

ВЫДЕРЖКИ ИЗ ДОКЛАДА Ю.М. ЛУЖКОВА

на конференции «Новая Россия: межрегиональная
финансово-экономическая политика»
(Краснодар, 21 мая 1997года)

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ В СВЕТЕ СРЕДНЕСРОЧНОЙ ПРОГРАММЫ НА 1997-2000 ГОДЫ

Разумеется, мы, следуя многолетней традиции, сформировали замечания и дополнения к проекту Российской Федерации. И они традиционно были проигнорированы. Главные наши претензии к федеральной власти:

- недостаточно последовательно проводится линия на переход от управления страной к **служению** стране;
- чрезмерное внимание к фискальной функции налоговой системы и недостаточное внимание к ее управляющей функции, что затрудняет введение правил налогообложения, стимулирующих реальный сектор экономики, производство товаров и услуг для населения;
- пренебрежение принципами *корпоративного бюджетного федерализма*, что приводит к подавлению успешно развивающихся регионов и консервации отставания дотационных регионов.

В этом последнем пункте я не могу не упомянуть «маленьких хитростей» с дорожным фондом и с деньгами на жилищно-коммунальное хозяйство. Создается впечатление, что главная забота Правительства не в том, чтобы не было бедных регионов, а чтобы не было богатых. Но я еще вернусь к этим вопросам.

Вообще я не знаю, как мы сможем укрепить Россию, не организовав взаимовыгодные отношения между регионами и регионов с Федеральным центром. Сейчас Россию можно сценен-

тировать не силой, а только выгодой. Вне корпоративного бюджетного федерализма задача укрепления федерального государства решения не имеет. Корпоративный бюджетный федерализм предполагает гарантированное соблюдение принципов равностепенной загрузки налогового потенциала каждого из регионов, он предполагает равную бюджетную обеспеченность всех регионов и территорий, он предполагает разумную децентрализацию средств и ответственности, благодаря чему должна уменьшиться степень загрузки налогового потенциала каждого региона, он, наконец, предполагает внедрение функционально-стоимостного подхода при определении уровня власти, ответственного за выполнение обязательств перед гражданами.

По существу мы должны на принципах экономической целесообразности создать сообщество (корпорацию) для комплексного социально-экономического развития всех территорий Российской Федерации. А там, где речь идет об экономике и выгоде, нет места неравноправным отношениям. Все территориальные образования (земли, губернии, республики, называйте как хотите) должны иметь равные права и справедливое распределение ответственности за внесение вкладов в федеральный бюджет, пропорциональное богатству территории, которую необходимо защищать и обслуживать на общефедеральном уровне. Разумеется, речь идет только об экономическом равенстве, о доходах и расходах. Ни одно территориальное или национально-территориальное образование не должно строить свое благосостояние на экономическом ущемлении других народов или злоупотреблении их доверием. Эффективное экономическое партнерство должно быть безукоризненно честным.

В экономическом смысле Российская Федерация должна строиться как коммерциализованное бесприбыльное сообщество или корпорация.

Цель объединения - комплексное социально-экономическое развитие всех территорий, входящих в это сообщество.

<...> Можем ли мы говорить о политике разумного протекционизма, реализуемой через систему таможенных пошлин или квот? Всем очевидно, что нет. И ситуацию надо срочно поправлять. Наряду с Комитетом по налоговой политике следует создать комитет по таможенной политике. Хотелось бы особо подчеркнуть, что таможенная политика - это совсем не то же самое, что таможенная служба. Служба у нас есть. У нас нет политики.

Комитет по таможенной политике должен работать постоянно, исследовать влияние импорта на экономическую конъюнктуру внутреннего рынка, влияние российского экспорта на мировые цены, изучать перспективы тех или иных российских производств и назначать таможенные пошлины и квоты в интересах устойчивого экономического развития. И, конечно, использовать таможенные доходы для того, чтобы помогать напрямую развитию отечественного производства.

Очень важно вести эту работу систематически, но не лихорадочно. Пошлины и квоты не должны меняться чаще, чем раз в год. А еще лучше, если этот комитет заранее объявит о плане изменения пошлин и квот на несколько лет. Это заставит российских производителей инвестировать в повышение эффективности и качества. Казалось бы, что может быть проще? Но я не могу вспомнить ни одной меры, которую можно было бы назвать таможенной политикой. В основном, мы видим фискальное крохоборство.

Взять, к примеру, автомобили. Таможенные сборы за ввоз зарубежных моделей составляют приличные суммы. Но зачем же эти деньги «коммуниздить» в черную дыру федерального бюджета? Их надо направить на развитие российского машиностроения. И обязательно сказать, что это на три года. Дальше - выгребайте сами. Все утвердить законом. И система начнет выравниваться.

Автомобили - лишь один пример. Таможенная политика должна заботливо выращивать российских производителей во всех перспективных для нашей страны отраслях. Все знают, что предприятия могут выкарабкаться и нормально задышать, только если они смогут продавать свою продукцию. А мы взяли и отсекали покупателей от большинства наших производителей. Мы нашей таможенной псевдополитикой насильно заставляем покупателей ориентироваться на импорт. Мы этой политикой заставляем российских производителей платить гигантские таможенные пошлины за импорт материалов и оборудования, улучшающего качество российских изделий или повышающих производительность труда. Можно ли с этим мириться?

<...> Говоря о взаимоотношениях Федерации и регионов, не могу, по горячим следам последнего заседания правительства, не затронуть жилищно-коммунальной реформы. Это сейчас, наверное, самый чувствительный «нервный узел» российских ре-

форм. От того, насколько разумно мы будем здесь действовать, зависит очень многое.

В этой реформе как в капле воды отражена специфика подходов Правительства России к бюджетным проблемам. Каждый Гайдар знает, что во всех случаях оплата жилищно-коммунальных расходов производится населением. Технически эта оплата может осуществляться или гражданами непосредственно, или через бюджеты разных уровней. Общеизвестно, что чем больше доля прямых платежей населения, тем эффективнее расходуются средства, но тем труднее перераспределение доходов. А это для нашей страны, при существующих масштабах поляризации общества, более чем важно. Каково же было услышать, что, переводя коммунальные расходы на население, а перераспределение доходов на региональный уровень, федеральное правительство надеется поправить свои бюджетные дела! Это уже даже не «маленькая хитрость», а чистый грабеж.

Меня также удивило настойчивое стремление Правительства отделить вопрос жилищно-коммунальной реформы и вопрос обеспечения экономического роста. Может быть, это сделано потому, что обеспечить условия для роста обязано Правительство и это **трудно**, а перевалить конфликты с населением на плечи регионов - легко.

Создается впечатление, что фактическое улучшение жилищных условий граждан никого не волнует. Просто кто-то надеется с помощью жилищно-коммунальной реформы преодолеть или хотя бы оттянуть выявление подлинных причин бюджетного кризиса. Впрочем и среди тех, кто возражает, немало таких, которые также не столько думают о гражданах, сколько рассчитывают поправить свое политическое реноме, спекулируя на некоторых последствиях реформы.

В этом контексте понятно, почему Правительство так настойчиво внушает Президенту, что полностью оплатить жилищно-коммунальные расходы **не сможет** только 25% населения. Элементарные расчеты показывают, что смогут оплатить только те, кто активно вовлечен в присвоение сверхприбылей от ресурсной ренты. Это 20% населения.

Почему-то мы закрываем глаза на то, что сложившийся в стране механизм пользования энергоресурсами вообще **принципиально исключает** возможность каким бы то ни было способом полностью оплатить энергопотребление жилищ. Это усугубляет

губляется тем обстоятельством, что существующие схемы энергообеспечения жилья оптимизировались для условий, когда важнее было уменьшить трудозатраты и оборудование, чем сокращать расход энергоносителей. Сейчас мы должны за это расплачиваться, расходуя существенно больше тепла, чем могли бы расходовать. По некоторым оценкам - почти в 4 раза.

Удовлетворительное решение проблемы жилья вообще и жилищно-коммунального обслуживания, в частности, возможно только на основе здоровой экономики. Реформы жилищно-коммунального хозяйства и всей системы обеспечения жильем должны вестись параллельно с мерами по оживлению производства. Однако скорость реформирования должна увязываться с экономической ситуацией. Главной целью всех этих преобразований должно стать обеспечение доступности жилья и коммунальных платежей не менее чем для 80% российских граждан.

В моем выступлении на заседании Правительства 12 мая 1997 года я подробно разбирал этот вопрос, хотя спешка, в которой проходило все обсуждение, невольно заставила вспомнить закон Паркинсона «о точке исчезновения интереса». Вопрос ценой более 100 триллионов рублей обсуждался всего полтора часа. Мы внесли конкретные предложения, которые многим из присутствующих известны.

Напомню главные выводы и предложения Правительства Москвы.

* Если учесть высказанные замечания, жилищная проблема в России может быть решена.

* Используя полномочия, передаваемые регионам по президентскому указу, большую часть возникающих здесь вопросов можно решить на региональном уровне.

* Однако ряд вопросов может быть решен только с федерального уровня. Необходимо, прежде всего, деблокировать развитие производительного сектора экономики. После этого необходимо:

1. Увязать сроки и темпы проведения жилищно-коммунальных реформ с конкретными результатами выполнения программ структурной перестройки, экономического роста и реформ в сферах естественных монополий.

2. По мере выполнения регионами программы жилищно-коммунальной реформы пересматривать нормативы отчислений в федеральный и региональные бюджеты в пользу регионов,

обеспечивших увеличение объемов самофинансирования жилищно-коммунальной сферы.

3. Исключить практику обложения налогом на добавленную стоимость всех видов жилищно-коммунальных платежей населения, дотаций из региональных и местных бюджетов и средств предприятий и организаций, расходуемых для обеспечения установленных стандартов жилищных условий.

4. Рассмотреть возможность установления социально обоснованного минимального уровня заработной платы в производственной сфере.

5. Предоставить бездотационным регионам право самостоятельно, исходя из экономической ситуации и темпов роста реальных доходов населения, определять:

- темпы и сроки проведения жилищно-коммунальной реформы;

- региональные социальные стандарты и стандарты на содержание и ремонт жилья и коммунальные услуги;

- объемы и порядок предоставления субсидий гражданам на оплату жилищно-коммунальных услуг.

6. Обеспечить правовую основу эффективного воздействия на заемщиков, не выполняющих своих обязательств, и должников по жилищно-коммунальным платежам с внесением соответствующих изменений в Гражданский кодекс и действующее законодательство.

Если мы не реализуем высказанные предложения в комплексе, выигрыш федерального бюджета будет возможен только в случае ухудшения состояния региональных бюджетов: бюджеты регионов-доноров получают только «бульон от яиц». И расплачиваться за результаты реформ придется главам администраций дотационных регионов, администрациям городов и поселков, судьба которых напрямую зависит от мнения избирателей. В результате финансовый и бюджетный кризис неизбежно перерастет в кризис государственной власти.

Думается, что на этом примере следует отработать механизмы взаимодействия регионов Федерации и по другим аспектам обеспечения благосостояния населения.