

“Бремя регионов”: что изменилось за десять лет?

В приближающихся президентских выборах, как и в двух предыдущих, минимум интриги. Если действующий глава государства решит переизбираться, победный результат предопределен. Но Путину достанется не такая Россия, которую он оставлял Медведеву в начале 2008 года, и не такая, какую он получил назад в 2012 году. Изменения коснулись и “бремени регионов”, несмотря на мощную инерцию российского пространства. Об этом свидетельствует сравнение экономического положения регионов и их бюджетов, региональной политики и политических институтов.

Состояние экономики и бюджетов регионов: от роста к кризису

В 2008 году завершилось десятилетие быстрого экономического роста, в значительной степени обусловленного ростом цен на нефть. Годовые темпы роста ВРП достигали 5–7%, а реальных доходов населения — 10–12%.ласти и население были уверены, что рост сохранится надолго. За два года до выборов под руководством Медведева началась реализация национальных проектов в сфере образования, здравоохранения, жилищного строительства и сельского хозяйства; регионы получили значительное дополнительное финансирование из федерального бюджета. В 2008 году трансферты регионам выросли на 87% по сравнению с 2007 годом: с 644 до 1203 млрд руб. В том же году выросли на 45% и собственные доходы бюджетов регионов (без учета транс-

фертов) вследствие быстрого экономического роста, который продолжался вплоть до осени. За десятилетие экономического роста благодаря возросшим масштабам перераспределения удалось смягчить региональное неравенство, особенно по доходам населения. Рост экономики, доходов населения и бюджетов регионов стал благоприятным фоном для президентских выборов 2008 года.

Следующий электоральный цикл начался с сильного кризисного спада экономики. Сильнее всего сократилось промышленное производство (на 11% в 2009 году); в некоторых регионах с машиностроительной и металлургической специализацией спад превышал 20%. Кризисные проблемы удалось смягчить благодаря резервам, которые государство смогло накопить за предшествующий период. (См. статью С. Алексашенко “Что делать после 2018 года?” в нынешнем номере “Контрапункта” — Прим.ред.) Крупные компании получили кредиты, чтобы расплатиться с внешними долгами. Рост безработицы был умеренным благодаря дополнительным мерам по поддержке занятости, которые в основном финансировались из федерального бюджета. Кроме того, вводились жесткие ограничения на увольнение работников; за этим следили прокуратура и власти регионов. Еще одной смягчающей мерой стало значительное повышение пенсий в 2009 году, что позволило избежать спада доходов населения. Важнейшая для регионов мера — увеличение на треть трансфертов из федерального бюджета в 2009 году — позволила избежать со-

кращения расходов бюджетов в острой фазе кризиса.

К президентским выборам 2012 года ситуация в экономике улучшилась, кризисный спад был преодолен. В 2011–2013 годах цена на нефть достигла максимума, что позволило сохранить объем финансовой поддержки регионов. В 2011 году трансферты даже выросли на 17%, и значительные средства были направлены на модернизацию материально-технической базы здравоохранения. Перед выборами 2012 года рост доходов населения замедлился (на 1% в 2011 году), но быстро росло потребительское и ипотечное кредитование, особенно в крупных городах, за счет чего увеличивался платежеспособный спрос и потребление. В преддверии выборов 2012 года и возвращения Путина на пост президента ситуация в регионах была устойчивой: в 2012 и 2013 годах федеральные власти смогли даже сократить трансферты Чечне.

После возвращения Путина в Кремль состояние экономики и бюджетной сферы регионов ухудшались год за годом. В 2013 году, несмотря на сохранение высоких цен на нефть, в России началась стагнация: рост экономики был минимальным, а промышленного производства и инвестиций — нулевым. В январе 2014 года, еще до аннексии Крыма, затормозился рост доходов населения. Модель экономического роста 2000-х годов перестала работать. Причины стагнации внутренние: это следствие ухудшения инвестиционного климата, которое уже не удавалось компенсировать высокими (но не растущими) ценами на нефть. В конце 2014 года к внутренним факторам, остановившим рост экономики, добавились внешние — падение цен на нефть и западные санкции после аннексии Крыма. Следствием стал экономический спад, продолжающийся до сих пор.

Этот кризис, в отличие от предыдущих, медленный и длительный. Сегодняшние наиболее острые проблемы отличаются от тех, что сопровождали предыдущие кризисы, — это спад доходов населения и потребления, спад инвестиций и дестабилизация бюджетов регионов. В 2015 году доходы населения сократились на 5%, реальная заработная плата — более чем на 8%; отрицательную дина-

мику имели почти все регионы. Снижение доходов с такой же скоростью продолжилось и в первом полугодии 2016 года. Население адаптируется к кризисному спаду доходов привычным способом, “затягивая пояса”: в 2015 году объем розничной торговли сократился на 10%, почти вдвое превысив сокращение доходов, и охватил практически все регионы. В 2016 году темпы спада доходов и потребления стали примерно одинаковыми (-5%); негативная динамика сохраняется в подавляющем большинстве регионов. Снижение доходов продолжается почти два года, но пока не привело к массовому обнищанию — среднедушевые доходы снизились до уровня 2007–2008 годов. Однако массовый переход к стратегиям выживания усиливает социальную депрессию и апатию населения. Кроме того, три года подряд сокращаются инвестиции (2014 год — на 3%, 2015 год — на 8%, первая половина 2016 года — на 5%); спад охватил 2/3 регионов, в том числе почти все развитые, отчего создается все меньше новых рабочих мест и страна отстает в развитии. Но это среднесрочные последствия, которые практически не ощущаются населением.

Значительно слабее выражены типичные кризисные проблемы — спад промышленности и рост безработицы. Сокращение промышленного производства было относительно небольшим (-5% в 2015 году) и к лету 2016 года перешло в стагнацию. Кроме того, эта тенденция не была всеобщей, объем промышленного производства сократился только в 40% регионов, в обрабатывающей промышленности — в половине. Уровень безработицы в России остается минимальным (5,5% по методологии МОТ летом 2016 года), региональные показатели за 2014–2016 годы почти не изменились. Помимо того что спад промышленного производства не слишком значителен, есть и другие факторы, сдерживающие рост безработицы. Во-первых, на рынок труда выходит крайне малочисленное поколение 1990-х годов рождения, а уходит с него значительно большее по численности поколение послевоенного “бэби-бума” (1950-х годов рождения). Вторым смягчающим фактором стал рост неполной занятости (неполное рабочее время, административные отпуска).

Неполная занятость позволяет работодателям снижать издержки, сокращая заработную плату, а работники готовы мириться с падением заработков, лишь бы их не уволили. Третий смягчающий фактор — переток сокращаемых работников крупных и средних предприятий в неформальный сектор экономики. Этот процесс идет с начала 2000-х, сейчас в “теневой” экономике, по разным оценкам, работают 20–25% занятых. Кроме того, в кризис сократилась численность трудовых мигрантов из ближнего зарубежья, что позволило избежать роста безработицы, несмотря на сильный спад в строительстве, поскольку в этом секторе доля гастарбайтеров была особенно высока.

Помимо значительного снижения доходов населения, потребления и инвестиций еще одной острой проблемой стала дестабилизация бюджетов регионов. Дефицит бюджетов начал расти еще до кризиса, с декабря 2012 года, когда регионам пришлось выполнять так называемые майские указы президента (опубликованы в мае 2012 года, сразу после президентских выборов). Самые затратные из этих указов — о повышении заработной платы занятым в социальных отраслях (все-го в социальной сфере занято почти 15 млн человек). На бюджеты регионов ложится основная социальная нагрузка, в структуре их расходов доля тех, что приходится на социальную сферу, превышает 60%, а в половине регионов — более двух третей. Выполнение указов в основном финансировалось за счет бюджетов регионов, отчего расходы выросли, а при этом доходы бюджетов росли медленно из-за стагнации экономики. Федеральная помощь регионам в 2012–2015 годах оставалась почти неизменной, а в первом полугодии 2016 года объем трансфертов сократился на 12%. Результатом стал большой дефицит бюджетов регионов и рост долга.

В 2013–2015 годах дефицит имели 75–77 регионов; в 2016 году ситуация не улучшилась. Федеральные власти не выделили дополнительной помощи регионам, как это было сделано при монетизации льгот, проведенной в 2005 году (по оценкам, итоговые расходы федерального бюджета на монетизацию льгот выросли втрое по сравнению с тем, что было заложено в проекте самой реформы моне-

тизации, но открытых данных нет). Вместо дополнительной помощи в конце 2015 года, через три с половиной года после публикации указов, была изменена методика расчета средней заработной платы, что позволило снизить этот показатель на 13%. Таким образом был снижен “потолок”, до которого нужно увеличивать заработную плату бюджетникам, что несколько облегчило выполнение указов и замедлило рост расходов.

Однако регионы и муниципалитеты уже накопили большой долг: к августу 2016 года он достиг 2,7 трлн руб., то есть 3,5% ВВП. Главным средством, которое власти использовали для выполнения указов, уменьшения дефицита и стабилизации долга, стала оптимизация социальных расходов — были сокращены сеть учреждений и численность занятых в социальных отраслях, с тем чтобы повысить зарплату оставшимся. Оптимизация снижает доступность социальных услуг для населения, особенно в сельской местности и в небольших городах. И хотя протестный потенциал периферий минимален, недовольство населения растет. В крупных городах недовольство обусловлено снижением качества социальных услуг, сужением перечня бесплатных услуг образования и здравоохранения, сокращением численности получателей пособий и других социальных выплат населению.

После падения нефтяных цен стал дефицитным и федеральный бюджет (2 трлн руб. в 2015 году). На фоне снижения доходов резко выросли расходы на национальную оборону (на 28% в 2015 году); пришлось также увеличивать трансферты Пенсионному фонду (на 31%), чтобы “заткнуть дыру” в его бюджете. Крен в сторону силовых структур усиливается: в 2015 году суммарные расходы на силовую блок достигли трети всех расходов федерального бюджета, в том числе доля, которая приходится на национальную оборону, составила 20,4%, на национальную безопасность — 12,6%. Но это не предел: в октябре 2016 года правительство объявило об увеличении расходов на национальную оборону до конца текущего года на 679 млрд руб.; доля этих расходов превысит 22% всех расходов федерального бюджета в 2016 году. Одновременно ускоряется сокращение расходов на

образование, здравоохранение и культуру (в 2015 году — на 4-6%, в 2016 году — более чем на 10%), а также на национальную экономику (сокращение на четверть в 2015 году). По расчетам Минфина, дефицит федерального бюджета в 2016 году увеличится до 3 трлн руб.

Таким образом, бюджетный кризис продолжается четвертый год в регионах и усиливается на федеральном уровне. С учетом последних решений федеральных властей негативный тренд растущего дисбаланса доходов и расходов будет нарастать, и эта тенденция не изменится до следующих президентских выборов. Средства Резервного фонда иссякнут не позднее 2017 года, однако Фонд национального благосостояния вряд ли будет израсходован до конца 2018-го. Денег все меньше, но для проведения президентских выборов 2018 года их должно хватить. В целом политические риски бюджетной дестабилизации не стоит преувеличивать — даже при значительно более тяжелом финансовом кризисе 1998 года управление не было потеряно и Россия не развалилась.

Приоритеты федеральной власти в региональной политике: что изменилось?

Еще до выборов 2008 года российские власти сделали выбор в пользу *геополитических приоритетов* пространственного развития (См. статью “*Геополитические приоритеты в региональной политике России: возможности и риски*” в *Контрапункте*, №1, сентябрь 2015 — Прим.ред.) Таковыми стали две периферийные зоны с высокими рисками внешнего влияния и высокими барьерами развития — Дальний Восток и Северный Кавказ. Для них позднее были созданы территориальные министерства, приняты программы развития, а для Дальнего Востока был создан специальный фонд. Несмотря на масштабную пиар-кампанию властей, в развитии этих периферий мало что изменилось: доля инвестиций, поступающих на Дальний Восток, в 2015 году составила только 6% от всех инвестиций в России. Северный Кавказ еще менее привлекателен, его доля во всех инвестици-

ях — всего 3%. В 2014 году еще одним геополитическим приоритетом стал присоединенный к России Крым, однако “стандартный пакет” для его развития (территориальное министерство, отдельный федеральный округ, программа развития) оказался недолговечным, а финансирование — нестабильным. Министерство по делам Крыма расформировали к концу 2015 года, когда стало понятно, что инвесторы в Крым не придут. Крымский федеральный округ просуществовал менее двух лет, а затем был включен в состав Южного федерального округа. Инвестиции в Крым минимальны: менее 1% от всех инвестиций в России в 2015 году. Трансферты из федерального бюджета существенно сократились: Республике Крым — почти на четверть (первое полугодие 2016 года к тому же периоду 2015 года), городу Севастополь — более чем вдвое. Геополитические приоритеты, обозначенные российскими властями, не выдержали испытания экономической реальностью. Однако пока российская власть вместо стимулирования экономического развития страны и ее регионов ведет борьбу с внешними врагами, эти приоритеты, по всей видимости, сохранятся на уровне деклараций.

Смена *экономических приоритетов* оказалась еще более радикальной. Перед президентскими выборами 2008 года, на фоне быстрого экономического роста и растущих цен на нефть, доминирующей была концепция “энергетической сверхдержавы”. Федеральные власти давали льготы российским компаниям, инвестирующим в добычу нефти и газа в Восточной Сибири; приоритетной задачей было объявлено освоение шельфа Арктики и возрождение Севморпути. При этом основным торговым партнером России оставались страны ЕС (более 50% оборота внешней торговли). После аннексии Крыма и последовавшего за этим введения западных санкций российские власти объявили о “повороте на восток”, но результаты этого поворота оказались более чем скромными. Россия не получила значительных инвестиций из стран Азии, сокращение объема внешней торговли с Китаем в 2015 году было почти таким же, как со странами ЕС.

В том же 2015 году резко сократился объем

прямых иностранных инвестиций. Объявлен новый приоритет — импортозамещение, однако кризисный спад в обрабатывающих отраслях промышленности продолжался до осени 2016 года (-0,8% в январе-августе). К президентским выборам 2018 года приоритет импортозамещения, скорее всего, останется важнейшим, поскольку он привлекателен для электората. Реальным же приоритетом остается наращивание оборонных расходов, которые в 20–30 раз превышают субсидии, выделяемые аграрному сектору на поддержку импортозамещения.

Социальные приоритеты также менялись от одного электорального цикла к другому. Перед выборами 2008 года ставилась задача модернизации социальной сферы и ЖКХ с помощью национальных проектов. При реализации этих проектов регионы получили дополнительные трансферты из федерального бюджета на модернизацию технической базы социальных отраслей. После выборов 2012 года президент Путин в своих указах поставил задачу повысить заработную плату занятым в отраслях социальной сферы, однако повышение зарплаты не было увязано с ростом эффективности услуг, а основная тяжесть дополнительных расходов ложилась на регионы. К предстоящим президентским выборам указы Путина, скорее всего, будут формально выполнены, целевые показатели — достигнуты, но это будет сопровождаться стагнацией или снижением расходов на социальную сферу, сокращением сети учреждений и численности занятых. Новым приоритетом государственной политики стал переход к выплате социальных пособий населению на основе оценки нуждаемости, т.е. с учетом уровня доходов домохозяйств. Критерии нуждаемости каждый регион разрабатывает самостоятельно, поскольку федеральные власти не хотят брать на себя ответственность за непопулярные меры. Этот приоритет означает стремление модернизировать систему социальной защиты так, чтобы социальные выплаты носили более адресный характер; но в действительности главной целью является оптимизация расходов бюджетов регионов, которые выделяются на социальную защиту населения. Перед президентскими выборами властям регионов придется пройти меж-

ду Сциллой и Харибдой — сократить число получателей социальной помощи и при этом не допустить протестов населения. При этом граждане вряд ли будут винить президента. Крайними, как всегда, окажутся губернаторы.

В преддверии президентских выборов федеральные власти вновь пошли по проторенному пути, повторяя опыт 2007 года, и обозначили одиннадцать приоритетных проектов. Они охватывают все основные сферы экономики и социальной жизни. Перечислять эти проекты не имеет смысла: денег на их реализацию нет, необходимые институциональные реформы вряд ли будут реализованы, в основном это предвыборный пиар.

Центр — регионы — местное самоуправление: вертикаль стала более жесткой

Российская властная вертикаль была выстроена в 2000-е годы; изменения последних лет значительны, но не кардинальны. Первое изменение — возвращение выборов губернаторов после протестов 2011–2012 годов. Однако прямые выборы восстановлены не везде: в республиках Северного Кавказа главы регионов выбираются законодательным органом. На выборах губернаторов главных нефтегазодобывающих регионов — Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО — введен дополнительный фильтр: необходимо согласовывать кандидатуры с властями Тюменской области. Во всех регионах Закон о выборах позволяет отсекал неугодных властям кандидатов с помощью “муниципальных фильтров” — для выдвижения кандидатуры губернатора необходимо собрать подписи муниципальных депутатов. Фактически в России создана имитационная система выборов губернаторов, которая обеспечивает огромное преимущество инкумбентам и отсеивает кандидатов от оппозиции на ранних стадиях. За три года после восстановления губернаторских выборов кандидат, поддержанный властью, проиграл только в одном регионе (Иркутская область).

Второе изменение – ужесточение политики по отношению к губернаторам. В период, когда губернаторов назначали, федеральные

власти сменили большинство глав регионов, в том числе губернаторов-долгожителей с большим политическим “весом” (мэра Москвы, глав Татарстана, Башкортостана и др.); но эти смещения обошлись без репрессий. В нынешнем электоральном цикле смещения губернаторов стали сопровождаться громкими уголовными делами. Официально в качестве причин названы обвинения в коррупции, но при этом выбор жертв (арестованы губернаторы Сахалинской области, Республики Коми, Кировской области) трудно объяснить. Судя по всему, эти громкие дела стали сигналом губернаторам: именно они становятся “крайними” в кампании по борьбе с коррупцией, которая будет усиливаться перед выборами, именно на них будет возложена ответственность за непопулярные решения и провалы политики российских властей. Усиление внутриэлитных репрессий дезорганизует систему управления и делает ее еще менее эффективной, но вряд ли разрушит властную вертикаль — в ней просто меняются правила игры, и губернаторам придется к этому адаптироваться.

Вдобавок к жестким мерам в отношении глав регионов на губернаторские посты в ряде случаев были назначены силовики, которые затем были легитимированы с помощью выборной процедуры. Это возврат к практике начала 2000-х, когда в ряде регионов (Ульяновская, Воронежская области и др.) губернаторами стали выходцы из армии и спецслужб. Их деятельность во главе соответствующих территорий показала, что силовики недостаточно компетентны, чтобы справиться с поставленными задачами. Видимо, этот негативный опыт быстро забылся, и в 2016 году в Тульской, Ярославской и Калининградской областях губернаторами вновь были назначены силовики, на этот раз из службы охраны президента. Федеральным властям предстоит еще раз убедиться, что сотрудники силовых ведомств — не лучший кадровый резерв для управления регионами (новый губернатор Калининградской области сам ушел в отставку вскоре после избрания). Силовики могут обеспечить “правильные” результаты выборов, в том числе президентских, но мало пригодны для эффективного управления.

Все три тренда — управляемость губернаторских выборов, репрессии против отдельных губернаторов, назначение силовиков главами регионов — работают на укрепление властной вертикали. Губернаторы становятся еще более зависимыми от центра, их лояльность будет сохраняться. В этом отношении мало что изменилось по сравнению с периодами в преддверии предыдущих президентских выборов. Однако теперь, в условиях растущей непредсказуемости системы, даже полная лояльность губернаторов не обещает им защищенности. Три правила, ранее гарантировавшие губернатору сохранение власти, — хорошие результаты выборов, тишина и спокойствие в регионе, выполнение президентских указов — перестали работать.

Негативные изменения на муниципальном уровне еще более заметны. Ужесточение репрессий в отношении мэров началось раньше, в 2000-е годы. Количество уголовных дел исчисляется десятками, многие возбуждены с подачи губернаторов и отражают остроту внутриэлитной борьбы в регионах. Усилились также централизация и подчинение местного самоуправления (МСУ) региональным властям. Особенно заметны негативные тенденции в городских округах — этот статус имеют региональные центры и другие крупные города, обладающие значительной налоговой базой. С 2014 года доля налога на доходы физических лиц (НДФЛ), поступающего в бюджеты городских округов, сократилась с 20 до 15%; остальное идет в бюджет региона. В результате уменьшились собственные налоговые доходы городских округов, их бюджеты стали еще более зависимыми от региональных властей. Так, в 2015 году в структуре доходов бюджетов городских округов 57% составляли трансферты из регионального бюджета, в том числе 34% — субвенции (делегированные регионом полномочия, которые город обязан выполнять) и 15% — субсидии (целевые трансферты, которые выделяет региональная власть). С середины 2000-х годов на уровень региона постепенно переданы все полномочия в сфере социальной защиты населения и большинство полномочий в сфере здравоохранения и образования — то есть все те сферы жизни населения, за которые долж-

но отвечать МСУ, теперь в основном являются ответственностью региональных властей.

Помимо бюджетной и управленческой централизации, усилился и политический контроль над МСУ. Под давлением федеральных и региональных властей большинство регионов перешло к системе не прямых выборов мэров крупных городов из числа депутатов внутригородских представительных органов. Кроме того, в нескольких регионах (Алтайский край, Ярославская область и др.) перед выборами в Госдуму изменилась нарезка округов. Их региональные центры, которые ранее были единым избирательным округом, разделили на части, к каждой из которых прирезали сельскую местность с более управляемым электоратом. Использование “джерримендеринга” помогает региональным властям обеспечить нужные результаты на выборах. Все нововведения федеральных и региональных властей нацелены на то, чтобы нейтрализовать более модернизированное население крупных городов, обладающее протестным потенциалом. По сравнению с предыдущими электоральными циклами это получается все лучше. Кроме того, снижение явки (активности избирателей) в крупных городах также обеспечивает выгодные для власти результаты выборов.

Сценарии: от инерции до распада

Инерционный сценарий следует рассматривать как базовый по многим причинам, как экономическим, так и политическим:

■ Продолжающийся кризис в России не является острым, он развивается медленно и постепенно переходит в стагнацию, которая может длиться долго. Медленное развитие кризиса способствует постепенному привыканию к худшему.

■ Финансовых резервов с большой вероятностью хватит до президентских выборов 2018 года. (См. об этом также в статье С. Алексаненко в нынешнем номере «Контрапункта» — Прим.ред.) Сохраняются возможности оптимизации расходов бюджетов: с 2016 года сокращаются трансферты регионам; с 2017 года запланировано сокращение расходов

на оборону; после введения новой формулы расчета пенсий по баллам будет легче стабилизировать трансферты Пенсионному фонду. Кроме того, сохраняются возможности роста заимствований на внутреннем и внешнем рынках. Бюджеты регионов по-прежнему остаются в весьма неблагоприятном состоянии, но острые проблемы в 10–20 регионах Минфин способен купировать. Бюджетного коллапса не будет.

■ Проблемы безработицы локализованы и вряд ли будут массовыми благодаря тому, что спад в промышленности незначителен, широко распространена неполная занятость, а также благодаря высокой теневой занятости и демпфирующим демографическим факторам. Протестный потенциал чаще всего возникает при массовых увольнениях, но их нет. Власти контролируют состояние локальных и региональных рынков труда и располагают необходимыми инструментами для снятия напряжения.

■ Население адаптируется к кризисному снижению уровня жизни привычным образом — постепенно “затягивая пояса”. Возможности адаптации домохозяйств пока не исчерпаны, средние доходы населения сократились в реальном выражении только до уровня 2007–2008 годов. Очевидно, что средние цифры скрывают огромное неравенство по доходу: для двух нижних квинтилей (40% населения с более низкими доходами) проблемы выживания намного острее. Однако в основном эти сорок процентов составляют жители периферий с более низким уровнем образования, патриархальным и патерналистским сознанием; их протестный потенциал минимален.

■ Растущая политическая апатия населения сочетается с высоким уровнем поддержки президента как единственного гаранта пусть плохой, но стабильности. Недовольство населения направляется на губернаторов, и их рейтинги продолжают снижаться. Ответственность за проблемы перекалывается на региональные власти, которые все чаще становятся объектом выборочных репрессий. Никто из губернаторов не рискует спорить с невыгодными для регионов решениями федерального центра. Если раньше тотальная лояльность обеспечивалась главным образом

привилегиями, то теперь — все в большей степени угрозой наказания.

■ Власти сохраняют полный контроль над политическими процессами в регионах и эффективно работают с электоратом, добиваясь нужных результатов на выборах, в том числе за счет регионов с “особой электоральной культурой”, таких как национальные республики, где явка и голосование за прокремлевскую партию неизменно оказываются на уровне 80–90%. Результат инерционного сценария очевиден: социальная и экономическая деградация страны и утрата конкурентоспособности. Но это долгосрочные последствия, а в среднесрочной перспективе существующий режим может долго сохранять власть. Однако инерционный сценарий не позволяет предсказать, когда и под влиянием каких факторов инерция сменится новым политическим циклом.

Другие сценарии пока плохо просматриваются как реальная перспектива. Можно выделить три гипотетических варианта.

Ужесточение вертикали — более вероятный сценарий, хотя сильное ужесточение вертикали, неэффективной для развития страны, может привести к ее слому и потере управления в регионах. Данный сценарий возможен при следующих условиях:

■ Для решения бюджетных проблем федеральный центр вводит унифицированные нормы минимального финансирования расходов бюджетов регионов, что полностью лишает гибкости бюджетную политику регионов и ставит ее под полный контроль федеральных властей. Результатом будет обострение бюджетного кризиса в регионах и рост социальных протестов.

■ Главами регионов назначается все большее число силовиков, что приводит к еще большему снижению эффективности и даже дезорганизации системы управления во многих регионах.

■ Резко возрастает количество уголовных дел против глав регионов по обвинению в коррупции, что вынуждает остальных губернаторов проводить оппортунистическую политику (“любая инициатива наказуема”) и в итоге приводит к доминированию неэффективных решений и потере управляемости.

Управляемая децентрализация — в ухудшающихся экономических условиях федеральный центр вынужден экономить финансовые ресурсы и снижать уровень поддержки средне- и менее развитых регионов. В качестве компенсации уменьшается жесткость регулирования сверху, оно становится рамочным, т.е. определяются только базовые “правила игры” без детального регулирования и тотального контроля. Допускается разнообразие и рост различий в бюджетной, экономической и социальной политике; каждый регион выбирает свой алгоритм адаптации к изменившимся условиям, в итоге увеличивается гибкость системы управления. В политике децентрализации заложены риски: наряду с “историями успеха” неизбежны провалы; расширение управленческой свободы помогает в первую очередь более развитым регионам с лучшим качеством управления. Именно они способны “вытягивать” всю страну, развиваясь быстрее. Этот сценарий наиболее рационален, но трудно реализуем при авторитарном политическом режиме, который пытается все держать под контролем, и при сверхцентрализованной системе управления. Инерция вертикали слишком велика.

Распад страны — несмотря на многочисленные и спекулятивные предсказания распада России, этот сценарий выглядит маловероятным. Исторический опыт распада СССР показал, что независимыми государствами стали союзные республики — крупные территориальные структуры с единой управленческой и финансовой системой, а также сложившейся этнической идентичностью. В России крупными территориальными структурами являются федеральные округа, но они не обладают управленческими полномочиями в экономической и социальной сфере и не имеют бюджетов. Проще говоря, они ничем не управляют и не могут реально объединить регионы, обладающие разными интересами. Макрорегиональная идентичность населения существует только на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке; в Европейской России сильнее региональная идентичность, но при этом всюду доминирует общероссийская.

В отличие от федеральных округов, субъекты РФ обладают полномочиями в сфере

управления, имеют свои бюджеты, а республики — также и этническую идентичность. Однако российских регионов очень много, большинство из них экономически слабы и невелики по численности населения. Распад на более чем 80 территориальных единиц выглядит крайне маловероятным. Какие регионы могут “возглавить” движение? Татарстан, который был лидером борьбы за суверенитет в 1990-х, давно и успешно использует свой особый статус для получения привилегий и дополнительной помощи от российских властей. Чечня просто не выживет без огромной помощи из федерального бюджета. Страхи распада России, базирующиеся на недавней

истории распада СССР, носят по большей части эмоциональный характер; реальные основания практически отсутствуют. Основной риск — это не распад страны, а усиление социально-политической напряженности в республиках Северного Кавказа, где процессы трансформации традиционного общества сопровождаются ростом насилия, религиозного экстремизма, клановых и этнических противоречий. При неблагоприятном развитии событий социально-политический взрыв на Северном Кавказе может повлиять на будущую траекторию развития всей России.