

Н.В. Зубаревич

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
СИТУАЦИЯ В РЕГИОНАХ ПОСЛЕ КРИЗИСА
1998 г. И ЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ
НА ВЗАИМООТНОШЕНИЯ
ЦЕНТРА И СУБЪЕКТОВ РФ**

Для переходного периода в России характерны резкие обострения социально-экономической ситуации, последним из которых был финансово-экономический и политический кризис августа 1998 г. Такая дестабилизация не может пройти бесследно для взаимоотношений Центра и регионов, поскольку ее результатом стало очевидное ослабление федеральной власти. При этом влияние кризиса на экономику регионов было весьма неоднозначным, вряд ли можно говорить об очевидном и повсеместном ухудшении ситуации. Следовательно, необходимо оценить посткризисные изменения в экономике и уровне жизни населения, поскольку они воздействуют на положение региональных властей. Кроме того, августовский кризис стал неким катализатором для многих процессов, уже вызревавших во взаимоотношениях Центра и регионов, и это привело к существенному изменению баланса сил.

Влияние кризиса на реальный сектор экономики

Важнейшим позитивным следствием финансового кризиса августа 1998 г. стал рост промышленного производства после затяжного спада, связанного с завышенным курсом рубля, неблагоприятной конъюнктурой для экспортных отраслей, кризисом неплатежей и отсутствием инвестиций в реальный сектор. Потенциал этого роста был создан девальвацией рубля, которая ослабила конкуренцию для импортзамещающих производств, уменьшила издержки для экспортеров. Сыграла свою роль и благоприятная конъюнктура мирового рынка. Начавшись осенью 1998 г, промышленный рост сохраняется до сих пор,

несмотря на предсказания краткосрочности его характера из-за исчерпания благоприятных факторов, созданных девальвацией рубля.

За девять месяцев 1999 г. объем промышленного производства в целом по РФ вырос на 7% по сравнению с аналогичным периодом 1998 г. Следует отметить, что сравнение с январем-сентябрем 1998 г. не вполне корректно - именно на этот период приходится сильный промышленный спад в экономике России, связанный с неоправданно высоким курсом рубля, удушающим внутреннее производство и экспорт. Но тем более интересно оценить, как регионы выходят из критической ситуации при создании благоприятных условий.

Экономический кризис не был общим для всех регионов. В 1998 г., несмотря на спад в целом по РФ, в 25 субъектах (29% их числа) сохранился рост объемов промышленного производства в физическом измерении. Однако следует напомнить, что в 1997 г. таких субъектов было значительно больше - 40. В первой половине 1999 г. промышленный рост был отмечен в подавляющем большинстве регионов - 67 из 87, по которым Госкомстат представил данные.

Рост или спад региональных показателей, в первую очередь, был связан с динамикой отраслей специализации. Примером может служить Самарская область, в которой сокращение производства в 1998 г. (до 88,6% от уровня 1997 г.) было вызвано спадом в основных отраслях - автомобильной промышленности, нефтепереработке и нефтехимии (80-91%). Но с конца 1998 г. и в первой половине 1999 г. именно в этих отраслях, ориентированных на внутренний потребительский спрос и экспорт, объемы производства стали расти. Во многих регионах с диверсифицированной структурой хозяйства сочетались относительно благополучные отрасли специализации и кризисные, поэтому итоговая динамика является «средней температурой по больнице». Характерный пример - Нижегородская область, имевшая в 1998 г. сильнейший спад в нефтепереработке, небольшой рост в автомобильной и «бум» в бумажной промышленности (рост в 1,8 раз), по причине благоприятной мировой конъюнктуры. В 1999 г. спад в нефтепереработке прекратился и промышленное производство области в целом возросло.

На протяжении 1998 и в первой половине 1999 годов наиболее благоприятной была ситуация в регионах, где сочетаются отрасли специализации, ориентирующиеся на экспорт и внутренний потребитель-

ский спрос. В таком случае положительная динамика производства складывалась из нескольких составляющих: в Астраханской области значительно увеличилось производство газа (150%) и рыбной продукции (141%), в Белгородской - железной руды (107%), пищевой продукции и строительных материалов(115-143%), в Иркутской - электроэнергетики (107%) и целлюлозы (130%).

Анализ динамики по регионам позволяет выделить несколько заметных тенденций.

1. Относительно слабая динамика роста характерна для многих **экспортноориентированных регионов**, и так существенно увеличивших доходы от экспорта благодаря девальвации рубля. Основные регионы нефтегазодобычи или незначительно увеличили объемы производства, или имели небольшой спад (Ханты-МансийскийАО-102%,Ямало-Ненецкий АО - 99%, республика Коми - 102%). В связи с неблагоприятной мировой конъюнктурой медленно выходят из спада основные производители черных металлов, особенно Липецкая и Вологодская области (105-106%). Только лесоэкспортные регионы отличаются более высокими темпами роста (Карелия, Архангельская, Иркутская области -110-119%) благодаря улучшению конъюнктуры мирового рынка. Можно предположить, что экспортные регионы уже достигли своего «потолка», используя преимущества девальвации 1998г.Теперь их будущее сильнейшим образом зависит от перспектив динамики курса рубля и конъюнктуры мирового рынка, но пока эти факторы благоприятны для регионов данного типа.

2. За исключением нефтегазодобывающих автономных округов, все наиболее **экономически сильные регионы** «доноры» федерального бюджета восстановили положительную динамику после спада прошлого года. Но для основного донора - Москвы - темпы промышленного роста (104%) остаются более низкими, чем в среднем по России. Причины - и возросшая конкуренция более дешевой продукции (особенно пищевой), произведенной в других регионах России, и проблемы с оживлением «монстров» московской промышленности, прежде всего автомобильной. Гораздо более высокие темпы роста имеют регионы-доноры с диверсифицированной экономикой как экспортного, так и импортозамещающего типа: Самарская (112%), Нижегородская (110%) области и Красноярский край (109%). Разнообразие всегде

дает преимущество, позволяя быстрее использовать благоприятную ситуацию после девальвации рубля.

3. Лидерами по темпам роста промышленного производства стали **южные регионы** со специализацией на пищевой промышленности. Особенно значительным был рост в русских регионах Северного Кавказа (115-124%) и Алтайском крае (116%). В благоприятных условиях сработало очевидное преимущество: русские регионы Северного Кавказа имеют более модернизированную пищевую промышленность и самое дешевое сельскохозяйственное сырье, что позволило быстрее среагировать на возросший спрос и опередить по темпам роста области Центрально-Черноземного района (104-108%), хотя они и расположены ближе к основным рынкам сбыта. Даже в республиках Северного Кавказа, особенно в Адыгее, рост был впечатляющим (113-139%). Это связано с рядом причин: дооценкой деятельности малых предприятий, некоторым ужесточением контроля и, как следствие, выводом из «тени» нерегистрируемого производства, особенно алкогольного (прежде всего в Северной Осетии).

4. Заметный рост также проявился в **большинстве областей Центральной России** благодаря развитию не только пищевой промышленности, но и других импортозамещающих производств, в том числе машиностроения. Благоприятная конъюнктура внутреннего рынка позволила выйти на значительные темпы роста даже наиболее депрессивным областям - Псковской и Пензенской (119-125%). Особенно следует выделить зону наиболее устойчивого роста в прилегающей к столице Московской области. С учетом деятельности малых предприятий, которых в области много, темпы промышленного роста впечатляющие - 123%. В меньшей степени эффект близости крупного центра проявился в Ленинградской области (109%). Но все же статистические данные явно подтверждают, что накопленные инвестиции в столичных городах и оживление их экономики стали распространяться и на ближнюю к ним периферию.

5. По сравнению с Европейской частью страны, на Урале и на востоке России темпы роста промышленного производства были ниже. Стагнация или продолжение спада промышленности характерны для многих **дальневосточных регионов и северных округов Восточной Сибири**. В первой половине 1999 г. по итогам деятельности крупных и средних предприятий половина дальневосточных регионов сохра-

нила отрицательную динамику промышленного производства: Приморский край - 93%, Камчатская обл.- 88%, Сахалинская обл. - 93%, Амурская обл.-100%, все северные автономные округа - 79-99%. Подобного не было ни в одном экономическом районе. К сентябрю ситуация улучшилась, в том числе и с помощью «лукавой цифры» - благодаря дооценке на малый бизнес, но все равно в половине регионов либо сохранился спад (Камчатка, Корякский и Чукотский округа), либо проявившийся рост был едва заметным (Амурская, Магаданская области, Еврейская АО - 100-102%). Даже благоприятная экономическая конъюнктура посткризисного периода не смогла перевесить множество проблем, характерных для удаленных и слабоосвоенных территорий России. Более обнадеживающей выглядит ситуация только в экспортноориентированной промышленности Якутии и отчасти в более освоенных южных краях Дальнего Востока.

6. Продолжился спад в группе «вечных аутсайдеров» из числа **наименее развитых регионов** (Дагестан, Калмыкия, Коми-Пермяцкий, Усть-Ордынский АО - 91-97%). Очевидно, что положение в кавказских республиках было усугублено политическими причинами. Едва заметен промышленный рост и в сверхдепрессивной Ивановской области (103%), что явно недостаточно на фоне сильнейшего (на 15%) спада прошлого года. Степень кризисности экономики всех этих регионов требует хирургического лечения, терапевтические меры благоприятной посткризисной конъюнктуры здесь уже не помогут.

Таким образом, посткризисное развитие привело к укреплению позиций не только регионов экспортной ориентации, но и аграрно-индустриального юга с развитой пищевой промышленностью, а также оживлению экономики регионов перерабатывающей промышленности, в т.ч. машиностроения, расположенных в Европейском Центре. Поступления в бюджеты и внебюджетные фонды «живых» денег, особенно от продажи пищевой продукции, заметно укрепляют финансовую базу региональной власти. В то же время финансовое положение большинства северных и восточных регионов, а также наименее развитых республик в составе РФ стало еще более проблемным, экономические ресурсы власти в них продолжают сокращаться.

Кроме того, кризис 1998 г. показал, что, помимо макропричин, связанных со специализацией экономики регионов, все более важной становится роль других, чисто рыночных и более динамичных факто-

ров, прежде всего уровня менеджмента на предприятиях, организации поставок сырья и рынков сбыта и т. д. Так, в 1998 г. в рыбной промышленности Камчатки и Приморского края производство сократилось, а на Сахалине был отмечен заметный рост (на 10%). В текстильной промышленности совершенно разная динамика производства тканей в Ивановской области (60-86% от 1997 г.) и Костромской, где производство льняных тканей возросло в 2,3 раза. Роль менеджмента, квалификации руководителей предприятий проявляется в разных регионах, но в условиях начавшегося экономического роста этот фактор усиливает свое влияние прежде всего в регионах с более благоприятным предпринимательским климатом, а последний во многом зависит от деятельности региональных властей.

Следовательно, для экономики регионов России финансовый кризис не имел однозначно негативных последствий. Реальный сектор, особенно производство потребительских товаров и экспортной продукции, получили стимулы для развития, и это подтвердила динамика промышленного роста в 1999 г.

С точки зрения предстоящих выборов в Госдуму наиболее ощутимы положительные экономические сдвиги в регионах Европейской части и юга России, т. е. в «розовых» и «красных» регионах. Но вряд ли можно с уверенностью прогнозировать, что эти сдвиги приведут к более центристской ориентации избирателей. На традиционно «синем» поле Севера, Урала и Востока России в большинстве регионов тяжесть накопленных проблем ощущается гораздо острее.

На фоне огромных различий в уровне экономического развития регионов России изменения, вызванные кризисом, были незначительными. К середине 1999 г. уровень концентрации промышленности остался прежним, почти половина промышленной продукции производится в 10 крупнейших субъектах РФ (табл. 1). Однако общая стабильность сочетается с изменениями в группе лидеров. Заметен рост доли столиц, особенно С.-Петербурга, переместившегося за три неполных года с 13 на 6 место. Устойчиво растет доля Красноярского края, все экспортные отрасли которого имеют благоприятную конъюнктуру на мировом рынке. И наоборот, угольные и металлургические регионы (особенно Кемеровская область) сдают свои позиции. Тюменская область также заметно снизила свой вес в российской про-

мышленности, но это может быть временным явлением, поскольку рост цен на нефть и газ внутри страны сдерживался административными мерами.

Таблица 1

*Доля крупнейших субъектов РФ в объеме промышленного производства (по крупным и средним предприятиям *), в %*

Регионы	Доля в промышленном производстве (1-е полугодие 1999 г.)	Регионы	Доля в промышленном производстве (1998 г.)	Регионы	Доля в промышленном производстве в 1997 г.
1. Тюменская обл. (с авт. окр.)	7,8	1. Тюменская обл. (с авт. окр.)	9,0	1. Тюменская обл.	9,7
2. Москва	6,8	2. Москва	5,7	2. Свердловская обл.	5,1
3. Красноярский край	4,9	3. Свердловская обл.	4,9	3. Москва	4,8
4. Свердловская обл.	4,4	4. Красноярский край	4,1	4. Самарская обл.	4,4
5. Самарская обл.	4,2	5. Самарская обл.	4,1	5. Челябинская обл.	4,0
6. С.-Петербург	3,6	6. Челябинская обл.	3,6	6. Красноярский край	3,7
7. Челябинская обл.	3,3	7. Татарстан	3,5	7. Башкирия	3,7
8. Татарстан	3,3	8. Башкирия	3,3	8. Татарстан	3,7
9. Башкирия	3,3	9. С.-Петербург	3,1	9. Кемеровская обл.	3,2
10. Московская обл.	3,0	10. Нижегородская обл.	3,1	10. Нижегородская обл.	3,0
Всего по 10 субъектам	44,6	Всего по 10 субъектам	44,4	Всего по 10 субъектам	45,3

	3,0	11..Кемеровская обл.	2,9	11.Пермская обл.	2,9
11.Пермская обл.					
12.Нижегородская обл.	2,8	12.Пермская обл.	2,9	12.Московская обл.	2,7
13.Иркутская обл.	2,7	13.Московская обл.	2,8	13.С.-Петербург	2,3
14.Кемеровская обл.	2,5	14.Иркутская обл.	2,2	14.Иркутская обл.	2,2
15..Вологодская обл.	2,0	15.Вологодская обл.	2,1	15.Вологодская	1,8
Всего по 15 субъектам	57,6	Всего по 15 субъектам	57,3	Всего по 15 субъектам	57,2

* без дооценки на малые предприятия и неформальный сектор

Нижняя часть рейтинга осталась без изменений. Как и прежде, на 10 самых слаборазвитых регионов приходится суммарно 0,1% промышленного производства в РФ. Это автономные округа, кроме нефтегазодобывающих, а также республики Алтай, Тува, Калмыкия.

В сельском хозяйстве финансовый кризис наложился на крайне неурожайный год, производство зерна из-за засухи сократилось в 1998 г. почти вдвое (с 88 до 48 млн.т.), особенно пострадали регионы Поволжья и южного Урала, где урожай составил 20-30% от прошлогоднего уровня. Засуха затронула и другие зерновые районы - производство зерна на Северном Кавказе, в Центрально-Черноземном районе и в большинстве регионов юга Западной Сибири составило 60-70% от уровня прошлого года. По предварительным данным, урожай 1999 г. составил 56 млн. т., что в основном обеспечит потребности в продовольственном зерне. Спад в животноводстве оставался повсеместным и довольно значительным вплоть до 1999 г., только в птицеводстве наметились перспективы роста производства. В результате основные сельскохозяйственные регионы России оказались не вполне готовыми к возросшему спросу на отечественную пищевую продукцию, и могут упустить момент резкого улучшения конъюнктуры, т. к. не имеют резервов для быстрого роста производства.

Последствием засухи стал рост цен на зерно и хлеб - основной продукт питания, особенно для населения с низкими доходами. Региональные власти пытаются регулировать цены на муку и хлеб. В 1999 г. в большинстве зерновых районов все шире использовались принудительные способы формирования региональных продовольственных фондов, а в 12 крупнейших зерновывозящих регионах из 15, по данным Зернового союза России, были введены запреты на вывоз сельхозпродукции за пределы региона. Эти меры привели к свертыванию так и не сформировавшегося федерального рынка сельхозпродукции и усилению административного регулирования аграрного сектора в регионах.

Влияние кризиса на уровень жизни населения и занятость

Финансовый кризис и девальвация рубля сильнее всего повлияли на уровень жизни населения. В среднем по России потребительские цены за 1998 г. выросли на 84%, причем цены на продовольственные и непродовольственные товары увеличились почти вдвое, на услуги - только на 18%. Максимальный рост цен (в 1,9-2,1 раз) характерен для крупнейших городов и окружающих их областей, а также для эксклавной Калининградской области, где также велика доля импортного продовольствия. Менее всего выросли цены на Дальнем Востоке и в Сибири (в 1,5 -1,6 раз), поскольку в восточных районах они до кризиса были самыми высокими и дальнейшему их росту препятствовала снижающаяся покупательная способность населения. Замедленным был рост цен и в наиболее обеспеченных собственным продовольствием областях Черноземной зоны.

Рост заработной платы и доходов населения существенно отстали от роста цен. В декабре 1998 г. номинальная среднемесячная начисленная заработная плата по сравнению с декабрем 1997 г. увеличилась только на 10,9 %. Реальная же заработная плата с учетом индекса цен составила 60% от уровня 1997 г. Впервые отмечена ситуация, когда средняя заработная плата опустилась ниже прожиточного минимума (Дагестан). В некоторых регионах (Тува, Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Марий Эл, Мордовия, Чувашия, Кировская, Пензенская обл.) средняя заработная плата вместе с социальными выплатами превышает прожиточный минимум трудоспособного населения лишь на 1 -9%, а ведь в семьях работников почти всегда есть иждивенцы.

Показатели денежных доходов населения в наибольшей степени характеризуют глубину кризиса. По данным Госкомстата, реальные располагаемые доходы в декабре 1998 г. по сравнению с декабрем 1997 г. сократились на 30,8%. Распределение регионов по покупательной способности доходов в 1998 г. было хуже, чем в самом неблагоприятном до этого 1995 г. В семи регионах номинальные денежные доходы опустились ниже прожиточного минимума - это наименее развитые республики Тува, Ингушетия, Марий Эл, Чувашия, или депрессивные Пензенская, Читинская области-, Чукотский АО. Еще в четверти субъектов РФ душевые доходы едва превышали прожиточный минимум (в 1,25 и менее раз). Среди таких регионов - депрессивные и старопромышленные области центра (Ленинградская, Псковская, Ивановская, Рязанская, Тверская, Кировская), большинство республик Северного Кавказа, наиболее проблемные регионы юга Сибири и Дальнего Востока - республики Алтай и Хакасия, Алтайский край, Еврейская АО, Амурская, Магаданская и Сахалинская области.

Следствием кризиса уже в третьем квартале 1998 г. стало резкое увеличение доли бедного населения с доходами ниже прожиточного минимума (с 20 до 35%, в том числе в городах - до 29%, в сельской местности - до 52%). Эти сверхвысокие показатели, тем не менее, в сравнении с предыдущими годами не являются максимальными - в 1994 г. доля бедных достигала 40% населения РФ. Динамика уровня бедности по регионам схожа с динамикой соотношения денежных доходов и прожиточного минимума. Эти изменения можно описать очень кратко - кризис увеличил долю бедных прежде всего в слабо развитых и депрессивных регионах.

В 1999 г. ситуация с доходами населения продолжала ухудшаться. С ноября 1998 г. по сентябрь 1999 г. номинальные (без учета инфляции) душевые денежные доходы населения России выросли на 37%, а прожиточный минимум - на 49%. Следовательно, и в 1999 г. реальная покупательная способность доходов населения уменьшилась (с 1,84 до 1,7). Но территориальная картина была несколько иной. Основной причиной стало падение покупательной способности доходов москвичей (с 5,4 до 4,1). Дело в том, что суммарные доходы москвичей составляют 20% доходов всех россиян, хотя в столице проживает менее 6% населения страны. Но, несмотря на сокращение доходов, жители столицы по-прежнему- самая обеспеченная часть россиян.

Существенно сократилась и покупательная способность доходов населения нефтегазодобывающих округов Тюменского Севера, особенно Ямало-Ненецкого АО (с 4,0 до 3,0). Но и эти округа остались лидерами, следуя за Москвой. В той или иной степени снизилась покупательная способность доходов еще в 9 регионах, где этот показатель был выше среднероссийского уровня, особенно в Пермской области (с 2,3 до 1,7). Исключение - только Республика Коми (рост с 2,0 до 2,2), занимающая теперь пятое место после столицы, двух тюменских округов и Самарской области.

Помимо самых богатых, значительным спадом покупательной способности доходов отличаются и беднейшие регионы, прежде всего охваченные политическим кризисом республики Северного Кавказа (Дагестан, Ингушетия и Карачаево-Черкесия), экономически слабо развитые автономные округа (Коми-Пермяцкий, Корякский и Чукотский, Усть-Ордынский и Агинский Бурятские) и республика Тыва. Заметно ухудшилось положение и в ряде русских областей - Воронежской, Волгоградской, Новосибирской и Омской. Но в большинстве регионов России в 1999 г. показатели покупательной способности изменились мало, наряду с незначительным сокращением наблюдался и небольшой рост.

В нескольких регионах в 1999 году был отмечен заметный рост покупательной способности доходов. Это, в первую очередь российский юг - Краснодарский край (с 1,8 до 2,1), Северная Осетия (с 1,4 до 1,8), Кабардино-Балкария, Алтайский край, а также отдельные промышленные регионы - Ярославская, Челябинская, Томская области, Хакасия. В целом за прошедшие месяцы 1999 г. дистанция между наиболее богатыми и бедными регионами не уменьшилась (спад покупательной способности наблюдался в обеих полярных группах), но в «средних» регионах снижение покупательной способности доходов приостановилось и даже появились признаки положительной динамики.

Данные статистики, хотя они заведомо неполны, все-таки позволяют выделить зоны «повышенной опасности».

В первую очередь, это северо-восточные регионы, где стремительно завершается переход от относительной обеспеченности советского периода к реальной бедности, и социально-политические последствия этого наиболее опасны. Пока в этих регионах достаточно

высок миграционный отток, и мобильность населения отчасти снижает социальное напряжение.

Во вторых, это депрессивные регионы Европейской части и юга Сибири, которые слегка улучшили свое положение в 1997 г., но вновь получили нокаутирующий удар. Для них надежды на финансовую поддержку из федерального бюджета становятся все менее реальными, и социальная напряженность неизбежно будет расти.

Третий проблемный «полюс» - наименее развитые республики. Прогноз для них наиболее сложен (этнополитические факторы дестабилизации здесь не рассматриваются), но, скорее всего, острого социального взрыва, связанного с падением уровня жизни в них не будет: бедность здесь носит устойчивый и привычный характер, потребительские стандарты недоразвиты. К тому же при оценке ситуации в республиках Северного Кавказа необходимо принимать во внимание традиции клановой и семейной поддержки, а также не учитываемые статистикой теневые, а порой и криминальные доходы.

По сравнению с доходами кризис не вызвал сильного снижения занятости, показатели зарегистрированной безработицы к концу 1998 г. выросли незначительно. Ожидавшийся рост безработицы в крупнейших городах - центрах нового бизнеса в третичном секторе оказался несущественным. Например, в столице, по данным официальной статистики, уровень безработицы не превысил 1 % экономически активного населения.

В 1999 г. по мере промышленного роста началось увеличение занятости населения. Уровень зарегистрированной безработицы в России сократился с 2,7% в декабре 1998 г. до 2,0% в августе 1999 г. Но при этом региональная картина весьма разнообразна. Следует напомнить, что к концу 1998 г. в России образовалось несколько полюсов напряженности в сфере занятости: это республики юга, Европейский Север, старопромышленные регионы Центральной России (Владимирская, Ивановская, Псковская, Кировская области и Удмуртия), восточно-сибирские и дальневосточные автономные округа с Сахалинской областью. И если в Европейском Центре уровень безработицы в прошлом году в основном был стабильным или даже снижался, то на севере и востоке в 1998 г. он рос, и весьма высокими темпами.

К сентябрю 1999 г. безработица снизилась во всех регионах, кроме наиболее проблемных Дагестана, Ингушетии и Корякского АО.

Очень незначительным было снижение уровня в Восточной Сибири и в северных регионах Дальнего Востока, особенно в автономных округах. Заметнее всего сократилась безработица там, где она и так была невысокой - в Центральном районе, Поволжье и на юге Урала. В результате разных темпов снижения уровня зарегистрированной безработицы в относительно худшем положении оказались восточные районы России, хотя сохраняются проблемные зоны и в Европейской части, прежде всего на Севере и в республиках Северного Кавказа. Но данная географическая картина, при всей остроте региональных проблем занятости, не является взрывоопасной, т. к. максимальные региональные показатели зарегистрированной безработицы после кризиса 1998 г. существенно ниже уровня безработицы в наиболее депрессивных старопромышленных регионах в 1995 г.

В итоге динамика безработицы подтверждает общую тенденцию - северные и восточные районы нового освоения наряду с политически нестабильными республиками Северного Кавказа становятся самой тяжелой по социально-экономическому положению частью территории России. Очевидно, что это скажется на результатах предстоящих выборов в Государственную Думу, во всяком случае, в восточных и северных регионах, где протестный характер голосования будет выражен достаточно заметно.

Но все же социальная напряженность в послекризисный период возросла далеко не в тех масштабах, которые ожидалось как левой оппозицией, так и федеральной властью - достаточно вспомнить их приготовления к акциям протеста в октябре 1998 г. Поскольку основной удар пришелся по бедным регионам и слоям населения, социальная энергия этих слоев была направлена в привычное русло - на элементарное выживание уже наработанными за 90-е годы способами, а не на противодействие властям.

Взаимоотношения Центра и региональных властей после кризиса

Политический баланс сил между федеральным центром и регионами в 90-е годы неоднократно изменялся, периоды усиления региональных элит сменялись непоследовательными попытками Центра перехватить инициативу. В периоды укрепления Центра, особенно в конце

1993 - начале 1994 гг., федеральные власти, с одной стороны, пытались модернизировать взаимоотношения с регионами путем создания адекватных и экономически эффективных механизмов, но чаще всего это выливалось в попытки усиления централизации политических и экономических институтов. Чем дальше, тем больше взаимоотношения Центра и регионов напоминали маятниковое движение, зависящее от развития политической ситуации, прежде всего на федеральном уровне. В итоге, вместо движения по пути модернизации, система взаимоотношений колебалась в соответствии с сиюминутным, текущим балансом сил. В наибольшей степени это касалось собственно политических взаимоотношений, в экономическом взаимодействии Центра и регионов процессы децентрализации выглядели более явными.

Августовский кризис подорвал остатки модернизационного потенциала действующей федеральной власти. Значительно сократились и финансовые ресурсы Центра, борьбу за них со все большим ожесточением ведут несколько группировок. Отсутствие общности целей, единства федеральной власти и сокращение ее ресурсной базы привели к относительному укреплению политических позиций региональных лидеров. Эта победа «ковалась» в борьбе все 90-е годы, но после кризиса она стала явной по причине очевидного ослабления федерального контрагента.

Усиление региональных лидеров было не только относительным, на фоне ослабевшего Центра. В основе усиления лежит концентрация экономической власти и собственности в их руках. Этот процесс начался задолго до августовского кризиса. Сформировавшаяся в России "рекомбинированная" система собственности состоит из множества смешанных форм, размывающих границы между частным и государственным секторами и имеющих расплывчатые права собственности, что позволяет скрывать степень участия региональных властей в реальном владении и распоряжении ею. Сначала в Центре, но затем и в регионах административно-распорядительная функция все быстрее сращивалась с отношениями собственности, формируя институт административного предпринимательства¹. Множество коммерческих структур стало контролироваться (прямо или косвенно) ближайшим окружением губернатора. Как следствие, роль собственности во властных институтах возрастала, она вытесняла административно-распо-

рядительную функцию и стала выступать основой иерархии элиты (групп интересов).

Развитию административного предпринимательства региональных элит способствовал и федеральный центр, передавая регионам все больше прав и полномочий без контроля за их исполнением. Перераспределение прав собственности осуществлялось посредством заключения двусторонних договоров о разграничении полномочий и предметов ведения (таких договоров было заключено более 40), а также путем передачи регионам предприятий федерального подчинения в счет задолженностей федерального центра перед региональными бюджетами. Крайне активными были и региональные власти: например, особым размахом отличалось создание алкогольных производств, подконтрольных региональной администрации. Таким путем с минимальными транзакционными издержками губернаторы и их окружение получали полутеневые доходы и попутно решали проблемы наполнения бюджетов. В Псковской области, например, акционерное общество по производству алкогольной продукции контролировал непосредственно замглавы областной администрации. Таким образом, еще до кризиса собственность в глазах региональной элиты все более превращалась в непосредственное выражение хозяйственной власти и контроля за ресурсами.

На федеральном уровне неким тормозом для окончательного оформления института административного предпринимательства в его наиболее грубом, примитивном виде стала конкурентная борьба разных группировок федеральной элиты. В регионах же такому сращиванию власти и собственности было намного меньше препятствий, и оно начало приобретать законченный, «феодальный» вид. Мешали только немногочисленные конкуренты, и кризис помог убрать основную их часть.

После августовского кризиса тенденции концентрации прав собственности в руках региональных властей значительно усилились. В регионах прошла волна специально организованных банкротств бюджетоформирующих предприятий и передачи прав собственности либо напрямую региональным органам власти, либо подконтрольным им структурам. Наиболее характерные примеры такой политики дает Кемеровская область, где губернатор Аман Тулеев практически подмял под себя подавляющее большинство экономических агентов. Общая

тенденция максимизации контроля над бизнесом, в том числе посредством перехода в собственность правящего клана предприятий региона, усиливает закрытость и феодализацию региональных элит, создание экономических вотчин. Губернатор становится распорядителем ресурсов и даже дохода агентов рынка, гарантом контрактов и инвестиций, а роль законов и других деперсонифицированных институтов рыночной экономики резко снижается.

Региональное законодательство также создает условия для максимальной концентрации экономической власти и ресурсов в руках губернаторов. Сложилась общие принципы такого законодательного регулирования - рост влияния исполнительной власти в принятии экономических решений, усиление контроля над любыми региональными ресурсами, обеспечение максимальной автономии региональных властей в налоговой сфере как от федерального центра, так и от властей местного уровня. В большинстве регионов приняты законы о местных трансфертах, оставляющие минимальную налоговую базу в распоряжении низовых органов власти и местного самоуправления. Это позволяет исполнительной власти региона контролировать межбюджетное перераспределение значительных финансовых потоков. Финансовые средства аккумулируются также в многочисленных внебюджетных фондах, для создания которых принимаются соответствующие региональные законы или административные акты. Инвестиционные законы во многих областях предписывают региональным администрациям оказывать содействие инвестиционным проектам, направленным на развитие важнейших сфер региональной экономики. Степень важности таких проектов, разумеется, определяет сама региональная власть, поэтому главное для инвесторов в регионах России - не наличие законодательной базы, гарантирующей права собственности, а патронаж региональных руководителей. Созданная система персонифицированных отношений также способствует укреплению политического веса региональных лидеров.

В условиях тотального ослабления федерального центра препятствовать процессу «феодализации» региональных институтов власти и собственности могли бы крупнейшие национальные монополисты, контролируемые жизненно важные сферы экономики регионов («Газпром», РАО ЕЭС и в меньшей степени МПС), банковско-промышленные группировки «олигархов» и транснациональные

корпорации, контролирующие отдельные производства в некоторых регионах, в основном в экспортном секторе добывающей промышленности. До кризиса августа 1998 г. наиболее заметным было воздействие на региональные институты империй «олигархов». Первоначально они проводили агрессивную политику внедрения в регионы, но затем перешли к заключению неформальных альянсов с региональной элитой путем ее привлечения к управлению банковскими структурами и другими видами собственности «олигархов» в регионах (т. е. стали «делиться»). Кризис поставил на грань банкротства империи многих олигархов, а региональные власти немедленно воспользовались ситуацией, переведя основные финансовые потоки в полностью контролируемые ими уполномоченные региональные банки.

Немало надежд возлагалось на «скрепляющую» роль федеральных экономических структур. Во второй половине 90-х годов отечественные компании-монополисты оказались вынужденными взять на себя часть функций федеральной власти по объединению региональных сегментов полуразрушенной российской экономики. Их воздействие на институциональную среду регионов достаточно специфично - формальные институты этих компаний в регионах («Межрегионгаз», региональные энергетические комиссии и т. д.) выполняют функцию согласования федеральных, корпоративных и региональных интересов. В более-менее сбалансированном виде это удастся делать только «Газпрому», остальные структуры компаний-монополистов в большей степени подвержены влиянию региональных властей. Все согласования в минимальной степени основаны на формальных правилах, ситуативны и ведутся в режиме административного торга, что никак не способствует закреплению законодательно оформленных норм и процедур согласования интересов, и, в конечном итоге, усиливает власть региональной элиты.

Кризис резко уменьшил инвестиционную привлекательность российских регионов, даже в столице приток иностранных инвестиций в 1998 г. сократился в четыре раза, а объем инвестиций в третьем квартале 1998 г. по сравнению со вторым кварталом и вовсе составил 12%. Но даже значительные объемы инвестиций пока слабо «цивилизуют» региональную власть. В Республике Коми, где половина нефтедобывающих производств в 1996-98 гг. находилась в совместной собственности или полностью принадлежала иностранным инвесторам,

институциональная среда не отличается от других, менее привлекательных для западных компаний регионов. Система взаимоотношений иностранных инвесторов с региональной властью весьма размыта и в основном регулируется неформально, что создает благоприятную среду для укрепления влияния региональных лидеров. Многие инвесторы, например, крупнейшие мировые табачные компании, создавшие производства в Ленинградской области, даже не ставят перед собой задачу лоббирования законодательно оформленных норм и правил, и довольствуются неформальными гарантиями со стороны региональных властей.

После кризиса утрачен и цивилизующий потенциал международных кредитных рынков. В 1996-98 гг. более 10 субъектов РФ вышли на рынок международных заимствований и получили кредитный рейтинг. Для этого пришлось не только создавать соответствующие рыночные структуры, но и увеличить прозрачность финансово-бюджетной отчетности. Если бы этот процесс получил развитие, губернаторы были бы ограничены в возможности бесконтрольно распоряжаться доходами аффилированных с властью экономических структур и всевозможных внебюджетных фондов. Но финансовый кризис привел к проблемам с выплатами долгов и надолго закрыл дорогу на международные рынки заимствований для российских регионов, вынужденных вновь вариться «в собственном соку».

Итак, экономический кризис августа 1998 г. имел очевидные политические последствия не только в виде растущей изоляции России, ослабления федерального центра. Кризис стал определенным рубежом, точкой отсчета, после которой последствия усилившейся экономической децентрализации стали все более заметными в сфере политики. Прежде всего, **резко возрос контроль региональных властей над бизнесом и финансовыми потоками** в регионе, причем во многих регионах эти потоки не уменьшились после кризиса. Далее, стала все менее заметной роль федерального центра в установлении формальных (законодательно закрепленных) «правил игры» и конт роле за их соблюдением в регионах. Институциональная среда практически во всех регионах отреагировала на эти неблагоприятные изменения одинаково **усилением роли неформальных институтов и расширением сферы политического торга**. Стало быть, резко возрос политический вес тех, с кем этот торг ведется - руководителей регионов.

Представляется, что августовский кризис стал определенным рубежом, определившим преобладание вектора децентрализации на перспективу. Этот процесс связан с утратой модернизационного потенциала, поскольку модернизации в российской истории всегда инициировались Центром. Как следствие, все более зримыми становятся черты локализации власти, концентрации ресурсов в руках региональной власти.

Политическим следствием такого развития ситуации в 1999 г. стало губернаторское «блокостроительство», гипертрофированная роль региональных лидеров на выборах в Государственную Думу. Для губернаторов активное участие в предвыборных блоках - это способ проведения своих людей во власть для упрочения завоеванных позиций. Роль идеологических предпочтений сводится к минимуму, в большинстве регионов разные предвыборные блоки буквально распределены между губернатором и его заместителями. Выборы становятся механизмом легитимизации возросшего политического веса региональных властей, и в этом смысле не слишком важно, кто конкретно одержит победу - губернаторы уже заявили о своей новой роли.

Примечания

¹ *Афанасьев М.* От вольных орд до ханской ставки / Pro et contra. № 3. М., 1998.