

прогноз

РОССИЙСКАЯ ГАЗЕТА

Думский счет

Учитывая результаты выборов, можно ожидать попытки перераспределения собственности и изъятия природной ренты

**Евсей Гурвич, научный руководитель экономической экспертной группы
Первый раз опубликовано в "Российской газете" (Федеральный выпуск) 18.12.2003**

Новый состав Думы может попытаться более активно участвовать в определении общей экономической стратегии. Такую инициативу можно было бы только приветствовать.

Впрочем, обсуждение экономической повестки дня для вновь избранной Думы уместно начать с кратких итогов предыдущего срока работы законодателей. Можно подходить к такой оценке с максималистских позиций - тогда мы приходим к выводу (который нередко можно сегодня услышать), что законодательная власть вместе с исполнительной не использовали исключительно благоприятный период последних нескольких лет для прорыва в реформировании нашей экономики. Это отчасти справедливо. Но нельзя отрицать и того, что сделано было совсем немало. Об этом свидетельствует не только длинный список всем известных реформ, повторять который нет смысла, но и сам факт, что прошедший период оказался столь успешным. Несправедливо связывать этот результат исключительно с высокими ценами на нефть, немаловажную роль здесь сыграла и политика властей, включая законодательную. Не будет преувеличением сказать, что за последние четыре года радикально снижены макроэкономические риски в нашей экономике. Несколько улучшился общий инвестиционный климат в стране, хотя здесь предстоит сделать несопоставимо больше, чем удалось достичь до сих пор. Наконец, создан серьезный задел дальнейших реформ, зафиксированный в правительственных программах и законах, находящихся на различных стадиях рассмотрения, заданы вектор и импульс дальнейшего движения.

Сначала результат, потом деньги

Что касается повестки дня для новой Думы, то она включает несколько направлений деятельности. Первое из них связано с дальнейшим совершенствованием налогово-бюджетной политики, которая традиционно занимает центральное место в работе любого парламента. За последние годы здесь достигнут огромный прогресс, однако он относится главным образом к налоговой политике и механизмам формирования общих макроэкономических показателей бюджета. Что касается структуры государственных расходов, она до сих пор определяется не столько долгосрочными приоритетами, сколько инерционным воспроизведением из года в год традиционных статей финансирования. В ближайшее время предстоит перейти к полномасштабному среднесрочному бюджетному планированию, которое позволит увязывать приоритеты распределения ресурсов с прогнозами их прогнозируемой динамики. Еще более амбициозная задача состоит в постепенном введении в практику бюджетных принципов, ориентированных на результат. Выделение средств в зависимости от объема предоставляемых государственных услуг способно резко повысить эффективность работы бюджетного сектора.

Второе направление деятельности Думы - это доведение до логического завершения тех законопроектов, которые были оставлены "в наследство" прежним составом депутатов, а также разработка и принятие законов, необходимых для реализации уже запущенных либо проработанных на концептуальном уровне реформ. Особенно значимыми здесь представляется круг вопросов, связанных с перестройкой межбюджетных отношений в рамках "пакета Козака". Успешное проведение этих реформ может резко повысить стимулы местных властей и в части создания благоприятных условий для бизнеса, и в части повышения эффективности общественного сектора, что в итоге способно оказать существенное положительное влияние на инвестиционный климат.

Огромная работа предстоит по законодательному обеспечению реформы железнодорожного транспорта, созданию условий для присоединения к ВТО и т.д. Предстоит также сдвинуть с места

зависшие по тем или иным причинам реформы (как это произошло с реформой газовой отрасли), где собственно законодательному процессу должна предшествовать окончательная выработка принципов их проведения.

Следующий круг задач - законодательное обеспечение "нового поколения" реформ, которые находятся на сравнительно ранней стадии концептуальной проработки. Многие из них сформулированы в новой среднесрочной программе Правительства. Прежде всего сюда можно отнести все, что связано с административной реформой. Глобальные масштабы данной проблемы заведомо не позволяют надеяться, что она может быть решена в рамках четырехлетнего срока работы Думы. Однако предстоящий период будет иметь решающее значение для судьбы административной реформы: либо будет конкретизировано ее содержание, определены эффективные и реалистические подходы к достижению поставленных целей и сделаны первые серьезные шаги по их реализации, либо реформа останется на бумаге, сведясь к очередной "программе действий".

В поисках среднего класса

Не меньшее значение, чем общее содержание работы депутатов, будет иметь характер их взаимоотношений с Правительством. Важным достижением предыдущего состава Думы стало формирование новой модели таких отношений. Прежняя конфронтация фактически впервые сменилась эффективным сотрудничеством, основанным на том, что большинство депутатов либо разделяли экономическую политику Президента и Правительства, либо были с ними в одном политическом лагере. Результатом стал сдвиг от политики "продавливания" нужных законов к конструктивным партнерским отношениям между ветвями власти. Примером может служить проведение налоговой реформы, где Правительство и депутаты вели конструктивный диалог на всех стадиях - от определения общих ее целей и приоритетов до выбора конкретных формулировок законов. При этом стратегия реформ определялась преимущественно в рамках правительственных программ, а Дума совместно с Правительством занималась их законодательным обеспечением. Важность такой деятельности можно иллюстрировать двумя примерами. Как известно, юридически нечеткое определение базы налога с продаж дало основания для его отмены Конституционным судом (с серьезными последствиями для региональных бюджетов). Прежняя редакция Закона о банкротстве была составлена таким образом, что сделала возможной его преимущественное использование в целях прямо противоположных требуемым. Глобальная задача механизма банкротства в принципе состоит в переходе собственности от неэффективных собственников к эффективным. На практике же банкротства использовались, наоборот, для захвата наиболее привлекательных (т.е. самых эффективных) предприятий.

Новый состав Думы может попытаться перехватить инициативу, более активно участвуя в определении общей экономической стратегии. Остается немало сфер, где проявление депутатами инициативы можно было бы только приветствовать. Прежде всего назову задачу борьбы с бедностью. В настоящее время Правительство исходит из того, что данная проблема будет решаться в основном по мере общего роста экономики. Намечаемые специальные меры связаны с повышением адресности социальной поддержки. С ростом в последние годы занятости и уровня жизни населения доля бедных действительно сокращается. Вместе с тем она по-прежнему остается чрезвычайно высокой, а дифференциация по доходам не уменьшается. Представляется, что в действиях властей борьба с бедностью пока реально уступает по приоритетности стимулированию экономического роста. Однако существующий уровень бедности не только неприемлем сам по себе, но и может привести к замедлению дальнейшего роста. Мировой опыт свидетельствует, что чрезмерное расслоение общества служит источником социальной напряженности и может стать важным источником нестабильности и рисков, подрывающих развитие. Сегодня остро необходимы разработка и проведение в жизнь национальной программы борьбы с бедностью и придание ей высокого приоритета.

Секвестр для собственников

Учитывая результаты выборов и общее развитие политической ситуации, можно ожидать попыток выдвинуть на первый план новую группу проблем. Наиболее фундаментальная из таких проблем - это возврат к вопросу о распределении собственности. Можно называть это "проверкой законности проведения приватизации", однако если называть вещи своими именами, речь идет о попытках более справедливого передела собственности. Вряд ли проведенное распределение бывшей "общенародной" собственности можно считать справедливым (даже в той мере, в какой

справедливость вообще была здесь возможна). Вместе с тем постановка вопроса о переделе крайне контрпродуктивна и опасна для здоровья нашей экономики. Прежде всего в большинстве случаев собственность распределялась в соответствии с теми правилами, которые устанавливались самими властями, и, значит, пересмотр итогов означал бы их отказ от собственных прежних решений, политический "дефолт" с серьезными негативными последствиями. Попытки применить чисто правовой подход здесь вряд ли возможны: критерии, по которым могут приниматься подобные решения (например, полное выполнение инвестиционных программ), достаточно зыбки, поэтому в условиях общепризнанной слабости "власти закона" в нашей стране реально передел собственности будет носить политизированный характер и может свестись к ее передаче от "неправильных" владельцев "правильным". За годы, прошедшие после приватизации предприятия, владелец мог вложить в его развитие значительные ресурсы, полученные из других источников, которые фактически окажутся конфискованными вместе с предприятием. Главное же состоит в том, что передел собственности будет означать потерю тех лет, которые ушли на формирование эффективного собственника и начали давать первые плоды в виде роста производительности экономики. Отмена итогов этого процесса отбросила бы назад нашу экономику, серьезно затормозила бы ее начавшийся рост.

Задачи более справедливого распределения должны, как во всем мире, решаться другими средствами - не переделом собственности, а с помощью налогово-бюджетных механизмов. При этом должен быть найден тонкий баланс между соображениями справедливости и эффективности: чрезмерное налоговое бремя подрывает мотивацию предпринимателей. Прежде чем менять существующую систему налогообложения, имело бы смысл добиться уплаты действующих налогов: так, несмотря на рекордно низкую ставку подоходного налога, он по-прежнему собирается достаточно плохо, причем лидируют в уклонении самые богатые. Сильное государство должно добиваться полного исполнения налоговых обязательств. Вместе с тем оно в обмен само должно кардинально улучшить качество предоставляемых государственных услуг, реально обеспечивая гражданам безопасность, справедливое судебное разбирательство и т.п.

Другим вопросом, выдвинутым на авансцену, может стать изъятие природной ренты. Здесь существует опасность того, что политические мотивы возьмут верх над экономическими. Вопрос изъятия ренты важен с точки зрения структурной политики как средство ослабления сырьевой ориентации нашей экономики. Его значение с точки зрения справедливого распределения незначительно, и уж во всяком случае он не может рассматриваться как панацея, которая сама по себе способна решить ключевые проблемы нашей экономики (хотя бы потому, что в экономике, как и в медицине, вообще не существует универсальных лекарств).

Тем временем

Не дожидаясь официального открытия первой сессии Госдумы четвертого созыва, депутаты уже приступили к "изъятию природной ренты". Вчера в Госдуме состоялись парламентские слушания, посвященные развитию рентной экономической политики.

Правда, замминистра энергетики РФ Анатолий Яновский сначала несколько озадачил депутатов сообщением, что природная рента может быть введена уже в 2006 году. А уже со следующего года в шесть раз, то есть до 30 процентов, увеличится ставка экспортной пошлины на природный газ. В результате налоговые доходы государства в газовой отрасли возрастут на 40 млрд. рублей.

Таким образом Яновский дал понять депутатам, что процесс "изъятия природной ренты" уже пошел и парламентарии должны оперативно подключиться к этой работе. Впрочем, никто из собравшихся не возражал. Тем более что академик РАН Дмитрий Львов заверил, что, по оценкам специалистов, рентные доходы в России сейчас составляют порядка 48 млрд. долларов. А в российский бюджет попадают сущие крохи - лишь пятая часть этих средств.