

# Экономическая политика и хозяйственная практика

## Об основных направлениях социально-экономических преобразований\*

© Д.С.Львов, Ю.В.Овсиенко, 1999

Показано, что одной из основных причин неэффективности российской экономики, тотальной коррупции, воровства и т.п. является существование группы лиц, деятельность которых не регламентируется законодательством. В этих условиях их доходы существенно превышают эффект их деятельности, что нарушает фундаментальное свойство эффективной экономики. Обсуждаются пути социально-экономических преобразований, позволяющих вернуть страну на рельсы эффективного развития.

Август 1998 г. подвел черту под так называемыми радикальными реформами в России. Они, как и следовало ожидать, закончились тяжелейшим социальным и экономическим кризисом, что в конечном счете привело к обнищанию населения, сокращению его численности.

Зато появились очень богатые люди. Причем это не выдающиеся организаторы производства, не финансовые гении, а те, кто находится во власти или около нее. На-

селение все отчетливее понимает, что их богатства нажиты не созидательной деятельностью на благо общества, не эффективным использованием ресурсов, приумножающим достояние страны, а просто его присвоением.

Сейчас самое время подвести итоги реформ, выяснить причины катастрофы и попытаться наметить те направления переустройства, которые могли бы постепенно вывести Россию из кризиса.

---

\* Работа подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект №99-06-80140.

## Итоги реформ

Основная экономическая тенденция, проявившаяся в нашей стране сразу же после либерализации цен, никак не вписывается в классические представления о кризисе перепроизводства. Экономический спад длится уже более семи лет и не видно никаких признаков его прекращения. При этом он вовсе не сопровождается, как бывает в классическом кризисе, «вымыванием» неэффективных технологий и последующим переходом к более прогрессивному технологическому укладу. Скорее наоборот, первыми гибнут эффективные производства, требующие глубоких знаний, строгой технологической дисциплины. Так, наиболее дешевым способом получения продовольствия становится примитивная технология личных приусадебных хозяйств, без чего миллионы людей умерли бы с голода. Самые дешевые товары доставляются торговцами-челноками. Похоже, сейчас осталось очень мало хозяйственных руководителей, способных осуществлять современное эффективное наукоемкое производство. Поэтому *спад сопровождается не сокращением удельных издержек, а их увеличением на фоне постоянного ухудшения качества производимой продукции и роста цен.*

Не менее удивительны и особенности финансового кризиса. Созданная в России *финансовая система начинает разрушаться сразу же, как только сокращается инфляция и замедляется рост внутреннего государственного долга.*

Третья характерная черта российского кризиса – своеобразная, причем четко выраженная динамика личных доходов разных слоев населения. Понятно, что эконо-

мический спад ведет к уменьшению совокупного дохода общества и, следовательно, *личных доходов граждан. В России снижение последних у большинства населения по темпам превосходило спад. Одновременно сильно обогатилась значительная часть руководителей промышленности, сельского хозяйства, торговли, финансов, и, конечно, государственного аппарата.*

Таковы три основные характеристики экономической составляющей всеобъемлющего кризиса, охватывающего также социальную, политическую, культурную, научную, образовательную, – словом, все без исключения – сферы функционирования общества.

Проиллюстрируем результаты наших реформ на реальном статистическом материале. За 1989 – 1997 гг. валовой внутренний продукт сократился на 40%, объем промышленного производства – примерно на 60%. Особенно глубокий спад отмечается в машиностроении – на 79%, легкой промышленности – почти на 90% (см. табл. 1). Потребности экономики стали в основном удовлетворяться за счет наращивания импорта. Его доля по отдельным видам товаров возросла за рассматриваемый период на 45 – 98%.

За годы реформ приостановилось даже простое воспроизводство основных производственных фондов. В 1998 г. инвестиции в основной капитал составили 30% от уровня 1991 г. И как следствие, если в 1990 г. Россия по производительности труда отставала от ведущих стран Запада в 3-4 раза, то в 1995 г. – уже в 5-6 раз (см. табл. 2).

Благодаря «реформаторским усилиям» экономика страны отвернулась от реального сектора. Наиболее ликвидные ре-

Таблица 1

*Промышленное производство в России (в % по отношению к 1989 г.)\**

	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Промышленность	99,9	74,6	62,5	48,2	45,9	42,7	41,4
Электроэнергетика	102,3	93,0	84,8	82,1	80,5	79,7	-
Топливная промышленность	96,7	79,5	67,6	60,2	59,0	57,2	56,6
Черная металлургия	98,1	75,0	62,6	51,7	56,2	54,0	52,9
Химическая промышленность	97,8	71,2	55,9	39,7	42,8	37,7	43,7
Машиностроение	101,1	77,4	65,3	40,4	36,5	31,8	29,9
Лесная промышленность	98,8	76,8	62,4	42,9	39,9	31,9	29,7
Легкая промышленность	99,9	66,9	51,2	27,0	18,7	14,0	12,3
Пищевая промышленность	100,4	73,9	67,1	52,4	47,8	44,9	44,0

\* Таблица рассчитана к.э.н. Ю.Петровым (ЦЭМИ).

Таблица 2

*Сопоставление уровней производительности труда в России и ведущих промышленно развитых странах\*\**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Германия</b>						
Долл./чел.	46264,2	47726,3	48477,4	48017,7	49867,4	51536,0
в %	362,1	385,3	448,4	478,2	551,8	575,4
<b>Франция</b>						
долл./чел.	48493,2	48820,4	49736,4	49454,1	50779,8	52599,1
в %	379,5	394,7	460,1	492,5	561,9	587,3
<b>Великобритания</b>						
долл./чел.	37409,8	37507,7	38196,9	39446,0	40789,7	42562,2
в %	292,8	302,8	353,3	392,8	451,4	475,2
<b>США</b>						
долл./чел.	50572,0	50698,3	51431,4	52604,2	52979,7	54106,2
в %	398,5	409,3	475,8	523,8	586,3	604,1
<b>Япония</b>						
долл./чел.	38796,8	39703,3	39684,8	39662,0	39924,0	40252,3
в %	303,6	320,5	367,1	394,9	441,8	449,4
<b>Россия</b>						
долл./чел.	12778,2	12386,2	10810,0	10042,3	9036,5	8956,8
в %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\*\* ИМЭМО РАН, НИР «Межстрановой сравнительный анализ», М., 1997, с.16.

сурсы были направлены на поддержание финансового сектора (выстроенной государством финансовой пирамиды). Как следствие произошло обескровливание производящих структур. Положение подавляющего числа предприятий резко ухудшилось: они лишились собственных оборотных средств, а банковские кредиты в условиях высоких ставок на рынке ГКО-ОФЗ стали для них недоступными. Эффективность реального сектора оказалась в 5-10 и более раз ниже, чем заимствование кредитно-денежных ресурсов на финансовых рынках. В результате число убыточных предприятий резко увеличилось (см. табл.3).

Реальный сектор обезденежил. Безналичные деньги стали обмениваться на долги предприятий друг другу и с бюджетами всех уровней. Вместо денег в обращении появились различные суррогаты или так называемые квази-деньги (векселя, облигации и т.п.). Расчеты стали производиться в натуральной форме: «Ты мне газ и нефть, а я тебе – автомобили, холодильники, стройматериалы и ширпотреб». Бартер превратился в определяющую форму хозяйствен-

ных взаимоотношений между предприятиями, регионами и центром.

В настоящее время на долю не денежных форм расчетов приходится от 55 до 70%, в том числе на бартер – не менее 40%. Причем в системе реальных денежных расчетов рублевая и долларовая массы примерно сравнялись, что является свидетельством недопустимо высокой долларизации экономики.

Натурализация реального сектора привела к резкому увеличению неплатежей. Существует тесная отрицательная связь между коэффициентом монетизации экономики и неплатежами. За 1992-1997 гг. первый снизился почти в 3 раза, а относительная величина просроченной задолженности увеличилась почти в 5 раз!

Одним из наиболее негативных факторов остается нарастающая задолженность по заработной плате. За период с января 1994 по август 1998 гг. она увеличилась с 81 до 331%, т.е. в 4.09 (см. табл. 4). Из общей задолженности на долю бюджета приходится примерно 20%. В строительстве и сельском хозяйстве основными должниками по выплате заработной платы являются

Таблица 3

*Рост числа убыточных предприятий (в % по отношению к 1994 г.)\**

	1995	1996	1997	1998 (оценка)
Всего	110	276	180	220
Промышленность	127	214	240	279
Строительство	92	213	274	280
Сельское хозяйство	96	137	135	184
Транспорт	112	193	210	225
Торговля и общественное питание	100	153	154	160

\* Россия в цифрах. Краткий статистический сборник. М.: Госкомстат России. 1998, с.310-311.

юридически самостоятельные предприятия и организации (соответственно 94 и 98%). Иная картина в промышленности, социальной сфере и в науке. Здесь главным должником остается бюджет: в промышленности его доля в сумме долгов по заработной плате составляет 95% (что связано с неплатой государственных заказов), в социальной сфере – примерно 90 (бюджеты всех уровней), в науке и научном обслуживании – более 50%. Государство, по существу, устранилось от необходимости своевременной выплаты заработной платы учителям, врачам, работникам культуры.

Доходы государства во все возрастающих размерах шли на погашение долгов по ГКО. Но уже в 1997 г. налоговые поступления стали существенно отставать от требуемых для этого сумм. В 1998 г. положение на рынке государственных финансовых обязательств резко обострилось, чему не в малой степени способствовало ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры в связи с падением цен на сырьевые ресурсы, прежде всего на нефть.

Все это, вместе взятое, привело к тому, что общая величина долговых обязательств

выросла к середине августа 1998 г. до 200 млрд. долл. (т.е. стала больше годового объема ВВП). Внешний долг России превысил 140-145 млрд. долл., из которых примерно половина – долги Парижскому и Лондонскому клубам, около 15% – долг перед МВФ и Всемирным банком. Коммерческие банки и другие российские компании также имеют перед зарубежными кредиторами огромные обязательства, которые в общей сложности составляют более 50 млрд. долл.

Возврат этой задолженности для разрушенной отечественной экономики представляется мало реальной задачей, во всяком случае, в перспективе ближайших 10-15 лет. Даже процентные выплаты без соответствующей их реструктуризации для нашего нынешнего бюджета являются непреодолимой проблемой.

Чрезвычайно тяжела и социальная цена реформ. Уже несколько лет продолжается процесс депопуляции России (средняя продолжительность жизни снизилась на 4 года). Нарастают необратимые изменения в качестве жизни населения. По некоторым важнейшим социальным индикаторам страна оказалась за порогом допустимого

Таблица 4

*Задолженность предприятий и организаций основных отраслей экономики по зарплате (в % от месячного фонда заработной платы на 1 января соответствующего года)\**

	1994	1995	1996	1997	1998
Всего	81	143	141	247	311
в том числе:					
промышленность	68	119	131	246	294
строительство	75	143	152	287	379
сельское хозяйство	114	214	200	238	401
транспорт	-	-	112	212	219

\* Россия в цифрах. Краткий статистический сборник. М.: Госкомстат России, с. 319.

(в их числе – потребление животного белка, масштабы самоубийств и дебильности населения). Произошла резкая поляризация бедности и богатства, растет число нищих и обездоленных. Образ жизни и нравы социального «дна» распространяются на все более широкие слои российского общества, подрывая моральные основы государства и частной жизни граждан. Организованная преступность, расплодившаяся сверху до низу и в огромных масштабах, всерьез претендует на контроль над обширными сферами экономики, политики и правоохранительной деятельности государства. В тяжелейшем положении находятся культура, образование, здравоохранение и наука.

***Социальные проблемы, обусловленные неудачами экономического и социально-политического реформирования, сами во все большей мере блокируют экономические преобразования.***

Тяжелейшее социально-экономическое положение еще более обострилось в результате беспрецедентной акции правительства С.Кириенко 17 августа 1998 г. Страна оказалась в состоянии банкротства перед внутренними и внешними кредиторами, а самое главное – перед своим народом. Уровень реальных доходов уже в августе снизился на 11%, а по итогам года – примерно на 30%. Спад ВВП и промышленной продукции оценивается в 5 – 6%. В целом экономика вернулась к уровню 1995 г.

Таков итог реформаторской деятельности в экономической и социальной сферах<sup>1</sup>. Еще раз укажем на его основные составляющие. Неуклонный спад производства во

всех отраслях, в первую очередь в обрабатывающей промышленности и в особенности в производстве потребительских благ, которые во все большем масштабе заменяются импортными. Данные тенденции сопровождаются сокращением доходов населения до уровня, когда большинство людей, прежде всего те, кто занят в реальном секторе экономики, приближаются к грани голодной смерти. А это неизбежно ведет к деградации трудового потенциала страны, снижению эффективности производства во всех без исключения отраслях, включая и топливно-энергетические, на которых еще как-то держится то, что пока осталось от России.

Почему же весь период последних отечественных реформ – это перманентный, углубляющийся социально-экономический кризис, сопровождаемый неуклонным спадом производства, обнищанием населения и одновременным обогащением политических и хозяйственных руководителей? Где выход из создавшейся ситуации?

Как нам кажется, цель, поставленная властью, заключалась не в социально-экономическом возрождении страны, а в собственном обогащении власть имущих за счет экспроприации и эксплуатации. Причем экспроприации не богатых, которых до реформ практически не было, а всего населения. В этом отношении реформы действительно радикальны, а поставленные цели достигнуты.

Очевидно, что экономика России не стала ни рыночной, ни социально ориентированной. А тотальная коррупция – ес-

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Д.Львов. Развитие экономики России и задачи экономической науки. М.: ОАО Издательство «Экономика», 1999.

тественный атрибут социальной системы, в которой деятельность властей не контролируется обществом. Поистине циклопические размеры воровства и коррупции неизбежно приводят к сокращению реального сектора экономики со всеми вытекающими последствиями. Отсутствие конкуренции закрепляет эту ситуацию, а имущественное расслоение усиливает социальные антагонизмы.

Преодолеть их последствия можно лишь на путях консолидации всех слоев населения, всех тех, кто еще не поддался соблазну коррупции и получения нетрудовых доходов. *Только совместные усилия, эффективный труд на благо России, честность и порядочность могут вывести ее из тупика. Именно в этом, на наш взгляд, и заключается национальная идея России на нынешнем этапе.*

Однако простое провозглашение данной идеи – условие необходимое, но недостаточное. Нужен институциональный механизм, закрывающий все возможности развития перечисленных выше и подобных им негативных явлений.

Нам представляется, что нынешний этап российских реформ должен начаться с провозглашения исходных предпосылок, обеспечивающих консолидацию здоровых сил общества и подготавливающих оздоровление экономической и социальной ситуации в стране. Но для этого надо еще раз вспомнить о том, что такое эффективная экономика.

### Фундаментальное условие эффективности функционирования экономики

Очевидно, что функционирование любого демократического общества направлено не на обогащение отдельных лиц, а на благоденствие всех его членов. Эффективное государство не имеет иных задач, кроме благосостояния общества. Значит, надо «настроить» государственную власть на решение именно общественных, а не собственных проблем, т.е. реально включить демократические механизмы. В этом заключаются и исходный пункт и конечная цель социальных реформ.

Экономическая система обладает фундаментальным свойством, реализация которого позволит сделать ее действительно эффективной.

Как известно, любой результат человеческой деятельности с экономической точки зрения характеризуется двумя моментами: общественной полезностью его использования и общественно оправданными усилиями по его получению. Для производимых товаров или услуг первый момент определяет величины цены и спроса, второй – размеры издержек производства.

Согласно теории СОФЭ<sup>2</sup>, эффективно развивающаяся экономика стремится к равенству этих характеристик, т.е. имеет место тенденция к сближению цены и издержек (в состав которых входят и оценка труда работников, и ценность использованных ресурсов, и нормальная прибыль). Именно

<sup>2</sup> СОФЭ – система оптимального функционирования экономики. Теория СОФЭ в наиболее полном виде изложена в Монографии «Введение в теорию и методологию системы оптимального функционирования социалистической экономики» – М.: Наука, 1983.

поэтому в основе всякой экономической деятельности лежит сопоставление затрат и результатов. Любое нарушение данного равенства включает – экономические механизмы, устанавливающие равновесие: либо сокращение производства и снижение издержек, если затраты стали превышать результаты, либо рост производства – в противном случае.

В данном деле велика роль рыночной конкуренции. Когда ее нет (например, для естественных монополий) подключают институты государственного регулирования. Однако если рыночный механизм (при условии соблюдения всеми участниками правил игры) обладает известным автоматизмом, то о государственном регулировании этого сказать нельзя. Поэтому важно, чтобы оно работало не для обогащения чиновников, а в интересах всего общества.

Только один вид экономических ресурсов – естественные природные ресурсы – не подпадает под рассмотренное правило. Они обладают общественной полезностью и, следовательно, ценой, но не являются продуктом человеческой деятельности. Поэтому их использование (добыча, переработка, получение сельскохозяйственной продукции) приносит ренту – положительную разницу между результатами и затратами. Принцип социальной справедливости требует, чтобы такой доход принадлежал обществу в целом. Поэтому, в данном случае институты государственного регулирования еще более необходимы, причем не только для сбора и распределения ренты, но и для контроля за процессами природопользования и охраной окружающей среды.

В то же время труд в основных своих проявлениях не является чем-то исключи-

тельным и имеет те же характеристики, что и остальные ресурсы. Большинство видов трудовой деятельности массовы, причем их совокупный объем меняется практически пропорционально численности населения. В эффективной экономике для них соблюдается то же правило, что и для других продуктов человеческой деятельности: *вознаграждение за труд не превышает эффекта трудовой деятельности, ее общественной полезности.*

Когда для всех без исключения работников величина эффекта превышает размер вознаграждения или равна ему, возникают реальные предпосылки экономического роста, поскольку естественное стремление каждого к более высокому уровню оплаты труда в этом случае ведет к процветанию всего общества. Если же данное условие не соблюдается хотя бы для малой группы людей, стоящих у власти, то сколь бы строго оно не выполнялось для всех остальных, общество неизбежно будет двигаться к загниванию. Ведь труд – единственный активный фактор производства, способный направлять развитие экономики в ту или иную сторону. То, как она будет развиваться, в решающей степени зависит от степени его эффективности (общественной полезности) и от связи эффективности труда с уровнем вознаграждения.

Проще всего эффективность труда и вознаграждение за труд измеряется в простом товарном хозяйстве. Для ремесленника или крестьянина разность между стоимостью реализованной продукции и издержками производства (включая арендную плату за используемые природные ресурсы) определяет и общественную полезность его деятельности и вознаграждение



за труд. Рыночный механизм спроса и предложения быстро находит их величину.

Сложнее, когда продукт вырабатывается коллективом людей на предприятии: директор, бухгалтер, инженер, рабочий. Спрос и предложение на их продукцию определяют лишь ее цену и, следовательно, совокупную эффективность работы коллектива. Рынок же трудовых ресурсов уже не столь мобилен, изменение предложения на различные виды труда требует существенных затрат и длительного времени. К тому же трудно сразу определить истинную квалификацию принимаемого на работу. В глазах начальства очень часто человеческие качества работника перевешивают ценность его трудовой деятельности. Поэтому необходимо выработать достаточно четкие правила, определяющие размеры доходов различных групп работников в рамках коллектива в зависимости от их вклада в общий результат.

Еще более важна оценка тех видов деятельности, результаты которой касаются функционирования государства в целом или его частей. Речь идет о чиновниках. Высшие чиновники обычно избираются населением или назначаются теми, кто избран. Однако сам факт выборов не является свидетельством высокой оценки деятельности: это, скорее, оценка намерений претендента, а не результата его работы. Но если общественная оценка результатов работы не связана с оплатой труда, любой руководитель неминуемо «повернет» систему не в сторону повышения эффективности ее функционирования, а туда, где лично его ждут максимальные доходы.

Поэтому чрезвычайно важно, *во-первых*, разработать механизм общественного

контроля за результатами деятельности властей. *Во-вторых*, так как данные результаты определяют состояние всего общества или определенной территориальной единицы, необходимо связать доходы представителей названной группы с динамикой социально-экономического развития страны, региона и т.п. Такие меры могли бы теснее связать эффективность труда чиновников с размерами их трудового вознаграждения.

Проблема соотношения между эффективностью труда и его вознаграждением возникла не сегодня. Попробуем, хотя бы приближенно, рассмотреть некоторые российские особенности ее решения в период реформ.

### **О динамике соотношения между результатами и оплатой труда**

Нельзя сказать, что до реформ принцип соответствия результатов труда вознаграждению всегда соблюдался. Но экономические и социальные изменения, производимые с 1992 г., резко усилили тенденцию к расширению круга лиц, для которых вознаграждение за труд повышается при снижающейся его эффективности. В этой ситуации личное благосостояние, как естественный стимул деятельности, превращается из позитивного фактора в негативный. Погоня за ростом личного дохода приводит к снижению эффективности экономики – за счет «проедания» ее богатств. Даже самый поверхностный анализ позволяет сделать вывод, что как раз для тех категорий работников, от которых более всего зависит будущее России – руководителей государства, производства, торговли,

финансов и т.п., – указанный принцип сейчас вообще не работает.

Попытаемся обосновать данное утверждение. Поскольку сокращение производства сопровождалось более быстрым снижением заработной платы, производительность труда рядовых работников, измеренная как выпуск на единицу зарплаты, существенно выросла (даже, если уменьшилась почасовая выработка). Это привело к тому, что средне-статистический российский работник сегодня производит на 1 долл. заработной платы значительно больше конечной продукции, чем аналогичный работник в других странах (см. табл.5)<sup>3</sup>.

По данному показателю в 1994 г. Россия прочно занимала первое место. Ныне, в связи с более чем двукратным снижением заработной платы в результате августовского кризиса, она еще более упрочила свое положение.

Невероятно высокая продуктивность единицы заработной платы характерна и для большинства интеллектуальных профессий в сферах, не связанных с материальным производством. Например, реальная зарплата профессорско-преподавательского состава сократилась к началу 1999 г. по сравнению с дореформенным уровнем почти в 10 раз, а учебная нагрузка возрос-

<sup>3</sup> Д.Львов. Развитие экономики России и задачи экономической науки. М.: ОАО Издательство «Экономика», 1999, С.42.

Таблица 5

**Сравнительная оценка производительности и зарплатоотдачи по ВВП**  
(по паритету покупательной способности национальной валюты в долл. США за 1994 г.)\*

Страны	Часовая производи- тельность по ВВП	Часовая зарботная плата	ВВП на 1 долл. зарботной платы
США	27	16,4	1,7
Великобритания	22	13,8	1,6
Германия	27,7	22,7	1,2
Франция	28,8	14,4	2,0
Япония	21,6	12,3	1,8
Канада	23,4	17,1	1,4
Италия	30,6	16,4	1,9
Турция	10,3	2,6	4
Чили	9,7	4,3	2,3
Корея	9,6	7,2	1,3
Мексика	14,5	4,0	3,2
Венгрия	8,8	2,7	3,3
Чехия	8,5	2,5	3,4
Польша	6,2	4,3	1,4
Россия	7,6	1,7	4,6

\* Таблица составлена на основе статистической обработки данных по 53 странам.

ла. При этом эффективность работы преподавателя повысилась, конечно, не в 10 раз, так как снизилось качество преподавания (прежде всего потому, что сократились расходы на все, что нужно для обеспечения его высокого уровня и, в первую очередь, на необходимое оборудование). Такая тенденция касается и врачей, воспитателей, педагогов и т.п.

Таким образом, можно сделать вывод, что для рядовых работников разность между эффективностью и ценой труда непрерывно растет, главным образом вследствие прямого снижения заработной платы (К.Маркс сказал бы, что растет норма эксплуатации).

В то же время за рассматриваемый период произошло значительное падение производительности (эффективности) труда руководителей предприятий реальной сферы, поскольку их доходы резко выросли, а объемы производства катастрофически сократились. Источники – рента, монопольный доход, доходы от реализации имущества предприятий, снижение зарплаты работников, а также разнообразные формы незаконного обогащения.

Не менее удручающая картина вырисовывается, если обратить взор на функционирование коммерческих финансовых организаций, созданных в процессе реформ. Эффективность для общества деятельность большинства из них можно без труда оценить как отрицательную, ибо соответствующие фирмы не занимаются инвестированием экономики, а добывают свои доходы путем присвоения сбережений населения и средств государственного бюджета. Следовательно, наши финансовые структуры – прямые паразиты на теле общества, ибо

только потребляют ресурсы, ничего не создавая взамен.

Но наиболее страшно то, что, огромный, постоянно увеличивающийся разрыв в соотношении двух рассмотренных характеристик наблюдается в сфере государственного управления. Быстрое увеличение численности чиновников, их доходов и привилегий сопровождается не только уменьшением эффективности функционирования экономики, но и бурным ростом всех форм преступности, снижением их раскрываемости, сокращением ассигнований на социальные нужды, науку, культуру, образование и т.п., резким усложнением быта граждан (связанным с огромными трудностями по добыванию разнообразных справок и иных документов, необходимостью по любому поводу раздавать взятки). Постоянно растет число незаконных задержаний, избиений людей, неправильных судебных решений и т.д. Прекратился всякий контроль за деятельностью властей, даже тот, который существовал до реформ.

Таким образом, эффективность деятельности властных структур с 1992 г. существенно снизилась – в десятки, а может быть и сотни раз – при росте их (даже только легальных) доходов. Государственный аппарат уже не может в должной мере ни собирать налоги, ни осуществлять правоохранную деятельность, зато продолжает нарушать права человека.

Основной причиной снижения эффективности деятельности руководства страной явился провал создания демократической системы государственного управления. Введение альтернативного голосования само по себе ничего не дает, если одновременно не обеспечивается разделение властей,

независимость отдельных ее ветвей друг от друга при общественном контроле за их деятельностью. Этого не произошло. Следовательно, природа власти в России по своей сути осталась прежней. Но одно важное изменение следует отметить. У нее появилось значительно больше возможностей для личного обогащения государственных деятелей за счет деградации страны в целом. Все реформы были четко сориентированы в данном направлении. И никакие, даже на первый взгляд самые разумные, мероприятия (программы) по выводу страны из кризиса не могут дать сейчас позитивного результата, поскольку нынешняя власть способна всегда обернуть их себе на пользу.

### Эффективные направления социально-экономических преобразований

Все это означает, что перед Россией стоят в сущности те же самые задачи, что и в начале реформ. Но решать их теперь стало неизмеримо труднее. И не только потому, что страна откатилась на много десятилетий назад, началась депопуляция, возникла угроза вымирания нации. Это в первую очередь связано с тем, что национальное богатство и потоки доходов от его эксплуатации попали в руки очень узкого круга лиц, которые с их помощью делают и будут делать все, чтобы демократия не наступила, чтобы экономика не стала эффективной, а коррупция процветала.

И как следствие, меры по изменению правил работы экономических субъектов, системы налогообложения, методов государственного регулирования и т.п. не дали

(да и не могли дать) импульса к экономическому росту, социальной стабильности, народному благосостоянию, ибо они были направлены на решение совершенно других задач. Значит, проблема лежит глубже. Надо перенести центр тяжести преобразований в область общественного устройства, создания действительно демократической формы управления, включая политическую и экономическую свободу граждан, единые принципы вознаграждения за труд и социальные гарантии для всех, находящихся на государственной службе. Необходимо обеспечить *реальное разделение властей, учет и контроль за деятельностью всех ветвей государственной власти.*

Такие преобразования невозможны без участия в них тех государственных деятелей, кто не поддастся соблазну коррупции и понимает решающее значение демократии для судьбы России.

Цель реформ в области общественного устройства должна заключаться в обеспечении ряда фундаментальных условий жизни граждан и функционирования государственной власти. Это, *во-первых*, законодательство, гарантирующее каждому гражданину все общепризнанные права личности, защиту жизни, свободы и достоинства не только от преступности, но и посягательств властей. *Во-вторых*, реальное обеспечение равенства перед законом всех граждан независимо от занимаемых ими постов. Это главное условие общественного развития не только России, но и любого другого государства, всего человечества. Поэтому постоянное сужение возможностей безнаказанно совершать антизаконные действия – главная стратегическая цель любой программы социальных преобразований.

*В-третьих*, открытость для общества социально-экономической политики государства и мер по ее реализации, контроль за действиями властей. Общество должно видеть, что делают руководители для выполнения своих обещаний, оценивать эффективность проводимых мероприятий. *В-четвертых*, теснейшая взаимосвязь доходов всех членов общества с общественно значимыми результатами их труда<sup>4</sup>.

Даже минимальные успехи в данном направлении существенно улучшат социальный климат в стране, дадут населению надежду на то, что произвол, беззаконие, распад государства, если не прекратятся, то хотя бы существенно уменьшатся, а сама деятельность государства будет направлена не на обогащение отдельных лиц, а на благосостояние всех.

Это выдвигает вполне определенные требования, которым должна удовлетворять стратегия и тактика экономического реформирования. Необходимо разработать общие правила хозяйственного поведения, единые для всех участников экономического процесса, включая и государство. Причем в их основу следует заложить рассмотренное выше фундаментальное требование: результаты деятельности любого эффективного работника или организации не могут быть ниже затрат (вознаграждения за труд работника, издержек организации). Для коммерческой деятельности результа-

том является доход, для других видов – общественная оценка. Иных легитимных источников личного обогащения (таких, как льготы и привилегии, природная и монопольная рента, инфляционный доход и т.п.) быть не должно.

Западная наука давно поняла важность соблюдения данного принципа как базовой предпосылки эффективного социально-экономического развития. Вот, что пишет по этому поводу французский экономист, Нобелевский лауреат М.Алле: «Отказаться от проведения различий среди источников доходов, значит выносить бесповоротный приговор экономике... Деньги должны зарабатывать трудом, а не доставаться путем получения дармовых доходов, независимо от того, проистекают ли они от сверхприбыли на земельную собственность, чистого процента на капитал, прибыли, связанной с инфляцией, или же политических махинаций и интриг. Нужно положить конец эксплуатации людей путем сговора плутократии, технократии, и политократии»<sup>5</sup>.

Формирование единых правил хозяйственной деятельности, ликвидация разнообразных лазеек для узаконенного воровства, сознательно или бессознательно оставляемых руководителями исполнительной власти, – основа всей законотворческой деятельности в области экономики.

Следовательно, проблема заключается в создании такого институционального

<sup>4</sup> Но для этого необходимо в первую очередь преодолеть сложившийся в головах большинства людей институциональный стереотип. Они полагают, что руководители – это не обычные люди и поэтому им все разрешено, в частности дозволено устанавливать самим себе высокую зарплату при низкой эффективности труда, брать взятки с простых людей, присваивать общественное богатство и общественные доходы – словом, дозволено делать все, что заблагорассудится, не опасаясь ответственности за свои действия.

<sup>5</sup> *Allais M. L'impot sur le capital et la reforme monetaire.* – Hermann, Paris, 1977, p.247.

климата и соответствующего механизма, когда деятельность всех категорий работников в конечном счете способствовала бы росту общественного благосостояния. В первую очередь это касается оценки деятельности высшего чиновничества. Нужно сделать так, чтобы они, как и все остальные «бюджетники», были поставлены в условия, когда их стремление к собственному благополучию приводит к экономическому росту, социальной гармонии, повышению благосостояния всех слоев населения, причем так, чтобы все попытки обогащения в ущерб данному принципу считались незаконными.

Поэтому в первую очередь целесообразно установить прямую жесткую взаимосвязь доходов государственных руководителей всех уровней с доходами остальных лиц, состоящих на государственной службе – «бюджетников» (единый «Табель о рангах»). Это – необходимая предпосылка и условие социально-экономического прогресса. Нельзя изменить зарплату какой-то категории людей, включая парламентариев, министров, Президента, руководителей региональных администраций, не изменив её одновременно у всех остальных работников бюджетной сферы. Единственным способом быстрого повышения дохода бюджетника, включая чиновника, может быть лишь продвижение по служебной лестнице (и, соответственно, по разрядам табели о рангах), причем исключительно за счет эффективной работы, а не угождения начальству. Повышение же дохода в рамках одного разряда должно происходить у всех государственных служащих по мере экономического роста. Это позволит напрямую связать мотивации руководителей с интереса-

ми населения и результатами развития экономики страны в целом. Других источников дохода, кроме доходов от творческой, преподавательской деятельности и процентов по сбережениям, у данной группы работников быть не должно.

Переход к единой табели о рангах при желании можно осуществить в кратчайшие сроки. Технически такая процедура легко осуществима. Табель о рангах с соответствующей системой коэффициентов утверждается законодательной властью и меняется не часто, например, один раз в пять лет (в соответствии с изменением общественных целей и приоритетов). Ставка же низшего разряда, как основа для расчета всех остальных, определяется ею же одновременно с утверждением Государственного бюджета на следующий год.

Понятно, что названная мера неизбежно приведет к снижению зарплаток высших чиновников. А это – важный шаг в направлении сближения эффективности их труда и его цены, а также принятия руководством на себя хотя бы малой доли тягот от провала реформ. Причем она стала бы и крупнейшим шагом в осознании всеми гражданами единства общества, преодолении недоверия к правительству и, самое главное – в установлении прямой связи размера вознаграждения за труд с его результатами.

Принятие единой системы оплаты труда бюджетников и законодательства, регулирующего оплату в сфере коммерческих отношений, должны подкрепляться полной и открытой информацией о размерах и источниках доходов всех граждан (в первую очередь высших чиновников и крупнейших предпринимателей) и контролем за закон-

ностью их получения. Одновременно необходимо разработать систему социальных гарантий для тех граждан, которые либо не могут заниматься трудовой деятельностью (дети, инвалиды с детства), либо теряют способность к труду, либо способны лишь к таким видам деятельности, эффективность которых недостаточна даже для собственного обеспечения.

В исследованиях теоретиков СОФЭ было показано, что доходы граждан состоят, вообще говоря, из двух компонент: трудовой и целевой. *Первая* отражает общественную эффективность деятельности каждого, *вторая* – ценность человека как такового<sup>6</sup>.

Для большей части населения единственным источником дохода является вознаграждение за труд за вычетом налогов. Высокоодаренные люди, эффективность деятельности которых весьма высока, вносят в общественное благосостояние вклад, существенно превышающий объем их личного потребления. Они, исходя из требований социальной справедливости, должны отдавать в виде налога более весомую долю своего дохода, нежели менее одаренные, принося обществу интеллектуальную ренту<sup>7</sup>.

Люди, неспособные к труду, не являются изгоями общества. Им выплачивают целевую компоненту дохода, т.е. социальное

пособие, обеспечивающее гарантированный объем средств для достойного существования. Те же, кто способен лишь к малоэффективному труду, получают как оплату за свой труд в размере приносимого ими народнохозяйственного эффекта, а также пособие, дополняющее их совокупный доход до социально приемлемого уровня. Такое использование соответствующей части трудового потенциала, в частности, пенсионеров, безусловно полезно и для них самих, и для общества в целом<sup>8</sup>.

И, наконец, те, кто много лет занимался трудовой деятельностью, заслужили пенсии, обеспечивающие каждому достойную старость. Ныне размер пенсии у нас составляет менее 40% от резко понизившегося за последние 7 лет уровня средней заработной платы. Поэтому любой неработающий пенсионер (исключая федеральных чиновников, которые получают пенсии, значительно превышающие среднюю по стране зарплату) живет за гранью прожиточного минимума. Мировой опыт показывает, что решить проблему пенсионного обеспечения можно путем создания накопительной системы, когда каждый работник и работодатель отчисляют средства в пенсионный фонд. Последний их инвестирует, а при окончании трудовой деятельности работника выплачивает ему пенсию<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> См. *Каценлинбойген А.И., Мовшович С.М., Овсиенко Ю.В.* Воспроизводство и экономический оптимум. – М.: Наука, 1972.

<sup>7</sup> *Д.С.Львов.* Третий путь. Издательство Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 1998 г., с.23.

<sup>8</sup> *Д.С.Львов, Ю.В.Овсиенко, Ю.В.Сухотин.* Еще раз о реформационном потенциале теории СОФЭ. Российский экономический журнал. 1996.№9.

<sup>9</sup> Теоретические проблемы перехода к накопительной пенсионной системе и конкретные пути такого перехода рассмотрены в работе: *Овсиенко Ю.В., Олевская Е.М., Русаков В.П., Сухова Н.Н.* Пути реформирования пенсионной системы // Экономика и мат.методы. 1998. Т.34. Вып.4.

Источники целевой компоненты дохода граждан те же, что и у государственного бюджета. Это, в первую очередь, рента, относительная величина которой очень высока, учитывая, что наша экономика ныне почти сведена к добывающей промышленности. Другими важными источниками социальных пособий являются налоги на собственность, а также на личные доходы.

Лишь после реализации всех этих мероприятий можно переходить к формированию правил экономического поведения и методов государственного регулирования. Об этом написано очень много<sup>10</sup>. Мы лишь укажем, что государственное регулирование должно быть направлено на реализацию долгосрочной социально-экономической политики. Но для ее выработки нужна научно обоснованная система прогнозирования, которая в настоящее время утрачена. Восстановление и использование последней позволит оценить результаты и эффек-

тивность текущей деятельности государственного аппарата, долгосрочные последствия различных мероприятий, в частности, по реформированию социально-экономической системы.

\* \*  
\*

Таковы по нашему мнению, исходные принципы и основные направления процесса социальных преобразований. Но реальные предпосылки экономического роста и социального возрождения России могут возникнуть только тогда, когда удастся существенно сократить уровень коррупционно-грабительской нагрузки на народное хозяйство, создать конкурентную среду во всех областях деятельности, приемлемую денежно-кредитную и налоговую системы, дать импульс к укреплению социальной сферы.

---

<sup>10</sup> Сошлемся лишь на предложения, наиболее близкие к направлениям, представленным в настоящей работе: Д.С.Львов. Развитие экономики России и задачи экономической науки. М.: ОАО, Издательство «Экономика», 1999, а также Ю.В.Овсиенко, Ю.В.Сухотин. Социально-экономическая система России и условия ее эффективного преобразования. /Препринт # WP/98/050/ – М.: ЦЭМИ РАН, 1998.