

О КОНЦЕПЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИИ в 1993 году

Статья о целях политики правительства в 1993 году открывала дискуссию по очень важному направлению экономической политики — а именно по дерегулированию экономики, которое является очень важным элементом политики макроэкономической стабилизации. Эта тема до сих пор не получила достаточного развития в экономической дискуссии. Статья написана в соавторстве с Б. Львиным. Опубликовано в Информационном бюллетене Рабочего центра экономических реформ при правительстве Российской Федерации (№ 13. Февраль 1993 г.).

I. УСЛОВИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Деятельность правительства России в 1993 году будет проходить при неблагоприятных условиях. Инфляция во второй половине 1992 года составляла 30% в месяц, сформировались устойчивые инфляционные ожидания и инфляционная инерция. Существенно сократить темпы инфляции чрезвычайно трудно. В то же время достаточно нескольких неверных шагов для того, чтобы просто высокая инфляция перешла в гиперинфляцию (свыше 50% в месяц).

Стабилизационные и реформаторские усилия нового правительства будут затруднены из-за определенной дискредитации идей финансовой стабилизации и либерализации, — дискредитации, возникшей вследствие непоследовательной политики предшествующего правительства.

Так, решительные меры по ужесточению бюджетной и кредитной дисциплины, осуществленные правительством в начале 1992 года, были практически полностью обесценены массовыми кредитными вливаниями последующих месяцев.

После провозглашенной либерализации экономики правительство в течение года неудачно экспериментировало с различными системами регулирования внешней торговли. В результате к началу 1993 года внешняя торговля стеснена разного рода ограничениями едва ли не больше, чем годом ранее.

После распада СССР автоматически прекратили свое существование многие административные ограничения свободы хозяйственной деятельности и предпринимательства. Однако по инициативе ряда министерств в течение 1992 года принимались нормативные акты, в значительной мере ограничивавшие свободу предпринимательства.

Новое правительство, особенно в первые месяцы своего существования, чрезвычайно уязвимо для лоббистского давления со стороны различных ведомственных групп, требующих бюджетных ассигнований, дешевых кредитов, льгот в налогообложении и внешнеэкономической деятельности. Такому давлению очень трудно противостоять, особенно в силу неоднородности состава правительства.

Значительную роль в снижении авторитета правительства сыграло противостояние его радикального и центристского крыльев, хорошо известное российскому обществу. К числу существенных негативных факторов относится также политическое противостояние представительной и исполнительной властей, способствующее чрезмерной политизации и идеологизации решений, принимаемых в сфере экономики. Все это дестабилизирует работу правительства в целом.

Сложность стоящей перед правительством задачи в определенной мере обусловлена особенностями нынешнего этапа реформы. На рубеже 1991–1992 годов основной целью было изменение режима функционирования экономики, форсирование перехода к рыночным отношениям. Реформы привлекали всеобщее внимание, и декларации о намерениях были необходимым элементом тактики реформирования.

Сейчас ситуация иная. Период “бури и натиска” прошел. Рыночная экономика не может быть построена ни за день, ни за год. Ее приходится “выращивать” в неблагоприятных условиях. От реформаторов требуется терпение, постоянные усилия в различных сферах экономики.

II. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

В этих условиях правительству в своей деятельности следует руководствоваться следующими принципами.

1. Необходима максимально возможная деполитизация и деидеологизация его деятельности. Используя опыт нового премьер-министра как хозяйственника, не связанного с какой-либо политической силой, необходимо сформировать образ правительства как команды профессионалов, руководствующейся в своей деятельности исключительно здравым смыслом.

С этой целью следует постараться исключить из деятельности правительства:

- заявления и решения по политическим вопросам;
- участие членов правительства в мероприятиях политических партий и движений;

— противоречащие друг другу публичные заявления членов правительства, взаимную полемику в средствах массовой информации.

2. Правительству сейчас особенно важно избегать резких непродуманных решений. Следует понять, что время работает на реформу. Настаивать на ускоренном принятии решений сегодня могут либо противники реформы, либо, наоборот, слишком активные реформаторы, которые считают, что реформа идет по неверному пути и необходимы срочные изменения.

Этому давлению не следует поддаваться. Жизнь богаче теорий, она сама все поправит. Отсюда следует вывод — следует принимать только те постановления, без которых нельзя обойтись.

3. Помимо краткосрочной программы действий правительства необходима еще и долгосрочная концепция проведения реформ. В прежнем правительстве единство действий определялось единством взглядов его членов, возникшим задолго до его формирования. В новом же правительстве работают руководители с весьма различным жизненным опытом, их позиции по ряду вопросов не совпадают, а различие в формулировках одинаковых мнений мешает достижению взаимопонимания.

Поэтому разработка долгосрочной концепции реформ — это не только согласование различных позиций, но и выработка единого языка, на котором эти позиции обсуждаются. При этом чрезвычайно важно привлечь к обсуждению долгосрочной концепции реформ весь состав Президиума Совета министров РФ.

III. НЕОБХОДИМОСТЬ ПОЛИТИКИ ДЕРЕГУЛИРОВАНИЯ

Сегодня общественное мнение указывает на инфляцию как на главную угрозу не только экономической реформе, но и функционированию экономики вообще. Правительство предполагает посвятить все свои усилия борьбе с инфляцией, которая разрушает нормальную мотивацию предприятий и граждан.

Но односторонний отказ правительства от инфляционного финансирования отраслей, регионов и прочих групп давления был бы недостаточен и невозможен. Опыт прошлого года показывает, что заинтересованные группы способны использовать достаточно убедительно звучащие аргументы, чтобы вырвать нужные им дотации, налоговые льготы и фактически даровые кредиты, результатом чего является повторение скачков инфляции и стабилизации, то есть увеличение непредсказуемости в денежной и финансово-кредитной областях.

Надо признать, что в сегодняшней России от инфляции страдают все, но точно так же все и выигрывают от нее. В среднесрочной перспективе такая ситуация, в которой производители ищут не способы производства новых товаров и сокращения затрат, а лишь пути к бездонному кошельку Центрального Банка и Министерства финансов, станет губительной для экономики. В краткосрочной перспективе для каждого конкретного производителя циничное использование возможностей, предоставляемых инфляционными механизмами, к сожалению, всегда будет выгоднее всех остальных способов заработать деньги. Именно такова природа так называемого “кризиса неплатежей”, в ходе которого предприятия смогли профинансировать свои непомерные издержки инфляционным налогом.

В нормально функционирующей экономике принципиальными противниками инфляции являются владельцы денежных сбережений, которым она грозит разорением. В нашей стране существенных сбережений в национальной валюте просто нет, и обесценение денежных запасов для их владельцев не очень существенно по сравнению с ростом текущих доходов. Иными словами, правительство в борьбе с инфляцией и заинтересованными в ней силами не может опереться на антиинфляционную общественную коалицию.

Надо признать, что способствующие инфляции требования отраслей и регионов имеют серьезное обоснование в явных или неявных исторических обязательствах правительства перед сельским хозяйством, угольной промышленностью, армией, военно-промышленным комплексом и т.д. Поэтому отказ от их финансирования, подхлестывающего рост инфляции, необходимо сопровождать компенсирующими мерами.

Опыт успешных экономических преобразований во всем мире однозначно свидетельствует, что они складываются из двух параллельно реализуемых и взаимно друг друга дополняющих направлений: финансовой стабилизации и дерегулирования. Первое невозможно без второго. Дерегулирование заключается в последовательном сокращении государственного вмешательства в экономику, упрощении и унификации условий хозяйственной деятельности.

Именно этот процесс и проходил в нашей стране последние десятилетия. Борьба предприятий за самостоятельность пронизывает советскую и российскую экономическую историю уже начиная с 60-х годов. Необходимо только быть последовательным. Если кто-то требует самостоятельности, то он должен принять на себя и ответственность за самостоятельно принимаемые решения. И наоборот — если правительство, прекращая по сути даровое выделение ресурсов (а сегодня главный

ресурс — это деньги), снимает с себя ответственность за финансовое состояние бывших и предполагаемых получателей этих ресурсов, оно должно гарантировать и обеспечить их полноценную самостоятельность, свободу в изыскании необходимых им средств.

Если принятие решений все больше переходит на уровень предприятий и граждан, соответственно должны уменьшаться масштабы деятельности государства. Инфляция — это результат несоблюдения такого соотношения, то есть ситуация, в которой приобретение предприятиями права тратить деньги по своему усмотрению не сопровождалось отказом государства от обязательства давать эти деньги по требованию предприятий.

1992 год стал годом как расширения самостоятельности предприятий, так и беспорядочного роста государственного регулирования экономики. Спасением для экономики оказалась слабость государственных институтов и как следствие — весьма низкое уважение к их постановлениям: большую часть противоречащих друг другу решений по вопросам регулирования экономики реальные ее субъекты попросту игнорировали. Подобная ситуация чрезвычайно опасна в долгосрочном плане — неуважение к поспешно принимаемым решениям государства фактически криминализирует хозяйственную деятельность.

Правительство должно принять на вооружение политику сознательного сокращения своего вмешательства в деятельность самостоятельных субъектов экономики, юридических и физических лиц. В деятельности правительства принцип финансового самоограничения должен сочетаться с принципом административного и регулятивного самоограничения.

Существует четкая технология проведения политики дерегулирования.

Прежде всего она заключается в прекращении самостоятельного нормотворчества государственных органов и законодательной чехарды, ставшей основной характеристикой политики последних двух лет. Деревулирование должно стать языком ответа правительства на обращенные к нему инфляционистские призывы. Ответом на требования дотаций должно быть освобождение цен на производимую продукцию и предоставляемые услуги, облегчение экспортных операций, включение в оборот замороженных ресурсов предприятий (прежде всего недвижимости).

Есть три области, в которых дерегулирование представляется особенно необходимым и жизненно важным, это — внешняя торговля, административная подчиненность и свобода законных сделок.

1. Дерегулирование внешней торговли необходимо из-за катастрофического несоответствия структуры отечественного производства и реального спроса. То, что может и умеет производить национальная промышленность, не находит платежеспособного спроса в России. Реальный экспортный потенциал России еще неизвестен. Только свободный импорт позволит преодолеть монополизм отечественных производителей продукции, необходимой российскому населению, — как показал опыт работы Антимонопольного комитета, возможности административной борьбы с монополизмом в России весьма невелики.

2. Дерегулирование административной подчиненности должно освободить реальных производителей от давления со стороны бесчисленных государственных контор, старательно и неуклонно расширяющих перечень своих прав и полномочий. Бескрайние масштабы бюджетной сферы порождают огромный штат низкооплачиваемых государственных служащих, наделенных — каждый в своей области — фактически монопольными правами. Коррупция становится для них просто средством выживания. При этом практически все традиционно бюджетные учреждения и органы стремительно коммерциализируются, изыскивая возможности оказания платных услуг и приобретения прав на реализацию используемого ими государственного имущества. “Вирус” коммерциализации заразил налоговую службу, МИД, армию, милицию.

Надо решиться на последовательные шаги в этой области, полностью переведя на коммерческую основу подавляющую часть государственных учреждений: передать им все используемые ими ресурсы и одновременно лишить их безусловных административных прав. Так следовало бы поступить с большинством органов отраслевого управления и регулирования, прежде всего с Министерством экономики. Если эти органы располагают квалифицированными кадрами, предприятия сами выразят заинтересованность в их организационных, консультационных, коммуникационных услугах, если же квалификация недостаточно высока, то эта мера избавит государство от дискредитирующих его учреждений, а предприятия — от невежественного надзора.

Элементом административного дерегулирования в перспективе должен стать отказ от государственной собственности на государственные предприятия, давно ставшей фиктивной. Государство, согласно гражданскому законодательству, не отвечает за долги юридических лиц, каковыми являются госпредприятия, госпредприятия последовательно получали в свою фактическую собственность денежные средства, готовую продукцию, запасы сырья и материалов — поэтому вполне есте-

ственным шагом будет формальное закрепление права собственности госпредприятия и на его основные средства, в том числе на землю, здания и сооружения.

В этом случае государственное предприятие сможет — если возникнет такая потребность — самостоятельно преобразоваться в акционерное общество, в первую очередь при необходимости дополнительных инвестиций в связи с угрозой разорения. Приватизация станет естественным процессом, тогда как сегодня, проводимая по приказу государства и в его интересах, она сохраняет за предприятиями право требовать от насильно “приватизировавшего” его государства постоянной поддержки.

3. Дерегулирование свободы законных сделок означает отмену всех видов контроля за условиями тех контрактов между юридическими и физическими лицами, которые не затрагивают законных интересов третьих лиц. В частности, безусловными должны стать свобода ценообразования и выбора метода и валюты платежа.

Провозглашенная в конце 1991 года и ставшая довольно популярной в 1992 году теория, что ограничение сферы применения иностранной валюты укрепляет валюту национальную, не соответствует действительности. Именно поэтому, в частности, ее и не удалось реализовать на практике, несмотря на многочисленные попытки и декларации.

Более того, свобода валютных операций и ограничение монопольного контроля Центрального банка за банковской деятельностью — единственный способ избавиться от постоянной угрозы дезорганизующих последствий инфляции. Ведь сегодня деятельность Центрального банка, несмотря на все имевшие место попытки поставить ее под контроль правительства, парламента или Президента, свидетельствует о том, что в России пока еще невозможно самоограничение государственной конторы, распоряжающейся дефицитным, монопольно ей принадлежащим и бесплатно достаемым ресурсом — деньгами. Если нельзя расплачиваться ничем, кроме обесценивающихся рублей, рубль и будет обесцениваться. Если рубль станет нежелаемой и неиспользуемой валютой, то это будет означать только то, что предприятия и граждане нашли иные средства платежа, и дела плохо идут не у них, а у владельца обесценивающихся рублей — Центрального банка.

Проведение политики дерегулирования будет означать, что правительство доверяет гражданам и предприятиям самим определять свои интересы и решать свои проблемы и создает оптимальные условия для их самостоятельной деятельности.