

# Рента столичного статуса

Москва продолжает жить на ренту от налога на прибыль, которую аккумулируют штаб-квартиры крупнейших российских компаний | **НАТАЛЬЯ ЗУБАРЕВИЧ**

**П**роблемы развития Москвы нарастают давно, но оказались в фокусе общественного внимания только после неожиданного предложения президента Дмитрия Медведева в июне 2011 года о расширении границ столицы и переносе федеральных правительственных учреждений на новые территории, с тем чтобы разгрузить исторический центр. Разработанный без какой-либо профессиональной экспертизы, этот план был чрезвычайно быстро (к концу 2011-го) реализован при мощном административном давлении в той его части, которая касалась расширения границ, но очевидно застопорился, когда дело дошло до переноса функций.

Уже после расширения административных границ столичные власти провели международный конкурс проектов «Большой Москвы», чтобы с профессиональной точки зрения обсудить перспективы развития столичной агломерации. На конкурсе были представлены десять проектов, основанные на детальном анализе объективных тенденций, существующих возможностей и ограничений, а также на опыте других мегаполисов. В центре внимания оказались планировочно-градостроительные и инфраструктурные проблемы и перспективы развития Московской агломерации, что крайне важно. Но эти проблемы трудно решить, не оценив влияние институциональных факторов развития столицы.

## Агломерационный эффект и столичный статус

Москва — не только ядро крупнейшей агломерации страны, но и столица России, поэтому на ее развитие влияют два фактора: агломерационный и институциональный, то есть столичный статус. Позитивное влияние агломерационного фактора обусловлено экономией на масштабе благодаря территориальной концентрации функций, а также разнообразием экономических агентов и мест приложения труда. Высокая плотность и разнообразие усиливают конкуренцию, способствуют ускорению инноваций, передаче «неявного знания», которое так важно для модернизации. Кроме того, разнообразие выгодно для потребителей, поскольку позволяет им приобретать товары и услуги за лучшую цену. Агломерационный эффект снижает издержки бизнеса и потребителей, что доказано в региональной экономике с помощью математических моделей (Фуджита, Кругман)<sup>1</sup>. Он действует в крупных городских агломерациях любой страны.

Однако агломерационный эффект имеет и негативные последствия: увеличиваются проблемы транспортной инфраструктуры и экологии, что ухудшает качество жизни. С этими проблемами сталкиваются все крупные агломерации. Пути их решения хорошо известны. Во-первых, это грамотное планирование раз-

вития агломерации, создание координирующих структур для реализации планов и согласования интересов территорий, входящих в агломерацию, совершенствование системы общественного транспорта и др. Во-вторых, огромные инвестиции в транспортную инфраструктуру и улучшение экологического состояния. Накопленный в этой сфере мировой опыт (и достижения, и ошибки) огромен и разнообразен. Есть примеры эффективной и прозрачной городской политики, координации действий властей разного уровня, бизнеса и локальных сообществ внутри агломерации. В принципе, задача такой политики ясна — сохранить экономические преимущества агломерационного эффекта и снизить издержки.

Столичный статус — институциональный фактор развития. Любая столица пользуется особым вниманием центральных властей, притягательна для бизнеса и мигрантов. Столичный статус имеют многие крупнейшие агломерации (Париж, Лондон, Пекин, Мехико и др.), но для них преимущества столичного статуса менее значимы, чем мощный агломерационный эффект. В России столичный статус играет гораздо большую роль для развития Москвы, обеспечивая ей огромную ренту, то есть возможность получать незаработанные доходы благодаря существующей в нашей стране институциональной среде. Масштабы столичной ренты, по мнению автора, сопоставимы с агломерационным эффектом.

Ренту столичного статуса можно рассматривать как территориальную модификацию административной ренты. Она возникает потому, что Россия имеет сверхцентрализованную систему управления. Это приводит к сверхконцентрации в столице крупнейших компаний, играющих ведущую роль в экономике страны, а также финансовых и человеческих ресурсов. Помимо исторической традиции централизации (унаследованного раз-

вития в терминах теории “*path dependence*”), большой вклад в формирование статусной ренты вносит авторитарная политическая система, основной механизм которой — «ручное управление» экономикой и бюджетом. Следовательно, крупный бизнес должен быть рядом с Кремлем и Белым домом, чтобы лоббировать свои интересы.

Роль агломерационного эффекта и статусной ренты можно проследить в экономике, бюджете и в структуре населения столицы.

### **Экономика Москвы: услуги, нефть и газ**

Москва — важнейший экономический центр страны, ее доля в суммарном валовом региональном продукте (ВРП) российских регионов достигла почти четверти и непрерывно росла до кризиса 2009 года — с 14 проц. в 1994-м до 24,3 проц. в 2008 году (см. таблицу 1 на с. 8). Санкт-Петербург уступает Москве по численности населения в 2,3 раза, а по объему ВРП — более чем в пять раз. Высокая концентрация ВРП в столице обусловлена институциональными особенностями российской экономики. Сохраняющееся трансфертное ценообразование в сырьевых отраслях приводит к переносу значительной части стоимости продукции на трейдерские компании (в оптовую торговлю)<sup>2</sup>, а значительной части прибыли — в штаб-квартиры крупных российских компаний, дабы минимизировать налогообложение в рамках холдинга. Все эти структуры «прописаны» в основном в Москве. В результате почти 38 проц. ВРП Москвы дает оптовая и розничная торговля (в Санкт-Петербурге и в среднем по регионам РФ — 19 проц. в 2010-м), что подтверждает колоссальную роль институциональных преимуществ. Концентрация штаб-квартир крупного бизнеса создает множество высокооплачиваемых рабочих мест и обеспечивает столице дополнительные налоговые доходы городского бюджета. Это и есть институциональные преимущества столичного

Таблица 1

ДОЛЯ МОСКВЫ И ДРУГИХ РЕГИОНОВ В СУММАРНОМ ВРП СУБЪЕКТОВ РФ, %													
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Москва	15,3	19,0	21,0	20,0	21,0	21,2	20,4	22,9	23,4	23,9	24,3	22,3	22,5
Санкт-Петербург	3,8	3,6	3,3	3,5	3,9	3,8	3,9	3,7	3,7	4,0	4,2	4,6	4,5
Московская область	4,2	3,7	3,2	3,4	3,7	3,9	3,8	3,9	4,1	4,6	4,9	4,7	4,8
Тюменская область	8,4	8,3	9,9	10,5	10,3	10,4	11,0	12,3	11,3	9,9	9,2	9,0	8,8

Рассчитано по данным Росстата

статуса. Хотя Москва своей собственной деятельностью также вносит большой вклад в экономику страны благодаря концентрации разнообразных сервисных функций и банковских услуг. Российская столица давно стала постиндустриальным городом, на сектор услуг приходится 81 проц. ее ВРП (в 2010 году в Петербурге — 64 проц., в Московской области — 63 процента).

Еще выше доля столицы во внешней торговле страны. На Москву приходится 40 проц. всего импорта в Россию, а вместе с Московской областью — половина. Доля Москвы в российском экспорте почти такая же (37 проц.), за 2000-е годы она выросла вдвое. Хотя основу российского экспорта составляют нефть и газ, доля главного региона добычи этих ресурсов — Тюменской области с автономными округами — непрерывно сокращается, и в 2010-м она составила только 11 проц. российского экспорта. Сверхцентрализация системы внешнеторговых и таможенных функций также стимулирует создание высокооплачиваемых рабочих мест в столичной агломерации (это без учета коррупционных доходов тех, кто работает в данной сфере).

Агломерационные и рентные факторы можно выделить и в развитии столичной промышленности. По данным статистики, душевой объем промышленного производства Москвы значительно выше среднего по стране и выше, чем, например, в индустри-

альном Красноярске. В то же время москвичи хорошо знают, что многие столичные предприятия, за исключением пищевых, дышат на ладан, их территории используются под офисы, торговые центры и др. В чем же дело? При оценке промышленных функций столицы следует учитывать две особенности. Во-первых, начиная с 2005 года новый общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД) включил в промышленное производство инфраструктурные отрасли (производство и распределение тепла, газа, воды), которые наиболее развиты в мегаполисах, особенно в огромной Москве. Мощная производственная инфраструктура — следствие агломерационного эффекта. Во-вторых, с 2006 года показатели объема промышленного производства в столице завышаются искусственно под воздействием институциональных факторов. В 2011-м 20 проц. промышленного производства Москвы составляли добывающие отрасли (в 2009 году — 19 проц.), причем речь идет почти исключительно о нефтегазодобыче (99 процентов). В результате более 8 проц. всей добывающей промышленности России статистически отнесено к Москве. Росстат в этом не виноват. Очевидно, что в столице нефть и газ не добываются, но крупный бизнес с целью налоговой оптимизации «прописывает» часть добывающих дочерних компаний по столичному адресу своей штаб-квартиры. В результате статистически завышается уро-

вень промышленного производства Москвы. Помимо статистических, есть вполне осязаемые результаты: компании, «прописанные» в столице до 2012 года, платили налог на прибыль в ее бюджет, внося свой вклад в столичную ренту. Для сравнения, в Петербурге добывающая промышленность почти отсутствует (ее доля составляет 0,3–0,4 проц. промышленного производства), хотя там также зарегистрированы юридические адреса некоторых российских крупных компаний («Газпромнефти», нефтехимической компании «СИБУР» и др.<sup>3</sup>).

Динамику промышленного производства столицы нужно рассматривать с учетом вышеперечисленных статистических искажений. В докризисном 2008-м объем промышленного производства в Москве восстановился до уровня 1990 года, в то время как в целом по России он составил только 84 проц. от уровня 1990-го, а в Санкт-Петербурге – 82 процента. Однако новый кризисный спад промышленности в столице в 2009 году был сильнейшим и до сих пор полностью не преодолен (см. таблицу 2 на с. 9). Кризис ускорил постиндустриальную трансформацию московской экономики. Промышленность быстрее развивается во внешней зоне крупнейших агломераций федеральных городов (в Ленинградской и Московской областях), что соответствует мировым тенденциям.

Принято считать, что Москва – наиболее инвестиционно привлекательный город

России. Так ли это? В период экономического роста 2000-х доля столицы во всех инвестициях в РФ составляла 11–13 проц., в кризисном 2009-м она сократилась до 9 проц., а в 2010–2011 годах – до 7–8 проц., то есть сравнялась с долей Москвы в населении России. Москва не стала менее инвестиционно привлекательной – сократились инвестиционные возможности столичного бюджета. До кризиса, в 2008-м, столичный бюджет обеспечивал 43 проц. инвестиций в Москву (федеральный бюджет – еще 5 процентов). Вряд ли можно найти в мире какой-либо другой крупный столичный город (за исключением Астаны), в котором бюджетные инвестиции достигали бы почти половины всех инвестиций. Для сравнения, в тот же период 2008–2009 годов в Петербурге доля инвестиций из бюджета города составляла 25–27 проц. (при этом доля инвестиций из федерального бюджета была значительно выше – 15–17 проц.), в Московской области – 2–4 процента.

Чтобы понять масштабы инвестиций из столичного бюджета, приведем такое сравнение: до кризиса они составляли треть инвестиций из всех бюджетов субъектов РФ. Откуда в столичном бюджете столько денег? Их давали рентные доходы. Когда в бюджете очень много денег, их нужно тратить с выгодой для городских властей, поэтому контроль над московским стройкомплексом – это не прихоть Юрия Лужкова, а эффективный способ приватизации рентных доходов с помо-

Таблица 2

ДИНАМИКА ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА, В % ПО ОТНОШЕНИЮ К 2008 ГОДУ			
	2009 г.	2010 г.	2011 г.
в среднем по РФ	-11	-3	1
Ленинградская область	-6	8	14
Московская область	-15	-5	4
С.-Петербург	-20	-13	-1
Москва	-17	-15	-13

Рассчитано по данным Росстата

щью «родственных» компаний. Механизм «приватизации» рентных доходов отработан и может воспроизводиться.

Кризис 2009 года резко уменьшил доходы столичного бюджета (см. ниже), что привело к ощутимому сокращению инвестиций в Москве: на треть в 2010-м по сравнению с 2008 годом. Инвестиции из столичного бюджета уменьшились более чем в два раза, их доля в общем объеме инвестиций в Москву снизилась до 26 процентов. В 2011-м рост инвестиций в столице был небольшим (на 5 проц. к предыдущему году). Москва очень медленно выбирается из инвестиционной «ямы». Проблема не только в снижении столичной ренты: сокращение инвестиций в Санкт-Петербурге и Московской области было еще более существенным (на 41 и 50 проц. соответственно в 2011-м по сравнению с 2008 годом). Крупнейшие агломерации после кризиса стали менее инвестиционно привлекательными; это следствие общего ухудшения инвестиционного климата. Только в Ленинградской области, где реализуются масштабные проекты транспортировки на Запад экспортных ресурсов, инвестиции за тот же период выросли на 47 процентов.

После смены столичного мэра федеральные власти стали существенно больше помогать Москве. В 2011-м инвестиции из федерального бюджета составили 12 проц. всех инвестиций в Москву по сравнению с 4 проц. в 2008 году. Федеральный бюджет частично компенсировал Москве снижение ее инвестиционных возможностей. Если рассматривать все инвестиции из федерального бюджета в регионы в 2011 году, то Москва получила 10 проц., несколько больше досталось только Краснодарскому краю (11 процентов). Столичная рента сохранилась, но ее источники стали более диверсифицированными, к ним добавились особые преимущества в получении инвестиций из федерального бюджета.

Развитие розничной торговли в столице обусловлено в первую очередь позитивным влиянием агломерационного эффекта. В 2010–2011 годах на Москву приходилось 17 проц. всего оборота розничной торговли в стране, вместе с Московской областью — 24 процента. Это объясняется постиндустриальной трансформацией экономики столицы и Московской области и концентрацией платежеспособного спроса в крупнейшей агломерации страны.

### **Богатая Москва для москвичей**

По данным статистики, доходы москвичей в 2,2 раза превышают среднероссийский уровень и в 1,8 раза — доходы жителей Санкт-Петербурга и Московской области. С учетом более высокой стоимости жизни в столице (в 1,5 раза выше средней по стране) разрыв сокращается: в 2009 году в Москве среднедушевые доходы были выше городского прожиточного минимума в 6 раз, в Петербурге — в 4,1 раза, а в среднем по стране — в 3,3 раза. В 2011-м показатели федеральных городов сблизились: в Москве указанный выше разрыв сократился до 5,1 раза, в Петербурге, напротив, увеличился до 4,3 раза.

Сравнивая эти показатели, нельзя забывать, что статистически измерить доходы столичного населения не менее сложно, чем жителей республик Северного Кавказа. Доходы складываются из многих источников, включая теневые, в федеральных городах на доходы оказывает большое влияние валютный курс<sup>4</sup>. Статистические органы при расчете доходов населения делают существенную дооценку, учитывая оборот розничной торговли, объем платных услуг и т. д., поэтому точность измерений относительна. Подтверждением этому служат резкие изменения структуры доходов, которая включает в себя легальную заработную плату, предпринимательский доход, социальные выплаты, доходы от собственности и другие

доходы, к которым относят скрытую заработную плату. В Москве за 2000–2010 годы доля легальной заработной платы выросла с 18 до 44 проц. от всех доходов населения, в Петербурге за тот же период – с 43 до 48 проц., а в среднем по России – с 38 до 41 процента. Можно ли верить столичной статистике? Отчасти она отражает борьбу с серыми зарплатными схемами, широко распространенными в столице. В начале 2000-х страховые возмещения составляли треть всех социальных выплат населению Москвы,

Росстата, соотношение доходов крайних децильных групп (10 проц. самых богатых и 10 проц. самых бедных жителей) составило в 2007 году 42 раза. В 2010-м оно сократилось до 28 раз, но остается самым высоким в стране. Для сравнения, в Петербурге это соотношение значительно меньше – 20 раз, и оно почти не менялось за тот же период. Повышенная стоимость жизни в российской столице увеличивает масштабы бедности: хотя уровень бедности в Москве невысок (10 проц. населения в 2010 году) и ниже

**“Доля граждан, получающих социальную поддержку из бюджета города, чрезвычайно высока – более трети жителей столицы”.**

а в 2009 году эта доля снизилась в три раза. Московские зарплаты удалось частично «обелить», но насколько – в точности неизвестно. Кроме того, в столице далеко не полностью учитываются доходы населения от массовой сдачи жилья в аренду. В результате определить, насколько в действительности различаются доходы населения столицы и других регионов России, очень трудно.

Несмотря на дефекты статистики, вряд ли кто-то сомневается, что в Москве самые высокие доходы населения. Преимущество обеспечивается в первую очередь агломерационным эффектом. Во всех крупнейших городах мира доходы населения выше, чем в среднем по стране, как и стоимость жизни; эти города обладают огромным и разнообразным рынком труда, концентрируют качественные рабочие места. Вклад столичного статуса в доходы населения измерить сложнее, но в последние годы он уменьшился, что подтверждается сопоставлением среднедушевых доходов населения двух федеральных городов с учетом стоимости жизни в них.

Москва отличается колоссальным неравенством населения по доходам: по данным

среднего по стране (12,6 проц.), более миллиона москвичей, по данным Росстата, имеют доходы ниже прожиточного минимума. Значительное неравенство по доходу характерно для многих крупнейших городов мира, Москва тут не одинока.

Влияние огромной столичной ренты наиболее очевидным образом проявляется в социальной политике города. Доходами от ренты нужно делиться с населением, поэтому доля граждан, получающих социальную поддержку из бюджета города, чрезвычайно высока – более трети жителей столицы. Во-первых, из столичного бюджета с 1990-х годов выплачиваются московские надбавки к пенсии, доводившие размер пенсий неработающих пенсионеров до полутора прожиточных минимумов пенсионера. В остальных регионах доплаты из бюджета до прожиточного минимума пенсионера осуществляются только с 2011 года в соответствии с новым федеральным законом. При этом федеральный бюджет перечисляет трансферты на эти выплаты большинству регионов, поскольку им не хватает собственных средств. Во-вторых, из бюджета Москвы

выплачиваются надбавки к заработной плате занятым в секторе бюджетных услуг (образование, здравоохранение и др.), поэтому в 2010-м в столице средняя заработная плата в сфере образования (34 тыс. рублей) в 2,4 раза превышала среднюю заработную плату в этой же отрасли по стране, а в здравоохранении (40 тыс. рублей) — в 2,5 раза. В-третьих, жители Москвы оплачивают 70 проц. стоимости жилищно-коммунальных услуг (в 2007 году — половину), хотя федеральный норматив требует стопроцентной оплаты и подавляющее большинство регионов близки к нормативу. Дотации локальным монополиям в сфере ЖКХ, покрывающие убытки из-за недоплаты, выдаются из бюджета города. Существующая система в первую очередь экономит расходы людей, которые являются владельцами больших квартир. В-четвертых, жилищные субсидии москвичам выплачиваются при доле расходов домохозяйства на жилищно-коммунальные услуги свыше 10 проц. от дохода семьи, притом что федеральный норматив — 22 процента. Такая система социальной поддержки населения возможна только при сверхдоходах городского бюджета. С приходом Сергея Собянина она начала меняться в сторону оптимизации и повышения адресности социальной поддержки, но пока это происходит медленно.

Даже при огромных рентных доходах бюджета столицы власти предпочитали делиться ими с населением в «разумных пределах». При Лужкове был разработан особый статистический механизм оптимизации перераспределения столичной ренты. Москва — дорогой город, прожиточный минимум здесь выше. Но если сравнить московский прожиточный минимум пенсионеров и трудоспособных жителей со средними по России для этих же возрастных групп, то окажется, что прожиточный минимум трудоспособного населения Москвы в полтора раза выше среднероссийского, а московских пенси-

онеров — только на четверть, хотя трудно поверить, что московскому пенсионеру жить значительно дешевле, чем трудоспособным. Манипуляции с прожиточным минимумом — способ «статистической борьбы» с бедностью пенсионеров. Московский бюджет перегружен социальными обязательствами, сокращать их трудно по политическим причинам, но еще труднее платить надбавки пенсионерам в обещанных масштабах. В тупиковой ситуации был выбран простой способ: снизить прожиточный минимум пенсионера. Эта схема была придумана и активно использовалась при Лужкове.

Новые власти Москвы приняли более честное решение: зафиксировали верхнюю границу, до которой доплачивается московская надбавка пенсионерам. Теперь прожиточный минимум пенсионера гораздо меньше влияет на социальные обязательства города. Расходы бюджета столицы на московские надбавки к пенсии будут с каждым годом снижаться, по мере того как Пенсионный фонд будет увеличивать базовые пенсии с учетом инфляции. Кроме того, власти города приняли решение выплачивать московские надбавки только пенсионерам, проработавшим в столице не менее десяти лет, что ограничивает вход в систему новых получателей. Кусочки ренты, даже маленькие, должны доставаться «своему» электорату.

### **Бюджет столицы: возможности и риски ренты**

В последние докризисные годы доходы московского бюджета росли сверхвысокими темпами — на 200 млрд рублей в год, то есть почти на величину бюджета Петербурга (см. таблицу 3 на с. 13). На долю столицы приходилось 20 проц. доходов консолидированных бюджетов всех субъектов РФ при семипроцентной доле в населении страны. В структуре доходов столичного бюджета почти половину составлял налог на прибыль

Таблица 3

ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ МОСКВЫ И САНКТ-ПЕТЕРБУРГА						
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
<b>Доходы бюджета, млрд руб.</b>						
Москва	758	958	1 292	1 011	1 128	1 482
С.-Петербург	218	281	343	320	351	406
<b>Доля налога на прибыль, %</b>						
Москва	47	45*	48	33	39	38
С.-Петербург	32	31	30	21	26	27
в среднем по субъектам РФ	31	32	28	18	23	25
<b>Доля НДФЛ, %</b>						
Москва	27	31	31	39	38	32
С.-Петербург	24	25	29	31	30	29
в среднем по субъектам РФ	25	26	27	28	27	26

\* В 2007 году в федеральный бюджет было перечислено 201 млрд рублей налога на прибыль, без этих перечислений его доля в доходах бюджета Москвы превысила бы 60 процентов  
 Рассчитано по данным Федерального казначейства

организаций. Большая его часть — это поступления крупнейших российских компаний: «Газпрома», «Роснефти» и многих других. Именно налог на прибыль крупнейших компаний — основа рентных доходов бюджета Москвы, он составлял почти половину доходов. В кризисном 2009-м поступления налога на прибыль в Москве сократились на треть, из-за этого доходы московского бюджета рухнули на 22 проц., а доходы всех субъектов РФ сократились только на 4 процента. В 2011 году объем поступлений налога на прибыль все еще не восстановился до докризисного уровня, а его доля выросла до 43 проц. всех доходов бюджета только в 2012-м (январь—июль). Московская рента очень велика, но кризис показал, что она нестабильна.

Более устойчив налог на доходы физических лиц (НДФЛ), он формируют треть доходов бюджета столицы. Его выплачивают все работающие в Москве, а не только москвичи. С учетом маятниковой трудовой миграции из Подмоскovie и легальной трудовой миграции из других регионов это дополнительно два-три миллиона человек, дающих до 20 проц. всех поступлений НДФЛ в бюджет столицы.

Во время кризиса этот налог почти не падал и тем самым поддерживал столичный бюджет. Прочие налоговые поступления намного меньше, особенно те, которые в крупнейших городах других стран составляют основу доходов бюджета. В Москве гигантское по стоимости имущество, но налоговые доходы от него составляют менее 7 проц. доходов бюджета. Налоги от малого бизнеса едва достигают 2 процентов. Столица продолжает жить на ренту от налога на прибыль, которую аккумулируют штаб-квартиры крупнейших российских компаний.

К столичной ренте добавилась и особая федеральная поддержка: в 2011 году доля трансфертов (безвозмездных перечислений) из федерального бюджета <sup>5</sup> увеличилась до 11 проц. доходов бюджета Москвы. В годы правления Лужкова она не превышала 3—5 процентов. Москва дополнительно получила 76 млрд рублей (эта сумма сопоставима с бюджетом Воронежской или Ленинградской областей) по статье «прочие безвозмездные поступления». По некоторым данным, эти трансферты направлены для развития столичного метро, но федеральные власти не

объясняют своего решения добавить денег самому богатому субъекту РФ, действуя в обычном для современной России режиме «ручного управления». В результате источников столичной ренты становится больше.

В 2000-е огромные рентные доходы столицы порождали неэффективные расходы. Помимо колоссальных и неэффективных инвестиций из бюджета, с помощью которых «приватизировались» рентные доходы, почти 30 проц. расходов столичного бюджета составляла поддержка ЖКХ. Огромная рента позволяла заботиться о населении, но при

Такого нет нигде в России, но и московский бюджет не выдерживал гигантской тяжести популистских обязательств. При этом город задыхался в пробках, требовались огромные инвестиции в транспортную инфраструктуру. Властям пришлось делать политический выбор, на что тратить деньги бюджета.

Московские власти системно подошли к решению проблемы. Во-первых, еще при Лужкове с помощью налоговых органов была проведена проверка работающих пенсионеров, которым надбавки не полагаются, что позволило сократить число получате-

## “Если бы Москва не имела столь высоких рентных доходов, потоки трудовой миграции более равномерно распределялись бы между крупными городами России”.

этом множилось число неадресных социальных программ, не учитывающих уровень доходов получателей помощи, и расходы на них неуклонно росли.

Кризис 2009 года стал «холодным душем» для команды Лужкова. За два года (2009–2010) пришлось сократить расходы бюджета на 16 проц. по сравнению с 2008-м. На 45 проц. снизились расходы на национальную экономику из-за резкого сокращения бюджетных инвестиций. Более чем на 40 проц. за два года сократились расходы на ЖКХ.

Кризисный шок заставил столичную администрацию адекватно реагировать еще при Лужкове, но самую политически рискованную работу пришлось делать команде Собянина. В 2010 году почти 20 проц. московского бюджета расходовалось на социальную политику (в начале 2000-х эта доля составляла 5–6 проц.), половина этих средств шла на московские доплаты к пенсиям. Лужков обещал довести пенсии москвичей до двух прожиточных минимумов, поэтому расходы на доплаты пенсионерам в 2010 году достигли 10 проц. всех расходов столичного бюджета.

лей доплат. Во-вторых, в 2011 году – уже при Собянине – были изменены правила и зафиксирован «потолок» доплаты к пенсиям (до 12 тыс. рублей). Это позволило снизить нагрузку на столичный бюджет, в 2011 и 2012 годах доля расходов бюджета на московские надбавки к пенсиям снизилась до 8 процентов. В-третьих, одновременно с ростом расходов столичного бюджета на образование, здравоохранение и социальную политику идет активный процесс их оптимизации: укрупнение школ и больниц, уплотнение детских садов, сокращение бюджетного финансирования бесплатных досуговых центров и развитие платных форм, а также многие другие меры, которые болезненно воспринимаются населением. Доля расходов бюджета Москвы на ЖКХ сокращается (14,6 проц. в январе–июле 2012-го по сравнению с 17,4 проц. в 2010 году), поэтому быстро увеличиваются расходы населения столицы на оплату жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ). Преимущества москвичей, долгое время получавших социальные кусочки от большого «рентного пирога» в виде финансирования значительной части расходов

на ЖКУ из городского бюджета, надбавок к пенсиям и множества других социальных программ, исчезают на глазах.

С одной стороны, это позитивный процесс: жизнь на ренту развращает, не позволяя делать социальные расходы эффективными, а социальную помощь — адресной. С другой стороны, сама рента никуда не делась, ее лишь перенаправили на другие цели — на развитие транспортной инфраструктуры. И вновь возникают вопросы: почему при очевидной необходимости концентрировать финансовые ресурсы города на развитии инфраструктуры московские власти почти вдвое увеличили расходы на благоустройство столицы — с 28 до 43 млрд рублей (январь—июль 2011-го и январь—июль 2012-го, соответственно)? Эти расходы сопоставимы с бюджетом Саратовской и Ленинградской областей, а также с расходами Москвы на жилищное хозяйство или дошкольное образование. Еще одно сравнение: расходы столичного бюджета на московские надбавки к пенсиям всего лишь в 1,5 раза выше, чем на благоустройство. Не слишком ли дороги цветочки и тротуарная плитка?

### **Все — в Москву, никто — из Москвы**

Проведенная в 2010 году перепись населения показала, что численность жителей столицы достигла 11,5 млн человек. Однако темпы роста населения Москвы (с 10,5 до 11,5 млн человек за 2002–2010 годы) вызывают большое сомнение у демографов, поскольку при проведении переписи в Москве был большой объем двойного счёта (население учитывалось и по месту реального проживания, и по данным о регистрации, полученным в ДЭЗ). Напомним, что перепись 2002-го также добавила Москве полтора миллиона жителей по сравнению с 1989 годом. К сожалению, реальная численность москвичей остается загадкой. Кроме самих москвичей, в столице, по оценкам, проживают один-два миллиона

трудовых мигрантов из других регионов и стран, а еще около миллиона приезжает на работу из Подмосковья.

Не вызывает сомнения, что Московская агломерация чрезвычайно притягательна для россиян и граждан ближнего зарубежья и сопоставима с другими крупнейшими агломерациями по силе притяжения населения. По данным Росстата, в конце 2000-х до 60 проц. чистой миграции (имеется в виду разница между прибывшими и выбывшими) внутри России оседало в Москве и Подмосковье, еще 20 проц. — в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Столичная агломерация работает как пылесос, притягивая население из других регионов страны. При этом Росстат учитывает только миграцию с переменной места жительства, число трудовых мигрантов — еще больше.

Огромный приток в Москву мигрантов из ближнего зарубежья затрудняет их адаптацию, усиливает социальную напряженность и ксенофобию. Этот приток не принято связывать со столичной рентой, хотя связь прямая: сверхконцентрация доходов в столице создает настолько существенный отрыв доходов и заработной платы от остальной части страны, что большинство мигрантов направляется именно в столицу. Если бы Москва не имела столь высоких рентных доходов, потоки трудовой миграции более равномерно распределялись бы между крупными городами России.

Благодаря длительному миграционному притоку возрастная структура населения Москвы не очень существенно изменилась в сторону старения. Доля трудоспособного населения (63 проц.) немного выше средней по России, а с учетом тех, кто приезжает работать в столицу, она существенно выше. Тем не менее Москва все-таки стареет, доля населения в пенсионном возрасте достигла 24 проц. (среди женщин — 30 проц.), что усиливает социальные проблемы и нагрузку на

бюджет. В Петербурге «старение» выражено еще сильнее: в возрастной структуре доля женщин старше трудоспособного возраста составляет 33 проц. всех женщин города.

Очень высокая доля пожилых в огромном городе — это аномалия, в развитых странах пенсионеры стремятся уехать из крупнейших городов мира поближе к природе. Московские власти готовы стимулировать миграцию пожилых, разрабатывались программы переселения в малые города, но они были восприняты пожилыми москвичами крайне негативно. До тех пор пока москвичи имеют более высокие пенсии, более доступные и качественные социальные услуги, эту проблему не решить. Сверхцентрализация и рентные доходы столицы и здесь создают ловушку как для пожилых москвичей, так и для властей города.

#### **Москва и Россия: только вместе**

Российские власти отдают себе отчет в том, насколько остро стоит проблема развития столичного мегаполиса, и даже пытаются бороться с рентными сверхдоходами Москвы. Однако для решения проблем московской агломерации применяются меры, не затрагивающие системную основу современной российской власти. Наверху категорически не готовы поступаться системой сверхцентрализованного управления страной, ведь именно она обеспечивает возможности контроля и перераспределения нефтегазовой ренты. Что бы ни говорилось публично о децентрализации управления, дальше косметических мер дело не идет.

В 2000-е наиболее привлекательным для российских властей был механизм статусной ренты. Он использовался для того, чтобы стимулировать развитие второго крупнейшего города страны — Санкт-Петербурга («малой родины» клана Путина). Крупным российским компаниям предлагалось добровольно-принудительно перерегистрировать

ся в Северной столице. Некоторые это сделали, переместив туда свои дочерние структуры («Газпромнефть», отдельные дивизионы «СИБУР-холдинга» и др.). Вероятность перевода крупнейшего российского налогоплательщика — «Газпрома» — становится все более призрачной: возведение новой штаб-квартиры компании в Петербурге обернулось многолетним конфликтом с местным населением, строительство так и не начато, при этом налоги на прибыль штаб-квартиры «Газпрома» закреплены за Москвой на ближайшие пять лет. В целом перевод «денежных мешков» в Северную столицу не состоялся, крупный бизнес предпочитает обитать там, где принимаются решения. Перевод властных структур ограничился принудительным переселением Конституционного суда, а в октябре стало известно, что за ним последуют Верховный и Высший арбитражный суды.

Для решения инфраструктурных проблем Москвы федеральные власти постановили расширить ее границы по аналогии с прирезками советского времени, но в гораздо больших территориальных масштабах. «Рейдерский захват» немалой, и при этом наименее заселенной, части Подмосковья удалось продавить без особого усилия с помощью административного ресурса, но все остальные решения об использовании новых территорий застопорились. Федеральные министерства и ведомства саботируют переезд, профессиональные сообщества и большинство экспертов негативно оценивают принятое решение, в то время как население Москвы пока скорее его поддерживает, но, по всей видимости, просто от не любви к чиновникам. Если назвать реальную стоимость, в которую может обойтись перемещение ведомств, мнение жителей переменится.

Федеральный бюджет и бюджет Москвы не имеют средств на огромные расходы по освоению новых территорий (по предварительным оценкам, более 1 трлн рублей). Кроме

того, велики политические риски. Освоение прирезанных территорий может стать дополнительным, и очень сильным, фактором слабо контролируемого «разбухания» Москвы, которое и так не удастся остановить. В результате Москва может оказаться для российских властей еще более горячей точкой на политической карте страны. Недовольство населения столицы может плохо закончиться для политического режима.

Любые попытки решить проблемы столичной агломерации только с помощью традици-

статусной ренты. Упомянутое выше временное выведение «Газпрома» из-под действия нового закона позволит сохранить налоговые поступления в бюджет столицы еще на пять лет, но это лишь на определенный период. Налог на прибыль сократится, поэтому столице придется развивать традиционные для агломераций источники доходов: налоги на имущество, малый и средний бизнес.

Второй шаг — реальная децентрализация и дерегулирование управления, что помогло бы ускорить развитие других крупнейших горо-

## **“В целом перевод «денежных мешков» в Северную столицу не состоялся, крупный бизнес предпочитает обитать там, где принимаются решения”.**

онных инструментов региональной и городской политики (развитие транспортной инфраструктуры, городское планирование, расширение территории и др.), сохраняя при этом сверхцентрализацию управления, не будут давать ожидаемого эффекта. «Дорожная карта» развития столичной агломерации должна быть увязана с институциональными изменениями всей страны. Одно из важнейших направлений — развитие столицы за счет преимуществ агломерационного эффекта, а не за счет статусной ренты, которая достигает максимального уровня в сверхцентрализованной системе управления.

Первый важный шаг уже сделан: после вступления в силу нового закона о налогообложении интегрированных компаний Москва теряет часть рентных доходов от налога на прибыль. Теперь он более равномерно распределяется между регионами, где размещены предприятия, и прописанными в столице штаб-квартирами компаний, которые владеют этими предприятиями. Закон поможет избавить Москву от статистических функций нефтедобывающего центра — самогo яркого и малопримечательного проявления

дов России. Децентрализация позволит к тому же сократить федеральные функции и численность чиновников федеральных министерств и ведомств (по оценкам, их более 60 тыс. человек), а также их территориальных органов по Москве (26 тыс. человек, по данным Росстата, за июль 2012 года). Суммарная численность чиновников федеральных органов управления (около 100 тыс. человек без вспомогательного персонала, занятого их обслуживанием) относительно невелика, исходя из общей численности занятых в столице, но эффект от сокращения будет заметным.

Москва и Московская область выиграют от децентрализации, поскольку их конкурентоспособность выше благодаря мощному агломерационному эффекту. Здесь лучше условия для развития малого и среднего бизнеса — основной экономической базы агломераций. Существующий политический режим явно не готов проводить децентрализацию, но в случае его ослабления в результате экономических или политических причин процесс пойдет именно в этом направлении. Система будет сдвигаться от неэффективной сверхцентрализации к точке оптимума.

Третий шаг — это отказ от идущей на протяжении многих лет «холодной войны» между Москвой и Подмосковьем, переход к активному взаимодействию для решения общих инфраструктурных проблем и поиска компромиссов в многочисленных спорных вопросах, связанных с развитием транспортной и энергетической инфраструктуры, налогообложением жителей Подмосковья, работающих в столице, проблемами дачной сезонной миграции, свалок, кладбищ и множества других. В российской политической культуре это практически невозможно: горизонтальные взаимодействия не развиты и не приветствуются, компромисс воспринимается как признак слабости. Для решения острых проблем агломерации федеральные власти предпочли бы объединить столицу и область в единую территориальную структуру, управляемую привычными административными методами. Но с политической точки зрения подобное объединение едва ли оправданно: власти субъекта РФ, в котором живет каждый восьмой россиянин и производится почти 30 проц. суммарного ВРП страны, неизбежно создадут для Кремля серьезные риски.

Горизонтальные взаимодействия властей Москвы и области, разных муниципалитетов могут развиваться только под давлением жителей агломерации и бизнеса, которым эта интеграция нужна для решения многочисленных проблем. Давление «снизу» обеспечивают гражданское общество и система честных выборов; формирование и того и другого требует времени, поэтому быстрого решения проблемы, как интегрировать агломерацию, не существует. Как она решается «сверху», мы уже видели: это очень уж напоминает рейдерский захват. С помощью прирезанной территории проблемы развития агломерации решить нельзя.

Мировой опыт показывает, что можно разработать и реализовать хорошие планировочные решения, создать эффективную транспортную инфраструктуру и систему общественного транспорта, комфортную для жизни городскую среду, повысить мобильность населения, в том числе пожилых людей, которым облегчается переезд ближе к природе. Но все это было реализовано в другой институциональной среде, которой в России пока нет. ■

**ПРИМЕЧАНИЯ** <sup>1</sup> *Fujita M., Krugman P., Venables A. J. The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts, 2000.*

<sup>2</sup> Доклад Мирового банка по России за 2005 год.

<sup>3</sup> Поступления налога на прибыль от «Газпромнефти» в бюджет Санкт-Петербурга значительны, но ее дочерние добывающие структуры

не приписаны юридически к Северной столице, в отличие от Москвы.

<sup>4</sup> В методике измерения доходов учитывается покупка и продажа валюты.

<sup>5</sup> Инвестиции и трансферты из федерального бюджета представляют собой разные виды финансирования. Трансферты — это безвозмездные перечисления из федерального бюджета.