на земле”. Если, разумеется, не чувствовать себя обязанным реализовать свои обещания. Если же непредвзято осмыслить уроки истории, то мы увидим, что идея равенства на практике вместо равенства всех перед законом всегда превращается в экономическую уравниловку и демагогию, а потери от демобилизующей роли безусловной социальной поддержки всех без исключения так велики, что общий уровень благосостояния “равных” граждан оказывается ниже, чем уровень бедных в прагматически устроенных государствах. Попробую сформулировать ясно нашу философию социальной справедливости и распределения богатства.

Благосостояние каждой семьи должно определяться в соответствии с количеством и качеством труда ее членов и их не очень отдаленных предков. Уже в этом мы отходим от нашего прежнего подхода: мы считаем благотворным, если семья накапливает какие-то ценности. Это, во-первых, меняет мотивацию экономического поведения в пользу долговременного процветания вместо сиюминутной выгоды. Во-вторых, укрепляет семью. Прав был Энгельс, утверждая, что семья держится на собственности. Правда, вывод из этого он сделал неправильный. Уже само понимание того, что семья держит-

ся на собственности должно было бы изменить негативное отношение к частной собственности как к институту. И не ликвидировать частную собственность, а изменять правила владения ею, что сделало большинство теперь процветающих стран. Но об этом нужно говорить специально.

Важно подчеркнуть, что “количество и качество”, т.е. мера труда и, соответственно, мера потребления, в той системе, к которой мы стремимся, устанавливаются не государством, а условиями свободной конкуренции. Если кто-то найдет способ произвести товар или услугу, которые покупатель ценит высоко, а поставщик производит даже без серьезных затрат и трудовых усилий, мы больше не считаем этот доход нетрудовым. Разумеется, если не нарушается свобода для каждого производить и продавать этот товар. В условиях свободы конкуренции происходит выравнивание нормы прибыли. Именно поэтому на самом деле в такой системе количество, качество труда и затраты измеряются намного точнее, и справедливее, чем при государственном нормировании. Зато выгоды, которые можно получить в динамике, до стабилизации нормы прибыли в процессе конкуренции, являются идеальным стимулом для непрерывного поиска новых идей и перетока капиталов.

Принципиально то, что установление меры труда и меры потребления переходит от “объективных и справедливых” государственных начальников к “субъективному и случайному” свободному двустороннему договору производителя и продавца. Это требует драматической перестройки психологии общества: ведь в этих условиях обязательно возникнут и богатые, и бедные. Сравнительная практика успешно развивающихся и социалистических стран показала, что в этом нет ничего страшного. Если мы боремся с бедностью, уничтожая богатство, мы не так уж много преуспеваем в насаждении равенства. Зато торпедируем большинство стимулов к высокопроизводительному труду и частной инициативе. В результате большинство общества оказывается в абсолютном смысле слова бедным. Это мы уже “проходили”.

В здоровом обществе всегда есть процентов 10 бедных и примерно столько же богатых. Остальные - это средний класс, основная производительная сила общества, для которого бедные как стимул к интенсификации трудовых усилий, а богатые - как показатель возможностей. Важно только, чтобы богатство не могло возникнуть и существовать вне производства товаров и услуг и чтобы была достаточно развита система социальной поддержки тех, кто объективно не может включиться в производственный процесс. Важно также, чтобы каждый человек обладал при рождении разумно выровненными возможностями для развития своих способностей, позволяющими в рамках установленной меры получить по максимуму от общества в результате его активной или талантливой деятельности.

К сожалению, сейчас в России нет заметного изменения существа социальной политики. Мы не замечаем, что приватизация у нас коснулась только передела государственного имущества, но не создала среднего класса, не ликвидировала тотальной зависимости большинства граждан от того, насколько хорошо или плохо работают чиновники и госучреждения. И это - одна из коренных причин бедственного положения граждан, потому что мы, к сожалению, не можем похвастать хорошей работой всей государственной системы.

Мы должны как можно скорее приватизировать большую часть расходов по воспроизводству рабочей силы. Сейчас почти все граждане получают на руки не более 20% себестоимости труда. Остальное сначала отнимается у них с помощью налогов, а потом возвращается им в виде дотаций на социальные и коммунальные услуги. До тех пор, пока это будет продолжаться, реформы будут топтаться на месте. Говоря упрощенно, вместо того чтобы платить человеку 100 долларов в месяц и дотировать 300, нужно дать возможность заработать 500 долларов, но отказаться от дотаций. Ситуацию можно и нужно радикально изменить.

Пора отходить от лживой концепции “доброе” государства как донора социальных благ. Государство никогда ничего для нас бесплатно не делало. Просто оно брало в скрытом виде часть нашего труда и часть нашей “природной” ренты, а потом нас же одаривало. Поскольку это делалось в скрытом виде, мы не раз слышали упреки в том, что государство слишком дешево продает нам хлеб, но не имели возможности объективно оценить, хорошо или плохо распоряжается государство тем, что оно у нас отнимает. Именно этот недостаток породил коллапс нашей прошлой системы. Когда нет меры, не может быть эффективного управления.

Нужно, чтобы люди сами получили возможность явно оплачивать все, что они потребляют. Только на этой основе возможна замена эмоциональных методов на экономические.

Специально подчеркну: ничто из сказанного выше не может быть истолковано как аргументация в пользу благотворности сложившегося сейчас вопиющего, взрывоопасного расслоения общества.

Все наши усилия по реформированию нашего общества будут иметь успех только в том случае, если мы первостепенное внимание будем обращать на тех, кто сегодня не в состоянии продуктивно трудиться: пенсионеров, инвалидов, на тех, кто нуждается в помощи (одиноким, многодетным семьям, детям и студентам). Если мы эту часть общества не сделаем спокойной и не создадим условия взаимного доверия между ними и обществом, - **успеха реформ не будет.** Ничего не получим!

Следует уделить внимание профессиональным работникам общественного сектора. Некоторые из них (например, военные, работники правоохранительных органов, специалисты по городскому хозяйству) были вынуждены приобрести знания и навыки, которые не могут быть использованы нигде, кроме как на государственной службе. Они не свободны на общероссийском рынке труда, значит, нужно создать для них достойные условия оплаты или безболезненной для бюджета их семей переквалификации.

Давайте подумаем, что нужно сделать, чтобы люди могли опираться на свои силы, чтобы были в состоянии прокормить себя сами. Естественной реакцией на крушение тоталитарного режима стала сильнейшая аллергия к существованию общественного сектора и к любому вмешательству государства в экономическую жизнь. Конечно, это не более чем “болезнь роста”. Граждане всех успешно развивающихся государств мирятся с определенным государственным регулированием экономики и соглашаются через налоги, сообщая оплачивать некоторые услуги общественного сектора. Но какова разумная степень государственного вмешательства?

Как прагматик, убежден, что при поиске ответа нужно исходить не “из принципов”, а “из выгоды”. Развитием общества должны править польза, выгода. **Личная польза, личная выгода!** Это, вроде бы уже почти общепринятый штамп. Но здесь возникает фундаментальнейшая научная проблема. Ее можно считать проблемой высшего приоритета, коренной проблемой. Все понимают, что естественное стремление индивидуума к выгоде, его прагматизм, его здоровый эгоизм должны быть поставлены в такие правовые рамки, которые способствуют прогрессу общества в целом. Но какими **конкретно** должны быть эти рамки в **конкретной** стране, как их лучше всего устроить и поддерживать?

Над поставленным выше вопросом бились и бьются многие ученые - экономисты и философы. Над ней думали и Людвиг Эрхард - творец германского экономического чуда и Фридрих фон Хайек - лауреат Нобелевской премии. Не случайно Хайек посвятил этой проблеме одну из своих лучших книг “Пагубная самонадеянность”.

Действительно, здесь есть над чем задуматься. То, что человек всегда действует в собственных интересах, - не вызывает сомнений. Но почему в одних странах здоровый эгоизм приводит ко всеобщему процветанию, а в других - к социально опасному расслоению общества, низкой эффективности и социальным взрывам?

В общем виде ответ найден. Все дело в той экономической, социальной, налоговой и правовой среде, в которую погружена экономическая свобода. Дело в общепризнаваемых и практически реализуемых ограничениях такой свободы. Эту среду Хайек называет “расширенным порядком”, многие называют “правилами экономической игры”. Все страны решают эту задачу по своему, и не решив ее - бесполезно думать о социально-экономическом процветании.

Перед Россией сейчас стоит почти та же задача. Нужно создать новую систему экономических отношений, правила экономической игры, при которых свободные граждане, действуя в рамках законов в своих **личных** интересах, способствовали бы экономическому росту и устойчивому развитию российского государства и человечества в целом.

Несмотря на значительное количество работ, посвященных этой теме, найденные абстрактные рецепты не годятся для решения конкретных российских проблем. Бесполезно и опасно силой установить у себя такие правила игры, как у пчел, как у американцев, как у японцев. Правила экономической игры для нашей страны должны учитывать, повторяю, именно российские особенности: и географии, и климата, и истории, и философии, и религии, и генофонда, и многие другие. Только так мы можем добиться процветания в условиях экономической свободы. Именно для России, именно для россиян.

Нам нужно дать научно обоснованный ответ на вопрос: в каких случаях выгодно поручать те или иные задачи общественному сектору, а в каких - частному? Крайности в ответе на этот вопрос очень опасны. Более того, однозначный ответ, пригодный для всех случаев жизни и на все времена, вряд ли возможен. Оптимальное решение зависит от такого количества факторов, что точный ответ наверняка никогда не будет найден. Значит, нужно искать не решение, а механизм непрерывной адаптации к конкретным условиям. Таким механизмом должна быть постоянная конкуренция частного и общественного по критерию максимальной полезности.

Конструирование пригодных для России конкурентных механизмов, стимулирующих непрерывное перетекание функций от общественного к частному сектору и обратно с целью максимального роста общественного благосостояния, должно стать одним из важнейших направлений деятельности университетских ученых-экономистов, психологов, социологов, математиков, управленцев. И тех, кто работает сейчас, и тех, кто пока учится сейчас.

Эта проблема важна не только для нас. Сейчас, например в США, реализуется программа повышения эффективности государственных органов, возглавляемая вице-президентом Альбертом Гором. Программа называется National Performance Review (Национальный Смотри Успешности [работы органов власти]) или Reinventing Government (Переизобретение государства). В рекомендациях разработчиков, в частности, говорится, что вообще не столько важно частный или общественный сектор исполняет ту или иную работу, сколько есть конкурентные стимулы повышения эффективности или их нет.

Как мы знаем, повышение такой эффективности достигается не только за счет чисто экономической оптимизации принимаемых решений. Принципиальное значение имеет возможность быстро принять решения, пусть даже рискованное, в условиях неполной информации. Для частного сектора здесь нет серьезных проблем. Человек, принимающий решения, рискует **своим**, и это гарантирует максимально возможную минимизацию риска. Иное дело, когда рискованные решения принимает государственный чиновник, который рискует **чужим**. Это вполне криминогенная или, в лучшем случае, расхолаживающая ситуация.

Для того чтобы обезопасить общество, применяются специальные правила принятия решений государственными чиновниками. Даже если они и защищают общество от злоупотреблений и ошибок, они настолько замедляют принятие решений, что эффективность государственного сектора сильно падает. Эта проблема особенно значима в странах с так называемой развитой демократией.

Недавно в США была опубликована прекрасная книга Филиппа Ховарда “Смерть здравого смысла” с подзаголовком “Как законы душают Америку”. Там приводятся потрясающие факты, когда время принятия решений в общественном и частном секторах отличается в 300 и более раз. Над этой проблемой нужно глубоко задуматься.

Казалось бы, частник, рискуя своим, должен был бы долго думать и взвешивать варианты, но он этого не делает и находит возможным рисковать потому, что излишнее время, затрачиваемое на принятие решений - это потерянные доходы. Не даром говорится: “время - деньги!”. Это знал даже Остап Бендер. Помните, как он говорил Кисе Воробьянинову: “Время, которое у нас есть, - это деньги, которых у нас нет!”. И предприниматель вынужден рисковать. Те, кто не рискуют, оказываются позади. Те, кто приняли правильные, хотя и рискованные, решения, процветают. Те, кто рискуя, серьезно ошибаются, говоря образно, прыгают со 101-го этажа, уступая место и богатство тем, кто ошибается реже. Правила, конечно, жесткие, но не найдено других способов обеспечить процветание. На этом выгадывает все общество.

В сфере общественных услуг полезность быстрых, но рискованных решений не меньшая, чем в частном бизнесе. Более того, в общественном секторе отсутствуют многие факторы риска, характерные для частного. Например, в общественном секторе значительно меньше опасность того, что полезное дело провалится только из-за того, что не удастся сосредоточить на нем достаточно ресурсов. Однако разрешить государственному служащему принимать решения на тех же принципах, что и владельцу частного предприятия опасно: можно много потерять из-за некомпетентности или вследствие коррупции. Слепленные этими страхами, мы опутываем лиц, принимающих решения в общественном секторе, огромным количеством процедурных правил. В результате мы, не спасая себя от ошибок, колоссально замедляем решение вопросов и бесполезно растрачиваем

огромные общественные средства. Есть примеры, когда процедура утверждения работы обходится дороже её выполнения, не считая упущенной за время принятия решения выгоды. Такое положение многих устраивает: создаются многочисленные рабочие места, которые можно занимать, вообще не производя ничего конкретного, материального. И за ошибки не нужно расплачиваться, если тобой скрупулезно соблюдена процедура. Но это, разумеется, не может устроить тех, кто платит налоги из **своих** доходов.

Убежден, что описанная выше тупиковая ситуация определяется не столько природой общественного сектора, сколько шаблонностью подхода “к лечению болезни”. Ситуация коренным образом изменится, если мы будем уделять больше внимания конечным результатам, чем процедурам, больше доверять госслужащим, лучше поощрять их за успешную работу и строже судить за ошибки. В вышеупомянутой книге Ховарда напоминается пример высокоэффективной работы администрации президента США Рузвельта, когда принцип доверия в рамках согласованной стратегии и бескомпромиссной ответственности был реализован. В критических ситуациях только так можно добиться успеха. Недаром сложилась поговорка: “победителей *(т. е. тех, кто обеспечил желаемый конечный результат)* не судят *(те. не осуждают за отклонения от предписанных процедур)*”. Если ее не путать с пословицей: “для достижения цели все средства хороши”, она правильно отражает смысл действий в сложной обстановке. У нас сейчас именно такая обстановка, значит, нужно шире применять второй подход.

Разумеется, расширение прав государственных служащих принимать самостоятельные решения должно быть подкреплено рядом важных мер. Необходима эффективная система подбора и подготовки кадров, система объективных критериев успешности работы, методы, всестороннего контроля и ответственности. И, конечно, “про-

дуктивным” служащим нужно достойно платить. Все это нужно сделать применительно к российским условиям, и мы ждем от ученых соответствующих рекомендаций и предложений.

Вот видите, сколько пришлось сказать о человеческом капитале. Если мы хотим добиться процветания, он должен начать работать и приносить доход. Пока, к сожалению, этого нет. Сегодня мы твердо надеемся, что понимаем коренные причины этого и отчетливо представляем себе главное, что нужно сделать. Изложу вкратце существо нашего подхода.

Корень всех наших бед в том, что под убаюкивающие разговоры о неизбежности экономических жертв населения, неизбежности этапа первоначального накопления, устарелости почти вековых разговоров о социальной справедливости мы выпустили из бутылки “джинна”, который не успокоится, пока не захватит всю власть в стране, пока не уничтожит 30% населения и не сделает нищими 70% остатка.

Я говорю о паразитическом капитале. Уточню это понятие. На наш взгляд, разумно различать два типа капитала. Первый тип - это самовозрастающее богатство, работающее по классической схеме расширенного воспроизводства: «деньги - товар - деньги». Этот вид капитала мы называем производительным. Он существует давно, хорошо изучен, и люди после многих кризисов и неудач в совершенстве научились управлять его развитием так, что наряду с ростом капитала происходит рост общественного благосостояния. Производительный капитал в разумной налогово-правовой среде не может существовать без среднего класса, без производства товаров и услуг, без конкуренции. В этом секрет стабильности и процветания таких стран, как США, Германия, Япония, Швеция и др.

Второй тип - это тоже самовозрастающее богатство, но работающее по иной схеме: «деньги-сырье-деньги». Крупномасштабно как особое явление такой процесс возник впервые в нашей стране,

потому что только в нашей стране внезапно стало бесхозным колоссальное богатство - бывшее “общенародное достояние”. Слово “сырье” здесь употреблено в самом широком смысле. В это понятие для простоты изложения включены не только нефть, газ, лес, никель, цветные металлы и т.п., но вообще все, что плохо лежит и что можно присвоить и прямо или косвенно продать - лучше за границу. Этот капитал не может существовать не присваивая чужое, поэтому он и назван паразитическим. В это слово вкладывается не эмоциональный, а чисто биологический смысл. И еще: удовлетворения или большой пользы от паразитического капитала в нищей стране, где нет условий для продуктивного использования труда, получить нельзя. Именно поэтому неизбежен экспорт паразитического капитала.

Если какой-то человек стал богатым в ходе создания производительного капитала, его богатство является оправданным в глазах общества. Любой, кто хочет стать богаче его, имеет в руках “простое” средство. Достаточно произвести товары или услуги дешевле или лучше конкурента. Особой нужды в криминальных действиях нет, зато жизненно необходимы стабильность и законопослушание.

Совсем иначе обстоит дело, если человек стал богатым на основе паразитического капитала. У него нет другого основания для этого, кроме силы. Устранить такого человека, значит снова сделать капитал “свободным”. А это в свою очередь значит, что никогда не кончатся кровавые попытки передела капитала. Это будут разборки или на уровне мафиозных кланов, или на уровне национально-территориальных образований. Стабильности не будет, пока всей страной не овладеет один криминальный клан и не превратит ее в полицейское государство со всеми теми печальными последствиями, о которых я говорил. Но тогда в повестку дня встанут уже межгосударственные войны за “жизненное пространство”, вроде второй мировой. Конечно, в историческом плане паразитический капитал сам является своим могильщиком. Но вся беда в том, что к своей смерти он может идти более семидесяти лет, а до того зальет морем крови и страну, и земной шар, и себя.

Паразитический капитал растет за счет деления национального богатства, а производительный - за счет его умножения. До тех пор, пока мы будем делить, а не умножать, отнимать, а не прибавлять, мы не остановим падения экономики.

Все сказанное объясняет, почему мы так ополчаемся против паразитического капитала, почему мы говорим, что паразитическим капиталом движет недальновидная алчность, а производительным - здоровый эгоизм. Впрочем, справедливости ради следует подчеркнуть, что и паразитический, и производительный капитал приводится в действие биологически одинаковыми людьми. Недальновидная алчность может перейти в здоровый эгоизм только благодаря налогово-правовой и социально-экономической среде, в которой проявляются естественные человеческие мотивации.

В этом месте мы принципиально расходимся с коммунистами, считая невозможным строить реальную экономическую политику с надеждой на выведение “человека нового типа”. Мы считаем, что человек не может измениться в сопоставимое с динамикой экономических процессов время. Но мы считаем, что если человека “старого типа” поместить в среду, где он **не может** хорошо жить, **не производя** товаров и услуг, он будет их производить и, служа себе, служить обществу. Напротив, если единственным способом улучшения благосостояния станет расхищение бывшего общенародного достояния, все искусственные преграды на этом пути будут сметены человеческим интересом.

Исходя из предыдущего, мы можем дать исчерпывающие ответы на поставленные в самом начале “коренные” вопросы.

Наше бывшее “общенародное достояние” никуда не исчезло, а почти целиком перешло в руки паразитического капитала, который не может им эффективно воспользоваться иначе, чем экспортировав его большую часть за рубеж (прямо или косвенно) или переделать его в примитивную систему, дающую прямую выгоду (цех - в склад, заводоуправление - в набор офисных помещений и т.д.). Заметим, од-

нако, что эти меры, прямо или косвенно, развивают сбытовую сеть зарубежных производителей. Значит и в этом случае происходит скрытый экспорт присвоенного имущества. Вот отсюда и наши богатые. А наши нищие появились от того, что вместе с общенародным достоянием в руки паразитического капитала перешли и те доходы (рента) от него, которые в скрытом виде потреблялись всеми гражданами более или менее на равных правах. Разберем подробнее **судьбу ренты за пользование природными ресурсами.**

Напомним, что рента за пользование природными ресурсами, или ресурсная рента возникает при продаже природного сырья. Цена сырья определяется спросом и предложением, а себестоимость - затратами на добычу, переработку и доставку потребителю. Ресурсная рента - это разница между рыночной ценой и себестоимостью. Она может принимать разные значения: быть большой, маленькой, равной нулю и даже отрицательной. Последнее бывает тогда, когда себестоимость добычи, переработки и доставки выше цены. Соответствующие месторождения разрабатываются только при наличии мощных социальных факторов. Вопрос ресурсной ренты неоднократно поднимался в печати, поэтому буду краток.

В России нет условий для повсеместного высокоэффективного сельскохозяйственного производства. Главное богатство России - это наша природа, наши полезные ископаемые (прежде всего - энергоресурсы) и мы сами. Про "нас самих" мы уже говорили. Теперь разберемся с природными ресурсами. Большинство месторождений сырья в России в настоящее время заведомо приносит ренту, так как цены на сырье приблизились к мировым, а себестоимость почти везде не выше, чем у конкурентов. Зададимся вопросом: кому она доставалась до реформ, кому достается сейчас и кому должна доставаться?

Собственником природных ресурсов, а следовательно, и ресурсной ренты является народ Российской Федерации. Как бы мы не критиковали нашу прежнюю систему, ресурсная рента распределялась тогда более справедливо, чем сейчас. Мы имели, правда, в скрытом

виде уравнилельное распределение ренты. До реформы она в явном виде взималась только при продаже сырья за рубеж и в какой-то мере при продаже товаров в личную собственность. Основная часть ренты в скрытом и явном виде консолидировалась в бюджете. Государство просто вынуждено было достаточно равномерно распределять эти доходы, чтобы поддержать авторитет КПСС и не допустить его снижения или падения.

С экономической точки зрения неявное потребление ресурсной ренты неразумно и приводит к расточительству. Поэтому у нас так широко применялись внеэкономические методы стимулирования экономии потребления ресурсов. Мы даже до конца не осознавали, насколько нелепы призывы “Экономьте электроэнергию!” или обязательства сэкономить 2% топлива к очередному съезду КПСС. Представьте себе, что какая-то японская фирма знает, как сэкономить 2% топлива, но ждет для этого, например, дня рождения Императора. Сейчас, после того как внутренние цены на сырье и энергоносители практически достигли мирового уровня, российский народ уже выплачивает ресурсную ренту. Но не в бюджет, что было бы естественно и позволило бы значительно сократить загрузку других налоговых источников, а сбытовым организациям.

Именно сверхприбыли, остающиеся у сбытовых организаций сырьевого и, прежде всего, топливно-энергетического комплекса душат сейчас экономическое развитие страны, не дают использовать человеческий капитал. В других странах дело складывается по-иному. Во Франции, например, в каждом франке, который платится за бензин, 80 сантимов составляют доходы государственных бюджетов различных уровней. За 20% цены бензина сбытовые организации могут и заплатить ресурсную ренту нефтедобывающим странам, и оплатить крекинг, транспорт, сбытовую сеть. А у нас в сбытовых организациях оседает до 60% розничной цены. Очевидно, в рамках таких правил российская экономика никогда не выйдет из состояния сырьевого придатка развитых стран. Экспортеры сырья экономиче-

ски заинтересованы в развале российского производства, сокращении внутреннего потребления, стабилизации нижней границы обменного курса рубля. Имея такие сверхприбыли, они могут легко этого добиться.

Единственный вид ренты, который пока еще не постигла аналогичная участь, - это земельная рента, которую народ Российской Федерации не только пока не платит паразитическому капиталу, но даже частично ее использует. Но и эта последняя опора социальной стабильности может скоро рухнуть.

Это страшные выводы, которые нужно немедленно глубинным образом анализировать и поправлять дело. Поправить - можно. Допускать продолжения этого процесса - нельзя, опасно.

Все понимают, что **ресурсную ренту нужно поставить на службу народам России.** Однако механизмы возврата этой ренты требуют тщательной и всесторонней научной проработки. Сложность задачи усугубляется тем, **что ни в коем случае нельзя скатиться к нашему традиционному подходу: “отнять и разделить”.** Нам нужно “сложить и умножить”. Нужно сделать так, чтобы, несмотря на уменьшение доли ренты, оседающей в сбытовых организациях, масса их прибыли не уменьшалась, а даже росла. Это вполне реально, если возрастет валовой внутренний продукт страны.

Главное, что нужно сделать для возврата ресурсной ренты - добиться такого состояния, при котором каждая тонна нефти, никеля, свинца, золота, урана, угля и других полезных ископаемых, каждый кубометр леса, воды, газа и все другое, что создано, говоря образно, Господом Богом и досталось народам России по Его промыслу, - было оплачено полной мерой в тот момент, когда изъято из Природы. После этого добытое должно перейти в собственность того, кто за это заплатил. В этой ситуации заработок добывающих, перерабатывающих и сбытовых предприятий будет определяться тем, насколько эффективно они выполняют **свои** функции, а не тем, насколько ус-

пешно они присваивают ресурсную ренту. Это сильно оздоровит всю экономическую жизнь, сделает основным источником богатства производство товаров и услуг и более справедливо распределит налоговую нагрузку между гражданами.

Можно сказать еще о том, что борьба за возврат ренты касается не только сырьевых ресурсов. Почти все это можно сказать и о недвижимости. Всем известна борьба Правительства Москвы с принципами, которые реализовал господин Чубайс по приватизации государственной собственности. По существу те принципы, которые были заложены, порочны. Тогда это не было видно всем, или может быть было безразлично всем. Что вмешиваться, если **не мое** продается!?! Какая разница: было у одного, стало у другого. Но таким образом были заложены принципы передачи (даже не продажи!) государственной собственности паразитическому капиталу. Вся страна в 1994 году получила около 900 млрд руб. от приватизации. Мы пошли по другому пути. Нашу городскую собственность мы приватизировали в небольших объемах и заработали в бюджет города 1,5 трлн руб. Только Москва заработала от приватизации в полтора раза больше, чем вся Россия!

Малый доход от приватизации - это еще полбеды, если бы этот капитал (заводы, институты, другая недвижимость) попадал в руки настоящих хозяев, тех, кому собственность нужна для производственных целей. Но даже в Москве, на виду у всего мира многие объекты государственной собственности продавались с легкой руки Госкомимущества за смехотворные суммы.

Целый институт, где я начинал работать как молодой специалист, колоссальный институт, мощный, сильный, с хорошим прошлым и с хорошим потенциалом продали за стоимость одного спектрофотометра. Зачем его после этого использовать как институт этим новым хозяевам? Они постепенно с приличным напором убирают оттуда людей, а здания используют как склады. Они в день получают стоимость спектрофотометра! В один день они возвращают все, что за-

тратили на покупку этого института! Появляется эффект нецелевого использования бывшей государственной собственности, которая, хотим мы того или нет, прежними властями была очень толково сконструирована как система, как то, что обязательно должно быть в развитии государстве. И именно в государственной системе для того, чтобы обеспечивать развитие, прогресс и приносить пользу людям.

Тысячекратно приводился пример по ЗИЛу. За четыре миллиона долларов ЗИЛ продали! Там один станок стоит 85 млн дол. Спрашивается: может новый хозяин обеспечить ЗИЛ оборотными средствами, поддержать его потенциал в работоспособном состоянии? Не может! А самое главное, - не хочет! Он купил его как бросовый товар. Но ведь ЗИЛ должен выпускать машины. Он должен получать деньги для того, чтобы поддерживать свое производство, чтобы в этой сложнейшей ситуации загрузить 70 тысяч рабочих и приносить пользу обществу, производя товар.

Поэтому мы можем сказать, что получили от приватизации “нуль” в бюджет страны, которая просто страшно была больна нехваткой бюджетных средств на самые насущные нужды, на социальные программы, на конверсию, на правоохранительные органы, на армию, наконец. Мы ее перевели в разряд нищенствующей системы. Как можно в этой ситуации просто так отказываться от колоссальной государственной собственности, которая в 1983 г. стоила на уровне одного триллиона рублей? Сейчас это уже 7-8 тыс. трлн руб., а мы в прошлом году получили более 90 млрд руб. за продажу основной части этой собственности! Вот почему это было названо преступлением. Нищенствующее государство, которое ищет каждый рубль в бюджете, отправляет куда угодно свою собственность, но не поправляет свои проблемы бюджетного обеспечения!

Легко подсчитать, что за счет утраты ренты москвичам недодается примерно 30% от полагающейся им заработной платы. Это москвичам, которые получают все-таки чуть побольше. Я думаю, что в других городах ситуация на много хуже. Из-за этого мы вынуждены

сохранять дотации на коммунальные услуги и приостанавливать уже объявленные программы приведения в порядок цен на коммунальные услуги. И все это из-за того, что обнищание народа, обнищание москвичей, происходит темпами более высокими, чем мы ожидали. Мы не можем двигаться в направлении создания нормальной ценностной структуры коммунальных платежей и всех других городских услуг.

Ясно: если мы не вернем утраченную ренту народу или растранирим земельную ренту, мы всегда будем вынуждены слишком много возлагать на государство и будем испытывать трудности с оплатой услуг общественного сектора. Очень важный вопрос! Поэтому мы в Москве проявляем осмотрительность и не форсируем введение частной собственности на землю. В принципе у нас нет аллергии на частное владение, но если городская община утратит эту ренту, т.е. продаст землю в частную собственность по бросовым ценам, сейчас неизвестно каким, и не будет в последующем получать налогов на эту проданную землю, то это будет опасно. До установления цивилизованных правил частного владения землей отдавать скрытую часть земельной ренты в руки частного сектора недопустимо, ибо очень опасно.

В заключение, я хотел бы немного поговорить об “университетском духе”. Очень поучительно подумать и над тем, как отразилось на социально-экономическом развитии России вся обстановка тех лет, когда любая экономическая дискуссия вместо состязания идей сводилась к борьбе людей. Только свободные дискуссии ученых и практиков способны придать социально-экономическим исследованиям подлинно научную сущность. А эта сущность испокон веков состояла в том, чтобы выяснить то, как устроен мир, независимо от того, каким хочет его видеть кто бы то ни было. Это и сейчас нам совершенно необходимо. Никакой политики вокруг экономики! - вот это должно стать нашим важнейшим принципом. Свободный университетский дух несомненно поможет избежать опасностей, произе-

кающих от политизации экономической науки, экономической мысли. Долг ученых и, прежде всего, тех, кто имеет честь работать или учиться в Московском университете, - более твердо и более принципиально следовать логике и этике научного поиска и не превращать науку в прислужницу политической власти. Ничего, кроме бедствий для народа и быстрого, в историческом масштабе, краха, это не принесет. И такое мы уже видели и не хотели бы повторения.

В завершение, хочу выразить надежду, что в Московском университете, при взаимодействии с другими научными организациями будут возникать, апробироваться и пропагандироваться конструктивные реформаторские идеи, пригодные для России. И они должны быть воплощены в справедливые и мудрые Законы, которых так не хватает России.

СТРАТЕГИЯ РЕФОРМЫ ГОРОДСКИХ ФИНАНСОВ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ГОРОДОВ

*Доклад на конференции “Финансово-экономические основы
функционирования городов” 4 апреля 1995 года
Дается в сокращении*

1. Народ и власть

Пересмотр концепции взаимоотношений граждан и государства

Действующие системы наполнения и расходования городской казны (фискальная конструкция городов) практически нигде в России не позволяют полноценно осуществить все услуги, которые в настоящее время считаются возложенными на государственные органы, учреждения и агентства. Этого до конца не исправил, даже самыми жесткими средствами, почерпнутыми из нашей прошлой практики, или стандартными косметическими рецептами, применяемыми в развитых странах с более или менее устоявшейся экономикой. Необходим коренной пересмотр и концепции, и парадигмы, и критериев, и инструментария. Нам не избежать радикального реформирования городских финансов уже хотя бы по той причине, что сейчас происходит не менее радикальное изменение самой концепции государственного устройства.

Навсегда уходит время, когда власть была инструментом в руках царя, тирана, вождя или мудрого руководителя, которые от своего имени или от имени “руководящей и направляющей силы” правили страной, разумеется, “в интересах своих подданных”, узурпируя их право самим решать, в чем именно состоит их интерес.

В прошлом мы имели затратную экономику с пассивным и послушным народом, который не мог существовать без государственной поддержки, без изощренных распределительных механизмов финансирования всех сфер деятельности. А само государство поддерживалось исключительно силой центральной власти.

Мы стремимся к демократической экономической системе с активным, дееспособным народом, с одной стороны, и рациональным, ответственным государством - с другой. Сегодня мы являемся свидетелями начала возникновения нового государства, основанного на идее оказания услуг населению, а не на командовании. Идя по этому пути, мы рано или поздно увидим, что цементирование федерального государства не силой, а выгодой будет более надежным, более эффективным. Эта ситуация возникнет, если достичь оптимального распределения ответственности за услуги между различными уровнями власти, усовершенствовать систему платежей за эти услуги и повысить эффективность расходования средств на всех уровнях.

Мы работаем над созданием такого общественного устройства, при котором лидеры государства уже не будут обожествляться, или становиться предметом преклонения и культа. Государство не будет больше абстрактным понятием или самодовлеющей силой, системой принуждения граждан к реализации некоторых общегосударственных целей. Оно все более будет становиться организационно-хозяйственной системой, предоставляющей гражданам конкретные услуги за конкретную оплату. Лидерами государства будут выдвигаться первоклассные и дальновидные хозяйственники-управленцы. Главной их задачей будет изыскание способов наиболее рационального предоставления обществу и гражданам услуг, которые будут признаны целесообразным “заказать” государству вместе с бескомпромиссной ответственностью за их номенклатуру, объем и качество.

В новой ситуации меняется сам принцип обоснования доходной базы государства. Услуги власти все более приобретают смысл платного служения гражданам в рамках ясного двустороннего контракта. Это значит, что впервые за всю нашу многовековую историю складывается государство, в котором власть исходит от народа и которое не имеет другой цели, кроме служения народу. Всем известно, что

“кто платит деньги, тот заказывает музыку”. Пирамида власти, всегда действовавшая (и до сих пор пока еще действующая) сверху вниз, превратится, таким образом, в пирамиду, в которой власть распространяется снизу вверх. “Вышестоящие” уровни власти становятся на деле “более удаленными от граждан”.

Описанная перестройка пирамиды власти - это драматическая перемена. Для многих современных государственных служащих и политиков править гораздо приятнее, чем служить. И это потому, что успех служения оценивается количественными критериями: ростом богатства граждан, рублями городских доходов и расходов, квадратными метрами домов, дорог, парков и т.п. А “правление” громче всего оценивается теми, кто прислуживает правителям. В этом случае получить положительную оценку легче. Это и определяет систему предпочтений. Более того, многие политики препятствуют, порой даже бессознательно, установлению ясных, демократических, хозяйственно-экономических отношений народа и власти. Такие политики не имеют перспектив создать долгоживущее и процветающее государство.

Новая схема отношений народа и власти изменяет и роль средств массовой информации. В том обществе, которое мы строим, это независимый партнер, стремящийся оценить реакцию общества на качество “службы”. В старой системе - это подчиненный, который должен выполнять поставленную задачу: восхвалять и поддерживать того, кто правит.

...Итак, мы ориентируемся на общество подлинно свободных производителей товаров и услуг, в котором каждая нормальная семья, не подвергнувшаяся негативному воздействию случайных обстоятельств, обладает достаточными средствами для достойной жизни и воспроизводства здорового и дееспособного потомства. Для достижения этого недостаточно деклараций. Необходимо обеспечить некоторые принципиально важные условия. Они должны, прежде все-

го, гарантировать экономическую заинтересованность граждан в высокопроизводительном труде, возможность каждому реализовать свои способности на рынке труда при разумном экономическом поведении всех членов семьи в условиях экономической свободы. Необходимо также создать для граждан продуктивную “среду обитания”. Это - всё, что их окружает и что обеспечивает максимальную продуктивность каждого часа труда.

Эти условия достигаются только при равноправном взаимодействии частного и общественного (социального, государственного) интересов. Первые из перечисленных условий больше в руках граждан, однако органы власти должны содействовать утверждению, популяризации и защите соответствующих норм общественной морали. Вторая группа условий, наоборот, преимущественно в руках общества. Это налагает на общественный сектор обязанность централизованно развивать социальную, транспортную, информационную, инженерную и правовую инфраструктуры. Здесь также очень существенно прямое или косвенное (через финансы) взаимодействие с частным сектором.

Мы, как и прежде, считаем, что благосостояние каждой семьи должно определяться в соответствии с количеством и качеством труда ее членов и их не очень отдаленных предков. Однако хотелось бы подчеркнуть, что “количество и качество”, т.е. мера труда и соответственно мера потребления в том обществе, которое мы строим, устанавливаются не государством, а условиями свободной конкуренции. Если кто-то найдет способ производства товара или услуги, которые покупатель ценит высоко, а поставщик производит даже без серьезных затрат и трудовых усилий, мы больше не считаем этот доход “не трудовым”. Разумеется, если не нарушается свобода для каждого производить и продавать этот товар. В условиях свободы конкуренции происходит выравнивание нормы прибыли, поэтому на самом деле в такой конкурентной системе количество и качество труда из-

меряется намного точнее и справедливее, чем при государственном нормировании. Зато выгоды, которые можно получить в динамике, до того как конкуренция выровняла норму прибыли, являются идеальным стимулом для непрерывного поиска новых идей и перетока капиталов.

Передача установления меры труда и меры потребления от “объективных и справедливых” государственных начальников к “субъективному и случайному” свободному двустороннему договору производителя и продавца, тоже требует драматической перестройки психологии общества: ведь в этих условиях обязательно возникнут и богатые, и бедные. Сравнительная практика успешно развивающихся и “социалистических” стран показала, что в этом нет ничего страшного. Если мы боремся с бедностью, уничтожая богатство, мы не много преуспеваем в насаждении равенства, зато торпедируем большинство стимулов к высокопроизводительному труду и частную инициативу. В результате даже средний класс оказывается бедным. Это мы уже “проходили” на практике.

Упреждая возможные упреки в “чрезмерном либерализме” нашей концепции, следует подчеркнуть, что аналогичные нормы взаимоотношений граждан и государства утвердились во всех без исключения преуспевающих странах. Независимо от начальной ориентации основоположников государства: на крайний либерализм (вплоть до “дарвинизма”), либо на конструктивный социализм (социал-демократы и др.) последовательное применение прагматического подхода приводит примерно к одинаковой социально-сбалансированной схеме. Централизация валового внутреннего продукта лежит в пределах от одной трети (США) до половины (Швеция), причем отчетливо прослеживается тенденция к уменьшению разброса.

В переходном периоде, разумеется, степень либерализации и скорость перемен должны тщательно увязываться с историческими условиями и менталитетом народа. В защиту нашего подхода следует

добавить, что фактически мы не занимаем ни либеральной, ни социалистической позиции. Мы убеждены, что нужно склоняться к тем решениям, которые наиболее выгодны с учетом конкретной ситуации и перспективы. Мы убеждены также, что включать в критерий качества следует не только материальные, но и социальные факторы. Наш подход можно было бы назвать социал-прагматическим, если бы была такая партия. В рамках социал-прагматизма все решения, в том числе и по распределению функций между общественным и частным сектором, следует принимать не “из принципа”, а “из выгоды”.

Мы стоим на точке зрения, что помимо прав, данных людям “от Бога”, каждый гражданин должен иметь перед обществом некие бесспорные обязанности и бескомпромиссную ответственность. Причем, демократический и прагматический принципы формирования государства не исключают достаточно сильные формы принуждения граждан к их исполнению. Главные обязанности гражданина: следование нормам морали и соблюдение законов, которые, помимо запрета посягательств на жизнь, здоровье, достоинство и собственность других граждан, предусматривают такие “неприятные” вещи, как выполнение договоров, уплату налогов и еще многие подобные естественные ограничения свободы.

В том обществе, которое мы строим, действенная и дееспособная государственная власть необходима и в переходный период, и всегда. Но совсем не для того, чтобы подавить один класс в интересах другого, как нас когда-то учили. На переходной стадии она должна заложить основные элементы налогово-правовой и социально-экономической среды для свободных и самостоятельных граждан. После этого она должна только сохранять и совершенствовать эту среду и именно в этой среде учить, лечить и защищать. Почти все остальное граждане могут делать сами. В том числе и корректировать, через свои представительные органы, правила социально-экономической игры и, прежде всего, налогово-правовую среду. Иначе говоря,

в развитом обществе важнейшие обязанности власти учить и лечить должны быть обращены преимущественно на граждан, которые объективно не могут сделать этого сами. Но снять с себя эти обязанности власть никогда не сможет. Это - священные права каждого родившегося в здоровой демократической стране.

Силовые методы, принуждения, тоже нельзя будет исключить. Они необходимы, прежде всего, для защиты гражданских прав и имущественных интересов, откуда бы посягательства на них не исходили - от сограждан или извне. И конечно, силовые методы будут, как уже говорилось, применяться для обеспечения выполнения гражданами их обязанностей. Объем применения силовых методов для этой группы целей будет непрерывно уменьшаться из-за укоренения привычки исполнять социальный долг. Но легитимность принуждения к этому должна сохраниться в обозримом будущем.

Логично допустить, что на различных этапах развития государства система принуждения будет более либеральной или наоборот ужесточаться в связи со складывающейся ситуацией. В любом случае государство через свои законы и действия должно адекватно реагировать на изменение обстановки. Заметим, что в нашем случае, по опыту последних лет государство неправильно использовало свои законодательные и силовые возможности, ослабив наказательную составляющую при усилении преступности.

Если подытожить изложенное в образной форме, можно сказать, что мы уходим от общества, которое было (концептуально!) почти полностью инертным и в котором персонально к каждому человеку поступали приказы от власти о тех или иных действиях. Мы идем к обществу, в котором гражданам будет доверено жить самим, соблюдая законы. Точнее сказать, они сами добьются этого права. С властью они будут соприкасаться только тогда, когда нарушат законы, или употребят предоставляемые услуги, в том числе защиту от нарушителей. Функции власти будут ограничены только служением

в рамках заказа и принуждением в рамках закона. Функции граждан: жить в рамках законов и потреблять услуги государства в рамках оплаченного заказа.

Предельно упрощая, можно следующим образом описать наше понимание сущности отношения “народ и власть”. Власть только служит и принуждает. Граждане - живут, потребляют и нарушают.

В связи с перечисленными изменениями взаимоотношений народа и власти меняется парадигма формирования доходной базы государства. Это теперь не “выжимание из граждан”, не “доение граждан”, а “платное служение гражданам”. Поэтому после установления нового порядка взаимоотношений государства и граждан принципиально исчезнут трудности наполнения бюджета: никто не согласится исполнять функции, за которые не получит адекватной оплаты, но никто и не “закажет” государству услуги, которая дешевле реализуется частным сектором или иным способом без участия государственных или муниципальных органов. А раз есть экономия, то будут и средства. Как говорил Генри Форд: “Ни одно полезное дело не может быть убыточным!”

2. Процветающий город - это богатые горожане и рациональное общегородское хозяйство.

Общая методика (основная парадигма) решения финансовых проблем городов

Несмотря на отмеченное выше упрощение бюджетной проблемы в устоявшемся демократическом государстве, в переходный период финансовые системы всех уровней власти сталкиваются с почти непреодолимыми трудностями. Нам сегодня ясны коренные причины этого, но их не устранить одним-двумя решениями. Для изменения ситуации нужны согласованные усилия всех уровней власти. Начинать нужно с городов, так как в городах живет более 70% населения, и горожанин больше, чем сельский житель, зависит от того, насколько хорошо работает социальная и коммунальная сфера.

Произошедшие в стране изменения создали новую ситуацию. Сейчас уже многие говорят: есть деньги - нет проблем. Но это не вполне точно. Денег никогда не может быть достаточно, если производство падает, общие расходы назначаются не из прагматических, а из политических соображений, а собираемые средства используются недостаточно эффективно. В результате для того чтобы выполнить свои обязательства, может потребоваться собрать в качестве налогов более 100% валового внутреннего продукта. Это, конечно, неосуществимо, поэтому естественно двигаться в трёх направлениях: разумно формировать перечень и объем централизованно оказываемых услуг, снижать стоимость их предоставления и, главное, стимулировать рост валового внутреннего продукта.

В образной форме общие принципы рациональной фискальной конструкции городов могут быть сформулированы так:

- богатство города - от богатства горожан;
- богат не тот город, который много получает, а тот, который разумно тратит.

Город в нашем понимании - хозяйственная организация, функционирующая для блага своих акционеров - горожан. Продуктом этой деятельности является, в конечном счете, цена городской земли, т.е. капитализированный доход от городской среды.

Организацию всякого хозяйственного дела нужно начинать с четких ответов на следующие вопросы:

- кто и что должен делать;
- сколько платить за работу;
- где взять деньги.

Кто и что должен делать?

Рациональное формирование перечня обязательств разных уровней власти перед гражданами и различными территориальными общинами, обоснование затрат по выполнению обязательств, бездефицитное их финансирование, обеспечение гарантий выполнения обя-

зательств и принуждение граждан и территориальных общин к выполнению фискальных обязанностей могут быть достигнуты на основе функционально-стоимостного подхода.

Функционально-стоимостной подход состоит в том, что распределение функций по уровням власти однозначно увязывается с расходами так, что, с одной стороны, суммарные расходы оказываются минимальными, а с другой - обеспечивается возможно более естественная увязка по мощности и виду источника доходов с объемом потребления и спецификой соответствующей услуги. Например, финансирование деятельности государственных органов по защите прав собственное™ разумно увязать с налогом на имущество, а оплату за некоторые социальные и коммунальные услуги лучше производить из доходов граждан, а не из налогов, так как налоги все равно собираются с граждан, а расходуются менее экономно.

Целесообразен, как уже указывалось, возможно более полный перенос основных доходов и расходов на уровень семьи и разумная минимизация функций, возлагаемых на органы власти. Такой перенос вполне реален. Для этого надо перестав дотировать индивидуально потребляемые услуги, адекватно увеличить оплату в бюджетной сфере, сократить налогообложение производителей и, таким образом, передать средства непосредственно в руки работников бюджетной сферы или других лиц наемного труда. Это не нарушит сбалансированности городской экономики, так как мы все равно соберем необходимые средства в качестве прямых платежей. Зато в результате мы сократим непроизводительные потери в денежных потоках и задействуем ста мулы интенсификации и ресурсосбережения.

Применяя данный подход, следует исходить из того, что главным, высшим гарантом прав человека вообще и социальных прав в частности является федеральное государство. Передача социальных функций с федерального на нижестоящие уровни должна предусматривать не только передачу соответствующих средств, но и ответст-

венность вышестоящего уровня как гаранта соблюдения установленных социальных стандартов. При этом предполагается по существу конкурентное распределение функций (с полномочиями и ответственностью) между различными уровнями государственной и местной властей. Функции передаются тому уровню, который готов оказать услугу в требуемом объеме за меньшую стоимость. Благодаря же гарантиям “вышестоящих” уровней, исключается нарушение гражданских прав и социальных стандартов за счет возможных флуктуаций социальной политики вниз. Для этого нужно законодательно закрепить ясные и общеизвестные стандарты осуществления функций, взятых на себя всеми уровнями власти.

Функционально-стоимостной подход предусматривает в качестве равноправных партнеров две стороны - поставщиков и потребителей услуг.

Поставщиком является городская система управления. Она должна быть единой иерархической, территориально-отраслевой и доходить до каждого квадратного сантиметра городской территории, до каждого потребителя услуг и каждого возможного нарушителя городских правил и нормативов.

Потребителями являются либо горожане непосредственно, либо самоуправляющиеся территориальные общины граждан, либо другие юридические и физические лица, имеющие права землепользования и деятельности в городе.

Из этого же подхода вытекает, что равенство субъектов Федерации заключается в том, что общие федеральные расходы, предусматривающие в частности, и взаимопомощь субъектов Федерации, распределяются по принципу равной относительной загрузки налогового потенциала субъектов. Перераспределение производится в целях достижения равной бюджетной обеспеченности (равного покрытия бюджетной потребности). При этом расчетная бюджетная потребность, гарантирующая исполнение установленных социальных стандартов территорий при равных условиях тем выше, чем выше ее на-

логовый потенциал. Представляется также разумным представить субъектам Федерации, имеющим большой налоговый потенциал и большую нагрузку федеральными расходами, несколько большее влияние на решение некоторых экономических вопросов. При таком подходе Федерация строится не на национальных, а на взаимовыгодных справедливых экономических принципах. Все субъекты Федерации становятся заинтересованными в росте своего налогового потенциала.

Сколько платить за работу?

Пора отказаться от ответа: “столько, сколько можно выколотить”. Низкая экономическая эффективность использования средств государственными учреждениями порождает инфляцию, питает центробежные тенденции и способствует криминализации. Нужно искать пути снижения расходов. Все, что мы делаем, сегодня стоит еще очень дорого, если смотреть относительно средней зарплаты. Пути снижения расходов более или менее очевидны.

Невозможно насильно заставить людей хорошо работать или экономить государственные деньги в ущерб своему материальному благополучию. Повышения эффективности использования собираемых городской властью средств, т.е. снижения удельной стоимости услуг следует добиваться за счет правильного учета естественных интересов людей и внедрения конкурентных механизмов. Ни одна функция не должна осуществляться конкретными госорганами, если есть конкурентоспособные предложения, исходящие от другой частной, государственной или смешанной организации. Этот же принцип должен применяться при распределении функций по уровням власти. Ниже мы рассмотрим детали.

Где взять деньги?

Никакие ухищрения с изысканием новых источников дохода не смогут радикально выправить положение. Перегрузка налогами стала буквально “притчей во языцех”. Это и правда, и нет. Если смот-

реть по доле изымаемого внутреннего продукта, то налоговая нагрузка вроде бы великовата. Однако, если сопоставить налоговое бремя, наложенное на Москву и на Нью-Йорк, например, то обнаружим, что последний выдерживает примерно вчетверо большую налоговую нагрузку. И это несмотря на то, что городские власти Нью-Йорка содержат город местами даже хуже, чем это удастся нам и не берут на себя забот ни о дотировании жилья, ни о поставке в город продовольствия, ни о многом другом, что у нас привычно, что является нашим наследством от развитого социализма и что изменить немедленно не представляется возможным. Так что московские органы власти вместе с российскими, впрочем, виноваты не столько в том, что перегрузили город налогами или недостаточно эффективно используют деньги, а в том, что не создали в Москве и России условий для экономического роста.

Все богатства общества возникают в результате производительной деятельности. Хотим стать богатыми - нужно стимулировать производство. Воздействие на рост валового внутреннего продукта в рыночных условиях можно осуществлять практически только через налогово-правовую среду.

В итоге нужно прежде всего:

- рационализировать загрузку различных источников доходной базы бюджета таким образом, чтобы нанести минимальный вред производительной и прежде всего градообразующей деятельности;
- не столько уменьшать абсолютное налоговое бремя, сколько снижать относительное налоговое бремя при росте объемов производства в физическом выражении;
- перекрыть все существенные источники питания паразитического капитала и облегчить формирование производительного капитала;
- осуществлять упреждающее адекватное развитие инженерной, социальной, информационной и бытовой инфраструктуры и меры по рационализации ресурсо- и природопользования.

3. Заказывать только выгодное, честно оплачивать заказанное *Прагматический подход к формированию номенклатуры и стандартов услуг власти*

Перейдем к углубленному ответу на вопрос: что и кому делать? При определении и оптимизации номенклатуры и стандартов исполнения функций и услуг следует, прежде всего, решить какие функции выгодно осуществлять общественным сектором, а какие - передать частному сектору. Это специальная и очень непростая проблема, тем более, что оптимальное решение может существенно изменяться со временем. Я затрону лишь главное. Высшим арбитром здесь должна быть конкуренция и создание благоприятных условий для естественного отбора, но эти процессы идут медленно. Много известно заранее и это нужно использовать.

В первом приближении можно считать доказанным, что функции, требующие долговременных капитальных вложений и допускающие лишь косвенный возврат средств, выгодно осуществлять централизованно. Функции, допускающие быструю окупаемость капвложений и прямую оплату услуги ее поставщику, выгодно передать частному сектору, даже если эта услуга входит в “социальный стандарт”. В этом случае возможны бюджетные дотации на услуги для некоторых граждан, но они должны даваться преимущественно потребителям услуг, а не их поставщикам.

Преимущество госсектора возникает также при реализации услуг, потребность в которых носит случайный характер. Это, например, лечение или помощь в чрезвычайных ситуациях. Здесь тоже - чем крупнее система, тем точнее прогнозы, а значит, дешевле услуги и выше степень гарантий.

Еще один класс функций, которые целесообразно сосредоточить в госсекторе - реализация принципа равных возможностей. Каждый ребенок должен максимально развить заложенные в нем таланты,

но это не всегда доступно родителям. Ребенок в этом не виноват. Значит нужно помочь. Кроме того, каждый гражданин должен получить установленный уровень медицинской помощи независимо от того, может ли он за это заплатить.

Раз уже мы решили, что власть должна служить народу в рамках ясного контракта, значит просто необходимы точные перечни конкретных хозяйственных и социальных функций, которые считается разумным возложить на государственные системы разного уровня.

При экономическом подходе к составу и распределению функций могут возникнуть социальные коллизии. Это не значит, что социальный сектор убыточен. Пренебрежение социальными вопросами в конечном счете приводит к очень большим потерям и убыткам. Достаточно вспомнить судьбу Белого Дома или здания мэрии. Но беда в том, что эти убытки происходят с запаздыванием, которое не всегда может быть совмещено с экономическими расчетами. Именно поэтому огромное значение приобретают обязательные стандарты осуществления функций, взятых на себя всеми уровнями власти. Их можно установить из опыта длительно и успешно развивающихся стран.

Более тонкого анализа требуют стратегия балансирования текущих расходов и капитальных вложений, процедуры непрерывной оптимизации распределения функций по уровням власти.

Для балансирования текущих расходов и капитальных вложений не обойтись без более или менее точной модели социально-экономического развития города, учитывающей, прежде всего воздействие налоговой нагрузки на развитие. На этой модели можно опробовать различные варианты инвестиционных проектов и выбрать те, для которых можно ожидать максимальную сумму благ в пределах выбранного горизонта планирования. Этот путь очень непростой, так как в модель следует включить гипотезы об экономическом поведении российских производителей и других участников производственного процесса.

У нас пока нет серьезных наработок на эту тему. Более того, даже выбор горизонта планирования еще не может быть осуществлен на основе консенсуса. Многие сейчас склоняются к необходимости планировать будущее не более чем на год. При таком подходе инвестиции вообще вряд ли имеют смысл. С другой стороны, естественный для городских систем период 20-25 лет в наше нестабильное время вряд ли будет пригоден для сколько-нибудь достоверного моделирования. Практический выход из сложившейся ситуации состоит в том, чтобы выбрать, исходя из эвристических соображений, некоторые стандарты. Например, считать, что налоговый потенциал должен быть загружен на 50%, а треть или 50% доходной базы должны инвестироваться. Практический анализ последствий даст возможность откорректировать эти нормативы. Можно также воспользоваться опытом успешно развивающихся городов.

Что касается проблемы непрерывной оптимизации распределения функций по уровням власти, здесь лучше всего полагаться на время и конкуренцию. Нужно предусмотреть полную прозрачность всех расходов на каждую конкретную услугу и процедуру, позволяющую заменить исполнителя. Этот процесс сильно облегчится, если представлять интересы потребителей услуг будут не отдельные граждане, а органы территориального самоуправления.

4. Счет чаще - дружба слаше

Рациональная организация расходования бюджетных средств

Ответим теперь на вопрос: сколько платить? Этот вопрос не такой простой, как кажется на первый взгляд. С одной стороны, вроде бы государственные услуги для потребителя дешевле частных. С другой - для оплаты всех услуг москвичи, например, вносят во все бюджеты порядка 40 трлн руб. т.е. по 370 тыс. руб. в месяц на каждого человека, включая новорожденных. Эту гигантскую сумму мы

сначала собираем в качестве налогов, а потом раздаем в качестве дотаций. В результате даже “бесплатное” жилье, например, оказывается дороже платного. Только платит не всегда тот, кто пользуется.

Главная причина того, что по многим видам деятельности государственные органы работают хуже частных фирм - коварство затратного подхода. Мы стараемся очень точно учесть все затраты и дать денег даже больше, чем предусмотрено сметой. Но чем больше затраты, тем больше и заработки (легальные и нелегальные). Значит, вся изобретательность будет направлена на увеличение затрат.

Первое, что нужно сделать - проявить смелость и внедрить оплату по конечному результату. Социалистический принцип распределения средств по количеству и качеству труда, работавший фактически на основе одного критерия - затрат ресурсов (труда и сырья), должен быть заменен принципом распределения финансов по результатам труда, оцениваемым в свободной конкурентной рыночной среде. Вся экономия за вычетом налогов (общих и специальных) - частная собственность того, кто сэкономил. Значит, по существу мы говорим о приватизации менеджмента. Это сблизит эффективность частного и государственного секторов.

Но даже если мы приватизируем менеджмент, останется проблема скорости принятия решений. Частник рискует своим, поэтому он может сам и сколь угодно быстро принимать решения об инвестициях. Если доверить это служащим, которые распоряжаются чужим, возможны и небрежность, и злоупотребления. В госсекторе неизбежны специальные конкурсные процедуры для контроля инвестиционных решений. А это - неизбежные затяжки и снижение эффективности. Но если на госсектор возложены проблемы, решение которых занимает несколько лет, а последствия решений влияют десятки и даже сотни лет (дороги и аэропорты, индустриальные и инженерные объекты, каналы и т.п.), - этот недостаток скрадывается. Зато действуют положительные аспекты увеличения масштаба и централизации.

Если мы хотим добиться максимального снижения бюджетной нагрузки, нужно обеспечить демократические принципы формирования и исполнения бюджета. Вся эта работа должна быть открытой и ясной для каждого “заказчика” услуг, т.е. для каждого гражданина города, каждого потребителя услуг.

Важным резервом снижения городских затрат является устранение криминогенных составляющих в городских правилах и нормах. Подчеркну, что “криминогенный” не то же самое, что “криминальный”. Но если мы имеем криминогенные правила, криминальность рано или поздно, обязательно придет.

Для пресечения криминогенности известны многие, проверенные опытом развитых стран, приемы:

- открытость финансовых решений;
- наличие нормативных конкурентных правил закупок для городских нужд и поставок по городским заказам;
- разделение функций исполнителя, заказчика, контролера, оценщика и плательщика между различными службами и агентствами;
- возможно более полная передача бюджетных средств конечному потребителю услуги, а не поставщику.

Формирование экономических механизмов должно быть основано на естественных интересах людей и стимулировать их инициативу по снижению затрат, ресурсосбережению и соблюдению стандартов (состав, объем, качество) предоставляемых населению услуг.

Принцип платежей по конечному результату должен быть постепенно распространен на работников всех отраслей бюджетной сферы независимо от того, поддаются результаты их работы точному количественному измерению или нет.

В других докладах от московского Правительства будет рассказано о том, как принципы, стимулирующие эффективность, могут быть применены в таких сферах, как теплоснабжение, дорожное строительство, эксплуатация жилья, скорая медицинская помощь, экология, обучение и др.

В переходный период механизм оплаты труда работников бюджетной сферы и субъектов социального попечительства должен включать выплату им дотаций на все виды услуг, предоставлявшихся им при прежнем государственном устройстве бесплатно (частично или полностью) или по государственным нерыночным ценам. Дотации должны учитывать увеличение стоимости услуг, получаемых работниками бюджетной сферы от частного сектора, который, не получив соответствующей компенсации разницы между мировой и прежней государственной ценой этого ресурса, сам повысит цены после увеличения налога на ресурс.

**5. Если и “душить налогами”, то лишь тех,
кто непродуктивно работает, но много потребляет**
Оптимальное формирование доходной части бюджета

И, наконец, последний вопрос: где взять денег? Если в городе падает производство, бюджетные трудности неизбежны. Оптимизация формирования доходной части бюджета при относительно нормальном состоянии экономики состоит в минимизации негативного воздействия налоговой нагрузки на экономическое развитие. Даже одно и то же налоговое бремя может по разному влиять на экономику. Напомню хрестоматийный пример. Если обложить большим налогом за наличие яблонь, люди их срубят и не будет ни яблок, ни налогов. Если обложить каждую сотку земли налогом, равным стоимости половины урожая с одной яблони, люди вынуждены будут посадить их. Будут и яблоки, и налоги.

Но такая реакция населения на налоговый пресс наступает преимущественно тогда, когда в стране более или менее нормальная экономическая ситуация. При развале экономики говорить о естественном экономическом поведении нереалистично. Тем не менее - думать надо.

В Москве налоговая обстановка несколько лучше, чем по России. Это облегчает дело. Но есть одна проблема, которую я хотел бы затронуть особо.

В декабре 1994 года цены на товары и услуги в Москве были выше тех же цен в декабре 1993 года в 3,9 раза, а заработная плата выросла всего в 2,9 раз. И это несмотря на то, что во многих сферах московской экономики мы наблюдаем только небольшой спад или даже рост производства. Ни в одной отрасли мы не наблюдаем спада, который мог бы хоть как-то обосновать отмеченное ухудшение реальной заработной платы, уровня жизни. Если бы, скажем, зарплата отстала от цен на 5-10%, можно было бы сказать, что москвичи справедливо получили меньше, произведя меньше продукции. Если же их реальная зарплата упала больше, значит, разница кому-то досталась. Ясно, что на развитие экономической ситуации влияют факторы, которые мы не можем или почему-то не хотим ясно обозначить.

Общим делом стало сетование на рост цен на энергоносители. Но это не выдерживает критики. Природные ресурсы - собственность народа России, и увеличение цены на них не должно ухудшать материальное положение тех граждан, прямое или косвенное потребление сырья которыми находится на среднем уровне. Те, кто потребляет ниже среднего должны даже выгадать, получив свою долю от тех, кто потребляет больше. Почему этого не происходит, где мы обманули наших граждан, которые передали нам все богатство страны в доверительное управление? Чтобы найти правильное решение, надо ответить на коренные вопросы: куда делось наше бывшее общенародное достояние, откуда взялись богатые люди в стране, где падает производство, каким образом и за что 90% наших граждан оказались относительно в худшем положении, чем это было даже после войны?

Легко подсчитать, что москвичам недодается примерно 30% от полагающейся им заработной платы. Большая часть этого недобора - это и есть похищенная у москвичей ресурсная рента.

Единственный вид ренты, который пока в основном сохранен в собственности народа Российской Федерации это - земельная рента. Она все еще потребляется преимущественно в неявном виде, но она является последней опорой социальной стабильности в стране. Поэтому мы в Москве проявляем осмотрительность и не форсируем введение частной собственности на землю. В принципе, у нас нет аллергии на частное владение, но если городская община утратит эту ренту, она должна получить эквивалентную компенсацию. До установления цивилизованных правил частного владения землей отдавать скрытую часть земельной ренты в руки частного сектора просто опасно.

Отсюда вывод: если мы хотим радикального изменения тенденций, нужно подавить развитие паразитического капитала и создать благоприятные условия для развития капитала производительного. Это очень сложно, так как паразитический капитал приобретает все большее политическое влияние. Но у России нет иного выбора. Что же нужно сделать для победы производительного капитала над паразитическим?

Меры, вытекающие из нашего анализа, более или менее очевидны. Мы не раз о них сообщали. Их поддерживают и ученые, и практики, и ученые-практики. В профессиональных кругах эти меры называют “стимулирующим налогообложением”. Их торпедирует лишь паразитический капитал, приобретший, а точнее - купивший политическое влияние.

Необходимо решительно принять стратегию неуклонного уменьшения налогообложения доходов граждан и предприятий и соответственного увеличения налогообложения крупной собственности, ресурсо- и природопользования. Усилить так, чтобы количество перешло, наконец, в новое качество. Общее налоговое бремя при этом не изменится, но при росте производства относительное - резко упадет.

Мы должны как можно скорее приватизировать большую часть расходов по воспроизводству рабочей силы. До тех пор, пока граждане будут получать на руки лишь 20% стоимости труда, а остальное будет сначала отниматься у них с помощью налогов, а потом возвращаться им в виде дотаций на социальные и коммунальные услуги, реформы будут топтаться на месте. Иначе говоря, вместо того чтобы платить человеку 165 дол. в месяц и дотировать 300, нужно дать возможность заработать 500 дол., но отказаться от дотирования. Мы знаем, как здесь можно радикально изменить ситуацию.

Если приватизация стоимости труда дело благородное, то слово “приватизация” из других сфер нашей жизни мы должны исключить, заменив словом “продажа”. Нужно пересмотреть дилемму - “доходы от приватизации” или “инвестиции”. Это не дилемма. Если мы переведем собственность в сферу нормальных рыночных отношений, то прагматический подход сам расставит правильные акценты.

Прилагая эти общие подходы к городу, мы видим, что низкие официальные оценки природных ресурсов, земли и недвижимости лишают город важной статьи бюджетного дохода, создают предпосылки к нерациональному использованию земли и недвижимости, спекуляции ими. Кроме того, низкие нормативные ставки могут стать определенным стандартом, приучат граждан к недостаточной налоговой ответственности за недвижимость. Если главная прибыль реализуется не на стадии производства, а на стадии захвата недвижимости и земли, нормального развития не будет.

Практическая реализация принципов стимулирующего налогообложения осуществляется через установленную очередность загрузки налоговых источников, гарантирующую и минимизацию, и вред для экономического развития, и отсутствие бюджетного дефицита. После определения расходной части бюджета, которую, конечно, тоже нужно минимизировать, должны последовательно загружаться различные источники, пока не будет набрана необходимая доходная часть.

Для городов, стремящихся к привлечению инвестиций, разумна следующая последовательность:

- прямые платежи за услуги;
- платежи за природопользование (до предела, пока не начнется нежелательный спад производства);
- платежи за землепользование и пользование городским имуществом (до тех пор, пока не станут свободными 2-4% этих ресурсов);
- налоги на имущество в зависимости от типа и размера;
- налоги на продажу некоторых видов товаров;
- налоги на доходы предприятий;
- налоги на доходы граждан.

Эту последовательность необходимо адаптировать к условиям конкретных городов, но в любом случае ту или иную очередность загрузки нужно иметь....

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕХОДА РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ И ПРОМЫШЛЕННОСТИ НА РЫНОЧНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

*Выступление на Международной конференции
“Международное партнерство между нациями”*

Осло, июнь 1994 года

Дается в сокращении

Мы в России ещё с петровских времен всегда внимательно следили и сейчас следим за тем, что о нас говорят и как к нам относятся за рубежом. И мы знаем, что сейчас практически нет мало-мальски серьезного политика, который не интересовался бы тем, что происходит в бывшем СССР и России.

Часть иностранных наблюдателей вместе с нами радуется новым возможностям, открывающимся перед народами бывшей советской империи. Одни искренне хотят помочь утверждению нового образа жизни, другие - цинично празднуют и стремятся закрепить победу в холодной войне. Пользуясь трудностями переходного периода, они диктуют нам решения и действия, ослабляющие геополитические позиции России. А кое-кто, помня нашу прежнюю склонность к силовому утверждению идеалов, отличных от тех, которые разделяют победители, попросту боится рецидива прежней “методологии”: Тем более, что потенциал силы в России пока еще, безусловно, есть.

В последнее время опасения за будущее российских реформ усилились. Как нам кажется, мир увидел в России призраки новых опасных социальных потрясений. Многих испугали драматические события на улицах Москвы в сентябре-октябре. Кого-то обескуражили итоги выборов в Государственную Думу. Кто-то с беспокойством изучает возможные сценарии развития событий в ядерной державе при экономической нестабильности и ухудшении жизненного уровня подавляющей части населения.

Рост напряженности в России в конечном счете объясняется тем, что социальная сила тех классов и групп, которым выгодны реформы, не превосходит заметно социальную силу групп, жизненным интересам которых реформы наносят ущерб. Установилось зыбкое равновесие почти равных и достаточно мощных сил.

При этом одна из сторон (на сегодня - реформаторы) имеет лишь небольшое преимущество. Если соотношение сил не изменится, политическое равновесие будет подвержено многим второстепенным, даже субъективным факторам стабильного развития не будет.

Случай будет играть слишком большую роль. Страшно доверить судьбу такой большой страны, как Россия, случаю. Недаром президент Клинтон во время своей последней поездки в Москву сделал особый акцент на социальных аспектах реформ в России.

Нет сомнений, что Президент искренне руководствовался христианской и общечеловеческой моралью. Его внимание к нуждам россиян заслуживает самых теплых слов. Президент правильно угадал исключительную опасность для судьбы российских реформ крупномасштабных социальных конфликтов. Но на самом деле ни Президент, ни большинство иностранных экспертов не понимают сути социальных проблем нашей страны. Как образно сказал один мой знакомый, до глубины их понять может лишь тот, у кого отец по приговору открытого “судебного” процесса был безвинно расстрелян, у кого мать как член семьи изменника родины в течение восьми лет работала в каменных карьерах и кто всю свою сознательную жизнь должен был во всех своих анкетах писать, что он сын врага народа, со всеми вытекающими последствиями.

Прежде всего, поговорим о количественной и качественной стороне социального расслоения нашего общества. Какой процент населения, например в США, может быть по праву отнесен к числу субъектов социального попечительства? Сколько их? Кто эти люди? Ответ в значительной мере зависит от выбранного критерия.

Если оценка дается на стадии выделения бюджетных средств на компанию по борьбе с бедностью, цифра может дойти до 20%. Если руководитель страны отчитывается о результатах своего правления, цифра, как правило, ниже. В любом случае, в развитых странах речь идет о явном меньшинстве населения. Как справедливо отметил Маркс, этим людям нечего терять, поэтому социальная сила их довольно высока. В разумно устроенных странах, за счет социальной поддержки бедных, ее удастся ослабить до безопасных пределов.

В нашей стране ситуация сейчас коренным образом другая. Среднемесячный душевой доход 90% населения не превосходит 80 дол. США, тогда как цены на основные продукты питания в России стремительно приближаются к мировому уровню. В то же время среднемесячный доход 5% населения превосходит 3 тыс. дол. США. Такое распределение национального дохода и богатства не может существовать в свободной стране. Длительно его можно удержать только силой. Это расслоение, буквально, держит страну за горло. Именно из-за него на российском рынке формируется структура спроса, при которой максимальные доходы получают при росте цен и сокращении объемов производства и продаж. Это и держит высокие внутренние цены. Только для этих пяти процентов приемлем сложившийся биржевой курс доллара к рублю. В России сейчас по существу две страны, отгороженных одна от другой “зеленым занавесом” - высоким обменным курсом доллара США. Известно ли Вам на Западе, как действовать в такой ситуации? Боюсь, что нет. Стандартные рецепты перераспределения доходов здесь не работают. Даже если бы удалось реализовать полное уравнильное перераспределение, это не подняло бы доход нищей части страны выше 200 дол. в месяц, что не решает задачи.

Теперь, о моральной стороне проблемы. Еще меньше понимания сути дела мы встретим у западных экспертов, если попросим их разъяснить, каким образом возникли в России граждане, нуждающиеся

в социальной помощи. Мы не берем больных и инвалидов. Их примерно одинаковый процент везде, и они не делают погоды. Но откуда взялась такая большая доля нищих людей в богатой стране?

Причины бедности здоровых, трудоспособных людей в странах “равных возможностей” мы в каких то случаях можем отнести на счет самих бедняков или их родителей. Мы можем сказать, что они работали недостаточно производительно, или не проявили достаточно предусмотрительности, выбрав неперспективную сферу деятельности или не сделав достаточных страховых запасов. Эта точка зрения отвечает в значительной степени и менталитету нашего народа. Все наши школьники учили басню Крылова “Стрекоза и муравей”.

Требовательное, строгое, а иногда и суровое отношение к беднякам в странах свободного рынка основывается на философии благотворности “естественного отбора”. С этих позиций нетрудно найти, в чем можно упрекнуть даже нуждающегося старика. И в общем-то такую позицию нельзя однозначно назвать только жестокой. Как ни жаль этих людей, мы не сможем опровергнуть тезиса о том, что именно угроза возможной бедности заставляет большую часть общества напряженно трудиться и делать сбережения. Полная ликвидация бедности может привести к таким же нежелательным последствиям для общества, как уничтожение волков для оленьих стад. Богатые, как правило, сопереживают беднякам и даже помогают им. Но они делают это совсем не потому, что в чем-то виноваты перед ними. Преимущественную роль здесь играют чисто моральные факторы. Кроме того, оказывая эту помощь, богатые, более или менее сознательно ослабляют социальную силу бедняков и содействуют сохранению строя, обеспечившего их богатство.

В российской действительности природа бедности иная. Очень трудно, даже опираясь на самые “дарвинистские” нормы права, доказать благотворность того, что в числе бедняков оказался здоровый, квалифицированный, непьющий человек, бывший равноправный со-

владелец колоссального российского “общенародного достояния”, который всю свою жизнь честно исполнял обязательства перед прежней системой. Как могли возникнуть за два года большие богатства в стране, где производство товаров и услуг падает?

Нам не в чем упрекнуть большинство наших бедняков. Это они или их родители создавали национальное богатство и защищали его от многочисленных посягательств на протяжении более чем полувекка российской истории. Они не давали ясного согласия передать свою долю общенародного достояния в руки ничтожно малой части населения за стоимость двух килограммов колбасы. Те, кто их обогнали воспользовались распределительными рычагами прежней системы, а не принципами честной свободной конкуренции. наших бедняков нельзя успокоить легендами о неизбежности преступного характера первоначального накопления капитала. История не знает примеров, когда столь малое число людей присвоило бы имущество 90% своих сограждан за такой короткий срок. Нарушение принципа священности собственности носит столь вопиющий характер, что если это святотатство удастся довести до конца, можно твердо предсказать, что возмездие за него в виде виндикации (принудительного возврата утраченной собственности) не заставит себя долго ждать. Российское прошлое убедительно доказывает, что в основу нового государственного устройства очень опасно закладывать узурпацию чужой собственности.

Решение российских социальных проблем не найти за счет подачек бедным. Нужно искать радикальные решения.

Главный принцип решения социальной проблемы России состоит в том, чтобы не посягать на тот доход, который принадлежал народу России до реформ как собственнику ее природохозяйственного комплекса. Этот доход мы можем приватизировать через ваучеры или консолидировать в бюджете для решения общегосударственных задач. Но мы не можем рассматривать приватизацию как дар или как

жертву. Новым собственникам государственного имущества по праву принадлежит лишь увеличение дохода от государственной собственности и амортизационные отчисления. Этого можно добиться путем правильного выбора процедур приватизации государственной собственности и созданием стимулирующей налогово-правовой среды.

Конкретные мероприятия обеспечивающие это разработаны, и нам совершенно ясно, что в этой ситуации нужно сделать. Проблемы и трения с приватизацией не возникли бы, если бы те, кто делят, не преследовали цели получить что-либо за счет своего участия в дележе, а исходили бы только из интересов народа. Все станет предельно просто, если изначально исходить из персонифицированной концепции “общенародной” собственности. Действительно, если понять, что все наше общество представляло собой единый инвестиционный фонд, сформированный равноправными сособственниками, каждый из которых имеет естественное право на равную часть имущества, вытекающее из факта рождения в этой стране, проблема не встретит ни теоретических, ни практических затруднений при решении. Открыто воспротивиться такому принципу невозможно. Но если, не оспаривая принцип по существу, за счет создания напряженности и путаницы продлить агонию старой системы, за это время можно довольно много перетащить в собственные закрома. Отсюда понятно, почему возникает стремление запутать этот простой вопрос.

Заниматься кропотливой работой по созданию стимулирующей налогово-правовой среды некогда. Все отвлечены беспрецедентной по своим масштабам борьбой за гигантское богатство, которое представляет собой так называемое “общенародное достояние”, оставшееся в наследство от “развитого социализма”. Это есть главный корень всех наших проблем, истинная подоплека всех происходящих в стране событий. Она проста и аморальна. Идет безжалостная битва за общенародное достояние России, за ее природно-хозяйственный комплекс, за то, кому он будет принадлежать. Приз в этой борьбе

бе - не менее 100 трлн дол. Главный противник и главная потенциальная жертва - народы России. Я не хотел бы перечислять всех претендентов на победу. Каждый легко их вычислит, пользуясь уже известным древнеримским принципом “Qui prodest?” (“Кому выгодно?”).

Поражение народов России в борьбе за общенародное достояние еще недавно казалось предрешенным. Междоусобные конфликты и политическая борьба надежно отвлекали общество от решения экономических проблем и наведения порядка. Сверхприбыль от эксплуатации природных ресурсов почти полностью оседала у сбытовых организаций. Манипуляции с ваучерами довольно быстро лишали граждан права собственности на бывшее государственное имущество. Земельное лобби уже почти добилось легитимизации частной собственности на землю до введения цивилизованных правил земле- владения и установления стимулирующего налогообложения земельной собственности.

В последнее время намечается некоторый сдвиг в пользу народов России. Происходит явная консолидация конструктивных сил. Хищнический экспорт природных ресурсов становится все менее выгодным. Предлагаются и начинают осуществляться меры по возврату народу утраченного им дохода от государственной собственности. Seriously прорабатываются и вот-вот будут приняты разумные правила землевладения.

Помешать (и мешают) этому можно стандартным способом: создавать все новые очаги напряженности, государственные деятели разных уровней вместо конструктивной работы должны решать межнациональные конфликты, ездить в дальнее и ближнее зарубежье, преодолевать табачные или водочные кризисы, гасить пожары, принимать и обихаживать беженцев, ссориться между собой. А тем временем можно будет все большую часть общенародного достояния затащить к себе в закрома. Мы это понимаем, видим и не должны этого допустить.

Вот как мы понимаем социальные проблемы современной России и вот какие решения мы называем радикальными. Если не принять мер такого типа, будет воссоздана российская ситуация конца 1916 года с неизбежными последствиями. Тезис о священности прав собственности - не соглашение, а великое открытие человечества. Нет ни одного государства, которое добилось бы успеха, нарушая описанные выше и некоторые другие “естественные” (библейские) законы собственности. Люди, которые хотят получить выгоду нарушая эти принципы, подобны обезьяне, схватившей банан внутри узкогорлого кувшина. Мы должны выйти из этого тупика. Это даст социальную стабильность, без которой обладание собственностью может стать источником больших несчастий. Без социального партнерства российских проблем не решить.

Что может сделать мировое сообщество или по крайней мере те политические деятели, которые искренне хотят помочь российским реформам? Я могу дать четыре совета.

Может показаться парадоксальным, но мой первый совет - не вмешиваться слишком в наши внутренние дела. Решение российских проблем придет только из России. Когда западные страны обуславливают свою помощь тем, насколько хорошо мы следуем рекомендациям Международного Валютного Фонда, делают большую ошибку. И дело не столько в том, что это унижает наше национальное достоинство. Гораздо существеннее то, что следование их советам может быть опасным для них же самих. Как мне кажется, я объяснил это выше достаточно убедительно. Когда лица, принимающие политические решения, приходят к выводу, что Россия отстает от курса реформ, они должны понять, что их мнение основано на иностранном представлении о том, что такое “курс реформ”. Не следует забывать: многие у нас подозревают, что “курс реформ” в трактовке МВФ более выгоден западным странам, чем России. Даже если это не искреннее мнение некоторых наших политических деятелей, а лишь их

пропагандистский трюк, все равно, он срабатывает как детонатор. Очень негативную реакцию и усиление консервативных сил вызывают действия по ограничению российского экспорта, в том числе вооружений, повышенное внимание к нашим полезным ископаемым, дешевизне наших экологических и трудовых ресурсов. Я думаю, что размещение на российской территории предприятий по переработке и захоронению радиоактивных отходов дало больше голосов консервативным партиям, чем повышение цен на метро.

Из сказанного вытекает мой второй совет: бизнес в России не следует основывать на несовершенстве российского экономического законодательства переходного периода. Такой бизнес не перспективен и не стабилен. Объективно сейчас есть много простых возможностей делать деньги в России, не утруждая себя адекватной поставкой товаров и услуг. Труд зарубежного рабочего сейчас обменивается на труд российского в соотношении 1:10 или даже хуже. Каждый, кто приобрел прямо или косвенно тонну сырой нефти по внутренним ценам, получает премию около 70 дол. Каждый, кто занял российскую землю под свое предприятие, получает в свою собственность разницу налогов на землю в своей и нашей странах. Этот список можно продолжать и продолжать. Не исключено, что именно те, кто осознали эти возможности, всего больше и кричат о необходимости стабильности экономического законодательства. Мы понимаем, что на сегодня Россия почти беззащитна против таких подходов, однако, полны решимости положить этому конец. Нам не нужны инвестиции иностранного капитала, которые разоряют страну и поэтому мы не можем гарантировать стабильность таких правил. Мы считаем полезными только эффективные инвестиции, создающие высокооплачиваемые рабочие места и использующие не наши слабости, а наши сильные стороны.

Мой третий совет: не нужно злоупотреблять победой в холодной войне и слишком принижать значимость российского государства. Давайте представим себе, что произойдет, если министр обороны России Павел Грачев выступит с речью на собрании военных союзников России и сформулирует примерно следующие тезисы.

Россия должна остаться мировой державой, чьи интересы сосредоточены в европейском, азиатском, тихоокеанском и латиноамериканском регионах. Она должна обеспечить достаточный потенциал, чтобы с одинаковой энергией решать все эти четыре задачи. Мы должны подтвердить свое присутствие в Европе и на Кубе, разместив там 100 тыс. военнослужащих. Мы должны оставить за собой право ежегодно пересматривать ситуацию с безопасностью этих регионов, с тем чтобы адаптировать численность военнослужащих к меняющейся обстановке. Мы не должны допускать перераспределения зон влияния России и США и препятствовать любым невыгодным России геополитическим изменениям.

Пусть он также скажет, что Россия намерена сохранить сильный военный и дипломатический потенциал, обеспечивающий возможность односторонних действий, что мы хотим влиять на события в мире в направлениях, соответствующих нашим интересам и ценностям. Когда односторонняя акция им противоречит, либо оказывается недостаточно эффективной, мы должны иметь работоспособные альтернативы. В частности, мы можем сделать США и другие страны полноправными участниками таких операций. Мы должны выработать новый российский консенсус по поводу использования силы в международных отношениях.

Не вызовут ли у Вас беспокойство такие высказывания? Не пошлытся ли Вам в таком выступлении топот российских солдатских сапог по всему миру? Не удивлюсь, если, услышав такое, кто-то почувствует себя неуютно. Но ведь я привел слегка подправленный пересказ выступлений высокопоставленных государственных деятелей

США: генерала Шаликашвили и заместителя госсекретаря Дугласа Беннета. Я совсем немного перефразировал их выступления и поменял местами роль России и США. Из соображений вежливости я не взял примеров из похожих выступлений Президента Клинтона или Госсекретаря Кристофера.

Мы понимаем, что истинная подоплека подобных речей - лоббирование продолжения бюджетного финансирования военно-промышленного комплекса. Мы не придаем особого значения таким выступлениям. Это проблема налогоплательщиков США и пусть они ее решают сами. Но неужели не понятно, что даже ради тактических соображений нельзя произносить таких слов? Неужели не понятно, что это игра с огнем. Геополитическое влияние российского государства уменьшилась вовсе не из-за того, что мы не можем обеспечить нужную для этого силу. Мы сознательно занялись совсем другими проблемами. Но в России есть люди, которые отлично знают, как в кратчайшие сроки вновь мобилизовать весь военный потенциал страны. Более того, они ничего другого не умеют делать, так же, кстати, как и генерал Шаликашвили. Если неразумными действиями или даже словами мы усилим позиции так называемых патриотических сил, то вокруг идеи защиты страны от подобных опасностей легко сплываються люди тоталитарной идеологии. Все недовольство как рукой снимет. Я знаю российский менталитет и могу заверить вас, что очень многие из тех, кто сейчас выходит с палками на улицы только из-за сознания несправедливости распределения национального богатства, с радостью согласятся нести существенно большие лишения ради реализации изложенной выше гипотетической программы Павла Грачева. И это может случиться очень быстро. Вспомните историю возникновения третьего рейха или хронологию перебазирования нашей военной промышленности на Урал во время войны 1941-1945 годов.

И, наконец, четвертый совет. Нужно с большой осторожностью следовать советам политиков, особенно руководителей крупных государств, слишком антагонистически противопоставляющих интересы своей и других стран. По моему мнению, межгосударственные отношения и, в частности отношения западных стран с Россией, должны строиться на тех же принципах, на каких строятся отношения равноправных экономических субъектов внутри одной страны. Принцип социального партнерства, хорошо зарекомендовавший себя во внутривнутригосударственных отношениях, должен стать основополагающим и в международных делах. Мы уже смогли понять и даже убедиться на практике, что все, проживающие на одной территории, колоссально выигрывают от разумного ограничения индивидуальной свободы ради общего процветания. Нам осталось сделать последний шаг до глобального понимания единства интересов всех людей Земли.

Думается, что время, когда можно было рассчитывать на односторонние выгоды в межгосударственных отношениях, уходит в прошлое. Только партнерские отношения откроют новые горизонты для человечества. Земной шар стал настолько тесным, что государства должны взаимодействовать между собой как добрые соседи, не отказываясь, впрочем, от честной свободной конкуренции лидеров этих стран на поприще служения своим народам. Особенно большой выигрыш получится, если дополнить эту конкуренцию разумными правилами свободного перемещения людей, товаров и капиталов, а также мерами по развитию глобальной экономической и инженерной инфраструктуры. Всеобщая выгода от этого с лихвой перекроет все, что можно получить, обеспечив силовую защиту национальных интересов за счет “односторонних действий”.

ТЕЗИСЫ К ВЫСТУПЛЕНИЮ НА ЗАСЕДАНИИ “КРУГЛОГО СТОЛА” В АПРЕЛЕ 1994 ГОДА

Дается в сокращении

Видимые причины нашего беспокойства сводятся в основном к следующему:

- падение производства, инфляция, социально-опасное расслоение общества на богатых и нищих;
- центробежные тенденции в Российской Федерации, рост преступности и беззакония;
- противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти.

Перечисленные реалии, несмотря на их бесспорное влияние на развитие социально-политической ситуации, не являются коренными причинами сползания к катастрофе, а только негативными последствиями сложившегося сценария реформ. Это надводная часть айсберга. Коренные причины лежат значительно глубже.

Прежде всего мы должны бить тревогу по поводу низкой экономической эффективности и общего ослабления, если не паралича, государственности. Эффективность функционирования и сила власти взаимосвязаны. Экономика “услуг власти” всегда хромала, а сейчас стала просто плачевной. Затраты и результаты катастрофически разошлись и это дополнительно снижает авторитет власти. Поэтому сейчас мы видим и рост преступности, и неспособность власти установить и полностью собрать налоги, и бесконечные взаимные трения разных уровней государственного управления.

Ослабление государственных институтов в какой-то мере явилось результатом естественной реакции населения на крушение тоталитарной системы, но в значительной степени стимулировалось злонамеренно. Не следует искать прямого заговора. В общеприня-

том смысле сопротивление реформам не имеет руководства и цели, хотя определенные сознательные действия бесспорно предпринимаются. “Старая система” это сложнейшее переплетение интересов людей и материальных взаимоотношений. Система настолько сложна и настолько стабильна по реакциям, что создается иллюзия целенаправленных действий. Очеловечивать ее имеет не больше смысла, чем сказать, что болото стремится засосать и погубить путника. Тем не менее, для принятия решений в ряде случаев, бесспорно, полезно приписывание “старой системе” собственной “злой воли”.

Низкая экономическая эффективность делает невыгодной передачу государству многих функций, которые в других странах выгодно централизовались. Как не возникнуть центробежным или даже анархическим тенденциям? Эти тенденции питает также и то, что в стране отсутствует ясная, логичная, справедливая и эффективная система распределения ответственности и обязательств по разным уровням власти и, соответственно, правила адекватной оплаты функций, возлагаемых на тот или иной уровень в соответствии с этим распределением.

В качестве второй коренной причины можно назвать неблагоприятные свойства налогово-правовой среды, в которую погружена нарождающаяся экономическая свобода. Эта среда не стимулирует производство товаров и услуг для возможно большего числа потребителей, зато заставляет направить всю инициативу и предприимчивость граждан на узурпацию собственности, земли и природных ресурсов для прямой или косвенной перепродажи их иностранному капиталу.

Наконец, почти фатальным является непонимание и игнорирование того, что процветание общества зависит не только от существования свободы в сферах экономики, предпринимательства или во взаимоотношениях разных уровней власти, но и от разумно установленных ограничений этой свободы.

Лучший (после межнациональных конфликтов) способ запутать дело и увеличить напряженность в обществе - создать иллюзию о необходимости срочного раздела общего пирога. Забыто, что приватизация имущества только часть проблем перехода к самодействующей экономике, что это не более чем средство повышения эффективности использования накопленного труда в интересах большинства населения. Если мы хотим, чтобы приватизация способствовала процветанию, она должна стать взаимовыгодной сделкой народного государства с будущим частным собственником и осуществляемой в налогово-правовой среде, которая стимулирует эффективное использование собственности. Новый владелец собственности должен платить совладельцам налог за собственность и дивиденды, причем сумма этих платежей и доходов от вложений выручки от продажи доли бывшей общенародной собственности должна быть не ниже, чем это было при “развитом социализме”. Иначе зачем нужно было бы делать реформы. То обстоятельство, что часть этого дохода поступит в казну, а часть будет выплачена населению (прежним собственникам) непосредственно или через реализацию ваучеров, не отменяет необходимости соблюдать указанное количественное соотношение.

Ошибочно считать, что приватизация имущества сама по себе будет способствовать росту производства. Для стимулирования экономического развития не достаточно приватизировать собственность или исключить государство из производственной сферы. Необходимо создать налогово-правовую среду, гарантирующую экономический рост и соблюдение принципа: “Выгодно предприятию (предпринимателю), - выгодно региону”. Сейчас это далеко не так. Например, в Москве собирается почти 800 млрд руб. налогов на прибыль и добавленную стоимость (примечание редактора: показатели весны 1994 года), но только 3 млрд руб. налога на землю и 12 млрд руб. - налога на собственность. Энергопотребление вообще не облагается налогом. Примерно аналогичная картина в районах Московской об-

ласти. Поэтому мы и говорим, что такая налоговая среда делает нецелесообразным производство чего бы то ни было, или экономное энергопотребление, зато стимулирует усилия по захвату бывшей государственной собственности, или земли. Это наносит явный ущерб интересам населения региона. Если бы удалось, например в московском регионе, полностью освободить прибыль предприятий от налогообложения, адекватно увеличив налогообложение земли, собственности и энергопотребления, - это автоматически привело бы к бурному развитию производства на базе интенсивных ресурсосберегающих технологий. Прекратилась бы вакханалия передела госсобственности. Мечта о том, чтобы собственность находила эффективного владельца осуществилась бы сама собой, без вмешательства административных органов, за счет автоматического воздействия налоговой среды на интересы людей. Без указанного изменения налогово-правовой среды приватизация госсобственности будет приводить к неизбежным конфликтам новых собственников и населения и сокращению реальной налоговой базы. Будет трудно обеспечить адекватное финансирование выполнения услуг власти и обеспечения социальных гарантий.

Для обеспечения безударного перехода к экономической свободе всего важнее как можно скорее и полнее приватизировать по возможности всю вновь создаваемую стоимость, минимизировав любое вмешательство государства в установление цен, номенклатуры и объемов производства. Важно также удержаться от соблазна принудительного установления производственных связей. Государственное вмешательство допустимо только через регламентации, налоги, манипулирование товарными запасами и прямые платежи за услуги. Внеэкономическое принуждение к свободным производителям должно касаться только сфер уплаты налогов и соблюдения законов и договоров. Очевидно, что для реализации всех перечисленных условий потребуются юридическая проработка на государственном уровне.

Приватизация имущественного комплекса должна осуществляться только после начала функционирования частного предприятия в рамках взаимовыгодной коммерческой сделки старого и нового владельцев собственности. Должны быть определены и строго соблюдаться сервитуты использования земельных участков и недвижимости. Никто не должен получать выгоды или убытка в результате передела собственности, а только за счет ее лучшего использования.

Упорядочить процесс перераспределения земли и любой другой “общенародной” собственности административными методами не удастся. Единственное, что можно сделать, - это установить налоговую систему, о которой говорилось выше. Как только владение собственностью станет порождать не только возможности, но и серьезную ответственность, объективно измеряемую с помощью налога, ситуация приобретет управляемый и целеустремленный характер. Причем цель - наиболее эффективное использование земли или собственности - будет достигаться не административной распорядительностью, а той самой “невидимой рукой”, о которой писал Адам Смит и которая заставляет незнакомых людей, руководствующихся только здоровым эгоизмом, по существу функционировать в интересах общества в целом. При этом и у власти не будет соблазна допускать беспорядок в земельном или имущественном хозяйстве. Она лишается тогда налоговой базы. Для населения будет безразлично, кто собственник. Налоговая система заставляет любого собственника по существу работать на общество.

К сожалению, изложенные простые соображения злонамеренно замалчиваются и не применяются. Последствия этого известны и теоретически, и по мировому историческому опыту. Иначе говоря, если не принять мер, будет воссоздана российская ситуация конца 1916 года с неизбежными последствиями. Тезис о священности прав собственности - не соглашение, а великое открытие человечества. Нет ни одного государства, которое добилось бы успеха, нарушая описан-

ные выше и некоторые другие “естественные” (библейские) законы собственности. Люди, которые хотят получить выгоду нарушая эти принципы, подобны обезьяне, схватившей банан внутри узкогорлого кувшина. Мы должны выйти из этого тупика. Это даст социальную стабильность, без которой обладание собственностью может стать источником больших несчастий.

Мы предвидим, что предлагаемые нами меры могут вызвать противодействие, прежде всего со стороны тех, кому на руку безвластие и неразбериха, и не сомневаемся, что при этом будет сказано много горячих слов о демократии. Но если власть не может заставить соблюдать законы и собирать налоги, найдутся, и мы видим уже нашлись, другие силы, которые это сделают и заполнят вакуум власти в своих интересах.

Чтобы предлагаемые нами меры принесли реальную пользу, предусматривается повышение ответственности правоохранительных органов за конечный результат и за эффективность использования ими выделяемых ресурсов. Это может быть достигнуто введением объективных, в первую очередь экономических, количественных оценок результативности. Серьезные резервы заключены в новых формах защиты гражданских прав и имущественных интересов. Имеется в виду расширение номенклатуры правоохранительных органов, введение дублирования и конкуренции, внедрение договорных и страховых форм функционирования, применение технических средств и вычислительной техники для охраны служебных помещений, имущества, жилья, автотранспорта, личности и т.п.

Только опираясь на комплекс правоохранительных органов мы сумеем обеспечить укрепление экономического правопорядка, повысить надежность и расширить сферу действия договорных (контрактных) отношений. Без надежного экономического договора, соблюдение которого гарантируется всей мощью государственной власти, трудно рассчитывать на процветание.

Введение действенных экономико-правовых и силовых механизмов особенно необходимо при защите государственного и муниципального имущества и для осуществления выполнения решений органов власти.

Мы предусматриваем повышение качества и экономической эффективности функционирования городской власти и городского хозяйства. Ключевые моменты - повышение ответственности и роли местных самоуправляющихся общин, установление экономически обоснованных, четко формализованных, логичных и справедливых правил взаимных бюджетных расчетов органов власти разного уровня, правил распределения средств и активов между ними.

Мы предполагаем корректировку бюджетной системы города и установление функционально-стоимостного принципа определения степени загрузки налогового потенциала городских территорий. Этот же подход будет использоваться при передаче ответственности, прав, доходов и активов на уровень префектур и муниципальных округов.

Очень большое значение мы придаем возможно большему сокращению централизуемых доходов граждан и повышению роли прямого договора власти и граждан в деле предоставления муниципальных услуг. Мы планируем полный переход к коммерческому осуществлению муниципальных услуг населению, при разных уровнях соотношения бюджетного и потребительского финансирования этих услуг. Речь идет не о том, чтобы просто перевалить на горожан все расходы, а о том, чтобы сделать горожанина хозяином тех средств, которые идут в оплату за муниципальные услуги и дать ему возможность выбирать исполнителя, или отказаться от оплаты, если услуга не оказана. Сюда включаются вопросы наиболее эффективного сочетания приватизации и коммерциализации муниципальных услуг в интересах повышения качества жизни горожан и снижения затрат. Очевидно, что всего этого можно достичь только при сокращении налогового бремени для работающих в небюджетных отраслях и увеличении оплаты в бюджетной сфере.

На основе функционально-стоимостного подхода возможны упорядочение экономических отношений Москвы и РФ, корректировка бюджетной системы РФ в части взаимодействия с Московским регионом, переход на коммерческие отношения по использованию столичных ресурсов федеральными органами. Только на такой основе, наконец, можно будет заменить бюджетный торг между Россией и Москвой на бюджетные расчеты.

Мы не сплотим Россию и не обеспечим высокую эффективность пребывания в Федерации, если не обеспечим децентрализацию социальных расходов и внедрение противозатратных механизмов в социальной сфере (жилье, коммунальные услуги, образование, медицина). Ключевые моменты здесь: дифференцированная передача социальных дотаций непосредственно в руки населения, в том числе (и прежде всего) путем уменьшения налогов, и внедрение противозатратных антимонопольных механизмов оплаты этих услуг.

В сфере экономики главную задачу мы видим в создании налогово-правовой среды, стимулирующей развитие производства товаров и услуг на основе интенсивных, ресурсосберегающих и наукоемких технологий.

Главным рычагом реформ должно стать повышение экономической эффективности приватизации за счет создания налогово-правовой среды, стимулирующей переход собственности к эффективному пользователю при соблюдении экономических интересов прежних собственников (граждан Москвы и России) на основе уже изложенных принципов.

Должна быть, как уже указывалось, обеспечена коммерциализация процедуры приватизации государственной и муниципальной собственности, внедрение принципа сохранения налогового потенциала территорий после приватизации, введение экономически значимого налогообложения собственности, сопровождающегося адекватным уменьшением налогообложения доходов.

СОДЕРЖАНИЕ

К читателям.....	3
Выступление на встрече с преподавателями и студентами МГУ 11 октября 1995 года	5
Стратегия реформы городских финансов и социально-экономическое развитие городов. <i>Доклад на конференции "Финансово-экономические основы функционирования городов" 4 апреля 1995 года. Дается в сокращении.</i>	28
Некоторые аспекты перехода российской экономики и промышленности на рыночные отношения. <i>Выступление на международной конференции "Международное партнерство между нациями", Осло, июнь 1994 года. Дается в сокращении.</i>	51
Тезисы к выступлению на заседании "Круглого стола" в апреле 1994 года. <i>Дается в сокращении.</i>	63

Лужков Юрий Михайлович
Государство здорового эгоизма

Редактор Н.С.Сысенко

Н/К

ЛР N040414 от 27.03.92

Подписано в печать 07.12.95. Формат 60x84 . Бумага офсетная.

Усл.печ.л.4,5. Уч.-изд. 4,70.Тираж ЮОО.Заказ 307.

Печать офсетная.

Ордена "Знак Почета" издательство Московского университета
103009, Москва, ул. Б.Никитская, 5/7
Общеуниверситетский отдел печати
119899, Москва, Воробьевы горы

