

Проект «Транзит»



Децентрализация экономики

**Сергей
Гуриев**



**Владимир
Милов**



Важнейшим элементом построения государства, ориентированного на благосостояние граждан, а не на консолидацию власти и агрессию, должны стать успешные рыночные реформы, способные создать процветающую, высококонкурентную экономику с ограниченным вмешательством государства, высокой степенью конкуренции, процветанием частной инициативы и инвестиций, благоприятными условиями для малого и среднего бизнеса, отсутствием коррупции и условий для возникновения аффилированных с государством монополий и олигархии.

Эта задача значительно усложнилась после вторжения Владимира Путина в Украину в феврале 2022 г. и последовавших за этим беспрецедентной международной изоляции и санкций. Прежняя модель business as usual (когда Россия становилась все более авторитарной, но продолжала торговать с Западом и получать доступ к западным технологиям, услугам, товарным рынкам и рынкам капитала) более невозможна. Путинский поворот в Азию работает лишь в ограниченной степени: Китай и Индия интересуются Россией в основном как поставщиком дешевых материальных ресурсов и покупателем потребительских товаров, но не как потенциальным глобальным конкурентом в обрабатывающей промышленности. Азиатские страны не могут и/или не хотят выступать в качестве донора капитала, навыков и технологий для России, каким был Запад с 1990-х. Торговля с Азией также менее выгодна из-за роста логистических издержек: большая часть экономической активности России сосредоточена в европейской части страны, так что экономическое притяжение много ниже.

Нормализация отношений с Западом остается единственным вариантом возвращения России в русло нормального экономического развития. В случае ухода Путина в российском обществе и российской элите с большой вероятностью возникнет запрос на нормализацию отношений с демократическим миром, который можно будет использовать для влияния на фундаментальные сдвиги в политике России и в самих основах российского государства, требующих демократизации, создания институциональных сдержек и противовесов, выплаты военных репараций Украине и привлечения к ответственности военных преступников.

Вполне возможно, что непосредственные преемники Путина не будут заинтересованы ни в демократизации, ни в переговорах с Украиной и Западом. В отличие от Германии 1945 г. Россия, будучи ядерной державой, вряд ли будет оккупирована. Но любое постпутинское правительство будет вынуждено считаться с очень сильными экономическими рычагами в руках Запада и будет заинтересовано в поддержке граждан. Самый простой способ добиться этой поддержки — это переложить вину за все предыдущие проблемы на Путина и предложить россиянам программу экономического развития. В свою очередь, самый очевидный первый шаг любого плана экономического развития — это снятие санкций. **В обмен на снятие каждой категории санкций Запад сможет потребовать соответствующих шагов по выводу войск, выплате репараций (в том числе и за счет замороженных активов), привлечению к ответственности военных преступников, освобождению политзаключенных и демократизации.**

Важным компонентом децентрализации власти в России станут экономические реформы. Централизованное правление силовиков и возрождение агрессивного империалистического государства при Путине было бы невозможно без предварительной консолидации экономических сил. При Путине централизация экономики дошла до крайности. По данным Европейского банка реконструкции и развития, доля частного сектора в российской экономике существенно снизилась после поглощения ЮКОСа и других частных компаний. Несколько крупнейших банков, контролируемых государством (Сбербанк, ВТБ, Газпромбанк, Россельхозбанк и др.), аккумулируют до 75% совокупных активов российской банковской системы. 12 из 15 крупнейших предприятий России, согласно [рейтингу](#) РБК-500, полностью или косвенно принадлежат государству или приближенным Путина. После начала полномасштабной войны 2022 года государство начало активную экспроприацию частных предприятий с последующей национализацией или передачей в руки близких к политическому руководству бизнесменов.

Как провести децентрализацию российской экономики? Российская демократическая оппозиция за 20 лет накопила огромный багаж опыта и перспективного планирования постпутинских экономических реформ. Ключевые идеи реформ были аккумулированы в весьма известной президентской [программе](#) 2018 г. оппозиционера Алексея Навального; большинство авторов этого доклада внесли свой вклад в эту работу. Сергей Гуриев и Владимир Милов, авторы проекта «Транзит», а также президентской программы Навального, на своих [YouTube-каналах](#)

регулярно обсуждает детали будущих реформ, Владимир Милов является соавтором ряда крупных докладов о ключевых экономических реформах последних лет, включая важный [доклад](#) о демонополизации российской экономики, подготовленный совместно с Институтом современной России Михаила Ходорковского.

Ряд шагов может способствовать переформатированию российской экономики из нынешней крайне централизованной, коррумпированной и кумовской модели в мощную, основанную на частной инициативе, конкурентную и открытую экономическую систему, в значительной степени интегрированную в мировые рынки и способную обеспечить процветание и рост.

Но сначала обозначим, как война Путина против Украины повлияла на планы экономических реформ.

- Россия продолжает наносить Украине колоссальный ущерб и несет неоспоримую моральную и юридическую ответственность за его возмещение. За два года войны прямой ущерб инфраструктуре и зданиям Украины, по подсчетам Всемирного банка, [достиг \\$152 млрд; по тем же оценкам](#) Всемирного банка, восстановление украинской экономики обойдется в \$486 млрд. С каждым днем войны эти суммы увеличиваются.
- Отказ Запада от российской нефти и газа имеет серьезные краткосрочные и среднесрочные последствия. Хотя Россия способна перенаправить часть экспортных потоков нефти и газа в Азию, азиатский рынок не гарантирует аналогичного уровня прибыли от экспорта углеводородов из-за гораздо более высоких затрат и более жестких условий ценообразования.
- 30 лет Запад был основным донором развития России в плане технологий, навыков, капитала и т.д. **Западные страны считали и продолжают считать, что демократизация и экономическое развитие соседних стран способствует их собственному процветанию и безопасности. Азиатские же страны не заинтересованы, а зачастую и не способны выступать в роли сопоставимого крупного донора:** их интерес к России носит прагматический характер, и они определенно не заинтересованы в том, чтобы Россия становилась их конкурентом в технологической и производственной сферах.
- Война несет серьезные негативные внутренние последствия для демографии, рынка труда, системы образования, инфраструктуры, на

исправление которых потребуются годы.

Многие справедливо указывают на опыт Германии после Первой мировой войны, где чрезмерно обременительные репарации внесли свой вклад в рост ревизионистских настроений, что в итоге привело нацистов к власти в 1930-е. Важно найти такое решение проблемы репараций, которое не создаст дополнительного стимула для ультраконсервативных сил, эксплуатирующих эту тему для возбуждения недовольства и имперского реваншизма.

Есть два возможных решения проблемы выплаты репараций Украине. Оба могут помочь избежать перекалывания чрезмерного бремени репараций на плечи простого населения (20 млн россиян уже [живут](#) за чертой бедности — и это лишь официальные данные). Эти решения не являются взаимоисключающими.

Во-первых, как предлагал лидер оппозиции Алексей Навальный, Россия может автоматически перенаправлять Украине оговоренный процент доходов от экспорта энергоносителей. Страна потеряет часть экспортных доходов, но не будет облагать дополнительным налогом обычных граждан.

Во-вторых, за последние десятилетия на Западе скопились сотни миллиардов долларов замороженных активов, принадлежащих российскому государству или российским олигархам. Если использовать эти активы для финансирования восстановления Украины, это поможет избежать возложения дополнительного бремени на российское население, а также послужит символом справедливости в отношении коррумпированной олигархии, которая долго грабила Россию.

Снижение нефтегазовых доходов — не только проблема для России, но и возможность. **Чрезмерная концентрация нефтегазовой ренты привела к непропорционально сильной центральной власти, чрезмерной коррупции, социальному неравенству, олигархии.** Избавление от нефтегазовой зависимости может наконец заставить российскую экономику не на словах, а на деле осуществить диверсификацию. У России есть все основания рассчитывать на выход на мировой рынок зеленых энергетических технологий. По данным Международного энергетического агентства, объем рынка экологически чистых энергетических технологий в сценарии нулевых выбросов может достичь \$900 млрд к 2030 г. и \$1,2 трлн к 2050 г. — примерно столько же, сколько сейчас составляет мировой рынок нефти. Россия обладает квалифицированной рабочей силой, технологическими мощностями и сырьем, необходимым для перехода

к зеленой энергетике: по [данным](#) Минприроды, в стране 15,6% мировых запасов редкоземельных металлов, 7% запасов никеля, 32% платины и палладия, 3,5% запасов кобальта.

Приоритет развития технологий зеленой энергетике над нефтегазовой предполагает и путь к снижению неравенства в обществе, к построению экономической модели с равными возможностями, о чем речь ниже.

Безусловно, переход к зеленой экономике потребует серьезных инвестиций со стороны международных финансовых организаций, западных государств и частного сектора. **Но мы можем надеяться, что признание Россией своей вины в войне и примирение с Украиной со временем откроет страну для международных инвестиций.** В отчетах Всемирного экономического форума о глобальной конкурентоспособности Россия стабильно входила в десятку ведущих экономик по размеру рынка. По этой причине многие западные компании столь [неохотно](#) покидают Россию, даже пообещав сделать это после начала агрессивной фазы войны Путина против Украины. Важную роль сыграют и международные финансовые организации и банки развития, которые стремительно приоритизируют зеленые инвестиции в своих портфелях. В то время как путинская Россия является одним из крупнейших загрязнителей в мире, постпутинская Россия даст международным организациям беспрецедентную возможность внести вклад в снижение глобальных выбросов.

Примирение с Украиной и Западом стимулировало бы сотни тысяч квалифицированных и талантливых россиян, которые [покидали](#) страну на протяжении десятилетий путинизма, но особенно после путинской агрессии против Украины в 2022 г., вернуться и активно участвовать в развитии страны. Уехали конкурентоспособные, образованные и квалифицированные россияне; многие из них стремятся вернуться в нормальную, демократическую Россию, когда их основные права будут гарантированы. Важно, чтобы эти люди вернулись или по крайней мере остались на связи и внесли свой вклад в будущее развитие России.

Какие экономические реформы нужны в первую очередь

Новое российское правительство должно четко продемонстрировать решимость быстро провести основные реформы, необходимые для того, чтобы убедить инвесторов, предпринимателей, квалифицированных специалистов в будущем России. У нас есть комплексный план этих реформ. Ползучее усиление доминирования государства в экономике при Путине, высокий уровень политического риска, всевластие ФСБ и других силовых и регулирующих ведомств — основные факторы, сдерживающие инвестиции в Россию на протяжении многих лет. **Большинство приоритетных реформ будут носить не экономический, а политический и институциональный характер.** Мы обсудим их кратко — более подробно они будут рассмотрены в соответствующих главах.

Одним из ключевых институциональных недостатков российской системы с 1990-х гг. было отсутствие независимой судебной власти (мы подробно говорили об этом в [главе 3](#)), что сделало невозможным верховенство права. Это очень болезненный вопрос для инвесторов: в такой ситуации права собственности, разрешение споров не гарантированы. По данным отчета о глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума, Россия находится на 90-100-м месте в мире по таким критериям, как независимость судебной власти, эффективность законодательной базы в оспаривании нормативных актов и разрешении споров, неправомерное влияние, фаворитизм государственных чиновников, права собственности, защита интеллектуальной собственности, регулирование конфликта интересов. В последние годы много написано о шагах, необходимых для успешного проведения судебной реформы (см., например, подробный [план](#), составленный известным юристом Михаилом Беньяшем). Мы также подробно обсуждаем правовую и судебную реформы в [главе 7 проекта «Транзит»](#).

Силовые и правоохранительные органы нужно поставить под гражданский надзор, как и предусмотрено законом. ФСБ, преемница КГБ советского периода, должна быть полностью ликвидирована из-за ее контрпродуктивной институциональной роли и превращения в теневой механизм контроля над всеми государственными органами и экономическими игроками — как Гестапо было ликвидировано сразу

после падения гитлеровского режима, 8 мая 1945 г. На смену ФСБ придут компактные силовые и антитеррористические ведомства с узким кругом задач. Аналогичная реформа будет проведена и в отношении Министерства внутренних дел (МВД). Упор будет сделан на развитие эффективной местной полиции, с введением выборов начальников районных милиций — прямых или через местные советы. Большая часть центрального аппарата МВД будет ликвидирована; среди подразделений, подлежащих немедленной ликвидации, — подразделения политической полиции («центр по борьбе с экстремизмом»), сотрудники которых также будут подвергнуты люстрации. Отправка предпринимателей в тюрьму за экономические преступления до приговора суда будет законодательно запрещена и заменена другими видами мер пресечения (залог, домашний арест и т.д.).

Экономическая политика нового времени должна быть направлена на стимулирование частной инициативы и частных инвестиций — это то, чего не удалось добиться России при Путине. Доля доходов от предпринимательской деятельности в общих доходах населения России упала с более чем 15% в 2000 г. до примерно 7% в настоящее время: большинство доходов россиян составляют зарплаты или пособия, получаемые от государства или связанных с ним структур. Российское правительство за все годы правления Путина так и не смогло добиться поставленной в 2000 г. цели по достижению уровня инвестиций в основной капитал в 28% ВВП: даже в лучшие годы он составлял чуть более 20%. С 2008 г. отток капитала, по данным Центробанка России, составил более \$1,1 трлн.

Основной упор нужно сделать на дерегулировании экономики. Нужен будет уполномоченный по дерегулированию, который по требованию бизнес-ассоциаций в течение 45 дней потребует от министерств и ведомств предоставить обоснование нормативных актов и без письменного обоснования будет отменять эти нормы.

Необходимо обеспечить радикальную прозрачность бюджетов на всех уровнях (федеральном, региональном, местном), введя независимый аудит и надзор со стороны НПО в качестве обязательного требования, предусмотренного законом (например, обязательная предварительная публикация проекта бюджета для обсуждения гражданским обществом).

В России уже действует национальная горячая линия по вопросам коррупции и неправомерного давления на бизнес. В будущем она должна быть отделена от государственных органов и иметь право

принимать и рассматривать жалобы о случаях коррупции, фаворитизма и неправомерного влияния со стороны государственных чиновников. СМИ будут поощряться к проведению антикоррупционных расследований, а журналисты, участвующие в таких расследованиях, получают защиту по закону.

Новое российское правительство предпримет серьезные шаги по интеграции российской экономики в общий европейский рынок: это переговоры о создании зоны свободной торговли между Россией и странами ЕС, отмена в одностороннем порядке въездных виз для стран-членов ЕС, а также других демократических государств — США, Канады, Австралии, Японии и других членов ОЭСР (напомним, что в России уже действует двусторонний безвизовый режим с такими странами, как Аргентина, Бразилия, Израиль, Иордания, Марокко, Тунис, Турция и со всей Центральной Азией); подробнее о новой миролюбивой внешней политике послепутинской России можно почитать в [главе 8 проекта «Транзит»](#). Это отмена большинства торговых барьеров; российская таможенная служба, которая в настоящее время насчитывает около 50 000 сотрудников и является серьезным бременем для экспортно-импортной торговли, будет реформирована, а ее полномочия сужены.

Малый бизнес сейчас находится на шести различных специальных налоговых режимах (упрощенная система налогообложения, единый налог на вмененный доход, единый сельскохозяйственный налог, налог на самозанятых, торговый сбор, налог на патентную систему), которые в совокупности обеспечивают лишь менее 2% доходов консолидированного бюджета. Обратной стороной этой системы является чрезмерная численность персонала Федеральной налоговой службы (ФНС), в которой работает около 150 000 человек; многие из них специально занимаются налоговым контролем малых предприятий. Это ненормально; налоговая система для малого бизнеса должна быть радикально упрощена, с простой и легкой системой ежегодных платежей, заменяющей все обременительные текущие налоги.

Государству следует выйти из ключевых секторов экономики, а монополии должны быть разукрупнены; детали этих мер были подробно рассмотрены в [дорожных картах](#), подготовленных российскими независимыми экспертами в последние годы. Приватизация государственных предприятий должна быть связана с разукрупнением и внедрением конкуренции вместо существующих государственных монополий и олигополий. Приватизация должна проводиться открыто

и конкурентно, с привлечением международных консультантов и инвестиционных банков, без ограничения доступа иностранных инвесторов. Доходы от приватизации должны поступать непосредственно на счета граждан России или в Пенсионный фонд страны.

Пенсионный фонд должен быть преобразован из нынешнего распределительного инструмента в инвестиционный фонд норвежского типа, капитал которого будет формироваться из акций государственных компаний и доходов от приватизации после продажи этих акций на открытом рынке. Российский национальный пенсионный фонд способен стать ключевым инвестором в жизненно важные долгосрочные проекты развития. Переход от распределительной пенсионной системы позволит также снизить налоги на доходы физических лиц, которые в России сегодня одни из самых высоких в мире.

Банковский сектор также следует децентрализовать, государство должно полностью выйти из капитала коммерческих банков, банки должны быть полностью открыты для международной конкуренции. В настоящее время концентрация активов в банковской системе и под контролем государства, как уже упоминалось, чрезвычайно высока.

Демонетизация банковской системы значительно облегчит доступ к финансированию для малых и средних предприятий. Согласно рейтингу глобальной конкурентоспособности, составленному Всемирным экономическим форумом, Россия заняла 118-е место в последнем доступном рейтинге по уровню финансирования малого и среднего бизнеса. Доминирование крупных банков обуславливает доступ к финансированию в первую очередь для крупного олигархического бизнеса, связанного с государством, для малых и средних предприятий он значительно затруднен.

Государственные финансы России должны быть значительно децентрализованы. В настоящее время федеральное правительство и федеральные фонды в совокупности аккумулируют около 65% всех доходов консолидированного бюджета, в то время как региональные бюджеты — только 35%. Собственные доходы местных бюджетов составляют менее 5% консолидированного бюджета России (они учитываются в составе консолидированных региональных бюджетов). Невозможно заранее определить «оптимальное» соотношение распределения ресурсов между федеральным центром и субнациональными органами власти, однако мы считаем, что необходимо оставлять региональным бюджетам не менее 50% доходов, в том числе не

менее 20-25% — местным властям. Федеральное правительство должно оставлять себе менее 50% доходов бюджета. Эти пропорции должны быть закреплены в новой Конституции РФ. Новая Конституция также должна строго разграничить полномочия между федеральным центром, регионами и муниципалитетами, устранив расплывчатые толкования и «совместные мандаты» (которые, как правило, приводят к доминированию федеральной власти в принятии решений). Все субнациональные мандаты должны быть обеспечены соответствующими источниками доходов.

Как построить общество равных возможностей

Одна из ключевых негативных черт путинской экономической системы, оказывающей сильное влияние на социальную ситуацию и политику, является глубокое неравенство и чрезмерная концентрация богатства. Дифференциация доходов в России значительно выросла с 1990-х годов: по данным Росстата, сегодня доходы 20% верхнего слоя общества [превышают](#) доходы 20% беднейшего более чем в 15 раз.

Концентрация богатства в руках нескольких богатейших людей в России экстремальна по меркам сопоставимых экономик: даже после девальвации российских олигархических активов в результате введения международных санкций 7 россиян в настоящее время [занимают](#) места в топ-100 богатейших людей мира по версии Forbes, а 23 — в топ-500. В Южной Корее размер ВВП близок к российскому, но в списке 100 самых богатых людей мира оттуда числится 0 человек, а в топ-500 — 3. Другая сопоставимая экономика, Италия, имеет 1 человека в списке 100 богатейших людей мира и 8 в топ-500; Испания — 1 и 2 соответственно; Польша, чья экономика меньше российской, но все же входит в топ-25 в мире по размеру номинального ВВП (плюс Польша сопоставима с Россией по опыту посткоммунистического перехода), — 0 человек в списке 100 богатейших людей мира и только 1 в топ-500.

Разница в том, что в этих странах нет такого уровня экономической концентрации (особенно в руках нескольких корпораций, тесно связанных с государством), как в России; уровень открытости и конкуренции гораздо выше. Другая проблема — кумовство и непрозрачность принятия государственных решений, которые приводят к фаворитизму. Как уже

упоминалось, в рейтинге глобальной конкурентоспособности Россия занимает 90-е место или ниже по таким критериям, как распространенность коррупции, неправомерное влияние, фаворитизм государственных чиновников, регулирование конфликта интересов.

Модели преодоления этих проблем описаны выше: демонополизация экономики и обеспечение радикальной прозрачности принятия решений и постоянного институционализированного общественного контроля.

С другой стороны, уровень развития социального капитала в России оставляет желать лучшего: согласно рейтингам Всемирного экономического форума, страна занимает 100 (или ниже) место в мире по таким критериям, как социальный капитал, действующие договоры по охране окружающей среды, свобода прессы, продолжительность здоровой жизни. Существуют значительные проблемы с системой здравоохранения (их ярко выявила пандемия COVID-19) и системой образования, качество которого ухудшилось за последние десятилетия. Сферы здравоохранения и образования серьезно недофинансируются и явно находятся на периферии внимания путинского правительства, занятого войной и коррупцией.

Доля расходов в консолидированном бюджете правительства России распределяется следующим образом:

- Более 40% направляется на военные цели и безопасность, финансирование экономических проектов и государственного аппарата;
- Чуть более 20% — на расходы на здравоохранение и образование.

Военные расходы и расходы на безопасность должны быть резко сокращены. Безусловно, как и в начале 1990-х гг., это может привести к существенным (пусть и гораздо меньшим) сокращениям и высвобождению рабочей силы. Потерявшие работу сотрудники оборонных предприятий должны получить социальную поддержку и доступ к программам переподготовки (в том числе и при поддержке международных организаций). Бывшие сотрудники правоохранительных органов могут перейти на работу в профессиональную армию.

Государство должно резко сократить финансирование экономических проектов. **Всеми неинфраструктурными проектами должны заниматься частные инвесторы. Система, построенная на финансируемых государством грандиозных проектах, порождает лишь коррупцию и монополизм олигархических приближенных Путина, которые доминируют**

в списке Forbes.

Внедрение конкуренции на всех уровнях экономики и радикальная реформа политики государственных расходов в пользу развития социального капитала (здравоохранение, образование) помогут снизить неравенство в обществе.

Этой же цели послужит уже упомянутый переход к зеленой энергетике: возобновляемая энергетика очень трудоемка и, в отличие от нефтегазовых отраслей, не генерирует значительных сверхприбылей или ренты, которые становятся источником возникновения олигархии, коррупции, богатой центральной власти, диктующей свою волю другим игрокам. Добавленная стоимость распределяется значительно более равномерно: нормы прибыли низкие, а наибольшую долю добавленной стоимости составляют затраты на оплату труда. Отрасли, использующие ископаемое топливо, не нуждаются в большом количестве рабочих мест, зато генерируют огромную ренту. Зеленая энергетика создает значительно больше рабочих мест, чем ископаемое топливо: общее количество рабочих мест в нынешних российских добывающих отраслях составляет 1,7 млн, зеленая энергетика способна создать 5-7 млн мест.

Следует разрушить механизмы олигархического захвата общества, запретить бизнесам, имеющим интересы в других отраслях, владеть российскими СМИ, ввести строгие стандарты прозрачного финансирования политических кампаний, тщательно декларировать все возможные конфликты интересов и подвергать их детальному общественному контролю. Темные деньги в политических кампаниях должны быть запрещены.