

ВЛАСТЬ И ПОЛИТИКА

ЭКСПЕРТ

Если все решения принимать в Москве, то из «самолёта» может получиться «пароход»



ДМИТРИЙ ЖУРАВЛЁВ,
ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР
Института региональных проблем
(г. Москва)

Региональные налоги: «с ног на голову»

Если говорить о региональной экономической политике, то налицо три основные проблемы. Во-первых, российская система налогообложения «стоит на голове». На Западе, даже бывшем «нашем», ключевой налоговый уровень — местный. Именно в нём «защиты» потребности образования, медицины и всей социальной сферы.

Во всём мире главное требование к муниципальному налогу — не его размер, а собираемость. Поэтому там существует муниципальное законодательство, в России такого понятия просто нет.

Дальше идёт региональный уровень с менее собираемыми налогами, возможно, большими по объёму. Наверху, «пирамиды» — федеральный уровень, довольно мощный, который занимается исключительно федеральными проблемами.

В России всё наоборот: главные налоги — федеральные, немного региональные, а при словах «муниципальные налоги» среднестатистический чиновник просто начинает хохотать.

Отечественная налоговая система по-своему очень логична: её придумывали под выборы 2000 года. Тогда после лозунга «Берите суверенитета сколько хотите!» потребовались рычаги, с помощью которых всё, что развалилось, можно было собрать воедино. Недаром Алексей Кудрин главным успехом тогдашнего правительства считает создание налоговой дисциплины. Но при этом он признаётся, что успех соседствует с «провалом»: регионы при этой системе перестали проявлять какую-либо инициативу. В результате сложилась ситуация, при которой экономическая политика в стране осуществляется только на федеральном уровне.

Между тем чтобы система воспроизвела себя, нужны рентабельные вложения и дополнительные источники дохода. Сегодня экономика является инфляционной, и, если прибыль не превышает инфляцию, считайте, что вы разорились. Отсюда возникают две проблемы.

Первая — софинансирование исполнения президентских указов. При существующей системе откуда на это возьмутся деньги? Регионам их придётся занимать. Поскольку никто регионального дефолта не допустит, деньги в конце концов каким-то образом всё равно поступят из федерального бюджета. То есть при софинансировании мы допускаем частный капитал, частные банки в сферу государственных финансов с возможностью получать доход, не ударив палец о палец. Это настолько прибыльная, настолько выгодная идея, что на её реализацию готовы все.

Ещё одна задача — привлечение инвестиций в регион. Сейчас это ключевая идея Минэкономразвития России. На это работают все департаменты министерства, предпринимаются меры для активизации деятельности корпораций развития, а их уже создано около 70. К примеру, корпорация «Северный Урал», осуществляющая проекты, которые отдельно взятый регион осилить не может, а на федеральный бюджет надежды нет.

Баланс региональных элит

В политической сфере для региональной политики важны два пункта. Прежде всего это взаимодействие законодательных органов власти. Последние поправки к закону о выборах ослабят «вертикаль», но принципиально ничего не изменят: мы и раньше избирали тех, кого надо было избрать.

На самом деле главная беда России в том, что её элита не структурирована. Государство в одновременно продекларировало: «Старая элита нам не нужна, мы создаём новую». А всякая новая элита вообще не может быть структуриро-

Почему в России нет реальных партийных механизмов? Нам не нужен механизм сдержки двух групп за неимением собственно этих групп. У нас единая элита: наши политики и бизнесмены — одного поколения, одной культуры, чаще всего близко знакомые друг с другом. Им не нужны механизмы согласования их интересов, они и так между собой договариваются.

Безусловно, конкурентная борьба внутри самой элиты идёт, но она не способствует формированию системы. Структурирование — это появление отдельных элитных кланов в бизнесе, достаточно могущественных, чтобы защищать свои права по отношению к государству. Кроме того, это появление отдельных элитных кланов чиновников. Они есть и сейчас, но не отделены друг от друга. У нас либо «полное государство», либо «полный бизнес».

Именно поэтому все отечественные партии создаются под лидера. Есть лидер — есть партия, нет лидера — нет партии. Согласитесь, трудно вспомнить имя представителя какой-либо партии в США, политиков никто не знает, поскольку они играют лишь коммуникационную роль между двумя основными видами кланов.

У нас эту проблему должно решить время. А вот хватит ли нам его — не знаю.

«Вертикаль» и «ручное управление»

Большую роль в региональной политике могут играть законодательные органы власти, поскольку «вертикаль» на этом уровне отменена в 1993 году. Сегодня отсутствие взаимодействия между федеральным законодательным органом власти и региональными парламентами очень сильно мешает. Каждый регион «варится в своём соку», не зная, что делается на других территориях, что происходит в Совете Федерации в Москве.

Необходимо выстраивать систему взаимодействия, хотя бы самую простую, информационную. Сегодня сама власть понимает, что отсутствие взаимодействия — это плохо. Если все решения принимать в Москве, то из «самолёта» может получиться «пароход».

В первом варианте закона «О государственном стратегическом планировании» пункта о согласовании стратегических планов регионов и Федерации не было в принципе. Если этот документ доведет всё-таки до ума, то через него можно будет решать вопросы и при отсутствии прямой вертикали. Планы различные, один не является следствием другого, нужны процедуры согласования.

Если механизмы реализуются, всё сработает, то у регионов появится возможность хоть какие-то предложения предоставить центру по собственной инициативе. Получится или нет, неизвестно, возможны разные варианты.

Госаппарат попал под «интенсификацию»

Президент РФ Владимир Путин провёл несколько совещаний на тему путей интенсификации развития страны. Первое совещание с министрами прошло 7 мая, где был сформулирован посыл — интенсивно развивать сам государственный аппарат. Присутствующие были озадачены. Но в России есть ритуал, который не меняется последние 300 лет: когда первое лицо что-то говорит, все потом его поддерживают. Но министры были очень озадачены.

Если сделать то, о чём говорил глава государства, то, во-первых, резко сократится объём коррупции, во-вторых, резко поменяются требования к чиновникам. Интенсивная работа — это работа на конкретный результат на каждом этапе. Представляете — дорожная служба или водоканал вдруг начнут работать с конкретным результатом... Ведь это значит, что надо действительно проложить трубы, а не бумажку написать, что они будут проложены. Министры удивились и огорчились.

Совещание 7 июня прошло уже без присутствия министров, в более узком составе. Это значит, что президент намерен продолжать реализовывать свою идею, но в то же время не собирается воевать с правительством. Более того, оказалось, что вице-премьеры тоже ничего не хотят менять. Они хотят делать так, как делают сегодня, то есть сохранить ситуацию, когда основным инструментом государственного решения является сам документ. Вам написали — вы написали, и все довольны. И что интересно, даже попытки объединить позиции не возникло.

А 10 июня силовые министры обсуждали ту же самую тему. Причём априори понятно, что силовые министры к майским президентским указам никого отношения не имеют, кроме одной позиции, касающейся развития вооружённых сил. Совещание закончилось с тем же результатом.

Вывод таков: Путин собирается госаппарат всё-таки интенсифицировать, а его представители точно не собираются этого делать.

Дальше возможны два варианта развития ситуации. Первый, самый реальный, — чиновники объяснят президенту, что они интенсифицировались. Сейчас система информационных потоков отсутствует, поэтому есть возможность, что они его в этом убедят.

Но если убедить не удастся, появляется вопрос: какое количество чиновников будет искренне помогать главе государства в интенсификации? Ведь интенсификация означает давление одной группы чиновников на всех остальных. Если этих людей окажется мало, то всё просто «взорвётся». Если этих людей окажется много и если эти люди ещё окажутся и компетентными (что в принципе маловероятно), то реформирование пройдёттико и без «взрывов». Чем компетентнее будут люди, помогающие президенту, чем в большей степени они способны будут контролировать остальных, тем больше вероятность, что административная реформа состоится. ■