

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СЕПАРАТИЗМ ИЛИ ЗДРАВая ЖАЖДА ЖИЗНИ?

Наталья ЗУБАРЕВИЧ

Сверхконцентрация власти на федеральном уровне достигла предела неэффективности. Пора двигаться в противоположную сторону



Сверхцентрализация и перераспределение ресурсов по непрозрачным критериям — самая плохая среда для развития Фото: Д. Абрамов

Либералы и консерваторы — очень разные, но их объединяет общее свойство: они ушиблены российским пространством. Разница в эмоциях: консерваторы страстно пугают развалом страны, а либералы просто рассматривают его как один из сценариев, негативный, но возможный. О вероятности развала России спорить бессмысленно, это рационально необъяснимый символ веры. Но риски экономического сепаратизма очень даже нужно обсуждать.

Страшилки экономического сепаратизма мешают понять реальную картину. А она такова: сверхконцентрация власти на федеральном уровне достигла предела неэффективности. Пора двигаться в противоположную сторону. Но не так, как хотят федеральные власти: вкусные «корешки» в виде сверхконцентрации налоговых доходов и контроля над принятием любых решений останутся им, а «вершки» (трудновыполнимые и затратные социальные обязательства) — регионам и муниципалитетам, чтобы иметь под рукой козла отпущения.

Издержки сверхцентрализации и «ручного управления» очевидны. Начнем с доходов бюджетов регионов. Все более острой проблемой становятся льготы, раздаваемые федеральными властями сырьевым госкомпаниям. Федеральные власти имеют право давать льготу по [НДПИ](#), который зачисляется в [федеральный бюджет](#). Но почему предоставляются льготы по налогу на прибыль и налогу на имущество, которые поступают в бюджет регионов? Нормальна ли ситуация, при которой [Красноярский край](#) практически ничего не получает от мощного роста добычи нефти (до 18 млн т) на своей территории? «[Роснефть](#)» 埕埕, получившая все мыслимые льготы, заплатила 2-

3 млрд руб. налогов в бюджет Красноярского края. Это сущие копейки для бюджета, который в 2012 г. составил 176 млрд руб. Федеральная власть проводит классическую колониальную политику, при которой регион не может использовать конкурентное преимущество — богатство природными ресурсами — для развития своей территории.

Еще одна проблема — вступивший в силу в 2013 г. закон о налогообложении интегрированных бизнес-групп (холдингов). Крупный бизнес получил право интегрировать прибыль и убытки предприятий, размещенных в разных регионах. В результате в регионах, где находятся успешные предприятия крупных российских компаний, сократились поступления налога на прибыль. Такое «выравнивание» выгодно крупному бизнесу, а с регионами, которые должны были стать основными бенефициарами нового закона, получилось «как всегда». В январе — июле 2013 г. поступления налога на прибыль и так сократились на 20% из-за экономической стагнации, а тут еще и дополнительная институциональная западня.

Кроме того, регионы потеряли право влиять на инвестиционную политику в добыче ресурсов, правило «двух ключей» давно отменено. Нужно ждать два-три года, пока Минприроды примет решение о выдаче лицензий. Для регионов Сибири и Дальнего Востока это смерти подобно. Мечтать о развитии обрабатывающих отраслей можно долго, но законы экономики отменить невозможно — развивается то, что выгодно бизнесу. Новые технологии есть не только в обрабатывающих, но и в сырьевых отраслях, и в агросекторе. Они способны модернизировать экономику региона, создавать новые высококвалифицированные и лучше оплачиваемые рабочие места. Но власти всех уровней привыкли считать, что машиностроение в Сибири — основа модернизации. Не пора ли посетить [Аляску](#) или Австралию?

Теперь о перераспределении. Сверхцентрализация приводит к необъяснимым решениям. Почему доля дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности так мала (четверть от всех трансфертов в 2012-м и треть в январе — июле 2013 г.), а остальные безвозмездные перечисления распределяются по непрозрачным критериям? Почему объем дотаций на сбалансированность бюджетов (самый непрозрачный трансферт из федерального бюджета) составил в 2012 г. 30% от дотаций на выравнивание, рассчитываемых по формуле? Почему в 2013 г. дотации на сбалансированность получили все регионы, кроме самых богатых — [Москвы](#) и двух автономных округов [Тюменской области](#), по каким критериям они распределялись и почему так повезло Чечне (22% от всего объема дотаций на сбалансированность за январь — июль) и [Санкт-Петербургу](#) (16%)? Почему регионам предписано сверху повышать заработную плату занятым в социальной сфере (хотя это полномочие регионов) и в нарушение Бюджетного кодекса финансирование из федерального бюджета для реализации принятых наверху решений обеспечено только частично — около трети от необходимого объема, а остальное должны изыскивать сами регионы? И таких «почему» — сотни.

Сверхцентрализация и перераспределение по непрозрачным критериям — самая плохая институциональная среда для развития. Житейское сравнение: если муж контролирует все деньги в семье, а потом дает их под настроение, будет ли жена вести хозяйство разумно или попытается особыми дамскими способами выцыганить побольше и потратить побыстрее? Будет ли региональная власть стимулировать развитие своего региона, если выгоднее обивать пороги министерских кабинетов и добиваться щедрот от Белого дома и Кремля? Чемпионы выбивания федеральных средств в России уже есть, от Чечни до Татарстана. А некоторым и просить не надо, федеральные власти сами дадут, если в регионе Олимпиада. Вот и Красноярский край выбил себе очередную Универсиаду. Российская институциональная система не нацелена на развитие, какими бы мерами ни понукали регионы — от рейтингов эффективности региональных властей до публичных выволочек губернаторов под камеры федеральных СМИ.

Как и что нужно менять? Многим не хочется менять ничего, и в ход идут страшилки экономического сепаратизма. Безусловно, интересы частного (региона) могут не совпадать с интересом целого (страны). Значит, нужно искать компромисс, а для этого требуется нормальное представительство интересов регионов в политической системе. Не бутафорский Совет Федерации с олигархами и отставниками, а реальная политическая площадка согласования интересов.

Насколько велики экономические риски децентрализации? Разумные управленческие решения, ограничивающие рентные сверхдоходы богатых регионов и обеспечивающие поддержку менее развитых, давно приняты. В федеральном бюджете сконцентрированы наиболее неравномерно распределенные по территории налоги (НДПИ и НДС). Для понимания масштабов неравномерности налоговой базы достаточно одного примера: на три субъекта РФ — два нефтегазодобывающих автономных округа Тюменской области и Москву — приходится 55% от всех поступлений налогов с территорий в федеральный бюджет, с добавкой Санкт-Петербурга —

60%. Полтора десятка лет действуют инструменты смягчения неравенства: регионы получают дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности, рассчитываемую с помощью прозрачной формулы. Долю этой прозрачной дотации во всем объеме трансфертов нужно просто увеличить как минимум до 50%, чтобы уменьшить масштабы развращающего «ручного распределения».

Но главная страшилка экономического сепаратизма другая — богатые ресурсами Сибирь и Дальний Восток начнут ими распоряжаться, а потом войдут во вкус и отделятся. Ответ простой: вам шашечки или ехать? У России не хватит финансовых ресурсов, чтобы освоить огромные восточные пространства. Пора уже честно об этом сказать. После завершения саммита АТЭС и строительства ВСТО инвестиции в Дальневосточном федеральном округе снизились на 20%. Доля Дальнего Востока во всех инвестициях в России — только 6%, вместе с Сибирским федеральным округом — 17% (первое полугодие 2013 г.). Это диагноз: инвестиции федерального бюджета и сырьевых госкомпаний не стали драйвером развития. Конкурентное преимущество Сибири и Дальнего Востока может быть реализовано только при привлечении глобальных инвесторов по прозрачным и разумным правилам. Инвесторы выберут сырьевые отрасли, но подтянут туда новые технологии. Выиграет и сервисный сектор крупных городов востока страны, что очень важно для развития и модернизации.

Роль регионов в привлечении глобальных инвесторов трудно переоценить. Для этого у них должна быть гораздо более высокая степень свободы и ответственности. Не все ее осилит, неизбежно будут срывы и коррупционные проблемы. Вот тут-то и потребуются четкая работа разросшихся контролирующих федеральных структур. Но суть не меняется: спасение утопающих — дело рук самих утопающих. И это не экономический сепаратизм, а здоровая жажда жизни.