

МОСКВА КАК ОБЪЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ¹

Постановка проблемы: растущая концентрация экономической активности в Москве и ее последствия. Гипертрофированный рост столиц, постоянный рост концентрации в них населения и экономической активности заставляет правительства многих стран в рамках своей региональной политики обращать особое внимание именно на столичные города. Вопросы социально-экономического развития Москвы тоже не обходились стороной как в деятельности российских федеральных властей, так и в научных публикациях. Вместе с тем оценки масштабов федеральной финансовой поддержки Москвы почти отсутствуют, и сколько-нибудь комплексно этот вопрос, насколько нам известно, не рассматривался.

Более того, неочевидна и возможная идеология федеральной политики в отношении российской столицы. Одна из причин этого в отсутствии однозначных представлений о том, до какой степени концентрация населения и экономической активности в крупных городах полезна с точки зрения обеспечения высоких темпов экономического роста в стране. С одной стороны, в современной литературе обсуждаются преимущества агломерационного эффекта (в том числе основываясь на новой экономической географии П. Кругмана [1-2]); еще раньше в концепциях центрo-периферийных отношений, теории кумулятивного роста говорилось о крупных городах как точках роста (детально этот вопрос рассматривался нами в [3]). С другой стороны, очевидны и негативные последствия для общеэкономического роста чрезмерной концентрации в городах, причем значимость таких последствий доказана не только на конкретных примерах (например, латиноамериканских агломераций [4]), но и с помощью эконометрических методов, на основе анализа статистических данных по более чем сотне стран мира [5].

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского научного фонда в рамках проекта № 16-18-10324 «Человек в мегаполисе: экономические, демографические и экологические особенности».

Неоднозначна ситуация и в Москве. Население города за последние 15 лет неуклонно росло, росла и доля Москвы в общероссийской численности населения (табл. 1; все используемые нами данные по Москве – в ее официальных границах как субъекта Федерации). Данные Росстата о населении Москвы могут быть неточны, они постоянно пересматриваются, но общий тренд очевиден. Иная ситуация в экономике. Доля Москвы в суммарном по регионам ВРП росла только в период до кризиса 2009 г., после этого стала сокращаться. Непростая ситуация и в инвестиционной сфере, в 2010-2011 гг. доля Москвы в инвестициях в основной капитал была ниже доли Москвы в численности населения (этот показатель вынужденно включает и инвестиции федерального бюджета, но их доля, как будет показано ниже, в эти годы не была низкой).

Таблица 1

Показатели концентрации населения и экономической активности в Москве

Год	Среднегодовая численность населения, тыс. чел.*	Доля Москвы в РФ, %			Индекс физического объема ВРП, % к предыдущему году	
		среднегодовая численность населения	валовой региональный продукт	инвестиции в основной капитал	среднее по субъектам РФ	Москва
2001	10 114	7,05	19,1	11,6	106,0	103,0
2002	10 270	7,17	20,2	12,5	105,5	110,0
2003	10 387	7,20	20,4	12,3	107,6	108,8
2004	10 392	7,24	20,4	12,5	107,4	107,2
2005	10 407	7,28	22,9	12,6	107,6	112,5
2006	10 425	7,31	23,4	12,5	108,3	110,7
2007	10 443	7,33	23,9	11,5	108,3	108,3
2008	10 470	7,36	24,3	11,0	105,7	107,7
2009	10 509	7,40	22,3	9,3	92,4	87,2
2010	11 462	8,02	22,2	8,0	104,6	101,4
2011	11 577	8,10	21,9	7,8	105,4	102,8
2012	11 918	8,32**	21,4	9,7	103,1	103,0
2013	12 044	8,39	21,8	10,5	101,8	101,0
2014	12 153	8,32 / 8,39***	21,8	10,9	101,3	100,2
2015	12 262	8,38 / 8,45***	н/д	11,4	н/д	н/д

* Росстат регулярно пересматривает данные по численности населения субъектов РФ, поэтому использованные нами данные могут незначительно отличаться от данных, приводимых в других статистических сборниках Росстата.
** С 1 июля 2012 г. данные по Москве приводятся с учетом изменения границ между Москвой и Московской областью.
*** Без учета населения Крымского федерального округа.

Источник: данные Росстата и расчеты автора на их основе.

О замедлении темпов экономического роста в Москве по сравнению со среднероссийскими свидетельствуют и данные Росстата по индексам физического объема ВРП. Если в период 2000–2008 гг. индексы по Москве в основном превышали средние по субъектам РФ, то с 2009 г. они стабильно ниже (см. табл. 1).

Другое, еще более очевидное негативное последствие растущей концентрации населения в Москве – отсутствие сколько-нибудь значимого улучшения жилищных условий граждан. Показатель обеспеченности жильем в расчете на одного человека сильно зависит от оценок численности населения, и по Москве он сильно корректировался по результатам переписей населения. Но общий тренд тоже очевиден. Если в среднем по России обеспеченность граждан жильем составляла 16,4 кв. м на начало 1991 г., 19,3 кв. м на начало 2001 г. и 23,7 кв. м на начало 2015 г., то в Москве обеспеченность жильем составляла 18,0 кв. м на начало 1991 г. и 19,2 кв. м на начало 2015 г. И это один из самых низких показателей по стране (хуже ситуация только в нескольких республиках с невысоким уровнем социально-экономического развития). Конечно, это официальные средние показатели, и ситуация на самом деле сложнее (какая-то часть граждан фактически выехала жить в Подмосковье, сохраняя московскую регистрацию, напротив, существует немалый по масштабам теневой рынок съемного жилья и т.д.). Однако фактическая ситуация с обеспеченностью жильем скорее хуже, чем лучше, поскольку существует и огромная дифференциация населения по обеспеченности жильем. Кроме того, есть проблемы перегруженности транспортной инфраструктуры, экологического неблагополучия и т.д.

Рост численности населения Москвы обеспечивается в основном миграционным притоком, а миграция – это не только возможность найти более привлекательную работу, но и целый ряд проблем для граждан и экономики регионов, причем как притока, так и миграционного оттока населения. Мигранты сталкиваются с последствиями разрыва социальных связей, как правило, с ухудшением жилищных условий, что снижает качество жизни. Привлекающие мигрантов города не всегда могут справиться с их притоком, требующим ускоренных темпов развития транспортной и коммунальной инфраструктуры, городского транспорта, строительства жилья и социальных объектов. В регионах миграционного оттока ухудшается качество человеческого капитала,

происходит сокращение трудовых ресурсов, что особенно остро в сельской местности [6].

Соответственно, на все эти вызовы центральные (федеральные) правительства должны каким-то образом реагировать, прежде всего в рамках существующей в стране региональной политики.

Возможные варианты региональной политики в отношении столицы. Как показывает зарубежный и отчасти российский опыт, при гипертрофированном росте столиц центральные власти могут реализовывать разные варианты действий:

- сдерживать рост столичных городов, применяя разного рода ограничительные меры региональной политики. При этом речь, конечно же, идет не о формальных ограничениях на выбор гражданами места жительства (как это было в советский период), а о создании определенных препятствий (дополнительных сложностей) для реализации новых инвестиционных проектов;
- переносить столицу в другой город, пытаясь разделить функции экономического и политического центров страны;
- вкладывать в столичный город немалые деньги, направленные на решение ее проблем, т.е. на поддержание в столице комфортных условий для жизни и экономического развития;
- создавать точки роста за пределами столицы, условия для динамичного экономического развития в разных регионах страны, дабы дать возможность гражданам находить интересную и хорошо оплачиваемую работу на своей «малой родине» и сократить тем самым миграционный поток в столицу.

Наличие благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности в разных регионах страны – это обязательное условие для реализации мер, связанных с ограничением роста столичных городов. В противном случае попытки ограничить приток инвесторов в столицу приводят к перетоку инвестиций не в другие регионы, а за рубеж, и в конечном итоге к замедлению темпов экономического роста в стране. Поэтому жесткие ограничительные меры (связанные с уплатой инвесторами своего рода территориальной ренты) в европейских странах в 1980-е годы прекратили свое существование (подробнее в [3]). Более того, рост конкуренции между странами в условиях глобализации заставил говорить об особой роли «глобальных» городов, а с ним и о переходе от ограничения роста крупнейших городов к созданию условий для их развития [7].

Перенос столицы в другой город, который может осуществляться не только ради разгрузки крупнейшей в стране агломерации, но и по другим причинам (например, политическим, как это было в случае с объединением Германии), – не так уж редко встречающаяся в мире практика [8]. В России возможность такого решения обсуждается уже довольно давно, в том числе в научной литературе, правда, больше политологами и историками [9], нежели экономистами. С точки зрения экономической эффективности, сколько-нибудь глубокое рассмотрение вопроса выноса столицы из Москвы требует по меньшей мере отдельной статьи, поэтому ограничимся лишь замечанием о том, что реализация подобного рода решения заведомо не проста, требует немалых бюджетных средств и к тому же чревата возникновением новых проблем. О чем свидетельствует и зарубежный, и некоторый российский опыт.

В частности, одна из проблем создания новой столицы – необходимость решения кадрового вопроса. Если новая столица создается «в чистом поле», то все кадры однозначно должны переехать из других регионов. Но даже если новой столицей становится уже существующий город, то набрать сотрудников исключительно из его жителей все равно не получается. Нужен опыт работы во власти, в принципе кадры соответствующей квалификации. Это подтверждает, к примеру, российская история создания Министерства по развитию Дальнего Востока. Изначально задумывалось, что центральный аппарат министерства будет размещаться в Москве и Хабаровске, однако в дальнейшем было принято решение о размещении части центрального аппарата еще и во Владивостоке, причем в СМИ чиновники это решение мотивировали именно особенностями решения кадрового вопроса.

Итак, переезд части чиновников на новое место неизбежен, но переезд этот с семьей оказывается возможным далеко не всегда. В каких-то случаях нет рабочего места для супруга (супруги), в каких-то – необходимых образовательных учреждений для детей. В результате чиновники вынуждены жить на два города, что показывает, к примеру, опыт переноса судебной власти из Москвы в Санкт-Петербург. То же самое происходит и за рубежом. Одним из последних принятых решений является создание новой столицы в Южной Корее – во вновь построенном в 160 км от Сеула городе Седжон [8; 10]. Создание этого нового административного центра страны (в русскоязычных источниках встречаются разные

его написания) началось в 2005 г. Сотрудники переехавших в город органов власти и государственных исследовательских институтов не раз говорили нам осенью 2015 г. о том, что приезжают в город только на рабочую неделю, а их семьи по названным причинам остаются в Сеуле. Еще не обзаведшаяся семьями молодежь тоже зачастую живет за пределами Седжона (каждый день приезжая на работу из более близких к новому административному центру городов), но уже из-за дефицита в городе инфраструктурных объектов (магазинов, мест отдыха). В результате пока наличие дополнительной загрузки транспортной инфраструктуры, а реальная разгрузка Сеула – в более отдаленной перспективе. Неудавшийся проект переноса федеральных органов власти на территорию «Новой Москвы» тоже хорошо известен.

Таким образом, основными направлениями деятельности федеральных властей в отношении Москвы может быть сочетание мер по поддержке экономического развития как самой Москвы, так и разных регионов по всей территории страны для создания множества точек роста (к чему и пришли европейские страны, отличающиеся хорошей разработанностью региональной политики [7]). Далее проанализируем масштабы уже сложившейся федеральной поддержки Москвы и ее место в общей системе федеральной региональной политики в России.

Масштабы федеральной бюджетной поддержки Москвы. Оценивая масштабы федеральной поддержки Москвы, приходится, прежде всего, говорить о том, что далеко не все необходимые для этого статистические данные доступны. Дело, однако, не только в том, что помимо очевидных направлений такой поддержки (межбюджетные трансферты, инвестиции из федерального бюджета) существуют и скрытые, например, особые правила налогообложения, которые приводят к концентрации налоговых поступлений в Москве. Важно еще и то, что федеральные власти в принципе не стремятся к полной открытости данных по территориальной структуре своих бюджетных расходов. Данные по так называемым прямым расходам федерального бюджета, т.е. средствам, которые по линии федеральных министерств и ведомств доводятся через систему Федерального казначейства до конечных бюджетополучателей, минуя региональные бюджеты, вообще не публикуются в открытом доступе. Между тем средства эти составляют порядка 3/4 всех расходов федерального бюджета, не

считая трансфертов государственным внебюджетным социальным фондам. Объемы таких прямых расходов в Москве не могут не быть существенными, поскольку именно здесь находятся центральные аппараты федеральных министерств и ведомств, многие высшие учебные заведения (финансирование высшего образования – полномочие федеральных властей), объекты культуры федерального значения и т.д. [11-12].

Одно из возможных объяснений подобного рода закрытости данных – нежелание федеральных властей давать повод для политически сложной дискуссии по поводу «донорства» и «реципиентства» субъектов РФ, особенно в том случае, если решения принимаются недостаточно обоснованно и справедливо по отношению к регионам. В научных исследованиях регулярно делаются попытки доказать, что распределение федеральных средств по субъектам Федерации осуществляется не только исходя из соображений экономической эффективности или социальной справедливости, но и ради решения политических задач (см. например, [13]). Имеющиеся в открытом доступе и рассматриваемые ниже данные по межбюджетным трансфертам Москвы, равно как и по федеральным инвестициям в столице, заставляют на самом деле говорить об определенном значении политического фактора в принятии федеральных решений.

В современном виде система межбюджетных трансфертов в России стала формироваться с 2001-2002 гг., именно тогда трансфертами стали называть совокупный объем перечисляемых из федерального бюджета в региональные средства, а также более или менее четко делить трансферты на дотации (нецелевые трансферты), субсидии (целевые трансферты на софинансирование региональных или местных полномочий), субвенции (целевые трансферты на финансирование переданных федеральных полномочий) и иные трансферты (фактически целевые, но не подпадающие под определение субсидий или субвенций). Поскольку субвенции выделяются на финансирование регионами федеральных полномочий, и объемы этих субвенций должны полностью покрывать региональные расходы на соответствующие цели (независимо от уровня благополучия территорий), субвенции обычно исключаются из расчетов при определении степени зависимости субъектов РФ от федеральной поддержки. Вместе с тем это все равно дополнительные средства для экономики и

социальной сферы регионов, поэтому полностью исключать их из рассмотрения не будем.

Анализ перечислявшихся Москве трансфертов из федерального бюджета прежде всего показывает нестабильность их по годам, которую нельзя объяснить только складывающейся экономической ситуацией (табл. 2). В первый кризисный год – 2009 – доходы Москвы впервые с начала 2000-х годов сократились, тогда как объем трансфертов из федерального бюджета вырос несущественно. Зато в 2011 г., после смены мэра города, объемы федеральных перечислений Москве резко возросли, причем в первую очередь за счет наименее прозрачной их части – прочих трансфертов.

Таблица 2

Доходы бюджета г. Москвы и объемы
межбюджетных трансфертов городу, млрд. руб.

Год	Доходы, всево	Межбюджетные трансферты				
		всево	дотации	субсидии	субвенции	прочие
2001	232,71	7,05	0,00	0,00	6,99	0,07
2002	281,78	8,61	0,16	1,68	6,53	0,24
2003	338,98	23,37	0,62	0,89	21,83	0,03
2004	394,09	22,01	0,15	17,25	3,40	1,21
2005	523,28	20,49	1,91	0,45	5,02	13,10
2006	757,94	28,82	0,00	1,79	10,55	16,48
2007*	1 159,77	27,77	0,05	16,92	10,79	0,02
2008	1 291,48	41,80	0,07	16,46	16,20	9,08
2009	1 010,68	47,19	8,25	10,31	21,93	6,69
2010	1 127,68	41,72	0,10	6,87	23,12	11,63
2011	1 481,78	85,47	15,00	7,59	26,10	36,78
2012	1 494,48	88,99	0,51	28,01	25,03	35,43
2013	1 486,29	47,96	0,00	12,68	25,36	9,92
2014	1 552,94	38,09	0,00	3,86	26,26	7,96
2015	1 673,53	73,93	0,00	4,11	27,56	42,25

** По 2007 г. был сделан пересчет данных: по статистике общая величина безвозмездных перечислений из федерального бюджета в бюджет г. Москвы составляет отрицательную величину. Объяснение этому – перечисление в федеральный бюджет средств, которые поступили в московский бюджет в виде налога на прибыль в результате доначисления налогов «ЮКОСа» (http://www.eeg.ru/downloads/obzor/rus/pdf/2008_02.pdf, дата обращения 31.05.2016). Этот отрицательный трансферт не учитывался в расчетах.*

Источник: данные Федерального казначейства (до 2012 г. – отчеты за январь-декабрь соответствующего года, с 2012 г. – годовые отчеты).

Специфика российской системы межбюджетных трансфертов в том, что ежегодно предусматривается несколько десятков (около сотни) их видов. По распределению каждого вида трансфертов принимается отдельное решение (иногда в рамках закона о феде-

ральном бюджете, но чаще всего распоряжением Правительства РФ или даже приказом федерального министерства). Готовятся решения разными министерства и ведомствами и никак друг с другом не согласовываются. В результате распределение трансфертов из федерального бюджета по регионам оказывается, во-первых, во многом стихийно складывающимся, во-вторых, малопрозрачным, поскольку разобраться примерно в сотне решений (в которые к тому же вносятся изменения) почти нереально, да и не всегда они публично объясняются. Нередко встречаются и индивидуальные трансферты. Например, в 2015 г. более 29,6 млрд. руб. федеральных трансфертов Москве (это около 40% полученных столицей средств) – это трансферты, передаваемые бюджетам на развитие транспортной инфраструктуры, причем такой вид поддержки получила только Москва (это разновидность «иных» трансфертов).

Обращает на себя внимание и то, что в разные годы Москва получает поддержку по разным каналам. Даже если сравнивать 2011 и 2012 г., то хорошо видно, что в 2011 г. Москве были выделены значительные объемы дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов, причем это один из наименее прозрачных видов трансфертов (их распределение по субъектам РФ мотивируется крайне слабо). В 2012 г. деньги Москве пошли уже по линии субсидий. Иначе говоря, система межбюджетных трансфертов устроена в России таким образом, что при желании федеральные власти могут быстро реагировать на меняющуюся ситуацию и выбирать для поддержки любой регион. Сложность системы межбюджетных трансфертов подобного рода на практике выводит их из поля публичных обсуждений.

Зависимость бюджета Москвы от федеральных трансфертов на фоне других субъектов РФ невелика (табл. 3), тем не менее даже без учета субвенций в 2011-2012 гг. доля трансфертов в доходах московского бюджета превышала 4%. При этом Москва по уровню ВРП на душу населения уступает только узко специализированным на нефтегазодобыче регионам (Сахалинской области, Ханты-Мансийскому, Ямало-Ненецкому и Ненецкому автономным округам). В эти же годы особенно заметна была доля Москвы и в общих объемах трансфертов, которые перечислялись в консолидированные региональные бюджеты. Без субвенций это 4,5-4,8%, а с субвенциями вообще больше 5%, тогда как доля Москвы в населении в эти же годы немного выше 8%.

Зависимость бюджета г. Москвы от межбюджетных
трансфертов (МТ) и место Москвы в общем объеме
перечисляемых субъектам РФ межбюджетных трансфертов, %

Год	Доля МТ в доходах бюджетов		Доля МТ без субвенций в доходах		Доля Москвы в общем объеме		
	среднее по субъектам РФ	Москва	среднее по субъектам РФ	Москва	МТ	МТ без субвенций	субвенций
2001	16,7	3,0	11,9	0,0	3,3	0,0	9,8
2002	19,1	3,1	16,1	0,8	2,8	0,8	11,5
2003	19,1	6,9	15,3	0,5	6,4	0,6	25,7
2004	16,3	5,6	14,4	4,8	5,7	5,6	6,4
2005	14,2	3,9	12,8	3,0	4,8	4,1	10,4
2006	15,4	3,8	13,1	2,4	4,9	3,8	10,7
2007*	20,9	2,4	17,2	1,5	3,2	2,5	5,8
2008	18,3	3,2	15,8	2,0	3,7	2,7	9,0
2009	25,1	4,7	21,3	2,6	3,2	2,1	7,7
2010	21,4	3,7	16,5	1,7	3,0	1,8	6,1
2011	21,5	5,8	17,9	4,1	5,2	4,5	7,7
2012	20,1	6,0	17,2	4,4	5,5	4,8	8,7
2013	18,6	3,2	15,7	1,5	3,2	1,8	9,2
2014	18,8	2,5	15,8	0,8	2,3	0,9	8,4
2015	17,4	4,4	14,3	2,8	4,6	3,6	8,2

* См. примечание к табл. 2.

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства (см. табл. 2).

В 2013 г. масштабы федеральной поддержки Москвы по линии межбюджетных трансфертов заметно сократились. Это можно было бы объяснить ответом федеральных властей на социальные протесты 2012 г.: пытаюсь находить политические факторы в распределении трансфертов по регионам, эксперты зачастую задаются вопросом, выделяются ли средства в регионы с высокой поддержкой власти или, наоборот, с протестными настроениями населения (см. в том числе [13]). Сокращение трансфертов Москве после событий 2012 г. можно было бы интерпретировать как нежелание выделять значительные средства субъекту Федерации с низким уровнем поддержки власти.

Однако ситуация на самом деле другая. В России запутана не только система межбюджетных трансфертов, но и система федерального инвестирования. В рамках межбюджетных трансфертов Москва получает в основном целевые трансферты, часть из которых имеет инвестиционный характер. Такая форма федерального инвестирования обусловлена тем, что Бюджетный кодекс РФ за-

прещает прямые федеральные вложения в объекты региональной или муниципальной собственности. Однако существуют и прямые федеральные инвестиции – в объекты федеральной собственности. Их можно оценить по статистическим данным Росстата по инвестициям в основной капитал. Правда, Росстат непосредственно цифры по федеральным инвестициям не приводит, и объемы этих инвестиций приходится рассчитывать, причем с некоторой погрешностью (табл. 4; подробнее специфика статистики по инвестициям в основной капитал и причины возникновения погрешностей рассмотрены нами в [14]). Хорошо видно, что с 2013 г. объемы федеральных инвестиций в Москве заметно выросли, равно как выросли и доля федеральных инвестиций в общем объеме вкладываемых в Москве средств, и, что еще важнее, доля Москвы в общем объеме осуществленных в стране инвестиций из федерального бюджета. При этом последний показатель в последние два года (2014-2015) оказывался примерно в 2 раза выше по сравнению с долей Москвы в населении страны.

Таблица 4

Инвестиции в основной капитал (ОК)
из федерального бюджета в Москве

Год	Доля федерального бюджета в инвестициях в ОК*, %		Объем федеральных инвестиций в ОК в Москве, млрд. руб.**	Доля Москвы в общем объеме федеральных инвестиций в ОК, %**
	среднее по РФ	Москва		
2001	5,8	5,0	8,1	9,6
2002	6,1	5,5	11,6	11,1
2003	6,7	8,9	23,2	16,3
2004	5,3	3,6	12,7	8,6
2005	7,0	5,5	24,6	10,1
2006	7,0	5,6	32,5	10,2
2007	8,3	4,7	36,0	6,7
2008	8,0	4,2	40,3	5,9
2009	11,5	7,1	52,6	5,9
2010	10,0	9,3	68,0	7,6
2011	10,1	11,1	94,8	8,7
2012	9,7	7,2	86,9	7,3
2013	10,0	11,1	155,8	11,9
2014	9,1	14,8	217,3	18,2
2015	9,7	12,6	202,4	15,2

* Без инвестиций в ОК субъектов малого предпринимательства.
** Расчетные данные (из общего объема инвестиций в ОК вычтены инвестиции в ОК малых предприятий, полученная величина умножена на долю федерального бюджета в инвестициях в ОК без субъектов малого предпринимательства).

Источник: расчеты автора по данным Росстата.

Увеличение федеральной поддержки Москвы после смены мэра столицы сначала преимущественно с помощью межбюджетных трансфертов, а потом посредством федеральных инвестиций понятно: в рамках межбюджетных трансфертов решения можно принимать весьма оперативно, тогда как инвестиционные расходы требуют утверждения соответствующих программ, соблюдения гораздо более сложных процедур выделения средств. При этом поддержка с помощью инвестиций «удобнее», поскольку они еще менее прозрачны по сравнению с межбюджетными трансфертами.

Существует и еще один канал федерального финансирования в регионах – по линии инфраструктурных государственных компаний (корпораций), в уставный капитал которых вкладываются средства федерального бюджета. Инвестиционная деятельность госкомпаний во многом закрыта, но есть, к примеру, интересная публичная информация ОАО «РЖД» (табл. 5), из которой хорошо видно, как с 2013 г. возросли затраты компании на развитие Московского транспортного узла.

Таблица 5

Капитальные вложения ОАО «Российские железные дороги»

Направление вложений	2012.	2013	2014	2015
	факт	факт	план	план
Всего, млрд. руб.	480,1	467,2	396,8	414,1
В том числе:				
Проекты, связанные с выполнением поручений Правительства РФ, млрд. руб.	96,8	95,9	68,8	198,7
из них				
Развитие Московского транспортного узла: млрд. руб.	14,5	42,3	36,9	42,8
% к объему капитальных вложений по поручениям Правительства РФ	15,0	44,1	53,6	21,5
% к общему объему капитальных вложений «Собственные» проекты ОАО «РЖД»	3,0	9,1	9,3	10,3
	383,3	371,3	328,1	215,4

Источник: http://ir.rzd.ru/static/public/ru?STRUCTURE_ID=35 (дата обращения 05.06.2016) – Интернет-сайт ОАО «РЖД».

Наряду с прямой поддержкой Москвы из федерального бюджета есть еще немало проявлений скрытой поддержки, связанной со спецификой федерального регулирования в разных сферах экономики. Приведем один из очевидных примеров – ситуацию с налогом на доходы физических лиц, являющимся одним из основных доходных источников региональных бюджетов. Так, по данным Федерального казначейства, в Москве по итогам 2015 г.

НДФЛ давал 41,6% всех доходов городского бюджета и 43,5% налоговых и неналоговых доходов. Специфика НДФЛ в России – уплата его по месту работы граждан, а не по месту их жительства (как это делается, например, в Германии). При массовых поездках на работу из пригородов в город складывается ситуация, когда НДФЛ попадает в бюджет города, тогда как бремя социально-ориентированных расходов ложится в основном на бюджеты по месту жительства граждан. Однозначно оценить потоки маятниковых мигрантов в московском регионе сложно. По некоторым оценкам в Москву на работу приезжают около 1,2 млн. жителей Подмосквья, тогда как противоположный поток составляет всего около 300 тыс. чел. [15]. При этом по данным Росстата, численность занятых в Москве составляла около 7 млн. чел., что позволяет «прикинуть» объемы дополнительно получаемых столицей средств. Конечно, ситуация с взаимным влиянием Москвы и Московской области не столь уж проста – существует еще дачная миграция, жизнь на два дома [15], однако проблему НДФЛ надо хотя бы обсуждать, тогда как в последнее время этот вопрос перестал быть объектом публичных обсуждений.

В научной литературе также неоднократно обсуждались проявления так называемой ренты столичного статуса [16-17]. В частности, до сих пор в полной мере не удалось решить проблему уплаты налогов по месту фактической деятельности компаний, часть из них фактически уплачивается по месту нахождения штаб-квартир компаний. Концентрация же последних в Москве связана, как считается, с чрезмерной централизацией управленческих решений (один из примеров – выдача лицензий на недропользование).

Выводы. Масштабы федеральной поддержки Москвы отнюдь не малые, и можно с уверенностью говорить о том, что де-факто федеральные власти реализуют стратегию создания в столице благоприятных условий для ее социально-экономического развития. Другое дело, что де-юре как цель федеральной региональной политики такая стратегия не закреплена. Впрочем, это следствие общей ситуации со сложившейся в России системой федерального регулирования территориального развития (подробно рассмотренной нами в [12]). Нормативно-правовая и программная основа федеральной региональной политики на сегодняшний день очень аморфная, фактически позволяющая федеральным властям оказывать дополнительную финансовую поддержку любым регионам и любыми спо-

собами, никак это не обосновывая (чем сейчас и пользуется Москва). Кроме того, что немаловажно, поддержка эта оказывается по множеству каналов (что само по себе чрезвычайно запутывает ситуацию), заметная часть которых к тому же совершенно непрозрачна (нет информации не только о процедурах принятия решений, но и по сложившемуся распределению средств по регионам).

Судя по потоку информации в СМИ, федеральные власти вполне осознанно стремятся к улучшению социально-экономической ситуации в столице (как минимум в части транспортной инфраструктуры). Является ли такой подход к Москве справедливым? С одной стороны, значительный поток денежных средств (и не только федерального бюджета) идет в субъект Федерации, который отличается одним из самых высоких в стране уровнем социально-экономического развития. С другой стороны, обеспечение политической стабильности в стране – это признанная в мире цель региональной политики наряду с достижением экономической эффективности и территориальной (социальной) справедливости. И решение проблем Москвы в этом контексте вполне разумно. Кроме того, столица – это лицо страны, в том числе перед иностранными инвесторами, поэтому как показывает зарубежный опыт, крупнейшие агломерации (и даже «глобальные» города), особенно гипертрофированно развитые, – типичный объект региональной политики разных государств.

Таким образом, масштабная федеральная поддержка Москвы, по всей видимости, – неизбежное явление. Однако, правильна ли сложившаяся ситуация с непрозрачностью этой поддержки. В данном случае тоже есть аргументы «за» и «против». Отсутствие понятных данных о масштабах получаемых Москвой средств позволяет не провоцировать в стране политически острые дискуссии (условно говоря, о «зажравшихся» москвичах). Однако непрозрачность финансовых потоков не позволяет вести и профессиональную дискуссию о том, оптимально ли на сегодняшний день соотношение федеральной поддержки Москвы и других регионов (а ведь, как нами уже отмечалась, сдерживать рост столицы можно только создавая точки роста в других частях страны). Не обсуждаются также оптимальность выбора направлений и механизмов федеральной политики социально-экономического развития столицы.

Оценивая перспективы изменения ситуации в ближайшие годы, можно утверждать, что кардинальные изменения вряд ли

возможны. В 2014 г. был принят федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ от 28.06.2014), который предполагает среди прочего разработку стратегии пространственного развития страны. В рамках такой стратегии неизбежно были бы сформулированы и приоритеты федеральной политики в отношении столичного региона. Однако быстро реализовать закон о стратегическом планировании не получается, и пока речь идет о том, что стратегия пространственного развития страны будет разработана только к 1 января 2019 г. вместо первоначально запланированного 1 января 2017 г. (в Госдуме находится соответствующий законопроект)².

Похожая ситуация и с межбюджетными трансфертами: несмотря на декларируемую задачу упрощения их системы, реализовать ее на практике не получается (регулярно появляются новые проблемы, которые требуют своего решения с участием федерального бюджета).

Исходя из сказанного, вполне можно предположить, что Москва по крайней мере в ближайшие годы продолжит получать значительную федеральную поддержку.

Литература и информационные источники

1. Fujita M., Krugman P., Venables F.J. *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge: The MIT Press, 2000. 367 p.
2. *Reshaping Economic Geography. World Development Report 2009. The World Bank, 2009. 410 p.*
3. Кузнецова О.В. *Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования*. 6 изд. М.: ЛЕНАНД, 2015. 304 с.
4. *Regional Problems and Policies in Latin America / Ed. by Juan R. Cuadrado-Roura, Patricia Aroca. – Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013. 569 p.*
5. Brühlhart M., Sbergami F. *Agglomeration and growth: cross-country evidence // Journal of Urban Economics. 2009. № 65. P. 48-63.*
6. Нефедова Т.Г. *Российская периферия как социально-экономический феномен // Региональные исследования. 2008. № 5. С. 14-30.*
7. Артоболевский С.С. *Крупнейшие агломерации и региональная политика: от ограничения роста к стимулированию развития (европейский опыт) // Крупные города и вызовы глобализации / Под ред. В.А. Колосова и Д. Эккерта. Смоленск: Ойкумена. С. 261-271.*
8. Тархов С.А. *Переносы столиц // Демоскоп Weekly. 2008. № 343-344 [Электронный ресурс] (<http://demoscope.ru/weekly/2008/0343/analit06.php>) (дата обращения 31.05.2016).*
9. *Перенос столицы: исторический опыт геополитического проектирования. Материалы конференции 28-29 октября 2013 г. / Отв. ред. И.Г. Коновалова. М.: Институт всеобщей истории РАН; Аквилон, 2013. 164 с.*
10. Кори К.И. *Планирование и обустройство столичных городов. Уроки прошлого и перспективы разумного развития в будущем: случай Кореи // Логос. 2013. № 4. С. 168-190.*

² [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=984261-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=984261-6) (дата обращения 08.06.2016).

11. *Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков / Институт «Восток-Запад»*. М.: МАКС Пресс, 2001. 312 с.: илл.
12. *Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности*. 2 изд. М.: ЛЕНАНД, 2015. 392 с.
13. *Маркес И., Назруллаева Е.Ю., Яковлев А.А. Деньги вместо роста: межбюджетные трансферты и электоральная поддержка в России, 2001-2008: препринт WP1/2013/03*. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 44 с.
14. *Кузнецова О.В. Проблемы оценки федеральной инвестиционной политики как фактора регионального развития // Региональные исследования*. 2014. № 4. С. 125-133.
15. *Махрова А.Г., Кириллов П.Л. Сезонная пульсация расселения в Московской агломерации под влиянием дачной и трудовой маятниковой миграции: подходы к изучению и оценка // Региональные исследования*. 2015. № 1. С. 117-125.
16. *Зубаревич Н.В. Рента столичного статуса // Pro et contra*. 2012. № 6. С. 6-18.
17. *Гладкий Ю.Н. Роль ренты столичного статуса в усилении межрегионального неравенства // Вестник Забайкальского государственного университета*. 2014. № 10. С. 106-115.