

## ЛЕКЦИЯ Ю.М. ЛУЖКОВА

в Финансовой академии

29 декабря 1997 г.

*Уважаемые преподаватели и учащиеся академии!*

Скоро наступают Новый год и Рождественские праздники. По этому поводу желаю вам всего самого лучшего. Пусть все ваши трудности и неприятности останутся в 1997 году. Пусть отныне всех вас сопровождают только удачи, доброе отношение друзей, любовь близких. И, конечно, желаю вам крепкого здоровья.

В преддверии Нового года всегда хочется анализировать прошлое и заглянуть в будущее. Это можно делать на разном уровне: личности, семьи, предприятия, города, страны. Конечно, главное - это семья. И в благополучных странах с устоявшейся социально-экономической системой, особенно там, где сложилась малая зависимость граждан от государства, нет оснований особо беспокоиться о том, что происходит вне семьи. Россияне же, в обстановке быстрого изменения всего образа жизни и всех

<sup>1</sup> Ю.М. Лужков. Образ цели российских реформ и стратегия управления тенденциями социально-экономического развития России. Лекции, доклады, выступления, интервью 1994—1997 гг. Управление Мэра Москвы. Комитет по телекоммуникациям и средствам массовой информации Правительства Москвы - М., 1997 г., 136 с.

стереотипов, сейчас просто не могут не задумываться о будущем своей страны. Если его не обеспечить, все остальное будет под угрозой. В государстве, где осуществляются, а точнее - происходят реформы, нужно, прежде всего, понять: а чего мы добиваемся?

К сожалению, с самого начала реформ те, кто стоял во главе нашего государства, не только не определили ясного образа цели, но упорно уходили от ответов на такие вопросы. Вспомните хотя бы интервью Горбачева по телевидению примерно в 1988 году. Он тогда, не краснея, сказал, что упреки в отсутствии замысла неуместны, что образ цели реформ существует и находящийся рядом советник - известный академик - даст исчерпывающий ответ на этот вопрос. И академик дал этот ответ. Примерно в таком духе: «Давай начнем, потом посмотрим». Многие дальновидные люди уже в этот момент поняли, что ничего хорошего нас не ждет.

Но вот мы уже «разменяли» второй десяток лет преобразований, уже всласть нагляделись на все перипетии лоскутного подхода и пришли к выводу:

**Нельзя тянуть с формированием образа цели российских реформ!**

На мой взгляд, то, что образ цели российских реформ формируется за рубежом, это национальная трагедия и национальный позор. Что-то порочное есть в том, что Альберт Гор или Мишель Камдессю могут похвалить Виктора Степановича Черномырдина за то, что он *правильно* делает реформы, а могут поругать. Непонятно, почему решение снять того или иного федерального чиновника высокого ранга мы должны принимать с учетом того, как на это посмотрит Белый дом.

В этой связи мне всегда хотелось узнать, какая именно из стран - учредительниц МВФ заинтересована в том, чтобы на одной восьмой части земного шара сформировалось мощное государство, способное сделать так, что сосредоточенные здесь гигантские природные ресурсы приносят пользу прежде всего российскому народу, которое является мощным конкурентом на рынке высокотехнологичной продукции, для которого весь земной шар является сферой национальных интересов. Не нашел я такой страны! Зато нашел много учредителей, которые кровно заинтересованы, чтобы максимально ослабить глобальные позиции России, чтобы она всегда была сырьевым придатком раз-

витых государств, чтобы в качестве платы за невосполнимые природные ресурсы Россия использовала продукты труда граждан этих стран.

**Неужели не ясно, что нам жизненно необходимо сформировать образ цели самим. Тем более, что сейчас для этого есть все условия.**

Действительно, **народ**, после того как его обманули, сказав, что ваучер будет стоить, как две «Волги» уже не верит заклипаниям о том, что *вот-вот* начнется экономический подъем, что *вот-вот* будут погашены долги по заработной плате. И еще много чего хорошего обещается народу *вот-вот*. Одновременно народ видит, что в стране, **несмотря на падение производства, появляются баснословно богатые люди**, и радикально недоволен тем, что его обвели вокруг пальца. Так что нежелание «низов» жить по сложившемуся сценарию реформ налицо.

**Развал** реального сектора экономики лишил большинство граждан возможности **прокормиться** собственным трудом. Но и государство обнищало! **Массовый** уход от уплаты налогов, утрата имущественной и ресурсной ренты торпедировали возможность достойно оплатить труд работников бюджетной сферы и, тем более, оказывать адекватную социальную поддержку. Это **тупик**, выйти из которого «верхам» пока не удастся.

*Почти анекдотическая ситуация: «верхи не могут, а низы - не хотят».*

К счастью, положение не безнадежно. Последнее время произошла интеллектуальная консолидация тех общественных сил, которые считают, что **реформы должны делаться в интересах российского народа и что только россияне вправе оценить правильность реформ**. Достигнут довольно широкий консенсус и в части анализа **причин** неудач, и в части ясного формулирования образа **цели**, и в части конкретных мер, позволяющих переломить тенденции и построить государство, которым может гордиться каждый его гражданин.

Правительство Москвы начиная с 1991 года предупреждало об ошибочности многих федеральных решений и довольно точно предсказывало их негативные последствия. Во многих случаях в Москве их удавалось устранить или ослабить. Мы были первыми, кто дал оценку принятого сценария ваучеризации как крупнейшей а!феры века, кто восстал против принципов чубайсовской приватизации, разрушившей экономику страны {1},

кто при осуществлении жилищно-коммунальной реформы воспротивился переносу коммунальных платежей на население прежде, чем население станет способным эту финансовую нагрузку воспринять {2}. Наши позиции поддерживаются многими крупными учеными, российскими и зарубежными, и многими серьезными научными учреждениями, включая отделение экономики РАН.

Поэтому полагаю полезным высказаться по вопросам стратегии российских реформ. Хочу заранее обратиться к представителям СМИ: разбирайте мое выступление как угодно подробно, критикуйте вдоль и поперек, но не отвлекайте общественное мнение от сути сказанного, не пишите, пожалуйста, что Лужков таким образом начал свою президентскую кампанию. Все делается из чисто прагматических соображений. Москве тяжело быть главным донором федерального бюджета. Мы хотим, чтобы вследствие улучшения ситуации по России в целом относительная нагрузка на Москву уменьшилась. Кроме того, москвичам совсем не безразлично, насколько эффективно тратятся их деньги, консолидируемые в федеральном бюджете. Ведь каждый средний работающий москвич зарабатывает для федеральной власти 1,5 миллиона рублей в месяц! Вот откуда интерес к стратегическим вопросам.

Будем исходить из того, что потребностям россиян всего лучше отвечает демократическая социально-экономическая система рыночного типа с активным дееспособным народом и рациональным, ответственным государством. Конкретизируя цели и определяя пути, необходимо обозначить роли и взаимоотношения граждан и государства, сформулировать основные положения правил игры и правил взаимодействия частного и государственного сектора, так, чтобы обеспечить надежный рост благосостояния подавляющего большинства российских граждан и переломить негативные тенденции социально-экономического развития России.

**Что должны взять на себя граждане государства, которое мы строим?**

Как можно больше! По-видимому, наиболее драматичным изменением в конструкции российского государства должно стать принципиальное изменение роли личности и семьи в установлении меры труда и меры потребления. Здоровый, полноценный человек за счет своего труда и труда своих не очень от-

даленных предков должен иметь возможность обеспечить себе и своим потомкам *достойные* условия жизни в соответствии со своими талантами и своим пониманием слова «достойные». При этом он, наравне с другими гражданами основанья, должен быть защищен от форсмажорных обстоятельств, а его потомки, в справедливой мере, также и от негативных последствий принятых предком ошибочных решений и действий.

Для того чтобы это обеспечить, каждый гражданин по закону должен быть нагружен определенной социальной ответственностью, в основном, через уплату налогов. Мерой труда должен быть свободный договор равноправных субъектов, оперирующих на свободном рынке. Это требует непростой перестройки психологии общества: ведь в этих условиях обязательно возникнут богатые, а значит и бедные. Сравнительная практика успешно развивающихся и «социалистических» стран показала, что проблемы бедности в здоровом обществе вполне разрешимы. А вот если бороться с расслоением общества, пресекая обогащение, - мы мало преуспеваем в насаждении равенства. Зато торпедируем большинство стимулов к высокопроизводительному труду и частную инициативу. В результате все общество оказывается в абсолютном смысле слова бедным. Весь опыт человечества говорит, что значительные отклонения от описанной схемы приводят либо к демобилизации инициативы и предприимчивости, либо к дорогостоящим социальным конфликтам. К сожалению, при установлении таких норм жизни именно в России мы сталкиваемся с рядом экономических и эмоциональных препятствий. Назову два главных.

Во-первых, - традиционная вера в доброе и мудрое государство, происходящая из того, что Россия более тысячи лет, с небольшими перерывами, была, по существу, собственностью одного человека, хозяина страны. Он «по-отечески» беспокоился о благе подданных, но игнорировал то обстоятельство, что право каждого человека на личностное понимание того, что такое «благо» - одна из ценнейших гражданских свобод. Это и фактор, определяющий прогресс, и страховка от пагубных стереотипов.

Очень непросто осознать несостоятельность государства как всезнающего донора социальных благ. Но ведь государство никогда ничего бесплатно не делало и делать не могло. Оно забирало в явном или скрытом виде часть нашего живого и накопленного труда и часть чашей «природной» ренты, а потом нас

же одаривало. Поскольку оплата услуг делалась в скрытом виде, государство имело имидж благодетеля, а народ иногда даже попрекали, например тем, что государство слишком дешево продает хлеб. Но по-настоящему несправедливыми были не эти попреки, а то, что не было возможности объективно оценить, хорошо или плохо распоряжается государство тем, что оно отнимает. Когда нет количественного показателя качества, не может быть эффективного управления. Многие считают, что именно этот недостаток породил коллапс нашей прошлой системы.

Во-вторых, формирование гражданской самостоятельности очень затрудняется наследуемой структурой оплаты стоимости воспроизводства рабочей силы. До реформ основная ее часть покрывалась или из общественных фондов, или, в неявном виде, за счет доходов от средств производства или ресурсной ренты. По многим причинам и сейчас большинство граждан получает на руки не более 30% себестоимости труда. Остальное сначала отнимается у них с помощью налогов, а потом возвращается им в виде социальных и коммунальных дотаций. До тех пор, пока это будет продолжаться, до тех пор не исчезнет почти тотальная, демобилизующая и унижительная зависимость большинства граждан от государства, не возникнет подлинной экономической свободы.

Нужно, чтобы люди сами получили возможность явно оплачивать все, что они потребляют. Только на этой основе возможна замена эмоциональных методов на экономические. Мы не сможем продвинуться вперед без «приватизации» большей части расходов по воспроизводству рабочей силы. Говоря упрощенно, вместо зарплаты в 200 долларов в месяц и 300 долларов дотаций (при 350 долларах налогов) человек должен иметь возможность заработать 500 долларов, платить 50 долларов налогов и не получать дотаций. От такой *перемены мест слагаемых* результат очень сильно изменится. Только это и будет подлинной жилищно-коммунальной реформой.

Экономическая свобода дает человеку возможности полной самореализации. Но, как ни парадоксально, воспользоваться свободой «во благо» нельзя без введения установленных законом обязательных для всех ее ограничений. Именно от характера ограничений и обязанностей зависит сценарий развития об-

щества. Единственным известным инструментом реализации этих функций является государство.

### **Как государство должно служить своим гражданам?**

Я буду говорить только о внутренних вопросах, не касаясь внешней политики и обороны. Сегодня мы являемся свидетелями возникновения в России 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 {3}. Для этого нужно добиться оптимального распределения функций между различными уровнями власти и между общественным и частным сектором. Мы должны повысить эффективность расходования средств на всех уровнях, перейдя к стимулирующей системе платежей за эти услуги. **Взаимоотношения народа и государства должны строиться как российский вариант оптимального ограничения абсолютного либерализма.**

Сильнейшая аллергия к существованию общественного сектора и к любому вмешательству государства в экономическую жизнь - это естественная реакция на крушение тоталитарного режима. Вспомните, что произойдет с кастрюлей-скороваркой, если внезапно отвинтить крышку. *А если не знаете, попросите вашего врага провести эксперимент.* Но эта аллергия не более чем болезнь роста. Мудрое вмешательство - атрибут любого успешно развивающегося государства. **Из этого правила нет исключений.**

Я не раз говорил, что развитием общества должна править польза, выгода. **Личная польза, личная выгода**, поставленные в определенные рамки, гарантирующие процветание общества в целом. Но здесь возникает вопрос: какими конкретно должны быть эти рамки в конкретной стране, как их лучше всего устроить и поддерживать?

Все дело в экономической, социальной и правовой среде, в которую погружена экономическая свобода, в *правилах экономической игры*. Эти правила должны быть справедливыми и мудрыми. Но критерий *справедливости* сугубо личностный, эмоциональный и как таковой зависит от времени. Поэтому добавлено слово *мудрыми*. Так можно назвать лишь правила игры, которые признаются справедливыми большинством населения достаточно долго (200 лет и более).

**До тех пор, пока в России не будут созданы сколько-нибудь разумные правила экономической игры, - бессмысленно думать о социально-экономическом процветании.**

Это, пожалуй, наиболее сложная, наиболее трудоемкая, наиболее важная задача любого вновь создаваемого государства. После ее решения потребуется, в основном, лишь обеспечить выполнение главных защитных функций, ориентированных на человека:

- учить, если человек (семья) по тем или иным причинам не может покрыть расходы на учение;
- лечить, в пределах установленных социальных стандартов;
- защищать от форсмажорных обстоятельств и от незаконных действий других граждан.

В принципе, государство может взять на себя и другие виды служения, но только **на основе конкуренции с частным сектором**. Важными функциями государства являются также принуждение к исполнению законов, защита природной среды и общественной морали.

**Самая важная экономическая задача государства - обслуживание и наращивание производительной силы среды обитания его граждан**, максимизация суммы благ, производимых за час труда. Для этого надо привести в действие все три фактора производства: *производственный капитал, природные ресурсы и человеческий капитал*.

Для России **человеческий капитал** имеет уникальнейшее значение, но принятая схема реформирования страны не требует высококвалифицированных специалистов, глубоких ученых, опытных инженеров. Накопленный за прошлые годы интеллектуальный потенциал не востребуется. В лучшем случае он становится предметом экспорта. **Совершенно бесплатного экспорта!** *Нам, в отличие от анекдотического торговца вареными яйцами, не остается даже бульона. Да и яйца мы продаем не по той цене, что купили, а отдаем бесплатно.* Такое состояние является тревожным информационным сигналом, свидетельствующим о неблагополучии в *нашем королевстве*, о серьезных ошибках принятого сценария реформ.

Большее транжирство 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.

Невостребованность квалифицированных кадров порождает нищету и торпедирует платежеспособный спрос. По данным трех кварталов 1997 года, 37% москвичей имели доход ниже прожиточного минимума, по данным обследований 1996 года - 35%. Напомню, что в 1995 году было 43% таких граждан, а в 1994 году - 31%. Если по этим данным считать, что количество бедных падает даже на 3% в год, то стабилизация ситуации до нормального в рыночных странах уровня порядка 12-15% займет не менее 7 лет. Это в Москве, а в России цифры на 15-20% хуже. Думаю, что с этим мириться аморально и опасно, также как и с тем, что во многих городах рождаемость вдвое меньше смертности, а 25% россиян не имеют достойного жилья. Замечу, что приведенные цифры подсчитаны по нормам Московской трехсторонней комиссии. Госкомстат использует методику Минтруда. Тогда цифры получаются на 17-20% лучше, но от этого жизнь беднейшей части россиян отнюдь не улучшается. А что касается способа оценки, то сторонникам методики Минтруда *на Новый год можно пожелать, чтобы их доходы формировались по аналогичному стандарту.*

Реформы должны обеспечить россиянам виды деятельности, которые помогли бы им, говоря образно, прокормиться не за счет продажи природных ресурсов, а за счет высокоэффективных наукоемких технологий. Существенно, что эта схема позволит извлекать существенно большую, чем сейчас, выгоду из хорошей обеспеченности страны ресурсами. Будучи вложенными в наукоемкую продукцию, они стоят дороже. Плюс экономия транспортных расходов. Это должно заменить бесполезную, но требующую высокой квалификации прошлую деятельность по массовому производству вооружений и развитию средств производства ради развития средств производства.

Итак, из трех факторов производства в рамках сложившегося сценария реформ последний фактор остался невостребованным, а точнее сказать - брошенным.

Давайте теперь посмотрим, как мы распорядились двумя другими факторами.

Приватизация по Чубайсу принесла производственному капиталу урон в сотни миллиардов долларов. Ведь производственный капитал обесценивается буквально на порядки сразу,

как перестает производить продукцию и давать доход. Я бы мог многое сказать на эту тему, но нет времени. Мы 17 декабря на представительном научном семинаре, посвященном юбилею ваучерной приватизации, исчерпывающим образом разобрали этот вопрос. Советую посмотреть брошюру, изданную по итогам семинара {4}.

Не лучше распорядились и с нашими **природными ресурсами**. Производственный комплекс оказался неконкурентоспособным, главным образом, из-за того, что основные затраты предприятий идут на закупку материалов и на топливно-энергетические ресурсы. Предприятия, как правило, не могут оплатить их стоимость, а если бы и оплатили, то тогда граждане страны с их нищенскими зарплатами не смогли бы оплатить стоимость энергоресурсов, вложенных в продукцию. И это в ситуации, когда по Конституции именно граждане России являются собственниками энергоресурсов! *Прямо игра в наперсток!*

Если разобраться, производство душит не сама по себе высокая стоимость энергоресурсов, а то, что рентная составляющая цены энергоресурсов оседает в качестве сверхприбыли сбытовых организаций {5}, а не достается ее законному владельцу - российскому народу. Если бы мы направили эту составляющую в бюджет и «провернули» ее в виде оборотных средств через народнохозяйственный комплекс, мы обеспечили рост производства и сняли бы петлю с российских производителей. **Что конкретно нужно делать по оздоровлению и развитию реального сектора экономики?**

Если сказать кратко: установить *справедливые* и *мудрые* правила экономической игры. Сделать так, чтобы стать богатым в нашей стране можно было, только производя товары и услуги для возможно большего числа людей. Главная стратегическая задача - **подавить развитие паразитического капитала и поощрить накопление производительного**. {6} При этом *подавление* ни в коей мере не предполагает передела собственности или экспроприации. Разумные правила экономической игры сами обеспечат добровольный переток капиталов в производительную сферу. На эту тему есть довольно много наших публикаций, поэтому скажу только основное.

Наша **первая** задача - **реформа доходов населения**. Мы должны сделать граждан подлинно свободными субъектами рынка. Надо как можно скорее приватизировать расходы по

воспроизводству рабочей силы, о чем уже говорилось. Подчеркну, что какой-либо эмиссии денег для этого не потребуется. Увеличение денежной массы будет сбалансировано адекватным увеличением стоимости услуг. Зато снижение налогового бремени и необходимость конкуренции за деньги, находящиеся у частных лиц, приведут к оздоровлению экономики, прежде всего - экономики услуг власти.

Чтобы привести в действие этот мощнейший резерв, нужно **перестать губить реальный сектор экономики. Первое**, что следовало бы сделать для этого, - решительно отказаться от монетаризма как средства управления экономическим развитием. Параметры финансовой системы являются действенным управлением только в более или менее равновесной экономике и при наличии достаточного количества субъектов рынка, имеющих навыки отслеживания сигналов из финансовой системы. В наших условиях действие этих регуляторов идет на пользу лишь тем, кто экспортирует из России природные ресурсы, но во вред развитию экономики, начисто подрезая реальный сектор и платежеспособный спрос. Для нас сейчас самое главное - создать действенные стимулы для производительной деятельности.

Прежде всего, нужно радикально помочь предприятиям разобраться с проблемой **эффективного собственника**. Следует по-разному подходить к приватизированным предприятиям, работающим относительно нормально, и к предприятиям, которые серьезно спотыкаются, но еще кое-как функционируют. Особый подход нужен к крупным предприятиям, выбитым в результате приватизации из производительной сферы. Я на эту тему выступал на упомянутом семинаре. Не буду повторяться. {7}

Реанимируя производство, важно **ослабить негативные последствия поспешной интеграции российской экономики с экономическими системами развитых стран**. Спора нет, интеграция - это естественная и выгодная перспектива. Но ведь все знают, что при интеграции стран с сильно различающейся производительностью труда происходит нещадная эксплуатация стран, у которых ВВП на душу населения меньше. Страны с низкой производительностью, как правило, превращаются в сырьевой придаток развитых стран. Это азы экономической теории. Именно поэтому, например, почти 40 лет потребовалось странам ЕС до полного открытия внутренних границ.

Государство с помощью таможенной политики должно осуществлять разумный и дальновидный протекционизм. Таможенная политика - это совсем не то же самое, что таможенная служба. Служба у нас есть. У нас нет политики. Практически одни и те же правила действуют при импорте минеральной воды «Перье» и технологического оборудования. О какой политике после этого можно говорить!

Назначать таможенные пошлины и квоты нужно не чаще, чем один раз в году **и на весь год**. Хорошо это делать заранее, примерно за шесть месяцев, чтобы был запас времени для адекватной реакции. Еще лучше заранее объявить о многолетнем плане изменения таможенных пошлин. **Вот это будет таможенная политика!** Но сейчас об этом можно только мечтать. И, конечно, следует направлять таможенные доходы не в черную дыру федерального бюджета, а, хотя бы частично, на прямую помощь развитию отечественного производства и конкретно тех отраслей, которые мы защищаем.

Не могу вспомнить ни одной меры, которую можно было бы назвать таможенной политикой. В основном мы видим фискальную алчность, а иногда даже просто фискальное крохоборство.

Хватит о протекционизме. Есть еще много неотложных мер, и среди них одна из главнейших состоит в том, чтобы **перейти к стимулирующей системе налогообложения**. {8} Сейчас мы бесконечно далеки от этого.

Помню, как в конце 80-х - начале 90-х годов на правительство «наезжали» хозяйственники, твердившие: недопустимо, чтобы на налоги у предприятия уходило больше 50 процентов от прибыли. А сейчас, например, в пищевой промышленности налоги могут достигать 80-85%! Я имею в виду и налоги на прибыль (до 56%) и обязательные платежи, включаемые в себестоимость. Сегодня мы говорим: если налоги будут в районе 60%, это станет счастьем для хозяйствующих субъектов. От чего убегали, к тому и прибежали!

Самое плохое сейчас в том, что предприятие может выжить, только если работает через пень-колоду, без прибыли, или с проеданием основных средств, или если уходит в теневую экономику. Малейшие попытки легально повысить эффективность убивают предприятия. Государство не имеет права так расправляться с промышленностью, которая является основой технологической независимости страны.

Налоговая политика не может состоять в том, что чем лучше предприятие работает, тем больше оно обязано тратить на федеральные или местные нужды. Так мы никогда не избавимся от неэффективной работы, а только исключим возможность стать богатым за счет производства товаров и услуг. А это значит - убить страну.

Необходимо как можно скорее перейти к стимулирующей налоговой системе. Как такая система должна строиться, уже много писалось и говорилось {9}. Затягивать ее создание более чем опасно. В этой связи удивляет келейность, которая сопровождала создание Налогового кодекса. Это ведь, по существу, экономическая конституция страны, и разрабатывать ее нужно было бы по той же схеме, как мы разрабатывали Конституцию.

Нужно интенсифицировать сложный процесс формирования стимулирующего налогообложения. В частности, нужно немедленно установить законом предельный уровень налоговых отчислений, и все, что заработано предприятием сверх этого уровня, должно ему принадлежать целиком и полностью. Очевидно, что такая мера будет вытеснять неэффективно работающих предпринимателей и, наоборот, создаст преимущества для тех, кто работает эффективно. И тем больше преимуществ, чем эффективнее работа. Да и проблем со сбором налогов будет меньше.

Я не могу дольше говорить о реформе системы налогообложения, хотя понимаю, что в данной аудитории следовало бы сказать больше. Перейду другому, близкому вопросу. Мы должны найти способ **снять с производителей удавку ТЭКа**. {10}

Здесь нужны самые радикальные меры. Элементарные расчеты показывают, что народ просто не выживет в нашем климате и на наших просторах, если вынужден будет платить такие суммы за энергоносители и транспорт.

Необходимо сделать энергоносители и транспорт доступными для производителей и покупателей продукции. Это может быть реализовано разными способами, например, снижением цен на топливно-энергетические ресурсы. Этот способ, учитывая наш прошлый хозяйственный опыт, видимо, легче всего реализовать, и фактически он реализуется. Ничего опасного для ТЭКа в снижении цен нет. Во Франции, например, 80 сантимов из каждого франка цены бензина - доходы разных бюджетов. Двадцати процентов цены достаточно, чтобы расплатиться и с

собственниками месторождений, и с транспортными компаниями, и с нефтеперегонными предприятиями, и получить прибыль.

Небезынтересно критически проанализировать структуру затрат энергетиков. Я не против больших заработков в ТЭЖе, как, впрочем, и в любой другой отрасли. Но большие заработки должны возникать только из-за того, что отрасль нашла более дешевые, чем у конкурентов, способы добычи, транспортировки и переработки сырья. А не как процент от стоимости прокачиваемых через энергетиков ресурсов.

Понижение внутренних цен на энергоносители безусловно сделает их более доступными для производителя и потребителя, но является потенциально криминогенным, что может породить трудности при внешнеэкономическом взаимодействии и при организации энергосберегающих мероприятий. Наиболее эффективным способом ослабить эти негативные аспекты может оказаться использование ресурсной ренты непосредственно в бюджете, как уже неоднократно предлагалось. Если тот, кто добыл природный ресурс, купит его у народа России, хотя бы в долг, мы без труда сможем сделать пользование энергоресурсами страны возможным для всех, достаточно экономных, российских производителей и российских граждан. Произойдет увеличение платежеспособного *спроса* и появится *предложение*, произведенное в России.

Легко предвидеть противодействие предложенным мерам. Здесь мы подходим еще к одному крайне важному государственному вопросу: **обезвреживание наследуемой монопольной структуры экономики России и СНГ**, Уже в первые дни гайдаровских «научно обоснованных» решений мы как по нотам расписали, что нас ждет. Мы говорили, что отказ от государственного регулирования цен и тарифов должен быть изначально дополнен действенными мерами, исключающими злоупотребления монопольным положением на рынке. Гайдар упустил эту возможность, и *три богатыря*: ТЭК, ЕЭС и железные дороги безжалостно душат реальный сектор экономики, а мы ничего не можем этому противопоставить!

А как может быть по-другому, если *лягушкам поручили осушать болото?! Я* заявляю, что Антимонопольный комитет будет тихим и задвинутым, пока он является карманным органом правительства. Это ведь экономическая прокуратура! Может ли она быть на содержании потенциальных нарушителей закона? Недопустимо, чтобы антимонопольные органы превращались в

беспользные присоски к экономике, лишь собирающие дань за то, что они сквозь пальцы смотрят на злоупотребления монополистов. Производители должны иметь возможность эффективно приводить в чувство любого зарвавшегося монополиста! И здесь административные методы, а тем более формальное разрезание бывшего монополиста на несколько кусков, должны занимать далеко не первое место.

Известны достаточно эффективные экономико-правовые механизмы для пресечения злоупотребления монополизмом. Это делается через структурную, налоговую, кредитную и закупочную политику. С помощью этих инструментов можно сделать так, что монополии естественным образом разваливаются сами либо перестают злоупотреблять. Но это все мы видим только в книгах, а не в нашей реальной действительности.

И пора, наконец, **кардинально решить проблему оборотных средств производителей.** Когда были отпущены цены, главный удар был нанесен по оборотным средствам. В них сосредотачивалось около 10% национального богатства, основная часть денежных средств. Без них производство абсолютно невозможно. В результате непродуманных решений эти средства мгновенно уменьшились почти в 10 тысяч раз. Иначе как бандитской эту операцию не назовешь. Только она одна была бы способна развалить российскую экономику.

Оборотные средства нужны всегда, а сейчас, вследствие кризиса отношений взаимного доверия - особенно. Сейчас даже ближайшим родственникам перестали верить.

Наиболее полное решение проблемы оборотных средств может быть достигнуто введением в хозяйственный оборот через бюджет ресурсной ренты. Очень важны меры по укреплению доверия, что достигается, прежде всего, укреплением судебной системы и повышением ее действенности и производительности. Следует приостановить практику бесспорного изъятия средств предприятий за долги, если это лишает их оборотных средств.

Но, пожалуй, самое важное - это обеспечить возможность получения малопроцентных банковских кредитов и, что не менее важно, научить производителей ими грамотно пользоваться. Сейчас процентная ставка, хоть и опустилась примерно до 30%, все равно остается непосильной для реального сектора. 10 процентов - это, я думаю, почти предел.

Как снизить цены кредитов? Деньги дороги потому, что есть возможность получать на них доходы много больше, чем в реальном секторе экономики. Значит, самое главное - исключить возможность получения больших доходов иным способом, кроме как производство товаров и услуг.

Видите, сколько работы должно выполнить наше государство, чтобы создать стимулирующую среду. И это еще далеко не все! Убежден, что если пытаться обеспечить образы цели, которые мы обсуждаем, опираясь на старые способы управления социально-экономическим развитием, мы потратим массу денег, но цели не достигнем. Нужно, чтобы все участники хозяйственной деятельности, руководствуясь исключительно своими личными, прагматическими целями, сами обеспечили движение в направлении к установленной цели. В главном, функция управления состоит в том, чтобы за счет разумных правил игры обеспечить нужные тенденции развития и, по возможности, сократить время переходного процесса.

Хочу специально подчеркнуть, что реально управлять только тенденциями, т.е. потоками вновь создаваемой стоимости и ресурсов. Если мы хотим сразу изменить состояние системы, мы неизбежно придем к перераспределению запасов внеэкономическими методами, что демобилизует действующую производительную деятельность и является криминогенным.

*Первоначально Ю.М. Лужков предполагал коснуться еще и некоторых вопросов организации государства, уделив основное внимание формированию органов государственной организации, всего более приближенных к населению. Но, в основном по соображениям регламента, не стал этого делать. Поскольку в этой части его доклада поднят важнейший вопрос о второй стороне, которая от имени населения вступает в контрактные отношения со служащей населению государственной властью, мы с согласия автора включили этот материал в основной текст доклада.*

**Как должно быть устроено государство, которое обеспечит благоприятные тенденции развития, которое стоит мало, а служит хорошо?**

Мы неоднократно выступали с обоснованиями двух базисных **принципов**. Это **корпоративный бюджетный федерализм и конкурентный функционально-стоимостной подход** {11}. Я только бегло коснусь второго принципа.



Разберем, в каких случаях выгодно поручать те или иные задачи общественному сектору, а в каких - частному. Крайности здесь очень опасны. Более того, однозначный ответ, пригодный для всех случаев жизни и на все времена, вряд ли возможен. Значит, необходим *механизм адаптации*, и таким механизмом является постоянная конкуренция частного и общественного секторов.

В свете того, что говорилось о гражданах как заказчиках услуг власти, возникает вопрос: кто **конкретно** осуществляет заказ, удостоверяет исполнение заказа, оценивает объем и качество работы и приводит в действие конкурентные механизмы? Неужели каждый гражданин в отдельности? Это невозможно как в силу дороговизны такой процедуры, так и потому, что в этой схеме гражданин оказывается один на один с могучей монополией организованной государственной власти. Что ждет гражданина в этой ситуации, мы хорошо помним. Именно поэтому в России сейчас нет более актуальной задачи, чем наличие работоспособного самоуправления граждан.

Одного закона о местном самоуправлении мало. Административно насаждаемые самоуправления у нас обязательно превратятся в самоуправство. В такой стране, как Россия, самоуправление нельзя создать, оно может только возникнуть. И оно возникнет рано или поздно. Наша задача - организовать, чтобы это случилось как раз вовремя.

Нужно инициировать саморегулирующийся процесс, создав соответствующие налогово-правовые условия. Представляется целесообразной следующая схема.

Первое. Издается закон, определяющий условия, при которых **добровольно** созданная гражданами, проживающими на определенной территории, общественная организация может рассматриваться как орган местного самоуправления и, как таковой, получает права устанавливать и собирать обязательные налоги и сборы в строго определенном объеме. Эти условия должны предусматривать нормативы выборности, отчетности процедур назначения налогов и другие подобные вещи. Созданная таким образом территориальная общественная организация получает поддержку законов и, в необходимых случаях, силовых структур. Если самоуправление не создано, граждане получают услуги обычным порядком.

Второе. Отвечающие данному закону территориальные сообщества получают право приемки работ и услуг, осуществляе-

мых местной властью за счет налогов. Это является очевидным стимулом для самоуправления. Граждане начинают взаимодействовать с монополией власти почти на равных, по крайней мере, с весомых позиций. Они могут не подтвердить исполнение услуг, а значит, соответствующие подразделения не будут профинансированы. Конечно, в этом случае должен быть предусмотрен какой-то арбитраж. Понятно, что органам власти работать в таких условиях непросто. Но если мы действительно хотим, чтобы власть работала лучше, а стоила меньше, этого невозможно избежать. Поставщик и заказчик должны быть равноправны и равносильны {12}.

**Третье.** Органы самоуправления получают право отказаться от услуг органов власти и заказать их иным организациям. В этом случае вышестоящие органы городской власти обязаны дотировать органы местного самоуправления в соответствии с нормативами цен соответствующих услуг. Я говорю «в соответствии», а не «по нормативам» потому, что для нормального взаимодействия стимулов экономической мотивации нужно выделять немного (хотя бы на 2-3%) меньше норматива. На вышестоящие органы власти также возлагается обязанность следить за тем, чтобы всем гражданам была предоставлена возможность пользоваться установленным стандартным набором услуг, даже если орган местного самоуправления считает это излишним. Сокращение объема услуг можно допустить только при добровольном согласии граждан.

Очевидно, что в этом случае у граждан появляется стимул организовываться, а у органов власти появляется реальный конкурент и полноправный заинтересованный заказчик. С другой стороны, самоуправление возникает само и именно с той скоростью, с какой возрастает сознание граждан об их личной заинтересованности в коллективных действиях.

На этом я хотел бы закончить и пожелать всем нам в очередном году успехов в достижении тех целей, о которых я говорил и которые, я надеюсь, вы теперь разделяете.

*Спасибо за внимание!*

## Комментарии

{1} Аргументы против принципов ваучерной приватизации «по Чубайсу» мэра Москвы высказывал неоднократно до и в процессе ее проведения (см. различные аспекты в [3, 6, 9]). В систематизированном виде они изложены еще раз в его докладе [1], который приведен ниже с небольшими сокращениями.

{2} Суть аргументации мэра в пользу согласования во времени жилищно-коммунальной реформы и доли приватизированного в виде зарплаты живого труда населения приводится в представленных ниже фрагментах выступления мэра Москвы 12 мая 1997 года на заседании Правительства Российской Федерации по вопросу жилищно-коммунальной реформы [2]. Аргументация развивается далее в докладе, сделанном через 9 дней [10].

{3} Идея новой парадигмы управления - власть должна не командовать населением, а оказывать ему услуги, оплата которых производится через налоги - в наиболее полном и последовательном виде изложена мэром в его докладе [5]. Необходимые для раскрытия этой идеи фрагменты доклада приведены ниже.

Там же сохранены разделы, в которых разъясняется идея прагматического подхода к формированию федерального устройства России («не силой, а выгодой»). Большой дополнительный материал приведен в работе [8].

{4} См. комментарий № 1

{5} О жизненной важности того, что рентная составляющая цены энергоресурсов должна принадлежать ее законному владельцу - российскому народу, теперь говорят многие. Наиболее подробные разъяснения этой своей позиции мэра Москвы дал в своем выступлении перед студентами МГУ в 1995 году [3], выдержки из которой приведены ниже. Связь вопроса приватизации природных ресурсов и собственности на рентную составляющую их цены разъяснена также в [1, 2, 6, 7, 8].

{6} Наиболее полно и развернуто понятие паразитического капитала, его российские особенности и опасность для нашей экономики рассмотрены в докладах [3 и 7].

{7} Наиболее подробно вопрос необходимости протекционизма государства по отношению к крупным российским предприятиям на этапе вхождения их в рыночные отношения рас-

крыт мэром в его выступлении [7]. Но целесообразно ознакомиться и с аргументацией в [1 и 3].

{8} Стимулирующая производство система налогообложения или стимулирующая производство налогово-правовая среда - устоявшаяся терминология в работах мэра. Она отражает специфику неравновесного состояния российской экономики и является необходимой компонентой в предложениях мэра и Правительства Москвы по выходу из кризиса. Наиболее подробно суть этих предложений из более ранних работ изложена в [4], но полезно ознакомиться и с материалом, посвященным этому в [1,5, 7], и в особенности в [8].

{9} Ранее об уроне, который наносит стране в целом и городским бюджетам в частности монополизм ТЭКа, говорилось в [7]. В контексте приватизации этот вопрос рассмотрен также в [1].

{10} См. {8}.

{11} Понятие «корпоративный бюджетный федерализм» неоднократно использовалось мэром Москвы в его работе, но наиболее последовательно с яркими иллюстрациями оно раскрыто в его докладе [10]

{12} Подробнее об этом см. в [4, 5, 6].

## **Перечень выдержек из более ранних работ Ю.М. Лужкова, дополняющих основной текст**

1. Выступление Ю.М. Лужкова на научно-практической конференции «Пять лет ваучерной приватизации» 17 декабря 1997 г. «Приватизация не самоцель, а средство повышения благосостояния граждан» (в сокращенном виде) (стр. 31).

2. Фрагменты выступления Ю.М. Лужкова на заседании Правительства Российской Федерации по вопросу жилищно-коммунальной реформы. (Май 1997 года) (стр. 44).

3. Выступление Ю.М. Лужкова на собрании преподавателей и студентов МГУ 11 октября 1995 года (стр. 55).

4. Выдержки из выступления Ю.М. Лужкова на заседании круглого стола, апрель 1994 г. (стр. 72).

5. Стратегия реформы городских финансов и социально-экономическое развитие городов. Выдержки из доклада Ю.М. Лужкова на конференции «Финансово-экономические основы функционирования городов» 4 апреля 1995 года (стр. 79).

6. Выдержки из интервью мэра Москвы Ю.М. Лужкова журналу «ВЛАСТЬ» (стр. 98).

7. Анализ экономической ситуации в России и предложения по выходу из кризиса. Доклад мэра Москвы Ю.М. Лужкова на заседании ученого совета МГУ им. М. В. Ломоносова 26 февраля 1997 года («Давайте, наконец, возьмемся за ум!») (стр. 106).

8. Выступление мэра Москвы по вопросам бюджетного устройства страны 12 ноября 1996 г. на заседании круглого стола «Финансово-кредитная система и налоговая политика в России» (с сокращениями) (стр. 124).

9. Из ответов мэра Москвы Ю.М. Лужкова на вопросы читателей газеты «Труд» (сентябрь 1997 года) (стр. 137).

Ю. Выдержки из доклада Ю.М. Лужкова «Социально-экономическое развитие регионов в свете среднесрочной программы на 1997-2000 годы» на конференции «Новая Россия: межрегиональная финансово-экономическая политика» (Краснодар, 21 мая 1997 года) (стр. 141).