

Часть IV Экономика «управляемой демократии»

Глава 1 Новый этап экономических реформ

1. 1 Управляемая демократия и стабильность

Часто одному и том же явлению люди дают разные, порою противоположные оценки. По-разному можно было бы отнестись и к использованному здесь термину «управляемая демократия». Знаю, что Президент В.Путин однажды решительно высказался против него¹, и все же решаюсь применить его в заголовке этой части книги. По двум причинам: во-первых, потому что этот термин уже достаточно прочно вошел и в научную литературу, и в публицистику, и все его понимают, в общем, одинаково - независимо от своего отношения к политико-экономической ситуации в той или иной стране. Во-вторых, потому что он, этот термин, помогает понять, чем именно отличается экономика двоевластия от экономики того периода, который наступил примерно на рубеже столетий и ознаменовался (после добровольной досрочной отставки первого российского Президента Б.Ельцина) приходом к власти ныне действующего Президента В.Путина. (Он сначала возглавил правительство, а потом, когда был избран Президентом, уступил должность премьер-министра М. Касьянову)_.

Жизнь сложна. Демократия, о которой мы говорили во Введении к этой книге, принимает разные формы в разных странах и в разное время. Выбор этих форм определяется, во-первых, способностью демократии выполнять - в данных условиях, конечно, - свои задачи. А главной из них всегда является обеспечение лучшей жизни людей,

¹ <http://www.rambler.ru/db/news/msg.html?mid=6515927>

граждан данного государства: собственно, без этого демократия никому не нужна. Во-вторых, этот выбор определяется степенью подготовленности общества к реализации и восприятию соответствующих форм общественного устройства.

Так называемым «молодым демократиям», обычно формирующимся после крушения диктатуры или автократии, специалисты противопоставляют «зрелые», устойчивые демократии. Они характерны для стран постиндустриального общества. И вот в чем их основные особенности. В них периодически сменяют друг друга крупные политические партии, которые обладают большим влиянием в обществе, большим историческим опытом. Главное - они поддерживают данное общественное устройство. Партии же, представляющие радикальную альтернативу этому строю, оказываются на периферии общественной жизни. При этом правящая в данный момент партия никогда не бывает гарантирована от поражения на очередных выборах, если ее конкуренты сумеют убедить избирателей в преимуществах своей программы и в способности ее реализовать – разумеется, в рамках того же строя.

В молодых демократиях ситуация не столь определенная. Здесь те, кто отрицает основы демократической системы (коммунисты, радикальные националисты), нередко пользуются поддержкой в обществе, что создает риски самому ее существованию. Думаю, что это, например, вполне относилось к России периода двоевластия, и именно это определяло те политические и экономические решения, которые обсуждались в большинстве предыдущих глав книги.

Но есть, оказывается, и третья форма демократии: «управляемая» или, как иногда говорят, – «закрытая». Она отличается и от традиционных, и от молодых демократий. Вот как описывает «управляемые демократии» Е.Гайдар в своей книге «Долгое время» :

«Это политические системы, в которых оппозиция заседает в парламенте, а не сидит в тюрьме; регулярно проводятся выборы; нет массовых репрессий; существует свободная пресса, если это не относится к средствам массовой информации, имеющим выход на общенациональную аудиторию, и правительство можно критиковать не только на кухне, но и на улице, в газетах, в парламенте. Нет пожизненного диктатора, политическая элита договорилась о механизмах регулярной передачи власти».² *Результаты выборов в этом случае всегда предсказуемы: они приводят к победе правящей партии.*

История свидетельствует, что примеров таких режимов немало: в определенные периоды они существовали в Мексике, Италии, Японии и других странах и, надо признать, часто реализовали нужные обществу экономические реформы и приводили к существенному экономическому подъему. Однако они не всегда стабильны: история свидетельствует и о том, что иной раз, при возникновении трудностей, общественных напряжений и т.п., «управляемые демократии» вырождаются в откровенную диктатуру. Это – риск, и серьезный.

Убежденные либералы, активно участвующие в работе по реформированию российской экономики (а на этом пути предстоит еще очень и очень многое сделать!), вынуждены учитывать подобные риски. А читателям, которым предстоит перейти к изучению нового этапа российских реформ, надо будет принимать во внимание те общественно-политические условия, в которых принимаются и реализуются экономические решения на этом этапе.

Если попытаться одним словом определить эти условия, в отличие от бурных девяностых годов, то таким словом будет *стабильность*. Понимаю, конечно, что такое определение очень

² Гайдар Е. Долгое время. М.Дело. 2005, с.640

условно, особенно если вспомнить взрывы в Москве и Волгодонске, за которыми последовала вторая чеченская война (она, хотя сейчас и затихла, но похожа на тлеющий костер). Но все же в целом политическая, а за нею и экономическая обстановка в стране после избрания президентом В.В. Путина характеризуется всеми наблюдателями как стабильная и предсказуемая. Этому способствовало быстрое выздоровление экономики после кризиса 1998 года, - продолжилась *прерванная кризисом фаза восстановительного роста*. Важно также, что в результате парламентских выборов 1999 года в Государственной думе сложилась структура, очень удобная для принятия разумных законов. Дума как бы распалась на три неравные части. Было ясно: за любое предложение президента или правительства автоматически проголосуют проправительственные фракции, а к ним присоединятся либо левые, либо правые, в зависимости от характера законопроекта. И он с гарантией будет принят.

Например, впервые удалось провести бюджет на 2001 год без поддержки коммунистов и аграриев, которые, как много раз упоминалось в книге, все прежние годы вынуждали Думу и правительство включать в бюджеты популистские параметры, нарушавшие финансовое равновесие. Именно это, в конечном счете, было причиной дефолта 1998 года.

Впрочем, не только в этом была беда. Дефицитный бюджет приводил к опасной политической зависимости правительства от бизнеса, прежде всего от крупных банков и так называемых олигархов: государству приходилось влезать в долги, а где еще взять большие деньги, как не у них? ³ *Теперь, когда бюджеты стали реальными,*

³ Нельзя не обратить еще раз внимание читателя на то, как все непросто в экономике и политике. Кто самые ретивые борцы с олигархами, обличающие их со всех трибун - коммунисты и прочие «левые», верно? А на деле именно они, голосуя за дефицитные бюджеты, пестовали и холили этих «толстосумов, сидящих на шее у народа», и по существу, отдавали им власть.

можно было с этим покончить. (Вот откуда на самом деле появилась у президента возможность заявить о пресловутом «равноудалении олигархов от власти»).

Новый президент решительно приступил к наведению порядка в управлении - особенно во взаимоотношениях центра и регионов. Достаточно сказать, что были отменены сотни региональных законов и постановлений, противоречивших федеральному законодательству, причем, что интересно: большинство из них вводило неоправданные и излишние ограничения на предпринимательскую деятельность⁴. Президент начал длившееся несколько лет «строительство вертикали власти»: преобразовал Совет федерации, а в качестве компенсации состоявшим в нем губернаторам, потерявшим депутатский статус, образовал Государственный совет; образовал семь Федеральных округов и назначил в каждый из них своего полномочного представителя.

Но, пожалуй, главным результатом стабилизации была открывшаяся возможность начать новую фазу рыночных реформ в экономике.

1.2 Программа Грефа

Придя к власти, новый Президент поступил так, как и должен был поступить стратегически мыслящий государственный руководитель: собрал команду экономистов и поручил ей разработать программу действий на перспективу.

В Москве, на улице Большая Якиманка, дом 1, появилось новое учреждение: «Центр стратегических исследований». Его возглавил молодой питерский экономист Герман Греф, знакомый Президенту по их совместной работе в администрации Санкт-Петербурга, когда ею

⁴ Российская экономика в 2000 году, Тенденции и перспективы. М. ИЭПП, 2001 г. С.13

руководил известный демократ первой волны Анатолий Собчак. Сегодня (во всяком случае, на день написания этой главы) Герман Греф – министр, глава Минэкономразвития Российской Федерации. В Центре была собрана группа известных столичных и питерских экономистов, он пользовался также разработками ряда научно-исследовательских учреждений, прежде всего Института экономики переходного периода, сотрудники которого имели большой опыт подобной работы.

Надо сказать, что с самого начала вокруг Центра Грефа развернулась острая политическая борьба, причем в самых разных формах: прежде всего, как это часто бывает на Руси, в форме «дворцовых интриг», но также и в форме полемики в прессе, в парламенте, в научном сообществе - на конференциях и семинарах. Когда началась работа над долгосрочной программой развития Российской Федерации до 2010 года, в печати стали появляться невесть как попавшие туда черновые фрагменты и никем не утвержденные проекты, которые подвергались критике и «сенсационным разоблачениям»; стали распускаться слухи о том, что премьер-министр Михаил Касьянов «с интересом читает конкурирующую программу Ю.Маслюкова» - бывшего председателя Госплана СССР и, как помнит читатель, министра в коммунистическом правительстве Примакова в кризисном 1998 году.

Журнал «Эксперт» писал в те дни: «Надо перестать делать вид, что наблюдаемая аппаратная борьба между либеральной экономической программой Грефа и советской программой Маслюкова за право называться социально-экономической Библией путинской эпохи - это борьба идеологий. Это не так. Бум (претензий? – Л.Л.) на написание программ был исключительно борьбой за министерские портфели. Просто если бы программу Грефа однозначно объявили официальной стратегией государства, это означало бы существенное

усиление во власти команды Чубайса...» и так далее. А затем следовали конкретные предположения: какие министерские посты кому должны будут достаться в случае победы той или иной группы.

Смею решительно возразить: все это от лукавого! Конечно, всегда находятся отдельные честолюбцы, мечтающие о теплых местечках, конечно, кто-то замышлял то или иное деление министерских портфелей. Но главное все же не в этом, и даже не в «борьбе идеологий» – идеологии все-таки нечто невещественное, абстрактное. Да и в конце концов, нельзя же считать, что все люди плохи, и что нет среди них убежденных борцов за свои идеи, а не за должности и привилегии! *Главный вопрос, который, как помнит читатель, всегда возникал на переломных этапах истории российских реформ – это вопрос: вперед по пути реформ, к рыночной экономике, то есть к нормальному капитализму, или же назад, к системе централизованного планирования и управления экономикой, то есть к социализму.* А это вполне конкретно, вещественно. Именно это определяет, как все мы будем жить в обозримой перспективе.

Вопрос «вперед или назад?» возник вполне естественно, потому что нового Президента никто толком не знал. С одной стороны – он преемник, назначенный Борисом Николаевичем Ельциным, который вошел историю как человек, сокрушивший коммунистический строй в нашей стране и повернувший ее на путь демократии (что бы ни говорили впоследствии его недруги о так называемой «семье» или о его личных качествах). С другой стороны, В.В.Путин - выходец из самого страшного порождения советского тоталитаризма – КГБ, а в этой организации, как известно, традиции держатся очень прочно. Недаром весь мир тогда обошел другой вопрос: “Who is mister Putin?” - то есть, кто такой мистер Путин?

К счастью для России, новый Президент поступил по-своему. Сделав несколько достаточно символических жестов в пользу людей, ностальгирующих по советскому прошлому (возвращение сталинского гимна с чуть исправленными словами и александровской мелодией, а также красного флага и красной звезды – российской армии), и расставив представителей силовых ведомств на множество крупных политических постов, он все-таки в области экономической политики достаточно четко проявил себя сторонником демократии и либерализма (во всяком случае, на рассматриваемой фазе реформ). Это определило и содержание долгосрочной программы, разработанной на Большой Якиманке.

Согласно программе Грефа, социально-экономическое и политическое развитие России должно было происходить на основе следующих принципов⁵:

- укрепление демократической системы на основе Конституции 1993 г.;
- укрепление государства как источника стабильности и роста;
- развитие и укрепление либеральной экономической системы, предполагающей низкое налогообложение,
- сдерживание роли государства в хозяйственной жизни, ограничение его перераспределительной функции и др.;
- формирование институтов, присущих современным рыночным демократиям Запада, как стратегическое направление институционального строительства (как в экономической, так и политической сферах)⁶;

⁵ Результаты выполнения стратегии развития Российской Федерации до 2010 г. Москва, ИЭПП, 2003. С.2.

⁶ По-видимому, здесь нужно небольшое пояснение - для той части читателей, которая еще не знакома с современной трактовкой таких терминов как институты, институциональная экономика, институциональное строительство, институциональные зависимости и т.п. Эта трактовка исходит из того, что институты – с одной стороны, существующие в обществе правила поведения, ограничения или факторы принуждения (напр., институт частной собственности, институты гражданского

- достижение темпов экономического роста, обеспечивающих постепенное сближение России с наиболее развитыми в экономическом отношении странами мира.

Направленный в правительство документ, объемом почти в 400 страниц, после нескольких изменений получил окончательное название "Основные направления социально-экономической политики Российской Федерации на долгосрочную перспективу". К нему был приложен также "План первоочередных мер на 2000 - 2001 годы".

В каком-то смысле, в качестве обобщающей идеи Программы была предложена идея заключения "нового социального контракта", (как тут не вспомнить теорию общественного договора Ж.Ж.Руссо?). Составители проекта объясняли ее так: «Прогресс достигим только в результате объединения усилий власти и самого общества в деле создания страны, способной дать достойное существование своим гражданам и тем самым занять достойное место в мировом сообществе». Стержнем общественного договора был объявлен приоритет гражданина над государством. Читаем: «Человек, его права и интересы – насколько возможно, государство, гарант этих прав – насколько необходимо». Если читатель помнит Введение к нашей книге, он сразу поймет: во главу угла здесь поставлены основополагающие принципы демократии и либерализма. Применительно к экономике это требует, с одной стороны, повышения эффективности государства, его укрепления (для чего в Центре Грефа вынашивалась идея *административной реформы*), а с другой стороны, снятия помех, сковывающих инициативу людей, затрудняющих их деятельность - для чего необходимо так называемое *дерегулирование* экономики.

общества), а с другой – государства, правительства, фирмы и прочие организации, определяющие функционирование социально-экономической системы.

Такая постановка вопроса, причем именно в этот исторический момент, не случайна. Несмотря на трудности и разочарования, которые принес первый этап осуществления либерально-демократического курса, все же за это время в экономике России очень многое изменилось. Постепенно накапливались элементы нового социально-экономического устройства. (Этому не помешал даже кризис 1998 года, когда некоторые активные деятели «гайдаровского набора» выступали с покаянными письмами - мол, не туда завели страну...). Возникали малые, средние и крупные фирмы, появлялись инициативные, смелые предприниматели и менеджеры, способные самостоятельно принимать решения, рисковать по-крупному. Не будем здесь вдаваться в вопрос, откуда они пришли – из бывших партийно-советских структур, или из научных учреждений, или из среды хозяйственников советской выделки, или даже – увы! - из среды организованной преступности, что, кстати, бывало чуть ли не во всех странах на сходных этапах исторического развития. Удивительно, но людей, способных эффективно действовать в условиях рынка, оказалось даже намного больше, чем можно было ожидать от страны, три поколения которой вообще не знали, что такое рынок и что такое принятие самостоятельных решений - решений о том, как и что производить, кому и что продавать, у кого и что покупать. Лишь немногие советские люди были знакомы, да и то по-наслышке – из кино, литературы, прессы - с такими понятиями, как акционерный капитал и курсы акций, контрольные и блокирующие пакеты, слияния и поглощения корпораций, производные финансовые инструменты (деривативы), опционы, франчайзинг и многое, многое другое – теперь эти понятия вошли в жизнь, в повседневную хозяйственную практику.

Со скрипом, но все же сформировались и некоторые законодательные основы хозяйствования в рыночных условиях –

Государственной думой были приняты сотни законов по самым различным вопросам: по трудовым отношениям, приватизации, налогообложению, банковской системе, хозяйственным спорам и банкротствам и так далее. Верно, многие из этих законов потом оказывались несовершенными (естественно, этим пользовались все, кто мог, о чем свидетельствовал и нашумевший процесс по делу ЮКОСа и его главы Ходорковского, к которому мы еще вернемся). Их приходилось многократно исправлять, дополнять и шлифовать, но постепенно все становилось (вернее, становится) на свои места. Наряду с принципиально новой банковской системой (включающей не только государственные, но и коммерческие банки), образовались многочисленные учреждения и организации, невиданные в советское время: валютные и фондовые биржи, антимонопольные комитеты и комиссии по ценным бумагам, консалтинговые, аудиторские, оценочные фирмы, аукционы и тендеры и так далее - словом, все то, что обобщается термином «рыночная инфраструктура»...

И вот, плохо ли, бедно ли, - с перебоями, с оправданными и неоправданными конфликтами, с откатами назад и рывками вперед, весь этот механизм за-ра-бо-тал!

Мы это видели в прошлой главе, по неожиданно высоким хозяйственным результатам 1999 года.

Сочетание двух обстоятельств: заработавшего, наконец, рынка в России и новой ситуации на мировом рынке энергоресурсов, - именно оно определило главные особенности как самой «программы Грефа», так и ее реализации в дальнейшем.

В тексте программы возник термин: «субсидиарное государство», которое, «...обеспечивает перераспределение социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным

семьям. При таком подходе граждане, которые обладают самостоятельными источниками финансирования социальных потребностей сами, за счет собственных доходов должны оплачивать практически все расходы по оплате жилья и коммунальных услуг, получению профессионального образования, а также значительную часть расходов на медицинское обслуживание, школьное образование, пенсионное страхование».

Наверное, тут следует сделать некоторые пояснения. Демократию не случайно называют иногда «демократией налогоплательщиков» (о чем говорилось во Введении к книге). Налоги - своего рода складчина для оплаты тех дел, которые общество берет на себя, потому что это оказывается по каким-то причинам лучше, эффективнее, чем если бы каждый производил затраты самостоятельно, за свой счет. Самый наглядный пример – оборона от внешнего противника, Можно ли себе представить, что каждый гражданин сам купит себе автомат или танк, сам встанет на границу и грудью заслонит ее от агрессора? Конечно, нет. Стране нужна армия и общий кошелек для ее содержания. Управление государством тоже немыслимо без сбора налогов. А вот, например, со здравоохранением или образованием не все так однозначно. Почти во всех странах существенную часть забот о здравоохранении берет на себя государство, для этого собирает налоги. Но ведь и каждый может и должен о себе позаботиться! Поэтому в том или ином государстве могут по-разному сочетаться «бесплатное» (то есть оплачиваемое вскладчину всеми вместе – и больными, и здоровыми) и платное здравоохранение (то есть за счет заболевших – каждого в отдельности). Причем не так уж просто ответить, например, на такой вопрос: почему это я, молодой и здоровый мужик, должен платить, скажем, за пожилого соседа, нажившего цирроз печени из-за неумеренного

потребления водки? Конечно, напрашивается ответ: потому, что когда ты сам состаришься, за тебя заплатит другой молодой человек. Но это не очень убедительно: к тому времени много воды утечет...

С народным образованием тоже не так уж просто. Государство заинтересовано в высоком образовательном уровне кадров – это факт. Но и каждый человек заинтересован в знаниях, в профессиональном преуспевании, в карьере, наконец. И он должен быть готов за это платить, если потребуется. Диапазон решений в разных странах тоже широк: от всеобщего бесплатного образования до исключительно частного, платного.

И в пенсионном обеспечении возможны варианты: от государственного (полностью за счет налогов) до индивидуального, когда каждый сам откладывает себе на старость.

Собранные государством средства, которые государство передает той или иной части населения, *субсидируя* ее, называются *социальными трансфертами*. Чем больше их доля в богатстве и доходах общества, тем более «социально ориентированным» считается государство. Грубо говоря, тем ближе это государство к скандинавской (европейской) модели и дальше от модели американской (См. Введение к книге).

Однако понятие «субсидиарное государство» не ограничивается социальным аспектом. Государство может субсидировать не только отдельных граждан и отдельные семьи, но и предприятия, отрасли, регионы. Часто это называют «промышленной политикой», для ее осуществления изобретают, наряду с бюджетом государства, специальные «бюджеты развития» (это означает, что часть государственных средств инвестируется в избранные на основе каких-то приоритетов предприятия или виды деятельности, не обязательно нужные налогоплательщикам). Но такая практика, как правило,

противоречит принципам экономического либерализма и опасна для перспективного развития страны (хотя порою и способна разрешать некоторые частные, сиюминутные задачи).

В программе Грефа на первое место был поставлен раздел «Социальная политика», в котором сформулированы принципы и задачи проведения назревших реформ: налоговой и пенсионной системы, образования, здравоохранения, а также политики в сфере культуры, жилищной политики и развития жилищно-коммунального хозяйства и, наконец, в области трудовых отношений и занятости. Об этих реформах и их непростой судьбе мы подробнее поговорим в следующих параграфах книги.

Второй раздел программы Грефа был посвящен задачам модернизации экономики. В нем были, в основном, изложены пути решения трех взаимосвязанных задач:

а) создания благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата (сюда относятся вопросы защиты прав собственности, выравнивания условий конкуренции, дерегулирования экономики, а также реформирование бухгалтерского учета и статистики, то есть все, что необходимо для более эффективного функционирования российского рыночного хозяйства);

б) достижения высоких макроэкономических результатов (для чего были предусмотрены существенные изменения в бюджетной политике, реформирование налоговой системы, реформа межбюджетных отношений, совершенствование денежно-кредитной системы и др.); и

в) реализации так называемой структурной политики (включая управление государственной собственностью, реформирование естественных монополий, а также развитие таких

народнохозяйственных комплексов, как оборонно-промышленный - ОПК⁷, топливно-энергетический - ТЭК, аграрно-промышленный - АПК).

Таково, в нескольких строках, содержание программы Грефа.

В среду, 8 июня 2000 года, состоялось специальное внеочередное заседание Кабинета министров, на котором были в целом одобрены как сама стратегия, так и «План первоочередных мер».

Общественная реакция на программу, как и следовало ожидать, была неоднозначной. При довольно широком ее одобрении специалистами, высказывалось и беспокойство: удастся ли правительству провести корабль российской экономики между двумя заложенными в нее, казалось бы, противоположными принципами: либерализацией экономической жизни и усилением роли государства в экономике. Между тем, если считать, что участие государства в экономике заключается в установлении «правил игры» и контроле за их исполнением, то эти принципы вовсе не противоположны. Скорее, как мы уже неоднократно говорили, органически дополняют друг друга. Вот если понимать усиление роли государства в экономике по-другому – как увеличение доли государственной собственности, или как нарушение принципов равной и свободной конкуренции между частными фирмами и госпредприятиями (например, при раздаче госзаказов без конкурса, по произволу чиновников), или же как дотирование убыточных предприятий (а ведь на самом деле предприятия как раз должны были бы своими прибылями поддерживать государственный бюджет – иначе зачем они государству нужны?) – вот тогда эти два принципа оказываются действительно противоположными. Но в самой программе Грефа, насколько я могу

⁷ Последнее время этим термином принято заменять более привычный: ВПК - военно-промышленный комплекс. Причины такой метаморфозы мне, автору, не известны.

судить, это как будто бы не просматривается. Иное дело – ее дальнейшая реализация и результаты.

Здесь уместно привести весьма категорическое мнение о программе Грефа, высказанное одним из руководителей КПРФ Валентином Купцовым: *"Я уверен, что жизнь в 2001 году ухудшится. Основой ухудшения станет экономическая программа Грефа..."*⁸

На самом деле, реальные располагаемые доходы населения⁹ России в 2001 году выросли на 9 процентов, количество имеющих доходы ниже прожиточного минимума сократилось на 2,5 миллиона человек. Добавлю, что для 2002 года соответствующие цифры составляли 11 % и почти 5 миллионов, наконец, для 2003 года – 15% и чуть меньше 6 миллионов Таких темпов роста жизненного уровня населения страна не знала давно. Да и в других странах примеры столь быстрого роста уровня жизни найдешь не часто. Словом, как бывало много раз с подобными прогнозами, коммунистический лидер снова попал впросак.

Впрочем, давайте обратимся к рассмотрению «избранных мест» программы Грефа, имеющих наибольшее, как представляется, значение для судеб страны. Посмотрим, что удалось, что – нет.

1.3 Без налогов нет государства

Одна из реформ, предусмотренных программой Грефа, как мы помним, – налоговая. Значение налогов преувеличить нельзя. Более того, как выразился в свое время бывший премьер-министр В.Черномырдин, известный замечательной афористичностью высказываний, «без налогов нет государства». Точнее не скажешь!

⁸ "РФ сегодня", № 15, август, 2000. С. 3 - 4.

⁹ Доходы за вычетом обязательных (прежде всего налоговых) выплат, и при этом пересчитанные с учетом инфляции. Этот показатель, по мнению экономистов, наиболее объективно характеризует изменения в уровне жизни населения.

К налогам мы обращались уже не раз. Приходилось упоминать о них, обсуждая едва ли не каждый этап экономической истории российских реформ. Но этот факт говорит, помимо всего прочего, о принципиальном недостатке отечественной налоговой системы – ее неустойчивости. Она постоянно меняется как в крупном: численности и перечне налогов (в некоторые периоды их количество составляло от 30 до 150!), так и в малом - порядке исчисления и взимания налогов (имеются в виду процентные ставки и периодичность налогообложения, определение налоговой базы и размеры наказания за неуплату или задержки с уплатой налогов и т.п.).

Такое непостоянство «правил игры» очень дорого обходится российской экономике, потому что лишает бизнес возможностей стратегического планирования своей деятельности, принятия крупных, долгосрочных хозяйственных решений. Именно здесь таятся корни того неудовлетворительного инвестиционного климата, на который сетуют как отечественные, так и иностранные потенциальные инвесторы. Иные из них говорят даже так: «Российское правительство последние годы пытается снижать налоговое бремя. Это хорошо, но с высокими налогами мы как-то управимся, если бизнес достаточно эффективен, а вот постоянные изменения правил налогообложения ставят на инвестициях жирный крест!».

Строго говоря, в Законе «Об инвестиционной деятельности в РФ» была предусмотрена так называемая «дедушкина оговорка»; она означает, что инвестор должен иметь возможность работать в рамках того налогового режима, который действовал в момент принятия им решения о вложении средств в проект. Однако оговорка касается только иностранных инвестиций и только «приоритетных проектов». А что это такое, никто не знает, и потому норма оказалась не действующей.

Отмечался еще один принципиальный недостаток российской налоговой системы – ее необычайная сложность. Она была, по мнению критиков, слишком дифференцирована по отраслям, видам налогоплательщиков, регионам, объектам налогообложения, срокам. В многочисленных правилах и исключениях из правил запутывались даже опытные бухгалтеры и юристы, а нередко такие ведомства как Министерство финансов и Федеральная налоговая служба по разному, иногда противоположно, толковали *одни и те же* налоговые предписания и законы. Налоговая отчетность даже малого предприятия порой составляла десятки страниц текста и таблиц, что уж говорить об отчетности крупной фирмы? Сложность и запутанность документации, помимо всего прочего, имеют еще тот результат, что облегчают, с одной стороны, уклонение от налогов, а с другой - произвол недобросовестных работников налоговой службы, порождают коррупцию в их среде. (Кстати, не в корыстных ли целях, а вовсе не в интересах государства, кто-то развернул в последние годы тот «налоговый терроризм», о котором Президент счел нужным высказаться с осуждением? Впрочем, к этому мы вернемся.)

Словом, главное, чего надо было ожидать от нового этапа налоговой реформы, это, во-первых, особой тщательности и продуманности рекомендаций, чтобы их достаточно долго не пришлось вновь пересматривать, и, во-вторых, максимального упрощения налоговой системы и особенно – налоговой документации. Разумеется, нельзя забывать и о необходимости облегчения (точнее – оптимизации) налогового бремени на бизнес, о чем мы подробно, если читатель помнит, говорили выше в параграфе 2.4: «Фискальная проблема - неизбежный спутник переходной экономики» (во второй части книги).

В письме Президента РФ от 20 мая 2000 года были фактически подтверждены те направления налоговой реформы, которые

предполагалось реализовать еще в 1997 году (как указывалось, тогда законодательная власть заблокировала проект). Эти направления следующие: снижение общего налогового бремени, создание справедливой и нейтральной по отношению к экономическим решениям налоговой системы, ее упрощение, улучшение налогового администрирования¹⁰ и повышение уровня собираемости налогов.

Среди конкретных нововведений, предусмотренных реформой, надо в первую очередь назвать так называемую *плоскую шкалу подоходного налога*. Раньше была принята прогрессивная шкала: грубо говоря, чем больше доход, тем больший его процент ты отчисляешь в казну. А теперь все должны были платить 13 процентов, независимо от размера дохода (для миллионов рядовых налогоплательщиков при этом отпадала нудная обязанность ежегодно заполнять и подавать декларации о работе по совместительству, о случайных приработках, литературных гонорарах и т.п. – что немаловажно).

Это предложение обсуждалось несколько лет. И до сих пор у него есть противники. Они утверждают, что, во-первых, взимать больший процент доходов у «богатых», чем у «бедных» – это проявление «справедливости», и что, во-вторых, в результате снижения средней ставки сбор налогов сократится. Насчет справедливости можно возразить: и при одинаковом проценте сумма налогов больше у того, чей доход выше (десять процентов с тысячи рублей составляет сотню, а с миллиона – сто тысяч рублей, совсем немалую сумму). Что же касается суммарного сбора налогов, то опасения скептиков явно не оправдались: *если в 1999 – 2000 года поступления подоходного налога в бюджет составляли 2,4 – 2,5% ВВП, то в 2001 г. – 2,8%, а в 2002 г. – даже 3,3%*. Здесь сказалось то, что снижение ставки побудило многих налогоплательщиков «выйти из тени»

¹⁰ Деятельность налоговых органов по осуществлению контроля за соблюдением налогового законодательства организациями и физическими лицами, то есть по сбору налогов, выявлению фактов

и начать, наконец, платить налоги. На что, собственно, и делался расчет. (Выделенные курсивом цифры следовало бы запомнить тем, кто сегодня предлагает вернуться к прогрессивной шкале. Сбор налогов сократится неминуемо.)

Вместо взимавшихся раньше страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды, был введен *единый социальный налог (ЕСН)*. Он уплачивается предпринимателями и разделяется на части, которые поступают в пенсионный фонд, в фонды обязательного медицинского страхования и в фонд социального страхования. Причем ставка налога тем ниже, чем выше средний уровень дохода работников. По идее, это должно заинтересовывать работодателей в отказе от разных укрытых от налогообложения схем начисления заработной платы и в переходе к легальным (как говорится, «белым») формам расчетов с работниками.

Важные изменения в новом Налоговом кодексе касаются налога на прибыль предприятий. Прежде всего, снижена его ставка с 35 до 24 процентов (правда, при этом одновременно были отменены разнообразные налоговые льготы, которые прежде существенно влияли на конкурентоспособность предприятий). Расширен список расходов, необходимых предприятиям и фирмам для ведения бизнеса, но прежде не учитывавшихся в качестве издержек (а значит, облагаемых налогом на прибыль). Таковы, например, расходы на рекламу, на имущественное страхование, страхование коммерческих рисков, на обучение персонала и некоторые другие.

Был решен ряд вопросов функционирования налога на добавленную стоимость (НДС), акцизных сборов (по бензину, дизельному топливу и др.), а также налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и Единого сельскохозяйственного налога (ЕСН), ликвидированы некоторые не очень

уклонения от их уплаты, назначению штрафов за неуплату налогов и т.п.

крупные так называемые оборотные налоги. Но в целом налоговая система проще, к сожалению, не стала. Она осталась настолько сложной, что, как и прежде, специалисты порой разобраться в ней не могут. Количество налоговых документов не стало меньше. Как и прежде, порою по одному и тому же вопросу Министерство финансов, Налоговое ведомство, а также другие учреждения могут выдать разноречивые, даже противоположные разъяснения. Это затрудняет работу арбитражных и иных судов, особенно при решении хозяйственных споров. Нормально ли, что некоторым компаниям (например, в 2005 году – «Аэрофлоту») неоднократно удавалось оспорить в суде и вернуть себе изъятые налоговой службой не миллионы даже, а миллиарды рублей?!

Вот, таково, в самых общих чертах, содержание налоговой реформы 2000 года, зафиксированное в нескольких главах Налогового кодекса Российской Федерации.

Можно ли говорить об успехе реформы? По-моему, и да, и нет. Да – потому что сбор налогов явно усилился и перестал быть головной болью для правительства (последнее, конечно, связано и с повышением мировых цен на нефть). *То есть ушел в прошлое один из многих кризисов, потрясавших Россию в переходные годы: кризис фискальный (бюджетный).* Нет – потому что и после реформы немалая часть бизнеса скрывается в «тени», а работа налоговых служб лучше не стала.

В итоге реформы произошло некоторое снижение налогов, но все-таки налоговая нагрузка на бизнес осталась одной из самых высоких в Европе. Причем основная беда была в том, что эта нагрузка ложилась не на всех, а только на законопослушных налогоплательщиков. Как говорили многие, они «платили за себя и за того парня», то есть за того, кто оставался «в тени». Кроме того, налоговая система во многом остается лишь средством добывания денег в бюджет, а не средством регулирования, стимулирования приоритетных отраслей деятельности.

Тут беда в том, что обжегшись (как было рассказано выше) на налоговых льготах, которые перепродавались и разворовывались недобросовестными чиновниками и бизнесменами, правительство стало дуть на молоко: вообще отказалось от использования этого инструмента. А зря! Ведь известно, например, что Германия после войны отказалась от налогов на инвестиции, направляемые на жилищное строительство, бесплатно (с нулевым процентом) кредитовало домостроительные компании. В результате жилищная проблема там (в разрушенной военным ураганом стране!) была быстро и эффективно решена. И знаменитый автозавод «Фольксваген» стал одним из крупнейших в мире, потому что правительство освободило его на несколько десятилетий от уплаты налогов. И нам надо было бы думать о дальнейшем совершенствовании налоговой системы, о повышении ее эффективности. Но тут, как писал О.Лацис, «...перспективы продолжения налоговой реформы загадочным образом растаяли в тумане именно тогда, когда государство стало сказочно богато»¹¹. Нефтяные деньги потекли, в результате роста цен на мировом рынке, в таком количестве, что заполнять бюджет можно было безо всяких усилий. Вот правительство, как тогда говорили, и расслабилось...

1.4 Ключевое слово – адресность (социальные реформы)

В программе Грефа важное место занимало реформирование основных областей социальной жизни (здравоохранения, образования, культуры и др.) и, конечно, пенсионной системы. *Впервые было прямо и честно сказано: ресурсы и возможности государства не безграничны.* Отсюда следуют такие общие принципы:

¹¹ «Московские новости». 9 сентября 2005 г. (одно из последних выступлений выдающегося публициста Отто Лациса, трагически погибшего в автокатастрофе).

- адресность предоставления социальной помощи малоимущим слоям населения;
- обеспечение за счет бюджета не обязательно всех социальных услуг населению, а лишь определенного (в каком-то смысле необходимого и гарантированного) минимума;
- соответственно, введение такого порядка, когда финансирование части социальных услуг, а также повышения их качества берут на себя само население и предприятия (бизнес);

Тут ключевое слово – адресность. У этого принципа есть много преимуществ, кто спорит? Действительно, нехорошо, когда в школе, где введены бесплатные завтраки, их получают и сын уборщицы, и его одноклассник – сын банкира, которому это вовсе ни к чему. Или когда стипендию в вузе получают студенты, для которых она - действительное подспорье в жизни, и те, для которых это просто небольшая добавка к карманным деньгам.

Но, к сожалению, так и остается открытым вопрос: как точно определить, какая семья относится к малоимущим, а какая – нет. Он возникает и при определении жилищных субсидий, и при установлении надбавок к пенсиям, и при оплате лечения, и во многих других случаях. Вспоминается, что в советское время существовали льготы на оплату детских садов для родителей, зарабатывавших не более определенной суммы денег. К каким только ухищрениям они не прибегали, чтобы получить заветную справку! Недавно споры по этому вопросу вновь вспыхнули в Государственной думе в связи с подготовкой рекомендаций о том, кому полагается бесплатное «социальное» жилье, вернее, кого можно ставить в очередь на такое жилье. В отличие от прошлых времен, когда все решала справка о зарплате, теперь обсуждались и такие вопросы: если у человека небольшая зарплата, но у него имеется автомобиль и домик в деревне – можно ли признавать его неимущим?

(Отличие – показательное с точки зрения оценки жизненного уровня населения). Депутаты ни к какому выводу не пришли, и решили передать решение вопроса регионам...

Между прочим, могут возникнуть и такие ситуации: сегодня человек зарабатывает неплохо, завтра он безработный, послезавтра – удачливый бизнесмен, как тут решать? Зафиксировано немало случаев (вплоть до передачи дел в суд), когда за пособиями по безработице обращались вполне благополучные люди, например, мелкие бизнесмены, но что возразишь: они и вправду нигде по найму не работают!

Скажу честно: как тут лучше поступать государству – не знаю, хотя ниже, на примере жилищной реформы, постараюсь показать, что проблема все же имеет решение. Принцип адресности верный и благородный, что спорить. Но дьявол, как известно, прячется в деталях...

Самая важная из социальных реформ – пенсионная. Ее необходимость была очевидна, если помните, еще составителям Программы углубления реформ (1992 г.). И что удивительного? Проблема стареющего населения волнует не только нас, но и многие другие европейские страны, почти во всех из них либо уже проведены, либо готовятся пенсионные реформы. Вы спросите, в чем суть проблемы? Есть такой показатель – нагрузка на одного работающего. У нас он составляет в настоящее время 0,65 (то есть на сто работающих приходится 65 пенсионеров) В ближайшие годы, как свидетельствуют демографы, этот показатель дойдет до 0,75, а лет через 15-20 - до единицы, и тогда каждому работающему придется трудиться на себя и еще на одного пенсионера. С такой нагрузкой ни одно государство не справится; есть расчеты, показывающие, что в таких условиях чуть ли не весь государственный бюджет будет тратиться на выплату пенсий.

Значит, надо сделать так, чтобы работающие и их работодатели позаботились о будущем. Ничего нового в этом нет. Есть немало семей, в которых заведено четкое правило: к примеру, 10% любых полученных

денег неукоснительно откладывать на «черный день», на старость. А тут это предлагается сделать в «государственном масштабе», чтобы дополнить средства, традиционно выделяемые из бюджета, и таким образом увеличить размер будущих пенсий. Вот и все существо пенсионной реформы.

Как упоминалось, в стране вместо разных так называемых страховых сборов был введен Единый социальный налог (ЕСН). Преобладающая часть его была предназначена для финансирования Пенсионного фонда. Из него все нынешние пенсионеры получают свои текущие пенсии, а другая часть средств фонда зачисляется на особые индивидуальные счета и откладывается для будущих выплат. Поскольку каждый счет - персональный, то на счету собирается тем больше денег, чем больше заработал будущий пенсионер за свою трудовую жизнь – это позволит, по замыслу авторов реформы, покончить с нынешней уравниловкой, когда все получают почти одинаковую пенсию, независимо от прошлых заслуг (что, понятно, послужит еще одним стимулом к труду). Правда, когда об этом говорят официальные политики, они умалчивают, что на самом деле существуют особые категории пенсий (когда-то их называли персональными, на волне демократизации – отменили, а потом тихой сапой восстановили). Например, себя депутаты Государственной Думы не обидели: их пенсии во много раз превышают обычные (даже если депутат просидел в своем кресле только один срок – четыре года и ничем особым себя не проявил).

Дифференциации пенсий будет способствовать и порядок использования накопленных средств: они должны вкладываться в акции, облигации и другие ценные бумаги, приносящие проценты, а полученные проценты будут добавляться в персональные счета и дополнительно увеличивать размеры будущих пенсий. Причем в целом здесь речь идет об огромных суммах – инвестиции «пенсионных денег» в экономику могут

привести к заметному росту общественного производства и, соответственно, – уровня благосостояния народа. Об этом свидетельствует опыт многих стран, особенно США, где пенсионные фонды входят в число крупнейших инвесторов в экономику.

Но главная беда оказалась даже не в нерешенности некоторых, хотя и важных, но частных вопросов. Забегая вперед, обратимся к событиям 2005 года. В этом году, ради очередного облегчения налогового бремени на бизнес, было решено снизить ЕСН с 35,6 до 26%. Предпринимателям стало легче жить – это правда. Но пенсионный фонд сразу оказался в дефиците! Благо, что удалось взять две сотни миллиардов рублей из неприкосновенного Стабилизационного фонда и сегодняшние пенсионеры ничего не заметили. Но завтра дефицит может дойти и до триллиона рублей... И это станет огромной политической проблемой.

Словом, по существу, пришлось прервать начавшуюся было, очень нужную стране, пенсионную реформу. Более того – во многом обратить ее вспять. Заговорили даже о том, что принятие ЕСН и всей изложенной выше концепции реформы было ошибкой, и надо возвратиться к советской системе – при которой, как известно, никакой бюджет не выдержит пенсионной нагрузки. Вот как все в экономике взаимосвязано: полезное, казалось бы, решение в области налоговой реформы нанесло сокрушительный удар по реформе пенсионной.

Были также приняты решения о начале реформ в еще двух очень важных сферах - здравоохранении и образовании. Их обсуждение в обществе ведется до сих пор, но дел реальных пока мало. В первом случае можно назвать лишь буксующее насаждение страховой медицины, малопонятное населению, поскольку свелось для него к необходимости носить в поликлинику страховое свидетельство при полном сохранении прежнего порядка и качества обслуживания, а часто и к беспардонному требованию оплаты лечения, чего раньше не было. Во втором случае

можно сослаться на эксперименты с ЕГЭ, единым государственным экзаменом.

Эти реформы, по существу, еще впереди; они, повторяю, очень важны и нацелены на перспективу. Предоставим их анализ будущим историкам.

1.5 Как спасти реформу ЖКХ

В России нет, наверное, человека, который не знал бы твердо: в этом году я буду платить за квартиру и бытовые услуги больше, чем в прошлом, а в будущем году – больше, чем сейчас. Вот к этому, по существу, только и свелась пресловутая *реформа жилищно-коммунального хозяйства*, осуществление которой началось еще во второй половине 90-х годов и неоднократно приводило страну на грань социального взрыва.

И все усилия чиновников тоже свелись к повышению тарифов: на горячую и холодную воду, отопление, обслуживание жилья и электроэнергию, и даже на телефонную связь, хотя формально она к нашей теме не относится. Развернулась настоящая имитация бурной деятельности. Регионы и отдельные города соревновались, кто раньше достигнет заветной 100-процентной отметки (одним из первых был город Череповец, его ставили в пример другим). А вот коммунистическое руководство Ульяновской области из вполне понятных демагогических соображений («защиты интересов трудящихся») долго замораживало тарифы, но зато в 2005 году их пришлось увеличить сразу в три раза – чего, наверное, в истории не бывало! Вот тебе и забота...

Монопольное положение позволяет организациям ЖКХ вздуть цены и тарифы настолько, что когда в некоторых городах жильцы попытались перейти на индивидуальные счетчики холодной и горячей воды, то выяснилось, что они переплачивали даже не в полтора-два раза, а иногда

и в десять раз. И агитация за применение счетчиков, которое задумывалось как органическая часть жилищной реформы (это, действительно, естественный стимул сокращения ресурсоемкости бытовых услуг), как-то незаметно заглохла. Были прецеденты, когда владельцы счетчиков добивались признания показателей этих приборов только... через суд.

В конечном счете, выяснилось, что рост тарифов и цен ни на йоту не привел к повышению качества обслуживания, и что очень важно, не снизилась энергоемкость ЖКХ. Между тем, стоимость энергии растет неудержимо вместе с ростом мировых цен на энергоносители. И это чревато серьезными осложнениями в будущем.

Реформа далека от завершения и сегодня. Более того, если не считать роста тарифов, она и сейчас остается на начальной точке, на исходной позиции. Что дополнительно было доказано участвовавшими так называемыми техногенными катастрофами, когда замерзали целые города и поселки.

Идея проводимой государством реформы, если сказать очень коротко, состояла в следующем. Государству не хватает налогов, которые оно собирает на свои нужды, в том числе по традиции, доставшейся от социализма, и на содержание жилищно-коммунальной сферы. И оно намерено избавиться от этой непосильной ноши, перенеся ее на плечи населения с помощью многократно повышенной квартирной платы и тарифов на бытовое обслуживание.¹² (Замечу в скобках: ни разу я не слышал от правительственных чиновников признания того, что по справедливости, ту часть налогов, которая предназначалась для этой сферы, следовало бы вернуть налогоплательщикам. Если же возразят, что

¹² Правительство еще в 2001-2002 годах поставило задачу достигнуть 100-процентной оплаты услуг ЖКХ., но от этой задачи пришлось отказаться, в частности, из-за непредвиденно высокого роста тарифов на электроэнергию. Президент потребовал замедлить рост тарифов ЖКХ в 2006 году (ограничившись 15-20 процентами, но на местах не выполняется и это указание).

на жилищные субсидии шли не только наши подоходные налоги, но и налоги с прибыли предприятий, то и здесь лукавство: прибыли-то откуда брались? Не целиком, но все же частично – из того, что недоплачивалось работникам, то есть нам с вами).

Чтобы смягчить удар, предлагались следующие меры: проводить реформы постепенно, то есть поднимать тарифы не сразу, а поэтапно, а главное, - помогать неимущим государственными субсидиями (компенсациями). Ставился предел: квартплата не должна превышать определенного процента доходов семьи. Полностью должны платить только имущие, то есть высоко- и средне оплачиваемые слои населения.

Кроме того, чтобы сдержать повышение квартплаты, предлагалось развивать в жилищно-коммунальной сфере рыночные отношения, конкуренцию и таким образом снизить затраты на содержание жилья (следовательно, и тарифы). Об этом мы поговорим потом, а пока - первый вопрос, который уже задавался: кто имущий, кто неимущий, как их различить?

От того, какая часть населения будет признана неимущей, зависит многое. Прежде всего то, сколько выиграет бюджет государства от реформы. Если компенсацию выдавать семьям, которые официально имеют доход ниже прожиточного уровня – одно дело. Если тем, кто имеют доход ниже среднего – другое. (Между прочим, для большинства из тех, чей доход близок к среднему, и даже немного выше него, полное содержание жилья тоже будет непосильно). При таком раскладе вполне может получиться так: сколько бюджет выиграет, столько и проиграет (на компенсациях). Стоит ли тогда огород городить? К тому же при подобной системе деньги как бы совершают добавочный оборот: сначала налоги государству, потом государство населению – компенсации. А деньги по дороге, как известно, имеют обыкновение прилипать к рукам.

Сторонники правительственного проекта отвечали на сомнения: будем стр-р-рого следить за правильностью начисления и выдачи компенсаций, создадим для этого комиссии, центры помощи и так далее. И такой дополнительный чиновничий аппарат создан. Создано еще одно поле для коррупции. В самом деле: если есть возможность получать регулярно энную сумму денег, то почему бы не поделиться с тем, кто стоит на раздаче?

Что же, отказаться от жилищной реформы, оставить все как есть?

Нет, конечно, но *есть смысл выбросить такую реформу в архив и начать ее разработку заново*. Это, оговорюсь, мое личное мнение, с которым не согласны многие коллеги. Но я уверен: существует вполне реальный, научно обоснованный способ действительного решения этой важнейшей для страны проблемы.

Новое, как известно, хорошо забытое старое.¹³ Давно, в семидесятые годы XX века под руководством покойного академика С.Шаталина (горжусь, что и я тогда был сотрудником его лаборатории), экономисты Центрального экономико-математического института и некоторых других организаций разрабатывали проект кардинальной реорганизации социальной сферы. Его главной идеей был так называемый социально-обусловленный или социально-гарантированный минимум. Применительно к жилью эта идея звучала так: каждый гражданин, независимо от того, кто он по социальному положению, каков у него доход и т.п., бесплатно пользуется неким минимумом жилой площади – равным для всех (размер его определяется реальными возможностями государства). Вся остальная площадь, которой он располагает, оплачивается полностью.

¹³ Далее изложение строится на основе моей статьи, опубликованной в газете «Известия» 18 апреля 1997 года. Она имела подзаголовок: «Как предотвратить социальный взрыв, которым грозит жилищная реформа» и начиналась словами: «Чем отчетливее проступают контуры жилищной реформы, готовящейся правительством, тем больше они устрашают»... Увы, власти к предупреждению не прислушались.

Иными словами, с зыбкой (и очень *взяточноемкой*) основы – *доходов жильца* – определение его квартплаты (или платы за техническое обслуживание, как она сейчас называется для приватизированного жилья) переводится на весьма надежную базу: объективные данные о количестве квадратных метров квартиры и качестве дома, которые постоянно хранятся в районных бюро технической инвентаризации. Не нужен дополнительный чиновничий аппарат – нужна обычная, рутинная работа, с которой бухгалтеры ДЭЗов и ЖЭКов знакомы десятилетиями.

Можно порассуждать конкретнее, как будет строиться квартплата при таких условиях. Прежде всего, заведомо бесплатным надо будет сделать жилье очередников, а также ветхое, непригодное для проживания – то есть учесть, что новая Россия как правопреемница СССР обязана вернуть долги коммунистического режима, который за 74 года своего существования не сумел воплотить в жизнь провозглашенное им же право каждого на жилье (выше, в главе 1 первой части, если помнит читатель, перечислялись те слои и группы населения, для которых жилищный вопрос был все-таки решен – но это было, увы, меньшинство).

Значительная часть малоимущих – а именно они преобладают в очередях на жилье, ютятся в непригодных помещениях – не только ничего не потеряют от такой жилищной реформы, а наоборот, выиграют. Вспомним, кстати, что именно они представляют собой главный горючий материал для возможного социального взрыва.

Что касается той части жилой площади, которая превышает социальную норму, то здесь, как говорится, возможны варианты. Нужны основательные расчеты. По-видимому, лучше всего разработать простую шкалу: скажем, за первые дополнительные три квадратных метра на одного члена семьи существующий уровень квартплаты

вообще остается без изменения, за следующие пять метров увеличивается в полтора раза, еще за пять метров – в три раза, далее - в пять раз и может быть даже больше. (Это заставит и состоятельных людей быть скромнее в своих жилищных запросах). Нечто подобное можно предложить и для тарифов на бытовые услуги. Можно сделать шкалу подвижной – повышать коэффициенты постепенно, пока сумма оплаты жилья в целом не сравняется с затратами на содержание жилья и бытовых услуг, и не будет таким образом решена основная провозглашенная правительством задача жилищной реформы: освобождение бюджета от бремени содержания жилищно-коммунальной сферы.

Обязательно надо будет широко опубликовать шкалу коэффициентов и график их увеличения, чтобы каждый знал, сколько он будет платить за свою квартиру в этом году, в следующем, в третьем и так далее. Результаты предвидимы. Очень многие постараются отделаться от неподъемных для них излишков жилой площади, продадут квартиру, купят поскромнее. Как показывает опыт не только других стран, но и наш собственный опыт последних лет, рынок жилья способен решать жилищные проблемы многих людей быстрее и успешнее, чем любые долголетние строительные программы. Только не поймите это противопоставление буквально: неотъемлемой дополнительной частью жилищной реформы, конечно же, должно стать развитие кредитования строительства и покупки жилья (это называется ипотека) – первые шаги в этом направлении делаются. Но заметное влияние на решение проблемы они могут оказать только тогда, когда снизится до приемлемого уровня инфляция и нарастит свои производственные мощности строительная отрасль (без этого, то есть *без опережающего предложения, ипотека только поднимет цены на жилье*).

Что же касается провозглашенной правительственной программой развития рынка коммунальных услуг, то оно, конечно, необходимо, однако не следует забывать: поднять тарифы можно в одночасье, а вот снизить их с помощью рынка – только очень и очень постепенно. Потому что развитие конкуренции там, где почти столетие безраздельно царила монополия – дело невероятно сложное и длительное. Попытки же насильно форсировать создание «рынка коммунальных услуг» (что фактически предусмотрено принятым в 2005 году новым Жилищным кодексом РФ) вряд ли помогут делу.

Есть только один слой населения, который примет в штыки любую попытку жилищной реформы, основанной на идее социально обусловленного минимума. Но этот слой вполне в состоянии заблокировать реформу, выхолостить ее содержание, выговорить для себя различные льготы и так далее. Потому что этот слой – федеральное, региональное и местное чиновничество, лучше всех обеспеченное квартирами, за которые придется платить больше. Но ведь ему-то, чиновничеству, эту реформу и проводить. (Не забудем и депутатов, которые способны заволокитить необходимые законы, если их интересы будут как-то затронуты).

Единственный выход из этой ситуации, подсказанный еще дедушкой Крыловым: власть употребить! Видимо, потребуется пакет президентских Указов, сформулированных четко и однозначно, чтобы их нельзя было исказить всякими уточнениями и разъяснениями, на которые так горазды наши чиновники. Словом, потребуется, как сейчас модно говорить, политическая воля, а также жесткая, бескомпромиссная организация дела.

Но только это спасет Россию от социального взрыва.

1.6 Земельный вопрос сегодня и завтра

Даже в стране, которая давно перестала быть аграрной, и в которой население, занятое сельскохозяйственным трудом, занимает незначительную долю по сравнению с городским населением, земельная реформа остается краеугольным камнем и, если хотите, зеркалом любого социального переворота. Тем более, такого, как пережитый Россией постсоциалистический переход конца XX – начала XXI века.

Помнится, в прошлых главах я писал о том, что для перехода к рынку решающую роль имеет изменение правовых отношений в обществе: выработка и принятие законов, указов и других установлений, вводящих новые порядки. И был не прав! Потому что кроме законов нужен, как говорят юристы, еще и *механизм их реализации*. На бумаге частная собственность на землю была провозглашена еще при советской власти – в 1990 году, когда были приняты Основы законодательства Союза ССР о земле, статья 12 Конституции РСФСР (о праве частной собственности), а также законы «О земельной реформе» и «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и много других подобных замечательных документов.

А на практике все оставалось по-старому. Как говорилось выше, на заре реформ раздавались предложения последовать китайскому примеру, а именно, разрубить гордиев узел одним ударом, или, как сказали бы сегодня, шоковым путем: *распустить все колхозы и раздать землю крестьянам*. Левые силы, в руках которых была тогда законодательная власть, этого не допустили. И это понятно: куда бы тогда девались колхозные и совхозные «генералы», бывшие при социализме опорой строя, а после него – составлявшие костяк КПРФ и одной из левых партий в парламенте - аграрной?¹⁴

¹⁴ Иногда ссылаются на важное отличие: распустив миллионы колхозов и переведя земледельцев на так называемый семейный подряд, китайские коммунисты оставили им землю на началах бессрочной аренды, а не собственности. Верно. Но это связано с тысячелетней традицией: в Китае земля всегда

За последующие годы было принято множество решений, очень постепенно менявших ситуацию в сфере земельных отношений. Было признано, что земля это имущество, недвижимость, и с ней можно совершать разного рода сделки: продавать, дарить, обменивать, предавать по наследству и так далее. Однако реализация этих прав во многом зависела от регионов, в каждом из которых принимались свои Законы о земле. Например, в одних регионах (Татарстан, Башкортостан и др.) была разрешена продажа земли, в других, например, в Краснодарском, Алтайском и Приморском краях, - запрещена. Колхозы распущены не были, но были преобразованы в акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью (разумеется, под руководством тех же «генералов»). А бывшие колхозники так и не поняли, что же им делать со своими акциями или паями.

Формально в стране были созданы «равные условия для функционирования частной, государственной, муниципальной и иных форм земельной собственности» (такой вывод был сделан в декабре 2001 года на Первом Всероссийском земельном конгрессе). И все же было признано: завершен лишь первый этап земельной реформы. Основная цель – ввести землю в рыночный оборот, чтобы обеспечить ее эффективное использование в интересах всего народа – эта основная цель не была достигнута. Фермерское движение не получило государственной поддержки, должного кредитного обеспечения (что имеет для земледельца с его сезонным хозяйством решающее значение), а в ряде мест даже встретилось с прямым сопротивлением (известны случаи поджогов успешных ферм соседями – крестьянами). Юридические неясности с положением новоявленных «пайщиков» - бывших колхозников, обострившиеся социальные проблемы на селе – все это

принадлежала государству (богдыхану, императору, другим властителям), а в этом обществе, как известно, традиции чрезвычайно устойчивы.

способствовало продолжавшемуся много лет развалу сельскохозяйственного производства, сокращению посевных площадей и поголовья скота. Лишь после 1998 года наметился перелом от спада к подъему в этой сфере.

Контурь второго этапа земельной реформы были обозначены в Программе Грефа. В октябре 2001 года был принят новый Земельный кодекс Российской Федерации, при этом Земельный Кодекс 1991 года и Закон о земельной реформе 1990 года были отменены. Следом, в июле 2002 года, был принят Закон об обороте сельскохозяйственных земель. Как в один голос утверждают эксперты, он заложил основы цивилизованного земельного оборота в стране. Между тем, такая оценка явно преувеличена. К этому времени в негосударственной собственности находилось лишь 7% общего земельного фонда страны (около 130 млн. га). Новый Кодекс должен был ввести в деловой оборот еще около 2 процентов земель. Несмотря на, эти, казалось бы, столь незначительные проценты, вокруг законопроектов несколько лет кипели нешуточные политические страсти. Принципиальный вопрос о форме собственности был уже решен, просто оппоненты законопроекта (в основном депутаты от КПРФ) как-то об этом забыли и повторяли свои давние-давние аргументы против частной собственности на землю. Особенно яростно они протестовали против предложения о приватизации земельных участков в городах, поселках и, что наиболее важно – под предприятиями. Между тем, прежде, из-за отсутствия законодательной базы земельные участки продавались и покупались неофициально, с разрешения местных чиновников. Это была одна из самых коррупционно-опасных сфер общества. А теперь, после принятия нового Земельного кодекса, каждый гражданин или юридическое лицо получали право покупать такие участки на вполне законных основаниях, без взяток.

И еще: уже давно предприятия продавались и покупались, но – как если бы они парили в воздухе: земля им не принадлежала и продаваться (покупаться) не могла. Было решено, что предприятия выкупают землю у государства, причем величина выкупных платежей определялась субъектами федерации в пределах, зафиксированных федеральным законом.

Тут возмутились предприниматели. Тогдашний президент РСФСР Аркадий Вольский утверждал, что предлагается «изъятие из оборота предприятий порядка 100 млрд. долларов на выкуп ими земельных участков и проведение землеустроительных работ, которые по закону должно вести само государство. А выкуп земли предприятиям предлагается провести по необоснованно высоким ценам».¹⁵ Отсюда делался вывод, что Кодекс затормозит развитие российской экономики. Причем как раз тогда, когда Президент выдвинул свое известное требование об удвоении ВВП за 10 лет.

В Земельном кодексе и Законе об обороте сельскохозяйственных земель был введен ряд ограничений и принят ряд компромиссов. В частности, был ограничен перевод земель из одной категории в другую (например, сельскохозяйственных угодий – под промышленное строительство), запрещено передавать земли в собственность иностранным гражданам или фирмам, в которых доля собственности иностранного капитала превышает половину, и установлено, что максимальный процент сельхозугодий, находящихся в одних руках в пределах одного района, устанавливается местными властями. Есть и иные ограничения. Разумеется, некоторые из них при желании легко обходятся. Хуже, что слишком многое отдано на откуп региональным властям. А они могут затянуть разработку и принятие собственного

¹⁵ Информагентство «Росбалт», 04.11. 2003 г.

земельного законодательства на основе федерального, и это способно существенно затормозить реализацию второго этапа земельной реформы.

Не до конца были решены многие вопросы создания финансовой инфраструктуры земельного рынка; например, только предстоит еще организовать земельные банки, ипотечный кредит (то есть кредит под залог земли), отладить систему кадастра земельных участков (их качественной и стоимостной оценки, что совершенно необходимо в новых условиях, в частности – для целей налогообложения)¹⁶. Нет еще законов, регулирующих оборот земель водного и лесного фонда. Но в целом новый этап земельной реформы, безусловно, привел к расширению делового (рыночного) оборота земель и это способствовало ускорению экономического роста отечественного сельского хозяйства и страны в целом. Об этом свидетельствует тот факт, что в последние годы Россия стала крупным экспортером зерна (та самая Россия, которая в Советское время, чтобы выжить, ввозила не миллионы, а десятки миллионов тонн зерна в год!)

1.7 Реформа управления страной

Очередную реформу, которая проходит уже несколько лет и далека еще от завершения, можно определить как *реформу управления страной*. Хотя на самом деле принято говорить о нескольких реформах: административной реформе, реформе бюджетного федерализма, реформе местного самоуправления. Цели их понимаются очень по-разному в разных кругах общества. Для одних это «укрепление вертикали власти», для других – реализация принципов управляемой демократии, для третьих – кого интересует не столько политическая, сколько экономическая

¹⁶ Нельзя не отметить, что кадастр может рассматриваться лишь как *переходная, временная мера*: он нужен *до того*, как сформируется настоящий рынок земли, и участки при продаже и покупке будут оцениваться не искусственно (по кадастру), а естественно – рыночным способом.

сторона дела – попытки (хотя и не всегда удачные) де бюрократизации и наведения элементарного порядка в экономике и других сферах жизни общества. В этом – последнем – смысле проводимые реформы очень важны и перспективны, поскольку в целом ориентированы в нужном направлении: к построению настоящей и успешной постиндустриальной рыночной экономики.

В России сейчас в два раза больше чиновников, чем было в СССР, включавшем кроме нее еще 14 республик. А ведь, казалось бы, все должно быть наоборот: тогда многочисленные отраслевые министерства и ведомства повседневно и без усталости «руководили социалистическими предприятиями»; сегодня частным компаниям их руководящие указания, как мы уже неоднократно говорили, не нужны вовсе. (Кроме, разумеется, рекомендаций и требований, связанных с экологией, стандартизацией, трудовыми отношениями и т.п.- но все это было и прежде). Значит, бюрократический аппарат должен был, по идее, сократиться. А он раздулся. Как говорил А.Твардовский: «В общем, чтобы сократить, надо увеличить». Хорошо понимал автор Василия Теркина не только душу солдата, но и душу чиновника, его способность к выживанию и умение проникать во все поры общества!

В прессе, по телевидению, на всякого рода собраниях и заседаниях – только и разговоров, что о бюрократии, о чиновниках и о коррупции в их среде. Нет, нельзя применять «презумпцию виновности» к каждому отдельно взятому чиновнику, как это делают иные политики и публицисты. И воруют далеко не только государственные служащие, но и многие из тех, кто не прочь поругать их при случае. Однако не могут не тревожить факты: по уровню коррупции Россия имеет весьма неважную репутацию в мире; очень показательно, что профессия чиновника одна из самых привлекательных для студентов, которые при весьма невысоких официальных окладах почему-то рассчитывают на хорошие заработки; по

результатам обследований выясняется, что доход чиновников от взяточничества растет из года в год. По данным опросов, проведенных в 2004 году фондом «Общественное мнение», более 71 % опрошенных отрицательно оценивают деятельность государственных служащих по оказанию государственных услуг, причем более 76% из них сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате.

Помимо этого, в международных обследованиях эффективности управления Россия оказывается близко к последним строчкам рейтингов. Совершенно очевидно, что эти две стороны дела тесно связаны.

В процессе административной реформы, начавшейся в 2003 – 2004 гг., специально созданная правительственная комиссия проанализировала 5634 функции, из них признано избыточными – 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868. Было существенно сокращено число министерств, количество заместителей министров (правда, вскоре оно начало снова расти, как и число вице-премьеров: последних вместо одного стало три). Центральный аппарат было решено сократить на 30%. На втором этапе реформы предполагается ликвидировать, реорганизовать, либо приватизировать 5008 учреждений (36,4% из числа подвергнутых анализу) и 3353 предприятия (51,8 процента)¹⁷.

Чиновники решительно забирают власть в больших и малых городах и селах, берут на себя решение вопросов, которые должны и могут решаться институтами гражданского общества. Даже такие крупнейшие организации, как профсоюзы, не способны выступить достойными защитниками интересов трудящихся - а этот факт существенно отражается на жизни всего общества.

Впрочем, не следует думать, что все это только наши, российские дела и наши проблемы. Во многих странах люди обеспокоены

¹⁷ Распоряжение правительства от 25 октября 2005 г. об утверждении «Концепции административной реформы в Российской Федерации на 2006 – 2008 гг.»

бюрократизацией систем государственного управления, их непомерно усиливающейся властью, оттесняющей и порой сводящей к нулю непосредственную власть народа. Более того, в мире растет сопротивление этому процессу, набирает обороты антибюрократическое движение, накапливается опыт «управления без бюрократов» на разных уровнях - от местных муниципалитетов до правительств (например, в Великобритании, где М.Тэтчер создала правительственные агентства, оставив министерствам только функции общего политического управления, или в Новой Зеландии, где департаменты министерств были превращены, по существу, в коммерческие фирмы, конкурирующие с частными компаниями за право оказания «государственных» услуг населению).¹⁸

Некоторые элементы административной реформы, которая начала проводиться в России, показывают, что идеи новой управленческой революции не чужды и отечественным специалистам по управлению. Реорганизация министерств, при которой было проведено их разделение на собственно министерства, определяющие государственную политику в той или иной сфере, а также агентства, реализующие и отвечающие за реализацию этой политики, и, наконец, органы, контролирующие выполнение их задач, – эта реорганизация во многом напоминает создание правительством М.Тетчер агентств, которые были ею названы «Первые шаги». В печати сообщалось и о разработке стандартов государственных услуг (это означает, например, что время ожидания врача в поликлинике не должно превышать такого-то количества минут, и что железная дорога может допустить не более определенного опоздания, а за причиненный им ущерб – платить штраф пассажиру, и так далее;

¹⁸ Очень советую в связи с этим прочитать переведенную на русский язык книгу: Д.Осборн, П.Пластик Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства. М.: Прогресс, 2001 г. В ней собрана разнообразная и полезная информация об опыте и методах антибюрократической деятельности в разных странах. И в России для многих неправительственных организаций, занятых этой проблематикой, она может и должна стать настольной книгой.

такая практика опробована и дала хорошие результаты в той же Великобритании).

Очень важны попытки перейти к распределению бюджетных средств не на нужды того или иного ведомства, а на выполнение определенной задачи (Например, не на здравоохранение вообще, а на снижение смертности от таких-то видов заболеваний – сердечно-сосудистых, СПИДа и т.д.). Помимо всего прочего, так легче проверять правильность и эффективность использования этих средств. В мире есть опыт такой работы. В США она называется системой «планирование-программирование-финансирование» и уже много лет с успехом применяется при распределении бюджетных средств. В нашей стране экономистами-математиками разрабатываются много лет аналогичные системы программно-целевого планирования. Конечно, все это не просто и сиюминутного результата здесь ждать не приходится. Но важна тенденция, направление.

Обратимся к другому важному аспекту реформы управления страной.

Учителя одной из школ написали в газету, что им задерживают зарплату, а начальство валит друг на друга: местное – на область, областное – на правительство. Кто же на самом деле виноват, спрашивали учителя? На этот вопрос ответить оказалось трудно. Беда нашей страны на протяжении многих лет состоит в том, что никто толком не знает, какой уровень власти отвечает за расходование государственных средств на те или иные цели. В этом примере, как в капле воды, отразилась суть еще одной проблемы - проблемы так называемого бюджетного федерализма. 89 субъектов Федерации (пока, до внесения в Конституцию поправок, связанных с объединением некоторых из них в «края») разделились на три неравные части. Подавляющее большинство из них не в состоянии полностью «прокормить» своих бюджетников и

получают для этого из столицы так называемые трансферты – безвозмездные дотации. Впрочем, при этом они сами тоже переводят в центр положенные по нормативам налоговые доходы, Возникает встречное движение денег. Но в целом, при взаимном расчете выходит, что эти регионы получают больше, чем дают, почему их и называют дотационными, или регионами-реципиентами, то есть получателями помощи. Немногие сводят свои отношения с центром по принципу равенства: сколько отправляют налогов, столько и получают трансфертов. И только десяток регионов являются «донорами» (Москва, Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий округ и другие). Это, как правило, наиболее эффективно хозяйствующие регионы, но многое зависит и от того, какие в них зарегистрированы налогоплательщики. Например, когда была национализирована (выкуплена) компания Сибнефть, и офис ее собрались переводить из Омска в Санкт-Петербург, омичи обнаружили, что из региона-донора их область в одночасье может превратиться в дотационную.

Нерациональность существующего порядка очевидна. Ведь власти регионов-реципиентов могут не особенно заботиться о повышении эффективности производства, развитии промышленности и сельского хозяйства и иного доходного бизнеса, зная, что центр (то есть доноры) их поддержит. Тем более, что такой порядок позволяет сваливать вину за те или иные просчеты и трудности (как в приведенном примере с зарплатой бюджетникам) на Москву, на правительство. Губернатору выгодно представлять дела в регионе хуже, чем они есть на самом деле – так легче выпрашивать у правительства увеличение дотаций (например, известны многочисленные случаи намеренного преувеличения последствий стихийных бедствий.)

Реформа бюджетного федерализма, с одной стороны, должна привести к выравниванию налогового бремени, ложащегося на регионы,

но с другой стороны - стимулировать власти субъектов федерации, чтобы они развивали экономическую деятельность, способствующую улучшению условий и уровня жизни населения своих регионов. Для этого, прежде всего, нужно разделение ответственности. В идеале, по-видимому, должно быть четко сказано регионам: такие-то налоги вы оставляете себе, на них сами производите такие-то расходы, на правительство и доноров не надейтесь. И правительство должно точно знать, за что отвечает, и получать деньги только на федеральные нужды, (на оборону, внешнеполитическую деятельность, академическую науку и т.п.), а нужды регионов его не должны касаться. Но все это в идеале. На самом деле жизнь сложнее. Сложившиеся исторически различия в уровне развития регионов не позволяют так прямолинейно решить застарелую проблему. Даже в США, где налоговая система ближе всего к той, о которой я размечтался (разделены налоги штатов и федеральные налоги, граждане даже сдают декларации в разные налоговые службы – федеральные и региональные), - там все равно существует система дотаций и субсидий регионам (бюджетных грантов). Правда, в ней перераспределяется существенно меньшая доля общих расходов, чем в России, но, например, когда случился ураган в Новом Орлеане, городу, естественно, помогло федеральное правительство. Тем не менее, в США действует общее правило: «в бюджет каждого уровня зачисляются поступления только тех налогов, которые устанавливаются и собираются правительством этого уровня».

В России пока такого порядка нет. Но разрабатываются способы более объективного определения нужд регионов и повышения справедливости распределения средств между ними. Еще в 2001 году была принята Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года. Выработан ряд дополнений и изменений в Бюджетный кодекс РФ по теме

межбюджетных отношений, а также в связи с реформой местного самоуправления. За последние годы внесен ряд поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Совершенствуются и нормативы разделения налогов между региональными властями и местными органами самоуправления. Здесь требуется более высокая гибкость, но главное – большая четкость, определенность прав и ответственности каждого уровня управления.

При всем значении чисто финансовых, распределительных задач, система бюджетного федерализма должна стать, в конечном счете, одним из важнейших факторов экономического развития страны. Никуда не годится, что такие понятия, как трансферты, помощь, субсидии порождают у региональных руководителей иждивенчество, а значит, безинициативность, пассивность в работе. Но это именно так. Об этом думают сегодня лучшие умы страны.

6 октября 2003 года Президент Путин подписал новый Закон о местном самоуправлении, который должен был вступить в силу с 1 января 2006 года. Таков довольно редкий по продолжительности срок «переходного периода». Президент объяснил его необходимостью внесения поправок во многие федеральные законы «... с целью приведения их в соответствие с обновленной моделью и местного самоуправления, и федеральных отношений».

Напомню: это сказано о Законе, который должен изменить чрезвычайно сложную и пеструю картину управления местными делами, наиболее близкими каждому человеку. Причем речь идет не о государственной власти, а именно о самоуправлении граждан, которые живут в городах с населением от нескольких миллионов до пары - тройки тысяч человек, в тысячах поселков, сел и деревень; в районах, площади которых варьируют от нескольких квадратных километров до просторов, сравнимых с площадями средних европейских государств. Такое

разнообразии требует гибкого, дифференцированного подхода. Поэтому, в частности, новый Закон предусматривает перевод муниципальной власти на двухуровневую систему. Первый уровень охватывает деревни, поселки и другие небольшие населенные пункты, второй – крупные города. За каждым уровнем закреплён перечень функций и определены источники финансирования. Причем за «переходный» период предстояло перекроить границы многих муниципальных образований, уточнить размежевание между ними – это затрагивает интересы миллионов людей. Там, где это необходимо, предполагалось провести выборы в органы местного самоуправления.

В Законе осталось много неясного. Авторы явно недооценили разнообразие России, трудность выстроить её по единому стандарту. Ещё хуже следующее: убедившись, что далеко не везде на местах удалось провести подготовку, предусмотренную на «переходный период», депутаты Государственной думы решили продлить его. Они отложили дату введения Закона в действие, как сказали бы их коллеги, законодатели Древнего Рима, до греческих календ.

В рассматриваемый период, а именно, в 2005 году, прошла известная эпопея с так называемой монетизацией льгот. Подробно рассматривать её мы не будем. И вот почему. Проведённая из лучших побуждений, она явила собой пример самой неудачной не только в российской, но, по мнению некоторых экспертов, и в мировой истории экономических реформ. Вместо ожидаемого сокращения государственных расходов, их пришлось увеличить на многие миллиарды рублей, а недовольных властью среди населения стало больше. Это, как и история с Законом о реформе местного самоуправления, свидетельствует об ухудшении качества законодательной работы за последние годы, когда заглохли голоса оппозиции в парламенте, существенно снизился накал критики в средствах массовой информации (достаточно вспомнить

ликвидацию ряда очень популярных аналитических программ на телевидении: «Свобода слова», «Основной инстинкт» и др.). Общественное обсуждение и нелюбимая критика, а не пресловутый «одобрямс» – вот что на самом деле необходимо для доброкачественной разработки законов. Тогда их не надо менять на следующий день после их принятия и не надо откладывать на неопределенное будущее их выполнение.