ПРИВАТИЗАЦИЯ КАК ЭКОНОМИКО-ПРАВОВАЯ ВЗАИМОВЫГОДНАЯ СДЕЛКА

Из выступления па заседании "Круглого стола", апрель 1994 г.

Видимые причины нашего беспокойства сводятся в основном к следующему:

- падение производства, инфляция, социально-опасное расслоение общества на богатых и нищих;
- центробежные тенденции в Российской Федерации, рост преступности и беззакония;
- противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти.

Перечисленные реалии, несмотря на их бесспорное влияние на развитие социально-политической ситуации, не являются коренными причинами сползания к катастрофе. Это только негативные последствия сложившегося сценария реформ. Это надводная часть айсберга. Коренные причины лежат значительно глубже.

Прежде всего мы должны бить тревогу по поводу низкой экономической эффективности и общего ослабления, если не паралича, государственности. Эффективность функционирования и сила власти взаимосвязаны. Экономика "услуг власти" всегда хромала, а сейчас ее состояние стало просто плачевным. Затраты и результаты катастрофически не адекватны, и это дополнительно снижает авторитет власти. Поэтому сейчас мы видим и рост преступности, и неспособность власти установить и полностью собрать налоги, и бесконечные взаимные трения разных уровней государственного управления.

Ослабление государственных институтов в какой-то мере явилось результатом естественной реакции населения на крушение тоталитарной системы, но в значительной степени стимулировалось злонамеренно. Не следует искать прямого загово-

ра. В общепринятом смысле сопротивление реформам не имеет руководства и цели, хотя определенные сознательные действия бесспорно предпринимаются. "Старая система" - это сложнейшее переплетение интересов людей и материальных взаимоотношений. Система настолько сложна и настолько стабильна по реакциям, что создается иллюзия целенаправленных действий. Очеловечивать ее имеет не больше смысла, чем сказать, что болото стремится засосать и погубить путника. Тем не менее для принятия решений в ряде случаев, бесспорно, полезно приписывать "старой системе" собственную "злую волю".

Низкая экономическая эффективность делает невыгодной передачу государству многих функций, которые в других странах выгодно централизовать. Как не возникнуть центробежным или даже анархическим тенденциям! Эти тенденции питает также и то, что в стране отсутствуют ясная, логичная, справедливая и эффективная система распределения ответственности и обязательств по разным уровням власти и соответственно правила адекватной оплаты функций, возлагаемых на тот или иной уровень в соответствии с этим распределением.

В качестве второй коренной причины можно назвать неблагоприятные свойства налогово-правовой среды, в которую погружена нарождающаяся экономическая свобода. Эта среда не стимулирует производство товаров и услуг для возможно большего числа потребителей, зато заставляет направить всю инициативу и предприимчивость граждан на узурпацию собственности, земли и природных ресурсов для прямой или косвенной перепродажи их иностранному капиталу.

Наконец, почти фатальным является непонимание и игнорирование того, что процветание общества зависит не только от существования свободы в сферах экономики, предпринимательства или во взаимоотношениях разных уровней власти, но и от разумно установленных ограничений этой свободы.

Лучший (после межнациональных конфликтов) способ запутать дело и увеличить напряженность в обществе - создать иллюзию о необходимости срочного раздела общего пирога. Забыто, что приватизация имущества - только часть проблем перехода к самодействующей экономике, что это не более чем

средство повышения эффективности использования накопленного труда в интересах большинства населения. Если мы хотим, чтобы приватизация способствовала процветанию, она должна стать взаимовыгодной сделкой народного государства с будущим частным собственником, осуществляемой в налогово-правовой среде, стимулирующей эффективное использование собственности. Новый владелец собственности должен платить налог на собственность и дивиденды совладельцам, причем сумма этих платежей и доходов от вложений выручки от продажи доли бывшей общенародной собственности должна быть не ниже, чем это было при "развитом социализме". Иначе зачем нужно было бы делать реформы. То обстоятельство, что часть этого дохода поступит в казну, а часть будет выплачена населению (прежним собственникам) непосредственно или через реализацию ваучеров, не отменяет необходимости соблюдать указанное количественное соотношение.

Ошибочно считать, что приватизация имущества сама по себе будет способствовать росту производства. Для стимулирования экономического развития недостаточно приватизировать собственность или исключить государство из производственной сферы. Необходимо создать налогово-правовую среду, гарантирующую экономический рост и соблюдение принципа: "Выгодно предприятию (предпринимателю) - выгодно региону". Сейчас это далеко не так. Например, в Москве сейчас собирается почти 800 млрд руб. налогов на прибыль и добавленную стоимость, но только 3 млрд. руб. - налога на землю и 12 млрд. руб. - налога на собственность. Энергопотребление вообще не облагается налогом. Примерно аналогичная картина в районах Московской области. Поэтому мы и говорим, что такая налоговая среда делает нецелесообразным производство чего бы то ни было или экономное энергопотребление, зато она стимулирует усилия по захвату бывшей государственной собственности или земли. Это наносит явный ущерб интересам населения региона. Если бы удалось хотя бы в московском регионе полностью освободить прибыль предприятий от налогообложения, адекватно увеличив налогообложение земли, собственности и энергопо-

требления, это автоматически привело бы к бурному развитию производства на базе интенсивных ресурсосберегающих технологий. Прекратилась бы вакханалия передела госсобственности. Мечта о том, чтобы собственность находила эффективного владельца, осуществилась бы сама собой, без вмешательства административных органов, за счет автоматического воздействия налоговой среды на интересы людей. Без указанного изменения налогово-правовой среды приватизация госсобственности будет приводить к неизбежным конфликтам новых собственников и населения и сокращению реальной налоговой базы. Будет трудно обеспечить адекватное финансирование выполнения услуг власти и обеспечения социальных гарантий.

Для обеспечения перехода к экономической свободе всего важнее как можно скорее и полнее приватизировать (по возможности - всю) собственность, минимизировав любое вмешательство государства в установление цен, номенклатуры и объемов производства. Важно также удержаться от соблазна принудительного установления производственных связей. Государственное вмешательство допустимо только через регламентации, налоги, манипулирование товарными запасами и прямые платежи за те или иные услуги. Внеэкономическое принуждение по отношению к свободным производителям должно касаться только сфер уплаты налогов и соблюдения законов и договоров. Очевидно, что для реализации всех перечисленных условий потребуется юридическая проработка на российском уровне.

Приватизация имущественного комплекса должна осуществляться только после начала функционирования частного предприятия в рамках взаимовыгодной коммерческой сделки старого и нового владельцев собственности. Должны быть определены и строго соблюдаться сервитуты использования земельных участков и недвижимости. Никто не должен получать выгоды или убытка в результате передела собственности, а только за счет ее лучшего использования.

Упорядочить процесс перераспределения земли и любой другой "общенародной" собственности административными методами не удастся. Единственное, что можно сделать — это уста-

новить налоговую систему, о которой говорилось выше. Как только владение собственностью станет порождать не просто возможности, но и серьезную ответственность, объективно измеряемую с помощью налога, ситуация приобретет управляемый и целеустремленный характер. Причем цель - наиболее эффективное использование земли или собственности - будет достигаться не административной распорядительностью, а той самой "невидимой рукой", о которой писал Адам Смит и которая заставляет незнакомых людей, руководствующихся только здоровым эгоизмом, функционировать в интересах общества в целом. При этом и у власти не будет соблазна допускать беспорядок в земельном или имущественном хозяйстве. Она лишается тогда налоговой базы. Для населения будет безразлично, кто собственник. Налоговая система заставляет любого собственника, по существу, работать на общество.

К сожалению, изложенные простые соображения злонамеренно замалчиваются и тем более не применяются. Последствия этого известны и теоретически, и по мировому историческому опыту. Говоря упрощенно, если не принять меры, будет воссоздана российская ситуация конца 1916 г. с неизбежными последствиями. Тезис о священности прав собственности - не соглашение, а великое открытие человечества. Нет ни одного государства, которое добилось бы успеха, нарушая описанные выше и некоторые другие "естественные" (библейские) законы собственности. Люди, которые хотят получить выг., нарушая эти принципы, подобны обезьяне, схватившей банан внутри узкогорлого кувшина. Мы должны выйти из этого тупика. Это даст социальную стабильность, без которой обладание собственностью может стать источником больших несчастий...

...Введение действенных экономико-правовых и силовых механизмов особенно необходимо при защите государственного и муниципального имущества и для осуществления выполнения решений органов власти.

Мы предусматриваем повышение качества и экономической эффективности функционирования городской власти и городского хозяйства. Ключевые моменты - повышение ответственности и роли местных самоуправляющихся общин, установле-

ние экономически обоснованных, четко формализованных, логичных и справедливых правил взаимных бюджетных расчетов органов власти разного уровня, правил распределения средств и активов между ними.

Мы предполагаем корректировку бюджетной системы города и установление функционально-стоимостного принципа определения степени загрузки налогового потенциала городских территорий. Этот же подход будет использоваться при передаче ответственности, прав, доходов и активов на уровень префектур и муниципальных округов.

Очень большое значение мы придаем возможно большему сокращению централизуемых доходов граждан и повышению роли прямого договора власти и граждан в деле предоставления муниципальных услуг. Мы планируем полный переход к коммерческому осуществлению муниципальных услуг населению при разных уровнях соотношения бюджетного и потребительского финансирования этих услуг. Речь идет не о том, чтобы просто переложить на горожан все расходы, а о том, чтобы сделать горожанина хозяином тех средств, которые идут в оплату за муниципальные услуги, и дать ему возможность выбирать исполнителя или отказаться от оплаты, если услуга не оказана. Сюда включаются вопросы наиболее эффективного сочетания приватизации и коммерциализации муниципальных услуг в интересах повышения качества жизни горожан и снижения затрат. Очевидно, что всего этого можно достичь только при сокращении налогового бремени для работающих в небюджетных отраслях и увеличении оплаты в бюджетной сфере.

На основе функционально-стоимостного подхода возможны упорядочение экономических отношений Москвы и федеральных органов, корректировка бюджетной системы РФ в части взаимодействия с московским регионом, переход на коммерческие отношения по использованию столичных ресурсов федеральными органами. Только на такой основе, наконец, можно будет заменить бюджетный торг между Россией и Москвой на бюджетные расчеты.

Мы не сплотим Россию и не обеспечим высокую эффективность пребывания в Федерации, если не обеспечим децентрали-

зацию социальных расходов и внедрение противозатратных механизмов в социальной сфере (жилье, коммунальные услуги, образование, медицина). Ключевые моменты здесь - дифференцированная передача социальных дотаций непосредственно в руки населения, в том числе (и прежде всего) путем уменьшения налогов, и внедрение противозатратных антимонопольных механизмов оплаты этих услуг.

В сфере экономики главную задачу мы видим в создании налогово-правовой среды, стимулирующей развитие производства товаров и услуг на основе интенсивных, ресурсосберегающих и наукоемких технологий.

Главным рычагом реформ должно стать повышение экономической эффективности приватизации за счет создания налогово-правовой среды, стимулирующей переход собственности к эффективному пользователю при соблюдении экономических интересов прежних собственников (граждан Москвы и России) на основе уже изложенных принципов.

Должны быть обеспечены, как уже указывалось, коммерциализация процедуры приватизации государственной и муниципальной собственности, внедрение принципа сохранения налогового потенциала территорий после приватизации, введение экономически значимого налогообложения собственности, сопровождающегося адекватным уменьшением налогообложения доходов.