

**Я.Кузьминов, С.Смирнов, О.Шкаратан,
Л.Якобсон, А.Яковлев (ГУ-ВШЭ)**

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА:
УСЛОВИЯ ВЫЖИВАНИЯ, ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ**

Москва, 1999

Доклад опубликован в журнале «Вопросы экономики». 1999. № 7.

Сокращенный вариант доклада Совету по внешней и оборонной политике. Используются материалы Вад.В.Радаева (ИЭ РАН, Интерцентр) и Е.Гавриленкова, Т.Клячко, А.Крыштановского, С.Малахова (все – ГУ-ВШЭ).

Авторы признательны А.Абрамову, К.Бендукидзе, В.Бессонову, В.Бобылеву, С.Глазьеву, Л.Григорьеву, М.Делягину, Э.Ершову, С.Караганову, В.Любовному, В.Мазаеву, С.Мдонянцу, Л.Оникову, А.Свинаренко, С.Титову, Я.Уринсону, В.Фадееву, В.Федосову, Д.Хилову, А.Шарапову, А.Шаронову, Б.Штульбергу, Е.Ясину за профессиональные замечания и предложения, высказанные на разных этапах подготовки данного текста. Вместе с тем авторы подчеркивают, что доклад отражает лишь их личную точку зрения на рассматриваемые проблемы.

1. Обоснование подхода

Россия переживает десятилетие неуверенности. **Неопределенность будущего деформирует мотивы и поведение всех участников экономики:** от домохозяйств, тратящих ограниченные накопления на чрезмерное или даже показное потребление до предприятий, опасющихся выходить за рамки освоенной рыночной ниши, и до государства, выжимающего соки из будущих потенциальных налогоплательщиков сегодня, не заботясь о своем завтрашнем и послезавтрашнем доходе. Никто не хочет инвестировать. Каждый боится за свою собственность – и бездарно распоряжается ею.

Эффективно задействовать имеющиеся ресурсы удастся лишь при условии реализации государством таких мер, которые позволили бы существенно изменить мотивацию всех экономических агентов. Это предполагает:

- **максимальный учет частного интереса** и устранение того, что препятствует фирмам и населению в их экономической активности;
- **снижение тотальной неопределенности**, установление “зон предсказуемости” для участников экономической деятельности.

С позиции *макроэкономики*, это требует стабильности денежной системы, то есть крепкой национальной валюты. Теоретически предсказуемость возможна и в условиях инфляции, для чего ее параметры (параметры эмиссии) должны планироваться, быть заранее известными участникам рынка и – главное - регулярно выполняться в течение нескольких предшествующих лет. Подобное временами достигалось в ряде стран Латинской Америки. В России в ближайшие два года будет невозможно достичь ни стабильной валюты, ни планирования инфляции. **Макроэкономическая неопределенность сохранится.**

Микроэкономические условия стабильности предполагают **устойчивость институциональной среды.** И сегодня действующие лица экономики инстинктивно стремятся воспроизвести те элементы устойчивости, которые зависят от них. Семьи накапливают сбережения в наличной иностранной валюте. Предприятия поддерживают сложившиеся хозяйственные связи. Региональные правительства поддерживают социальный статус-кво, препятствуя закрытию неэффективных предприятий на своей территории.

На этом фоне действия государства выступали и выступают будоражащим, дестабилизирующим фактором. Очевидно, в первый период реформ иначе было нельзя: необходимо было переломить инерцию планового хозяйства. Однако сегодня ситуация радикально изменилась. **Государство больше не может навязывать гражданам и предприятиям экономический порядок: последний сложился в значительной степени независимо от намерений правительства** и представляет собой сложную систему из трех типов компонентов:

- унаследованных от государственного социализма патерналистских институтов (особенно в социальной и официальной трудовой сфере);
- новых формальных рыночных институтов, в значительной степени с подмененным содержанием (вырожденных институтов), таких, как банки, страховые схемы, рынок корпоративных ценных бумаг;
- неформальных рыночных институтов, представляющих собой устойчивые формы адаптации предприятий и населения к иррациональной экономической среде (бартер, неучтенный наличный оборот, система вторичной занятости) .

Главным является взаимное соблюдение обязательств между государством и гражданами, между предприятиями, между предприятиями и гражданами, между предприятиями и государством, между гражданами. **Для этого обязательства должны быть приведены в соответствие с реальными возможностями сторон.**

Государству необходимо вывести из зоны перманентной неопределенности в первую очередь себя самое, а вслед за этим – сферы своего прямого вмешательства в экономику. Это создаст **очаги стабильности**, к которым будут тяготеть и остальные элементы экономической жизни.

Социальная опора экономической политики. Годы реформ подтвердили очень **высокую степень восприимчивости и социальной адаптации населения** – на фоне постепенной утраты надежд на помощь государства. В этом смысле преобразования последних лет стимулировали рост социальной активности - правда, преимущественно направленной на **выживание**. В настоящее время **к активным (самостоятельно выживающим) относит себя более 60% населения** страны. Направленная на выживание активность людей, как правило, подразумевает их адаптацию к сложившейся (нередко неэффективной) системе организаций и рынков, в то время как **развитие предполагает формирование ими новых организаций и рынков**. В последние 10 лет, предпринимательская инициатива в значительной степени была направлена на использование возможностей “растаскивать” старые предприятия. Полученные таким образом ресурсы лишь в малой степени использовались для создания и развития новых эффективных производств, а в основном потреблялись или вывозились из страны.

Таким образом, одна из главных проблем – это переориентация социальной активности на микроуровне с целей выживания и потребления на цели развития, что требует, прежде всего, **реализма в действиях самого государства**. Оно должно выработать **механизмы улавливания социальных интересов и их институциональной поддержки, подстраивания под них своих социальных и экономических программ**.

В этой связи следует особо выделить **новый социальный слой**, во многом сформировавшийся в течение последнего десятилетия. Это люди, активная жизнедеятельность которых начиналась в условиях экономической и политической свободы. Они в меньшей степени были отягощены грузом советского прошлого. Они отличались высокой социальной мобильностью. В силу этого именно они приходили в новые структуры – и в бизнесе, и в государственном аппарате. Именно они в значительной мере смогли воспользоваться возможностями *развития*, которые появились в годы реформ.

Их главной проблемой, однако, была ориентация на краткосрочные цели (по принципу “схватить и убежать”) – ориентация, во многом задававшаяся политикой самого государства. Тем не менее, на наш взгляд, **эти люди сегодня, основываясь на собственном опыте, могут отдать предпочтение долгосрочным интересам развития, могут согласиться играть по честным “правилам игры” - если государство окажется способно гарантировать соблюдение этих правил со своей стороны.**

Этот социальный слой представляет собой важный ресурс общества, который надо суметь использовать, – сказав этим людям правду, дав им возможность поверить во власть. И одновременно создав такие *демократические институты*, которые не позволят потом самой власти снова превратить свои слова и обещания в пустой звук.

2. Предприятия и домохозяйства

Ключевые факторы в экономической сфере сегодня – это налоги и частные инвестиции. Без первых невозможно погашение внешнего долга, содержание сильного

государства и обеспечение хотя бы минимальных социальных гарантий. Без вторых невозможна реструктуризация промышленности и выход на траекторию экономического роста. Однако и в том, и в другом случае фирмы и домохозяйства должны обладать *побуждением* и *возможностью* платить налоги, а также инвестировать и сберегать средства в легальных и цивилизованных формах.

Критическим фактором *правильной мотивации* фирм сегодня является **стабильность отношений собственности**. Риск произвольного перераспределения собственности – как со стороны государства, так и со стороны слабо контролируемых акционерами менеджеров крупнейших предприятий – является сегодня одним из главных антистимулов для предпринимательской активности. Очевидно, что не имея ясных гарантий сохранения имущественного контроля за своими компаниями в долгосрочном периоде, крупнейшие акционеры будут ориентироваться на извлечение краткосрочных выгод. А это логически предполагает и неуплату налогов в разных формах (поскольку преимущества законопослушного легального поведения сказываются только в длительной перспективе), и “высасывание” финансовых ресурсов из подконтрольных предприятий. Все это в полной мере относится и к инвестициям. В сегодняшних условиях крупнейшие акционеры в лучшем случае вкладываются в краткосрочные “сверхэффективные” проекты, что неизбежно сдерживает возможности реструктуризации предприятий и ограничивает потенциал экономического роста.

Прозрачность отношений собственности. С этой точки зрения очень важными являются меры, направленные на **раскрытие информации об акционерных обществах, на регламентацию сделок с аффилированными лицами, защиту прав акционеров** и т.д.

Не менее важным является **совершенствование процедур банкротства** – с преодолением сегодняшней ситуации, когда внешний управляющий, как правило, действует в интересах одного или группы крупнейших кредиторов и объективно способствует не санации, а распродаже предприятия-банкрота. Аналогичным образом, необходимо, чтобы процесс смены собственника в конфликтных ситуациях всегда происходил в рамках гласных судебных процедур.

Уровень накопленной просроченной задолженности по налогам является главным фактором с точки зрения негативной мотивации фирм реального сектора. В известном смысле здесь возникает ситуация тупика или “институциональной ловушки”. В условиях массовых налоговых неплатежей государство очевидным образом оказывается неспособно обанкротить всех должников бюджета. В результате “административные обязательства” государства по проведению в жизнь законов не выполняются. Вместе с тем на фоне периодически звучащих грозных заявлений правительства для каждого отдельного предприятия сегодня сохраняется и даже возрастает вероятность применения процедуры банкротства, хотя бы – в целях устрашения остальных.

При этом опыт показывает, что выбор конкретных предприятий для проведения таких “показательных процессов” зависит сугубо от воли конкретных чиновников. В результате прямой положительный эффект подобных мероприятий оказывается для бюджета весьма незначимым. Вместе с тем такие действия, предпринимаемые от имени правительства, в целом лишь повышают риск произвольного передела собственности и тем самым дополнительно стимулируют экспорт капитала из России, – поскольку погашение всей накопленной задолженности для большинства предприятий представляется нереальным (что признается и самим правительством).

Для изменения сегодняшнего состояния дел в промышленности необходима **полная и безусловная реструктуризация задолженности предприятий бюджету и социальным фондам**. Такая мера позволит преодолеть деструктивное воздействие накопленной налоговой задолженности на поведение предприятий. В рамках

реструктуризации необходимо списание всей суммы штрафов и пеней при одновременном замораживании основной суммы долга на пятилетний срок без каких-либо предварительных условий, которые предусматривались рядом постановлений правительства по данному вопросу в 1997-1998гг. Аналогичным образом необходимо провести **долгосрочную реструктуризацию задолженности предприятий федеральным, региональным и локальным естественным монополиям**, которые по-прежнему в основном контролируются государством.

Подход, направленный на снятие антистимулов, должен быть применен и к физическим лицам. Распространенная практика сегодня сводится к тому, что значительную часть своих доходов люди (особенно – зажиточные и богатые) получают в неучтенной, “серой” форме. Часть этих доходов вкладывается в развитие малого и среднего бизнеса - через финансирование теневого оборотного капитала, через выплаты неучтенной зарплаты новым наемным работникам. Тем не менее, возможности инвестиционного приложения подобных “серых” доходов объективно ограничены рамками самого неучтенного наличного оборота. В результате с точки зрения национальной экономики в значительной степени эти доходы либо проедаются (наглядный пример - наплыв российских туристов на международные курорты в последние годы), либо выпадают из хозяйственного оборота, оседая в “чулках” в виде налично-долларовых сбережений. **Налоговая амнистия, легализующая предшествующие “серые” (но не криминальные) доходы домохозяйств**, сделала бы эти инвестиционные ресурсы доступными для официального, “белого” сектора экономики.

В качестве аргумента против предлагаемых мер можно сказать, что они демотивируют предприятия и граждан платить налоги. Нам представляется, что это иллюзия. Налоги платят (по крайней мере, в сегодняшней России) не по доброй воле, а по принуждению, оказавшись в ситуации, когда не платить нельзя. Подавляющая часть налоговых сборов поступает от граждан, оказавшихся в “белом” секторе занятости, и просто автоматически вычитается из их доходов бухгалтериями. Часто те же самые граждане не платят никаких налогов со своих параллельных заработков в “сером” секторе.

Ожидания хозяйственных агентов, как правило, не включают высокой вероятности репрессий со стороны государства – и в сложившейся ситуации это совершенно точные ожидания. Дело в том, что объем “административных обязательств” государства далеко превзошел все его возможности. В этом отношении реструктуризация задолженности и налоговая амнистия могут сделать ситуацию рациональной и для государства, и для налогоплательщиков. Очевидно, однако, что **подобные меры дадут позитивный эффект только при одновременном выполнении двух требований:**

- **при обеспечении для большинства предприятий возможности платить налоги (как минимум, в размере текущих платежей) и осуществлять легальные инвестиции;**
- **при введении неотвратимых санкций по отношению к новым неплательщикам и создании стимулов, противодействующих уходу деловой активности в “тень”.**

Без выполнения первого требования уже через несколько месяцев неплатежи примут сегодняшние масштабы, что вновь сделает неэффективным механизм банкротств и сведет на “нет” все возможные позитивные последствия реструктуризации долгов и налоговой амнистии для мотивации предприятий и домохозяйств.

В этих целях, во-первых, целесообразно

- **снизить прямые налоги с предприятий вплоть до отмены налога на прибыль**

- реструктурировать социальные обязательства предприятий
- повысить активность силовых структур, направленную против прямого ухода от налогов¹.

Подобные меры в равной степени должны реализовываться как для крупного бизнеса, активно использующего для уклонения от уплаты налогов сделки с аффилированными посредническими структурами, невозврат экспортной выручки, различные депозитно-страховые схемы и т.д., так и для малых и средних предприятий, которые для ухода от налогов преимущественно используют неучтенный наличный оборот. Вместе с тем, следует учитывать, что в последние годы вследствие достаточно острой ценовой конкуренции доходность операций малого и среднего “серого” бизнеса заметно снизилась. Поэтому рост налоговых поступлений от этого сектора экономики может сопровождаться ростом цен, – так как фирмы будут стремиться заложить в них свои дополнительные издержки, связанные с уплатой налогов и социальных отчислений. Данная тенденция, прежде всего, будет характерна для потребительского рынка, где наиболее распространены расчеты неучтенными наличными. Одновременно с учетом сокращения числа занятых в этом секторе вероятен также рост числа безработных в крупных городах и определенное повышение социальной напряженности.

Минимизировать негативные эффекты в этой сфере можно в том случае, если меры по пресечению ухода от налогов будут дополнены **мероприятиями по борьбе с коррупцией** среди чиновников на всех уровнях, – поскольку сегодня для малого и среднего частного бизнеса суммы взяток подчас оказываются вполне сопоставимы с суммами неуплаченных налогов. Необходимость же платить и взятки, и налоги одновременно будет приводить к сворачиванию деловой активности в частном бизнесе – со всеми вытекающими социальными последствиями.

Еще один существенный блок мер связан с изменением мотивации наемных работников в части их выбора между “белой” и “черной” зарплатой. Сегодня, не видя никакой связи между текущими социальными отчислениями (привязанными к “белой” зарплате) и своими будущими доходами, а также социальными гарантиями, работники соглашаются получать “черные” доходы, – если они хоть немного превышают официальные “белую” зарплату за аналогичную работу. В результате единственным ограничением на уход в “тень” для предприятий малого и среднего бизнеса оказываются только санкции налоговой полиции, – в то время как противостоять данной тенденции должен экономический интерес значительной части работников, предпочитающих получать “белую” зарплату. Добиться изменения мотивации работников, на наш взгляд, здесь можно только в случае явной **персонализации социальных отчислений**, когда они будут рассматриваться не как простой набор со стороны государства, а как будущие доходы самих работников.

3. Рынки и отрасли

Невозможность платить текущие налоги и осуществлять легальные инвестиции для значительного числа предприятий сегодня *определяется слишком высоким уровнем издержек*. Отчасти он обусловлен неэффективностью отношений собственности и

¹ Вместе с тем такая активность (уже наблюдаемая сегодня) может привести к некоторому росту налоговых сборов только в том случае, если частный бизнес убедится, что это не разовая кампания. Речь должна идти не о сведении счетов с определенными предпринимательскими структурами, а о системе регулярных мер. Для этого такие меры с самого начала должны затронуть разные регионы, разные сферы экономики и фигуры разной политической ориентации.

управления предприятиями (что требует более широкого применения процедуры банкротства и финансового оздоровления). Однако в значительной мере превышение издержек над рыночными ценами для многих предприятий в последние годы определялось неадекватной политикой государства. Поэтому промышленная политика прежде всего должна предусматривать меры, непосредственно уменьшающие издержки предприятий реального сектора или способствующие перераспределению этих издержек – в том числе, за счет реструктуризации предприятий. По нашему мнению, такие меры могут быть реализованы по следующим направлениям.

1. Защита внутреннего рынка и повышение конкурентоспособности отечественной продукции. Одним из серьезных просчетов экономической политики начала 1990-х годов было слишком быстрое открытие внутреннего товарного рынка при сохранении существенных барьеров для прямых иностранных инвестиций и отсутствии работающих механизмов рыночной реструктуризации предприятий. В результате массированный конкурентный импорт в сочетании с постоянным отставанием роста курса доллара от рублевой инфляции привели к резкому снижению спроса на отечественные товары. Одновременно неразвитость финансового рынка, недостаток внешних инвестиций обусловили завышенный уровень процентных ставок, сохранение неэффективных технологий, что стало одним из факторов искусственного завышения издержек.

Произошедшая в августе 1998 года девальвация рубля ослабила этот эффект, дала передышку для отечественной промышленности. Сегодня наши “промежуточные” по качеству товары вновь начинают завоевывать рынок за счет огромной разницы в себестоимости. Впервые за долгое время появились экспортные заказы на продукцию отечественного автомобилестроения, некоторых других отраслей. Вместе с тем очевидно, что полученная передышка является временной и ее надо максимально эффективно использовать в рамках осознанной промышленной политики.

Общая логика промышленной политики в среднесрочной перспективе, по нашему мнению, должна заключаться в сохранении **в основном нетарифными методами** относительной закрытости внутреннего товарного рынка – при максимальном открытии внутреннего рынка для прямых иностранных инвестиций. Для реализации данной цели в сфере валютного регулирования нужно поддерживать такое соотношение между темпами инфляции и ростом курса доллара, чтобы защитный барьер, созданный девальвацией, мог сохраниться еще 4-5 лет. При этом **курсовая политика должна быть понятной и предсказуемой** для всех участников внешнеэкономических операций и для инвесторов.

С учетом негативных последствий девальвации рубля для ряда социально значимых рынков целесообразна поддержка формирования технологических цепочек импортозамещения. Вместе с тем по определенным группам товаров освоение и расширение выпуска отечественной продукции, основанной на иностранных технологиях, может быть обеспечено за счет дифференциации импортных тарифов на готовую продукцию, оборудование для ее производства и комплектующие. Сдерживание роста внутренних цен на продукцию отраслей, резко расширивших в результате девальвации сбыт своей продукции на мировом рынке, может быть обеспечено за счет введения экспортных пошлин. Таким образом, таможенные пошлины могут и должны использоваться правительством в качестве активного инструмента воздействия на рынок.

Тем не менее, правительству нужно декларировать как принцип, во-первых, что все основные **таможенные пошлины будут снижаться во времени** и заранее обозначить для экспортеров и импортеров рамки такого снижения. Во-вторых, речь должна идти не о поддержке отдельных предприятий или производств, а о **создании равных условий для всех фирм, работающих на каждом конкретном рынке**, – что ни в коей мере не препятствует осознанному выбору приоритетных рынков.

Одной из наиболее острых проблем российской промышленности является необходимость **обновления капитала**. В условиях почти полного износа производственных фондов усилятся не только тенденции превращения российской экономики в сырьевой придаток индустриальных стран, но и возрастает риск экологической катастрофы. Поэтому государственное регулирование промышленности должно максимально способствовать всем формам обновления капитала - от налоговых льгот на финансовые инвестиционные потоки до либерализации тарифов на ввоз оборудования, в том числе и на лизинговой основе. Параллельное движение в заданных направлениях не ослабит российских производителей оборудования, а только создаст для них реальную конкурентную среду. Фискальная либерализация инвестиций и инноваций обязательно увеличит спрос на технологии, как импортные, так и отечественные.

Названные меры позволят российским предприятиям сконцентрировать определенные финансовые ресурсы, необходимые им для технологической модернизации и реструктуризации производства. Наряду с этим, однако, ключевым вопросом повышения конкурентоспособности отечественной продукции является **стимулирование прямых иностранных инвестиций**. Они не возможны без надежных гарантий собственности зарубежных инвесторов в России, включая право на репатриацию доходов (исключительно важное значение здесь будет иметь практическая реализация федерального закона "О разделе продукции"), и без существенного упрощения реальных процедур открытия новых производств.

Непосредственным результатом этих мер будут импорт технологий и повышение качества отечественной продукции. Этот эффект – благодаря развитию добросовестной конкуренции (в отличие от конкуренции с “челночным” импортом) – будет иметь место даже тогда, когда иностранный инвестор сочтет, что дешевле построить новый завод в чистом поле, чем вкладывать деньги в существующие российские предприятия.

Политика поощрения прямых инвестиций будет иметь еще одно важное последствие: приходя в Россию, крупные зарубежные фирмы создают здесь очаги развитой экономической и производственной культуры, задают повышенные стандарты качества для смежников, постепенно распространяющиеся по всей экономике. Таким образом, национальная конкурентоспособность повышается “два раза”: прямо и косвенно.

С другой стороны, государству необходимо содействовать **формированию крупных корпораций с российским капиталом**, которые были бы конкурентоспособны на мировом рынке. Это особенно актуально для машиностроения, где в настоящее время средний размер капитала российской фирмы составляет малую величину от среднего размера капитала конкурентов.

2. Снятие “социальной нагрузки” с промышленности. Необходимость финансирования социальной инфраструктуры и содержания избыточных занятых все пореформенные годы выступала своеобразной гирей для крупной российской промышленности. Передача социальной инфраструктуры (особенно, жилищно-коммунального хозяйства) в ведение местных властей происходила, зачастую, лишь тогда, когда базовые предприятия фактически уже находились “при смерти”. Именно поэтому, несмотря на всю тяжесть текущей бюджетной ситуации, мы считаем необходимым перейти к **финансированию социальной инфраструктуры производственных предприятий из бюджета Федерации и ее субъектов**, выделяя целевым назначением соответствующие средства для местных органов власти.

Аналогичным образом государство должно пойти на **финансирование общественных работ для “избыточных” занятых**, которые сегодня на полупростаивающих промышленных предприятиях получают минимальную зарплату (часто - в натуральной форме и с многомесячными задержками). Основной целью таких работ должно стать поддержание и развитие технологической инфраструктуры -

транспортных коммуникаций, энергоснабжения, коммунального хозяйства. В фонды общественных работ необходимо перевести также значительную часть пособий по безработице, выплачиваемых в настоящее время. Помимо поддержки собственно социальной инфраструктуры эти меры смогут оказать определенное стимулирующее влияние на спрос на внутреннем рынке.

3. Реформа естественных монополий. Взаимоотношения предприятий реального сектора с естественными монополиями являются одним из больших вопросов экономической политики. С одной стороны, очевидно, что налоги, собираемые с естественных монополий, составляют значимую долю доходов бюджета. С другой стороны, столь же очевидно, что сегодня естественные монополии, как правило, просто перекадывают свои издержки на потребителей – при активнейшем использовании ценовой дискриминации (как посредством установления разных тарифов для разных категорий потребителей, так и за счет установления разных требований по доле оплаты деньгами при одинаковом номинальном уровне цен). Сложившийся механизм стал одним из главных препятствий экономическому развитию страны. Он прямо противодействует рыночной выбраковке неэффективных предприятий и подавляет эффективные. Фактически естественные монополии играют роль откупщика налогов у государства.

Должен быть установлен жесткий государственный **контроль за формированием издержек естественных монополий**. Государство должно прекратить практику бесплатного пользования их услугами со стороны бюджетных организаций. На этой основе станет возможным прекращение практики перекрестного субсидирования тарифов естественных монополий.

4. Формирование конкурентной банковской системы и современной финансовой инфраструктуры. Отличительная особенность российской финансовой системы заключается в том, что в ней преобладают *вырожденные* институты. В нашем понимании именно так можно характеризовать банки, которые вместо нормального бизнеса преимущественно занимаются либо спекулятивной игрой на валютном рынке и рынке ГКО, либо обеспечивают “обналичивание” денежных средств. То же самое можно сказать про страховые компании, активность которых в сфере добровольного страхования в основном выражается в реализации различных депозитно-страховых схем, “уводящих” заработную плату из-под налогов и социальных отчислений. В этом смысле бурное развитие финансового рынка в России – это тоже один из мифов последних лет. И не удивительно, что большинство финансовых институтов не пользуется доверием ни у фирм (предпочитающих рассчитывать между собой через оффшорные счета), ни у частных вкладчиков, хранящих свои сбережения в наличных долларах. Следствием данных тенденций является отток финансовых ресурсов из российской банковской системы, приводящий к росту процентных ставок и тем самым – к повышению издержек предприятий реального сектора.

Меры по огосударствлению финансовых институтов и финансового рынка, предпринимаемые в последнее время правительством и Центральным банком, едва ли способны изменить ситуацию, – поскольку у предприятий и у населения слишком много оснований не доверять государству.

Восстановление доверия предприятий и населения к банковской системе возможно лишь при условии максимального **открытия внутреннего финансового рынка для крупных банков-нерезидентов**. Конкретные меры, способствующие этому, могут выражаться в отказе от каких-либо квот на участие иностранного капитала в банковской системе РФ. Кроме того, целесообразно избирательное применение требования о двухлетнем опыте работы на российском рынке к западным банкам, желающим получить лицензию на проведение операций с физическими лицами. Подобное требование лишено смысла, если речь идет о крупнейших зарубежных банках, которые полностью

контролируют дочерний российский банк и сохраняют свое имя в его названии. Очевидно также, что крупным иностранным банкам должны быть предоставлены гарантии свободы перемещения их активов.

Следует, однако, правильно оценивать результаты таких мер. Они, безусловно, позволят привлечь в банковскую систему средства той достаточно обеспеченной части населения, которая сегодня не доверяет ни российским коммерческим банкам, ни российскому государству (в лице Сбербанка). Вместе с тем не следует рассчитывать на то, что средства, собранные у населения иностранными банками, существенно повлияют на объем инвестиций в российской экономике. По оценкам представителей самих западных банков, проявляющих стратегический интерес к российскому рынку, эти финансовые ресурсы в лучшем случае вернутся в экономику в форме кредитов тому же населению, в худшем же – будут “экспортированы” на более стабильные зарубежные финансовые рынки. Поэтому **основной позитивный эффект от расширения присутствия иностранцев на российском рынке будет выражаться в повышении качества финансовых институтов, в их большей устойчивости и тем самым – в снижении системных рисков безналичных расчетов в российской банковской системе.** В среднесрочной перспективе реальное присутствие иностранных банков обеспечит формирование конкурентной среды в финансовом секторе и, в конечном счете, большую доступность кредитных ресурсов для отечественных производителей.

В краткосрочной же перспективе для нормализации ситуации в банковской сфере, наряду с ужесточением пруденциального надзора, целесообразна **поддержка кредитных союзов, обществ взаимного кредита** и т.п. Будучи подконтрольны для своих членов-вкладчиков и ориентируясь на определенные группы предприятий реального сектора, тем или иным образом связанные между собой, подобные кредитные организации могли бы способствовать восстановлению доверия к российским финансовым институтам.

4. Социальная политика

Неприятие граждан вызывали и вызывают, с одной стороны, идеологически окрашенные попытки намеренно свертывать социальные гарантии, а с другой – неопределенность и неупорядоченность ситуации, когда обязательства государства реализуются выборочно и во многом произвольно. Поэтому мы считаем необходимым:

- открытую констатацию “*социального дефолта*” Российского государства по отношению к своим гражданам, иными словами, признание неспособности государства платить по своим социальным обязательствам (в настоящее время объем обязательств государства по финансированию социальной сферы, прямо вытекающий из действующего законодательства, превышает размер консолидированного бюджета и внебюджетных фондов);
- одновременное принятие *программы поэтапного воссоздания и повышения качества социальных гарантий*, наглядно увязанной с перспективой экономического роста;
- создание *максимально благоприятных условий для решения социальных проблем на уровне субъектов Федерации и органов местного самоуправления* и заметное смещение социальных требований с федерального на региональный и местный уровни.

Применительно к первому, наиболее сложному этапу программа должна предусматривать меры, на деле гарантирующие решение следующих задач:

- во-первых, выживание и элементарную охрану здоровья тех россиян, которым в настоящее время не удается адаптироваться к запросам рынка труда (не работающих либо получающих нерегулярные и наиболее низкие заработки);

- во-вторых, занятость, максимально достижимую при условии эффективного использования труда; организацию общественных работ;
- в-третьих, срочные меры по прекращению безадресной растраты социальных фондов, переход к заявительному принципу предоставления социальных льгот и социальной помощи с обязательным установлением органами социального обеспечения факта нуждаемости;
- в-четвертых, сохранение, реализацию и наращивание инновационного потенциала населения, способного обеспечить преодоление кризиса и успешное послекризисное развитие; обеспечение воспроизводства социально-культурной сферы на базе всех доступных источников финансирования.

Первая задача предполагает, что на рассматриваемом этапе **те средства, которые государство способно мобилизовать для денежных выплат неработающим, придется концентрировать практически исключительно на обеспечении прожиточного минимума.**

К необеспеченным гражданам относится столь значительная часть населения, что даже и помыслить о патерналистских методах их поддержки не представляется возможным. Речь может идти лишь о политике поддержки активности самого населения, направленной на удовлетворение базисных потребностей.

В этой связи важно **стимулировать самообеспечение граждан**, не располагающих доходами, достаточными для их физического и социального воспроизводства. Другими словами, региональные и местные власти должны помочь выживанию домохозяйств за счет самообеспечения продуктами питания. Нужно передать (до полного удовлетворения запросов) земли горожанам в ближайших пригородах с изъятием их у неэффективных сельхозпредприятий.

Вторую из названных выше задач, относящуюся к сфере *трудовых отношений*, следует решать с учетом потребностей тех наиболее динамичных сегментов российского рынка труда, которые, несомненно, будут расширяться в условиях кризиса. Для этих сегментов характерна гибкая занятость, не вполне вписывающаяся в существующее трудовое законодательство, рассчитанное на стабильную ситуацию. Это приводит к уходу значительной части трудовых отношений “в тень”, подрыву налоговой базы и фактическому отсутствию элементарной защищенности работников, что оказывается прямым следствием их формально провозглашенной “гиперзащищенности”. **Вместе с тем усиление контроля за соблюдением действующего трудового законодательства привело бы к еще большей стагнации на рынке труда, росту фактической безработицы и снижению общего уровня трудовых доходов.**

Необходим временный переход к менее амбициозным, но при этом жестко контролируемым нормам трудового законодательства, в соответствии с которыми условия контракта между работником и работодателем определялись бы по их собственному выбору при условии, что отсутствует угроза здоровью работника. В то же время трудовое законодательство должно гарантировать реальную защиту от задержек заработной платы, произвольных увольнений, принудительных отпусков и других нарушений взаимных обязательств. Нужно сделать трудовой договор обычным гражданско-правовым договором, нарушения которого рассматриваются в арбитражном суде.

Решение третьей задачи означает, что государство принимает на себе обязательство заботиться в первую очередь о тех, кто в силу различных причин не может позаботиться о себе сам. Иными словами, необходимо признать, что **фактически сложившийся уравнительный подход к назначению пенсий не может быть преодолен в ближайшее время.** Поэтому сегодня пенсии, пособия по безработице и другие

основные виды персональных социальных трансфертов должны устанавливаться по критериям, непосредственно связанным с потребностями в поддержании жизни и здоровья.

Напротив, экономически активному населению, имеющему стабильные источники доходов, нужно создать возможность участия в системах накопительного социального страхования - пенсионном, медицинском, на случай безработицы. Возможны две основные формы такого страхования – государственная и взаимная, которая в свою очередь должна поддерживаться и регулироваться государством.

Четвертая задача вытекает из необходимости обеспечить будущее страны, ее место в мировой экономике и политике. Это сохранение научных школ, являющихся лидерами в своих областях. Это фундаментальное университетское образование, непосредственно связанное с научными исследованиями. Сосредоточение необходимых для этого средств является общенациональной задачей. Требуется государственная поддержка очагов роста на базе научно-исследовательских и промышленных звеньев ВПК, ориентированных на экспорт как конечной продукции, так и технологий.

Следует отказаться от мифа о том, что государственные учреждения социально-культурной сферы (образование, наука, культура, здравоохранение) в основном финансируются из бюджета. На самом деле бюджет покрывает в настоящее время лишь некоторую долю их расходов – зачастую менее половины. Остальное эти учреждения зарабатывают самостоятельно, продавая свои профильные и непрофильные услуги. Опыт показывает, что там, где закон и нормативная база благоприятствуют такой деятельности, учреждения работают более эффективно, там, где препятствуют – не могут выплатить своим работникам даже минимальной заработной платы. В настоящее время средний российский университет обучает студентов государственного набора в значительной мере за счет доходов от набора коммерческого. Таким образом, **в “бюджетных” отраслях больше не существует чисто бюджетных учреждений.**

То, что можно и нужно сделать для этих отраслей – это отменить неоправданные ограничения на свободу хозяйствования, привлечение средств и оказание платных услуг, сохраняя контроль за объемом и качеством бесплатных услуг, оказываемых данными учреждениями.

В настоящее время острая нехватка бюджетных средств повсеместно соседствует с произволом и расточительностью в их распределении и использовании. Настоятельно необходимо обновление нормативной базы расходования этих средств. Причем, в отличие от того, что было сделано при подготовке нового Бюджетного кодекса, **требуется в полной мере учитывать потребность в маневре ресурсами и гибком сочетании бюджетных и внебюджетных источников, без чего сегодня немыслимо выживание большинства учреждений социально-культурной сферы.** Гибкость отнюдь не исключает целенаправленности и контролируемости расходов. Вместе с тем контроль имеет смысл в большей степени сконцентрировать на результатах, чему может способствовать введение в бюджетной сфере индикаторов результативности и эффективности.

Необходима реформа финансирования отраслей социально-культурной сферы, которая включала бы последовательную реализацию **субсидиарного принципа удовлетворения социальных потребностей.** Имеется в виду, что региональная политика должна дополнять политику, проводимую на муниципальном уровне, а федеральная политика - региональную.

5. Бюджетный федерализм

В ближайшей перспективе практически неизбежен глубокий разрыв между требованиями населения в отношении социальных гарантий и способностью государства их реально предоставить. Эскалация этих требований в конечном счете чревата социальным взрывом либо победой на выборах безответственных, экстремистских сил. Попытки убедить людей в том, что сокращение гарантий диктуется соображениями эффективности и справедливости, резко повышают вероятность такого исхода. Напротив, идея вынужденного социального дефолта, сопровождаемого немедленным принятием конкретной программы поэтапного восстановления и расширения гарантий могут, в принципе, дать шанс для консолидации общества. Однако существенным препятствием для реализации этого шанса является **нынешнее состояние бюджетного федерализма, при котором сфера фактических полномочий, а значит и реальной ответственности федерального центра, по существу, шире, чем это предусмотрено действующей Конституцией.**

Так, в отношении сфер образования и здравоохранения Конституция отводит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов лишь “общие вопросы” и “координацию”, что вообще говоря, предполагает развитие этих сфер на основе (и в меру) собственных финансовых возможностей регионов. Однако существующую налоговую и бюджетную систему выстроена на базе неявного предположения о почти неограниченных правах и обязанностях федерального центра в области выравнивания межрегиональных различий. Такую постановку вопроса могут себе позволить те федеративные государства, для которых характерны, во-первых, относительное экономическое благополучие и стабильность, во-вторых, сопоставимость числа регионов-доноров с числом регионов-реципиентов и, в-третьих, наличие в регионах-донорах общественного консенсуса в отношении помощи более слабым.

В ближайшей перспективе Россия, к несчастью, обречена на **глубокое фактическое неравенство социальных условий в регионах.** Речь идет не о введении такого неравенства, а о признании его давно сложившихся реальных масштабов. Пропагандистская фикция, будто школьное образование в Дагестане примерно такое же, как в Санкт-Петербурге, была нужна целенаправленно сформировавшему ее советскому агитпропу, но вредна как для петербуржцев, так и для дагестанцев. Усилия по выравниванию региональных различий предпринимались десятилетиями, но фактически оказались неэффективными, причем нынешняя экономическая ситуация не позволяет предпринимать эти усилия в прежних масштабах. Отказ от иллюзии в данном случае необходим не для того, чтобы оправдать бездействие, а чтобы напрячь силы для сохранения **политического единства** России.

Нельзя предотвратить неравенство, однако можно и **необходимо предотвратить нарастание всеобщих претензий к Федерации как механизму перераспределения.** В складывающихся ныне обстоятельствах всеобщее недовольство социальной ситуацией, которая в конечном счете адекватна реальным экономическим условиям, чревата политическим противостоянием регионов-доноров регионам-реципиентам. На уровне обыденного сознания начинаются поиски ответа на вопрос “кто кого грабит” или “уже ограбил”. Следует помнить, к чему все это привело в Советском Союзе.

Если не строить иллюзий, тягостный, но реальный способ избежать катастрофы состоит в том, чтобы провести налоговую и бюджетную реформу на основе следующих принципов:

- федеральные налоги обеспечивают выполнение функций, отнесенных Конституцией к исключительному ведению Российской Федерации;

- субъекты Российской Федерации полностью свободны в формировании и проведении налоговой политики для выполнения функций, отнесенных к их ведению, в том числе совместно с Федерацией;

- финансовое участие Федерации в решении задач, отнесенных Конституцией к совместному ведению Федерации и ее субъектов, осуществляется за счет специального фонда, формируемого посредством целевых налогов; этот фонд соразмерен потребности в общенациональных мероприятиях, например противоэпидемических, а также той степени межрегионального перераспределения, которая признается адекватной экономическим, социальным и политическим реалиям конкретного среднесрочного периода;

- получение субъектом Федерации средств из указанного фонда может в законодательном порядке обуславливаться принятием на себя некоторых обязательств, в том числе тех или иных добровольных временных самоограничений в области налоговой и бюджетной политики.

При перераспределении доходных источников между уровнями бюджетной системы требуется также существенно **усилить потенциал органов местного самоуправления**, особенно в крупных городах.

Более тесная увязка налоговых прав и обязательств с местными нуждами и выгодами – это, по существу, единственный реальный путь воспитания культуры налогоплательщиков. Иллюзорно полагать, что можно полицейскими мерами добиться решительного перелома в уплате федеральных прямых налогов. Но чтобы следующее поколение воспринимало уплату налога как моральный долг, надо попытаться убедить нынешнее помогать ближайшим школам и поликлиникам. Естественно, этого никогда не добиться, если налогоплательщик уверен, будто о каждой школе обязаны позаботиться в Кремле.

В сфере бюджетного федерализма, как и в других сферах, **переход к исполнимым, т.е. отражающим сложившиеся реалии, нормам** может и должен сопровождаться повышением требовательности и ответственности. В данном случае это предполагает **усиление властной вертикали федеральный центр – регионы – муниципалитеты.**

6. Государство

Развитие отечественной экономики в 90-х годах, кажется, не оставило камня на камне от либерального мифа о том, что освобождение рынка само по себе сформирует эффективные предприятия и институты. Усиление регулирующей роли государства и его ответственности в экономике стало поистине общим местом лозунгов и программ. **Надежды на рынок сменились надеждой на государство.**

Но освобождаясь от одного мифа, желательно не попасть в объятия другого. К сожалению, наше государство не отличается в лучшую сторону от нашего рынка. Оно столь же неэффективно и вырождено, оно на проверку не является тем, за что мы желаем его принимать. **Аппарат государства раздут и неэффективен, он не является адекватным инструментом экономической политики.** Перед тем как увеличивать роль государства в экономике, полезно разобраться, что же именно будет увеличиваться.

А) Административная и судебная “мощность” Российского государства не соответствует объему его обязательств. Государство покрывает слишком большое поле обязательств. На этом поле оно может действовать лишь формально, его присутствие заявляется, но не достигает своей цели. Классический пример – управление госпакетами акций и госпредприятиями.

Особенно резко сужены возможности государства на **федеральном** уровне. Имеются в виду не столько ресурсы государственной собственности, сколько организационно-управленческие возможности воздействия федерального центра на экономических агентов. Государство уже не способно в *массовом порядке принуждать* сколько-нибудь значительные группы предприятий и населения к таким действиям, которые не согласуются с их собственными интересами. **Пределы дееспособности власти лежат в рамках единичных “наездов” на отдельных экономических агентов.** Поэтому государство предельно неэффективно именно на федеральном уровне, где сам масштаб задач экономической политики делает подобные методы давления бессмысленными.

С другой стороны, на региональном и местном уровне, где масштаб экономической политики другой, власть дееспособна в “административном” смысле. Она активно и целенаправленно вмешивается в функционирование предприятий и распределение собственности. Говорят уже о “новом феодализме”. На самом деле в регионах создается единственно возможная в сегодняшней России система устойчивых экономических отношений, основанная на непосредственном контроле власти над бизнесом. Разумеется, эта устойчивость относительна, она окрашена персональными отношениями и падает при кадровых переменах. Но главная негативная черта “нового феодализма” - подавление конкуренции. Подобная система регулирования экономической жизни обеспечивает выживание, простое воспроизводство – но не развитие.

Б) Приватизация государства. В течение последних лет Россия (и ее государственный аппарат) отошла от модели “дикого капитализма”. Но что ее сменило? Взятка и криминальные крыши заместились долгосрочным отношением между чиновником и фирмой и включенностью фирмы в сеть более цивилизованных механизмов защиты собственности. При этом нельзя сказать, что именно фирма использует чиновника: часто бывает наоборот. Возникают корпоративные отношения с иерархизированными общими интересами; новые неформальные корпорации обязательно включают подразделения государственного аппарата или конкретных чиновников.

Корпорации и окружающие их сети личных отношений связывают чиновников с конкретными частными интересами. Иногда такие связи предполагают “откуп” конкретного чиновника конкретной структурой, но гораздо чаще его включенность в сеть взаимных услуг не возмездного характера, которые, однако, концентрируются в точках принятия решений (и в государственном аппарате, и в бизнесе). Такие сети обязанных друг другу людей существуют во все времена и во всех странах. **Особенность сегодняшней ситуации в России – в том, что через эти сети услуг (а не через официальные контракты) проходит на порядок большая доля ВВП, чем в развитых государствах. Применительно к государственному аппарату – это основная часть реальных располагаемых доходов ответственных чиновников.** Даже у честного чиновника, который не мыслит себя в роли подкупленного и с негодованием отвергнет любую предложенную в обмен на конкретную услугу сумму, через “дружеские сети” проходит такая значительная часть дохода, что он не может существовать вне ее и, соответственно, противостоять косвенному давлению.

Причина проста – наше государство попало в **ловушку популизма**. Лозунг В.И.Ленина о зарплате чиновников на уровне среднего рабочего, от которого отказались даже большевики, воплощен в 90-е годы в жизнь. В итоге даже министр (а таких государственных служащих в стране всего около ста) на свою министерскую зарплату не может законно, на основе сложившихся рыночных цен: раз в неделю сходить в ресторан; купить машину; купить квартиру; построить дачу; съездить в отпуск за границу; оплатить обучение своих детей в частной школе и на платном отделении вуза.

В результате государственные служащие в своей работе руководствуются своими обязательствами не меньше, чем интересами своего нанимателя – государства. В этом **основная причина неэффективности госаппарата.**

В) Приватизация государства – II. Хроническое недофинансирование государственных органов толкает министерства, ведомства и их подразделения на поиски дополнительных источников привлечения средств. Это нацеливает их деятельность на борьбу с другими ведомствами за источники ренты: лицензионных сборов, распределения бюджетных ресурсов и оказание дополнительных платных услуг. Привлечение средств может идти открыто – как это было в таможне, МВД и ФСНП. Однако чаще ведомства не могут делать это от своего лица и формируют вокруг себя аффилированные государственные или даже частные предприятия, специализирующиеся на такого рода услугах. В последнем случае доходы присваиваются скорее верхушкой ведомства, чем ведомством в целом.

В)Пытаясь компенсировать неэффективность чиновников их численностью, государство раздуло свой аппарат до размеров, превосходящих советскую и партийную бюрократию былых времен, вместе взятые. Тем самым автоматически расширилась сфера вмешательства от лица государства в хозяйственные и социальные процессы – ибо каждый элемент государственного аппарата претендует на особую зону деятельности. Мы говорим именно о **вмешательстве** – часто деструктивном, не направленном и не исходящем из общественных или государственных интересов, а не о регулировании. **Государственное регулирование хозяйственной и общественной жизни (как последовательная и гласная политика, направленная на уменьшение неупорядоченности, снижение рисков и компенсацию нежелательных для общества последствий деятельности рынков) при этом последовательно уменьшалось.**

Г) В законодательстве и практике правоприменения копируется юридическая система развитых стран, где судебные институты развивались в течение столетий. Отсюда принятие многочисленных правовых актов, несоразмерных реалиям страны, и, в результате, едва ли не **фактическая невозможность хозяйствовать, не нарушая какие-либо правила.** Обычными стали расхождения неформальных норм экономического поведения с официально провозглашенными, восприятие законов как неких деклараций о намерениях и, наконец, неверие в законность как таковую.

В условиях дефицитности квалифицированных юридических услуг большинство граждан и предприятий оказывается в ситуации правовой неопределенности, где фактически господствует право сильного (точнее, богатого).

Исполнительная власть влияет на судебную, но не обеспечивает исполнение решений судов. Независимость суда и прокуратуры – почти пустой звук.

Д) **Полномочия чиновников определены слишком широко,** оставляя возможность выборочно подходить к исполнению своих обязанностей. Поле административного произвола включает трактовку законов через ведомственные нормативные акты, выбор из взаимоисключающего набора действующих правил и, наконец, полную свободу решений в неурегулированных зонах хозяйственной деятельности.

Итак, **потребность общества и экономики в сильном и эффективном государственном присутствии и регулировании наталкивается на неэффективность самого государства.** Для исправления сложившегося положения **любой** власти будет необходимо предпринять ряд срочных и политически сложных мер.

Регулирование должно следовать за наблюдаемыми интересами (любое действие в экономической политике должно опираться на социальную поддержку определенных групп населения).

Реформа законодательства. Российская система гражданского права должна быть упрощена. Целесообразно в кратчайшие сроки провести **ревизию законодательства, регулирующего экономические процессы.** Недостаточная продуманность “правил игры”, провозглашенных государством, приводит к утрате грани между криминальным перераспределением (рэкет, взяточничество, мошенничество) и продуктивной деятельностью, которая по разным причинам выталкивается в “тень”. Необходимо отделить правовые нормы, которые определяющим образом воздействуют на экономику и социальную сферу, от тех, которые влияют на них слабо (о чем может свидетельствовать малое число ссылок на них в судебных решениях), и в особенности от норм, которые в массовом порядке нарушаются либо по причине неосуществимости, либо в виду отсутствия эффективных механизмов реализации. Эффективные нормы необходимо закрепить, максимально конкретизировав порядок их исполнения.

Одно из важнейших требований к законодательству в условиях пока еще низкой правовой культуры хозяйствующих субъектов – относительная **простота правовых норм как с точки зрения их усвоения и применения участниками хозяйственной жизни, так и с точки зрения контроля.** Это позволит сузить границы их произвольного толкования чиновниками.

Требуется сформировать независимый от произвола исполнительной власти механизм финансирования и материального обеспечения судебной власти, а также укрепить институт судебных приставов как отдельного силового ведомства, исполняющего решения судов и обеспечивающего безопасность и независимость судей. Помимо бюджетного, судебная система может иметь прозрачное дополнительное финансирование через сбор обязательных судебных пошлин и сборов, а также отчислений от адвокатской деятельности и оплаты юрисконсультов.

Государственный аппарат. Сегодня государство несправедливо и пренебрежительно относится к своим чиновникам, они чувствуют себя социально и политически незащищенными. Экономия на государственном аппарате превратилась в самый легкий способ сокращения бюджетных расходов. Несомненно, требования к госслужащим должны ужесточаться, а коррупция в их среде – бескомпромиссно преследоваться. Вместе с тем важно осознать, что новый служивый класс составляет каркас государства и персонифицирует его в гораздо большей степени, чем политики. Сегодня многие представители служивого класса сохраняют лояльность собственному ведомству. В условиях дисперсии заявленных государственных интересов большего ждать и не приходится. Но из культуры следования ведомственным интересам легче создать культуру следования единым государственным интересам.

Для этого надо консолидировать и упростить государственный аппарат, укрупнить ведомства, убрать сферы двойной и тройной компетенции. Например, в сфере регулирования экономики могут остаться только два ведомства: финансов и экономики. Задачи проведения государственной промышленной политики должны осуществляться государственными концернами и агентствами, координирующимися Минэкономки. Необходимо ликвидировать аппарат президентской администрации, включая институт представителей президента на местах. Наша страна небогатая, и две исполнительные власти ей не прокормить.

Эффективное государство не может быть получено даром. За это обществу придется назначить достаточно высокую цену за исполнение обязанностей ответственных государственных служащих. Уровень оплаты труда принимающих решения работников государственного аппарата должен быть достаточным для достойного существования без поиска дополнительных источников заработка. Необходимо как минимум в 3 раза поднять оклады и увеличить фонд премиального и за выслугу лет вознаграждения ответственных работников федеральных ведомств и

судебного ведомства. **Источники такого повышения лежат в резком сокращении численности младшего и среднего административного персонала государственных ведомств, а также в сокращении числа ведомств.** Региональные администрации будут как и прежде, самостоятельно решать эти вопросы, ориентируясь как на федеральный уровень, так и на местные реалии.

Единство государственного аппарата должно найти выражение и в установлении единой для всех ведомств системы классов чинных государственных служащих и прозрачной системы поощрений и наград за особые достижения и выслугу лет.

Самоограничение государства. Сужение сфер непосредственной ответственности (в виде обязательств по регулированию или арбитражу), передача ее в саморегулирующиеся объединения участников тех или иных или иных видов хозяйственной и социальной деятельности и в территориальные объединения жителей на местах. Опыт нескольких сфер, где такое делегирование полномочий произошло, показывает, что государственные интересы (если они состоят в эффективном развитии рынка и повышении его устойчивости) не пострадали. **Внутри самого государства необходимо, руководствуясь принципом “владею тем, что способен контролировать”, передать значительную часть полномочий собственника от федерального центра субъектам Федерации и от них муниципальным образованиям.**

Кардинальные улучшения в деятельности государственных органов и, более того, принципиальное расширение возможностей страны в экономической и социальной областях станут доступными по мере реального становления гражданского общества. Поддержка этого процесса, создание благоприятных правовых и экономических условий для самоорганизации граждан, отказ от действий, которые могли бы привести к ограничению гражданских свобод, – непеременимые условия того, что противостояние кризису не сведется к обеспечению простого выживания, а заложит предпосылки долгосрочного устойчивого развития нашего общества.

Можно выделить три группы мер, направленных на **формирование гражданского общества** в России.

Во-первых, гарантированная на федеральном и региональном уровнях бюджетная поддержка средств массовой информации, призванная обеспечить их многообразие и плюрализм. Такая поддержка не должна обуславливаться созданием каких-либо государственных надзорных органов.

Во-вторых, поддержка негосударственных некоммерческих организаций с помощью налоговых и иных льгот, поддержание регулярного диалога государственных органов с общественными объединениями. Вместе с тем необходимо жестко противодействовать теневой и полутеневой коммерциализации структур, претендующих на некоммерческий статус.

В-третьих, последовательная передача властных и налоговых полномочий (вместе с описанными выше бюджетными обязательствами) муниципальным образованиям. Представляя первичный, наиболее наглядный уровень демократии, муниципалитеты могут стать основой формирования рационального поведения избирателей.