Экономическая политика и хозяйственная практика

Двухсекторная предпринимательская экономика как путь к формированию благоприятного инвестиционного климата в России*

Д.С. Львов, А.И. Голубов, В.Г. Гребенников

Предложена концепция двухсекторной предпринимательской экономики, состоящей из частного и арендного секторов. Разработаны предложения по экономической организации и системе налогообложения образующих арендный сектор добывающих предприятий и естественных монополий (объектов инфраструктуры). Лежащая в основе этих предложений идея заключается в том, что добывающие предприятия и инфраструктурные предприятия – естественные монополисты выступают в роли концессионеров, арендующих у государства право эксплуатации недр и право занятия монопольным обслуживанием общества. Обрисована схема взаимоотношений предприятий арендного сектора с бюджетом на основе единого ресурсного налога на добывающие предприятия и дотаций предприятиям инфраструктуры, выведенным из налогообложения.

Главной причиной тяжелейшего кризиса, постигшего нашу экономику, следует назвать неблагоприятный инвестиционный климат, составляющие которого: отсутствие политической устойчивости; чехарда с законами; жесточайший налоговый гнет, имеющий тенденцию к спонтанному, непредсказуемому возрастанию. Далее в ряду причин следует назвать: отсутствие в стране эффективного собственника, условий для формирования отечественного стратегического инвестора, уход значительной части экономической жизни страны в тень, ее катастрофическую криминализацию.

Все это достаточно хорошо известно специалистам, как и то, что отсутствуют тенденции, под воздействием которых ситуация может измениться в лучшую сторону. Действительно, при нищем госбюджете благоприятного инвестиционного климата не создашь. А богатый бюджет при ослаблении налогового пресса (необходимое условие формирования благоприятного инвестиционного климата) невозможно сфор-

* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект 97-02-02231)

мировать без значительного расширения налогооблагаемой базы. Однако такое расширение блокировано экономической стагнацией из-за неблагоприятных условий для инвестиций. Получается замкнутый круг, способствующий все углубляющейся деградации.

Можно назвать две группы факторов, способствующих установлению благоприятного инвестиционного климата. Первая группа – политическая (устойчивость законодательной базы, политическая стабильность и пр.) – не является темой данной статьи. Вторая группа – экономическая. Она включает развитую инфраструктуру и щадящую налоговую систему.

Последние два фактора "тянут" в разные стороны: развитие инфраструктуры требует колоссальных, притом постоянно растущих государственных расходов, а щадящая налоговая система влечет за собой резкое сокращение доходных статей бюджета (Львов, Гребенников, 1996; Голубов, 1996 [1],[2]).

Уточним, что термин "инфраструктура" используется нами для обозначения полного набора услуг, оказываемых обществом физическим и юридическим лицам, обеспечивающих им комфортное безопасное существование. Все федеральные, региональные и муниципальные структуры собственно и предназначены для решения этих вопросов. Инфраструктура (или система обеспечения) состоит из набора субструктур: технической (инженерные сети), социальной (социальное обеспечение граждан, охрана их здоровья, образование и пр.), правоохранительной, защитной (армия) и т.д. Подавляющая часть государственных расходов, включая региональные, муниципальные покрывается за счет налогов.

Если экономика находится в состоянии стагнации, то прямые, косвенные и инфляционный налоги душат хозяйственную деятельность, порождают постоянно расширяющуюся страту неэффективных собственников, регулярно уклоняющихся от уплаты налогов. В результате нищий, постоянно неисполняемый бюджет доводит инфраструктуру до развала. Особенно опасен развал социальной инфраструктуры, т.к. следствием его является политическая нестабильность, сильно ухудшающая инвестиционный климат.

Все это угрожает странам, бедным природными ресурсами, либо тем, где недра находятся в частных руках. К нашей стране это не должно было бы относиться. Мы богаты ресурсами недр, которые еще не приватизированы. Если добиться того, чтобы ресурсная рента не попадала, минуя бюджет, в карманы частных лиц, у страны появятся шансы выйти из кризиса. Институциональные и фискальные изменения в добывающих отраслях могут послужить началом положительных сдвигов в экономике страны. Хотя и говорят, что "в одной отдельно взятой отрасли ни коммунизма, ни капитализма не построишь", но уникальность добывающей промышленности, специфические условия ее функционирования дают возможность формирования локального климата, благоприятствующего инвестициям и способствующего формированию эффективного собственника – стратегического инвестора.

Для решения задачи полезно использовать комплекс идей, связанных с именем Генри Джорджа (Харрисон, 1997). Дискуссия вокруг идей Г. Джорджа, продолжающаяся уже скоро сто лет, сама по себе говорит об их нетривиальности. Хотелось бы

рассмотреть с точки зрения идей Генри Джорджа принципы налогообложения добывающих предприятий. Именно такие объекты, а не земельная собственность идеально вписываются в концепцию, выдвинутую в свое время этим выдающимся, еще не до конца оцененным научной общественностью, экономистом.

Если земля в большинстве стран – частная собственность, то недра, как правило, находятся в госсобственности и передача их разработки в частные руки реализуется продажей концессий (уступка прав на разработку полезных ископаемых) на аукционе.

Вообще, правовой феномен концессии по структуре правомочий скорее напоминает финансовый лизинг оборудования (его аренду с правом выкупа), чем традиционную исторически-рудиментарную аренду земли. Ведь стоимость земельного надела не уменьшается в процессе эксплуатации и в этом смысле аренда земли весьма похожа на заем денежных средств, тогда как стоимость недр по мере разработки, так же как и стоимость оборудования в процессе эксплуатации, падает практически до нуля (остаточная стоимость земли с выработанными недрами так же относится к стоимости земли с невыработанными недрами, как стоимость оборудования, выработавшего свой ресурс, к стоимости нового оборудования). В этом смысле концессия есть скорее лизинг недр, чем аренда земельного надела.

Особенность концессии в том, что арендодателем всегда выступает государство (владелец недр) и в этом смысле идеи Генри Джорджа о замене традиционных налогов земельным (в данном случае – ресурсным) как нельзя лучше применимы именно при налогообложении концессий. Действительно, подвергая концессионера двойному налогообложению, т.е. вынуждая его платить и ресурсный налог, и прочие традиционные налоги, государство нисколько не выигрывает, т.к. победитель аукциона за право эксплуатации недр называет на торгах предельную сумму ресурсного налога с учетом прочих налогов, которые ему придется платить в процессе разработки недр.

Если участник аукциона знает, что он будет избавлен от необходимости платить прочие налоги, окончательная ставка ресурсного налога, определяемая аукционом, будет выше как раз на величину устраненных прочих налоговых тягот. Кроме того, ставка единого налога, оговариваемая предварительно (с разбивкой по годам), позволяет концессионеру планировать инвестиции на весь срок эксплуатации без опасения потерпеть убытки в связи с увеличением налогового бремени.

Все прочие, хорошо известные достоинства налогообложения "по Генри Джорджу" также сохраняются. При замене традиционных налогов, взимаемых с добывающих предприятий, единым ресурсным налогом развитие отрасли не тормозится сопутствующим ростом налогов, т.к. расширение добычи не вызывает увеличения налоговых тягот. С другой стороны, нерациональное хозяйствование жестко пресекается, так как падение добычи не влечет за собой уменьшение налогового бремени – ресурсный налог зависит исключительно от богатства недр и условий их добычи. Неэффективные разработки, которые "по делу" должны быть закрыты (в частности, убыточные шахты), но продолжающие функционировать ввиду трудностей одновремен-

ного переселения в другие места большого числа семей, оказываются при низкой ставке ресурсного налога в льготном налоговом режиме, что помогает поддерживать эти разработки "на плаву" до полного переселения людей из обреченных поселков.

Конечно, не верится, что при последовательной политике аукционно-определяемой ставки единого налога на добывающие предприятия в условиях растущей безработицы хоть одна шахта будет полностью закрыта. Скорее всего, каждую нерентабельную шахту получит в концессию на льготных условиях (маленький ресурсный налог при отсутствии прочих налогов) бригада "старателей", которая в практически безналоговом режиме будет на свой страх и риск добывать, в сущности, даровой для нее уголь дедовским способом. Но своеобразие льготного налогообложения в том, что его объем определен рыночной процедурой (аукционом) и не зависит от чиновного произвола, распределяющего льготы за соответствующую мзду.

Особая проблема – передача добычи в концессию добывающим предприятиям уже, прошедшим приватизацию. Если вспомнить, что недра в нашей стране еще не приватизированы и акционированные добывающие предприятия стали собственниками только оборудования, то необходимость аукциона прав на эксплуатацию недр становится очевидной. В результате аукциона может оказаться, что приватизированное добывающее предприятие проиграло и вынуждено или убирать свое оборудование, насколько это возможно, уступив место новому хозяину, либо продавать ему это оборудование хоть за бесценок, либо сдавать в аренду.

Все вышесказанное, на наш взгляд, – достаточная аргументация для принятия предлагаемого нами подхода: необходима организация аукционов прав эксплуатации недр совместно с наличным оборудованием.

Отделение дохода от концессий на разработку недр, поступающего государству, от дохода за сдачу оборудования в аренду – тема достаточно сложная и щекотливая. Можно предложить несколько вариантов решения, но при любом из них необходима сравнительная экспертная оценка месторождения (стоимости концессии) и стоимости оборудования.

Сравним наши предложения и традиционные решения. Опыт показывает, что эффективность дотирования весьма и весьма низка, даже если поощряется добыча (дотируется каждая тонна добытого сырья). Тот же порок у ресурсной ренты (ресурсного налога), оплачиваемой концессионером с каждой тонны добытого сырья. Дотация и сырье выступают как бесхозный госресурс, обращающий в фикцию любой план реструктуризации. В условиях "дикого" рынка учет каждой тонны добытого сырья невозможен. В первом случае при дотациях будет фигурировать фиктивное, якобы добытое сырье, а во втором, при ресурсном налоге, добыча будет скрываться, а "левое" (неучтенное) сырье не будет облагаться ни ресурсным, ни какими-либо другими налогами.

Эти соображения подсказывают единственный рациональный вариант: определение стоимости концессии (или арендной платы за эксплуатацию недр), основывающееся на прогнозируемой эффективности добычи. Распределение арендной платы по годам должно быть установлено в соответствии с ожидаемым ростом (падением) эф-

фективности. Так на основе прогноза устанавливается стартовая цена концессии и процентное распределение оплаты по годам. Итоговая цена концессии складывается в результате аукциона, а распределение платы по годам идет пропорционально предварительному распределению.

Для устранения нежелательной для арендодателя (государства) хищнической разработки, препятствующей дальнейшему эффективному использованию месторождения (например, обводнения нефтяных скважин при рваческой, хищнической разработке их в первые годы эксплуатации) следует предусмотреть авансовую плату за право эксплуатации месторождения. Такой не возвращаемый аванс должен сделать невыгодным для концессионера досрочное прекращение арендных отношений после ускоренного, хищнического использования концессии. С другой стороны, предлагаемый способ исчисления арендной платы не препятствует ускоренной грамотной добыче. Более того, этот метод стимулирует концессионера к инвестициям, направленным на интенсификацию разработок, что при неизменной (запланированной заранее) арендной плате делает для него интенсификацию экономически весьма и весьма целесообразной.

Итак, повторим, идея весьма проста. Каждому добывающему предприятию, переданному в концессию через процедуру аукциона, определяется единственный налог, который в дальнейшем в течение всего срока эксплуатации обязан, будет платить концессионер. В конце концов, добывающее предприятие обязательно (пусть через череду итераций) попадет в руки эффективного собственника – стратегического инвестора. Это не досужее предположение. В самом деле, только серьезный предприниматель заплатит безвозвратный аванс, чтобы получить доступ к природным ресурсам, зная при этом, что предстоят ежегодные (ежеквартальные) платежи абсолютно не зависящие от реального уровня добычи. Тот концессионер, который не сумеет хотя бы достигнуть запланированного объема добычи и заданной ее плановой себестоимости – обречен на неудачу. Он вынужден будет отказаться от концессии, потеряв при этом выплаченный им аванс. Повторные торги выявят более серьезного концессионера, причем цена концессии, выявленная повторными торгами, может оказаться как меньше, так и больше той, что была определена предыдущими торгами. Конечно, стартовая цена концессии на повторных торгах будет меньшей, чем на предыдущих, но это отнюдь не означает обязательного снижения аукционной цены концессии. Новые участники торгов смогут более детально оценить потенциальные возможности месторождения и учесть ошибки предыдущего концессионера. Низкая стартовая цена повторных торгов привлечет к ним больше участников, которые, обладая значительно более полной информацией, чем участники предыдущих торгов, будут более активно бороться за победу. Результат повторных торгов независимо от того, будет ли он выше или ниже результата предыдущих торгов, более точно отразит реальную стоимость концессии.

Для общества очень важно, что условия торгов превращают их победителя в эффективного пользователя. Он вынужден сполна платить установленный налог (иначе он потеряет аванс), инвестировать в развитие добычи, создавая прямо или косвенно дополнительные рабочие места. И самое

главное – ему больше нет необходимости уходить в тень, ему не нужно скрывать свои доходы, давать взятки чиновникам. У него нет необходимости в криминальной "крыше". Сырьевые районы (сегодня наиболее криминализированные) превратятся в острова современного цивилизованного бизнеса. И послужат примером остальным российским территориям.

Конечно, реализация высказанного выше предложения сопряжена с серьезными трудностями. Самая главная трудность – убедить обе ветви власти (и исполнительную, и законодательную) изменить систему налогообложения добывающих отраслей. Казалось бы, все ясно. Сегодня налогов явно недоплачивают, а по предлагаемой схеме добывающие предприятия будут платить, так сказать, оптимальный налог – ровно ту сумму, которая определена рыночной процедурой аукциона. Однако нелегко отказаться от привычного подхода, согласиться на отмену для добывающего предприятия (и его работников) всех других налогов, включая и экспортные таможенные пошлины, и подоходный налог, начисляемый от выплат добывающего предприятия своим работникам.

Применимость идей Генри Джорджа о замене традиционных налогов земельным (применительно в добывающим отраслям – ресурсным) налогом затруднена крайней криминализацией общества, что может не позволить правильно определить индивидуальную налоговую ставку. Дело в том, что фискальная деятельность соответствующих служб и уклонение от налогов – это постоянная позиционная борьба, ведущаяся с переменным успехом. А продажа концессии есть акт по преимуществу одноразовый. Конечно, при нынешнем уровне криминализации недоверие вызывают как расчетные методы, определения стартовой цены, так и механизм аукциона, формирующий окончательную цену концессии. Однако существуют стандартные правила проведения аукционных торгов, принятые в мировой практике, причем в ней почти отсутствуют примеры жульнических операций. Все громкие скандалы (Локхид и пр.) связаны с проведением тендерных торгов, когда государство является покупателем и торги оптимизируют сделку по двум параметрам – цене и качеству. В аукционных же торгах максимизируется один параметр – цена, а все ограничения выставляются в качестве условий допуска к участию в торгах.

Правильная процедура проведения аукциона содержит условие, которое снимает опасения: сделки, совершенные с нарушениями правил, не могут считаться законными. Искушению получить лакомый кусок подешевле, с нарушением правил, противостоит опасение, что торги могут быть опротестованы и аванс (как и затраты на организацию выгодных покупателю нарушений аукционных правил) обязательно попадет в графу убытков.

Существует вероятность, что неблагоприятный инвестиционный климат, а также специально организованные и соответствующим образом "разрекламированные" местные негативные условия могут существенно сбить аукционную цену. В этом вопросе свою конструктивную роль должна сыграть стартовая цена. Методы расчета стартовой цены должны быть, разумеется, предельно наглядными. Широкая общественность должна видеть, что стартовая цена концессии не сильно отличается от соответствующих мировых цен. Конечно, торги с такой стартовой ценой могут окончиться

безрезультатно, что потребует организации новых торгов с пониженной стартовой ценой. Для того чтобы избежать искусственного понижения цены в значительных размерах, наверное, необходимо законодательно связать уровень понижения стартовой цены со сроком сдаваемой концессии (т.е. по пониженной цене концессия должна сдаваться на ограниченный срок, а не на весь срок эксплуатации месторождения).

В комплекс мер против криминализации аукционных торгов в перечень аукционных правил необходимо ввести условие, что аванс, определенный первоначально как какая-то часть стартовой цены, может расти по мере роста аукционной цены, но не может уменьшиться с уменьшением стартовой цены при повторных торгах. Кроме того, в закон об аукционе следовало бы записать, что сделка считается совершенной только после уплаты аванса.

Мы считаем, что принятие наших предложений поможет существенно пополнить доходы государственного бюджета. Сегодня владельцы оборудования бесплатно разрабатывают принадлежащие государству недра, и при этом уклоняются от уплаты даже общих налогов (Харрисон, 1997), да еще постоянно требуют госинвестиций, дотаций, льгот и т.п. Бюджет страны оскудел именно потому, что разработчики недр перестали его пополнять. Дело в том, что наш бюджет всегда пополнялся в первую очередь за счет ресурсной ренты, хотя явно это не выражалось в цифрах, ввиду особенностей плановой экономики и статистики. Внезапное катастрофическое обнищание страны связано именно с тем обстоятельством, что львиная доля ресурсной ренты перестала поступать в казну. Думается, что у капитанов большого сырьевого бизнеса хватит гражданской ответственности, чтобы добровольно отказаться от сегодняшней (по сути криминальной) схемы работы добывающей промышленности и согласиться на изменения, которые смогут содействовать подъему экономики России.

Столь же принципиально важной задачей является упорядочение деятельности естественных монополий, предприятий технической инфраструктуры. Они (как приватизированные, так и муниципальные) выступают главными потребителями бюджетных средств и сегодня представляют собою черные дыры, куда уходят деньги и государства, и граждан.

Как известно, чисто рыночные механизмы автономного регулирования деятельности естественных монополий терпят неудачу. Мировой опыт знает два способа общественного контроля над ними. С одним из них – методом директивно-планового управления – мы хорошо знакомы. Возврат к нему неразумен и невозможен (так как разрушена тоталитарная пирамида власти). Второй способ демонстрируют страны с экономикой регулируемого рынка. Развитое корпоративное законодательство, апробированные процедуры контроля, основанные на публичности и принципе так называемых "добрых нравов", вкупе с вошедшими в менталитет элитных групп стандартами личной честности и ответственности, обеспечивают лояльность высших менеджеров естественных монополий общественным интересам. Это и поддерживает действенность целого комплекса методов государственного регулирования их деятельности, включая административные.

Современный мир живет в эпоху развитых корпоративных отношений. Отработан

целый комплекс средств контроля общества за корпорациями, благодаря чему услуги инфраструктур, эксплуатируемых этими корпорациями, вполне удовлетворяют общество. Когда промышленные или сельскохозяйственные объекты находятся в руках частных владельцев, это считается вполне естественным, но объектов инфраструктуры, занимающих в обслуживании монопольное положение, в частных руках, как правило, нет. Все они в руках корпораций, в основном – со смешанным частно-государственным капиталом. Именно здесь наша основная трудность: настоящих корпораций, которым можно было бы доверить инфраструктуры, в России нет. Более того, пока их и быть не может – корпорации "живут" только в своей среде, в развитом корпоративном обществе. При отсутствии необходимой среды обитания они либо вымирают, либо трансформируются в криминальные структуры. А корпоративное общество (среду обитания корпораций) создать искусственно нельзя, оно должно вырасти само.

Представляется, что наиболее эффективной в российских условиях будет сдача в аренду прав на занятие монопольной деятельностью. Предлагается интерпретировать право обслуживания общественных потребностей в монопольном режиме как "достояние казны", своего рода аналог полезных ископаемых, добываемых из земных недр, это право на обслуживание государство сдает в концессию на аукционных торгах.

Развернем эту идею более подробно. Проблема естественных монополий-предприятий инфраструктуры в посткоммунистическом обществе является одной из самых сложных. Все структуры прежней плановой системы как бы обслуживали друг друга, были инфраструктурами. Понятие "монополия" здесь было неуместно – конкуренции не только не было, ее в принципе быть не могло. Эта система, хоть плохо, но работала; растаскивали госсобственность и верхи, и низы, но всесторонний, многослойный, многоаспектный контроль делал суммарные объемы хищений относительно объемов производства незначительными.

После падения системы планового хозяйства произошло расслоение бывших социалистических предприятий. При вхождении в рынок искусственный монополизм предприятий, не являющихся естественными монополиями, был разрушен и не конкурентоспособность угрожает им гибелью. Естественные монополии, наоборот, оказались в очень выгодном положении. Им затеянная реформаторами "борьба с монополиями" нисколько не мешает. В условиях развала старой системы управления уровень тарифов за услуги инфраструктуры оказался поднят до запредельных величин.

Личные хищнические интересы высших менеджеров предприятий естественных монополистов и поддерживающих их чиновников (которые по должности должны контролировать естественные монополии) удовлетворяются в таких объемах, которые и не снились даже крупнейшим воротилам западного мира. Причем немаловажно, что руководителей, как правило, поддерживают трудовые коллективы, подкармливаемые из монопольной кормушки. Уровень оплаты труда на предприятиях естественных монополий иногда на порядок выше, чем в среднем в регионе.

В этих условиях выходом может оказаться совершенно новый взгляд на проблему. Предлагаемые нами принципы функци-

онирования предприятий инфраструктуры естественных монополистов основаны на идее "разведения" функций собственника и хозяйствующего субъекта (в данном случае – арендатора) применительно к объектам инфраструктуры.

Это разведение имеет принципиально другой характер, чем разведение функций акционера и менеджера в развитом корпоративном обществе. Разведение функций предпринимателя и собственника нам сегодня не под силу, более того – оно для нас очень вредно. В производственной деятельности, где продукцией выступают рыночные товары (услуги), для страны, находящейся на низком уровне институционального развития, очень желательно, чтобы функции собственника и хозяйствующего субъекта совпадали.

Что же касается таких специфических объектов, как добывающие предприятия, предприятия инфраструктуры, то здесь выступают три субъекта – собственник прав на недра (соответственно – собственник прав на оказание инфраструктурных услуг), собственник оборудования, инженерных сооружений и т.п. и предприниматель. Хозяйствующий субъект и владелец оборудования может и совпадать – но только в том случае, если владелец оборудования выиграет на открытых аукционных торгах право эксплуатировать естественную монополию или недра. В том же случае, если не владелец оборудования, а другой экономический субъект выиграет, станет победителем аукциона, то первый, как нам представляется, обязуется сдать победителю в аренду (на условиях, определенных торгами) свою собственность. Это положение необходимо закрепить законодательно. Такой подход в каком-то смысле уравнивает положение приватизированных и неприватизированных предприятий инфраструктуры. Аукцион прав на оказанные услуги совместно с аукционом на право аренды оборудования и инженерных сооружений, состоится в любом случае. Только в одном случае арендодателем прав на естественную монополию выступает государство, а арендодателем оборудования и инженерных сооружений выступает владелец оборудования, а в другом – арендодателем и того и другого является государство.

Когда мы говорили о торгах на право оказания монопольных услуг, мы имели в виду, что оплата тарифов за услуги калькулируется, устанавливаются их объемы и таким образом определяется величина оплаты услуг. Этот и есть сумма тех обязательных платежей, которые казна обязуется выплачивать победителю аукциона. Плату за услуги (как правило, не в полном объеме, а частично) казна возместит за счет того, что граждане оплатят оказанные им услуги. Остальное будет пополняться за счет бюджета. Но все это ни в коей мере не затрагивает естественного монополиста – он свою оплату получает из казны.

Предлагаемое нами возможно только в том случае, если правительство полностью откажется от пагубной для развития страны практики невыполнения государственных обязательств. А отказаться от этой практики рано или поздно, но все равно придется, ибо, сдерживая инфляцию невыполнением своих обязательств, правительство наносит стране неизмеримо больший урон, чем тот, что создавался бы инфляцией. Невыполнение обязательств снижает практически до нуля и без того невысокую инвестиционную привлекательность страны.

Несложно объяснить, зачем мы "замыкаем" клиента инфраструктуры на казну,

(т.е. исключаем прямые договорные взаимоотношения между клиентом и естественным монополистом). Каждый гражданин связан с Властью (государственной, региональной, муниципальной) сложным клубком взаимоотношений. Он обязан платить налоги, подчиняться правилам общежития и пр. и пр. Власти, со своей стороны, обязаны предоставить гражданину ряд услуг для создания условий его свободного, комфортного существования. В предлагаемой нами схеме, прямая оплата услуг инфраструктуры выступает как некий специфический налог, который исчисляется в зависимости от объемов пользования клиентом услугами инфраструктуры и уменьшается или снимается в зависимости от льгот, представленных клиенту обществом. Казне, ее налоговым органам, все равно необходимо следить за налоговой лояльностью граждан и организаций. Дополнительные усилия по отслеживанию регулярности оплаты за услуги инфраструктур ненамного усложнят эту работу.

Отключать от услуг виновного в неуплате не всегда возможно по техническим и социальным причинам. А монополист в оправдание того, что на него возлагаются невыполнимые задачи, форсирует неконтролируемый рост тарифов за свои услуги. Казна в любом случае вынуждена доплачивать монополисту за услуги, оказываемые им льготникам. Так не проще ли все расчеты за услуги инфраструктур возложить на казну? Тем более что предлагаемая нами схема минимизирует тарифы (путем торгов). Клиенту же проще отстаивать свои права в диалоге с властями. А власть в этих условиях будет вынуждена предъявлять суммированные требования граждан естественному монополисту. Такое, вроде бы, бюрократическое по форме удлинение цепи ответственности представляется разумным, ибо даст возможность снять проблемы, возникающие при бесконтрольных взаимоотношениях клиентов с естественными монополистами.

Изложенный подход позволит произвести селекцию естественных монополистов и уменьшить общественные (казны и граждан) расходы на оплату услуг инфраструктур. Инвестиции в инфраструктуру увеличивают фронт обслуживания, пропорционально возрастает и объем выплат казны. Арендная плата за эксплуатацию новых (модернизированных) мощностей поступает либо в казну, либо арендодателю инфраструктуры – в зависимости от того, кто инвестировал ввод (модернизацию) мощностей.

Отдельно следует рассмотреть вопрос о применимости для естественных монополистов-объектов инфраструктуры налогообложения по Генри Джорджу. Анализ показывает, что в этих отраслях в несколько своеобразной форме идеи джорджизма применимы. Действительно, победитель аукциона заключает с казной договор, что за каждого обслуженного клиента казна платит ему некоторую сумму. Спрашивается, зачем усложнять взаимоотношения монополиста и казны еще и налоговыми сборами, сложность и непостоянство которых общеизвестны? Ведь участник торгов за право эксплуатации естественной монополии обязуется обслуживать общество за некоторую плату с учетом всех своих ожидаемых затрат. Поэтому платежи за обслуживание в случае избавления победителя от налоговых тягот будут меньше как раз на прогнозную величину ликвидируемых налоговых сборов. Если бы наши предложе-

ния были приняты, то торги фиксировали бы стоимость услуг, которые оказывает естественная монополия обществу, а всякий пересмотр этой стоимости решался бы опять же на торгах.

Теперь попытаемся, исходя из вышеизложенного, очертить контуры общей картины разделения российской экономики на институциональные секторы.

Консервация в государственной собственности и прямом государственном управлении неприватизированной части имущества сама по себе ничего не даст, ибо в сегодняшних условиях госпредприятия – это такая же кормушка для нечистых на руку менеджеров (а другие могут быть сегодня только исключением), как и акционерные общества. Оставим в стороне сравнительно узкий круг функций, исполнение которых требует прямого административного управления соответствующими производственными единицами и службами. Для остальных сфер хозяйственной деятельности нужны другие методы и подходы (Львов, Гребенников, 1996; Львов, 1996). Необходимо разобраться: что из принадлежащей ему собственности государство должно продавать (когда не только использование, но и сдача в аренду этой госсобственности менее эффективны, чем управление полученным от продажи денежным ее эквивалентом), и что из госсобственности необходимо сдавать в аренду (когда утрата контроля над этой формой казенной собственности чревата серьезными, необратимыми последствиями).

На наш взгляд, есть только три вида госсобственности, которые следует не продавать, а сдавать в аренду.

Прежде всего, это право на добычу полезных ископаемых. Как отмечалось выше, сдача в концессию недр на весь прогнозируемый срок эксплуатации месторождения есть, по сути, лизинг недр (по аналогии с финансовым лизингом оборудования – т.е. с юридическим актом, только по форме, но не по существу отличным от акта продажи в рассрочку). Но договор концессии на весь срок эксплуатации месторождения возможен только для достаточно детально разведанных месторождений, и при наличии благоприятных для государства условий для торгов.

Второй вид собственности, которую необходимо сдавать в аренду – это городские участки земли, которые не могут находиться в частной собственности, ибо это мешало бы развитию города. Сдача их в аренду на аукционных торгах – мощный источник доходов муниципальных бюджетов.

Третий – это "аренда прав" на такие формы обслуживания, которые превращают предприятия, наделенные этими правами, в естественные монополии. Фиксация на торгах стоимости услуг, которые они оказывают обществу, ограничит ценовой беспредел.

Сказанное выше позволяет набросать "образ" двухсекторной предпринимательской экономики с принципиально различными схемами взаимоотношений каждого из секторов с государством:

Частный сектор, производящий конкурентные рыночные товары и услуги. В своей деятельности субъекты данного сектора опираются на приватизированное и накопленное за счет собственных источников имущество, используют приобретенное на свободном рынке сырье и вольны продавать продукцию и услуги на свободном рынке по своему усмотрению. Участие государственного капитала (но, разумеется,

не госрегулирования) в этом секторе мы считаем нежелательным, так как уверены, что ничего кроме потерь это казне не принесет. С государством финансово этот сектор связан уплатой налогов.

Арендный сектор, базирующий свою деятельность на арендуемых у государства "правах". Он подразделяется на три субсектора:

а) субсектор, арендующий государственную собственность: добывающие предприятия, покупающие у государства право на разработку недр;

б) субсектор, представленный предприятиями (в основном финансовыми, торговыми, бытового обслуживания), значительную часть основных средств которых составляют арендованные у муниципалитетов городские участки;

в) субсектор, арендующий у государства права на занятие монопольной деятельностью (естественные монополии).

Указанные три субсектора находятся с государством в разных отношениях: Субсекторы добывающей промышленности и естественные монополии не платят общепринятых налогов, но добывающие предприятия платят единый налог – ресурсную ренту, а естественные монополии вообще не платят никаких налогов, а получают от государства плату за услуги, оказываемые ими обществу, уменьшенную на величину обычно взимаемых налогов. Оплату гражданами и организациями деятельности естественных монополий государство аккумулирует у себя и ведет расчеты с естественными монополиями централизованно. Добывающий и арендующий городские земли субсекторы свободно распоряжаются своей продукцией (услугами), а естественным монополиям строго предписаны направления и объемы их услуг. Субсектор, арендующий городские земли, платит городу земельный налог (земельную ренту, арендную плату), а кроме того, выплачивает налоги общего типа.

Отметим, что субсектор естественных монополий и субсектор предприятий, арендующих городские земли, являются инфраструктурами, только с той разницей, что продукция и услуги последнего представляют собой вполне рыночный товар, судьба которого определяется свободной конкуренцией.

Комментируя предложенную выше схему, обратим внимание на то обстоятельство, что оба предпринимательских сектора экономики основаны на свободной частной инициативе. Кроме того, в экономике есть еще один – непредпринимательский сектор (казенные предприятия), функционирующий под прямым государственным управлением на некоммерческой основе.

Главным достоинством излагаемой концепции мы считаем отказ от такой схемы налогообложения добывающих и инфраструктурных предприятий, при которой размер налогов зависит от успехов хозяйственной деятельности. Дело в том, что налогообложение преуспевающих предприятий и, соответственно, налоговые послабления аутсайдерам экономического процесса отрицательно влияют на результаты хозяйственной деятельности, душат инициативный дух предпринимательства.

Именно на это обстоятельство сто лет назад указал Генри Джордж. В наших условиях крайней криминализации хозяйственной жизни идеи Джорджа дают дополнительный, не учтенный их автором, положительный эффект. Предлагаемые меры превратят ныне самые криминализи-

рованные отрасли нашей экономики в отрасли, очищенные от криминальных элементов. Это обстоятельство способно послужить важным фактором формирования в стране благоприятного инвестиционного климата.

Столь же сильным позитивным фактором могло бы стать предлагаемое нами внедрение процедуры аукционных торгов в процессы, формирующие доходную (налоги и рентообложение добывающих отраслей) и расходную часть бюджета (финансирование предприятий инфраструктуры естественных монополий).

Сегодня усилиями чиновных коррупционеров произошла дискредитация аукционных принципов. Между тем в мировой практике давно отработана технология проведения аукционов. Юриспруденции развитых стран хорошо известно, что аукцион, прошедший с нарушением правил, есть сознательно совершенное уголовное деяние, ибо нарушаются аукционные правила только с одной целью – провести жульническую операцию ради похищения значительных сумм у того, кто выставляет свою собственность на открытые аукционные торги (в нашем случае таким потерпевшим является государственная казна). Отечественным законодателям тоже необходимо принять аналогичные жесткие законы, трактующие продажу имущественных прав государства минуя аукцион или с нарушением его правил не как служебные упущения, а как прямое казнокрадство.

ЛИТЕРАТУРА

Голубов А. Проблемы рациональных реформ в РФ. М., 1996 [1].

Голубов А. Пути российских реформ. Калининград, 1996 [2].

Львов Д. Экономическая наука в новой России (доклад на расширенном заседании Отделения экономики Российской Академии Наук) М. ЦЭМИ РАН, 1996.

Львов Д., Гребенников В. Путь российских реформ // Вопросы экономики 1996, №6.

Харрисон Ф., Титова Г., Роскошная Т. "Мертвый груз" экономики. СПб, 1997.