

Отношения центр — регионы: что изменилось за четыре года кризиса?

Кризис продолжается четыре года и стал трудным вызовом для системы управления в целом и для отношений центра и регионов. Все уровни власти вынуждены адаптироваться к сжатию финансовых ресурсов. Для адаптации нужна адекватная оценка длительности кризиса и связанных с этим рисков, а также наиболее вероятной траектории выхода из него — стагнации, медленного или быстрого роста. При сжавшихся ресурсах приходится пересматривать приоритеты и масштабы поддержки регионов. Нужно также искать новые источники доходов и стимулировать драйверы роста. Чтобы сделать более эффективной систему управления, ее необходимо менять. Как эти задачи решаются?

Выход из кризиса: рост или стагнация?

Стагнация российской экономики началась еще в 2013 году, до падения цен на нефть. Она была обусловлена ухудшением инвестиционного климата и ростом институциональных барьеров развития. Внешние шоки 2014 года (падение цен на нефть и, в меньшей степени, введение санкций) привели к экономическому спаду, но он был умеренным по сравнению с предыдущими кризисами, которые переживала Россия. Наиболее сильно сократились инвестиции, доходы населения и потребление (Рисунок 1).

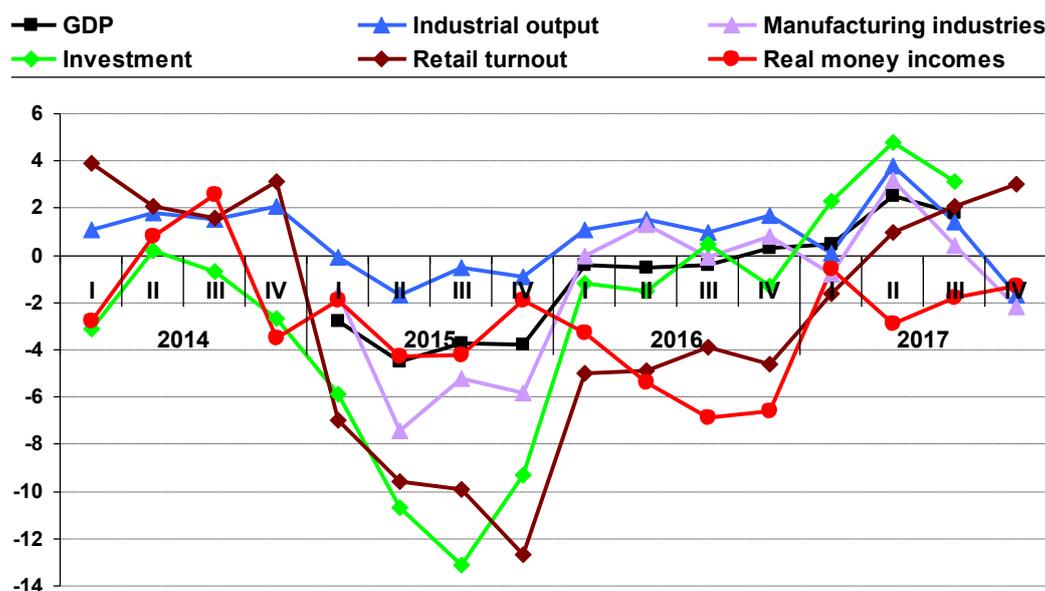


Рисунок 1. Динамика основных социально-экономических показателей, в % к тому же кварталу предыдущего года.

Источник: данные Росстата

С 2016 года российские власти неоднократно утверждали, что кризис завершился и начался экономический рост, хотя, судя по данным статистики, это слабый и нестабильный рост, почти не отличающийся от стагнации. В конце 2017 года вновь началось падение промышленного производства, по итогам года практически не было роста в обрабатывающей промышленности (0,2%).

Самая острая проблема для экономики — спад инвестиций; за 2014–2016 годы они сократились на 12%, спад произошел в подавляющем большинстве регионов. Небольшой — на 4% — рост инвестиций за три квартала 2017 года (на момент написания данной статьи данных по году пока нет) вряд ли улучшит ситуацию. Инвестиции концентрировались в регионах с самыми явными конкурентными преимуществами — ресурсными и агломерационными. Почти 17% всех инвестиций в стране получил важнейший нефтегазодобывающий регион — Тюменская область с автономными округами, более 11% — Москва. В половине регионов спад инвестиций продолжался.

Самая острая проблема для населения — падение реальных доходов четыре года подряд: за 2014–2017 годы они сократились на 12%. Население “затягивало пояса”, сокращая потребление, но экономить становится все труднее. С весны 2017 года оборот розничной торговли начал расти благодаря росту потребительского кредитования. Исследования показывают, что объем потребительских кредитов увеличивался более активно в регионах с более низкими доходами населения¹ — при этом именно там выше риски невозврата кредитов из-за низких заработков и нестабильной занятости. С большой вероятностью принятый в России закон о банкротстве физических лиц придется применять активней, что может усилить социальную напряженность. Но в целом по стране доходы населения в 2018 году будут расти благодаря индексации пенсий² и заработной платы занятых в бюджетном секторе³ — решение об индексации на 4% было принято перед президентскими выборами. По оценкам, благодаря этим мерам рост доходов в 2018 году будет небольшим (около 2%) и вряд ли ощутимым для на-

селения, но статистически негативный тренд сменится позитивным.

Вероятность значительного экономического роста крайне мала. Россия будет находиться в диапазоне между стагнацией и слабым ростом, без заметного роста доходов и уровня жизни населения. Судя по официальным заявлениям, федеральные власти продолжают тешить себя надеждами на лучшее будущее. Однако реальная политика намного более адекватна, чем публичные речи, и в действительности правительство использует целый комплекс мер для адаптации к новым реалиям.

Бюджетная политика: фискальные приоритеты

Понять суть проводимой политики помогает анализ бюджетов. С 2000-х годов в России сформировалась сверхцентрализованная система управления. Ее экономическая основа — концентрация на федеральном уровне огромной нефтяной ренты и последующее перераспределение части этой ренты регионам. Полностью на федеральный уровень поступают два налога — рентный налог на добычу нефтегазовых полезных ископаемых, который зависит от цен на нефть, и более стабильный НДС. Еще один крупный рентный источник доходов федерального бюджета — экспортные пошлины на нефть, нефтепродукты и газ — также привязан к ценам на сырье.

Падение цен на нефть в 2014 году ударило в первую очередь по федеральному бюджету, в котором концентрируется рента. Еще одним дестабилизирующим фактором стал ускоренный рост расходов на национальную оборону — на 28% в 2015 году и на 19% в 2016-м. Кроме того, росли трансферты Пенсионному фонду, необходимые для покрытия его дефицита. В результате в 2015 году дефицит федерального бюджета достиг 2 трлн руб., а в 2016 году — почти 3 трлн руб. Рост цен на нефть в 2017 году немного смягчил проблемы, по итогам года дефицит составит 1,3 трлн руб., но это отчасти лукавая цифра: часть трансфертов Пенсионному фонду в 2017 году перечислялась не из федерального

бюджета, а из Фонда национального благосостояния. Если бы все перечисления шли только из федерального бюджета, как это было в предыдущие годы, его дефицит составил бы 2 трлн руб.

Усохшая нефтяная рента заставила федеральные власти искать иные источники доходов, и основным источником стало население. В 2015–2016 годах не индексировались заработные платы бюджетников, пенсии и пособия населению, выросли тарифы ЖКХ, ставки налогов на имущество, на транспортные средства, акцизы на бензин и другие виды топлива, что привело к росту коммунальных платежей, расходов автовладельцев, повышению стоимости авиабилетов и т.д. Кроме того, выросли косвенные налоги и платежи для малого бизнеса.

Еще одним источником дохода для федерального центра стали регионы — не только за счет экономии объемов помощи субъектам РФ, но и за счет изъятия у них дополнительных доходов. Начнем со способов эко-

номии. Первый — сокращение трансфертов (безвозмездной помощи) за 2014–2016 годы с 1,73 трлн руб. в 2014 году до 1,63 трлн руб. в 2016 году (Таблица 1). Без учета трансфертов Крыму сокращение было менее значительным — с 1,60 до 1,54 трлн руб. Сокращение трансфертов происходило на фоне кризиса бюджетов регионов. Он начался с декабря 2012 года, т.е. раньше кризиса федерального бюджета, из-за дополнительных расходов, связанных с выполнением “майских указов” президента 2012 года — повышением заработной платы занятым в социальной сфере и иными мерами, предусмотренными в “майских указах”. Регионы не справились с возросшими расходами, подавляющее большинство имело дефицит бюджета, а объем суммарного долга регионов и муниципалитетов достиг в 2016 году 2,6 трлн руб. В 2017 году ситуация улучшилась, трансферты регионам выросли на 8%, без учета Крыма — на 6%. Причина в том, что доходы федерального бюджета увеличились благодаря росту цен на нефть.

Таблица 1. Доходы консолидированных бюджетов регионов и трансферты. Источник: данные Федерального казначейства

	2014	2015	2016	2017
Доходы, млрд руб.	8746	9308	9924	10758
Трансферты, млрд руб.	1728	1683	1635	1771
Доля трансфертов, %	19,8	18,1	16,5	16,5

Сократив безвозмездную помощь регионам, Минфин в 2015–2016 годах стал выделять вдвое больше бюджетных кредитов для решения проблем накопившегося в регионах долга. Кредиты выделяются по сверхнизкой ставке (0,1%), но это не безвозмездная помощь, их нужно возвращать. К ноябрю 2017 года объем долга сократился на 8% по сравнению с началом года, а его структура улучшилась: дешевые бюджетные кредиты составили почти половину (44%), а дорогие кредиты банков — менее трети. Однако бюджетные кредиты — это временный способ смягчения острых долговых проблем; с 2018 года запланировано резкое сокращение их объема, а по-

том и отмена. Федеральные власти будут реструктуризировать ранее выданные кредиты и пролонгируют их возврат на 7 и даже 12 лет тем регионам, которые будут наращивать доходы бюджета быстрее темпов инфляции и обеспечат бездефицитный бюджет за счет оптимизации расходов. Сокращение бюджетных кредитов — это второй способ экономии, но он растянут по времени и сочетает “кнут” с “пряником” в виде пролонгации их возврата. Риски понятны: 15–20 регионов с самой большой кредитной нагрузкой и значительным дефицитом бюджета не смогут выполнить требования Минфина. В двух из них (республика Хакасия и Костромская область) с января

2018 года уже применен “кнут”: введено казначейское сопровождение расходов, т.е. все расходы бюджета региона будут контролироваться федеральным министерством финансов.

Третий способ — давление федеральных властей на регионы с целью оптимизации расходов их бюджетов на социальную защиту населения. Только в этой сфере регионы пока сохраняют относительную самостоятельность, так что федеральные власти могут влиять на них лишь косвенно, — остальные социальные отрасли уже сильно зарегулированы сверху. Федеральное министерство труда и социальной защиты разработало единую методику оценки нуждаемости домохозяйств, на основе которой должны выделяться пособия населению. Идея правильная, социальная помощь должна в большей мере ориентироваться на поддержку бедных, но с учетом снижающихся доходов всего населения и политических рисков реализовать ее непросто. В 2017 году в целом по стране расходы бюджетов регионов на выплаты пособий населению не росли, а почти в 40% регионов — сократились. Фискальные приоритеты перевесили политические риски.

На оптимизацию расходов нацелен еще один, самый жесткий способ, который пока обсуждается. Министерство финансов разработало так называемый “модельный бюджет” для каждого региона, в котором расходные потребности бюджета рассчитаны по некоему нормативу с корректировками, учитывающими региональную дифференциацию этих потребностей. Методика отчасти учитывает, что страна очень разная, но фискальные приоритеты оказались важнее. По расчетам Минфина, в 67 регионах расходы бюджета превышают нормативные, т.е. регионы должны тратить меньше. Это попытка выравнивания по “нижней планке”. Если модельный бюджет будет введен, бюджетная “вертикаль власти” еще более ужесточится, регионам будут предписывать, сколько и на что тратить, а федеральный бюджет получит существенную экономию трансфертов. Сверхжесткие системы неустойчивы, политические риски неизбежно возрастут. Однако Минфин решает собственные задачи оптимизации расходов и, видимо, уверен, что сможет решить проблемы регио-

нов с помощью “ручного управления” и “затыкания дыр”. Регионы сопротивляются как могут, это “последний рубеж” их обороны.

Помимо экономии расходов на поддержку регионов, федеральные власти в 2017 году изъяли часть доходов бюджетов регионов. Изменились пропорции распределения налога на прибыль: из общей ставки 20% федеральный бюджет стал получать 3%, регионы — 17% (ранее пропорция составляла 2% : 18%). Это решение мотивировалось необходимостью выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ, так как налог на прибыль крайне неравномерно распределяется по регионам: поступления концентрируются главным образом в наиболее развитых, при этом четверть всего налога на прибыль идет в бюджет Москвы. Главы развитых субъектов РФ пытались протестовать против сокращения своей доли налога на прибыль, но после одобрения этой меры президентом замолчали, за исключением властей Татарстана — впрочем, и им пришлось смириться. В результате в федеральный бюджет поступило дополнительно 72 млрд руб., из которых только половина была перераспределена в пользу менее развитых регионов по весьма спорному алгоритму⁴. Также в пользу федерального бюджета в 2017 году были изменены пропорции распределения акцизов на топливо, из-за чего регионы получили на 7% меньше акцизных сборов; сокращение произошло в 70 регионах.

Кроме того, федеральные власти использовали юридические “лазейки” для того, чтобы изъять часть налога на прибыль у Сахалина. По проекту “Сахалин-2”, который разрабатывается в рамках соглашения о разделе продукции, бюджет Сахалина получал 75% поступлений налога на прибыль, но в конце 2017 года пропорции распределения были изменены в пользу федерального бюджета. Идея “раскулачивания” возникла после резкого роста доходов бюджета Сахалина в 2015 году (230 млрд руб.), однако за последние годы они снизились почти вдвое (130 млрд руб. в 2017 году) — что не помешало изъять часть налога на прибыль в федеральный бюджет. Власти Сахалинской области пытались сопротивляться и даже грозили протестами населения из-за возможного

снижения социальных расходов. Насколько известно автору, им удалось добиться только смягчения пропорций перераспределения — не 75:25 в пользу федерального бюджета, как хотел Минфин, а 50:50. Инициатором “раскулачивания” был полпред в Дальневосточном федеральном округе Юрий Трутнев.

Риски “раскулачивания” очень велики и для Москвы из-за быстрого роста доходов бюджета, главным образом благодаря росту налога на прибыль, а также доходов от имущества столицы в последние годы — с 1,55 трлн руб. в 2014 году до 2,1 трлн руб. в 2017 году. На Москву приходится пятая часть доходов бюджетов всех субъектов РФ, и преимущества столичного статуса стали еще более явными в период кризиса. Столичные власти справедливо увидели в этом политические риски и в феврале 2017 года заявили о начале масштабной и дорогостоящей программы реновации (переселения жителей из старых домов), которую одобрил президент Путин. Программа должна была “убить двух зайцев” — во что бы то ни стало помешать изъятию части доходов огромного бюджета столицы в федеральный бюджет и повысить рейтинг мэра Собянина, которому в сентябре 2018 года предстоит переизбираться. Программа реновации нарушала права собственности на жилье, что стало причиной массовых уличных протестов, но цель защиты доходов столичного бюджета была достигнута.

В целом в кризисные годы бюджетная политика федеральных властей по отношению к регионам ужесточилась; в нынешней политике сформировались три вектора:

- экономить на поддержке регионов и даже забирать часть их доходов для пополнения федерального бюджета;
- добиваться того, чтобы регионы меньше тратили и сводили бюджет без дефицита, но при этом требовать, чтобы они выполняли федеральные указы, т.е. несли дополнительные расходы;
- помогать в “ручном режиме” в случаях кризисного состояния бюджета, чтобы избежать социально-политической нестабильности — чаще с помощью кредитов, которые надо возвращать, — и одновременно более

жестко контролировать расходы бюджета региона.

В результате финансовый контроль федерального центра над региональными властями усилился вне зависимости от состояния бюджета региона.

Драйверы роста и геополитические приоритеты: конфликт интересов

Очевидно, что России необходимо добиться ускорения экономического развития. Основными драйверами роста объявлены городские агломерации, импортозамещение и крупные индустриальные проекты, поддерживаемые государством. Об этом так много говорят, что за словами плохо видны реальные процессы. Попробуем в них разобраться.

Интерес к развитию агломераций усилился после падения цен на нефть, и он не случаен. У России есть два конкурентных преимущества — высокая обеспеченность сырьем и агломерационный эффект. В городах-миллионниках живет 21% россиян и концентрируется человеческий капитал. Агломерационные преимущества действуют двояко: как эффект масштаба (экономии на издержках за счет концентрации экономики и населения) и как эффект максимального разнообразия бизнеса, рабочей силы и потребителей в крупных агломерациях. Разнообразие способствует развитию, хотя российские власти этого не понимают.

Нефтяную ренту можно получать при любых, даже плохих, институтах, а развитие агломераций требует институциональной модернизации, в том числе создания дееспособного местного самоуправления, значительных инвестиций в инфраструктуру и городскую среду. В России пытаются формировать агломерации административно, прирезая к крупным городам прилегающие муниципалитеты. Еще чаще разрабатывают бумажные стратегии, порой без всякой привязки к реальности. Достаточно посмотреть на карту, чтобы увидеть абсурдность предложенной в одной из стратегий агломерации Екатеринбург — Челябинск — Пермь⁵.

Самые жесткие препятствия для развития городов-миллионников и их агломераций — институциональные, те, что связаны со статусом муниципалитетов. Т.н. “реформы” местного самоуправления, проведенные в последнее десятилетие, привели к резкому сокращению полномочий и бюджетных ресурсов муниципалитетов, в том числе крупнейших городов-миллионников. Деньги и власть концентрируются на региональном уровне, в основном именно региональные власти отвечают за здравоохранение, образование, социальную защиту населения, развитие инфраструктуры. Чтобы финансировать возросшие полномочия, все большая часть доходов бюджетов муниципалитетов изымается в региональный бюджет. Важнейшим источником налоговых поступлений для крупных городов является налог на доходы физических лиц (НДФЛ). Доля НДФЛ, поступающая в бюджеты муниципалитетов, сократилась за 2012–2016 годы с 30% до 15%, остальное идет в региональный бюджет. Налоги на имущество населения в России пока невысокие и не способны формировать доходную базу муниципалитетов. Для сравнения, общая сумма налогов на движимое имущество населения в три раза превышает налоговые поступления от недвижимости, при этом налоговые сборы на автомобили полностью поступают в региональный бюджет. Туда же идут налоги на прибыль и на имущество организаций.

В результате даже бюджеты муниципалитетов крупных городов (городские округа) высокодотационны и зависят от трансфертов из бюджета региона. В 2015–2017 годах доля трансфертов составила 57–59% от доходов бюджетов городских округов. При этом две трети трансфертов — это субвенции, т.е. средства, которые передаются на выполнение региональных полномочий, а город просто их распределяет как оператор. Еще четверть трансфертов — субсидии, которые выделяются на цели, определенные региональными властями, а город должен их софинансировать. При такой системе местное самоуправление полностью зависит от политики региональных властей, интересы города учитываются слабо, финансовых ресурсов не хватает ни на что.

Многочисленные предложения по разви-

тию агломераций почти не рассматривают необходимость восстановления финансовой самостоятельности и полномочий городов, прямых выборов глав МСУ⁶. Надежды в основном возлагаются на то, что федеральный бюджет добавит денег на развитие инфраструктуры, если город-миллионник попадет в список “назначенных” сверху агломераций. Шансов мало, до сих пор большие деньги выделялись только на политически значимые проекты (Олимпиада, Универсиада, саммит АТЭС). Города, в которых пройдет чемпионат мира по футболу — 2018, из-за кризиса получили значительно меньше. В результате города-миллионники все больше отстают от Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются субъектами РФ и обладают намного большими полномочиями и ресурсами. Агломерации могут стать драйверами развития только при модернизации институциональной среды, но этого трудно ожидать.

Импортозамещение было объявлено приоритетом в 2014 году, после присоединения Крыма и последовавших за этим западных санкций и российских контрсанкций. В сельском хозяйстве и пищевой промышленности импортозамещение считается более успешным. Действительно, темпы роста сельскохозяйственного производства были неплохими — на 3–5% — и только в 2017 году стали снижаться (Таблица 2 на С. 7). Однако в 2012 и 2013 годах, т.е. до введения санкций, они были выше — 6,2% и 5,8%. Производство пищевых продуктов росло медленнее, чем агросектор, из-за снижения платежеспособного спроса населения, доходы которого падали четыре года подряд. Но все же специализация на пищевой промышленности помогла регионам в кризис, и динамика их промышленного производства за 2014–2016 годы была лучше средней по стране. При этом агропромышленный комплекс получал значительную помощь из бюджета; на его поддержку было направлено 2–3% всех расходов региональных бюджетов. В других отраслях обрабатывающей промышленности импортозамещение идет крайне слабо, что подтверждает динамика производства: в 2015 году она была отрицательной (–5%), а в 2016–2017 годах — близкой к нулю (см. Рисунок 1).

Таблица 2. Динамика сельского хозяйства и производства пищевых продуктов и объем поддержки АПК из бюджетов регионов
 Источник: данные Росстата и Федерального казначейства

	2014	2015	2016	2017
Динамика сельскохозяйственного производства, в % к предыдущему году	3,7	3,0	4,8	2,4
Динамика производства пищевых продуктов, в % к предыдущему году	2,5	2,0	2,4	5,6*
Объем поддержки АПК из бюджетов регионов, млрд руб.	276	312	276	271

(*данные без учета напитков и табака, производство которых устойчиво сокращалось)

Крупные индустриальные проекты пока немногочисленны и реализуются ведущими компаниями ТЭК. Государство активно поддерживает крупный бизнес, что приводит к потерям доходов бюджета. Проекты на несколько лет освобождаются от выплаты основных налогов и экспортных пошлин или даже получают прямые субсидии из бюджета⁷. Многочисленные льготы были предоставлены для нового завода компании СИБУР по сжижению газа на Ямале и экспорта его продукции; строящемуся заводу “Газпрома” по переработке газа в Амурской области для экспорта в Китай; для реконструкции принадлежащего “Роснефти” судостроительного завода “Звезда” в Приморском крае для строительства танкеров ледового класса. Российские власти надеются, что эти проекты создадут спрос на отечественные технологии и высококвалифицированные кадры. Индустриализация с помощью государства — типичная кейнсианская модель, которая становится все более популярной в России. Однако опыт других стран показал ее уязвимость, особенно в условиях быстрых технологических изменений. Продукция новых предприятий, на которые бюджет потратил значительные средства и недополучил налоги, может оказаться недостаточно востребованной.

Помимо попыток ускорить развитие страны, в политике федеральных властей есть и другие приоритеты — геополитические.

Их задача совсем другая — удержать территории, несмотря на экономические издержки. Автор уже писала на эту тему, выделив на основе анализа бюджетной статистики три геополитических приоритета — Крым, Дальний Восток и Северный Кавказ⁸. Что изменилось к концу 2017 года?

Во-первых, среди всех геополитических приоритетов важнейшим стал Крым. В 2017 году объем трансфертов Республике Крым вырос на 55%, Севастополю — на 45%. Суммарно на долю Крыма и Севастополя приходится почти 6% всех трансфертов регионам, это крупнейшие получатели федеральной помощи. Кроме того, объем инвестиций в Крым в январе — сентябре 2017 года вырос в 4,2 раза, а в Севастополь — в 2,4 раза. В структуре инвестиций 80–85% составляют бюджетные инвестиции, в основном они идут на строительство Крымского моста, автодорог, энергетической инфраструктуры. Российский бизнес почти не инвестирует в Крым, опасаясь санкций.

Во-вторых, явно снижается геополитическая значимость Дальнего Востока — на эту огромную территорию не хватает бюджетных денег, а бизнес туда идет неохотно, за исключением контролируемых государством “Роснефти” и “Газпрома”. За 2013–2016 годы инвестиции в Дальневосточном федеральном округе сократились в реальном выражении на 11%, что сопоставимо со средней

динамикой по России (–12%). Доля Дальнего Востока во всех инвестициях в России за 2014–2017 годы выросла очень незначительно — с 6% до 7%. Для округа, занимающего треть территории страны, это очень мало. Помощь из федерального бюджета также невелика: Дальний Восток получает менее 12% от всех трансфертов регионам, такая же доля выделяется республикам Северного Кавказа.

В-третьих, среди регионов Северного Кавказа приоритет Чечни стал еще более заметным; это выражается не только в деньгах, но и символически. В 2017 году Минфин выделил Чечне “именную” дотацию в объеме 17 млрд руб., помимо дотации на выравнивание и других трансфертов. Тем самым еще раз показано особое отношение федеральных властей. Чечня занимает третье место в России по объему получаемых трансфертов (62 млрд руб. в 2017 году), после Крыма с Севастополем (119 млрд руб.) и Дагестана (75 млрд руб.). Доля трансфертов в доходах бюджета Чечни стабильно превышает 80%. Можно также ожидать, что более приоритетный статус получит Дагестан — после того как в 2017 году его главой был назначен Владимир Васильев, предыдущая карьера которого связана с полицией и Госдумой.

В-четвертых, в число приоритетов вошла эксклавная Калининградская область, но это специфический случай. После вступления России в ВТО пришлось пересматривать режим особой экономической зоны в Калининградской области, поскольку он не соответствовал правилам ВТО. Для того чтобы сохранить льготы компаниям, работающим в Калининградской области, федеральный бюджет увеличил трансферты на эти цели в 2016–2017 годах. В 2017 году они выросли на 52%; основная часть идет на компенсации компаниям, деятельность которых осуществляется в особой экономической зоне.

Конфликт интересов между стимулированием драйверов роста и геополитическими приоритетами очевиден, и пока он решается в большей степени в пользу геополитических приоритетов, весьма затратных для федерального бюджета и не способных ускорить развитие страны. Но для федеральных властей территориальные “скрепы” важнее.

Система управления: ужесточение контроля и наказаний, ротация губернаторов

Изменения в системе управления регионами также свидетельствуют об ужесточении контроля сверху, причем в нескольких направлениях. В 2017 году была принята новая методика, по которой оценивается эффективность работы губернаторов. Предыдущая оказалась неадекватной с научной точки зрения: включенные в нее индикаторы не отражали то, что требовалось — эффективность управления. В результате в число лидеров постоянно входили Чечня и Дагестан, которые вряд ли можно считать эффективно управляемыми. В новой методике увеличено количество индикаторов, отражающих социальную и экономическую динамику, стало больше показателей, характеризующих состояние бюджетов регионов, а также тех, которые позволяют оценить отношение населения к политике региональных властей в разных ее аспектах. Однако никакие статистические, бюджетные и социологические измерения не могут заменить главный способ, каким население может оценить деятельность глав регионов, — свободные и честные выборы. Федеральные власти к этому не готовы и предпочитают использовать формализованные интегральные оценки по разным индикаторам, таким образом пытаясь повысить их качество. На принятие политических решений эти оценки влияют слабо, хотя никто из губернаторов не хочет быть в хвосте. По результатам оценки распределяются небольшие бонусы (“премиальные”) бюджетам лучших регионов.

Еще один тренд — усиление репрессий в отношении губернаторов, вице-губернаторов и большого числа мэров с возбуждением уголовных дел и наказаниями в виде лишения свободы. Это общий для страны тренд: репрессивная машина работает более интенсивно для того, чтобы обеспечивать лояльность элит. Россия с трудом выходит из кризиса, и нужно найти виноватых. Губернаторы оказались в числе “козлов отпущения”, ответственных за коррупцию, длительный спад экономики и снижение уровня жизни населения. Политическая лояльность президенту Путину уже

не помогает. Политологи и медиа активно обсуждают, почему в 2017 году заведены уголовные дела против уволенных глав Республики Марий Эл и Удмуртии, в предыдущие годы — против губернаторов Сахалинской и Кировской областей, а также Республики Коми. Но для устойчивости режима важен устрашающий эффект, обеспечивающий полную лояльность региональных элит федеральным властям, — с этой точки зрения неважно, кого и за что посадили.

Следующий тренд — обновление и омоложение глав регионов, производимое сверху. В 2017 году прошли две серии ротаций губернаторов, но подобная масштабная замена происходит не впервые. В конце 2000-х, в годы президентства Дмитрия Медведева, новые губернаторы были назначены более чем в 30 регионах. Следующая серия отставок случилась в 2012–2013 годах в связи с возвратом губернаторских выборов: примерно за год до этого Кремль заменил тех “назначенцев”, у которых был низкий рейтинг доверия в регионе.

В 2017 году схема повторилась — в отставку отправляли губернаторов с низким рейтингом доверия населения, а также тех, в чьих регионах имели место конфликты элит, — и то, и другое создавало риски накануне президентских выборов. Новое лицо во главе региона может снизить недовольство населения и вселить надежду на улучшение жизни; тем самым можно повысить явку на президентских выборах и уровень поддержки главы государства, который принял правильное кадровое решение. Выборы губернаторов в условиях электорального авторитаризма проходят успешно, и кандидаты, отправленные Кремлем в регионы, уверенно побеждают. Электоральные технологии отлажены: система муниципальных фильтров отсекает сильных соперников, невысокая явка на выборы гарантирует нужный результат.

Особенность 2017 года в том, что взят курс на омоложение губернаторского корпуса. В регионы направлены молодые технократы, имеющие опыт управления на федеральном уровне, но не знакомые с новым местом работы (Новгородская, Нижегородская, Калининградская, Ивановская, Псковская области, республика Удмуртия, Бурятия, Ненецкий АО).

Карьеру в своем регионе сделали только глава Пермского края Максим Решетников, затем работавший в Минрегионе и московской мэрии, и бывший мэр Самары Дмитрий Азаров, назначенный врио губернатора Самарской области после трех лет пребывания сенатором в Совете Федерации. Выходцем из своего региона является также глава Карелии Артур Парфенчиков, который, впрочем, длительное время работал в федеральных органах власти. Единственное исключение из тренда на омоложение — губернатор Красноярского края Александр Усс, занимавший до этого пост главы Законодательного собрания. Кремль не рискнул экспериментировать в огромном по территории и сложном регионе, где сосредоточены активы крупнейших российских компаний. *(Подробнее о ситуации в Красноярском крае см. статью А. Тарасова “Сибирь нуждается в деколонизации: взгляд с берегов Енисея” (URL: http://www.counter-point.org/11_tarasov/ (доступ 28.03.2018) в нынешнем номере “Контрапункта” — Прим. ред.)*

Кроме молодых технократов, губернаторами стали силовики, в основном из Федеральной службы охраны. В начале 2000-х годов представители армии и силовых структур также избирались главами регионов, но не справились с управлением из-за отсутствия хозяйственного и политического опыта. В 2017 году в регионы были назначены четыре силовика, три из них избраны губернаторами (в Тульской, Ярославской, Тверской областях), а врио губернатора Калининградской области еще до выборов попросился в отставку. Назначение главой Дагестана немолодого генерала МВД Владимира Васильева — иной случай, это повторение имперского опыта генерал-губернаторства на “иногородческих” территориях. Риски такого решения велики.

Новые губернаторы оценили ситуацию в регионах и первым делом начали просить дополнительные средства из федерального бюджета на выполнение указов президента. Для “новеньких” это допустимо, но дальше их ждет трудная жизнь: полномочия региональных властей все более жестко ограничиваются, усиливается федеральный контроль, в том числе силовой. Губернаторы превращаются в “козлов отпущения”, отвечающих

за проблемы, во многом созданные решениями федеральных властей. К выходцам из силовых структур это относится в меньшей степени, у них более крепкие “тылы” и связи с федеральными силовиками. Но развитию регионов это вряд ли поможет.

* * *

В заключение выделим важнейшие тренды регионального развития и отношений между центром и регионами в последние годы.

В России формируется все более жесткая “вертикаль власти”, полномочия регионов сокращаются, а контроль и наказания усиливаются. Жесткие системы менее устойчивы в случае политической и экономической турбулентности.

Бюджетные ресурсы быстро растут только у Москвы, которая может позволить себе масштабные расходы на благоустройство и реновацию, все больше отрываясь от других регионов страны.

Драйверы экономического роста либо существуют только на словах из-за институциональных барьеров (агломерации), либо слабы (импортозамещение), либо немногочисленны, затратны и требуют финансовой поддержки государства (экспортные проекты крупных компаний ТЭК).

Роль геополитических приоритетов в региональной политике возрастает, но самих приоритетов становится меньше; в первую очередь это Крым, сохраняются также особые привилегии Чечни.

Реакция региональных властей на эти тренды — усиливающийся оппортунизм, в результате чего снижается качество управления. Система адаптируется к меняющимся условиям, “резьбу” не сорвет, но напряжение нарастает. Несколько лет назад Алексей Кудрин, выступая на Давосском форуме, сказал, что драйверами модернизации в России будут регионы. Сегодня это можно воспринимать разве что как черный юмор.

Примечания

- 1 Гришина Е. *Доходы и уровень бедности в первом полугодии 2017 г.* // Экономическое развитие России. 2017. №8. С. 48–52.
- 2 *Индексация на 4,1%: глава Минтруда рассказал о росте социальных пенсий* // РИА «Новости». 2017. 18 ноября. URL: <https://ria.ru/society/20170918/1505020259.html> (доступ 17.03.2018).
- 3 Гусенко М. *Добавят всем* // Российская газета. 2017. 5 октября. URL: <https://rg.ru/2017/10/05/biudzhetikam-povysiat-zarplatu-v-2018-godu.html> (доступ 17.03.2018).
- 4 Никитин К. *Что не так с налоговой амнистией* // Ведомости. 2018. 23 января. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/01/23/748623-nalogovoi-amnistiei> (доступ 13.03.2018).
- 5 Кудрин А. *Города вместо нефти* // Ведомости. 2017. 20 июля. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/07/20/724744-goroda-nefti> (доступ 17.03.2018).
- 6 В 75 регионах главы крупных городов уже выбираются не населением, а депутатами органов местного самоуправления.
- 7 Симонов К. *Когда экономика неэкономна* // Ведомости. 2018. 16 января. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/2018/01/16/747879-ekonomika-neekonomna> (доступ 13.03.2018).
- 8 Зубаревич Н. *Геополитические приоритеты в региональной политике России: возможности и риски* // Контрапункт. 2015. Сентябрь. №1. URL: <http://www.counter-point.org/zub/> (доступ 13.03.2018).