

Стабилизация без модернизации

Антикризисная политика в регионах России не смогла преодолеть институциональные барьеры, препятствующие повышению качества государственного управления

Наталья Зубаревич

В выступлениях федеральных и региональных политиков постоянно звучат два мотива: «кризис позади» и «вперед к модернизации».

Бизнес тоже демонстрирует позитивный настрой: к примеру, весной 2010 года город Екатеринбург украшали растяжки местного банка со словами «*Goodbye*, кризис». Что отражают эти лозунги — пожелания политиков или реальное положение дел? Для того чтобы оценить то, что происходит на самом деле, приходится обращаться к скучной статистике. Статистические данные показывают, что в разных сферах кризисные процессы развиваются не синхронно: где-то кризис уже уходит в прошлое, а где-то продолжается; некоторые риски отложены на будущее. Три кризиса — произошедший, идущий и отложенный — формируют современную картину развития страны. Но она будет неполной без пространственного ракурса, так как ситуация в промышленности, инвестициях, на рынке труда, в доходах населения и состоянии бюджетов существенно различается по регионам.

Второй вопрос о модернизации: если она все-таки начнется, то из какого исходного положения произойдет движение вперед? Ведь именно кризис создает предпосылки и условия, либо расчищая путь к модернизации, либо образуя дополнительные завалы. И здесь региональный ракурс также принципиально важен: кризис в регионах развивался по разным траекториям, а региональные

власти по-разному адаптируются к его вызовам и заданным сверху «правилам игры».

Состоявшийся и идущий кризис: промышленность, инвестиции, жильё

Острая фаза кризиса в промышленности завершилась, но переход в фазу роста неустойчив и в большой степени зависит от глобального спроса на сырье и полуфабрикаты. Промышленное производство в России сократилось за 2009 год на 11 проц.; пик спада пришелся на май (–17 проц. к соответствующему периоду предыдущего года). Региональная картина кризиса очень разная. Можно выделить три группы регионов по темпам спада промышленности и основным факторам динамики.

Первыми испытали спад регионы металлургической специализации — на 25–40 проц. в пиковой фазе, но уже летом 2009 года они начали выходить из кризиса. К концу 2009-го промышленность металлургических регионов стабилизировалась, потеряв 15–20 проц. по сравнению с уровнем 2008 года. Максимальный и самый длительный спад переживают регионы машиностроительной специализации, особенно автомобильной — Самарская, Нижегородская, Ярославская области и др. Длительная депрессия объясняется низкой конкурентоспособностью машиностроения и сократившимся спросом. В Калужской области ранее были созданы новые автомо-

бильные предприятия западных компаний, и это позволило сохранять промышленный рост до апреля 2009-го, но затем производство упало и здесь (на 15 проц. за год). Сильным был спад промышленности двух крупнейших агломераций страны; в результате кризиса в Москве и Санкт-Петербурге экономика приобрела еще более постиндустриальный характер.

Спад был менее серьезным в регионах Юга благодаря специализации на пищевой

регионах последствия кризиса также незначительны: спад в них минимален, а в регионах с новыми месторождениями (Сахалин, Ненецкий АО) продолжается быстрый рост. Только в ведущих регионах добычи газа (Ямало-Ненецкий АО, Астраханская область) снижение было на уровне среднего по стране (в первой половине года выше среднего) из-за неэффективной ценовой политики и высоких издержек компании «Газпром».

“Новым политическим приоритетом федеральных властей стали инвестиции в Ингушетию, при этом со второй половины 2009 года были сокращены инвестиции в Чечню”.

промышленности; после девальвации рубля и сокращения импорта пищевой продукции этой отрасли удалось расширить рынки сбыта. Но «окно возможностей» постепенно закрывается: с укреплением рубля в 2010 году импорт вновь быстро растет, поэтому на Юге трудно ожидать устойчивого роста промышленности. Быстрее выходят из спада развитые регионы с диверсифицированной промышленностью и городами-миллионниками: сочетание экспортно-ресурсных отраслей промышленности и развитого сектора услуг, характерное для крупных городов, повышает устойчивость региональной экономики.

Не заметили кризиса слабо развитые республики Северного Кавказа; в них неэффективная советская промышленность «умерла» еще в 1990-е, а новая так и не появилась. Схожая динамика отмечается и в большинстве регионов Дальнего Востока и Забайкалья; здесь воздействие кризиса также не слишком заметно, поскольку санация многих неэффективных производств произошла еще в кризис 1990-х годов, а экспортно-сырьевые отрасли, в том числе живущая «в тени» рыбная, более жизнеспособны. В ведущих нефтедобывающих

и восточных регионах страны кризис сделал отраслевую структуру промышленности еще более сырьевой и усилил концентрацию производства.

Инвестиции из всех источников финансирования сократились в 2009-м на 16 проц., пик спада также пришелся на первое полугодие (–19 процентов). Одинаковыми темпами просели инвестиции бизнеса и бюджетов, поэтому доля последних не изменилась (21 проц. от всех инвестиций в целом по стране осуществлялся из бюджетов разных уровней). В кризис бюджеты регионов стали инвестировать меньше, чем федеральный бюджет (9,5 и 11 проц. соответственно), хотя в годы экономического роста соотношение было обратным. В основном это следствие резкого спада инвестиций из бюджета Москвы – более чем на четверть.

Заметнее всего сократились инвестиции в федеральных городах и ведущих нефтегазодобывающих регионах, где до кризиса объем капиталовложений в расчете на душу населения был самым большим. Буквально рухнули инвестиции в новые нефтегазодобывающие регионы – Сахалин (на треть) и Ненецкий

АО (на две трети), и это не только следствие кризиса. После того как консорциумы западных компаний в 2007 году добровольно-принудительно передали «Газпрому» контроль над проектами «Сахалин-1» и «Сахалин-2», зарубежные инвесторы стали очень осторожны, и реализация новых проектов затормозилась.

В 2009-м рост инвестиций сохранился только в некоторых регионах, где российские компании разрабатывают новые месторождения нефти (республики Коми, Якутия, Красноярский край) и золота (Чукотский АО). Также выросли инвестиции в регионах, где федеральные власти осуществляют политические проекты, финансируемые из бюджета: в Краснодарском крае (подготовка к Олимпиаде в Сочи 2014 года) и в Приморье (саммит АТЭС во Владивостоке в 2012-м). В последнем рост был максимальным среди всех российских регионов — в 2,2 раза. Новым политическим приоритетом федеральных властей стали инвестиции в Ингушетию (рост в 1,8 раза), при этом со второй половины 2009 года одновременно и резко были сокращены инвестиции в Чечню. Вырос объем капиталовложений и в некоторых слабо- и среднеразвитых регионах Центра и Юга, получивших значительную помощь из федерального бюджета; дополнительные финансовые ресурсы здесь были направлены в строительство — ведь измерить реальную стоимость фундаментов в России невозможно.

В результате российский бизнес инвестирует в «новую нефть» и немного в другие важнейшие экспортные ресурсы; роль государства как инвестора усилилась, но инвестиционные приоритеты федеральных властей в основном политические, что не ускоряет выход из кризиса и не стимулирует модернизацию. В 2010-м инвестиции из бюджетов регионов запланированы в

еще меньшем объеме (примерно на треть) по сравнению с 2009 годом. Кризис в этой сфере продолжается.

Нарастает спад **жилищного строительства**: до середины 2009-го снижения не было, но по итогам года объем ввода жилья снизился на 7 проц., в январе—марте 2010-го — на 8 проц. (к соответствующему периоду предыдущего года). Серьезный спад испытали многие регионы с развитыми рынками жилья и значительными объемами жилищного строительства — Москва, Московская, Калининградская и Калужская области, Краснодарский край, Республика Татарстан и др. В 2009 году жилищное строительство поддерживали трансферты из Фонда содействия реформированию ЖКХ, их получили более половины субъектов РФ. Объем трансфертов из этого Фонда составил 2 проц. всех доходов бюджетов регионов, а в 14 регионах — 5—6 проц. доходов бюджета, что очень много. Ввод жилья, как и инвестиции, сильнее всего сократился в регионах с высокими докризисными показателями жилищного строительства: в Москве за первый квартал 2010 года более чем наполовину, в Московской области — на треть, в Калининградской области — на четверть, в Санкт-Петербурге — на 16 процентов. Пострадали и регионы с сильным промышленным спадом и, соответственно, значительным снижением доходов населения (Ярославская, Челябинская, Самарская области и др.). Тенденция сокращения ввода жилья с большой вероятностью продолжится из-за снижения объема инвестиций, уменьшения трансфертов из Фонда содействия реформе ЖКХ и стагнации платежеспособного спроса населения.

Неоднозначные итоги 2009-го и начала 2010 года показывают, что в разных сферах экономики регионов нет четкой границы между уже состоявшимся кризисом и тем, что еще продолжается, и пока ни в одной из этих сфер нет устойчивого позитивного тренда.

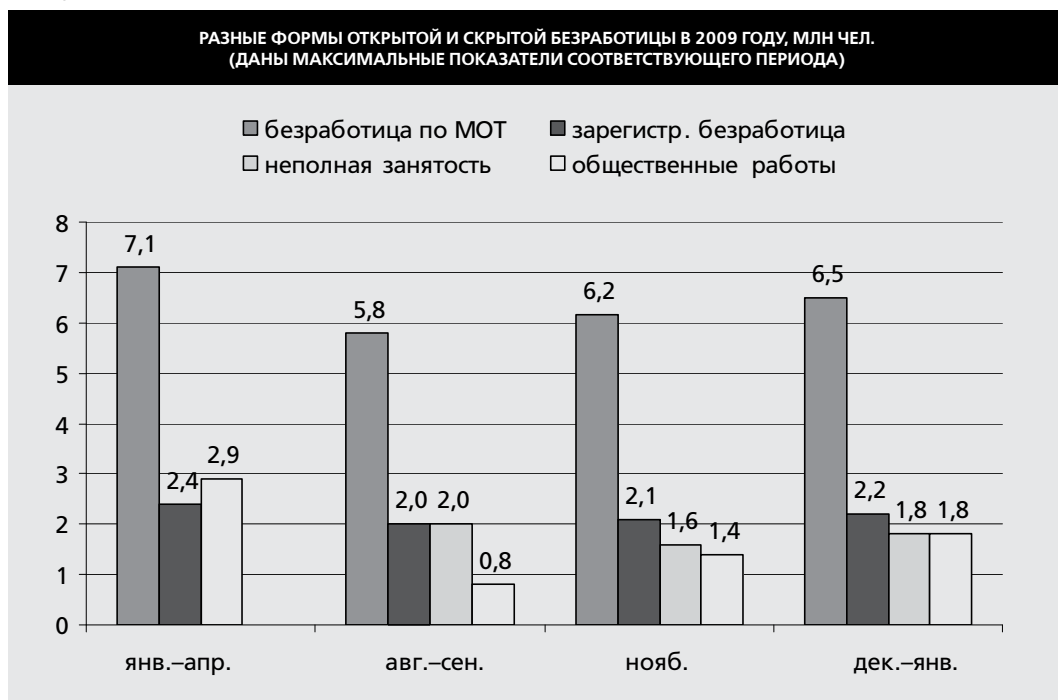
Отложенный кризис: рынок труда

В развитых экономиках кризисы модернизируют рынки труда, сокращая неэффективную занятость. Это болезненный процесс, требующий масштабной поддержки высвобождаемых со стороны государства, но без такой санации модернизация занятости невозможна. В России ситуация иная. Исследования Независимого института социальной политики показали, что в период кризиса 1990-х при спаде экономики в два раза сокращение занятости было небольшим (на 15 проц.), однако резко снизилась заработная плата (в 2,5 раза) ¹. Россия продемонстрировала особый путь адаптации – не через стандартное для других стран высвобождение работников, а через распределение кризисных издержек на всех занятых в виде снижения зарплаток.

Изменился ли этот тренд в ходе нового кризиса? Рост **безработицы**, измеряемой по методологии МОТ, оказался в 2009 году более

мягким по сравнению с кризисом 1998 года (9 и 13 проц. соответственно). Фаза быстрого роста безработицы продолжалась до апреля 2009 года, затем летом началось сезонное снижение показателей, а с ноября ситуация на рынке труда вновь ухудшилась (зимой безработица обычно растет). Помимо сезонности, есть и другие причины такой динамики, связанные с политикой государства на рынке труда. В острой фазе кризиса, чтобы избежать нарастания социальной напряженности, власти искусственно сдерживали рост безработицы, переводя ее в скрытые формы. Были введены политические ограничения на увольнение работников, занятых на модернизированных и неконкурентоспособных предприятиях, которые из-за кризиса стали убыточными. Например, в регионах Урала санкцию на увольнение давал прокурор, ставший «ведущим специалистом» по рынку труда.

Рис. 1



К скрытой безработице обычно относят занятых неполное рабочее время и находящихся в административных отпусках. Туда же можно отнести и занятость на общественных работах ² (в основном это уборка мусора, покраска заборов и т. п. на предприятиях и в муниципалитетах), почти полностью финансируемая из федерального бюджета. Трансферты из федерального бюджета на поддержку региональных рынков труда выросли в 2009 году в три раза и составили 2 проц. доходов бюджетов регионов, а в 16 регионах (см. ниже в анализе бюджетов)

прежде всего из-за чрезвычайно высокой затратности: бюджетные ограничения не позволяют сохранять столь высокие расходы длительное время. В конце 2009-го власти стали подавать сигналы в СМИ, что они готовы к росту безработицы, первым об этом сказал президент Медведев в декабре, назвав угрозой роста безработицы важнейшей проблемой 2010 года ³. Кризис на рынке труда отнесен к отложенным, потому что большой «пузырь» скрытой безработицы будет сдуваться постепенно: далеко не вся скрытая безработица перейдет в открытую форму,

“Власти будут следить за процессом высвобождения рабочей силы с тем, чтобы минимизировать социальные последствия, связанные с возможным ростом безработицы”.

достигали 4–8 проц. доходов их бюджетов. Если сложить все формы скрытой безработицы и открытую безработицу по методологии МОТ, то безработных в России оказывается около 10 млн чел. (см. рис. 1), а уровень безработицы в 2009-м достигал 12–13 проц., то есть масштабы реального сокращения занятости сопоставимы с кризисом 1998 года.

Политика сохранения неэффективной занятости до поры до времени устраивала все группы интересов. Сформировался своего рода антимодернизационный консенсус: федеральные и региональные власти такой ценой покупали политическую стабильность, бизнес перекладывал издержки на государство, которое финансировало искусственную занятость, а население полагало (а многие продолжают так думать до сих пор), что нужно немного потерпеть, все вернется «на круги своя» и неконкурентоспособные предприятия вновь заработают. Неэффективность такой политики стала очевидной для федеральных властей только в конце 2009 года. И не только потому, что проблема занятости на деле не решалась, а

часть занятых переместится на рынки труда других регионов и городов в виде трудовых мигрантов, часть вообще уйдет с рынка труда, станет экономически неактивной и осядет на своих грядках. Соотношение этих трендов будет неодинаковым для разных регионов. Власти будут внимательно следить за процессом высвобождения рабочей силы с тем, чтобы минимизировать социальные последствия, связанные с возможным ростом безработицы.

Официальная статистика безработицы не отражает ее скрытых форм. Как следствие, региональные различия в уровне безработицы, измеряемой по методологии МОТ, были обусловлены в 2009 году не только кризисом. Существенный кризисный рост безработицы по МОТ (вдвое к концу 2009-го) произошел только в 10–15 регионах с трудоемкой обрабатывающей промышленностью. Зарегистрированная безработица выросла не слишком существенно благодаря административным запретам на увольнения, по регионам она дифференцирована еще более причудливо.

По уровню скрытой безработицы можно более четко определить кризисные территории: высокий уровень (6–11 проц. занятых в начале 2009 года и 4–6 проц. в конце) ⁴ зафиксирован в машиностроительных и металлургических регионах Поволжья (Самарская, Нижегородская, Ульяновская, Кировская области, Чувашия, Удмуртия и др.), Урала (Свердловская, Челябинская, Курганская области) и Центра (Владимирская, Брянская, Ярославская и др.). При этом в областях Центра резкий кризисный рост скрытой безработицы в первом

лению из бюджетов регионов увеличились на 34 процента. Кризис «залили» накопленными деньгами, о чем не могли и мечтать в 1998 году при пустом бюджете.

Региональная картина менее благополучна, хотя следует учитывать недостаточную достоверность статистических измерений. Снижение реальных доходов населения в 2009-м произошло более чем в половине субъектов РФ, наиболее ощутимо – в регионах со специализацией на отраслях ТЭК и металлургии. Рост доходов сохранился в наименее развитых республиках и некоторых

“Кризис еще раз показал, что **низкая мобильность** — один из сильных барьеров на пути модернизации человеческого капитала в России”.

квартале 2009 года быстрее, чем в Поволжье и на Урале, сменился убылью; к лету проблема смягчилась благодаря возможностям трудовых миграций в Московскую столичную агломерацию. Однако во многих городах и поселках Урала, Поволжья и Сибири, особенно периферийных, где нет условий для подобной мобильности, повышенный уровень безработицы сохранится надолго, она может стать застойной. Кризис еще раз показал, что низкая мобильность – один из сильных барьеров на пути модернизации человеческого капитала в России.

В динамике **заработной платы и доходов населения** видно значительное различие между кризисами – нынешним и 1990-х годов. Небольшой спад доходов населения и заработной платы летом (на 5 проц. в августе 2009-го в целом по стране) был преодолен к концу года, а в январе–феврале 2010-го доходы населения выросли на 7 проц. (к аналогичному периоду 2009 года). Федеральные власти использовали финансовые резервы, чтобы повысить пенсии и другие социальные выплаты; в 2009-м социальные пособия насе-

регионах Дальнего Востока, слабо затронутых кризисом и получавших большие трансферты из федерального бюджета. Самые высокие темпы роста доходов населения в 2009 году отмечены в Москве – на 16 проц. к 2008-му. Есть два объяснения опережающего роста доходов населения столицы – институциональное (когда мировые цены на нефть растут, доходы от ее экспорта концентрируются в Москве благодаря «столичной ренте») и чисто статистическое (эффект базы, обусловленный методикой дооценки доходов населения) ⁵.

Динамика номинальной заработной платы (без учета инфляции) слабо коррелирует с динамикой денежных доходов населения. Например, Москва не выделялась быстрым ростом заработной платы, что подтверждает «статистическую» версию роста доходов столичных жителей. Лидерами в 2009 году оказались слабо развитые республики Юга и Сибири с высокой долей федеральных трансфертов, которые направлялись на повышение оплаты труда в отраслях бюджетной сферы. Рост заработной платы, хотя и

медленный, фиксируется с осени 2009-го в большинстве регионов.

Динамику потребления отражает показатель **оборота розничной торговли**. Его объемы в реальном выражении сократились за 2009 год на 5 проц., и, несмотря на рост заработной платы и доходов осенью 2009 года и в начале 2010-го, потребление выросло незначительно (на 1 проц. за первый квартал 2010 года). Сжатие потребления было более заметным в регионах с сильным промышленным спадом, в нефтегазодобывающих регионах (из-за уменьшения премий и бонусов, которые в этой отрасли превышали постоянную часть заработной платы) и в регионах с крупными агломерациями, где кризис негативно повлиял на доходы занятых в секторе услуг и малом бизнесе.

По мнению экспертов, с весны 2009-го в России возобладала стратегия сберегающего потребительского поведения домашних хозяйств, что препятствует росту спроса на внутреннем рынке. Бизнес предпринимает попытки вновь раскрутить потребительское кредитование, стимулировавшее спрос в последние годы перед кризисом. Пока трудно оценить, насколько коротка память у россиян. Но можно предполагать, что она окажется «длиннее» в крупных региональных центрах и «богатых» моногородах с экспортной промышленностью, особенно металлургических, где многие набрали большие кредиты и с трудом возвращали их в период кризиса (наиболее тяжелыми были проблемы возврата жилищных кредитов в Магнитогорске).

Ненадолго отложенный кризис: бюджеты регионов

Лучшим доказательством того, что Россия — «тихая гавань» в океане мирового кризиса, служат **доходы бюджетов регионов**. В 2009 году они сократились только на 4 процента. Причина устойчивости та же, что и в

доходах населения, — резкий рост финансовой поддержки из федерального бюджета. В острой фазе кризиса объем безвозмездных поступлений (трансфертов) из федерального бюджета увеличился в полтора раза (январь—август 2009 года к январю—августу 2008-го). Во второй половине года ситуация стабилизировалась: прекратился промышленный спад, и благодаря росту мировых цен на сырье немного выросли поступления налога на прибыль в бюджеты регионов. У федеральных властей появилось ощущение, что самое трудное позади, и объем трансфертов из федерального бюджета был сокращен. В целом за год трансферты выросли на 34 проц., что составляет огромную сумму в 400 млрд рублей.

Масштабная помощь смягчила кризисные риски, но в результате резко выросла зависимость регионов от федерального бюджета: доля трансфертов в доходах бюджетов субъектов РФ увеличилась с 19 проц. до 27 процентов.

Зависимость бюджетов регионов от федеральных трансфертов росла и в предшествующие два года — это закономерное следствие централизации возросших поступлений сырьевых налогов и последующего перераспределения финансовых средств. Данная тенденция еще более усугубилась, поскольку из-за кризиса резко сократились поступления налога на прибыль, важнейшего для развитых регионов. В первом квартале 2009 года сокращение было двукратным (на 55 проц.), а по итогам года — на 39 проц., то есть «дно» уже пройдено. Однако региональные различия в динамике налога на прибыль за 2009 год огромны: на Сахалине его поступления выросли в 1,8 раза благодаря растущей добыче нефти и газа, а в регионах металлургической специализации (Вологодской, Челябинской, Кемеровской, Липецкой областях), которые более других пострадали от кризиса, сократились в 4–7

раз. Стабилизирующую роль сыграл налог на доходы физических лиц (НДФЛ), его поступления в 2009 году не изменились.

Кризис разделил регионы на две группы. Более чем в 50 субъектах РФ сохранилась положительная динамика доходов консолидированного бюджета, но при этом в подавляющем большинстве из них рост доходов обеспечивался за счет федеральных трансфертов. Только на Чукотке доходы бюджета выросли на 40 проц. благодаря введению в строй нового добывающего производства; в 8 раз выросли поступления от налога на прибыль. В Приморском крае доходы консолидированного бюджета выросли еще больше (на 45 проц.), но за счет федеральных трансфертов; при этом собственные (налоговые и неналоговые) доходы остались на уровне 2008 года.

В 30 регионах доходы бюджетов сократились, особенно заметно — в Москве, Тюменской и Вологодской областях (на 21–23 проц.) из-за резкого снижения поступлений налога на прибыль (до кризиса его доля в доходах бюджета этих регионов достигала 42–48 процентов). Для бюджетов Москвы и Тюменской области потери бюджета даже на четверть терпимы, так как в последние годы эти два субъекта РФ имели сверхдоходы. В Вологодской, а также в Челябинской, Астраханской, Кемеровской областях, где доходы сократились на 15–17 проц., «жировой» прослойки в бюджете не было, поэтому потери очень чувствительны. Чтобы адаптироваться к новым условиям, всем этим регионам пришлось урезать расходы.

Кризисный период, как лакмусовая бумажка, проявил эффекты и дефекты «ручного управления». Очень показательны **финансовые инструменты**, используемые для поддержки регионов; их стоит рассмотреть подробнее, ведь от политики федеральных властей зависит, какие стимулы будут соз-

даны для регионального развития. До кризиса важнейшей целью господдержки было выравнивание бюджетной обеспеченности; на эти цели направлялись дотации из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), которые рассчитываются по формуле и зависят от уровня экономического развития регионов. В кризисных условиях задача выравнивания отошла на задний план, что вполне объяснимо. В первой половине 2009-го объем дотаций на выравнивание даже снизился, небольшой рост начался только в более спокойной второй половине года. В целом за 2009 год дотации на выравнивание обеспечили только 6 проц. доходов бюджетов регионов.

Имеют ли другие виды трансфертов антикризисную направленность? Второй по объему вид перечислений — дотации на поддержку сбалансированности бюджетов регионов. Они выросли за 2009 год более чем в четыре раза и достигли половины объема тех средств, которые были выделены на выравнивание бюджетной обеспеченности. В отличие от дотаций на выравнивание, которые рассчитываются по формуле, дотации на сбалансированность выделяются преимущественно в «ручном режиме» и зачастую под влиянием лоббистов или политических факторов. Эти дотации составляют в среднем 3 проц. от доходов бюджета регионов, но в Чукотском АО — 32 проц., в Чечне — 27 проц., в Камчатском, Приморском краях, Калининградской области и Республике Мордовия — 11–15 процентов. Большие дотации на сбалансированность нельзя считать антикризисными, так как в 2009 году в вышеперечисленных регионах не было серьезного промышленного спада и налоговых потерь. Дополнительное финансирование выделялось для иных целей — поддержки особой экономической зоны (Калининград), строительства объектов для проведения саммита АТЭС (Владивосток), восполнения

потерь бюджета Чукотки после ухода оттуда «Сибнефти» и др. Не имеют антикризисной направленности и субсидии на реализацию федеральных целевых программ (ФЦП), на которые в среднем приходится 2 проц. доходов регионов. Наиболее велика их доля в доходах бюджетов тех самых регионов, которые получают особую федеральную поддержку: Чечни (26 проц.), Приморского края (21 проц.), Калининградской области (14 проц.) и, как ни странно, Калмыкии (14 проц.) и Еврейской автономной области (12 проц.).

Антикризисными являются и трансферты на поддержку занятости. Как уже отмечалось, перечисления на эти цели составили в среднем 2 проц. всех доходов бюджетов регионов в 2009 году; по сравнению с 2008-м они выросли в три раза. Используются два инструмента: субвенции на осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения (с 2007 года) и субсидии бюджетам регионов на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда (новая анти-

“Для бюджетов Москвы и Тюменской области потери бюджета даже на четверть терпимы, так как в последние годы эти два субъекта РФ имели сверхдоходы”.

К антикризисным мерам можно отнести перечисления из Фонда содействия реформе ЖКХ. Эти средства, объем которых сопоставим с расходами на федеральные целевые программы (почти 2 проц. доходов бюджетов регионов), выделялись на ремонт и переселение из ветхого и аварийного жилья и способствовали поддержке строительной отрасли в регионах. Наиболее значительную роль трансферты из Фонда сыграли в доходах бюджетов 14 регионов (5–6 проц.), в основном расположенных в европейской части. Однако проблема ветхого и аварийного жилья более остра на востоке страны и в некоторых республиках Северного Кавказа.

Еще один вид антикризисной помощи — увеличение в 5,2 раза объемов поддержки малого и среднего предпринимательства и распространение этих трансфертов на все регионы страны (в 2008 году их получали 82 проц. регионов). Этот вид трансфертов распределяется более равномерно, но его объемы невелики — 0,3 проц. доходов бюджетов регионов.

кризисная мера). Сумма субвенций и субсидий на поддержку занятости покрывает почти все расходы на эти цели, из бюджетов регионов добавляется немного. Наиболее значительно (в 6–8 раз) выросли трансферты в тех регионах, где кризис резко усилил проблемы на рынке труда. До осени 2009-го масштабы антикризисной поддержки занятости из федерального бюджета были очень значительными, они достигали 4–7 проц. доходов бюджета Вологодской области (Северо-Запад), Ивановской, Владимирской, Орловской, Ярославской областей (Центр), Кировской, Ульяновской областей, республик Удмуртия и Чувашия (Приволжский ФО), Челябинской, Свердловской и Курганской областей (Урал), Алтайского края и Кемеровской области (Сибирь). Для слаборазвитых республик масштабы федеральной поддержки еще выше, но это следствие не кризиса, а долгосрочных проблем занятости.

Летом 2009-го ситуация на рынке труда немного улучшилась, и федеральные власти во второй половине года сократили объем

средств, выделяемых для поддержки занятости. По сравнению с данными за 8 месяцев, в целом за год доля этих трансфертов в доходах бюджетов сократилась почти во всех регионах страны, за исключением Самарской области, где сохраняется кризисное положение на рынке труда. В целом бюджетная политика в сфере поддержки занятости выглядит наиболее адекватной в региональном разрезе (средства выделялись с учетом состояния рынка труда регионов), если не принимать во внимание критерий

ется. Можно выделить регионы с особыми межбюджетными отношениями, которые обусловлены либо политическими приоритетами федеральных властей (Татарстан, Приморский край), либо обязательствами федерального центра по выплате дополнительных средств на объединение с автономными округами (Красноярский и Камчатский края), либо тем фактом, что (как в случае Чукотского АО) федеральному бюджету приходится компенсировать выпадающие доходы в связи с уходом зарегистрированной

“Помощь получали те, кто проявлял бóльшую настойчивость. А регионы, которые проводили более эффективную антикризисную политику, оказались в дураках”.

эффективности (средства расходовались на поддержку занятости на неконкурентоспособных предприятиях).

Если проанализировать структуру федеральных перечислений в бюджеты субъектов РФ, то можно увидеть, что соотношения разных видов трансфертов индивидуальны для каждого региона. Например, в группе высокодотационных регионов, где основной выравнивающий инструмент — дотации из ФФПР, Чеченская Республика получала дополнительную помощь в виде дотаций на сбалансированность и субсидий на реализацию ФЦП, значительно превосходящую по объему дотации на выравнивание. Особая финансовая поддержка республики обусловлена политическими причинами, выделяемые «в ручном режиме» дополнительные федеральные трансферты обеспечивают объем доходов ее бюджета, сопоставимый с бюджетами Ставропольского края и Республики Дагестан, хотя население этих регионов в 2,2 раза больше.

В группах средне- и более развитых регионов структура перечислений из федерального бюджета также существенно различа-

ется здесь компании «Сибнефть», применявшей схемы налоговой оптимизации.

Преимуществом ручной системы управления является гибкость, необходимая в острой фазе кризиса, но одновременно такая система оказывает развращающее воздействие на региональные власти, наказывая невиновных и награждая непричастных. Распределение федеральных трансфертов во многих случаях было обусловлено не острой кризисных проблем регионов, а давлением лоббистов и политическими предпочтениями. В конечном итоге помощь получали те, кто проявлял бóльшую настойчивость. А регионы, которые проводили более эффективную антикризисную политику и оптимизировали расходы, оказались в дураках.

Федеральные власти понимают неэффективность сложившейся системы перераспределения для модернизации страны, но они не могут ее изменить в существующих институциональных условиях (давления лоббистских групп и приоритета политических задач над собственно экономическими). В результате был выбран самый простой путь экономии бюджетных расходов — сокраще-

ние трансфертов в 2010 году на 20 процентов. Это означает, что большинство регионов, которые пока еще не почувствовали на себе воздействие бюджетного кризиса, столкнутся с ним вплотную в текущем году. Это и есть отложенный кризис, который придется решать уже не столько путем рациональной оптимизации, сколько с помощью жесткого сокращения бюджетных расходов.

Еще один отложенный кризис — **долговой**. В трети регионов долг превышает 30 проц. собственных (налоговых и неналоговых) доходов консолидированного бюджета, а в Московской области достигает 64 проц. и продолжает расти. Власти Московской области вели безответственную политику, раздавая бюджетные гарантии по сомнительным и частично разворованным кредитам областного инвестиционного фонда, и для того, чтобы избежать дефолта по огромным долговым обязательствам (162 млрд руб.), федеральный бюджет несколько раз «вручную» выделял области дотации на сбалансированность. В результате с помощью ручного управления удалось «выручить» плохой менеджмент. Но этот механизм не может системно решить проблемы долга для инвестиционно активных регионов, которые до кризиса брали кредиты на инфраструктурные инвестиции в особые зоны и технопарки (Калужская, Томская, Калининградская области, Республика Татарстан и др.)⁶. Нерешенность проблемы долга усугубляет и без того напряженное положение бюджетов регионов, которым в 2010 году предстоит 20-процентное сокращение федеральных трансфертов и придется изыскивать финансовые ресурсы для выполнения социальных обязательств. Но главное то, что «наказаны» в первую очередь как раз те регионы, которые стремились модернизировать экономику.

Важное направление модернизации — повышение эффективности **расходов бюджетов** регионов. Однако кризисный 2009 год

в большинстве регионов не стимулировал такую политику. Суммарные расходы консолидированных бюджетов регионов росли до августа (на 4 проц.), а по итогам 2009-го сохранились на уровне 2008 года. Рост продолжался в 64 регионах из 83 и более всего там, где кризис почти не ощущался: в Ингушетии (в 1,7 раза), Дагестане, Адыгее и Приморском крае (на треть); увеличение расходов во всех случаях было обеспечено федеральными трансфертами. Высокие темпы роста расходов наблюдались и в других слаборазвитых регионах, а также в некоторых областях Центральной России. Существенно сократились расходы бюджета только в развитых регионах, где произошел обвал поступлений налога на прибыль: в Ханты-Мансийском АО, Тюменской и Челябинской областях (на 16–19 проц.), в Москве (на 12 проц.; сокращение было бы более значительным, если бы не заимствования (Москва каждый год берет займы на рынке), Санкт-Петербурге и Свердловской области (на 9 процентов).

Реакцией на кризис стало общее сокращение расходов на ЖКХ на 16 проц., хотя в половине регионов они выросли благодаря трансфертам из Фонда содействия реформированию ЖКХ. В текущем году масштабы трансфертов будут меньше, поэтому еще более сократятся и расходы. Проблема в том, что сокращение расходов без реформирования ЖКХ ведет только к росту протечек, аварий и обветшанию жилфонда. Пытаясь решить проблему, многие регионы резко повысили тарифы на ЖКХ для населения в начале 2010 года (без реформирования неэффективных локальных монополий), но федеральные власти резко отреагировали на такие решения, понимая их политические риски. В результате недофинансирование растет, но стимулов для модернизации отрасли не создано. Несущественно сократились расходы на госуправление, которые

в кризисный период необходимо уменьшать в первую очередь. В целом по стране расходы на госуправление сократились на 4 проц., но почти в половине регионов (в 39 из 83) они продолжали расти (при расчетах исключалось обслуживание долга). «Чемпионами» расточительности оказались Ингушетия (рост расходов на госуправление в 2,5 раза), Камчатский край (на 52 проц.), Республика Карачаево-Черкесия (36 проц.), Тыва и Санкт-Петербург (24–26 процентов). В Самарской области, несмотря на остроту кризиса и высокие темпы промышленного спада, расходы на госуправление выросли на 17 процентов. Новый бронированный «Мерседес» самарского губернатора и оплата самолета для еженедельных поездок в Москву на выходные дорого обошлись бюджету. Из других регионов, где произошел сильный промышленный спад, резко увеличили расходы на госуправление Новгородская и Тверская области (на 20–22 проц.). В Москве, несмотря на сокращение доходов бюджета почти на четверть, расходы на госуправление почти не изменились по сравнению с 2008 годом; власти города на этом не сэкономили. Лишь в нескольких развитых регионах с сильным спадом доходов бюджета (Ямало-Ненецкий АО, Свердловская, Кемеровская, Тюменская, Челябинская области) кризис вынудил сжать на 15–27 проц. раздутые расходы на бюрократию. Вряд ли эта картина существенно изменится даже при жестких бюджетных ограничениях 2010 года.

Расходы «на национальную экономику» также выросли более чем в половине регионов (в 49 из 83). Здесь другие «чемпионы» — Дагестан (в 2,4 раза) и Приморский край (в 2,3 раза), где бюджетные средства по максимуму вкладываются в подготовку Владивостока к саммиту АТЭС. Далее следуют республики Бурятия, Калмыкия, Ингушетия, Адыгея, Северная Осетия,

Чечня (1,5–1,8 раза), а также Ярославская область, которая готовится к 1000-летию Ярославля. В других регионах, где юбилеев не было, местные власти воспользовались щедрыми федеральными трансфертами для расточительных инвестиций из бюджетов. Резкое сокращение этого вида расходов (на 30–40 проц.) произошло только в регионах с сильнейшим спадом доходов бюджета — в Самарской, Челябинской, Свердловской областях, Ханты-Мансийском АО и Москве. В Омской области и Чувашии снижение расходов на национальную экономику обусловлено высокой долговой нагрузкой. По оценкам ФБК, в 2010 году расходы бюджетов регионов на национальную экономику сократятся на треть⁷, и этот «холодный душ» — также проявление отложенного кризиса.

В кризис неизбежно усиливается социальная ориентация бюджетов субъектов РФ, но при этом регионы уделяют разное внимание задачам воспроизводства человеческого капитала (образование, здравоохранение) и социальной защиты населения. Расходы на образование продолжали расти, динамика по регионам почти не отличалась от динамики всех расходов бюджетов или была более позитивной. Исключений немного. В Приморском крае при росте всех расходов бюджета на треть образование и здравоохранение оказались «пасынками», и соответствующие расходы увеличились только на 5–7 проц. по сравнению с 2008 годом, то есть рост оказался ниже уровня инфляции. В Красноярском крае эти расходы сократились, несмотря на 11-процентный рост всех расходов бюджета. Самый значительный разрыв — в Татарстане, где расходы на образование уменьшились на 21 проц. при росте всех расходов бюджета на 4 процента. Решения региональных властей позволяют судить об их реальных приоритетах.

Расходы на здравоохранение пострадали от кризиса в большей степени, хотя следу-

ет отметить, что в расчетах учтены только бюджетные расходы без финансирования из территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Для половины регионов рост расходов на здравоохранение в предкризисные годы (в том числе за счет реализации нацпроекта «Здоровье») оказался неустойчивым и в 2009 году сменился спадом. В сильно пострадавших от кризиса Самарской, Свердловской и Челябинской областях бюджетные расходы на здравоохранение сократились на четверть. Наоборот, в самых проблемных республиках

Ингушетии на социальную политику составляла только 30 проц. (в других регионах 70–80 проц.), а в 2009-м власти республики навели элементарный порядок и повысили эту долю до 88 процентов. Если меньше «пилить», то деньги на социальные выплаты находятся.

Трансферты из федерального бюджета на социальные выплаты населению выделялись с приоритетом для федеральных категорий льготников, численность которых немного больше, чем региональных. Софинансирование выплат региональным

“Отвечая за «своих» льготников, федеральный центр в 2009 году постепенно переключал проблемы поддержки региональных льготников на бюджеты регионов”.

Северного Кавказа (Чечня, Ингушетия) они выросли в 1,4–1,6 раза, а в некоторых регионах Дальнего Востока – на 25–33 проц. (Чукотский АО, Камчатский край, Амурская область). В 2010-м снижение бюджетных расходов продолжится, а при невысоком уровне финансирования здравоохранения трудно рассчитывать на устойчивый рост ожидаемой продолжительности жизни и позитивную динамику других социально-демографических индикаторов.

Наиболее стабильно и масштабно росли расходы на социальную политику, которая включает социальную защиту населения и поддержку занятости, и особенно на социальные выплаты населению. Только в трех регионах эти расходы либо сократились, либо не увеличились по сравнению с 2008 годом (Сахалинская область, Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий АО и др.). Уникальна ситуация в Ингушетии: при росте социальных выплат населению в 2,3 раза расходы на социальную политику сократились почти на четверть. Дело в том, что в 2008 году доля пособий населению в расходах бюджета

категориям льготников выросло несущественно (на 4–7 процентов). Это означает, что, отвечая за «своих» льготников, федеральный центр в 2009 году постепенно переключал проблемы поддержки региональных льготников на бюджеты регионов, хотя в предыдущие годы слабо- и среднеразвитым регионам оказывалась значительная помощь из федерального бюджета. В 2010 году из федерального бюджета будут софинансироваться только меры по поддержке самой немногочисленной категории региональных льготников – пострадавших от репрессий, а остальные виды помощи (выплаты детских пособий, пособий ветеранам труда и труженникам тыла) регионы должны финансировать сами. Фактически под прикрытием кризиса предпринята еще одна попытка реализации 122 Федерального закона, известного как закон о «монетизации льгот», основное содержание которого сводится к разграничению полномочий по социальной защите между бюджетами разного уровня.

В результате получается, что если раньше федеральный центр протягивал регионам

руку помощи, то в 2010 году большинство из них оказались в «ежовых рукавицах». Из-за сокращения федеральных трансфертов им приходится принимать тяжелые решения в социальной сфере: урезать финансирование бюджетных учреждений образования и здравоохранения (поскольку зарплаты резать нельзя, большинство регионов пойдет по пути оптимизации, а точнее, сокращения сети учреждений) и искать средства на социальные выплаты региональным категориям льготников. Эти выплаты вряд ли будут индексироваться, а некоторые регионы уже попытались оптимизировать число получателей (в частности, Калининградская область попробовала сократить расходы на поддержку ветеранов труда). Предстоят тяжелые «позиционные бои» с собственным населением, причем ответственность за их исход придется нести региональным властям. При этом в случае роста социального напряжения в отдельных регионах федеральный «ларчик» с трансфертами, по всей видимости, вновь откроется пошире: хотя денег жалко и они нужны для выплат пенсий и подготовки

Олимпиады, ради политической стабильности Кремль готов потратиться.

Но основной тренд будет иным.

Примером могут служить изменения социальной политики, предпринятые московскими властями после того, как в результате кризиса доходы огромного столичного бюджета сократились на 22 проц. — с 1,3 трлн руб. в 2008 году до 1,0 трлн руб. в 2009-м (см. подверстку на с. 94).

Модернизация в регионах: настоящих буйных мало?

Чтобы оценить стартовую позицию для столь необходимой России модернизации, подведем итоги кризисного 2009 года. Они таковы:

- острая фаза кризиса в промышленности закончилась, но восстановление нестабильно и медленнее всего идет в регионах машиностроительной специализации;
- экономика России и ее регионов в период кризиса стала еще более сырьевой;
- инвестиции «лежат на дне» во всех регионах, кроме тех, где имеются политически

Изменения социальной политики в столичном регионе

Доля расходов на социальную политику достигла исторического максимума — 16 проц. всех расходов московского бюджета (в 2008 году — 11 процентов). Городские власти потратили на социальную политику 181 млрд руб.; почти половина из этой суммы (82 млрд руб., или 8 проц. всех расходов бюджета) пошла на доплаты пенсионерам (так называемая «московская надбавка» к пенсии). Объем московских доплат к пенсиям сопоставим с бюджетом крупного региона страны. Отменить доплаты по политическим причинам невозможно, поэтому столичные власти начали искать обходные пути. Сначала с помощью федеральных налоговых органов были выявлены все работающие пенсионеры, которым не положена надбавка к пенсии, и хотя эта мера позволяла властям города сэкономить не более 4—5 млрд руб., им предложили вернуть

выплаченные надбавки. Попытка закончилась публичным скандалом. Затем предпочтение было отдано непубличному, но эффективному для бюджета способу — постепенному снижению размера прожиточного минимума для столичных пенсионеров, от которого рассчитывается надбавка. В конце 2009 года прожиточный минимум для трудоспособных москвичей был выше среднего по стране в полтора раза, а для пенсионеров — только на 13 процентов. Пример Москвы показывает, что в условиях кризиса социальные обязательства, основанные на категориальном принципе, а не на реальной нуждаемости (термин, определяющий малоимущее население), трудно выполнить даже в сверхбогатом регионе. Однако власти столицы не реформируют социальную политику, а потихоньку ее «переформатируют» для минимизации расходов бюджета.

приоритетные проекты федеральных властей, и нефтегазодобывающих регионов с новыми месторождениями;

- спад жилищного строительства продолжается, ощутимее всего он отразился на ведущих рынках жилья;
- в регионах, сильнее всего затронутых кризисом, велика скрытая безработица, которая в 2010 году начала переходить в открытую форму и зачастую приобретает застойный характер;
- не произошло санации неэффективных рабочих мест, почти не создаются новые рабочие места;

отложено. Результат — временная стабилизация без модернизации, кризис не помог преодолеть институциональные барьеры, препятствующие повышению качества государственного управления.

Впрочем, данный вывод справедлив в отношении не всех регионов: часть из них, хотя и небольшая, раньше и быстрее начала адаптироваться к жестким ограничениям, создавая условия для модернизации. Это те регионы, которые пережили сильный спад доходов бюджета в 2009 году, не полностью компенсированный федеральными трансфертами. Однако далеко не все, кто

“Часть регионов, хотя и небольшая, раньше и быстрее начала адаптироваться к жестким ограничениям, создавая условия для модернизации”.

- доходы населения удалось сохранить благодаря росту на треть социальных выплат из бюджета и повышению пенсий, но устойчивого роста доходов нет, особенно в регионах, сильно затронутых промышленным кризисом, а также в крупных городах;
- бюджеты почти 2/3 регионов в 2009 году не почувствовали кризиса, их доходы росли, что стимулировало неэффективные расходы (в первую очередь рост расходов на госуправление), и только в 2010-м эти регионы получили тяжелую встряску и начали медленно адаптироваться к жестким бюджетным ограничениям;
- федеральная политика не стимулировала сокращение неэффективных расходов региональных бюджетов; трансферты выделялись в «ручном режиме» под сильным влиянием лоббистов; власти руководствовались не антикризисными, а политическими приоритетами.

Итак, многие кризисные проблемы «залили» деньгами из бюджета, их решение было

оказался в таком положении, избрал путь, ведущий к модернизации, — достаточно вспомнить пример Москвы. Одних стесненных обстоятельств оказывается недостаточно, нужна вторая составляющая, и в некоторых субъектах Федерации она есть — это сложившаяся еще до кризиса политика, направленная на повышение конкурентных преимуществ региона и санацию неэффективных расходов. При проведении такого курса кризис расчищает поле возможностей и создает предпосылки для модернизационного развития. Представляется, что именно по такому пути движутся Пермский край, Томская, Калужская, Свердловская, Ленинградская области и еще несколько регионов, которым кризис дает реальный шанс уйти в отрыв. Таким образом, реальный запрос на модернизацию, хотя и точечный, формируется именно снизу, в регионах.

Как известно, «согласие есть продукт непротivления обеих сторон...». Без взаимодействия Центра и регионов модернизация

вряд ли осуществима. Регионов, готовых к реальной модернизации, немного, но, судя по всему, еще меньше готова идти по этому пути (не на словах, а на деле) федеральная власть. Политика продвинутых регионов

может стать стимулом для изменения ситуации, но для этого регионы должны иметь более широкие полномочия, чтобы реализовать свои конкурентные преимущества, в том числе и в качестве управления. ■

ПРИМЕЧАНИЯ ¹ Обзор социальной политики в России: начало 2000-х / Под ред. Т.М. Малевой. М.: НИСП, 2007.

² Численность занятых на общественных работах дается нарастающим итогом за год, а не на момент измерения, поэтому вклад общественных работ в рассчитанный автором суммарный показатель уровня безработицы (открытой и скрытой) завышен.

³ См.: Выступление на заседании Совета законодателей. Москва. 28 дек. 2009 года (<http://news.kremlin.ru/transcripts/6497>).

⁴ Рассчитан по данным Росстата, которые начали публиковаться с 2009 года.

⁵ В методике дооценки доходов населения балансовым методом учитывается обмен валюты; москвичи наиболее активно избавлялись от рублей в период девальвации, что искусственно занизило доходы населения и создало эффект низкой базы при сопоставлениях с 2009 годом.

⁶ Попадание в группу долгового риска слабо-развитых республик и Чукотского АО обусловлено эффектом базы: их доходы (без учета трансфертов из федерального бюджета) невелики, поэтому при сопоставлении с доходами даже относительно небольшой объем долга становится значительным.

⁷ *Письменная Е.* Долги вместо инвестиций // Ведомости. 2010. 20 апр.