

О.С. СУХАРЕВ, д.э.н., профессор,
Финансовый университет при Правительстве РФ,
в.н.с. ИЭ РАН

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА СОГЛАСОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ¹

1. Стратегические Национальные приоритеты и принципы институционального планирования

Под стратегическим национальным приоритетом будем понимать установленные Президентом РФ и законодательно оформленные (в виде Послания Федеральному собранию, либо отдельного закона) стратегические цели развития государства и его отдельных элементов – подсистем. Стратегический национальный приоритет должен иметь оформление в виде цели – количественно и качественно измеримой. Например, стратегическая цель «построение социального государства» не может рассматриваться как стратегический национальный приоритет, поскольку не ясно то, что понимается под таким государством, каковы его параметры, каков уровень и качество, образ жизни людей в таком государстве. Если уровень, качество и образ жизни получают количественную и качественную характеристику – в конкретных измеримых показателях, в частности, уровень дифференциации доходов населения, уровень дохода на душу населения, продолжительности жизни, доступа к различным социальным функциям – образованию и здравоохранению, продолжительности жизни, дифференциации ставок заработной платы по профессиональным группам и профессиям, уровень развития технологий и НИОКР, число фундаментальных открытий и т.д., то, в таком случае, подобный приоритет обретает вид стратегического национального приоритета, особенно, если очерчивается и период времени достижения перечисленных показателей.

Стратегических национальных приоритетов может быть несколько, например увеличение численности населения страны, повышение уровня вооружений и эффективности военной техники для обеспечения обороны и безопасности и т.д. – могут быть таковыми приоритетами.

Стратегический национальный приоритет может быть реализован к некоторому установленному моменту времени, но при исчерпании времени, он может сохранять свою силу, изменяя лишь содержание, то есть должен быть скорректирован в зависимости от изме-

нения обстановки в мире. Особенно это касается вооружений, секретных разработок, задач развития обороны и военно-технических систем. В качестве инструмента управления стратегическими целями правительства используют программы развития, причём некоторые из них, касающиеся обороны, имеют секретное значение, или проектировки этих программ составляют государственную тайну. В связи с этим можно говорить о различных государственных программах – реализуемых в открытом доступе, то есть транспарентно для граждан, и в закрытом доступе. Кроме того, государственные программы, как будет ясно из приводимых ниже принципов планирования, могут иметь различную не только временную локализацию, но и область приложения. Они могут охватывать одну отрасль или сферы деятельности, например, медицину или лесопромышленный комплекс, машиностроение или электронику, включая военную микроэлектронику, энергетику и т.д. Отраслевая специфика не может не находить отражение в содержании программы, хотя принципы планирования должны быть едины и подход к разработке программ, вытекающий из установленных стратегических приоритетов являются единообразными. Следовательно, при разработке программ должны привлекаться специалисты отраслевого профиля. Кстати сказать, в 1990-ых, да и в 2000-х гг. существовал и пока целиком не снят стереотип о том, что менеджеры общего профиля справятся с этой задачей. Как показывает практика, отсутствие инженерных знаний, опыта о работе отрасли, не позволяют получить целевой программы, которая бы позволяла достичь стратегических целей. Представляется важным отметить, что общая парадигма планирования государственных программ, связанных и вытекающих из установленных стратегических национальных приоритетов должна базироваться на двух магистральных принципах – адекватности и адаптивности. Иными словами, требуется учитывать

¹ Работа выполнена в рамках гранта Финансового университета при Правительстве РФ.

не только текущее состояние функционирующих подсистем экономики, которые охватывает данная программа, но и возможные реакции агентов на программные мероприятия, чтобы направить эти реакции в нужное направление, и, более того, сформировать эти реакции рамками мероприятий государственной программы.

Ещё одним важным обстоятельством является то, что государственные программы, охватывающие приоритеты в различных сферах экономики должны быть согласованы с приоритетами макроэкономической политики и «работать» на их обеспечение, но в тоже время не быть подчинены исключительно необходимости достижения неких макроиндикаторов, например, уровня инфляции. Существует острая проблема, по поводу которой экономическая наука пока не даёт убедительного ответа. Если проектировать государственные программы исходя из необходимости балансирования бюджета, или поддерживая инфляцию в некоторых рамках, скажем, не выше 5-8% в год, то объём планируемых финансов на эти программы, в случае определения его исходя из ограничения государственных расходов для обеспечения названной инфляции, может не позволить достичь целей не только по какой-то отдельно взятой, а по большинству государственных программ. Результатом станет провал в области движения к обеспечению стратегических государственных интересов – приоритетов. Однако, снижение инфляции, темп роста – могут сами по себе выступать такими стратегическими ориентирами. Таким образом, имеется явный конфликт целей, причём целей содержательного и инструментального, результирующего характера с точки зрения постановки – установления государственных стратегических национальных приоритетов. Если расходы ограничиваются макроэкономическими целями, то, вероятно, выделяемых финансовых ресурсов будет недостаточно, чтобы достичь качественных параметров данной государственной программы. Программы, которые направлены на обеспечение макроэкономической стабильности часто называют гетеродоксальными стабилизационными программами. Однако именно эти программы, без соответствующих институциональных коррекций экономической системы, как показывает опыт 2008-2010 гг., наряду с мероприятиями стандартной денежно-кредитной и фискальной политики, предполагают регулирование цен и заработной платы, но не могут справиться с

проявлениями и тем более с причинами современного финансового кризиса. Гетеродоксальные программы обычно исходят из того, что имеются инерционные эффекты инфляции, которые нельзя преодолеть без воздействия на долгосрочные контракты и институты установления заработной платы, определяющие эффект такой инерции. Кроме того, обычно присутствует такая логика в рамках гетеродоксальных программ: развитие производительных секторов хозяйства, сфер деятельности, в том числе и в приоритетных программах, приводит к провокации инфляции, следовательно, якобы должно быть урезано, приторможено. Таким образом, подобные программы воздействуют на пропорции цен и занятость, но никак не затрагивают базовой проблемы экономической структуры – принципов функционирования секторов, межсекторных взаимодействий, соотношения дохода и риска по различным видам деятельности, моделей хозяйственного поведения (новаторов, консерваторов, имитаторов). Для того, чтобы задействовать эти элементы системы и включить в макроэкономический анализ и регулирование, здесь требуется применять проектный подход, затрагивающий базовые параметры экономического развития, а не только инструментальные проявления. Тогда, возможно, экономическая наука, даст целесообразные рецепты ликвидации кризисов и обеспечения творческих способностей (реализуя принцип «2А» – «адекватности-адаптивности») агентов и их знаний без потери места их трудовой деятельности. Такая уникальная система² уже существовала, но, к сожалению, не было найдено возможностей и направлений её совершенствования и придания ей необходимой гибкости. Представляется, что суммарно опыт, накопленный в советский период, касающийся планирования, будет полезен в современных условиях и может быть оформлен в виде некоторых важнейших принципов планирования, как национальных приоритетов (ориентиров), так и государственных программ, призванных реализовать эти приоритеты.

Проектный подход предполагает следующий алгоритм действий при обеспечении стратегических приоритетов соответствующими государственными программами:

² Имеется в виду уникальный опыт развития советской индустриальной системы, при развитых методах планирования в рамках Госплана СССР, особенно в части наукоёмких и оборонных производств.

1. Выявить коренные недостатки существующей системы
2. Установить причины этих недостатков, обосновав их достоверность
3. Определить новые типы элементов системы, способных ликвидировать эти недостатки
4. Определить последовательность изменений (траекторию трансформации, эволюционную траекторию), которая позволит существующие элементы перевести в качественно новое состояние или заменить на новые элементы, определив главное – ресурсы на подобное изменение и движение, разбив снабжение ресурсами системы по этапам, проведя оптимизацию затрат (потребления ресурсов).

К основным принципам планирования государственных программ развития, которые выступают инструментами достижения стратегических национальных приоритетов, обеспечивают соотношение стратегических национальных приоритетов и государственных программ, можно отнести следующие принципы:

1. Целевой заданности (целевой результативности).
2. Определения области приложения.
3. Функциональной полноты.
4. Необходимого разнообразия.
5. Восприятия мероприятий программы всеми звеньями системы управления и контроля. Одной из задач планирования должна стать адаптация прежних структур к ожидаемым нововведениям.
6. Устойчивости к изменениям (внешним и внутренним).
7. Монетарного наполнения, то есть необходимого обеспечения финансовым ресурсом в полном объёме для решения задач государственной программы.

Во-первых, нужно определить цели планирования, получить полное представление о желательном или нежелательном состоянии экономики и области приложения мероприятий государственной программы.

Во-вторых, следует проанализировать, насколько хорошо планирующий орган понимает имеющиеся социальные проблемы и существуют ли институциональные возможности их разрешения, насколько необходима разработка программы.

В-третьих, требуется разработать несколько проектировочных вариантов программы, которые по мнению плановика способны обеспечить достижение цели (целей).

В-четвёртых, понадобится сформировать

критерии отбора подходящего варианта программы, осуществит сравнительный анализ различных вариантов исходя из ресурсной обеспеченности и с учётом ограниченности по времени.

В-пятых, необходимо осуществить выбор и провести адаптацию выбранного варианта к условиям экономического окружения при эффективном взаимодействии всех разработчиков аналогичных программ, охватывающих иные стратегические приоритеты.

Совершенно не обязательно, что каждый стратегический национальный приоритет, обозначенный главой государства, или утверждённый законодательно должен предполагать разработку государственной программы, возможно достижение успеха по выбранному стратегическому приоритету на стыке нескольких программ.

Прежде чем проектировать государственную программу, нужно определить, какую нишу в экономической структуре она занимает. Кроме того, далее понадобится определить вес и значение программы в бюджете страны. Определить набор программных мероприятий, их содержание и ресурсное обеспечение, включая финансы.

Принцип функциональной полноты позволяет ответить на вопрос: что будет с системой при реализации программных мероприятий, какие функции и как она будет или не будет выполнять? Кроме того, определить какие функции важны для исполнения. Здесь возникает проблема меры, полноты функций, институциональной достаточности. Функции возникают исходя из того, какие действия необходимо осуществить, какие агенты вовлекаются в новую схему взаимодействия, какие при этом совершаются операции, решаются задачи, происходят изменения, возникают доходы и издержки.

Программа задаёт разнообразие экономической системы, определяет её возможности. Известное из кибернетики правило гласит: система сохраняет устойчивость, если разнообразие управляющего звена не ниже разнообразия управляемого объекта. Разработка государственной программы должна исходить из данного принципа.

Реализация программных мероприятий может натолкнуться на сопротивление или неверное восприятие агентов. Поэтому понадобится определить каким образом и стоит ли вообще преодолевать это сопротивление, какую роль оно играет в стратегической перспек-

тиве.

Устойчивость управления программой развития достигается строгим соблюдением первых пяти и седьмого – принципов. Неустойчивость является ярким признаком дисфункции планирования и реализации программ. Особо следует отметить, что невыполнимость седьмого принципа «о монетарном наполнении» реализации программы влечёт за собой потерю устойчивости программных мероприятий.

Принцип монетарного наполнения является одним из определяющих, поскольку озна-

чает, по сути, ресурсное снабжение мероприятий государственной программы. Иными словами, стратегические национальные приоритеты можно достичь на практике в отведённое время только за счёт концентрации необходимых ресурсов, коими обладает страна, и которые способна создавать и использовать.

На рисунке 1 приведём обобщённый график финансирования государственного сектора экономики, показывающий институциональную неэффективность финансовой системы и провалы в планировании финансов на государственном и иных уровнях управления.

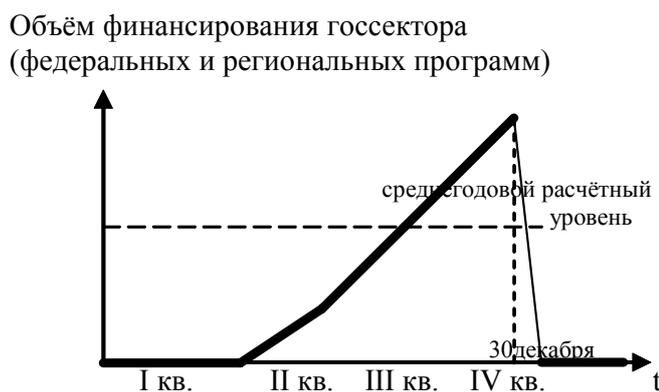


Рис. 1. Действующая система финансирования госсектора и госпрограмм

Как видно, первый квартал объекты государственного сектора не получают финансирования вообще, точнее, их деятельность финансируется, но по принципу компенсации, перекидывания финансовых ресурсов. Для государственных программ современной России характерна именно такая ситуация: финансовые ресурсы по исполнению программных мероприятий приходят исполнителю в лучшем случае к маю-июню месяцу, то есть к концу второго квартала и начинают осваиваться в третьем, а чаще всего в четвёртом квартале. За первый квартал государственные чиновники определяют, как далее распределять бюджетные средства, какие отчёты готовить и как использовать «бюджетные» деньги. Только во втором квартале к середине года объёмы финансирования приближаются к потребной средней величине, и, разумеется, пик приходится на четвёртый квартал, когда необходимо освоить бюджетные деньги, и отчитаться в исполнении государственного заказа. Однако, если идёт строительство воздушного судна, либо выполняется федеральная программа, то неравномерность финансирования не может не

сказаться на качестве конечного результата, за первый и второй квартал можно потерять квалифицированных рабочих, инженеров вследствие недофинансирования или простоев. Ускорение работ в четвёртом квартале не может уберечь систему от ошибок, неточностей и закономерного невыполнения работы. Разбираемая здесь ситуация наглядно демонстрирует сложившуюся институциональную неэффективность финансовой системы и системы планирования и управления экономикой. К сожалению, подобные, казалось бы, на первый взгляд, мало значимые примеры пронизывают российскую экономику снизу доверху (включая систему грантов в высшей школе – бесплатную работу по остаточному принципу, без гарантий оплаты) и, как правило, не учитываются ведущими специалистами различных экономических школ и политическим истеблишментом при разработке мероприятий макроэкономической политики. Казалось бы, такая не сложная институциональная проблема, но она ставит под угрозу выполнение любой программы и реализацию стратегических национальных интересов и приоритетов России.

Государственные Программы развития экономических агентов – представляют собой набор документов организационно-правового, финансово-экономического и производственно-технологического содержания, в которых отражаются цели и задачи развития данных агентов, инвестирования, объёмы необходимых финансовых средств, схемы финансирования совокупности проектов, образующих данные программы, механизмы эффективного распределения и расходования денежных ресурсов, взаимосвязь между финансовыми вложениями и ожидаемыми результатами, с контролем и приёмкой этих ожидаемых результатов.

Схемы финансирования программ развития экономических агентов можно условно представить в трёх магистральных вариантах.

Первый. Прямое финансирование проектов программы из бюджета, внебюджетных фондов или средств частных инвесторов.

Второй. Льготное кредитование программ отдельных предприятий (корпораций, холдингов) и регионов, в соответствии с действующими законодательными нормами.

Третий. Кредитование программ с применением государственных гарантий, когда правительство практикует лишь долевое участие в программе, гарантирует политическую стабильность или поддержание определённых правил на конкретном рынке, проводит страхование рисков по отдельному наиболее значимому проекту или по всей программе, создаёт условия для привлечения частного капитала.

На практике возможно комбинирование описанных схем финансирования. В этом, наиболее распространённом случае, задействованы механизмы смешанного – государственного и частного финансирования правительственных программ, отражающих достижение национальных приоритетов-целей. Причём бюджетное финансирование должно быть не прямым, когда происходит безвозвратное выделение средств, а осуществляться на возвратной основе.

Характерной особенностью государственных программ является превышение спроса на финансовые ресурсы над предложением, что резко повышает стоимость данного инструмента управления в экономике, особенно при проведении реструктуризации или модернизации экономической системы.

Основные цели формирования государственной программы сводятся к следующим

позициям:

1) обеспечение достижения содержательных (качественно обозначенных) целей и результатов программы к намеченному периоду, что позволило бы достичь необходимого стратегического национального приоритета (целевая эффективность и критерий достижимости);

2) обеспечение необходимых темпов роста дохода от реализации программы и развития области, которую программа описывает;

3) обеспечение минимальных рисков или совокупного риска за счёт различных способов их хеджирования со стороны государства;

4) обеспечение приемлемых темпов роста основного капитала;

5) решение задач занятости населения и развития человеческого потенциала;

6) решение оборонных задач и обеспечение национальной безопасности;

7) коррекция стратегии национального развития и формирования системы стратегических национальных приоритетов.

Реализация перечисленных целей требует развёртывания соответствующей институциональной инфраструктуры.

2. Институциональная инфраструктура

Институциональная инфраструктура взаимосвязи стратегических национальных приоритетов и государственных программ представляет собой систему законодательных актов, организационно-правовых условий, нормативов, решений исполнительной власти, обеспечивающих процесс реализации государственных программ, обязанности и права исполнителей, контрагентов, государственного заказчика. Законодательные акты РФ должны регулировать процесс установления стратегических национальных приоритетов, разработки и реализации государственных программ, описывать методы достижения целей, ожидаемые результаты, предполагать решение сопровождающих задач, например, противодействие коррупции, «откатам» и других форм девиантного поведения, возникающего в процессе государственного регулирования экономики и реализации государственных программ. Общий вид институциональной инфраструктуры, обеспечивающей связь стратегических национальных приоритетов и государственных программ, можно обозначить в виде схемы на рисунке 2.

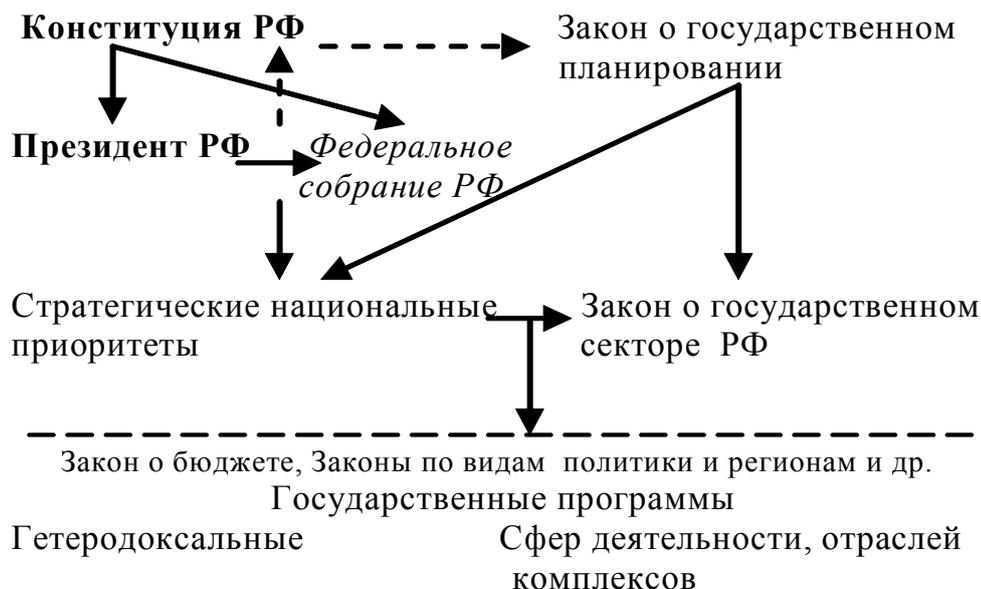


Рис.2. Общая схема институциональной инфраструктуры госпрограмм

Важно отметить, что Закон о государственном планировании является центральным законодательным ордонансом, то есть по статусу является конституционным законом, именно на его базе с учётом предложений Президента страны и Федерального Собрания РФ устанавливаются стратегические приоритеты, часть которых может не озвучиваться по причине секретности. Закон о бюджете, законодательство по сферам и видам деятельности должно иметь «вытекающее», явно подчинённое значение. Закон о государственном секторе стоит на повестке дня как высший законодательный приоритет, поскольку его разработка и принятие повлияет и на процессы приватизации, национализации, на макроэкономическую политику и структуру экономики – как раз на стратегические перспективы национального развития. Только на основе этой законодательной базы должны формироваться как гетеродоксальные, так и отраслевые государственные программы развития. Таким образом, министерский принцип разработки подобных программ, и вытекающие неэффективности могут быть преодолены, хотя сам способ и алгоритм разработки, безусловно, предполагает участие базовых министерств, но уже в условиях нового законодательства, новых полномочий и новой ответственности (нового закона о борьбе и противодействии с коррупцией) за неисполнение программ, за утрату стратегических приоритетов, в медицине, технологиях, оборонном комплексе и т.д. по секторам экономики.

С точки зрения магистральных решений

в части развёртывания необходимой институциональной инфраструктуры для решения приоритетной задачи модернизации российской экономики и реализации государственных программ, потребуется:

- создать, определив масштаб и состав, государственный сектор России, включающий сектора государственной промышленности, осуществляющей производство фундаментальных продуктов и изделий – военного и гражданского применения, располагающих самыми передовыми техническими решениями и технологиями, конкурирующих с частным сектором (электроника, атомная отрасль, авиация и судостроение, радиоэлектроника, добыча и переработка сырья, энергосбережение и экология, образование, здравоохранение, культура, оборона) – принять Закон «О государственном секторе РФ», на основе которого определить названные параметры государственного сектора;
- необходимо принять закон «О государственном планировании и программах развития», в котором определить Положение о стратегических национальных интересах-приоритетах и государственных программах развития;
- осуществление крупных государственных инвестиций и, при возможности привлечения, частных внутренних инвестиций на развитие инфраструктуры, повышение эффективности систем управления;
- повышать эффективность институциональных ограничений и изменений, контролируя скорость этих изменений, предоставляя агентам адаптационный лаг и подчинив эти

изменения задаче развития промышленного производства, упорядочить систему контроля и отчётности, выводя оставшиеся работающие промышленные предприятия из неоправданного и губительного для них «бумагооборота»;

- стимулировать развитие фондовой и кадровой базы промышленности, напрямую в государственном секторе (включая госкорпорации, которые требуется укрепить, а не преобразовывать якобы по причине их неэффективности), и используя регулирующие воздействия и налоговую систему в частном секторе, необходима политика стимулирования поддержания «научеёмкого профиля фирм» за счёт стимулов разработки соответствующей продукции на внутренний рынок, причём не по «отвёрточной технологии».

Для государственного сектора необходим заказ специалистов Министерству образования, с целью омоложения кадрового состава (с предоставлением жилья) промышленности, высшей школы и науки с введением – законодательным – стимулов для обучения молодёжи «старейшими работниками». Для частных секторов производства необходимо законодательно закрепить стимулы аналогичного поведения, резко усилив действие пенсионного законодательства в части работающих и не оставляющих свои должности пенсионеров (свыше 65 лет). Кадровая ротация необходима для придания нового динамизма всей системе, при соответствующем обучении и подготовке кадров.

Государственные программы развития, безусловно, могут охватывать и агентов частного сектора, создавая дополнительные стимулы, вовлекая их в решение государственных задач, и отдельно – задач обороны. При этом критерием для оценки подобной политики и решений должен являться подход «ресурс-результаты». Более того, подобные формы взаимодействия должны быть законодательно обеспечены в законе о государственном планировании и государственном секторе.

Для проведения обоснованной промышленной политики и планирования социально-экономического развития России в аспекте решения задачи модернизации экономики как стратегического национального приоритета, которая должна сводиться к преодолению сырьевой зависимости экономики, необходимо использовать проектировочную парадигму постановки и решения данной проблемы. Стратегический национальный приоритет – это возрождение и восстановление отечественного производства, технологической базы экономи-

ки. Другие программы необходимо считать производными, имеющими явно подчинённое значение в стратегическом смысле. Гетеродоксальные программы должны исходить из сформировавшегося структурного перекаса в российской экономике, который требует выправления, когда производительные виды деятельности низко доходны и высоко рискованны, а непродовольственные или сырьевые сектора – высоко доходны и относительно низко рискованны. Это пропорция создаёт своеобразную «вилку» для перелива ресурсов, институционального закрепления технологической и производственной отсталости. Причём, практически ни одна норма, ни один законодательный акт на сегодняшний день не действует в сторону выправления этого соотношения. Основная цель институциональной инфраструктуры и её развёртывания – подчинить все действия при сохранении относительной макроэкономической стабильности выправлению основной структурной диспропорции российской экономики, связанной с формированием отсталой и сырьевой структуры, потерей собственных внутренних рынков по базовой промышленной и потребительской номенклатуре товаров.

Для противодействия коррупции и сформировавшейся в России системы «откатов» можно предложить следующие методы:

- контроля затрат;
- баланса доходов и расходов государственных чиновников и высокооплачиваемых менеджеров;
- совершенствование законодательной базы, регулирующей работу правоохранительных органов, которые должны карать за нарушение нормы и выявлять недобросовестность, то есть действовать согласно принципу минимизации масштаба такой деятельности, а не рассматривать мелких предпринимателей и наукоёмкие предприятия бывшего оборонного назначения в качестве главных налогоплательщиков. Проблема в том, что государство не создало условий, при которых бы такой вид деятельности продуктивно развивался, и карает «работающих» агентов, но не чиновников (нужна система штрафов и увольнения за невыполнение функций или проволочки).
- совмещение функций собственника и менеджера, то есть сужение диапазона владения;
- расширение действия антимонопольного законодательства и правоохранительная проверка регистрации фирм;
- введение критерия и специальной от-

чётности при получении фирмами наличных сумм, соответствие выдачи и поступления, придания целезаданности в инкассировании наличности.

- при реализации государственных программ необходимо отказаться от так называемой «тендерной» якобы «конкурсной» парадигмы закупок и распределения ресурсов. Государство обязано отвечать за определение необходимого объёма ресурсов и выделять финансы по государственным программам в срок по этапам в полном объёме на целевые счета Казначейства, с последующей необходимой проверкой и жёсткой ответственностью за невыполнение.

- необходимо отказаться от дальнейшей приватизации государственной собственности, поскольку государство само сужает диапазон управления и необходимого собственного манёвра в экономике, лишаясь важного инструмента – своих активов, причём в ходе приватизации этих активов, происходит изменение профиля, сокращение ассортимента, номенклатуры выпуска, потеря целых направлений в производстве прикладной науке и т.д. Наоборот, необходима национализация отдельных стратегических зон хозяйствования – и специальная государственная программа, направленная на осуществление данного процесса.

Условия, которые явно оздоровят ситуацию в экономике и промышленности и которые являются, по сути, условиями неработоспособности «финансовых откатов», девиантных моделей при реализации государственных программ, на мой взгляд, таковы:

1. Если банк будет лишён возможности осуществлять операции с выдачей значительных наличных сумм, например, фирмам, которые зарегистрировались несколько дней, месяцев назад. Действительно, возникает парадоксальная ситуация, когда банки не выдают кредиты наукоёмким фирмам, если те не имеют годовой истории, а вот удовлетворение требований по счёту за фиктивно выполненную работу удовлетворяется посредством выдачи наличности в значительном размере, при этом банк не выясняет, сколько времени существует фирма, предъявившая требование;

2. Если не сможет выполнять функцию приобретения наличности по какому-либо договору фирма-посредник, то есть при соответствующем контроле за получением наличности, ведь любая фирма сейчас может предъявлять спрос на наличные деньги, когда выдаёт заработную плату работникам или обеспечива-

ет покупку комплектующих деталей, сырья, оборудования, то есть осуществляет траты на текущую хозяйственную деятельность;

3. Наконец, самый важный в экономическом смысле фактор – это объединение функции владения и управления, при деконцентрации собственности. Наилучшая ситуация, когда собственник является управляющим. В этом случае, исчезает мотив украсть какую-то сумму выделяемых на реализацию программы инвестиций, потому что тяжело украсть у самого себя, такие действия лишены здравой логики. Во-вторых, мотив получения «отката» может существовать, но не в силу присвоения дополнительного дохода, не как фактор личного обогащения, а как способ увода приобретаемого дохода от налогов. Однако в этом случае контрольные налоговые органы имеют продуктивные инструменты борьбы, предполагающие контроль баланса доходов и расходов налогоплательщика. При отсутствии каналов легализации такого дохода в виде «отката», собственник не будет заинтересован в развитии данной модели экономического поведения, так как выгоды легальной деятельности перевесят возможные потери и риск деятельности явно незаконной.

Необходимо легальную деятельность и выполнение государственной программы сделать очень выгодной, а оформление и все процедуры – упростить.

Главный способ борьбы с коррупцией, при реализации всех обозначенных здесь предложений – периодическая ротация чиновников, повышение их ответственности за невыполнение проекторочных заданий, ликвидация или сокращение «решательских» функций, увеличение функций исполнения. Это целиком относится к управлению государственными программами.

Безусловно, все перечисленные предложения требуют законодательного оформления, которое должно найти отражение в «Законе о государственной службе», «О противодействии коррупции», «О государственных программах» и т.д.

Литература

1. Сухарев О.С. Институциональная экономика: теория и политика. – М.: Наука, 2008.
2. Сухарев О.С. Экономическая методология и политика реструктуризации промышленности. – М.: АНЗ, 2000.

Статья поступила в редакцию 03.06.2011