

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО НАУЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РАН



ИНФОРМАЦИОННЫЙ
ВЫПУСК № 25 (1506)

Серия

«ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ»

ВолНЦ РАН продолжает знакомить своих подписчиков с наиболее интересными, на наш взгляд, публикациями, затрагивающими актуальные вопросы российской экономики и политики.

В выпуске представлена статья Сергея Глазьева «Ответственность и компетентность», опубликованная в газете «Завтра», № 3, январь 2018 года.

Вологда
февраль 2018

Ответственность и компетентность

Принципы управления, которые поднимут экономику России

Трагедия, произошедшая в столице на фабрике «Меньшевик», ставит вопрос о сложившейся в стране системе управления, что называется, ребром. Если для защиты своего завода предприниматель идёт на роковое для себя преступление и открыто применяет оружие, обвиняя руководящих работников прокуратуры в посягательствах на свою собственность, то это означает патологическую дисфункцию системы управления. Если бы не данное им в прямом эфире интервью, то мотивы этого преступления остались бы незамеченными – так же, как незамеченными остаются тысячи неадекватных решений, ежедневно принимаемых нашими органами власти вопреки их функциональным обязанностям. Их жертвы не пытаются бороться с системой, а делают вид, что ей подчиняются, или уезжают из страны.

Если в отношении этой трагедии ещё предстоит расследование, то в отношении хронической дисфункции макроэкономической политики сомнений никаких нет. Органы макроэкономического регулирования принимают неадекватные решения, не неся при этом никакой ответственности за их результаты – даже если они вынуждают предпринимателей совершать преступления ради сохранения своего бизнеса или создают коррупционную среду в самих регулирующих органах. Вопиющим примером является денежно-кредитная политика.

Центральный банк, по Конституции ответственный за устойчивость национальной валюты, бросает её в свободное плавание. Контролирующие Московскую биржу спекулянты устраивают обвал обменного курса рубля, получая до триллиона рублей прибыли на дестабилизации макроэкономической ситуации. Девальвация вызывает инфляционную волну, обесценивающую доходы и сбережения граждан. Всё списывают на падение нефтяных цен, хотя ни одна из стран-экспортёров нефти не допустила подобного обрушения своей национальной валюты.

Вопреки здравому смыслу, руководитель ЦБ заявляет о том, что всё это призвано демпфировать внешние шоки. В действительности

спекулянты используют подобные шоки для раскачки курса рубля, который становится одной из самых нестабильных валют мира. На фоне его самой высокой в мировом масштабе обеспеченности золотовалютными резервами это выглядит полным абсурдом. Далее, вопреки международному опыту и тому же здравому смыслу, ЦБ резко поднимает ставку рефинансирования, останавливая кредитование производственной сферы. Банкротятся тысячи предприятий, останавливаются инвестиции, падает производство, снижаются доходы населения. А с высоких трибун государственной власти ангажированные депутаты заявляют про смелые и единственно правильные решения.

Разберём эту ситуацию с точки зрения теории управления. Объективные факты, доказанные фундаментальной наукой, таковы.

– ЦБ принимает решения, противоположные его функциональным обязанностям. Имея сверхнормативные валютные резервы, он открыто отказывается обеспечивать устойчивость национальной валюты. Следствием этого решения становится обрушение курса вдвое ниже объективно обусловленного фундаментальными факторами уровня, что разгоняет инфляционную волну.

– ЦБ не обращает внимания на очевидные признаки манипулирования валютным рынком со стороны спекулянтов, аффилированных с Московской биржей. Уже три года они раскачивают курс рубля, придавая ему рекордную среди других валют мира волатильность.

– Подняв ставку рефинансирования втрое выше средней рентабельности производственной сферы, ЦБ остановил трансмиссионный механизм банковской системы. Вместо того чтобы трансформировать сбережения в инвестиции, она стала отсасывать деньги из реального сектора, перегоняя их на валютный рынок и далее в офшоры.

– Отказываясь выполнять функции кредитора последней инстанции, ЦБ пошёл по пути банкротства неаффилированных с ним коммерческих банков, что привело к утрате сбере-

жений и активов сотен тысяч физических и юридических лиц на 4 трлн рублей.

– Наконец, ЦБ прекратил кредитование экономики и изъял из неё 8 трлн рублей. Тем самым он усугубил негативное влияние внешних санкций, повлекших отток 200 млрд долл. кредитов и инвестиций.

Таким образом, начиная с 2013 года, политика ЦБ диаметрально противоречила всем его законодательно установленным обязанностям и общепринятым в мировой практике функциям мегарегулятора. Для прикрытия её неадекватности руководство ЦБ частично подменило понятия: стабильность национальной валюты стало трактовать как низкий рост потребительских цен; вместо устойчивости обменного курса рубля акцент был сделан на объёме валютных резервов; развитие банковской системы стало интерпретироваться как её чистка от проблемных банков; понятие трансмиссионного механизма стали применять не к банковской системе, а к денежно-кредитной политике, сведя его к рассуждениям о позитивном влиянии повышения процентных ставок на снижение инфляции.

Загнав экономику в стагфляционную ловушку, ЦБ стал предпринимать «героические» усилия по «таргетированию» инфляции, оставив экономику без кредита и пожертвовав её ростом. Достигнутое путём сжатия спроса снижение инфляции носит временный характер, так как платой за сокращение кредита становится втягивание экономики в порочный круг деградации: повышение ставки процента – сжатие кредита – сокращение инвестиций – падение технического уровня – снижение конкурентоспособности – девальвация рубля – повышение цен.

Общий ущерб от экзотической (из крупных экономик мира только Бразилия проводит под давлением США и МВФ подобную политику – с катастрофическими социально-экономическими последствиями) политики ЦБ оценивается в более чем 15 трлн рублей недопроизведённой продукции и 10 трлн рублей несделанных инвестиций. К этому следует добавить трёхлетнее падение доходов и обесценение сбережений граждан, банкротство десятков тысяч лишённых доступа к кредиту предприятий, потерю доверия к рублю и

утрату им статуса региональной резервной валюты в ЕАЭС.

Неадекватность политики ЦБ дезориентирует работу всей государственной банковской системы. Пользуясь бесконтрольностью, госбанки установили рекордную в мире банковскую маржу, наживаясь на высасывании доходов из предприятий реального сектора и раздувании финансовых пузырей. Они фактически свернули кредитование производственных инвестиций, сделав целью своей деятельности извлечение краткосрочной прибыли, из которой уплачиваются гигантские бонусы руководителям. Приблизжённые к последним рейдеры захватывают обанкротившиеся из-за ухудшения условий кредитования предприятия, а их собственники отправляются на тюремные нары за несговорчивость с кредиторами. Государственная банковская система работает в частных интересах контролирующих её кланов, присвоивших себе полномочия распоряжения государственным капиталом и судьбой частных предприятий, рискнувших взять кредиты.

Доля производственных инвестиций в активах банковской системы упала до 5%. При сокращении объёма внешней торговли почти вдвое пятикратно вырос размер валютных спекуляций, уже на порядок превышающий объём ВВП России. Руководство ЦБ развернуло деятельность банковской системы в направлении, диаметрально противоположном её целевому назначению: вместо того, чтобы трансформировать сбережения в кредитование развития производственной сферы, банки высасывают из неё деньги, направляют их на валютно-финансовые спекуляции и далее за рубеж. Сам ЦБ выкачивает деньги из банковской системы посредством открытия депозитных счетов и эмиссии своих обязательств под 7% годовых, кредитуя временно под 0,5% годовых несколько приближённых коммерческих банков. Последние, как показало банкротство банка «Открытие», использовали полученные от ЦБ сотни миллиардов рублей для захвата при его поддержке «проблемных» банков с целью присвоения их активов и вывода отжимаемых из них денег в офшоры. Крах этой финансовой пирамиды выявил недостачу более полутриллиона рублей исчез-

нувших кредитов ЦБ, которая теперь компенсируется новыми вливаниями из бюджета и других государственных источников.

Несмотря на всё это, Госдума высоко оценила работу ЦБ, вновь утвердив его председателя рекордным большинством голосов. Подобных примеров положительной оценки провальных результатов деятельности государственных регуляторов не счесть. Особенно они характерны для результатов крупномасштабных реформ, навязывавшихся стране из-за рубежа. Перечислим некоторые из них.

– Реформа системы технического регулирования отменила государственный контроль качества выпускаемой и импортируемой продукции, вследствие чего потребительский рынок завален негодными к употреблению товарами.

– Реформа лесного хозяйства повлекла ликвидацию системы государственного контроля над состоянием лесов и условиями их эксплуатации, следствием чего стали бесконечные лесные пожары.

– Реформа землепользования повлекла обезземеливание крестьян и появление латифундистов, варварски эксплуатирующих земельные угодья.

– Реформа водного хозяйства настолько смягчила ограничения в использовании берегов водоёмов, что президенту страны приходится вмешиваться, чтобы защитить права людей на доступ к рекам и озёрам, не говоря уже о соблюдении экологических нормативов.

– Реформа здравоохранения создала канал присвоения общественных денег безответственными страховыми компаниями, выступающими посредниками между государственным фондом обязательного медицинского страхования и государственными же медицинскими учреждениями.

– Монетизация льгот лишила граждан заслуженных и честно заработанных привилегий и повлекла трёхкратное увеличение государственных расходов.

– Ликвидация реформаторами платежей за загрязнение окружающей среды и экологических фондов оставила природную среду без должной государственной защиты.

– Реформа электроэнергетики лишила страну важнейшего конкурентного преимущества – дешёвой, качественной и доступной электроэнергии, продажа которой стала источником наживы частных монополий.

– Реформа валютного регулирования легализовала вывоз капитала, объём которого за последние два десятилетия составляет более триллиона долларов. До этого беспрецедентная в мировой истории приватизация государственных предприятий обернулась криминализацией экономики и превращением индустриально развитых регионов страны в кладбища заводов.

Перечень этих разрушительных, по сути, реформ, за которые их инициаторы получили награды, активы, новые властные полномочия и прочие бонусы, можно продолжать. Очевидна рассогласованность обратных связей, ориентирующих систему управления на достижение целевых параметров. Хуже того, отрицательные результаты подкрепляются положительным стимулированием. Поэтому нет ничего удивительного в том, что система не способна решать сколько-нибудь сложные и жизненно важные задачи, стоящие перед нашей страной.

Типичный пример – провальные результаты управления авиационной промышленностью. Обладая после распада СССР способностью производить всю линейку современных пассажирских самолётов, Россия сегодня летает на импортных. Причина заключается в том, что все составляющие государственной системы управления, ответственные за регулирование этой сферы деятельности, работают в интересах импортёров и против отечественной промышленности. Вместо того чтобы воспользоваться имеющимися конструкторскими и производственными заделами, а также кредитовать выпуск отечественных гражданских самолётов всех типоразмеров, госбанки закупают иностранные самолёты, передавая их в лизинг государственной же авиакомпаниями. С подачи российских министерств Евразийская экономическая комиссия, вопреки установленным функциональным обязанностям, освобождает ввозимые иностранные самолёты от уплаты таможенных пошлин и налогов. Только прямой экономический ущерб от этих решений для бюджета РФ оценивается в

8 млрд долл. Они противоречат указаниям президента России на восстановление технологического суверенитета в области серийного производства гражданской авиатехники, закрепляют критическую зависимость отечественного рынка гражданских авиаперевозок от импорта, 90% которого уже занято иностранными воздушными судами.

Во всех сложных сферах деятельности существующая система управления демонстрирует свою неэффективность. Россия потеряла почти все рынки высокотехнологической продукции, за исключением военной техники и атомной энергетики, но данные исключения только подтверждают правило, так как эти сферы находятся под личным контролем президента. Установка главы государства перейти на инновационный путь развития выхолащивается в имитации бурной деятельности чиновников по раздуванию показушных проектов. Россия остаётся единственной страной в мире, где происходит абсолютное сокращение численности учёных и инженеров, снижаются расходы на НИОКР. Воспроизводство экономики переходит на иностранную технологическую базу.

Из сказанного выше следует, что уровень сложившейся системы управления остаётся существенно ниже разнообразия объекта управления. Доставшийся в наследство от СССР народно-хозяйственный комплекс, даже после его изрядной деградации, остаётся сложнее, чем способность созданной в период «шоковой терапии» системы управления регулировать его воспроизводство. Неспособность системы управления решать сложные задачи вызвана, прежде всего, отсутствием ответственности должностных лиц за объективные результаты работы. Если реальный результат неотличим от его имитации, то вся управленческая вертикаль подвергается быстрой коррозии. Кадры подбираются не по профессиональным качествам, а по принципу «свой-чужой» и параметрам личной лояльности. В результате в системе управления нарастает некомпетентность, которая оборачивается коррупцией. Место высококвалифицированного персонала занимают так называемые «команды», которые

на поверку часто оказываются организованными преступными группами.

Система управления достигла такой степени деградации, что отторгает попытки её усложнить как централизованными директивами, так и системными нововведениями. Так, она оказалась неспособной выполнить указ президента «О долгосрочной государственной экономической политике», отторгла она и принятый по его инициативе закон о стратегическом планировании. Последний так и не введён в действие, поскольку правительство оказалось неспособным обеспечить его исполнение. Также буксует многократно провозглашённое проектное финансирование, а ЦБ свернул специальные инструменты рефинансирования, предназначенные для целевого кредитования социально значимых видов деятельности.

Фактически система управления экономикой утратила целостность, а её отдельные фрагменты стали обслуживать интересы влиятельных кланов и зарубежных центров влияния. На примере политики ЦБ видно, как работает симбиоз этих интересов. Вашингтонские финансовые организации дают рекомендации на самоуничтожение важнейших элементов регулирования экономики. А аффилированные с ЦБ «команды», руководящие банковской системой, используют самоустранение регулятора от выполнения своих функциональных обязанностей и инсайдерскую информацию для манипулирования рынком в целях извлечения сверхприбыли. В итоге страна сбивается с траектории экономического роста, попадая в стагфляционную ловушку, а «командиры» получают астрономические доходы и скрываются в офшорных юрисдикциях.

Аналогичные примеры можно видеть повсеместно. Отмеченная выше дисфункция системы управления авиапромом произошла вследствие того, что часть её звеньев переориентировалась на обслуживание частных интересов, которые стали предметом манипулирования со стороны иностранных конкурентов. Европейский консорциум «Аэробус» и американский «Боинг» платят щедрые комиссионные за возможность с минимальными издержками занимать российский рынок. Все участники этого процесса

получают свою часть прибыли, при этом с внутреннего рынка вытесняется собственная техника.

Чтобы привести систему управления развитием экономики в соответствие с целевыми параметрами, установленными президентом России, необходимо восстановить её стержень: механизм прямой ответственности всех органов государственного регулирования и их должностных лиц за достижение целевых параметров социально-экономического развития страны должен стать сквозным в системе управления. Начинать при этом надо с федеральных органов власти.

В 2002 году автором этой статьи был подготовлен и внесён в Госдуму проект закона «Об ответственности органов исполнительной власти за уровень и качество жизни населения страны». Он был призван заполнить законодательный вакуум, связанный с определением напрямую вытекающего из Конституции права граждан на достойную жизнь и свободное развитие. В законопроекте впервые в правовой практике современной России вводились критерии уровня и качества жизни – система из шестнадцати объективных показателей и процедура достижения целевых ориентиров уровня жизни. Проект закона описывал процедуру переговоров между государством, бизнесом, общественными и профессиональными объединениями по выработке соответствующих соглашений. Законопроектом предусматривалась норма, согласно которой за невыполнение или ненадлежащее выполнение этих соглашений стороны политического процесса несут ответственность. Если в стране допускается снижение уровня жизни и не выполняются установленные соглашением целевые нормативы повышения уровня жизни, это является основанием для ответственности федеральных чиновников – вплоть до отставки правительства.

Подобный закон был принят в Челябинской области и за время действия неплохо себя зарекомендовал. В идеале такие законы должны охватывать всю систему управления, определяя целевой функционал каждого органа власти и устанавливая ответственность за его достижение. Так, закон о ЦБ должен быть дополнен

обязательством мегарегулятора таргетировать не только инфляцию, но и экономический рост, занятость населения, а прежде всего – рост производственных инвестиций.

Сборка сквозного стержня ответственности органов исполнительной власти за результаты социально-экономического развития страны может быть проведена на основе внедрения упомянутого выше закона о стратегическом планировании. При его разворачивании по сферам деятельности должны строиться отраслевые и региональные системы целевых показателей, за достижение которых призваны отвечать соответствующие органы государственной власти и управления. По результатам достижения плановых показателей должна оцениваться деятельность их руководителей.

Принципиально важным является автоматизм механизма ответственности органов государственной власти и уполномоченных должностных лиц за объективные результаты своей деятельности. Хотя полной формализации соответствующих процедур добиться невозможно, необходимо минимизировать воздействие субъективного фактора. Если установлены факты срыва плановых показателей, недобросовестного исполнения обязанностей или принятия неадекватных решений, повлекших значительный ущерб общественным интересам, – санкции должны следовать незамедлительно и носить необратимый характер.

Чтобы исключить круговую поруку, право мотивированно требовать отставки любого должностного лица должно быть предоставлено каждому гражданину, а также установлен упрощённый судебный порядок рассмотрения такого рода требований. Граждан также следует вовлечь в борьбу с коррупцией, гарантировав им автоматическое предоставление положенных благ в случае раскрытия с их помощью фактов вымогательства взяток.

Наконец, самое главное – положительная обратная связь кадрового отбора. Критерием продвижения по службе должны стать положительные результаты работы, оценка которых носит комплексный и объективный характер. Для этого могут быть использованы современные информационные технологии автоматизирован-

ного расчёта рейтингов результатов деятельности должностных лиц на основании объективных показателей результатов их деятельности, экспертных оценок, общественного мнения. Процедура оценки должна быть защищена от воздействия заинтересованных лиц, быть открытой и коллегиальной, обеспечивая достаточно полную информированность принимающих решения кадровых комиссий. В зависимости от характера деятельности органов власти и управления она может строиться по-разному.

К примеру, первые руководители не должны назначать своих заместителей. Если речь идёт о министрах, то их замов следует назначать не по представлению министров, а по рекомендациям кадровой комиссии, формируемой из числа независимых компетентных экспертов при президентской администрации. Самих министров следовало бы утверждать персонально по представлению главы государства в Госдуме. Советы директоров государственных корпораций должны также формироваться публично, через утверждение кандидатов в Госдуме по представлению правительства. Руководители государственных бюджетных учреждений федерального значения и их заместители могли бы назначаться по представлению профильных министерств соответствующими комитетами Государственной думы. Аналогичные процедуры назначения кадров целесообразно было бы внедрить в субъектах Федерации и в органах местного самоуправления.

Система ответственности органов исполнительной власти должна дополняться механизмом ответственности участников государственно-частного партнёрства. Для этого тоже могут быть применены современные информа-

ционные технологии автоматического расчёта рейтингов добросовестности частных компаний на основе показателей выполнения ими государственных заказов, обязательств перед партнёрами и наёмными работниками, налоговых платежей и т.п. К различным формам сотрудничества с государством должны допускаться только компании с достаточно высоким рейтингом добросовестности.

Перспективной формой государственно-частного партнёрства являются специальные инвестиционные контракты, предусматривающие взаимную ответственность органов государственной власти и частного бизнеса за достижение совместно устанавливаемых планов реализации инвестиционных проектов. Преимуществом в допуске к государственным заказам и закупкам, кредитам и налоговым льготам должны пользоваться предприятия с полной ответственностью их учредителей за результаты своей деятельности.

В рамках сжатой газетной площади нет возможности изложить детальные рекомендации по созданию механизмов ответственности во всех органах государственной власти. Общий подход заключается в соблюдении принципов объективности, открытости, вовлечения общественности, использовании современных информационных технологий построения комплексных показателей результатов деятельности и рейтингов доверия. Конечно, для построения такой системы требуется время. Возможно, даже смена поколений управленческих кадров. Но приступить к ней необходимо немедленно.

С. Глазьев