



Региональное развитие и региональная политика в России

Н.В. ЗУБАРЕВИЧ, доктор географических наук, Московский государственный университет им.М.В. Ломоносова. E-mail: nzubarevich@gmail.com

Рассмотрены факторы и барьеры регионального развития, их специфика в России, тенденции регионального неравенства, особенности российской региональной политики и возможные направления её модернизации.

Ключевые слова: региональное неравенство, конкурентные преимущества регионов, межбюджетные отношения, институциональные барьеры регионального развития

Отношения между центром и регионами в России за последние двадцать лет претерпели сильнейшие трансформации: от анархической децентрализации 1990-х годов до сверхцентрализации управления и бюджетной системы в 2000-х, от выборности глав регионов до их назначения, а также перехода к полностью контролируемым выборам мэров в большинстве регионов. Федеральные власти получили выгоды от сверхцентрализации, но политические риски и издержки нарастают. В последние годы намечается поворот к новому циклу децентрализации, пока слабо заметный, но неизбежный.

Влияние «политического маятника» сказалось на развитии регионов опосредованно, через сверхцентрализацию налоговых доходов и системы управления, а также рост масштабов межбюджетного перераспределения. Более существенно влияние иных факторов. Внешним фактором являются макроэкономические циклы – периоды экономического роста и кризисного спада, которые по-разному воздействуют на пространство. Внутренние факторы – конкурентные преимущества и барьеры развития территорий.

Факторы развития пространства и приоритеты региональной политики

В региональной науке со второй половины XX в. сложился устойчивый консенсус в понимании пространственного

развития – оно не может быть равномерным. Это объясняется двумя концепциями, выдержавшими проверку временем.

Первая – центрo-периферийная модель пространственного развития. Центры разного уровня всегда стягивают ресурсы (человеческие, финансовые, природные) со своей периферии. Благодаря концентрации ресурсов происходят инновационные трансформации самих центров, а затем инновации распространяются на периферию, стимулируя её развитие, хотя и с некоторым лагом. Между центрами и периферией существует подвижная зона – полупериферия, которая более активна и при резком изменении условий развития может перехватить функции центра. Эта модель работает на всех уровнях – от мировых городов и крупных агломераций до региональных и местных центров.

Диффузия инноваций от центров на периферию происходит двумя путями. Во-первых, по сложившейся иерархической системе городов-центров (от наиболее крупных городов к меньшим по размеру и статусу), т.е. в пространстве всей страны. Во-вторых, в пригороды, прилегающие к городам-центрам, т.е. «растекаясь» на соседние территории, что особенно интенсивно происходит в пределах крупнейших агломераций. Центрo-периферийная модель показывает, насколько важную роль в развитии страны играют города: это не только «опорный каркас» расселения, но и «моторы» распространения импульсов модернизации на окружающую периферию. Слаборазвитые и ограниченные в ресурсах города неизбежно становятся тормозом диффузии инноваций.

Вторая концепция – описание процессов пространственной концентрации экономики, в том числе в рамках «новой экономической географии». Фундаментальной причиной экономического неравенства является процесс концентрации экономической деятельности в тех местах, которые обладают сравнительными преимуществами, что позволяет снижать издержки бизнеса. Среди таких конкурентных преимуществ П. Кругман выделяет факторы «первой природы» (богатство природными ресурсами, выгодное географическое положение), мало зависящие от человека, и «второй природы» (агломерационный эффект, человеческий капитал, институты), в наибольшей степени связанные с деятельностью государства и общества.

Преимущества, особенно «первой природы», не являются вечными. Факторы «первой природы» доминировали на стадии индустриального развития, а по мере перехода к постиндустриальной экономике резко возрастает роль факторов «второй природы». Именно они играют ключевую роль в модернизации экономики, в то время как опора развития регионов на ресурсные преимущества её замедляет.

Для всех стран мира, независимо от уровня развития, характерны тенденции территориальной концентрации экономики в регионах, обладающих конкурентными преимуществами. Нигде не удастся заметно сгладить пространственное экономическое неравенство, поскольку оно формируется под воздействием объективных факторов (нужно подчеркнуть, что речь здесь идёт об **экономическом**, а не о **социальном** неравенстве). В развитых странах, уже ориентированных на факторы «второй природы», рост региональных экономических различий ослабевает, пик усиления неравенства пришёлся на начало XX в.¹ В странах догоняющего развития экономическое неравенство регионов быстро усиливается, повторяя тренд Западной Европы столетней давности. Россия относится к странам догоняющего развития, поэтому при переходе к рыночной экономике рост экономического неравенства регионов был объективным трендом.

Исследования региональной науки позволяют выделить важнейшие направления пространственного развития для России:

- поддержка городов-центров и крупных агломераций; расширяющих инновации на периферию;
- улучшение человеческого капитала и институтов;
- развитие инфраструктуры для сокращения экономического расстояния;
- использование ресурсных преимуществ для привлечения новых технологий добычи и переработки сырья.

В условиях ограниченности финансовых и человеческих ресурсов и огромной инерционности российского пространства особую роль играют институты. Именно эффективные

¹ World development report 2009: Reshaping economic geography. – Washington, D.C.: World Bank, 2009.

институты (политические, финансовые и др.) позволяют снижать объективные барьеры развития регионов и городов и максимально использовать имеющиеся конкурентные преимущества. Для эффективного управления пространственным развитием важен принцип субсидиарности: если два иерархических уровня управления могут выполнять одну и ту же функцию, она передается на более низкий уровень, т.е. более близкий к населению. Это позволяет учитывать потребности жителей, а они могут контролировать качество управления через демократические процедуры. Регионализм и развитие локальных сообществ стали мейнстримом в странах ЕС, возник новый термин – **глокализация** (глобализация и локализация одновременно).

Институты пространственного развития – часть институциональной системы страны, они зависят от общего её устройства и от унаследованных факторов (path dependence). В России на протяжении почти всей её истории воспроизводилась жесткая сверхцентрализованная система управления, которая казалась оптимальной для сохранения территориальной целостности огромной страны. Но сейчас всё более очевидно, что сверхцентрализация становится институциональным барьером развития.

Еще один ракурс региональной политики – соотношение стимулирующего и выравнивающего компонентов. Стимулирующая политика нацелена в первую очередь на снижение институциональных барьеров для развития территорий с конкурентными преимуществами, чтобы за счёт их ускоренного роста быстрее развивалась вся страна. Стимулирующая региональная политика доминирует в странах догоняющего развития.

Политика смягчения пространственного социального неравенства более типична для развитых стран, особенно для ЕС. Такая политика преобладает и в России, не относящейся к развитым странам. Она унаследована из прошлого и, кроме того, нацелена на снижение рисков социально-политической нестабильности в условиях поляризации пространства. Безусловно, менее развитым регионам нужно помогать, но при чётком понимании границ возможностей и с помощью адекватных механизмов.

Инвестиции государства в экономику чаще всего неэффективны, чиновник не может оценивать риски развития тех или иных отраслей и производств в регионе лучше, чем бизнес. Более эффективны совместные инфраструктурные проекты государства и бизнеса (например, в форме государственно-частного партнерства), но только в том случае, если бизнес имеет в них свой интерес, а не участвует «из-под палки» под лозунгом необходимости развития периферийного или политически проблемного региона.

Инвестиции государства в инфраструктуру крайне необходимы для развития регионов, но важно определить, где они нужнее в первую очередь, а это всегда конфликт интересов и возможность лоббизма нерациональных решений. Кроме того, инфраструктурные инвестиции не гарантируют выравнивающего эффекта. Строительство новых транспортных коммуникаций может ускорить отток населения, поскольку экономическое расстояние сокращается не только для бизнеса, но и для местных работников, получающих выход на рынки с лучшими условиями оплаты труда. Как правило, это самые мобильные и квалифицированные работники, их миграционный отток снижает человеческий капитал проблемных регионов.

Финансовая помощь регионам обеспечивает реализацию социальных обязательств государства: развитие социальных услуг, выплату заработной платы бюджетникам и социальных трансфертов населению. Однако и в этом направлении, важнейшем для модернизации человеческого капитала, есть подводные камни. Масштабная финансовая помощь слаборазвитым республикам формирует зависимую дотационную экономику, представленную в основном сектором бюджетных услуг, растёт коррупционное перераспределение бюджетных средств.

Тем не менее **смягчение социального неравенства регионов** – важнейшая задача. Оно способствует росту человеческого капитала, социальной и территориальной мобильности, модернизации ценностей и образа жизни. Помогать нужно людям, а не регионам, поэтому **выравнивающая политика – в первую очередь социальная, а не региональная**. Приоритетами являются инвестиции государства в человеческий капитал и адресная поддержка уязвимых групп населения.

Региональное развитие: тенденции и барьеры

Обитаемое и экономическое пространство России сжимается и будет сжиматься дальше. Депопуляция, обезлюдение периферий и стягивание населения к крупным центрам носят устойчивый характер. По данным переписи 2010 г., из 156 тыс. сельских поселений России 13% не имели населения, еще в 23% было менее 10 жителей, все они в ближайшие десятилетия исчезнут. Только в трети сельских поселений численность жителей превышала 100 чел., они относительно жизнеспособны. Более сильный барьер – малочисленность городов, особенно крупных. В России 1090 городов, из них с населением более 200 тыс. чел. – только 93. В результате роль крупных городов как центров развития окружающей территории ограничена. Масштабы экономически отсталой периферии огромны, по данным Т.Г. Нефёдовой, к ней относятся более 40% муниципальных районов даже в более плотно заселенной европейской части страны².

За период между переписями 2002 и 2010 гг. население 82% субъектов РФ (68 регионов из 83) сократилось, при этом почти в половине – более чем на 5%. Стимулирование рождаемости дало эффект (в 2012 и 2013 гг. население страны не сокращалось), но он краткосрочный и во многом обусловлен особенностями возрастной пирамиды. В середине 2010-х годов в детородный возраст войдут малочисленные поколения 1990-х годов рождения, а постареет многочисленное поколение послевоенного всплеска рождаемости, поэтому естественная убыль населения усилится. Миграции усиливают концентрацию населения: в 2008–2012 гг. 55–60% чистой миграции (разницы между прибывшими и уехавшими) получила Московская столичная агломерация, еще 20% – Санкт-Петербург с Ленинградской областью, в других регионах миграционный приток невелик. И российские мигранты, и мигранты из СНГ направляются в крупные города, где есть работа, усиливая поляризацию пространства.

Развитие регионов в основном определяется их конкурентными преимуществами (ресурсами, географическим положением, агломерационным эффектом, человеческим капиталом), а

² Нефёдова Т.Г. Сельская Россия на перепутье: географические очерки. – М.: Новое издательство, 2003. – С.135-141.

не региональной политикой государства. По динамике валового регионального продукта (ВРП) в период экономического роста лидировали крупнейшие агломерации и новые нефтегазодобывающие регионы, медленнее развивались удаленные и слабоосвоенные регионы Дальнего Востока с миграционным оттоком населения. Конкурентные преимущества определяют и географию инвестиций. Лидеры по объему инвестиций – нефтегазодобывающие регионы, крупнейшие агломерации страны, отдельные регионы с выгодным географическим положением на путях глобальной торговли³. Аутсайдеры – полудепрессивные машиностроительные регионы, слабо развитые республики и удаленные регионы Забайкалья и Дальнего Востока с недостаточной инфраструктурой. Исключение составляет только Приморский край, куда направлялись государственные инвестиции в период подготовки саммита АТЭС.

Огромное неравенство регионов России – отчасти миф. Региональное неравенство в России выше, чем в Бразилии, Индии и Китае, но только если считать с автономными округами⁴. При этом российские регионы с крайними значениями невелики по численности населения и значительно меньше регионов других крупных стран догоняющего развития. Сравнения душевых ВРП Ненецкого АО, где добывается 15 млн т нефти на 43 тыс. чел. населения, и Республики Ингушетии, экономика которой представлена в статистике почти исключительно бюджетным сектором, а всё остальное находится в тени, дают огромную разницу в 80 раз. Корректировка на ценовые различия между регионами сразу снижает неравенство почти вдвое. При этом 2/3 российских регионов различаются по уровню экономического развития несущественно⁵.

Экономическое неравенство регионов в целом за 2000-е годы усилилось⁶. Такой тренд характерен для стран

³ Мониторинг развития регионов России. Независимый институт социальной политики. URL: http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/kris.shtml

⁴ *Трейвиш А.И.* Город, район, страна и мир: Развитие России глазами страноведа. – М.: Новый хронограф, 2009. – С. 211.

⁵ *Зубаревич Н.В.* Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. – М.: НИСП, 2010.

⁶ *Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г.* Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России в 2000-е годы: рост или снижение? // Общественные науки и современность. – 2013. – №6.

догоняющего развития. Однако со второй половины 2000-х годов региональные различия душевого ВРП начали снижаться из-за масштабного перераспределения нефтяных сверхдоходов в виде резко возросших трансфертов из федерального бюджета менее развитым регионам. В 2008–2009 гг. дополнительным выравнивающим фактором стал более сильный кризисный спад в относительно развитых регионах. Экономическое выравнивание не является позитивной тенденцией, оно означает, что более развитые регионы с конкурентными преимуществами росли медленнее слаборазвитых, живущих за счёт трансфертов.

Межрегиональные различия уровня жизни населения снижались с первой половины 2000-х годов. Регулярные повышения заработной платы бюджетникам не относятся к мерам региональной политики, но они работают на смягчение региональных различий, поскольку доля занятых в бюджетной сфере наиболее высока в слаборазвитых регионах. Вторым фактором выравнивания был более медленный рост заработной платы в крупном и среднем частном бизнесе, который концентрируется в более развитых регионах. В условиях рыночной конкуренции частный бизнес не мог угнаться за бюджетной сферой, куда перераспределяется часть нефтяных сверхдоходов государства, что позволяет быстрее наращивать зарплаты бюджетникам. Тренд смягчения региональных различий в доходах населения – в целом позитивный, он стимулирует рост человеческого капитала и мобильность населения отстающих территорий.

Неравенство регионов по уровню занятости менялось в соответствии с рыночными законами и отражало проблемы создания новых рабочих мест. В период экономического роста это неравенство усиливалось, так как рабочие места быстрее создавались в регионах с конкурентными преимуществами, а в период кризиса – снижалось, поскольку кризис сильнее ударил по более развитым регионам. В слаборазвитых республиках уровень безработицы стабильно выше, так как новых рабочих мест создается мало, а приток молодежи на рынок труда растёт.

Межрегиональное неравенство не отражает всей картины пространственных различий. Они в России наиболее велики на внутрирегиональном уровне – между крупными городами-центрами и депрессивными периферийными

сельскими муниципалитетами. Это неравенство привычно и очень устойчиво.

Институциональные факторы в России слабо или негативно влияют на развитие пространства. Стимулирующая региональная политика недостаточно влияет на развитие регионов: особые экономические зоны малы по размеру и объёму льгот, инвестиционные программы государства недофинансируются, многочисленные стратегии и программы развития остаются на бумаге. Институциональные преимущества, как правило, не связаны напрямую с региональной политикой. Например, доля Москвы и Московской столичной агломерации по многим экономическим показателям чрезвычайно высока относительно её доли в населении России⁷. Это следствие не только агломерационного эффекта (эффекта масштаба), но и сверхцентрализации власти и экономики, что приводит к сверхконцентрации налоговых доходов в столице и значительному отрыву доходов её населения от среднероссийских. Москва получает огромную ренту благодаря столичному статусу. Зарубежные исследования показывают, что в странах с авторитарным режимом столичный город, при прочих равных условиях, крупнее по размеру и сильнее стягивает бизнес, вынужденный тесно взаимодействовать с властью. В результате сверхцентрализации усиливается объективный агломерационный эффект и формируется гипертрофированный центр, стягивающий ресурсы всей страны.

Особые институциональные преимущества некоторых республик порождены политическими факторами. Душевые доходы бюджета Чечни за счёт трансфертов на 15% выше средних по стране при минимальных собственных налоговых доходах. Татарстан до конца 1990-х годов не платил налоги в федеральный бюджет, а затем ежегодно получал максимальную поддержку в виде трансфертов из федерального бюджета. Политические проекты федеральных властей – важнейший институциональный фактор. Традиция «особых отношений» с Татарстаном усилилась при подготовке к тысячелетию Казани и Универсиаде. В 2011 г. Приморский край в рамках подготовки

⁷ Зубаревич Н. Рента столичного статуса // Pro et contra. – 2012. – Т. 16, №6.

к саммиту АТЭС получил 12% всех инвестиций из федерального бюджета, направленных в регионы, а в 2013 г. 23% всех инвестиций из федерального бюджета досталось Краснодарскому краю для подготовки Олимпиады в Сочи. Политические проекты фактически стали главным направлением стимулирующей региональной политики.

Всё более очевидно, что главная проблема России – не в региональном неравенстве, а в институтах, не способных стимулировать развитие конкурентоспособных территорий.

Региональная политика: бюджетные механизмы

Бюджетный федерализм – сложная и гибкая система. Общего канона межбюджетных отношений в федеративных государствах не существует. Мировой опыт демонстрирует многообразие, каждая страна разрабатывает свою модель бюджетного федерализма. В более общем виде можно различать конкурентный и кооперативный федерализм. Например, в США каждый вид налога закреплён за определенным уровнем бюджетной системы, штаты конкурируют за привлечение инвесторов, чтобы иметь больше доходных источников, а перераспределительные механизмы не играют заметной роли. В ФРГ более развитые земли перечисляют средства на поддержку менее развитых, механизм закреплён законодательно.

Разнообразно и закрепление налогов за разными уровнями бюджетной системы, но есть несколько общих правил:

- наиболее нестабильные или территориально дифференцированные налоги (например, сырьевая рента) идут в центральный бюджет;
- налоги на недвижимое имущество граждан и малый бизнес направляются в местные бюджеты, что стимулирует муниципальные власти создавать более комфортную среду проживания и улучшать условия для предпринимательства, иначе население и бизнес «голосуют ногами»;
- возможно расщепление одного налога между уровнями бюджетной системы, но лучшей практикой считается «один налог – один уровень»;
- распределение налоговых и неналоговых доходов по уровням бюджетной системы должно соотноситься с полномочиями каждого уровня, т.е. не существует правила «все налоги

вниз» или «все налоги вверх», есть понятие оптимума, который может гибко меняться;

- не должно быть нефинансируемых мандатов (полномочия есть, денег на их реализацию нет);
- помощь регионам и муниципалитетам должна оказываться по прозрачным критериям.

Правила простые и рациональные, но выполнить их оказалось сложно. Российская система межбюджетных отношений выстраивалась с большими трудностями, мешали политические и макроэкономические проблемы 1990-х годов, тяжелое состояние федерального бюджета, группы интересов, получающие доход от неформализованной системы перераспределения. Более фундаментальная проблема – сильнейшие различия в налоговом потенциале российских регионов и, особенно, муниципалитетов. Проблема объективна и не имеет решения в ближайшие десятилетия, особенно для муниципального уровня: периферийные муниципалитеты не могут существовать на мизерные налоги от копеечной недвижимости и неразвитого малого бизнеса, ограниченного низким платежеспособным спросом. Сильная дифференциация доходной базы накладывает серьезные ограничения на реформирование межбюджетных отношений в России.

Первая задача, решавшаяся в 1990-е годы, – упорядочение и институционализация финансовых отношений центра и регионов. Были созданы Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР) и формализованная методика выравнивания, в большей или меньшей степени учитывающая налоговый потенциал и бюджетные потребности регионов. Главный инструмент – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из ФФПР – стали распределяться прозрачно, по формуле. Был разработан индекс бюджетных расходов, учитывающий различия стоимости бюджетных услуг в регионах. В целом институциональный каркас системы межбюджетных отношений был отстроен к началу 2000-х годов.

Вторая задача – централизация рентных доходов и ликвидация внутренних офшоров. Она решалась в первой половине 2000-х годов. Постепенно был централизован главный рентный налог – на добычу полезных ископаемых (НДПИ), ранее

распределявшийся между центром и регионами в пропорции 50:50. В начале 2000-х годов этот налог давал более трети всех доходов бюджета нефтедобывающего Ханты-Мансийского АО, резко выделявшегося своей бюджетной обеспеченностью. В 2003–2004 гг. был введен запрет на внутренние офшоры: планка льгот по налогу на прибыль, поступающему в бюджет регионов, ограничена 4%.

В середине 2000-х годов решалась задача ликвидации нефинансируемых мандатов. Принятые Госдумой и региональными парламентами в 1990-е годы популистские законы накопили обязательства, превышающие доходы бюджета страны в 2,5 раза. В 2005 г. была проведена последняя крупная реформа межбюджетных отношений – так называемая «монетизация льгот». Её цели были рациональными – разобраться с непрозрачной системой льгот и нефинансируемых мандатов. Однако федеральная власть попыталась это сделать чужими руками – скинуть на регионы решение тяжелой политической задачи снижения неисполнимых социальных обязательств. При реализации реформы доминировал мотив экономии бюджетных ресурсов. Это привело к протестам городского населения, больше всего потерявшего от монетизации. Пришлось решать проблему с помощью денег. Именно с этой реформы началось возвратное движение к неформальным межбюджетным отношениям, всё шире стало внедряться «ручное управление», достигшее пика в период кризиса 2009 г. и в последующие годы.

Одновременно в ходе реализации «закона о монетизации», закона о разграничении полномочий между уровнями государственной власти и других законодательных актов было проведено разграничение доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, включая оба муниципальных уровня. Начались также реформы в здравоохранении и образовании, которые меняют не только систему финансирования, но и оказания услуг, стимулируя постепенное свёртывание сети малокомплектных школ, фельдшерско-акушерских пунктов и небольших участковых больниц в регионах с убывающим населением. Укрупнение социальных учреждений позволяет оптимизировать расходы бюджетов регионов, но ухудшает территориальную доступность услуг для жителей периферий.

Последнее решение федеральных властей – повышение заработной платы бюджетникам. Основная тяжесть его исполнения легла на бюджеты регионов, что привело к росту их дефицита (в 2013 г. 60% регионов имели дефицит бюджета) и долга, объём которого достиг к концу 2013 г. 27% собственных (налоговых и неналоговых) доходов консолидированных бюджетов регионов.

В целом реформы межбюджетных отношений решали двудединую задачу: максимальную централизацию финансовых ресурсов и усиление контроля за расходами в регионах, а также фискальной оптимизации, в том числе путем сбрасывания социальных обязательств на регионы. Если в начале 2000-х годов пропорции поступлений в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты регионов были близки к 50:50, то во второй половине 2000-х годов они составили 62:38 в пользу центра. Зависимость доходов консолидированных бюджетов регионов от федеральных трансфертов выросла с 11–13% в начале 2000-х годов до 19% в 2008 г., а в кризисный 2009 г. доля трансфертов достигла 27% и только в 2013 г. сократилась до 19%. В 2013 г. в 12 регионах она превышала 50% доходов бюджета, а в Чечне и Ингушетии приближалась к 90%. Уровень дотационности российских муниципалитетов еще выше: в среднем для городских округов он составляет 48%, для муниципальных районов – 73%, для поселений – 66% (у поселений мало полномочий, поэтому и денег требуется меньше). В результате система межбюджетных отношений слабо стимулирует развитие регионов и муниципалитетов.

В качестве аргументов в пользу централизации обычно называют необходимость концентрации ресурсов в центре для более быстрого реформирования страны, а также контролируемого распределения трансфертов, чтобы повысить эффективность расходов региональных и местных властей. Но есть серьёзные основания для критической оценки политики централизации. Во-первых, инструменты развития регионов в виде финансируемых преимущественно из федерального бюджета национальных проектов, федеральных целевых программ и др. показали крайне низкую эффективность. Масштабное перераспределение привело к усилению иждивенчества и пассивности региональных и местных властей.

Во-вторых, контроль при распределении сотни видов целевых субсидий регионам невозможен, эта система стала источником коррупции в федеральных ведомствах.

К концу 2000-х годов в России сформировалась непрозрачная система «ручного управления». Доля дотаций на выравнивание, рассчитываемых по формуле, снизилась за 2005–2012 гг. с 50% до 27% от всех трансфертов. Другие федеральные трансферты чаще всего выделяются на непрозрачной основе и непонятным образом различаются по регионам. Лидерами по дополнительному финансированию по непрозрачным критериям являются Чечня и Татарстан, к ним добавилась Тюменская область за счёт дотаций на сбалансированность, покрывающих выпадающие доходы от централизации НДС. Трансферты из федерального бюджета на инвестиционные цели (федеральные целевые программы и бюджетные инвестиции) особо щедро подпитывали бюджеты той же Чечни, Приморского края, Татарстана, Калининградской области. Краснодарский край получил особые трансферты на развитие Сочи (более 7% доходов бюджета края), Санкт-Петербург – на строительство скоростной железной дороги (более 2% доходов бюджета), а потом метро.

Парадокс в том, что российская система межбюджетных отношений непрерывно реформировалась, и очень часто – в сторону улучшения. Но не бывает хороших межбюджетных отношений в недемократических политических системах, поэтому непрозрачность и «ручное управление» стали доминирующими признаками финансовых отношений центра и регионов, несмотря на немалые успехи в реформировании по образцу развитых федераций. Убрать налет лоббистской и коррупционной «ржавчины» вполне возможно, дело за малым – нужно реформировать политическую систему.

Отношения центра и регионов: административно-политические механизмы

Тенденция централизации, пришедшая на смену децентрализации 1990-х годов, обусловленной слабостью федеральных властей, началась с создания федеральных округов и института полномочных представителей президента в регионах (2000 г.). Первоначально их функции были в основном рациональными: контроль за приведением регионального законодательства в

соответствие с федеральным (эта работа была проделана за два года) и надзор за структурами федеральных органов власти в регионах, прежде всего силовыми, которые в большинстве регионов были подконтрольны губернаторам. Федеральные силовые ведомства начали горизонтальную ротацию, перемещая руководителей этих структур в другие регионы.

Полпреды ряда федеральных округов возглавили кампанию укрупнения субъектов Федерации, инициированную федеральным центром в 2005–2007 гг. Объединялись с «материнскими» территориями небольшие автономные округа Приволжского, Сибирского, Дальневосточного округов. Кампанию укрупнения быстро свернули, встретив сопротивление со стороны властей и жителей республик Алтай и Адыгея, которые были следующими в очереди.

Бюджетные полномочия и ресурсы не передавались на уровень федеральных округов, а попытки полпредств руководить экономической политикой в регионах и процессами экономической и инфраструктурной интеграции регионов не дали заметных результатов. Иначе и быть не могло при отсутствии интереса регионов, а также финансовых ресурсов и квалифицированных управленцев в полпредствах.

Наиболее радикальный шаг федеральных властей – отмена выборов глав исполнительной власти субъектов РФ. Вместо прежнего губернатора чаще назначался «варяг», в лучшем случае – когда-то живший в регионе. Как правило, вслед за не знающим или плохо знающим регион губернатором-«варягом» приезжали его соратники, столь же далекие от нужд региона. Фактически шел процесс «управленческой колонизации». Мнение главы региона о выборе преемника учитывалось только при уходе губернатора на повышение, хотя в некоторых республиках федеральный центр шёл на уступки региональным элитам из-за риска дестабилизации. Система назначений изначально не была прозрачной, но в 2010–2012 гг. они стали вообще непредсказуемыми. Возвращение к губернаторским выборам в 2013 г. пока почти не поменяло список глав регионов.

Создание сверхцентрализованной системы управления неизбежно потянуло за собой формирование гипертрофированной и малоэффективной системы контроля сверху, поскольку был отменён необходимый для баланса любой системы контроль

снизу (через выборы). В качестве формализованного инструмента контроля с 2008 г. действует система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Изначально она включала более 320 индикаторов, поэтапно сводимых в интегральный индекс, в 2011 г. их число было резко сокращено. Качество оценки вызывает много вопросов у специалистов, а сама оценка эффективности деятельности губернаторов мало на что влияет.

Местное самоуправление также стало жертвой централизации. Крупные города, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга, являются муниципалитетами. Реформа местного самоуправления, проведенная в 2005 г., привела к созданию двухуровневой системы: первый уровень – городские округа и муниципальные районы, второй – поселения, входящие в состав муниципальных районов. Федеральные власти считали, что создание муниципальных поселений приблизит местные власти к населению. Как и предупреждали эксперты, результат оказался плачевным.

- Численность чиновников муниципального уровня удвоилась: в 2010 г. их было 334 тыс. чел. (чиновников органов регионального управления – 198 тыс. чел., представителей федеральных органов власти в регионах – 475 тыс. чел.).
- Около 15% поселений фактически не выполняют никаких функций, средства тратятся только на содержание администрации.
- Большинство регионов предоставило статус городских округов только самым крупным городам. Бюджетные и налоговые полномочия других городов, ставших городскими поселениями, а среди них немало довольно крупных, сравнялись с сельскими поселениями. Некоторые регионы сопротивлялись реформе оппортунистическими способами: так, в Сахалинской области все районы стали городскими округами, чтобы не создавать второй уровень, в Свердловской области резко расширились границы городских округов.
- Используя закон о разграничении полномочий между уровнями государственной власти (№ 131-ФЗ), региональные власти расправились с местным самоуправлением крупных городов, мэры которых конфликтовали с губернаторами, переведя их в статус городских поселений. В результате эти города

лишились многих полномочий, а их бюджет – основных доходных источников (Рыбинск, Ангарск и многие другие). В 2010 г. в закон о местном самоуправлении внесено положение о возможности передавать полномочия городского поселения-райцентра администрации всего района, т.е. райцентр перешел под контроль районной власти.

- В российской системе управления исчезло понятие «город». Политическая и финансовая самостоятельность городов снизилась, что ухудшило возможности модернизации. Она всегда идёт по иерархической системе городов – от более крупных к меньшим, но процесс тормозится, если барьеры высоки, и городская среда деградирует из-за дефицита ресурсов.

Последнее решение, принятое в 2013 г., – сокращение доли налога на доходы физических лиц, поступающего в бюджеты городских округов и муниципальных районов, до 15% и 10% соответственно (ранее было 20%). Всё остальное – наверх, в региональный бюджет, ведь именно регион принимает основные расходные решения и финансирует их. Финансовые ресурсы и расходные обязательства так балансируются лучше, но это чисто бухгалтерский баланс.

Институциональные изменения усилили российскую традицию избавления от политической конкуренции. Вместо диалога и поиска компромисса власти ищут способ избавиться от тех, кто им неподконтролен: федеральному центру мешали избиравшиеся населением губернаторы, губернаторам мешают мэры региональных столиц, главам районов – главы райцентров. Это свойство российской политической культуры стало **сильнейшим барьером развития во всех сферах, в том числе в региональной и муниципальной политике**. У власти любого уровня отсутствует понимание, что интересы «части» и «целого» никогда не совпадают полностью, и что поиск компромисса является обязательной составляющей региональной политики.

Коридор возможностей региональной политики

Попытки бюрократической децентрализации управления начались в 2011 г. (комиссия Козака-Хлопонина), но дали минимальный результат. Вместо перехода к реальному федерализму и поддержке местного самоуправления федеральные власти

выбирают паллиативные меры: передачу регионам части федеральных полномочий вместе с субвенциями на их исполнение и незначительное перераспределение налоговых доходов между уровнями бюджетов. Но частные меры не меняют устройство системы.

Российские власти не могут определиться с главным – **балансом приоритетов пространственного развития**. Существуют три идеологических подхода в выделении таких приоритетов.

При рыночном подходе инвестиции должны идти в более конкурентоспособные регионы, чтобы ускорять экономический рост всей страны. Часть возросших налоговых доходов перераспределяется на поддержку отстающих территорий, но в них также стимулируется развитие региональных центров, где концентрируется человеческий капитал с более высоким уровнем, и других мест с локальными конкурентными преимуществами. Функция поддержки населения слаборазвитых и депрессивных периферий в основном перекладывается на социальную политику.

При геополитическом подходе важнее всего контролировать рубежи, инвестируя в их развитие. Исходя из этого приоритета, федеральные власти финансируют долгосрочные программы развития Курильских островов, поддерживают особую экономическую зону в Калининградской области, пытаются расселить мигрантов-соотечественников на востоке страны, хотя результаты не впечатляют.

Приоритет выравнивания пространственного развития нацелен на обеспечение более равного доступа к общественным благам для людей, живущих на территориях с разным уровнем развития. Очевидно, что выравнивающий и геополитический приоритеты наиболее затратны.

Как найти оптимальный баланс? Если доминирует выравнивание, как конкурировать с остальным миром и развиваться быстрее? Если ставка делается на конкурентоспособные территории, не приведёт ли рост регионального неравенства к усилению рисков дезинтеграции? Если силы и средства концентрируются на геополитических приоритетах, что будет с развитием остальных регионов? Вопросы сложнейшие, требующие широкого обсуждения.

Важнейшие задачи регионального развития можно сформулировать и в ином ракурсе – институциональном. Таких задач всего три.

Первая – **снижение барьеров для распространения разнообразных инноваций по территории страны.** Любых инноваций – от новых технологий до модернизации образа жизни. Рецепты давно известны – это развитие городов, особенно крупных, которые способны распространять инновации в менее крупные города и на периферию, а также улучшение транспортной инфраструктуры для снижения экономического расстояния между центрами. К сожалению, эти направления так и не стали приоритетами российской региональной политики: города, будучи муниципалитетами, сидят на голодном бюджетном пайке из-за сверхцентрализации, а объёмы дорожного строительства минимальны.

Вторая – **рост мобильности населения.** Люди хотят жить там, где им лучше, – комфортнее климат и среда обитания, больше возможностей найти хорошо оплачиваемую работу, получить качественные социальные услуги и т.д. Перемещаясь в более конкурентоспособные территории, мигранты улучшают собственную жизнь, ускоряют развитие принимающего региона и всей страны. Для роста мобильности необходимо снижать институциональные и финансовые барьеры: бюрократической регистрации, неразвитого рынка жилья и дороговизны жилищных кредитов.

При росте мобильности неизбежно меняется система расселения, население концентрируется в городах и пригородных зонах с лучшими условиями жизни и большей доступностью рабочих мест и услуг. Процесс концентрации идёт с советских лет. У него есть издержки: территории, теряющие население, не могут сохранять существующую сеть учреждений социальной сферы. Её сокращение неизбежно, но не так, как это делается федеральными властями сейчас – форсированно и под угрозой наказания за так называемые «неэффективные бюджетные расходы». Перестройка сети бюджетных услуг вслед за сжимающимся расселением – дело самих регионов, требующее тщательного учёта местных условий. В развитых странах региональные власти учитывают ещё и позиции разных

групп интересов, ведут открытое обсуждение для выбора оптимального решения.

Третья задача – **стимулирование конкуренции регионов и городов за инвестиции и человеческий капитал и, одновременно, горизонтального взаимодействия для решения общих проблем.** Но конкурировать и взаимодействовать может только тот, кто заинтересован в результате, имеет ресурсы и полномочия, несёт ответственность за свои решения. Сейчас гораздо рациональней и эффективней конкурировать за федеральные трансферты.

Эти три задачи требуют институциональных изменений, важнейшие из которых – **децентрализация управления и дерегулирование.** Децентрализация ресурсов и полномочий снижает барьеры и способствует развитию более конкурентоспособных регионов, в том числе улучшающих институциональные условия для бизнеса. Дерегулирование позволяет регионам принимать решения с учетом местных условий.

Децентрализация имеет свои риски. Во-первых, неизбежно снизятся масштабы перераспределения из федерального бюджета, поскольку больше финансовых ресурсов останется в развитых регионах. Во-вторых, есть риск деградации системы управления в проблемных регионах, но существуют инструменты федерального контроля, позволяющие при острых проблемах перехватить управление и демпфировать риски плохого регионального менеджмента. Децентрализация – сложный переход, но она даёт шанс на замену битвы регионов за федеральные трансферты политикой улучшения институтов в условиях конкуренции за инвестиции и человеческий капитал.

Для межбюджетных отношений важно изменение системы распределения федеральных трансфертов. Сейчас она создает антистимулы для развития регионов, количество трансфертов и их «ручное» распределение достигли запредельного уровня. В рекомендациях обновлённой «Стратегии-2020» предлагалось начать «ремонт» межбюджетных отношений с повышения доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (они прозрачны, так как считаются по формуле) как минимум до половины всех трансфертов регионам. Второй шаг – отказ от сотен субсидий, распределяемых разными федеральными ведомствами по непрозрачным критериям, сведение

их к 6–8 широкоцелевым субсидиям, которые регион может использовать более самостоятельно.

Доходную базу субъектов РФ увеличить сложнее, поскольку 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%. Любая децентрализация этих налогов резко повысит доходы бюджетов нескольких богатых регионов и почти ничего не даст остальным. Однако федеральную часть налога на прибыль (2 процентных пункта из 20) давно пора отдать регионам, можно менять и систему распределения акцизов. В целом огромные различия налогооблагаемой базы регионов являются объективными ограничениями, поэтому в налоговой децентрализации не существует простых решений.

Децентрализация управления будет малоэффективной без реальной демократизации, усиливающей контроль «снизу», со стороны населения. Главный инструмент контроля – **конкурентные выборы мэров и губернаторов**. Риски электорального популизма очевидны, этим придется переболеть, пройдя через несколько циклов выборов. Децентрализация и восстановление конкурентных выборов не гарантируют улучшения институциональной среды, они только способствуют этому, как и появлению новых политиков в регионах.

Риском децентрализации традиционно считают распад страны, но вряд ли он будет инициирован региональными проблемами. Неэффективная политика свержцентрализации и «ручного управления» – более серьезная угроза для развития России.