

# Геополитические приоритеты в региональной политике России: возможности и риски

В региональной политике любой страны есть два основных приоритета. Первый нацелен на стимулирование развития. Ставка делается на регионы, обладающие теми или иными конкурентными преимуществами (выгодным географическим положением, востребованными на мировом рынке природными ресурсами, более высоким человеческим капиталом, концентрацией населения в крупных городах, развитой инфраструктурой, снижающей экономические издержки). Конкурентные преимущества дают возможность развиваться быстрее, особенно если государство проводит политику, стимулирующую инвестиции и снижающую издержки бизнеса. В результате опережающее развитие более конкурентоспособных территорий, то есть ставка на эффективность, ускоряет развитие всей страны. Однако у стимулирующей политики есть неизбежные издержки — она ведет к росту территориального неравенства.

По этому пути идут страны догоняющего развития, снижая налоговую нагрузку на бизнес и развивая инфраструктуру, чтобы привлечь инвестиции в более конкурентоспособные территории с лучшим географическим положением, трудовыми и природными ресурсами. Классический пример — особые экономические зоны приморских территорий Китая. Быстрый экономический рост увеличивает доходы государства, что позволяет поддерживать отстающие территории в основном с помощью мер социальной и инфраструктурной политики.

Второй приоритет — выравнивающий; во

главу угла ставится смягчение территориальных различий в уровне развития, призванное обеспечить более равный доступ населения к общественным благам. Основным механизмом такой политики является масштабное перераспределение финансовых ресурсов для поддержки менее развитых территорий. Это приоритет стран Евросоюза; для его реализации в 1980-х были созданы Структурные фонды ЕС. Однако выравнивающая политика не привела к заметному снижению межрегионального неравенства в экономическом развитии<sup>1</sup>. После реформ 2000-х ЕС ставит перед собой задачу не только поддержать менее развитые регионы, но и стимулировать внутри этих регионов развитие локальных территорий с конкурентными преимуществами, то есть теперь политика Евросоюза включает оба вектора — выравнивающий и стимулирующий.

В условиях, когда государственные ресурсы ограничены, приоритеты выравнивания или стимулирования всегда конкурируют и противоречат «равенство — эффективность» неизбежно. Каждая страна ищет оптимальный баланс выравнивающей и стимулирующей политики. Он изменяется во времени, поскольку на разных стадиях развития в обществе и в структурах власти преобладают разные ценности и решаются разные задачи развития.

Помимо двух основных, есть и третий приоритет — геополитический. В данной статье он понимается как приоритет сохранения целостности страны и усиления контроля за

стратегически важными территориями. Этот приоритет — родом из геополитики 19 века, но для современной России он оказался важнейшим. Для реализации геополитических приоритетов могут использоваться инструменты как выравнивающей, так и стимулирующей политики, однако если во главу угла ставится геополитика, ни поддержка слабых, ни стимулирование конкурентоспособных не являются самоцелью: решения принимаются на иных основаниях — ради снижения рисков дезинтеграции страны и удержания контроля над территорией. Для достижения этих целей государство инвестирует в развитие приграничных или стратегически значимых для страны территорий. Например, такую политику проводит Китай в отношении Тибета и Синцзян-Уйгурского автономного округа. На этих слаборазвитых территориях с преобладанием не китайских этносов развивается транспортная инфраструктура, созданы крупные города, стимулируется переселение китайских мигрантов. Также геополитическим приоритетом было создание новой столицы Казахстана Астаны — в стране с большой и слабозаселенной территорией этот шаг был призван “сшить” северные и южные регионы. По разным оценкам, на развитие новой столицы было израсходовано 8–10% ВВП Казахстана в течение почти десятка лет. Для региональной политики развитых стран геополитические приоритеты нетипичны, поскольку там доминируют задачи социально-экономического развития, а уровень территориальных угроз невелик. Даже в развитых странах с рисками сепаратизма (дезинтеграции) современные отношения с такими регионами (например, в Испании со Страной басков или во Франции с Корсикой) выстраиваются иначе — через политику децентрализации, которая институционально обеспечивает прежде всего права меньшинств, а не особую поддержку развития этих регионов.

Важно отметить, что выравнивающий и геополитический приоритеты наиболее затратны для государства, они требуют больших финансовых ресурсов для поддержки развития территорий, не обладающих, как правило, конкурентными преимуществами. Это значит, что выбор таких приоритетов не-

сет в себе риски истощения финансовых ресурсов государства при относительно невысокой вероятности достижения заявленных целей.

## Россия: от выравнивания через попытку стимулирования к геополитике

В 1990-х и в начале 2000-х важнейшим приоритетом в России считалась выравнивающая политика, но бюджетных денег для перераспределения было мало. Увеличение доходов федерального бюджета в период экономического роста, во многом обеспеченное быстрым ростом цен на нефть, позволило усилить перераспределительную политику: объем трансфертов регионам вырос за 2004–2011 годы с 387 млрд. руб. до 1768 млрд. руб. Со второй половины 2000-х выравнивающая политика уже не декларировалась как основная, но фактически оставалась главным приоритетом — у государства были на это средства благодаря резко возросшей нефтяной ренте. В кризисном 2009 году доля трансфертов достигала максимума — 27% доходов консолидированных бюджетов регионов (График 1). Получив на треть больший объем трансфертов, бюджеты регионов пережили кризис 2009 года относительно безболезненно. Разбухшие трансферты были сохранены и в 2010 году, а в 2011-м достигли максимума. Однако с 2012 года стали сокращаться и объемы федеральной помощи, и ее доля в доходах консолидированных бюджетов регионов.

Каковы экономические и социальные результаты возросшего в 2000-х перераспределения? Экономическое неравенство регионов России по душевому ВРП в целом за 2001–2012 годы выросло; его удалось немного сократить только в период перераспределения максимальных доходов от нефтегазовой ренты — с 2005 по 2011 год. Более устойчиво сокращалось межрегиональное неравенство по доходам населения — с 2002 по 2013 год<sup>2</sup>.

В современном мире есть два типа государств, способных смягчать территориальное неравенство по доходам населения:

■ экономически развитые государства с мас-

штабной и адресной социальной политикой, нацеленной на поддержку низкодоходных групп населения; поскольку доля таких групп выше в менее развитых регионах, межрегиональные различия в доходах населения удается смягчать;

■ авторитарные и сверхцентрализованные

витых регионах, поэтому в них доходы населения росли быстрее. Эта политика основана на перераспределении нефтегазовой ренты, но если рента сокращается из-за падения цен на энергоносители, возможностей смягчить территориальное неравенство становится меньше. В 2014 году цены на нефть снизились

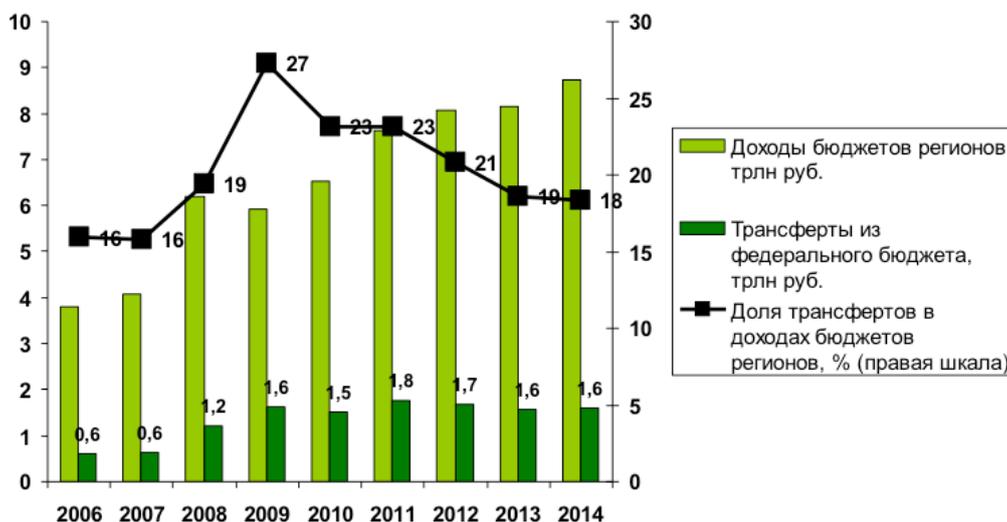


График 1. Доходы консолидированных бюджетов регионов, объем и доля трансфертов

политические режимы, получающие и перераспределяющие огромную сырьевую ренту, в том числе на социальные цели — для обеспечения политической лояльности граждан; одновременно снижается межрегиональная дифференциация доходов населения.

Если посмотреть на общий тренд — то есть смягчение межрегиональных различий в доходах населения — то Россия оказывается похожа на развитые страны континентальной Европы, проводящие сильную социальную политику. Однако факторы смягчения неравенства в России иные: вместо усиления адресной социальной поддержки бедных основной упор сделан на опережающее повышение заработной платы в бюджетном секторе, пенсий и социальных выплат населению — в основном по категориальному принципу, то есть без учета нуждаемости. Доля бюджетников и пенсионеров, а также получателей пособий выше в средне- и менее раз-

почти вдвое.

Еще один фактор, позволяющий смягчать территориальное неравенство в доходах населения, — это кризисные спады экономики. В России они сильнее затрагивают развитые промышленные регионы, поскольку слабо-развитые субъекты РФ получают большие и стабильные трансферты из федерального бюджета. Но если кризис длительный, “запас прочности” федерального бюджета снижается и ресурсы для перераспределения сокращаются. Именно такой кризис начался в России в 2014 году.

Таким образом, масштабное перераспределение сырьевой ренты, проводимое в условиях сверхцентрализованной системы управления, обеспечило выравнивающий эффект на относительно коротком временном отрезке. Данная модель в принципе не может быть эффективной в долгосрочной перспективе, а теперь для нее нет необходимых ресурсов. Их не хватало уже в 2012–2014 годах: для реализа-

ции указов президента от 2012 года о повышении заработной платы занятым в социальной сфере регионам пришлось не только мобилизовать на эти цели финансовые ресурсы своих бюджетов, но и много занимать, поскольку помощь из федерального бюджета была недостаточной. Результатом стала дестабилизация региональных бюджетов: в 2013 году их дефицит вырос в три раза, 77 регионов имели дефицитный бюджет. В 2014 году таких регионов стало 75. Долг регионов и муниципалитетов достиг 2,4 трлн. руб. на начало 2015 года, что составляет треть собственных доходов их бюджетов (без учета трансфертов). При этом более чем в половине регионов долг значительно выше — 50–125% от собственных доходов. Попытка заставить регионы оплатить лояльность базового электората (бюджетников) привела к тяжелым последствиям; в результате регионы вступили в новый кризис с разбалансированными бюджетами.

Итак, выравнивающая политика, призванная обеспечить смягчение межрегиональных различий по доходам населения, не имеет перспектив, поскольку экономическая ситуация в России ухудшилась, а значит, сократились финансовые ресурсы для перераспределения. Что же взамен? С одной стороны, Россия уже достигла того уровня экономического развития, при котором в большинстве развитых стран рост межрегионального неравенства доходов населения прекратился. По данным Мирового банка<sup>3</sup>, ресурсы для выравнивающей политики появляются при душевом ВВП свыше 10–15 тысяч долларов по паритету покупательной способности (ППС), а в России этот показатель в 2013 году превысил 23 тысячи долларов ППС. С другой стороны, для снижения межрегионального неравенства по доходам нужна эффективная и таргетированная социальная политика, нацеленная на поддержку бедных. Однако российские власти и общество пока не готовы ни к контролю доходов населения, без чего невозможна адресная поддержка бедных, ни к усилению перераспределения в пользу низкодоходных и зачастую маргинальных групп населения. Выравнивающая политика за счет перераспределения ренты в прежних объемах невозможна, а переходу на адресную под-

держку малоимущих препятствуют институциональные барьеры.

В 2015 году российские власти пошли по привычному пути фискальной оптимизации: начали “резать” социальные расходы, не меняя неэффективных институтов. Уже заявлено о пониженной индексации пенсий и социальных выплат в 2016–2018 годах, фактически “похоронены” указы о повышении заработной платы бюджетникам, процесс сокращения социальных расходов федерального и региональных бюджетов набирает обороты. Сколько ренты — столько и выравнивающей политики.

Опыт стимулирующей политики в России можно разделить на два этапа. Первый — кризисный период 1990-х и начало 2000-х, когда некоторые регионы получали статус особых зон (Калининградская область, республики Ингушетия, Алтай), а в отдельных регионах (Калмыкия, Чукотский АО и др.) были фактически созданы внутренние офшоры. Такая политика “стимулирования” использовалась бизнесом для масштабной налоговой оптимизации и привела к созданию “черных дыр” для бюджета.

В период экономического роста были сделаны новые попытки реализовать стимулирующую политику. В середине 2000-х министерство регионального развития разработало концепцию регионов — “локомотивов роста”; их отбирали с помощью административных методов, но дальше бумажной концепции дело не пошло. Ту же судьбу имела заявленная политика создания территориальных кластеров. До стадии реализации дошла только концепция небольших особых зон с разной специализацией — технико-внедренческих, промышленно-производственных, туристско-рекреационных, портовых. Однако созданные в 2007–2008 годах зоны не дали заметного результата, за исключением особой промышленно-производственной зоны “Алабуга” в Татарстане, на которую приходится 75% всего промышленного производства зон этого типа. Успешной считается также особая промышленно-производственная зона в Липецкой области, но все остальные мало заметны в экономике страны. Скромные стимулы, предложенные законом об осо-

бых зонах, не позволили преодолеть барьеры неблагоприятной институциональной среды. В результате робкая и малоэффективная стимулирующая политика в виде зон, кластеров и др. слабо повлияла на развитие регионов.

Фактически главным направлением стимулирующей региональной политики стали “большие проекты” с масштабным финансированием из федерального бюджета — Универсиада в Казани, саммит АТЭС по Владивостоке, Олимпиада в Сочи. В Татарстане при подготовке к тысячелетию Казани и затем к Универсиаде доля трансфертов из федерального бюджета достигала в 2009–2010 годах 35–37% от всех доходов бюджета республики. Приморский край в рамках подготовки к саммиту АТЭС получил в 2011 году 12% всех инвестиций из федерального бюджета, направленных в регионы, а Краснодарский край в период подготовки Олимпиады в Сочи в 2013 году — 13% всех инвестиций из федерального бюджета. Однако после бума инвестиций неизбежно следовал инвестиционный спад, особенно сильный — в Приморском крае. Это означает, что “потемкинские деревни” не обладают инвестиционной привлекательностью: “большие проекты” не способны быть драйверами развития, притягивать следом инвестиции частного бизнеса.

В России сильнее всего влияет на развитие не стимулирующая политика, а институциональное преимущество в виде столичного статуса. Доля Москвы и столичной агломерации по основным экономическим показателям намного выше их доли в населении России<sup>4</sup>. Преимущества Москвы обеспечены не только позитивным влиянием агломерационного эффекта (эффекта масштаба), но и огромной столичной рентой из-за сверхцентрализации власти и экономики в России. Концентрация штаб-квартир крупнейших российских компаний сформировала гипертрофированный центр, стягивающий ресурсы всей страны, обеспечила Москве огромные налоговые поступления и значительный отрыв доходов как столичного бюджета, так и московского населения от среднероссийского уровня. Хотя изменения в налоговом законодательстве (создание консолидированных групп налогоплательщиков в 2012 году, что привело к пере-

распределению налога на прибыль в регионы, где размещаются основные активы крупных компаний) несколько сократили объем поступлений налога на прибыль в столичный бюджет, но даже при сжимающейся ренте и экономическом кризисе российский политический режим и давняя традиция централизации по-прежнему обеспечивают столице статусные преимущества. Москва будет беднеть медленнее, чем вся страна. Как показывают зарубежные исследования<sup>5</sup>, в странах с авторитарным режимом столичный город, при прочих равных условиях, крупнее по размеру и сильнее стягивает бизнес, вынужденный тесно взаимодействовать с властью.

Геополитические приоритеты российской региональной политики усилились во второй половине 2000-х благодаря возросшей ресурсной ренте и “вставанию с колен”. Предыдущие попытки реализации геополитических приоритетов были редкими и малоуспешными, а число таких приоритетов — минимальным. Например, в 1990-е годы для снижения рисков дезинтеграции была создана особая экономическая зона в эксклавной Калининградской области. Однако предоставленные льготы привели к росту теневого импорта в Россию из стран Евросоюза, и чтобы сократить его масштабы и стимулировать реальных инвесторов в экономику региона, в 2006 году закон об особой экономической зоне в Калининградской области был переписан. Отчасти благодаря внесенным изменениям удалось добиться указанных целей, и в области было осуществлено несколько проектов частных инвесторов. С 1990-х годов реализуется госпрограмма развития Курильских островов (конфликт за четыре южных острова с Японией), но финансирование ее невелико и результаты более чем скромные.

Со второй половины 2000-х российские власти определили геополитические приоритеты гораздо шире. К ним были отнесены Дальний Восток (китайская угроза) и республики Северного Кавказа (угроза исламского терроризма). Эти приоритеты были оформлены административно, путем создания территориальных министерств (впервые после хрущевских совнархозов), первым из которых стало созданное в 2012 году министерство по развитию Даль-

него Востока, а в 2014 году — аналогичные министерства по делам Северного Кавказа, и Крыма.

Для противодействия угрозам использовались инструменты как выравнивающей, так и стимулирующей региональной политики, причем последняя оказалась не слишком эффективной. В 2005–2007 годах были разработаны амбициозные программы развития слабозаселенного Дальнего Востока, граничащего с быстро растущим Китаем, обладающим гигантским по численности населением. Эти программы предусматривали огромные инвестиции, но в основном остались на бумаге.

Геополитические приоритеты реализуются за счет бюджета, средств ВЭБа или инвестиций госкомпаний. В частности, за счет бюджетных инвестиций был реализован “большой проект” подготовки к саммиту АТЭС во Владивостоке. В то же время госкомпания “Транснефть” завершила строительство восточного нефтепровода для выхода на восточные рынки сбыта. В 2014 году было принято решение о выделении госкомпаниям АО РЖД более 300 млрд. руб. из ресурсов Внешэкономбанка (это половина всех средств на реализацию Стратегии развития Дальнего Востока) для развития железнодорожной инфраструктуры: расширения пропускной способности БАМа и строительства подъездных путей к морским портам. Однако эти решения не смо-

ли переломить негативный тренд снижения инвестиций на Дальнем Востоке в 2013–2015 годах.

Наиболее провальными оказались попытки стимулировать инвестиции в республиках Северного Кавказа. В рамках госпрограммы “Курорты Северного Кавказа” было запланировано создание шесть горнолыжных центров в республиках, но частично построен только горнолыжный центр в Карачаево-Черкесии на средства частного российского инвестора (Трубная Металлургическая Компания), который был продан корпорации “Курорты Северного Кавказа”. Многочисленные заявления полпредства Северо-Кавказского федерального округа о новых инвестпроектах остаются пиар-кампанией.

Из-за слабости стимулирующей политики и не слишком удачного осуществления инвестиционных проектов геополитические приоритеты реализуются в основном с помощью мер выравнивающей политики, то есть перераспределения бюджетных средств в виде трансфертов (Таблица 1). Дальний Восток в 2013 году стал самым крупным получателем трансфертов (243 млрд. руб., или 15,4% от всех трансфертов регионам в 2013 году), в 2008–2012 годах и 2014 году его доля была ниже (11–12%). Лидером по объему трансфертов не только среди дальневосточных, но и среди всех российских регионов два последних года была Якутия (71–73 млрд. руб.). Рост транс-

**Таблица 1.** Объем и доля трансфертов регионам Дальнего Востока и Северного Кавказа

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Объем трансфертов, млрд. руб.</b>							
Северо-Кавказский ФО	163	181	173	204	213	205	213
Дальневосточный ФО	143	197	187	200	188	243	211
<b>Доля от всех трансфертов субъектам РФ, %</b>							
Северо-Кавказский ФО	13,6	11,2	11,2	11,5	12,7	13,0	12,3
Дальневосточный ФО	11,9	12,2	12,2	11,3	11,2	15,4	12,2

фертов в данном случае обусловлен дополнительным финансированием из федерального бюджета, выделенным на строительство федеральной автодороги в Якутск и других объектов инфраструктуры.

Республики СКФО получили 174–180 млрд. руб. в 2013–2014 годах (11% от всех трансфертов регионам), в 2010–2011 их доля была ниже (менее 10%). Лидерство республик менялось в соответствии с политической целесообразностью: долгое время больше всего получала Чечня (67–69 млрд. руб. в 2011–2012 годах), в 2013–2014 годах приоритетным стал Дагестан (60–63 млрд. руб.), а объем трансфертов Чечне сократился до 53–57 млрд. руб.

В последний год “до Крыма” самые большие трансферты получали территории, которые входят в сферу российских геополитических приоритетов — Северный Кавказ и Дальний Восток. Однако реальные приоритеты оказались территориально более узкими: при общем высоком уровне дотационности республик Северо-Кавказского федерального округа (от 56% в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии до 69–70% в Карачаево-Черкесии и Дагестане, 81% в Чечне и 85% в Ингушетии) душевые объемы трансфертов различались в 2,5 раза. Если считать в душевом измерении, особые преимущества имеют Чечня и Ингушетия. За счет трансфертов душевые доходы бюджета Чечни в 2011–2012 годах на 12–20% превышали средние по регионам РФ при минимальных собственных налоговых доходах. Но в данном случае причина — не геополитический приоритет; скорее, преимущественное положение Чечни и Ингушетии объясняется необходимостью обеспечить их лояльность. В 2013 году объем трансфертов Чечне был сокращен на 20% (с 67 до 53 млрд. руб.), на первый план вышел Дагестан (63 млрд. руб. трансфертов в 2014 году), где угроза терроризма значительно сильнее.

На Дальнем Востоке больше всего трансфертов получает республика Якутия (71 млрд. руб. в 2014 году). Но самый высокий уровень дотационности имеют Камчатский край (65%), Еврейская автономная область (60%) и Амурская область (53%). Душевые объемы трансфертов различаются почти в три раза даже в высокодотационных регионах из-за

сильных ценовых различий между севером и югом. Но общая картина такова: дальневосточные регионы вблизи китайской границы не получают особой поддержки; дорожке всего федеральному бюджету обходится Северо-Восток с экстремальными условиями жизни. Получается, что российские власти субсидируют сохранение хоть какой-то освоенности и заселенности территории в обширной зоне Азиатского Севера. Но здесь вряд ли речь идет о геополитике, скорее налицо инерция советских приоритетов северного освоения.

Итак, по объемам поддержки Северный Кавказ и Дальний Восток представляют собой очевидные геополитические приоритеты, но внутри этих территорий все не так однозначно. Самую большую федеральную помощь в расчете на душу населения получают либо регионы наиболее удаленных северо-восточных территорий, либо наиболее важные для федеральных властей республики Кавказа. Это не геополитика, а ручное управление рисками или инерция советской политики освоения восточных территорий. Можно сказать, что до Крыма в России преобладала имитация геополитических приоритетов.

## Геополитические приоритеты после Крыма

Аннексия Крыма и последовавшие за ней санкции оказались рубежом для российской региональной политики. В 2014 году геополитические приоритеты стали доминирующими и были оформлены институционально: вслед за министерством по развитию Дальнего Востока в 2014 году были созданы министерства по делам Крыма (март) и Северного Кавказа (май). Три территориальных министерства административно обозначили, какие территории важнее всего для российских властей. При этом в сентябре 2014 года было ликвидировано министерство регионального развития, отвечавшее за развитие всех регионов страны.

Все три министерства должны проводить стимулирующую политику и координировать работу с инвесторами в геополитически

приоритетных регионах. Как уже отмечалось, стимулирующая политика эффективна для территорий с конкурентными преимуществами, но эту логику власти не принимают во внимание. Министерство Дальнего Востока предложило создать “территории опережающего развития” (ТОРы), выделив по собственному разумению небольшие промышленные площадки без развитой инфраструктуры, где предполагается разместить преимущественно обрабатывающие производства, наименее конкурентоспособные на Дальнем Востоке. Инвесторы должны получить льготы по налогу на землю и имущество (все это — из региональных налогов, но регионы никто не спрашивал) и другие менее значимые преимущества — которые, впрочем, явно недостаточны для компенсации более высоких издержек на востоке и плохого инвестиционного климата. Потенциальные инвесторы ТОРов неизвестны, источники инвестиций государства в инфраструктуру не определены, все надежды министерства — на средства Внешэкономбанка. В созданном при новом министерстве Фонде развития Дальнего Востока денег мало, а Внешэкономбанк их не выделяет. Результат прежний: частный инвестор на Дальний Восток не идет. Объем инвестиций в Дальневосточном федеральном округе сократился в 2013 году на 20%, в 2014 году — еще на 5%, а в первом квартале 2015 года начал расти только за счет Сахалина, где иностранные нефтегазодобывающие компании работают в режиме соглашений о разделе продукции.

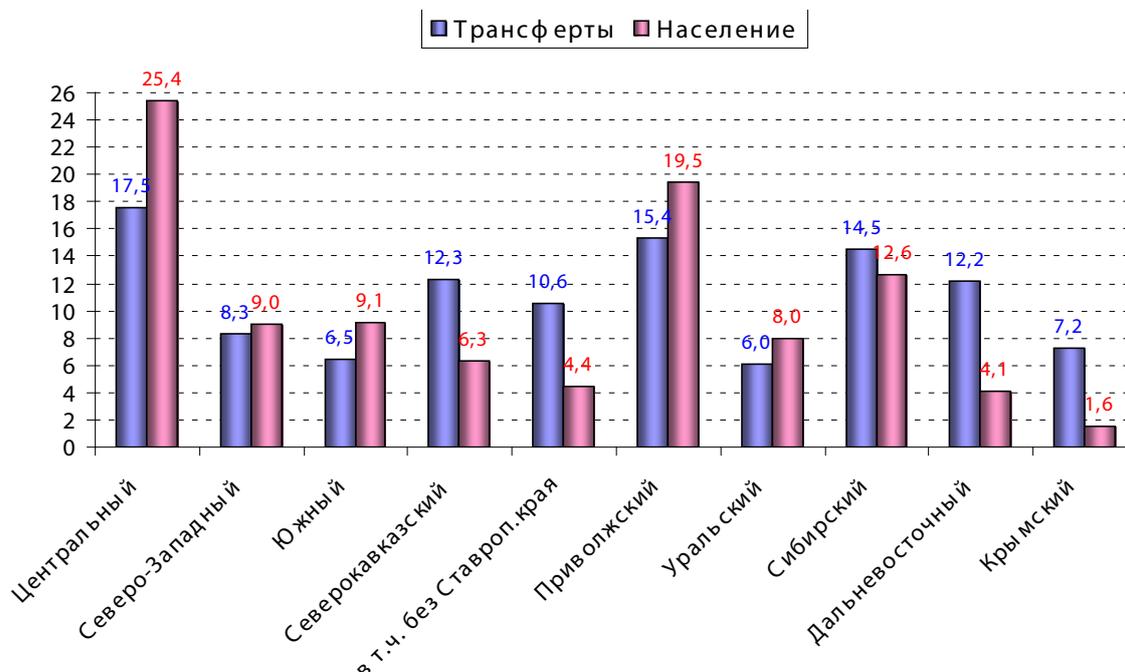
Еще до резкого ухудшения отношений с развитыми странами была отброшена идея широкого открытия Дальнего Востока для глобальных инвесторов, обеспечения в этом регионе прозрачных и стабильных правил игры, развития концессионных форм и соглашений о разделе продукции, которые снижают риски для инвесторов. После введения западных санкций и резко сузившегося круга потенциальных инвесторов Кремль сделал ставку на Китай. При этом доля Китая во всех накопленных прямых иностранных инвестициях в Россию составляет только 1,3%, в 2012–2013 годах она выросла несущественно — до 3%. Для регионов Дальнего Востока Китай — более значимый инвестор, и с 2014 года он мо-

жет жестко диктовать условия: альтернатив почти нет.

В Крыму предложены два способа стимулирования — игорная и особая экономическая зоны. От игорной зоны значительных доходов не будет, с учетом опыта игорных зон, учрежденных в России ранее и находящихся сегодня в полумертвом состоянии. Оттянет клиентуру и Сочи, где после завершения Олимпиады также создается игорная зона для поддержки убыточной инфраструктуры.

Особая экономическая зона — реальный стимулирующий инструмент, если она создается ради экономических, а не геополитических целей. Анализ опыта успешных особых зон показывает, что условиями успеха являются иностранные инвестиции, обеспечивающие трансфер технологий, относительно дешевая рабочая сила и государственные вложения в развитие инфраструктуры. В Крыму нет ни одного из этих компонентов. Иностранные компании туда не придут; из-за возможных санкций российский крупный бизнес не стремится инвестировать даже под давлением властей; рабочая сила стремительно дорожает. Реализация инфраструктурных проектов займет много лет и потребует огромных бюджетных инвестиций и в строительство моста через Керченский пролив, и в энерго- и водоснабжение. Объем инвестиционных расходов оценивается как минимум в 650 млрд. руб. до 2020 года, из которых половина пойдет на строительство моста.

К 2014 году провалы политики стимулирования, особенно в условиях санкций, сделали еще более важной роль перераспределения. Федеральная помощь регионам в еще большей мере отражала геополитические приоритеты российских властей, особенно новый, крымский. С конца марта 2014 года Крымский федеральный округ получил 125 млрд. руб. трансфертов из федерального бюджета (7,2% всей помощи регионам) (График 2). Для сравнения, помощь Крыму была равна объему консолидированного бюджета успешно развивавшейся Калужской области. Огромные выделенные средства не удалось освоить, профицит бюджета Крыма составил 13,4%, в то время как подавляющее большинство регионов России имели значительный дефицит и долги.



**График 2.** Доля федеральных округов в общем объеме трансфертов регионам и в численности населения РФ в 2014 году, %

Благодаря огромным трансфертам зарплаты бюджетников и пенсии были увеличены в разы, доля расходов по статье “социальная политика” (социальная защита) составила 42% всех расходов бюджета Крымского федерального округа. В 2014 году не только надбавки к заработной плате, но и надбавки к пенсиям (скорее всего, и сами пенсии) выплачивались из бюджета, а не из средств Пенсионного фонда. Так, из всей суммы расходов на социальную политику в 57 млрд. руб. на пенсионное обслуживание израсходовано 37 млрд. руб., на пособия населению — 16 млрд. руб. Для сравнения, все расходы на здравоохранение Крыма были равны объему пособий. Скоростное включение в состав России потребовало гигантских затрат на социальную поддержку.

Подняв зарплаты бюджетникам и пенсии, российские власти создали ловушку: зарплаты остального населения Крыма намного ниже, так как резко сократились доходы от туризма, поэтому пришлось сохранять низкие тарифы на электроэнергию, коммунальные услуги и покрывать убытки масштабными субсидиями из бюджета. Собственные (налоговые и неналоговые) доходы бюджетов Крыма и Севастополя минимальны, в основном это НДФЛ (отчисления от зарплат тех же бюд-

жетников) и налог на землю. А значит, масштабная поддержка Крыма — это надолго.

Трансферты двум другим геополитическим приоритетам имели разную динамику: на Дальнем Востоке они сократились в 2014 году до 210 млрд. руб. (в 2013 году — 243 млрд. руб.), а в республиках Северного Кавказа — немного увеличились (см. Таблица 1). При этом в расчете на одного жителя трансферты Крыму были вдвое больше, чем республикам Северного Кавказа. Уровень дотационности республики Крым (80%) был сопоставим только с Ингушетией (87%) и Чечней (82%). Если учитывать, что Крыму оставили весь НДС, который по закону должен идти в федеральный бюджет, то уровень дотационности еще выше — 84%. Дотационность Севастополя была несколько ниже (70%), она сопоставима с Дагестаном. Приоритетная поддержка Крыма фактически шла за счет большинства территорий России, что ухудшало состояние их бюджетов в кризисный период.

## Сокращение крымского бюджета

В первом квартале 2015 года бюджетная статистика по Крымскому федеральному округу

резко изменилась в сторону снижения (нужно иметь в виду, что для всех регионов РФ бюджетная статистика первого квартала не очень показательна, но по Крыму изменения радикальные). Доходы бюджета Крымского Федерального округа составили только 17,3 млрд. руб., а вместе с внебюджетными фондами — 22 млрд. руб. Следовательно, за год они будут близки к 70 млрд. руб., с внебюджетными фондами — к 90 млрд. руб. (за март–декабрь 2014 года — 159 млрд. руб.). Объем трансфертов за первый квартал 2015 года составил 12,4 млрд. руб. (с внебюджетными фондами — 17,3 млрд. руб.), за год они вряд ли превысят 70–80 млрд. руб. (за март–декабрь 2014 года — 125 млрд. руб.). Означает ли это резкое снижение финансовой поддержки Крыма в 2015 году? Главная причина в ином — в 2015 году пенсии и, видимо, часть других социальных выплат финансируются через Пенсионный фонд и внебюджетные фонды, а не через бюджет. По данным крымского отделения Пенсионного фонда, в первом квартале его доходы составили около 3 млрд. руб., а расходы, в том числе на выплату пенсий — около 16 млрд. руб.<sup>6</sup> Таким образом, суммарные трансферты Крыму с учетом пенсий и внебюджетных фондов можно оценить в 30 млрд. руб. за квартал, а в целом за год может быть около 120 млрд. По сравнению с 125 млрд. руб. трансфертов за три с небольшим квартала 2014 года это означает их сокращение почти на четверть.

Однако данная оценка динамики требует проверки. Дело в том, что доля бюджетных расходов Крыма на социальную политику в первом квартале 2015 года примерно соответствовала средней по регионам РФ — 16%, но их объем был удивительно низким — 2,8 млрд. руб. (в марте–декабре 2014 года — 57 млрд. руб.). При этом в структуре расходов на социальную политику очень мала доля социальных выплат населению, а самой большой статьёй расходов оказалась охрана материнства и детства. Это совсем не похоже на структуру расходов на социальную политику в других регионах и заставляет предполагать, что часть социальных выплат населению проведена по иным, внебюджетным каналам. С большой вероятностью сокращение объема помощи Крыму с учетом всех источников фи-

нансирования в действительности было еще менее значительным. Тем не менее, вполне понятно, что период авральской и массовой поддержки закончился, началась рутинная жизнь.

\* \* \*

Доминирование геополитических приоритетов в российской региональной политике несет в себе очевидные риски: их реализация сверхзатратна, поскольку стимулирующие инструменты региональной политики работают плохо из-за дефицита конкурентных преимуществ и огромных барьеров развития — институциональных, инфраструктурных и др. В условиях экономического кризиса и сокращения доходов федерального бюджета, связанного с падением цен на нефть, ресурсы поддержки сокращаются. Однако у федеральных властей остаются возможности маневра ресурсами. Разумеется, не за счет сокращения оборонных расходов, а путем оптимизации, то есть сокращения, трансфертов большинству регионов. При такой политике власти — как минимум, в ближайшие годы — смогут изыскивать финансовые ресурсы для осуществления геополитических приоритетов.

Среди самих геополитических приоритетов также есть различия. На Дальний Восток попытаются привлечь инвестиции из Китая на самых выгодных для инвесторов условиях, чтобы экономить бюджетные ресурсы. Северному Кавказу сохранят объем трансфертов или будут немного увеличивать — ведь риски терроризма не уменьшаются. С Крымом неопределенность выше: аврал закончился, Крым — наш. Российские власти очень прагматичны: построят мост, курортную землю передадут правильным собственникам, а дальше — как получится. Вряд ли из Крыма будут делать витрину “развитого госкапитализма”, на это нет денег, да и не стоит дразнить огромными трансфертами другие регионы. Главные усилия властей будут направлены на пиар успехов собственной деятельности — это у них получается лучше всего.

## Примечания

- 1 Martin P. *The Geography of Inequalities in Europe* // Swedish Economic Policy Review. 2005. №12. P. 83–108.
- 2 Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г. *Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России 2000-х годов: рост или снижение?* // Общественные науки и современность. 2013. №6. С. 15–26.
- 3 *World Development Report: Reshaping Economic Geography*. Washington DC: World Bank. 2009
- 4 ЗУБАРЕВИЧ Н.В. *Рента столичного статуса*. // Pro et Contra. 2012. Т. 16. № 6.
- 5 ГУРИЕВ С.М. *Мифы экономики: Заблуждения и стереотипы, которые распространяют СМИ и политики*. М.: Альпина Бизнес Букс, 2009.
- 6 Здесь цитируются неопубликованные данные (требующие дополнительной проверки), поскольку Пенсионный фонд России не публикует данные по регионам.