

В 2012 году «Власть» опубликовала цикл статей в рамках проекта «Неединая Россия», которые описывали проблемы российских регионов и возникающие в них сепаратистские настроения. Экономисты Валерий Зубов и Владислав Иноземцев предложили свои варианты решения этих проблем.

Валерий Зубов — доктор экономических наук, депутат Государственной думы, в 1993-1998 годах- губернатор Красноярского края. Владислав Иноземцев — доктор экономических наук, председатель высшего совета партии «Гражданская сила», член коллегии Министерства регионального развития РФ.

Россия — федеративное государство. Ее Конституция называет «республики, края, области, города федерального значения, автономную область и автономные округа равноправными субъектами Российской Федерации» (ч. 1 ст. 5). Между тем прочность любой федерации зависит в том числе от того, насколько центральной власти удастся обеспечивать развитие всех ее субъектов, в какой мере жизнь в одних выглядит привлекательной по сравнению с другими. Наилучшим индикатором этого выступает разница в таком показателе, как уровень валового регионального продукта (ВРП). Надо признать, что большинство федеративных государств добиваются в этом отношении заметных успехов. Мы не говорим о наиболее показательных примерах вроде Швейцарии или Канады. В тех же США региональный продукт на душу населения в самом процветающем Делавэре (\$69,7 тыс. в 2011 году) превышает этот показатель в замыкающем список Айдахо (\$34,3 тыс.) лишь в два раза (мы не берем в расчет округ Колумбия с показателем \$174,5 тыс.). В Бразилии, стране с одним из самых высоких в мире коэффициентов имущественного неравенства, ВРП на душу населения в штате Сан-Паулу (25,8 тыс. реалов) превышает показатель самого бедного штата Мараньян (5,9 тыс. реалов) в 4,4 раза (тут мы тоже не учитываем столичный округ с подушевым ВРП 49,2 тыс. реалов). В Европейском союзе подушевой ВРП в Люксембурге в 5,9 раза больше, чем в Болгарии. А если не брать карликовое государство в расчет, то между богатейшими странами (Голландия, Дания) и той же Болгарией разница всего 2,7 раза, хотя ЕС пока еще не единое государство.

Россия на этом фоне страна уникальная. Разница в ВРП между самыми богатыми регионами (Тюменская и Сахалинская области с 987 тыс. и 970 тыс. руб. на человека соответственно) и самыми отстающими (Чечня и Ингушетия с 55 тыс. и 52 тыс. руб. соответственно) составила в 2010 году 18-19 раз. Даже если исключить эти четыре региона из списка и сравнить, например, Москву с Пензенской или Кировской областью, разрыв будет превышать 6 раз — хотя от столицы до этих регионов по российским меркам не так уж и далеко.

При этом ситуация в России существенно отличается от американской или бразильской тем, что донорами федерального бюджета выступают только 10-12 регионов из 83 (подобное соотношение было характерно лишь для Японии накануне разрушительного кризиса, начавшегося в 1990 году). К тому же консолидированный бюджет в 2012 году наполнялся нефтегазовыми доходами более чем на 30%, а федеральный — более чем на 50%, и это значит, что вся бюджетная система уязвима перед скачками цен на нефть и газ на мировых рынках. Регионы же сильно зависят от субвенций и дотаций из центра: в 2012 году на эти цели пошло более 1,2 трлн руб., или 10% всех расходов федерального бюджета. В эту сумму, кстати, не входят расходы на отдельные ФЦП, скрытые дотации нерентабельным предприятиям, а также специальные инвестпроекты вроде саммита АТЭС и Олимпиады в Сочи. При этом стоит помнить, что эти инвестиции

в будущем потребуют постоянной бюджетной поддержки.

Если оценивать с экономической точки зрения (а также учитывать сложившуюся практику освоения средств) ставшие модными в последнее время стратегии развития, к примеру Сибири или Дальнего Востока и Забайкалья, то легко заметить, что это проекты не пополнения доходной части консолидированного бюджета, а наращивания его расходной части. Та же «Стратегия развития Дальнего Востока и Забайкальского края» со времени ее принятия в нынешнем виде в 2009 году и до предстоящего вскоре утверждения новой версии подорожала до 5,7 трлн руб.

Сами по себе попытки исправить заведомо нерациональное соотношение между федеральным и региональными бюджетами объ-

снимы. Как понятно и то, что в любом федеративном государстве бюджеты перераспределяются: даже в ЕС (пока еще не федерации) наиболее богатые страны ежегодно тратят на программы развития отстающих регионов около €45-46 млрд. Но в кризисных ситуациях чрезмерное перераспределение ведет к серьезным политическим проблемам: на последних выборах в Испании и Италии сепаратисты из богатых регионов заметно усилили свое влияние. Не вступившие в союзы федеративного типа заведомо более богатые кандидаты воздерживаются от решительного шага — как та же Норвегия по отношению к ЕС. И это при том, что в последние 15 лет в ЕС уровень неравенства между странами ежегодно снижался, тогда как в России на протяжении 2000-х годов он только возрастал. Простое перенаправление денег в наиболее нуждающиеся регионы не меняет ситуацию — оно способно немного поднять жизненный уровень, но не оживить региональную экономику.

Российские власти, понимая неравенство между отдельными территориями, в прошлом неоднократно предпринимали попытки искусственно поддержать их через налоговые или таможенные послабления. В 1994-2004 годах существовали, по сути, офшорные зоны в Ингушетии и Калмыкии; с 2006 года действует особый таможенный режим в Калининградской области. Однако все эти попытки не принесли результата. Первые две оказались на деле налоговыми дырами. Что же касается Калининграда, то новая госпрограмма развития области, представление которой в правительстве ожидается в ближайшее время, переполнена указаниями на ужасы, которые постигнут регион в случае окончательной ликвидации режима особой зоны в 2016 году.

В результате можно утверждать, что в стране по-прежнему укрепляется модель, основанная на четырех элементах. Во-первых, это поддержка старой технологической базы в виде крупных предприятий (либо относящихся к естественным монополиям, либо социально значимых) при пренебрежении к малому и среднему бизнесу. Во-вторых, дальнейшая централизация доходной части консолидированного бюджета. В-третьих, формирование основных расходных обязательств на федеральном уровне (хотя в последнее время здесь произошел сдвиг в виде привязки повышения зарплат в бюджетной сфере к среднему уровню зарплат в регионах). В-четвертых, возрастающая зависимость регионов от федеральных субсидий (или коммерческих кредитов) для решения даже текущих задач. Это псевдо-

уравнительная политика (при возрастающем объеме перераспределяемых ресурсов межрегиональное неравенство возрастает), объемно поощряющая иждивенчество. Каким мог бы быть альтернативный подход к повышению экономического потенциала регионов? Прежде всего эффективная региональная политика федеративного государства возможна при опоре на принцип взаимной зависимости (иначе говоря,

Башкирии должно быть выгодно процветание Калининграда). Кроме того, ущербны попытки исправить сложившиеся диспропорции одним лишь движением бюджетных денег. Двигаться должны ресурсы, в первую очередь частный капитал, труд и интеллект. Отсюда два важных вывода: во-первых, в региональной политике надо сделать упор на поддержку доходных, а не перераспределительных компонентов. Во-вторых, стоит скорректировать ипотечную модель, начав более активное стимулирование арендного жилья через развитие системы доходных домов. Вряд ли нуждается в дополнительном обосновании тезис о важности малого и среднего частного бизнеса для устойчивого развития экономики. Но в России эта проблема стоит даже более остро, чем в других странах. У нас в углеводородном секторе, главном налогоплательщике, занято чуть больше 1 млн человек из 70 млн работающих в целом по стране, и традиционные крупные предприятия не смогут компенсировать уже ощущающуюся структурную нехватку рабочих мест. И при этом государство постоянно усложняет условия функционирования мелких предприятий и индивидуальных предпринимателей, повышая налоги и иные платежи (одно из последних действий в этом направлении — кратное повышение арендной платы за помещения, находящиеся в муниципальной собственности). В результате только за январь 2013 года прекратили свою деятельность более 200 тыс. мелких предпринимателей, или 5% их общего числа. Нужно смотреть на малый и средний бизнес не как на социальный амортизатор, а как на активную предпринимательскую сферу, как на способ трансформации доставшейся нам по наследству советской структуры производства. И почему бы не пойти на радикальную меру — перевести все процедуры, касающиеся взаимодействия государства и малого бизнеса, под региональную юрисдикцию? Тогда можно смело включать объем налогов, собираемых в местный бюджет, в число главных оценочных показателей деятельности региональных властей.

В большинстве регионов есть свои особенности, которые способны привлечь частный бизнес (как отечественный, так и иностранный) и стимулировать экономический рост. При этом практика показывает, что центральным элементом этого процесса у нас не могут выступать ни налоговые, ни таможенные послабления, так как первые делают регион лишь иллюзорно конкурентоспособнее (быстро выясняется, что льготные проекты требуют постоянной подпитки в виде явных или скрытых дотаций), а вторые вскоре станут затруднительными в условиях следования нормам ВТО. Стоит отметить, что в России пока не заработали даже проекты, которые доказывали свой успех во многих странах, в частности особые экономические зоны, которые сыграли важную роль в стимулировании технологического прогресса в Китае. Провалом завершилась беспроигрышная, как казалось, идея организации игорных зон: казино в итоге переместились в Минск, а не в Калининград или Ростовскую область.

Сегодня всем нам нужен масштабный и объективный анализ точек роста российской экономики, проводимый лучшими отечественными и, вероятно, иностранными специалистами, не слишком восприимчивыми к нашим сказкам о региональных красотах и несметных природных богатствах. Выявив точки роста, нужно создать максимально благоприятные условия для частных инвестиций не непосредственно в регионы (чтобы не допускать дискриминации), а в соответствующие отрасли, памятуя о регионах. Например, в Краснодарском и Ставропольском краях, Ростовской области и ряде северокавказских республик существуют хорошие условия для виноделия — следует упростить выделение земель, организацию лизинга оборудования, кредитование

проектов в этой области (на данном направлении деятельность ВЭБа выглядела бы более соответствующей своему предназначению, чем перекредитование добывающих предприятий), не переходя при этом к налоговым послаблениям или прямым дотациям. В Центральной России, например, существуют сотни заброшенных усадеб, в свое время бывших дворянскими гнездами, центрами местной жизни. Почему бы не начать поощрять прозрачный цивилизованный выкуп их в частную собственность — облегченный порядок приобретения больших земельных участков вокруг этих усадеб с их обязательным восстановлением под надзором обществ охраны памятников? В этом может оказаться основа возрождения сельских территорий, а там, глядишь, и привлечения туристов. Возьмем тот же Калининград. С вступлением России в ВТО область лишилась статуса импортозамещающего региона, в котором даже при 5-10% добавленной стоимости продукция могла считаться российской и уходить от уплаты пошлин. Краю нужен новый старт. Добиться его при помощи традиционного янтаря, на рынке которого Россия занимает не более 2,5%, невозможно. Обойти Литву и Польшу по качеству отдыха на берегу не слишком теплого моря — тоже. Зато очевидно, что Калининград может стать мостиком между Россией и Европой. Раз так, то тут нужны новый большой аэропорт, новые транзитные пути, безвизовый въезд для иностранцев. Почему не решиться на создание здесь первого в России полностью частного авиаузла? Позволить европейским дискаунтерам летать из области в любую точку России. В таком случае несложно добиться пассажиропотока через область в несколько миллионов человек в год.

При таких условиях, с большой вероятностью, тот же аэропорт построят и без госучастия. А вокруг него — и гостиницы, и офисные центры, и (теперь это будет логичным) казино. Если построить аэропорт ближе к морю, то недалеко до яхтенной марины и паромного сообщения. И вся эта зона — безвизовая. Появится мощный узел взаимодействия с ЕС, что, несомненно, скажется и на бюджете. Как ни странно, но эта самая европейская часть России, сопоставимая по потенциалу с прибалтийскими государствами, остается дотационной. Не исключено, что проект отберет часть пассажиропотока между Россией и ЕС у традиционных перевозчиков, но если из Калининграда можно будет летать в несколько десятков российских городов, а не в четыре-пять, как сейчас, то в выигрыше окажутся не только калининградцы. Авиационная отрасль станет более конкурентной, и от этого выиграют все пассажиры. А Дальний Восток! Сейчас Транссиб и БАМ загружены под завязку — но везут по ним на экспорт в основном руду, уголь, нефть и лес. В Китай. А обратно мы получаем готовую продукцию. Почему бы в Иркутской области, Бурятии, Забайкалье, Хабаровском и Приморском краях, Амурской области не ввести международные строительные и технические стандарты? Перестраивать там нечего — надо делать все с нуля. А разрешение зарубежным инвесторам работать по понятным им правилам и процедурам поможет создать перерабатывающую зону с этой стороны российско-китайской границы. Естественно, при этом стоит повысить тарифы на перевозку сырья. Сырье — наше главное конкурентное преимущество, и его нужно не дорого экспортировать, а дешево применять у себя, привлекая иностранных инвесторов с их новыми технологиями, проводя умную индустриализацию Сибири, а не северных китайских провинций. Глядишь, заодно рассосется проблема модернизации железных дорог, на которые РЖД вышибает из федерального бюджета около 1 трлн руб. Сибирь и Дальний Восток вообще регионы огромных возможностей, которые

государство само ограничивает в угоду монополистам. На Камчатке электроэнергия в 1,8 раза (4,55 руб./кВт ч) дороже, чем в Москве, и на 15% дороже, чем в Париже. Почему не положить конец монополии «Камчатэнерго» и не допустить иностранные компании к строительству гидро- и термальных станций? Срок их окупаемости при нынешних ценах — не более 6 лет, срок службы — до 50. Упадет цена на электричество вдвое или втрое — глядишь, станет прибыльной и переработка морепродуктов. Экспорт соседней Аляски, заметим, состоит из нефти и газа лишь на 7,5%, а на 47% — из готовой продукции морских промыслов. И только мы либо сырье продаем, либо рыбу прямо из трюмов отгружаем зарубежным перекупщикам.

Можно взять и другие отрасли — пусть даже не промышленность и транспорт, а науку и образование. Опыт по созданию федеральных университетов еще предстоит осмыслить, но пока он кажется успешным скорее лишь чиновникам. От сложения провинциальных вузов качество образования не приросло — а на повестке дня стоят более масштабные задачи. Сейчас в Турции действует пять университетов с полностью международными программами, с преобладанием европейских преподавателей и с обучением на английском языке. Почему таких университетов нет в России? А ведь это могли бы быть коммерческие вузы, притягивающие тысячи не самых бедных студентов, стремящихся уехать — и уезжающих — в Европу.

Почему бы не поощрить учреждение таких университетов по западным канонам (включая самоуправление и экстерриториальность кампуса) в той же Сибири. Начав, например, с Томска — сделав для начала его филиалом крупного западного университета. В этом нет ничего зазорного. Зазорно смотреть, как неумолимо падают международные рейтинги некогда всемирно известных российских вузов. Почему не попробовать в отдельно взятом регионе? Естественно, при наличии желания на месте и федеральной поддержке. Потенциальный спрос налицо: не всем хочется уезжать в чужую страну для получения современного образования. Впервые после основания новосибирского Академгородка талантливая молодежь будет иметь реальный стимул двинуться на восток. Делов-то: вывести один или несколько вузов из-под опеки Минобразования! Учреждение подобных вузов, несомненно, станет локомотивом для регионов, в которых они будут размещены. Чем не достойная цель для суверенных национальных фондов?

Методов развития регионов и выведения их из кризиса много. Только в их число не входят формальное наращивание государственного финансирования и создание показушных инвестиционных проектов. Саммиты и олимпиады проходят, но где он — новый стимул к развитию? Дотации никогда не порождают богатства. Они лишь развращают. А нам давно пора перестать быть патерналистской страной. Надо вернуть реальный федерализм, то есть права и ответственность, в нашу Российскую Федерацию. Регионы его уже заждались.

«Власть»