



НЕЗАВИСИМЫЙ ИНСТИТУТ
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Н. В. Зубаревич

**РЕГИОНЫ РОССИИ:
НЕРАВЕНСТВО,
КРИЗИС,
МОДЕРНИЗАЦИЯ_____**

Москва,
2010

УДК 332.14
ББК 65.04
3 91

Рецензенты:
доктор географических наук *С. С. Артоболевский*,
доктор экономических наук *О. В. Кузнецова*

Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. — М.: Независимый институт социальной политики, 2010. — 160 с.

ISBN 978-5-903599-10-3

В книге рассмотрены важнейшие и широко обсуждаемые проблемы пространственного развития: экономическое и социальное неравенство регионов и его тенденции в России и других крупных странах СНГ, влияние кризиса на развитие российских регионов и устойчивость тенденций выхода из кризиса, бюджетная политика регионов в период кризиса и приоритеты федеральной поддержки регионов. Рассматривается также проблема моногородов, о которой так много говорят, но для урегулирования которой так мало делают. Еще более актуальная тема — модернизация российских регионов с учетом барьеров и «коридора возможностей» в виде устойчивых трендов пространственного развития. Предложены пути решения задачи модернизации в региональном ракурсе, представлены сценарии пространственного развития России при разных экономических и политических условиях.

Издание осуществлено при поддержке Фонда Форда.

Полная или частичная перепечатка данной публикации возможна только с письменного согласия Независимого института социальной политики. При цитировании ссылка на издание обязательна.

ISBN 978-5-903599-10-3

© Н.В. Зубаревич, 2010
© Независимый институт
социальной политики, 2010

ОГЛАВЛЕНИЕ _____

Предисловие	5
Глава 1. Пространственное неравенство: почему оно неизбежно, насколько опасно и как его смягчать?	8
1.1. Факторы и тренды пространственного неравенства	9
1.2. Как измерять неравенство: особенности разных методов	16
1.3. Уровень и динамика регионального неравенства в России и других крупных странах СНГ	17
1.4. Сравнительный анализ трендов неравенства	27
1.5. Какой должна быть политика смягчения неравенства?	29
Глава 2. География кризиса 2008–2009 гг.: «тихие гавани» и «штормовые зоны»	31
2.1. Закончился ли промышленный кризис?	31
2.2. Почему не растут инвестиции?	36
2.3. Почему кризис на рынке труда оказался слабее ожидаемого?	45
2.4. Удалось ли смягчить падение доходов и потребления населения в кризисный период?	55
2.5. География кризиса: «выигравшие» и «проигравшие» ...	60
Глава 3. Бюджетная политика регионов в период кризиса ..	63
3.1. Доходы бюджетов регионов: «богатые тоже плачут»	63
3.2. Федеральная помощь: «награждение непричастных» ...	65
3.3. Долги регионов и муниципалитетов: «наказание невиновных»	71
3.4. Расходы консолидированных бюджетов регионов: где же оптимизация?	71
Глава 4. Мифология моногородов	82
4.1. Сколько в России моногородов?	83
4.2. Кризис в моногородах.	86

4.3. Можно ли решить проблему моногородов?	93
Глава 5. Модернизация: пространственный ракурс	97
5.1. Как развивается и модернизируется пространство?	98
5.2. «Коридор возможностей» для модернизации пространства	100
5.3. Институты имеют значение	107
5.4. Опыт других стран: стимулирование развития vs выравнивание	124
5.5. Приоритеты и механизмы пространственной модернизации для России	135
5.6. Каким будет российское пространство?	144
Заключение. Векторы пространственной модернизации . . .	152
Приложение	157

ПРЕДИСЛОВИЕ _____

Пять лет назад Независимым институтом социальной политики (НИСП) была опубликована первая книга о региональном развитии. Она называлась незатейливо: «Регионы России: в каком социальном пространстве мы живем?» — и отвечала на этот вопрос, добросовестно описывая различия. Мы тогда только накапливали информацию, справедливо полагая, что начинать нужно с систематизации и детального анализа статистики. К этой работе мы приступили в 2003 г., когда стартовал Интернет-проект НИСП «Социальный атлас российских регионов». На основе материалов проекта и была подготовлена первая книга, в ней была представлена аналитика в региональном разрезе (от демографии, занятости, доходов до промышленности, инвестиций и бюджетов) и многочисленные портреты регионов. Привлечение 18 авторов, в том числе региональных, позволило добавить к сухой статистике живые впечатления, сделать описания регионов более интересными.

Прошло пять лет, и к десятилетию НИСП на суд читателей представляется новая книга, небольшая по объему и написанная одним автором. У этой книги совсем иная задача, далекая от мирных географических описаний и гораздо более близкая к политике. Политизированность — не прихоть автора, она неизбежна при оценке острых проблем развития, которых накопилось очень много. Приходится вступать на это минное поле.

Стала очевидной необходимость независимого экспертного анализа тенденций пространственного развития в кризисный период, чтобы понять: мы все-таки выходим из кризиса или эта тенденция ощутима только внутри Садового кольца и, допустим, МКАД? Проблема регионального неравенства за два десятка лет обросла, как днище корабля ракушками, огромным количеством мифов. Политики вполне рационально выбирают нужный миф и используют в своем «личном подсобном хозяйстве» — как политическое пугало или доильный аппарат. Не менее актуален анализ проблемы кризисных моногородов, которая пока отдана на откуп СМИ, пугающих массовыми переселениями и «закрытием» городов по воле начальства, и Министерству регионального развития Российской Федерации (Минрегиону России), который непрерывно уточняет список таких городов и принимает комплексные планы развития.

Еще более актуальная и политизированная тема — приоритеты региональной политики в контексте модернизации, заявленной президентом. Нам нужны «шашечки» (многочисленные программы, написанные в стилистике «размещения производительных сил») или «ехать» (приоритеты и механизмы региональной политики, стимулирующие развитие территорий с конкурентными преимуществами)? Еще одна тема на российском «минном поле»: почему так важны для пространственного развития институты? В них упираются все попытки модернизации — и вязнут в институциональном болоте... И уже совсем политически некорректные темы и вопросы: почему «вертикаль» непригодна для модернизации пространства, нужен ли России реальный федерализм и что будет с родным пространством, если в российской политике ничего не изменится? Вопросы очень тяжелые, но на них нужно отвечать. Независимые центры экономического анализа именно для этого и создавались.

В книге представлены исследования региональной программы НИСП по актуальным проблемам развития российского пространства, проведенные за последние два года. Некоторые исследования уже опубликованы, в том числе в журнале «SPERO», издаваемом НИСП, а также в Интернет-проекте «Социальный атлас российских регионов», существующем уже семь лет. На сайте НИСП размещен «Мониторинг кризиса в регионах», на основе которого написаны вторая и третья главы книги. Пятая глава включает тексты, подготовленные автором в рамках проектов Центра исследования постиндустриального общества, Горбачев-фонда, Московского центра Карнеги и других исследовательских структур.

Весь накопленный материал переработан и собран под обложкой настоящей книги, чтобы четко сформулировать экспертную позицию. Хотелось бы верить, что это поможет стимулировать дискуссию экспертного сообщества, и не только регионалистов, но и более широкого круга коллег, ведь развитие пространства отражает весь спектр социальных и экономических проблем страны. К сожалению, традиции широкой экспертной дискуссии среди регионалистов утрачиваются, нас слишком мало.

Чтобы привлечь более широкий круг экспертов и читателей к обсуждению региональных проблем, книга написана простым языком, лапидарно и с дробной рубрикацией, облегчающей поиск интересной для читателя проблемы. Многочисленные графики служат доказательством выводов автора по проблемам кризиса и неравенства.

Автор выражает особую благодарность своим коллегам по региональной программе НИСП — Сергею Сафронову, который разработал алгоритм и сделал все расчеты региональных неравенств в трех постсоветских странах для первой главы, и Елене Гориной, замечаящей и редактирующей все неточности и ошибки в «Социальном атласе российских регионов» и «Мониторинге кризиса в регионах» помимо своей основной работы. Автор признателен также всем коллегам из Независимого института социальной политики, общими усилиями которых создана комфортная и продуктивная атмосфера для исследований.

Глава 1

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ НЕРАВЕНСТВО: ПОЧЕМУ ОНО НЕИЗБЕЖНО, НАСКОЛЬКО ОПАСНО И КАК ЕГО СМЯГЧАТЬ? _____

Исследования пространственного неравенства — одна из ключевых задач в экономической географии и региональной экономике. Различия регионов по уровню развития, особенно в больших по территории странах, могут быть не менее сильными, чем различия между странами. Проблема регионального неравенства сильно политизирована, особенно в России с ее обширной и неоднородной территорией. Среди российских политиков и в массовом сознании сложилось несколько устойчивых стереотипов: региональное неравенство слишком велико и препятствует развитию; в России оно растет, в отличие от развитых стран; неравенство можно сократить с помощью масштабной политики выравнивания уровня развития регионов.

Многие географы и региональные экономисты, во всяком случае в России, думают так же. До сих пор не сформировался профессиональный консенсус в понимании того, что *пространственное развитие всегда неравномерно*, — это его объективное свойство.

Попытаемся проверить адекватность этих стереотипов с помощью теорий и концепций пространственного развития, анализа российских и зарубежных исследований, а также расчетов регионального неравенства, сделанных не только для России, но и для двух других крупнейших стран СНГ — Казахстана и Украины¹. Такое сравнение позволит оценить общие черты и различия в пространственном развитии постсоветского пространства. Можно структурировать задачи в виде вопросов:

- существует ли взаимосвязь пространственного развития и неравенства?
- как измерять региональное неравенство и в чем отличия разных способов измерения?

¹ Все расчеты в данной главе сделаны доцентом кафедры экономической и социальной географии России географического факультета МГУ и консультантом НИСП, к.г.н. С. Г. Сафроновым по данным Росстата, Агентства по статистике Республики Казахстан, Государственного комитета по статистике Украины.

- велико ли региональное неравенство в крупных по территории постсоветских странах?
- какие тренды (конвергенции или дивергенции) характерны для экономического и социального развития регионов этих стран?
- какой должна быть региональная политика с учетом объективных трендов регионального неравенства?

1.1. ФАКТОРЫ И ТРЕНДЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО НЕРАВЕНСТВА

В региональной науке доказано, что пространственное неравенство возникает как объективное следствие концентрации конкурентных преимуществ в одних территориях и их отсутствия или дефицита в других. Эффект концентрации экономической активности в благоприятных для бизнеса территориях был выявлен еще Г. Мюрдалем в середине XX века². Большую роль в понимании закономерностей развития пространства сыграла центрo-периферийная теория (теория поляризованного развития), разработанная Дж. Фридманом³. Она показывает, что центры разного уровня стягивают ресурсы (человеческие, финансовые, природные) со своей периферии, концентрация ресурсов создает возможности для инновационных изменений самих центров, а затем эти инновации транслируются на периферию с лагом во времени, зависящим от величины барьеров на пути движения инноваций. Между центрами и периферией существует подвижная зона полупериферии, которая более активна и при резком изменении условий развития может перехватить функции центра. Эта модель работает на всех уровнях — от мировых городов и крупных агломераций до региональных и местных центров. Диффузия инноваций от центров их создания к периферии осуществляется эволюционно двумя путями: по сложившейся иерархической системе городов-центров (от наиболее крупных городов к меньшим по размеру и статусу), т. е. в пространстве всей страны, и в пригороды, прилегающие к центрам, «растекаясь» на соседние территории, что особенно интенсивно происходит в пределах крупнейших агломераций.

² См. *Myrdal G. Economic Theory and Underdeveloped Regions.* — London: Duckworth, 1957.

³ См. *Friedmann J. Regional Development Policy.* — Boston, МТИ, 1966. В исторической науке и политологии центрo-периферийная система мира описана в работах Ф. Броделя (*Бродель Ф. Время мира.* — М.: Прогресс, 1992) и Им. Валлерстайна (*Wallerstein I. The Capitalist World-Economy.* — Paris, 1979).

В конце XX века появилась «новая экономическая география», которая с помощью количественных методов объяснила причины концентрации экономической активности и мобильности занятых. Основатель «новой экономической географии» П. Кругман систематизировал конкурентные преимущества территорий, выделив две группы факторов⁴. К факторам «первой природы» относятся обеспеченность природными ресурсами, которые востребованы рынком (минеральными, земельными и др.), а также географическое положение, в том числе приграничное положение на путях глобальной торговли, снижающее транспортные издержки и облегчающее трансляцию инноваций. Эти преимущества существуют вне зависимости от деятельности людей. К факторам «второй природы» относятся преимущества, созданные деятельностью человека и общества: агломерационный эффект (высокая плотность населения в городах, дающая экономию на масштабе), человеческий капитал (образование, здоровье, трудовые мотивации, мобильность и адаптивность населения), институты, способствующие улучшению предпринимательского климата, мобильности населения, распространению инноваций и др. Еще одним фактором является развитие инфраструктуры, сокращающее экономическое расстояние.

Все эти факторы воздействуют на развитие регионов России, Казахстана и Украины, хотя с разной силой и в разных сочетаниях. Общая черта постсоветских стран — повышенная значимость факторов «первой природы», прежде всего обеспеченности минеральными ресурсами, наиболее востребованными глобальным рынком (нефть, газ, металлы). Факторы «второй природы» в постсоветских странах чаще работают как барьеры развития: институциональная среда остается неблагоприятной, вложения в человеческий капитал невелики, агломерационный эффект проявляется слабо (за исключением крупнейшей Московской агломерации), а росту плотности населения в России и Украине препятствует депопуляция. Кроме того, Казахстан и Россия отличаются неразвитой инфраструктурой, низкой плотностью населения и городов (в России только в 90 из 1090 существующих городов численность населения превышает 200 тыс. человек). Для большинства регионов этих двух стран барьером служит удаленное географическое положение. Даже в более плотно заселенной европейской части России свыше 40% муниципалитетов являются периферийными и имеют явные черты депрессивности⁵.

⁴ См. *Krugman P. R. Geography and Trade*. MIT Press. — Cambridge, MA, 1991.

⁵ *Нефедова Т. Г. Сельская Россия на перепутье: Географические очерки*. — М.: Новое издательство, 2003.

Существующие барьеры велики, но конфигурация ведущих факторов будет меняться. Как показывает мировой опыт, роль факторов обеспеченности ресурсами и географического положения снижается по мере развития стран и регионов. Базовым трендом считается повышение значимости факторов «второй природы» благодаря росту инвестиций в человека, развитию инфраструктуры, модернизации институтов.

Изменения конкурентных преимуществ регионов влияют на динамику пространственного неравенства. В Докладе Всемирного банка о мировом развитии за 2009 г. показано, что в развитых странах Европы и в США пик роста регионального неравенства пришелся на конец XIX — первую половину XX века (т. е. на период индустриального развития), а к концу XX века рост неравенства замедлился⁶. Одна из причин — накопление национального богатства в развитых странах и рост масштабов территориального перераспределения, осуществляемого государством. Но есть и вторая причина — формирование более высокого человеческого капитала, развитой инфраструктуры, модернизированных институтов во всех регионах этих стран. В долгосрочном периоде именно факторы «второй природы» способствуют замедлению роста экономического неравенства регионов и появлению новых зон роста.

Однако сглаживания региональных различий не происходит, экономический рост усиливает региональное неравенство. Как показывают исследования Ф. Мартина⁷, тенденции дивергенции и конвергенции для стран и регионов не совпадают. Менее развитые страны Западной Европы, вошедшие в состав Евросоюза в 1970–1980-е гг., смогли сократить отставание по уровню развития, измеряемого душевым ВВП, от более развитых стран — «старых» членов ЕС. Однако ценой успеха был рост регионального неравенства внутри большинства менее развитых стран. Динамика неравенства за период с 1990 по 2000 г. измерялась с помощью стандартного отклонения душевых показателей ВВП на уровне стран ЕС и на уровне регионов NUTS2⁸. И другие исследования⁹

⁶ См. World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography. World Bank, 2009. (о мировом развитии за 2009 г. «Новый взгляд на экономическую географию». Всемирный банк, 2009.)

⁷ См. *Martin P.* The Geography of Inequalities in Europe // *Swedish Economic Policy Review*. Vol. 12. 2005. P. 83–108; *Martin Philippe.* Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe? // *The World Economy*. 1998. Vol. 21, N 6. P. 757–774.

⁸ Относительно крупные регионы. Для целей региональной политики в ЕС выделяется пять групп NUTS — от 1-й (крупные регионы или даже небольшие страны) до 5-й (небольшие территории).

⁹ См. *Duro J. A.* Regional Income Inequalities in Europe: An Updated Measurement and Some Decomposition Results. — Mimeo, CSIC, 2001.

также показывают, что с середины 1980-х и до конца 1990-х гг. различия в уровне развития между странами—членами ЕС сократились на 25 %, а диспропорции развития их регионов выросли на 10 %.

Разные тренды для стран и их регионов вполне объяснимы. Неравенство регионов внутри страны растет потому, что бизнес инвестирует в регионы, которые обладают конкурентными преимуществами, чтобы снизить издержки. Приоритет инвестиций в «сильные» регионы поляризует экономическое пространство. При этом различия между странами сокращаются, так как регионы с конкурентными преимуществами обеспечивают более высокую отдачу от инвестиций, что помогает расти быстрее экономике всей страны. Таким образом, евроинтеграция способствует конвергенции стран, но не приводит к конвергенции их регионов, особенно в странах с более низким уровнем развития.

Для стран Центрально-Восточной Европы, вошедших в Евро-союз в последнее десятилетие, характерны те же тренды. Инвестиции бизнеса направляются в первую очередь в столичные и западные регионы, граничащие со «старыми» странами—членами ЕС. Это позволяет использовать конкурентные преимущества в виде агломерационного эффекта и небольшого экономического расстояния до рынков сбыта и тем самым снизить издержки. Как следствие, и в этих странах региональное неравенство растет, регионы-лидеры отрываются от периферийных регионов. Но только таким путем новые члены ЕС могут сократить отставание своих экономик от экономик более развитых европейских стран.

В крупных странах догоняющего развития, расположенных на других континентах, экономическое неравенство регионов в конце XX века также росло. Это следствие ускоренного развития регионов с явными конкурентными преимуществами — приморских (Китай), крупных агломераций (Бразилия), территорий с более высоким человеческим капиталом (Индия) и др. Благодаря ускоренному росту регионов с конкурентными преимуществами быстрее развивались экономики этих стран в целом. Только в последние годы власти Китая стали уделять больше внимания развитию внутренних районов страны, но и в них проводится политика стимулирования развития локальных территорий с конкурентными преимуществами, прежде всего инфраструктурными и агломерационными.

В целом мировой опыт показывает, что *догоняющее развитие всегда территориально локализовано и усиливает поляризацию пространства*. Для стран догоняющего развития главное направление — стимулирование экономического развития территорий с такими конкурентными преимуществами, как выгодное геогра-

фическое положение, агломерационный эффект, востребованные рынком ресурсы.

Помимо экономического неравенства регионов, измеряемого душевым валовым региональным продуктом (ВРП), есть и второй ракурс проблемы — социальное неравенство, измеряемое дифференциацией регионов по уровню доходов и занятости населения, его качественным характеристикам (состоянию здоровья, уровню образования и др.). Социальное неравенство регионов препятствует росту человеческого капитала, замедляет модернизацию институтов, поэтому его рост негативно влияет на развитие. Как в долгосрочном периоде изменяется социальное неравенство? В исследованиях Всемирного банка отмечается, что во многих развитых странах с 1960–1970-х гг. социальное неравенство, измеряемое душевыми денежными доходами населения или заработной платой, снижалось. Ф. Мартин изучил регионы NUTS2 во Франции и выяснил, что на фоне роста их экономического неравенства за 1983–1999 гг. неравенство среднедушевых доходов населения сократилось¹⁰. Во многом это результат эффективной адресной перераспределительной политики государства по поддержке низкодоходных групп населения. Однако тенденция смягчения социального неравенства не является общей. Ф. Мартин ссылается на исследование Монастириотиса по Великобритании [Monastiriotis, 2003], в котором выявлен рост регионального неравенства — и экономического (душевого ВРП), и социального (душевых доходов населения). В Великобритании, как и в США, перераспределительная социальная политика не играет такой значимой роли, как во Франции. В целом европейский опыт доказывает, что региональное неравенство денежных доходов населения может смягчаться, но в основном мерами эффективной перераспределительной социальной политики, а не стимулирующей региональной, нацеленной на привлечение инвестиций и создание новых рабочих мест в менее развитых регионах.

Смягчить социальные различия в занятости и в качестве жизни населения значительно труднее. Рынок труда в значительной степени зависит от состояния экономики региона: если в регион приходит мало инвестиций, соответственно, создается мало новых рабочих мест. Кроме того, неравенства в занятости сложнее измерять из-за цикличности рынка труда. В периоды экономического роста в более развитых регионах с невысоким уровнем безработицы быстрее повышается занятость, а в периоды кризисов занятость в них быстрее сокращается. Наоборот, проблемные регионы с вы-

¹⁰ См. *Martin P.* The Geography of Inequalities in Europe. P. 83–108.

соким уровнем безработицы имеют более стабильные показатели и менее подвержены воздействию экономических циклов. В результате региональные неравенства в занятости изменчивы и зависят от состояния экономики.

Для роста человеческого капитала в слаборазвитых и проблемных регионах необходимы большие инвестиции государства в социальную сферу. Помимо финансовых ресурсов, требуется модернизация системы социальных услуг (образования и здравоохранения), которые формируют человеческий капитал и повышают территориальную мобильность населения. Еще один барьер — традиционалистская система ценностей, препятствующая модернизации образа жизни населения. Институциональная и тем более ценностная модернизация требует длительного времени. Насколько она успешна, можно судить по широко применяемым в международных сопоставлениях индикаторам ожидаемой продолжительности жизни и младенческой смертности.

Российские исследования факторов и трендов регионального неравенства пока немногочисленны. Методика оценок постепенно совершенствуется, хотя наиболее типичным способом измерения остается сопоставление показателей полярных российских регионов или их групп, на основании чего делаются выводы о чрезвычайно сильной и растущей региональной дифференциации. Количественные исследования с применением современных методик появились только в 2000-е гг. В двух основных работах Института экономики переходного периода¹¹ методами пространственной эконометрики тестируются две взаимосвязанные концепции конвергенции на примере регионального неравенства в России. Проверялись гипотезы о наличии β -конвергенции, предполагающей ускоренное развитие более бедных регионов, что должно приводить к выравниванию уровня экономического развития, и σ -конвергенции, при которой происходит сокращение межрегионального разброса показателей душевого ВРП. Для расчетов использованы данные о душевом ВРП за 1996–2004 гг., скорректированном на стоимость жизни в регионах. Гипотеза σ -конвергенции не подтвердилась, колебания коэффициента вариации оказались статистически незначимыми, что означает отсутствие явной тенденции снижения или роста регионального неравенства. Такие же результаты получены для β -конвергенции в целом, хотя расчеты условной

¹¹ См. Дробышевский С., Луговой О., Астафьева Е. и др. Факторы экономического роста в регионах РФ. — М.: ИЭПП, 2005; Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах [О. Луговой и др.]. — М.: ИЭПП, 2007.

β -конвергенции (влияние соседства) показывают, что при прочих равных условиях существует позитивное влияние более развитых регионов на динамику развития соседних менее развитых.

В исследовании новосибирских экономистов¹² применялся метод декомпозиции для выявления вклада отдельных отраслей экономики в неравенство регионов по душевому ВРП. Результаты еще одного исследования¹³, в котором рассматривались региональные различия в занятости и доходах по разным видам деятельности в динамике за 2000-е гг., оказались довольно неожиданными. Расчеты показали, что дифференцирующую роль ...» в занятости и заработной плате играет сектор услуг, в том числе нерыночных, а сглаживающую роль — занятость и заработная плата в обрабатывающей промышленности регионов. Анализ социального и экономического неравенства с помощью адаптированного индекса Джини проводился также для регионов России¹⁴ и Казахстана¹⁵ (расчеты С. Г. Сафронова).

В целом количественные исследования не выявили устойчивых трендов дивергенции или конвергенции регионов России. Неоднозначные результаты вполне объяснимы. Во-первых, период измерений слишком короток: современная статистика ВРП, занятости и денежных доходов населения появилась только в середине 1990-х гг. Во-вторых, Россия и другие страны СНГ пережили несколько кризисов и период роста, а разные экономические тренды могут по-разному влиять на региональные неравенства. В-третьих, достоверность региональной статистики весьма низкая, особенно по доходам населения и ВРП. Последний показатель может резко изменяться за один-два года по институциональным причинам, например из-за регистрации в регионе юридического адреса крупной компании или ее ухода; до 2005 г. в России существовали регионы — внутренние офшоры с завышенными показателями ВРП. В-четвертых, в исследованиях использовались разные способы измерения регионального неравенства, что влияет на результат при отсутствии явно выраженного тренда динамики.

¹² См. *Лавровский Б. Л., Шильцин Е. А.* Российские регионы: сближение или расхождение? // Экономика и математические методы. 2009. Т. 45, № 2. С. 31–36.

¹³ См. *Иванов Д.* Роль сектора услуг в межрегиональных неравенствах занятости и заработной платы в 2000-е годы (рукопись).

¹⁴ Обзор социальной политики в России: начало 2000-х/Под ред. Т. М. Малевой/Н. В. Зубаревич, Д. Х. Ибрагимов и др. — М.: НИСП, 2007. С. 401. *Зубаревич Н. В.* Социально-экономическое развитие регионов: мифы и реалии выравнивания // SPERO. № 9, осень — зима 2008.

¹⁵ Взаимодействие государства, бизнеса и общества: позитивная реинтеграция. — М.: ИИФ «Спрос», 2009. С. 222.

1.2. КАК ИЗМЕРЯТЬ НЕРАВЕНСТВО: ОСОБЕННОСТИ РАЗНЫХ МЕТОДОВ _____

В исследованиях неравенства регионов и его тенденций (конвергенции или дивергенции) используются разные расчетные показатели. Их можно разделить на четыре группы, которые различаются по характеру измеряемых неравенств.

Наиболее наглядны оценки дифференциации через соотношения *крайних показателей* регионов или их групп. При сильном размахе (например, неравенства по душевому ВРП) применяются логарифмы показателей. Децильный коэффициент, или коэффициент фондов, стандартно используется для измерения неравенства населения по доходу внутри региона, но его можно модифицировать и для межрегиональных сравнений, соотнося 10%-ные группы регионов с высокими и низкими значениями. Из демографии заимствуется показатель перцентилей — значений, отсекающих определенный процент регионов (например, 5% регионов с максимальными и минимальными значениями). Динамические ряды показателей соотношения крайних групп выявляют усиление или сглаживание различий, но только для этих крайних групп. Информация о распределении признака в средней части ряда отсутствует.

Разброс показателей наиболее полно учитывается при оценке параметров распределения. Чаще всего для оценки социально-экономического неравенства регионов используется коэффициент вариации, рассчитываемый как отношение среднего квадратичного отклонения к средней величине. Содержательно коэффициент вариации показывает разброс характеристик регионов. Однако неравноценность регионов требует «взвешивания» показателей, обычно оно проводится по численности населения. Невзвешенные измерения могут исказить степень регионального неравенства при сравнении стран с очень дробным и, наоборот, укрупненным административно-территориальным делением. Например, в России различия по душевому ВРП между нефтедобывающим Ненецким автономным округом с населением менее 50 тыс. человек и небольшой слаборазвитой Республикой Ингушетия будут экстремальными — почти на два порядка.

Используются также коэффициенты, оценивающие *равномерность распределения* (коэффициенты Джини, Лоренца). Они включают информацию обо всем распределении регионов, но более чувствительны к неравенству и подвижкам в средней части ранжированного ряда.

Энтропийные меры, созданные в термодинамике, стали применяться в регионалистике на волне количественной революции

1960-х гг.¹⁶ Непосредственное использование энтропийных мер для относительных показателей проблематично. Поэтому для пространственного анализа за основу берутся две анаморфозы по одинаковой территориальной сетке, в которых вес каждой ячейки пропорционален абсолютному значению исследуемого и взвешиваемого показателей. В качестве последнего выступает, например, численность населения. При оценке неравенства можно соотнести энтропии этих признаков. Энтропийные меры более чувствительны к изменениям ситуации в относительно слабых (небольших по размеру или с низкими показателями) странах или регионах.

В зарубежных работах чаще всего применяются такие расчетные показатели неравенства, как коэффициент вариации, коэффициент Джини, соотношение верхнего и нижнего квартилей логарифмов показателя, соотношение максимального и минимального региональных значений логарифма показателя¹⁷. Логарифмирование чаще всего используется для показателя душевого ВРП, чтобы уменьшить разброс региональных показателей при расчетах.

Таким образом, для оценки неравенства регионов и тенденций конвергенции или дивергенции желательно использовать несколько разных расчетных показателей, а также процедуру их взвешивания по численности населения в случае сильной неоднородности регионов. При интерпретации результатов необходимо учитывать специфику измерений разными способами, особенно в случае оценки неравенства по «краям».

1.3. УРОВЕНЬ И ДИНАМИКА РЕГИОНАЛЬНОГО НЕРАВЕНСТВА В РОССИИ И ДРУГИХ КРУПНЫХ СТРАНАХ СНГ

Для сравнения региональных различий этих стран была сформирована база данных за 1998–2009 гг., хотя в ней есть пробелы. Чтобы обеспечить сопоставимость расчетов по регионам России в динамике, были исключены данные по всем автономным округам (большая их часть включена в состав других регионов во второй половине 2000-х гг.) и Чечне.

¹⁶ См. *Гуревич Б. Л.* Географическая дифференциация и ее меры в дискретной схеме // Вопросы географии. № 77. М., 1968; *Медведков Ю. В.* Экономгеографическая изученность районов капиталистического мира. Вып. 3. Анализ конфигурации расселения. — М.: ВИНТИ, 1966.

¹⁷ См. *Fingleton B.* Regional Economic Growth and Convergence; Insights from a Spatial Econometric/Anselin L., Florax R. and Rey S. (ed.) // *Advances in Spatial Econometrics*, Springer. — Berlin, 2004.

Основным индикатором экономического развития является показатель душевого ВРП. Для регионов России он использовался в двух вариантах — в номинальном выражении и с корректировкой на стоимость жизни в регионе. Для корректировки бралось среднее значение за 2002–2008 гг. регионального коэффициента стоимости фиксированного набора товаров и услуг для межрегиональных сопоставлений. Для регионов двух других стран такая поправка не вводилась по причине менее существенных региональных различий в стоимости жизни. Дополнительно применялся индикатор душевых инвестиций в основной капитал.

Социальные индикаторы представлены двумя группами. Первая включает социально-экономические индикаторы, отражающие состояние рынка труда (уровень безработицы по МОТ) и уровень жизни населения. Его можно измерить душевыми денежными доходами населения (для России — как номинальными, так и с корректировкой на прожиточный минимум в регионе), средней заработной платой, уровнем бедности. Вторую группу составляют социально-демографические индикаторы, используемые в международных сопоставлениях, — ожидаемая продолжительность жизни и младенческая смертность. К сожалению, для Украины региональные данные по уровню бедности и ожидаемой продолжительности жизни отсутствуют.

Основные расчетные показатели — индекс Джини и коэффициент вариации. При расчетах все индикаторы взвешивались по численности населения региона. Для социально-демографических индикаторов рассчитывались перцентили, отбивающие границы 5% регионов с максимальными и минимальными значениями, также с процедурой взвешивания.

Коэффициент Джини для экономических индикаторов и уровня безработицы рассчитан для каждой из трех стран и показан на *рис. 1–3*. Экономическое неравенство регионов, измеряемое коэффициентом Джини, сильнее всего в Казахстане, хотя Россия уступает ему несущественно. Если скорректировать российские показатели душевого ВРП на уровень цен в регионах, то Казахстан становится явным лидером. Это следствие еще более сильного, чем в России, нефтяного «флюса» казахстанской экономики и значительного отрыва по душевому ВРП двух ведущих нефтегазодобывающих регионов (Атырауская и Мангистауская области) от «срединных». Экономическое неравенство регионов Украины, измеряемое коэффициентом Джини, существенно меньше, чем в России и Казахстане.

Расчеты показывают, почему так сложно определить тренд экономического неравенства регионов России — он менялся. Периоды

Рисунок 1

Кoeffициент Джини для регионального неравенства в России

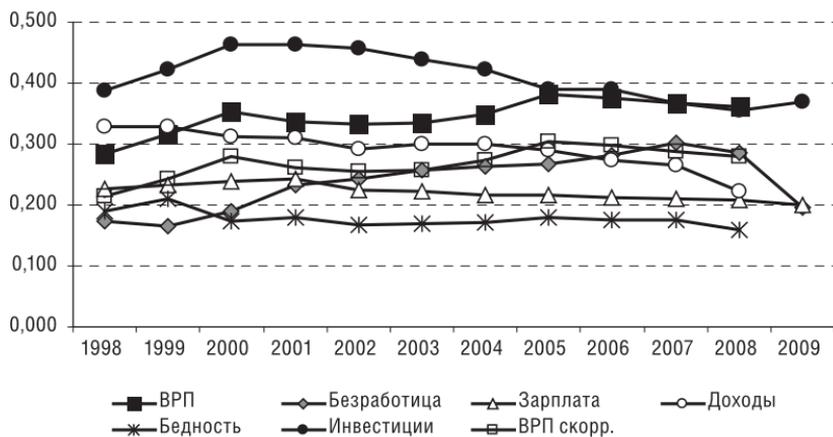
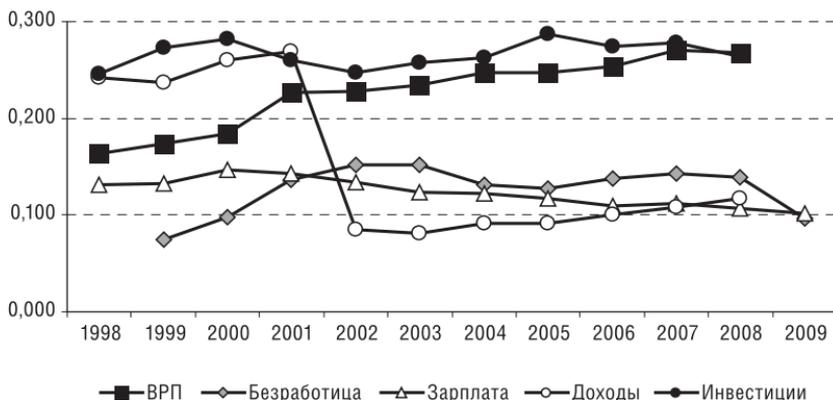


Рисунок 2

Кoeffициент Джини для регионального неравенства на Украине

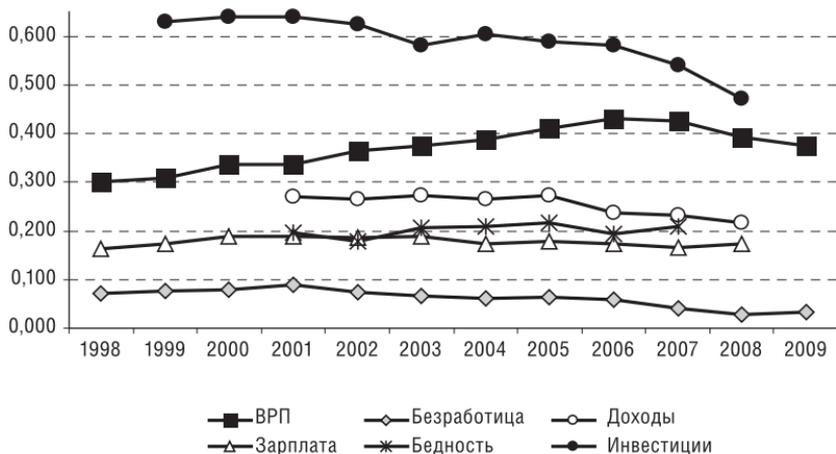


дивергенции (первые годы роста после экономического кризиса 1998 г. и начало бума нефтяных цен в 2004–2005 гг.) сменялись периодами конвергенции под влиянием усиления перераспределительной политики государства или начавшегося в 2008 г. кризиса. Однако тренд в целом за рассматриваемый период для трех стран одинаков — экономическое неравенство регионов по душевому ВРП усилилось.

Наиболее устойчиво росло экономическое неравенство регионов Украины, вплоть до кризисного 2008 г. (рис. 2). Дивергенция по душевому ВРП в течение десяти лет была характерна и для Казахстана, только с 2007 г. она сменилась конвергенцией. Основная

Рисунок 3

Коэффициент Джини для регионального неравенства в Казахстане



причина — экономический кризис 2008–2009 гг., наиболее сильно ударивший по развитым регионам, особенно по двум столицам страны. Еще один фактор — перераспределительная политика государства, в том числе инвестиционная. Казахстан имеет самую сильную региональную дифференциацию по душевым инвестициям, но в то же время и наиболее резкое ее снижение с 2006 по 2008 г. (рис. 3). В России региональная дифференциация душевых инвестиций также сокращалась вследствие усиления перераспределительной политики государства, но более медленно. На Украине при значительно меньшей региональной дифференциации душевых инвестиций очевидного тренда не наблюдается.

Коэффициент Джини для душевых доходов населения показывает противоположный тренд (за исключением Украины). В России и Казахстане довольно быстро снижается региональное неравенство по душевым доходам вследствие перераспределительной политики государства, но не региональной, а социальной. Социальные выплаты низкодоходным группам населения, доля которых выше в слаборазвитых регионах, попутно сокращают и региональное неравенство по доходам.

Россия отличается конвергенцией регионов по всем индикаторам уровня жизни — доходам, заработной плате и уровню бедности, а также потреблению, измеряемому душевым оборотом розничной торговли. Это результат «гучных лет» и возросшего перераспределения нефтяных доходов. Неравенство регионов по заработной плате сокращается благодаря повышению зарплат бюджетников в последние годы. Такая мера социальной политики имела

и региональную проекцию — доля занятых в отраслях бюджетного сектора выше в слаборазвитых регионах по причине дефицита иных рабочих мест. Повышение пенсий в 2008 г. сильнее сказалось на доходах населения среднеразвитых регионов Центра и Северо-Запада с наиболее постаревшей возрастной структурой. Его следствие — существенное снижение коэффициента Джини, так как он более чувствителен к показателям средних регионов.

В отличие от России, в нефтедобывающем Казахстане не наблюдалось тренда конвергенции заработной платы, не сокращалось и региональное неравенство по уровню бедности. Дело в том, что в сельских домохозяйствах южных и западных регионов Казахстана, которые и являются основными получателями социальной помощи, глубина бедности сильнее, чем в России, а рождаемость выше. В результате даже возросшие социальные дотации не выводят из бедности малоимущие домохозяйства с большим числом иждивенцев.

Низкое качество региональной статистики доходов населения является проблемой для всех стран СНГ, но на Украине оно усугубляется изменением методики расчета и дооценки доходов в 2002 г. Это привело к резкому сокращению душевых доходов населения Киева и, тем самым, к чисто статистическому снижению региональной дифференциации. Однако многолетний тренд не изменился, во все остальные годы региональное неравенство по доходам населения продолжало расти. Это можно объяснить слабостью государства, которое не имело значительных финансовых ресурсов для перераспределительной политики. Проводившиеся повышения пенсий перед выборами приводили, скорее, к росту региональной дифференциации по доходам: доля пенсионеров ниже в западных областях Украины, которые отличаются самыми низкими душевыми доходами населения. Однако именно для Западной Украины статистика доходов наименее достоверна. Значительная часть ее трудоспособного населения выезжает на заработки в другие страны в качестве трудовых мигрантов и получает нерегистрируемые доходы. Региональная дифференциация заработной платы сокращалась на Украине только после кризиса 1998 г., затем неравенство стабилизировалось. В целом государство слабо влияло на региональные рынки труда и как регулятор, и как работодатель.

Сравнение трендов неравенства регионов по занятости показывает, что во всех трех странах период восстановительного роста после кризиса 1998 г. сопровождался дивергенцией регионов по уровню безработицы, а начало кризиса 2008 г. — конвергенцией. В России рост регионального неравенства в занятости продолжал-

ся вплоть до нового кризиса 2008 г., на Украине он завершился раньше, в 2002–2003 гг. Одна из причин — низкие инвестиции из-за политической нестабильности, что закрепило региональные различия в уровне безработицы. В целом смена трендов соответствует моделям развитых стран. В регионах с пониженной безработицей экономический рост быстрее приводит к созданию новых рабочих мест и значительному снижению уровня безработицы, а в начальной стадии кризиса она быстрее растет. Слаборазвитые регионы с повышенным уровнем безработицы более стабильны в любой фазе экономического цикла.

В слабовыраженном виде эти тренды проявляются и в Казахстане, но при крайне низкой региональной дифференциации уровня безработицы (см. рис. 3). Это следствие особенностей статистического учета: $\frac{1}{3}$ всех занятых в стране отнесены к самозанятым, преимущественно это сельское население (критерий отнесения к самозанятым — наличие личного хозяйства, земли, скота). В слаборазвитых регионах Казахстана самозанятых почти половина, поскольку доля сельского населения выше. В результате кардинально снижаются показатели безработицы и нивелируются ее региональные различия, но это чисто статистическая «конвергенция».

Таблица 1

Кoeffициент вариации

Годы	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Душевой ВРП												
Россия (скорр.)	3,6	3,9	4,4	4,3	4,2	4,3	4,5	4,9	4,7	4,4	4,3	–
Россия	5,1	5,2	5,7	5,8	5,8	6,0	5,8	6,3	6,0	5,8	5,7	–
Украина	1,6	1,7	1,8	2,6	2,6	2,7	2,7	2,6	2,6	2,8	2,7	–
Казахстан	2,3	2,6	3,4	3,3	3,7	3,9	3,7	3,9	3,9	3,4	3,6	3,4
Душевые инвестиции												
Россия	14,0	17,6	25,6	27,4	36,6	36,1	27,4	25,2	37,6	46,9	31,3	19,7
Украина	2,5	2,9	2,9	2,9	2,6	2,7	2,9	3,3	3,0	3,1	3,0	–
Казахстан	–	8,5	8,3	8,8	8,0	8,3	8,6	9,3	8,3	7,2	6,3	–
Уровень безработицы												
Россия	4,4	4,5	4,2	5,1	6,0	6,6	6,7	8,8	8,7	8,6	8,5	6,2
Украина	–	0,9	1,0	1,4	1,5	1,5	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,0
Казахстан	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2

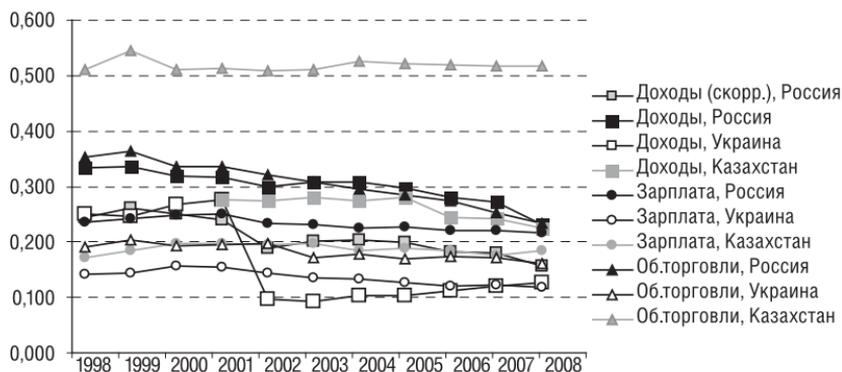
Тенденции динамики региональных неравенств, выявленные с помощью расчетов индекса Джини, можно сопоставить с результатами расчетов *коэффициента вариации*. Для экономических индикаторов и занятости они представлены в *табл. 1*. Неравенства регионов, измеряемые коэффициентом вариации, намного сильнее для России, в том числе по экономическим показателям и занятости. Сильный разброс значений индикаторов обусловлен большим количеством российских регионов, их неоднородностью по численности населения и уровню развития.

Однако тренды динамики в основном совпадают с расчетами коэффициента Джини. В целом за рассматриваемый период доминировали процессы экономической дивергенции регионов. Совпадают и краткосрочные тенденции — ускоренный рост экономического неравенства в период выхода из кризиса 1998 г. и, наоборот, его снижение во всех трех странах из-за кризиса 2008 г., а также докризисное усиление перераспределительной политики в России и Казахстане. Схожи и десятилетние тренды роста региональной дифференциации уровня безработицы в России и Украине, но с большим отрывом коэффициента вариации для России.

Сильнее и дифференциация трех стран по коэффициентам вариаций для региональных индикаторов уровня жизни и потребления (*рис. 4*). В России разброс региональных показателей максимален, в том числе по доходам населения, скорректированным на прожиточный минимум в регионе. В Казахстане региональные различия меньше, за исключением потребления, сконцентрированного в двух крупнейших столичных городах. Неравенство на Украине минимально на фоне двух других стран.

Рисунок 4

Коэффициент вариаций по душевым денежным доходам населения, средней заработной плате и душевому обороту розничной торговли регионов России, Украины и Казахстана



Сопоставление динамики коэффициентов вариаций трех стран подтверждает сходства и различия трендов, выявленных с помощью коэффициентов Джини. В России наиболее выражен тренд конвергенции регионов по всем показателям уровня жизни и потребления в течение 2000-х гг. Неравенство усиливалось только в первые годы экономического роста после кризиса 1998 г. В Казахстане процессы конвергенции проявляются слабее: для заработной платы — только с середины 2000-х, а для потребления тренд конвергенции в 2000-е гг. не просматривался. На Украине тренды наиболее противоречивы, хотя в целом за рассматриваемый период можно отметить некоторую конвергенцию регионов по заработной плате и потреблению, но не по доходам. Возможно, на неявную динамику влияют относительно небольшие региональные различия в уровне жизни на фоне других крупных стран СНГ.

Социально-демографические индикаторы дают представление о региональной дифференциации качества населения и человеческого капитала. Три расчетных показателя: индекс Джини, коэффициент вариаций и перцентили (для России) — позволяют точнее выявить тренды неравенства, формирующиеся за счет положения «середины», разброса всех значений индикатора и дифференциации крайних значений.

Тренды неравенства различаются и по расчетным показателям, и по странам. В России региональное неравенство по ожидаемой продолжительности жизни за весь рассматриваемый период выросло, достигнув пика в середине 2000-х гг., однако в последние три года оно сокращалось. Это показывают коэффициент Джини и коэффициент вариаций (табл. 2), а также график перцентилей (рис. 5). Расхождение значений границ крайних 5%-ных групп регионов в первой половине 2000-х гг. сменилось с 2006 г. конвергенцией за счет опережающего роста ожидаемой продолжительности жизни в наиболее проблемных регионах. Соотношение индикаторов, отделяющих 5%-ные границы лучших и худших регионов, сократилось с 1,14 в 2005 г. до 1,12 в 2008 г.

Смена тренда — позитивное следствие реализации в России национального проекта «Здоровье». Финансирование по этому проекту позволило укомплектовать медицинские учреждения, в том числе в менее развитых регионах, необходимым медицинским оборудованием и лекарствами. Но этих мер вряд ли хватит надолго, так как в 2009 г. объем финансирования здравоохранения в регионах сократился.

В Казахстане коэффициент Джини не выявляет очевидного тренда неравенства по ожидаемой продолжительности жизни, однако коэффициент вариаций показывает рост региональных раз-

Таблица 2

Расчетные показатели социально-демографического неравенства регионов

Годы	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ожидаемая продолжительность жизни											
<i>коэффициент Джини*</i>											
Россия	0,012	0,015	0,016	0,017	0,018	0,022	0,024	0,025	0,021	0,020	0,020
Казахстан	–	0,014	0,012	0,013	0,013	0,013	0,013	0,012	0,015	0,017	0,015
<i>коэффициент вариаций</i>											
Россия	0,31	0,32	0,35	0,38	0,44	0,45	0,46	0,40	0,40	0,40	0,40
Казахстан	0,09	0,09	0,08	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,11	0,13	0,13
Младенческая смертность											
<i>коэффициент Джини</i>											
Россия	0,10	0,12	0,11	0,11	0,10	0,10	0,10	0,12	0,13	0,14	0,13
Украина	0,05	0,05	0,06	0,07	0,07	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09
Казахстан	0,06	0,08	0,11	0,11	0,10	0,08	0,07	0,10	0,12	0,13	0,09
<i>коэффициент вариаций</i>											
Россия	2,54	2,58	2,61	2,88	2,84	3,23	2,42	2,53	3,32	2,99	2,27
Украина	0,50	0,50	0,57	0,65	0,62	0,75	0,66	0,81	0,91	0,80	0,87
Казахстан	0,49	0,77	0,85	0,83	0,71	0,66	0,57	0,82	0,90	0,83	0,59

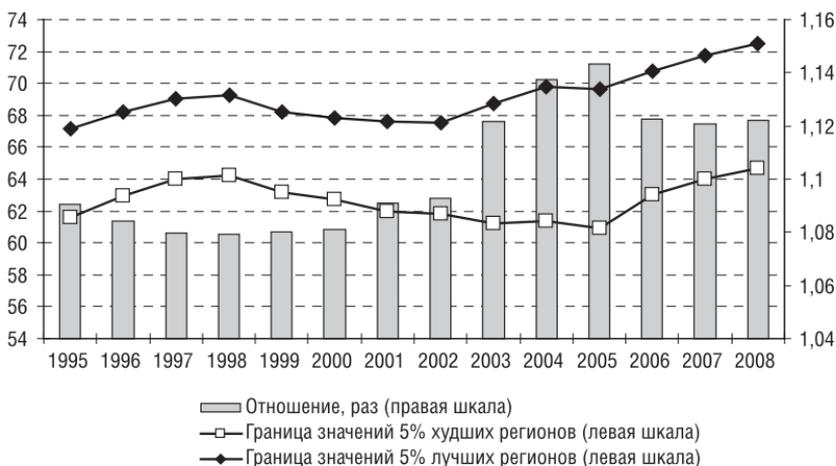
* Из-за относительно небольшой дифференциации ожидаемой продолжительности жизни расчеты коэффициента Джини приведены до третьего знака после запятой.

личий. Следовательно, в «средних» регионах заметных подвижек нет, а различия лучших и худших регионов усиливаются. Худшими для Казахстана являются вовсе не слаборазвитые, а индустриальные регионы с острыми экологическими проблемами, более высокой долей русского населения и распространением алкоголизма.

Индикатор младенческой смертности менее стабилен в региональном разрезе из-за резких погодных колебаний вследствие малого числа случаев. «Прыгающую» динамику коэффициента вариации сложно анализировать. Индекс Джини более показателен. В России он снижался в первой половине 2000-х гг., а с 2005 г. существенно вырос. Это также следствие политики государства. Стимулирование рождаемости с помощью материнского капитала повлияло в первую очередь на прокреативное поведение населения сельских территорий, небольших периферийных городов России, а также слаборазвитых республик, в которых не завершился демо-

Рисунок 5

**Перцентили по ожидаемой продолжительности жизни в России, лет
(взвешенные значения индикаторов, отделяющие 5% крайних регионов)
и их отношение, раз**



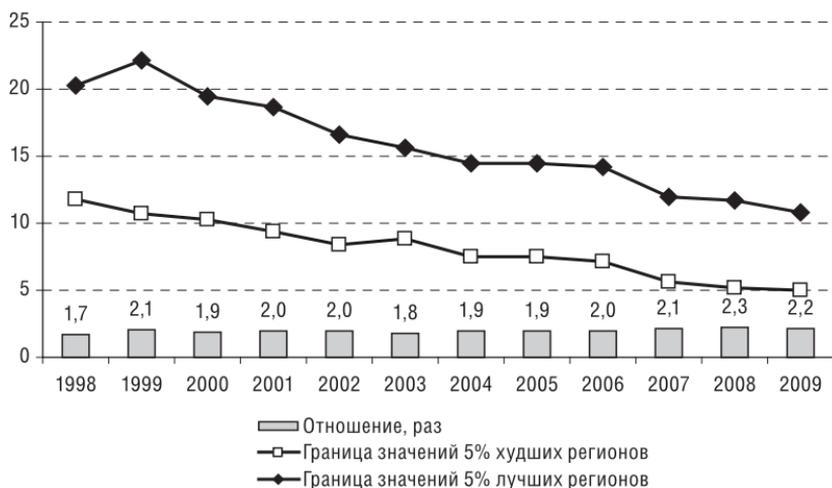
графический переход. Во всех этих территориях здравоохранение развито хуже. В результате рост рождаемости сопровождался увеличением региональной дифференциации показателей младенческой смертности.

График перцентилей внешне показывает устойчивое сближение границ крайних групп в последнее десятилетие вследствие общего снижения показателей младенческой смертности (рис. 6). Но при этом соотношение индикаторов, отсекающих границы крайних групп лучших и худших регионов, выросло за 2005–2008 гг. с 1,93 до 2,25, — иными словами, дифференциация по «краям» в действительности усилилась.

Для Украины, отличающейся более слабой социальной политикой государства, коэффициент Джини показывает устойчивый рост дифференциации регионов по младенческой смертности. В Казахстане колебания коэффициента не позволяют выявить четкий тренд дивергенции или конвергенции, хотя в целом за рассматриваемый период региональное неравенство по младенческой смертности также усилилось. Это вполне ожидаемо, так как во всех постсоветских странах расходы на здравоохранение невелики, система медицинских услуг не модернизирована с целью повышения ее эффективности и, одновременно, растет доля платных медицинских услуг, которые доступны не всем. На фоне двух стран-соседей тренды в России все же более позитивны, но при этом намного выше региональная дифференциация социально-демографических индикаторов.

Рисунок 6

Перцентили по младенческой смертности в России, на 1000 рожденных живыми (взвешенные значения индикаторов, отделяющие 5% крайних регионов)



1.4. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ТРЕНДОВ НЕРАВЕНСТВА

Расчеты показывают, что динамика регионального неравенства в трех постсоветских странах имеет и сходства, и различия. Общим трендом последнего десятилетия, совпадающим с трендом других стран мира, был рост экономического неравенства регионов России, Украины и Казахстана до начала нового кризиса 2008–2009 гг. В России рост экономического неравенства был менее устойчивым и периодически сменялся трендом конвергенции под влиянием масштабной перераспределительной политики государства. В Казахстане и Украине тенденции экономической дивергенции регионов были более явными, это следствие более сильной сырьевой ориентации экономики (Казахстан) или слабой перераспределительной и инвестиционной политики государства в условиях политической нестабильности (Украина).

Региональное неравенство в уровне жизни наиболее заметно сократилось в России, это следствие социальной политики государства, перераспределявшего огромные нефтяные доходы. Данный тренд совпадает с динамикой регионального неравенства по доходам населения в развитых странах с сильной социальной политикой (Франция и др.). Однако усиление государства не всегда приводит

к конвергенции регионов по доходам населения. В Казахстане, где роль государства не менее значима, процесс конвергенции регионов заметен только в душевых доходах населения и не проявляется в заработной плате и уровне бедности. Возможно, это следствие более либеральной социальной политики, а также более низкого уровня жизни сельского населения. Украина — наиболее яркий пример региональной дивергенции всех индикаторов уровня жизни из-за слабой социальной политики государства.

В занятости, более тесно связанной с состоянием экономики регионов, преобладают тренды региональной дивергенции, особенно в России. Они корректируются цикличностью экономики: в периоды экономического роста преобладает дивергенция, в кризисные периоды региональные различия в уровне безработицы сокращаются. Но при специфической структуре занятости с очень высокой долей самозанятых (Казахстан) выявить тренды невозможно, безработица маскируется самозанятостью.

Региональная дифференциация качества населения немного сократилась только в России, причем только в последние годы и только по ожидаемой продолжительности жизни. На Украине и в Казахстане тренд социально-демографических различий регионов в целом усилился. В результате растет региональная дифференциация человеческого капитала — одного из важнейших факторов «второй природы», стимулирующего пространственное развитие.

Итак, среди трех стран СНГ Россия в 2000-е гг. продемонстрировала более заметные тренды конвергенции социального развития регионов, но при исходно более сильных различиях. Украина — противоположный пример региональной дивергенции социального развития, но при исходно менее выраженном неравенстве. Казахстан находится между этими странами по трендам регионального неравенства социальных индикаторов. Хотя авторитарные режимы чаще проводят политику выравнивания, в Казахстане сложился симбиоз относительно либеральной социальной политики и дирижизма в региональной экономической политике. В России авторитарный режим более последователен, перераспределительный патернализм социальной политики и перераспределительный дирижизм региональной политики совмещаются.

Законы пространственного развития сильнее политических режимов. Пространственное развитие инерционно, его факторы и барьеры имеют долговременный характер. В ближайшие 10–15 лет вряд ли стоит ожидать существенных изменений в крупных странах СНГ, в том числе заметного ослабления барьерной функции факторов «второй природы» и сокращения географических масштабов периферийности. Влияние существующих факторов и барьеров

будет и в дальнейшем воспроизводить сложившиеся тренды регионального неравенства. Это означает, что экономическое неравенство регионов стран СНГ будет расти под влиянием объективных факторов конкурентоспособности. Динамика регионального неравенства экономических индикаторов и индикаторов рынка труда будет корректироваться экономическими циклами, приводящими к дивергенции в периоды роста и конвергенции в периоды кризисного спада.

1.5. КАКОЙ ДОЛЖНА БЫТЬ ПОЛИТИКА СМЯГЧЕНИЯ НЕРАВЕНСТВА? _____

Возможности смягчения экономического и социального неравенства регионов — одна из самых дискуссионных тем в региональной науке. В последние годы под влиянием «новой экономической географии» наметился сдвиг от жесткой парадигмы выравнивания к более адекватному пониманию «коридора возможностей» в решении этой проблемы. Немалый вклад в смену вектора внесли исследования П. Кругмана, Ф. Мартина и других, а также упоминавшийся ранее Доклад Всемирного банка о мировом развитии за 2009 г.

Но роль региональной политики не стоит переоценивать. В России и Украине до сих пор не сформировались ее приоритеты, плохо работают инструменты. В Казахстане и России региональная политика имеет дирижистский характер, недостаточно учитываются объективные факторы и барьеры территориального развития, что снижает эффективность принимаемых решений. В результате такая политика почти не влияет на региональные диспропорции экономического развития. В других странах мира также немного примеров успешной дирижистской политики пространственного развития.

Более существенное воздействие на развитие регионов может оказать принятие мер не региональной, а социальной и институциональной политики, направленных на рост человеческого капитала и мобильности населения, адресную социальную поддержку уязвимых групп населения, модернизацию институтов. Эти рекомендации давно стали общим местом, но их приходится повторять вновь и вновь, поскольку основными барьерами развития России являются плохие институты, неэффективное государство и снижающийся человеческий капитал.

Для будущего развития страны необходимо смягчить социальные различия между регионами. Как показывает опыт развитых

стран ЕС, эта цель реализуема с помощью масштабной и эффективной социальной политики, которая возможна при росте доходов государства и модернизации институтов. Второе направление — стимулирование в менее развитых регионах зон роста, обладающих конкурентными преимуществами, чтобы ускорить развитие всего региона. Как показывает мировой опыт, шансы на успех такой политики существенно ниже и возможны только при эффективных институтах, которых в России пока нет. В результате круг замыкается — без модернизации институтов проблемы регионального неравенства в России и других крупных странах СНГ неразрешимы.

Глава 2

ГЕОГРАФИЯ КРИЗИСА 2008–2009 ГГ.: «ТИХИЕ ГАВАНИ» И «ШТОРМОВЫЕ ЗОНЫ»

Итоги кризиса подводить еще рано, хотя его острая фаза закончилась летом 2009 г. По данным 2010 г., начавшийся восстановительный рост экономики страны и большинства регионов неустойчив. Кроме того, и воздействие кризиса на регионы, и динамика выхода из него сильно различаются в промышленности, инвестициях, на рынке труда, в доходах и потреблении населения.

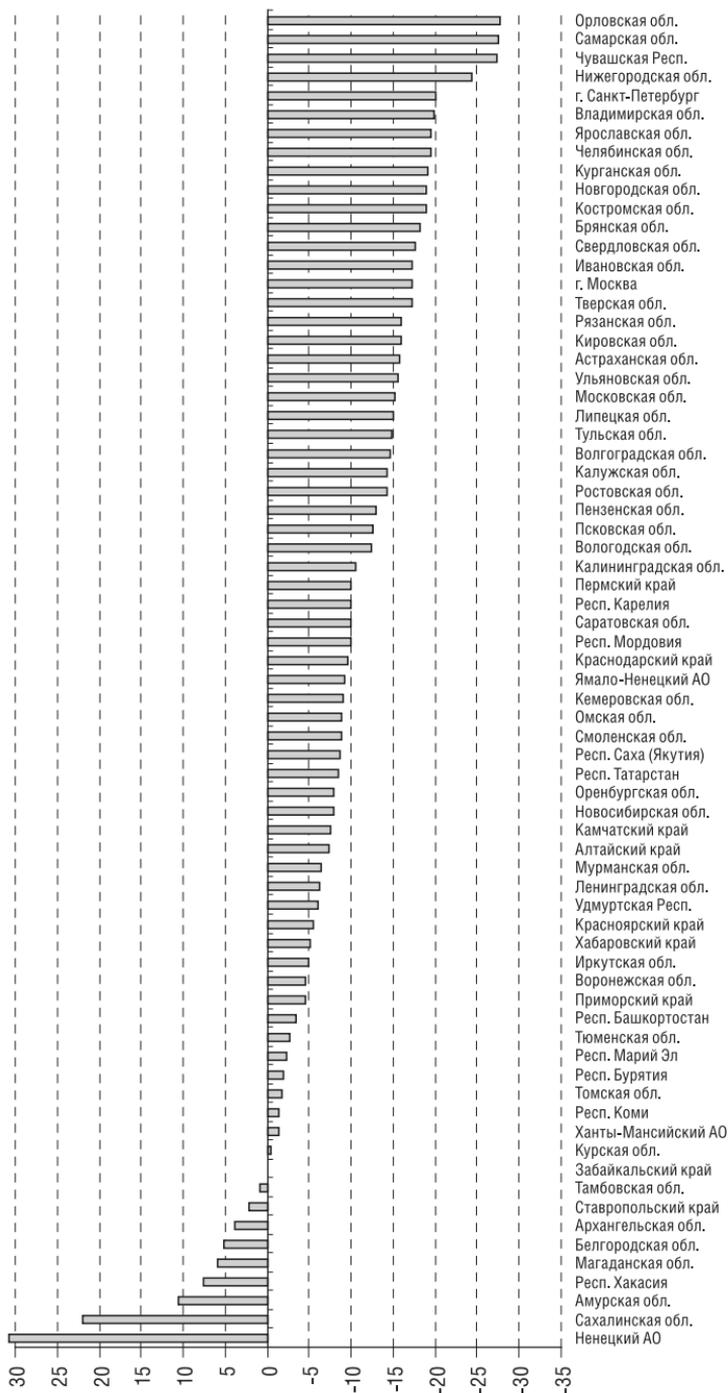
2.1. ЗАКОНЧИЛСЯ ЛИ ПРОМЫШЛЕННЫЙ КРИЗИС? _____

Кризис в промышленности начался осенью 2008 г., к лету 2009-го его острая фаза завершилась. За 2009 г. промышленное производство в России сократилось на 11%, пик спада пришелся на май (–17% к соответствующему периоду предыдущего года). По итогам 2009 г. региональная картина кризиса оказалась очень разной (рис. 7). Можно выделить три группы регионов по темпам спада промышленности и основным факторам динамики.

Первыми испытали спад регионы металлургической специализации (Вологодская, Челябинская, Липецкая области и др. — до 25–40% в пиковой фазе), но уже летом 2009 г. они начали выходить из кризиса. К концу 2009 г. промышленность металлургических регионов стабилизировалась, потеряв 15–20% по сравнению с уровнем 2008-го. Максимальный и самый длительный спад имеют регионы машиностроительной специализации, особенно автомобильной — Самарская, Нижегородская, Ярославская области и др. Длительная депрессия объясняется низкой конкурентоспособностью машиностроения и сократившимся спросом. В Калужской области были созданы новые автомобильные предприятия западных компаний, что помогло сохранить промышленный рост до апреля 2009 г., но затем производство также упало (на 15% за год). Силь-

Рисунок 7

Динамика промышленного производства в регионах, 2009 к 2008 гг., %
(показаны регионы с долей промышленного производства не менее 1% от общероссийского)



ным был спад промышленности двух крупнейших агломераций страны, кризис ускорил постиндустриальный сдвиг экономики Москвы и С.-Петербурга.

Менее сильно пострадали регионы юга благодаря специализации на пищевой промышленности, которой удалось расширить рынки сбыта после девальвации рубля и сокращения импорта пищевой продукции. Но «окно возможностей» закрывается, импорт вновь быстро растет. Быстрее выходят из спада развитые регионы с диверсифицированной промышленностью и городами-миллионниками или близкими к ним по численности (республики Татарстан, Башкортостан, Красноярский, Пермский края и др.), так как сочетание экспортно-ресурсных отраслей промышленности и развитого сектора услуг в крупных городах повышает устойчивость региональной экономики.

Не заметили кризиса слаборазвитые республики Северного Кавказа, в них неэффективная советская промышленность прекратила существование еще в 1990-е гг., а «теневое» производство статистика точно учесть не может. Схожая динамика в большинстве регионов Дальнего Востока и Забайкалья, где также произошла санация многих неэффективных производств в кризис 1990-х. Экспортно-сырьевые отрасли восточных регионов оказались более жизнеспособными, а в ведущих отраслях (рыбной и лесной) немалая часть производства остается «в тени», поэтому статистический учет заведомо неточен. Почти не было спада в ведущих нефтедобывающих регионах, а в регионах с новыми месторождениями (Сахалин, Ненецкий АО) продолжается быстрый рост. Но нельзя сказать, что весь топливно-энергетический комплекс (ТЭК) легче пережил кризис. В ведущих регионах добычи газа (Ямало-Ненецкий АО, Астраханская область) спад был на уровне среднего по стране (а в первой половине 2009 г. — даже выше среднего) ввиду неэффективной ценовой политики и высоких издержек компании «Газпром». Угольные регионы, особенно Кемеровская область, также пережили сильный спад по причине сокращения спроса в металлургии.

Промышленность стала выходить из сильного спада со второй половины 2009 г., но рост неустойчив и сильно зависит от глобального спроса на сырье и полуфабрикаты. С апреля 2010 г. рост промышленного производства в целом по России практически прекратился (индексы к предыдущему месяцу составляли в период с апреля по август 96–101%). В действительности эти индексы еще ниже. Дело в том, что в 2010 г. Росстат изменил соотношение отраслей в индексе промышленного производства в пользу сырьевых отраслей, в которых кризисный спад был менее сильным.

Тем самым показатели улучшились чисто статистически, что следует принимать во внимание.

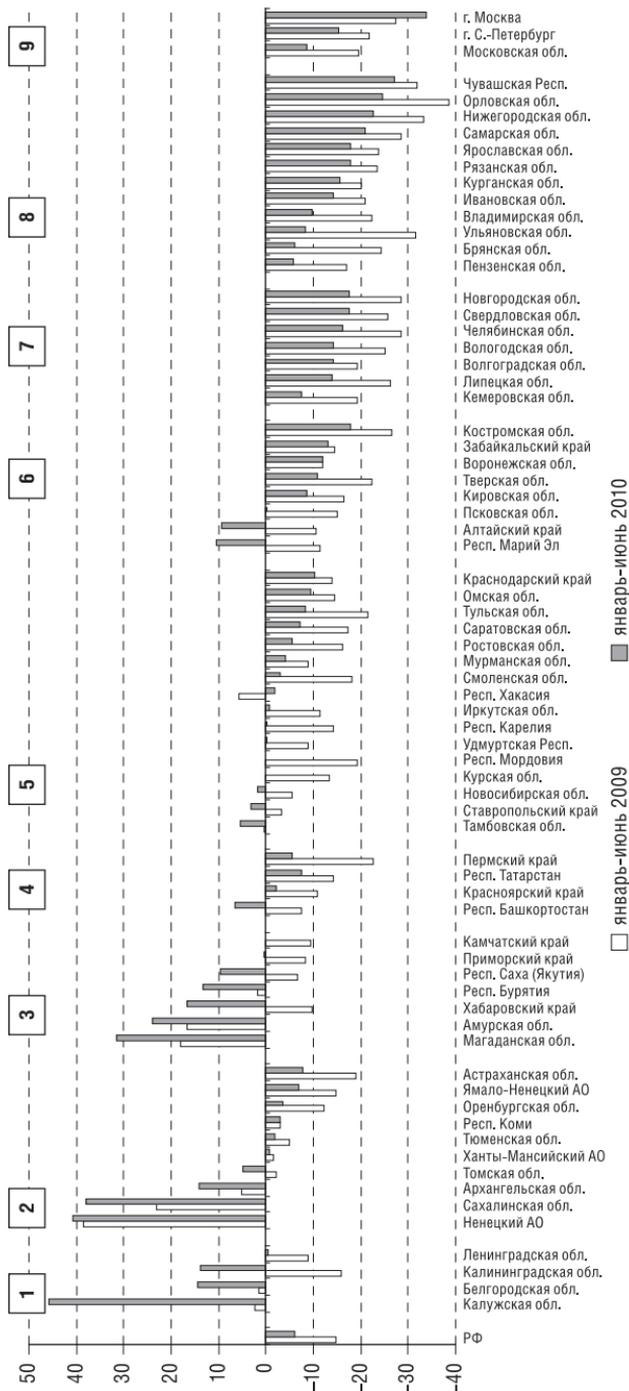
Динамику промышленности за первое полугодие 2010 г. правильнее сравнивать не только с кризисным «дном» первой половины 2009 г., но и с уровнем первого полугодия 2008 г., когда кризиса еще не было. Расчет динамики нарастающим итогом показывает и глубину кризисного спада, и характер выхода из него в 2010 г., т. е. всю траекторию развития. В первой половине 2010 г. объем промышленного производства в среднем по РФ был все еще на 6% ниже аналогичного периода 2008 г. (в первом полугодии 2009 г. — ниже на 15%). Только в 25 регионах кризисный спад промышленности был преодолен. Среди них — 6–7 слаборазвитых республик и автономных округов с небольшими объемами промышленного производства, для которых позитивная динамика обусловлена эффектом низкой базы. Например, рост промышленного производства на Чукотке в 2,3 раза по сравнению с 2008 г. — следствие ввода в эксплуатацию одного нового рудника. Из-за малых объемов производства не показательна динамика Чечни и некоторых восточных регионов (республики Алтай и Еврейской АО).

Из регионов с более развитой промышленностью преодолели кризисный спад менее 20 (*рис. 8*). Реальные лидеры роста — регионы, которые еще до кризиса были привлекательными для инвесторов (Калужская, Белгородская, Калининградская области) и регионы с новыми месторождениями нефти (Ненецкий АО, за счет которого растет вся Архангельская область, а также Сахалин, Якутия и др.).

Регионы, в которых сильный спад промышленности преодолевается медленно, можно разделить на несколько групп. Прежде всего, это федеральные города. В Москве промышленное производство в 2010 г. продолжало сокращаться, кризис ускорил деиндустриализацию столицы. Медленно выходят из кризисного спада регионы с давней депрессивностью (Костромская, Курганская, Ивановская области, Забайкальский край) или с высокой долей неконкурентоспособного машиностроения в структуре экономики (Нижегородская, Самарская, Ярославская области, Республика Чувашия и др.). Замедлился восстановительный рост металлургических регионов (Челябинская, Свердловская, Вологодская, Липецкая области), с трудом выходит из сильного кризисного спада Новгородская область, производящая минеральные удобрения на экспорт. На юге динамика лучше благодаря развитой пищевой промышленности, более сильный спад сохранился только в наиболее индустриальной Волгоградской области.

Рисунок 8

Динамика промышленного производства за первое полугодие 2009 и 2010 гг., в % к первому полугодю 2008 г. (показаны регионы с долей промышленного производства не менее 1% от общероссийского; рейтинг по группам и данным за 2010 г.)



Группы регионов: 1 — несырьевые лидеры роста; 2 — регионы ТЭК; 3 — регионы Дальнего Востока; 4 — развитые полифункциональные регионы; 5 — среднеразвитые регионы; 6 — депрессивные регионы; 7 — металлургические регионы; 8 — машиностроительные регионы; 9 — крупнейшие агломерации

Картина по федеральным округам не изменилась по сравнению с 2009 г., лидером роста (во многом из-за эффекта низкой базы) остается сырьевой Дальний Восток, а наиболее сильный спад сохраняется в Поволжье, на Урале и в Центре, где доминирует обрабатывающая промышленность. Получив второй сильный удар после кризиса 1990-х гг., наименее конкурентоспособные машиностроительные предприятия его могут не пережить. Их агонию пытаются продлить с помощью финансовых вливаний и различных программ поддержки отечественной промышленности, но следующий сильный кризис все равно завершит санацию самых неконкурентоспособных предприятий.

В целом кризис усилил сырьевой крен отраслевой структуры промышленности и географическую концентрацию производства в неблагоприятных для жизни северных и восточных регионах страны. Аналогичный сдвиг уже происходил в 1990-е гг.¹⁸ В 2000-е он сменился небольшим и неустойчивым возвратным сдвигом в европейскую часть страны, где обрабатывающая промышленность частично восстановилась после прошлого кризиса. Если Россия сможет уйти от сырьевой зависимости, возвратный географический сдвиг промышленности на запад возможен. Но для этого нужна модернизация институтов, снижающая барьеры для развития индустриального бизнеса, особенно среднего и малого.

2.2. ПОЧЕМУ НЕ РАСТУТ ИНВЕСТИЦИИ?

Острая фаза кризиса завершилась, но устойчивого роста российской экономики пока нет. Ускорить этот рост могут только инвестиции, а их стало меньше. Общие цифры по стране не отражают огромных региональных различий.

Инвестиции из всех источников финансирования (по полному кругу предприятий и организаций) сократились за 2009 г. на 16%. Пик спада также был в первом полугодии (–19%). С равной скоростью просели инвестиции бизнеса и бюджетов, поэтому доля последних в 2009 г. почти не изменилась и составила 21% от всех инвестиций в целом по стране. В кризис бюджеты регионов стали инвестировать меньше, чем федеральный бюджет (9,5 и 11% соответственно), хотя в годы экономического роста соотношение было

¹⁸ См. *Трейвиш А. И.* Региональное развитие и регионализация России: специфика, дилеммы и циклы // Регионализация в развитии России: географические процессы и проблемы / Под ред. А. И. Трейвиша и С. С. Артоболевского. — М.: Эдиториал УРСС, 2001.

почти обратным (12 и 8%). В основном это следствие резкого спада инвестиций из бюджета Москвы (на 22%).

Сильнее всего сократились инвестиции в федеральных городах и ведущих нефтегазодобывающих регионах, где до кризиса объем инвестиций в расчете на душу населения был самым большим. Буквально рухнули инвестиции в новые нефтегазодобывающие регионы — Сахалин (на $\frac{1}{3}$) и Ненецкий АО ($\frac{2}{3}$), и это не только следствие кризиса. После добровольно-принудительной передачи «Газпрому» контроля над проектом «Сахалин-2» зарубежные инвесторы стали очень осторожными, реализация новых проектов затормозилась. Сильный спад пережили почти все ранее привлекательные для инвесторов регионы — Калининградская, Самарская и Московская области (сокращение на 30–37%), Москва и С.-Петербург (на 22%).

Рост инвестиций сохранился в 2009 г. в каждом пятом регионе, в основном «мотором» было государство. Его приоритетами были политические пиар-проекты федеральных властей (саммит АТЭС во Владивостоке в 2012 г. и Олимпиада в Сочи в 2014 г.), необходимость решать острые политические проблемы Северного Кавказа с помощью инвестиций из федерального бюджета. Инвестиции в Приморский край выросли на 61%, преимущественно это деньги федерального бюджета. В Краснодарском крае динамика намного хуже — на 6%; у федеральных властей и «Олимпстроя» возникло немало проблем и с инвесторами, в число которых добровольно-принудительно включены крупные частные компании, и с эффективным освоением средств. Политическую нестабильность в Ингушетии пытались гасить резким увеличением инвестиций (в 1,8 раза), в том числе за счет частичного сокращения инвестиций в Чечню во второй половине 2009 г. В обоих случаях это инвестиции за счет средств федерального бюджета. Кроме того, выросли инвестиции и в ряде слабо- и среднеразвитых регионов Центра и Юга, получивших дополнительную помощь из федерального бюджета и Фонда содействия реформированию ЖКХ и направивших эти финансовые ресурсы в строительство жилья. Крупный бизнес инвестировал в новые проекты по добыче и транспортировке нефти (республики Коми, Якутия, Амурская область и др.), главным образом это средства госкомпаний, и добычу золота (Чукотский АО).

Динамика инвестиций за первое полугодие 2010 г. помогает понять устойчивость их географии. Данные пересчитаны нарастающим итогом от докризисного первого полугодия 2008 г. Результат еще менее вдохновляющий — роста инвестиций нет. В первой половине 2009 г. они снизились на 19% по сравнению с первой

половиной 2008 г., а в первой половине 2010 г. оставались почти на том же уровне (–18%).

Тем не менее в 25 регионах реальный объем инвестиций вырос по сравнению с докризисным уровнем, т. е. с первой половиной 2008 г. (рис. 9). Их география стабильна и все так же зависит от государства. Максимальный рост демонстрировали регионы, политически приоритетные для федеральных властей: Чечня (рост почти в 4 раза) и Ингушетия (на 50%), а также Приморский край с готовящимся саммитом АТЭС (в 2,5 раза) и Краснодарский край с Олимпиадой (на $\frac{1}{3}$). Выросли инвестиции и в регионы с новыми месторождениями нефти в Восточной Сибири и на Севере (Красноярский край, Республика Коми), со строящимися нефтепроводами для транзита нефти на восток (Хабаровский край и др.); в основном это инвестиции компаний, контролируемых государством. Приоритеты государства в виде нефтяной трубы и текущей политики — явно недостаточное основание для устойчивого экономического роста. Но других приоритетов, ускоряющих выход из кризиса и экономическое развитие регионов, нет.

С другой стороны, в России мало регионов, которые способны притягивать рыночных инвесторов благодаря лучшему инвестиционному климату, выгодам местоположения. Среди них — Ленинградская область с наиболее выгодным географическим положением в пределах второй по величине агломерации страны и на основных торговых путях с Европой, Калужская область с более благоприятным инвестиционным климатом и близостью к огромному столичному рынку сбыта. В остальных регионах повышенные темпы роста инвестиций объясняются, как правило, низкой базой, а сам рост — поддержкой федеральных властей и инфраструктурными инвестициями госкомпаний.

Структура инвестиции подтверждает, что среди «чемпионов» роста — в основном регионы с высокой долей инвестиций за счет средств бюджетов, по преимуществу федерального или с помощью трансфертов из него. Это Чечня, Ингушетия, Приморский край и др., в которых эта доля доминирует в общем объеме инвестиций либо сильно выросла (рис. 10).

По инвестиционным возможностям российские регионы на стадии выхода из кризиса стали еще менее самостоятельными. Как уже отмечалось, до кризиса (в 2007 г.) на бюджетные инвестиции приходилось около 20% всех инвестиций в основной капитал, в том числе 12% составляли инвестиции из бюджетов регионов и около 8% — инвестиции из федерального бюджета. На стадии выхода из нового кризиса инвестиции из бюджетов двух уровней сократились, а их соотношение почти сравнялось (по 7% в первом

Рисунок 9
Динамика инвестиций в основной капитал в первом полугодии 2009 и 2010 гг., в % к первому полугодью 2008 г.

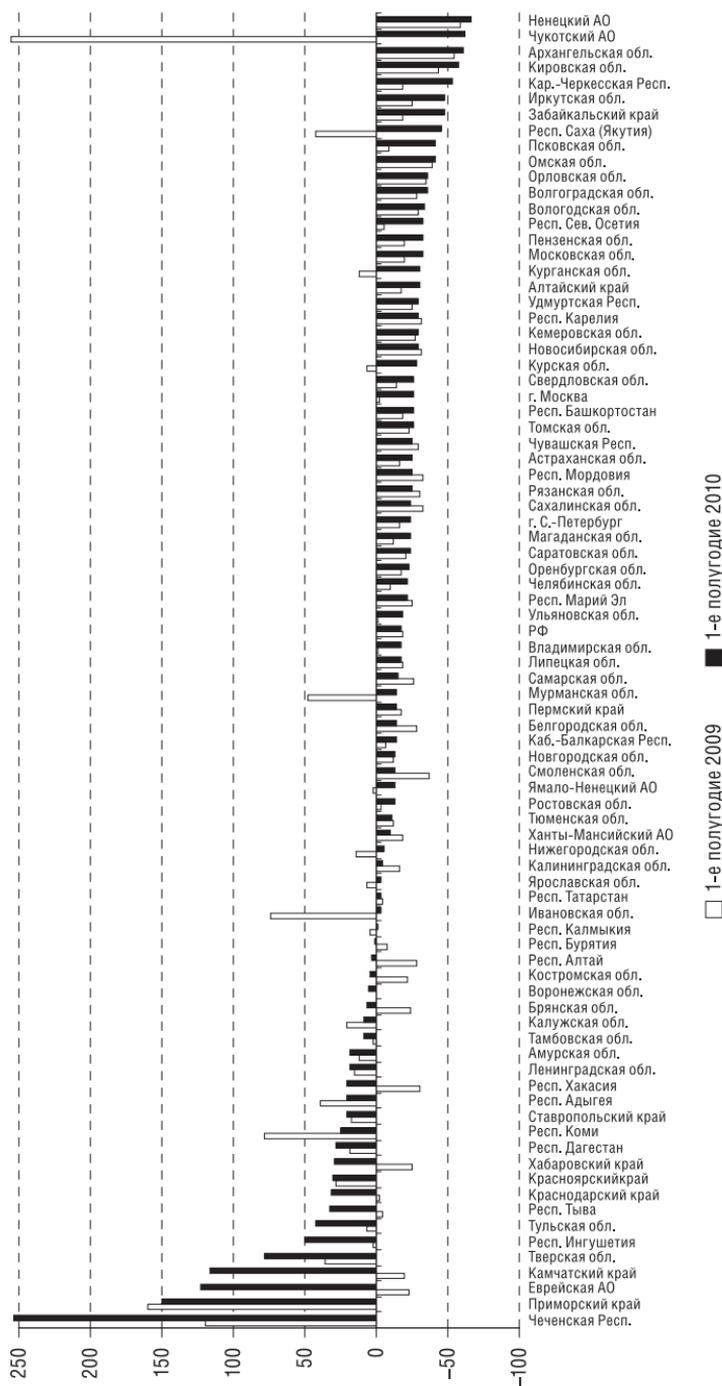


Рисунок 10

Регионы с высокой долей инвестиций за счет средств бюджетов в первой половине 2010 г., %



полугодии 2010 г.). Это означает, что государство, не создав нормальных «правил игры» для частных инвесторов, и само меньше влияет на экономику регионов как инвестор. Хотя следует учитывать, что первая половина года не вполне показательна, так как основная часть бюджетных инвестиций выделяется и в авральном порядке осваивается (со всеми издержками этого процесса) во второй половине календарного года, и даже в самые последние месяцы. Это еще одна негативная институциональная особенность российской системы управления.

Снижение роли регионов в инвестиционном процессе в наибольшей степени обусловлено резким сокращением гигантских инвестиций из бюджета Москвы. В 2008 г. инвестиции из бюджета самого богатого города страны составляли 40% всех инвестиций бюджетов субъектов РФ. В Москве же доля инвестиций из столичного бюджета достигала 43% от общего объема инвестиций. В первом полугодии кризисного 2009 г. московские власти продолжали активную инвестиционную политику, доля столичного бюджета выросла до 45% от всех инвестиций в Москве. Однако в первой половине 2010 г. «запас прочности» сократившегося московского бюджета иссяк, инвестиции из него рухнули и по объему, и по доле от всех инвестиций в столице (29%). Это сильный удар по давно сложившейся системе раздела бюджетных ресурсов столицы между «своими» — членами команды мэра Лужкова, курирующими сто-

личный стройкомплекс, дорожное строительство, а также близкими к ним частными подрядчиками, регулярно выигрывающими конкурсы и получающими инвестиционные контракты. Разделяемый между ними «пирог» бюджетных инвестиций сократился. Однако сами «правила игры» вряд ли изменятся даже с приходом нового мэра. Скорее, изменится круг чиновников и фирм, которые распределяют и получают инвестиционные контракты. Развитие крупнейшего города страны давно и устойчиво упирается в институциональные барьеры.

Инвестиционное неблагополучие подтверждается и двукратным сокращением прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в Россию в первом полугодии 2010 г. по сравнению с первым полугодием 2008 г. Сопоставимые потери имеют и федеральные города, особенно С.-Петербург (*табл. 3*). Только Калужская и Ленинградская области остаются привлекательными для иностранных инвесторов. К сожалению, закончилась «история успеха» Сахалина, его доля в общем объеме ПИИ в Россию сократилась с 16% в первом полугодии 2008 г. до 6% в первом полугодии 2010 г. Это не только следствие завершения крупных инвестиционных проектов (морские буровые платформы, транссахаалинский трубопровод, завод по сжижению газа), но и отказа иностранных компаний от новых инвестиций в развитие ТЭК Сахалина из-за нестабильности прав собственности. Так аукнулись в кризис действия федеральных властей по принудительному пересмотру соглашения о разделе продукции по проекту «Сахалин-2» и перераспределению долей и контроля в этом проекте от иностранных компаний к «Газпрому».

Таблица 3

Регионы с самым высоким объемом прямых иностранных инвестиций

Регион	1-е полугодие 2008 г.		1-е полугодие 2009 г.		1-е полугодие 2010 г.		Объем ПИИ, 2010 к 2008 г.
	млн долл.	доля, %	млн долл.	доля, %	млн долл.	доля, %	%
РФ	11080	100	6090	100	5423	100	49
Калужская обл.	211	2	328	5	514	9	243
Московская обл.	756	6	639	10	495	9	65
г. Москва	2081	17	2165	36	1363	25	65
Ленинградская обл.	279	2	142	2	293	5	105
г. С.-Петербург	539	5	359	6	217	4	40
Сахалинская обл.	1905	16	428	7	317	6	17

Жилищное строительство в целом за 2009 г. сократилось не столь значительно — менее чем на 7%. В январе–июле 2010 г. ввод жилья снизился на 3%, а в те же месяцы 2009 г. — на 4% по сравнению с докризисным периодом (январь–июль 2008 г.), т. е. спад прекратился. Положительную динамику демонстрируют 38 регионов России, а также Южный федеральный округ (ФО) в целом (рис. 11). Сильнее всего ввод жилья сократился на Урале, Дальнем Востоке и в Сибири. При этом кризис в экономике и жилищное строительство оказались слабо связанными между собой. Наиболее высокие темпы роста ввода жилья за 2010 г. (нарастающим итогом к 2008 г.) имели как регионы с относительно небольшим спадом промышленности (Красноярский край), так и регионы с сильным спадом (Самарская, Липецкая области), как относительно развитые регионы, так и менее развитые (Воронежская, Тверская, Астраханская области, Ставропольский край и др.). Регионы с небольшими душевыми объемами жилищного строительства не рассматривались из-за эффекта базы.

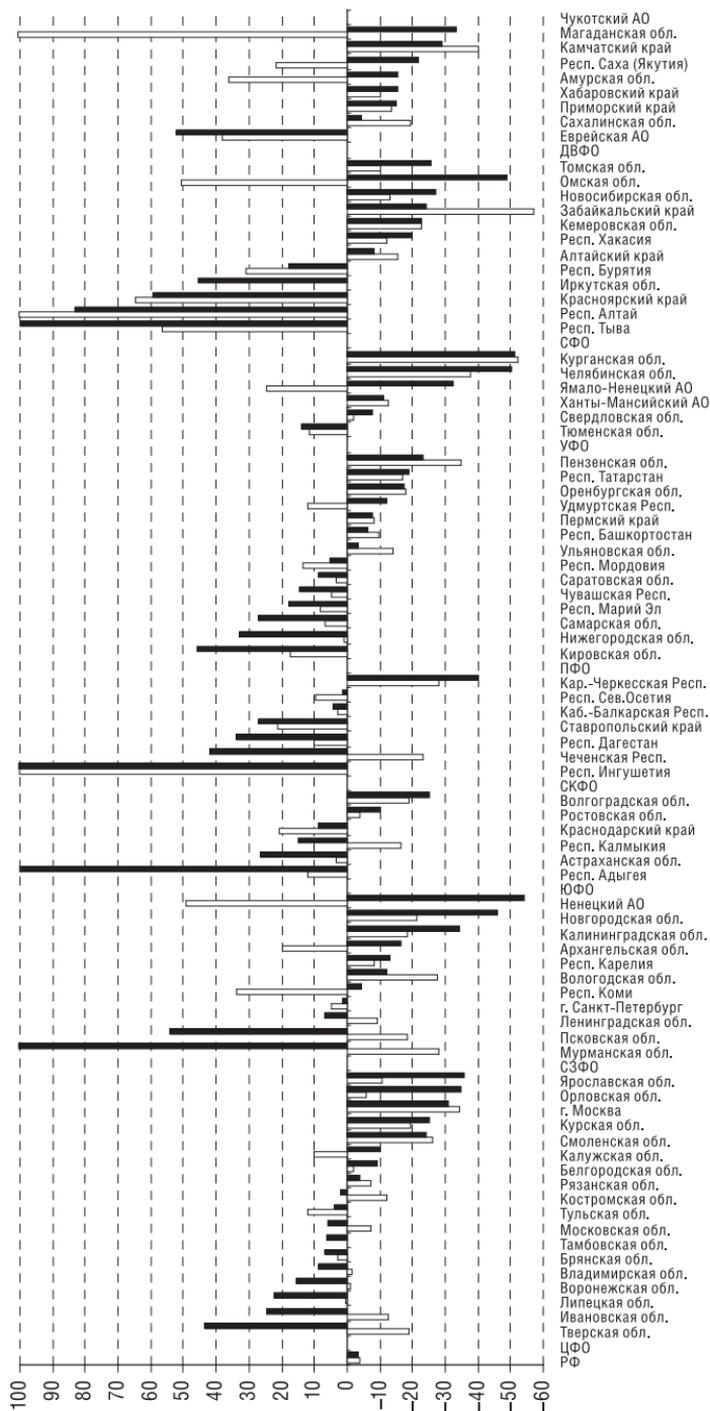
Понятно, что полугодовые данные менее точны из-за сезонности строительства и традиций приемки жилья в конце года. Однако есть дополнительный фактор, влияющий на динамику ввода жилья, — это трансферты регионам из федерального Фонда содействия реформе ЖКХ, выделяемые на программу переселения из ветхого и аварийного жилья. Их объем составил в 2009 г. 2% доходов консолидированных бюджетов регионов, а в 14 регионах — 5–6% доходов их бюджета, это очень много. Трансферты поддержали жилищное строительство более чем в половине регионов страны. Вторым фактором стало повышение активности индивидуальных застройщиков, которые воспользовались кризисным удешевлением стоимости строительных материалов и работ.

В итоге картина сложилась следующая. Российский бизнес инвестирует в «новую нефть» и совсем немного — в другие экспортные ресурсы. Инвестиционные приоритеты федеральных властей в основном политические, что не ускоряет выход из кризиса и не стимулирует модернизацию. Регионы все меньше инвестируют из бюджета и не могут привлечь частных инвесторов. Кризис в этой сфере продолжается.

Российские власти призывают инвесторов быть более активными, но воз и ныне там. На инвестиционном форуме летом 2010 г., проводившемся под эгидой партии «Единая Россия», вопрос был поставлен жестко: почему многочисленные проекты, заявленные до кризиса, не реализуются, за исключением политических проектов (проведение Олимпиады в Сочи и подготовка саммита АТЭС во Владивостоке) и нефтяной трубы на восток?

Рисунок 11

Ввод жилья в январе-июле 2009 и 2010 гг., в % к январю-июлю 2008 г.



□ Январь-июль 2009 ■ Январь-июль 2010

Ответов может быть три. Первый — экономический. Многие инвестпроекты вынужены из пыльных папок Госплана. Они имеют сомнительную эффективность в условиях нестабильных цен на сырье и при очень высоких затратах, особенно в восточных и северных регионах страны. В 2010 г. крупный российский бизнес готов инвестировать только в добычу нефти и газа, и то с оглядкой. А иностранному бизнесу столько раз меняли правила игры, что его «оглядка» намного сильнее. Это подтверждает почти четырехкратный спад ПИИ в нефтегазодобывающие проекты Сахалина за 2007–2009 гг.

Второй ответ — политический. Большинство разработанных до начала кризиса инвестпроектов не только высокзатратны и рискованны по окупаемости. Они преимущественно сырьевые и не совпадают с заявленными президентом новыми приоритетами инновационной экономики. Это касается и многих промышленных проектов, и железной дороги «Урал промышленный — Урал полярный», которая ведет куда угодно, но только не к инновациям. В условиях сжатия доходов федерального бюджета, судя по всему, властями негласно принято решение о «заморозке» амбициозных проектов советского типа.

Третий ответ — институциональный. В России не защищены права собственности, процветают рейдерство и коррупция, сращивание бизнеса и власти усиливает монополизм и закрывает дорогу честной конкуренции. В период экономического бума инвесторы были готовы закрывать глаза на повышенные институциональные риски, но в условиях посткризисной стагнации желающих инвестировать оказалось немного.

Есть и другая институциональная проблема — объективно существующий дисбаланс интересов центра и регионов: то, что выгодно региону, может не совпадать с приоритетами всей страны, и наоборот. Например, власти Сахалина с населением в полмиллиона человек мечтают о строительстве моста, соединяющего остров с материком. Но насколько это рационально в условиях жестких ограничений финансовых ресурсов страны и плохих дорог даже в плотно заселенных регионах? Объективные противоречия могут решаться только с помощью эффективных и публичных механизмов согласования интересов центра и регионов. При жесткой вертикали власти этот механизм не действует, губернаторы ходят по высоким кабинетам и каждый выбивает что-то для себя. Система «ручного управления» повышает риски и для частных инвесторов. Они не понимают реальных приоритетов государства и не могут оценить вероятность реализации новых инфраструктурных про-

ектов государства и естественных монополий, даже если такие решения приняты.

Институциональные болезни России требуют длительного лечения, но есть очевидные управленческие рецепты для роста инвестиций. Во-первых, отказаться от проектной гигантомании и более активно расширять «узкие места» в инфраструктуре. Во-вторых, обозначить федеральные приоритеты пространственного развития, выделив несколько этапов их реализации. В-третьих, вместо механического сбора и складирования в федеральных министерствах недоработанных инвестпроектов, придуманных на скорую руку властями регионов, требуется эффективный механизм поддержки реальных проектов бизнеса, ведь он обеспечивает 80 % всех инвестиций в стране. Эти меры — первый шаг, они должны дополняться улучшением инвестиционного климата страны.

2.3. ПОЧЕМУ КРИЗИС НА РЫНКЕ ТРУДА ОКАЗАЛСЯ СЛАБЕЕ ОЖИДАЕМОГО? _____

В развитых экономиках кризисы модернизируют рынки труда, сокращая неэффективную занятость. Это болезненный процесс, требующий масштабной поддержки высвобождаемых со стороны государства, их переподготовки, но без такой санации модернизация невозможна. В России ситуация иная. Исследования Независимого института социальной политики показали, что в период кризиса 1990-х при спаде экономики в 2 раза сокращение занятости было небольшим (на 15 %), но резко снизилась заработная плата (в 2,5 раза)¹⁹. Россия продемонстрировала особый путь адаптации не через стандартное для других стран высвобождение работников, а через распределение кризисных издержек на всех занятых в виде снижения зарплаток. Изменился ли этот тренд в ходе нового кризиса?

Уровень безработицы, измеряемой по методологии МОТ, вырос в 2009 г. не так сильно по сравнению с кризисом 1998 г. (до 9 и 13 % экономически активного населения соответственно). На пике в феврале 2009 г. уровень безработицы по МОТ достигал 9,5 %, затем началось сезонное летнее снижение показателей (до 7,8 % в августе). С ноября 2009 г. ситуация на рынке труда вновь несколько ухудшилась, так как зимой безработица всегда растет,

¹⁹ Обзор социальной политики в России: начало 2000-х / Под ред. Т. М. Малевой. — М.: НИСП, 2007.

но в апреле–июне 2010 г. показатель снизился до 7,4% в среднем по России, что близко к уровню совсем не кризисного 2005 г.

Помимо выраженной сезонности, есть и другие причины позитивной динамики, связанные с политикой государства на рынке труда. В острой фазе кризиса, чтобы избежать роста социальной напряженности, власти искусственно сдерживали рост безработицы, переводя ее в скрытые формы. Были введены политические ограничения на увольнения работников, занятых на немодернизированных и неконкурентоспособных предприятиях, которые стали убыточными в кризис. Например, в регионах Урала санкцию на увольнение давал прокурор, ставший «ведущим специалистом» по рынку труда.

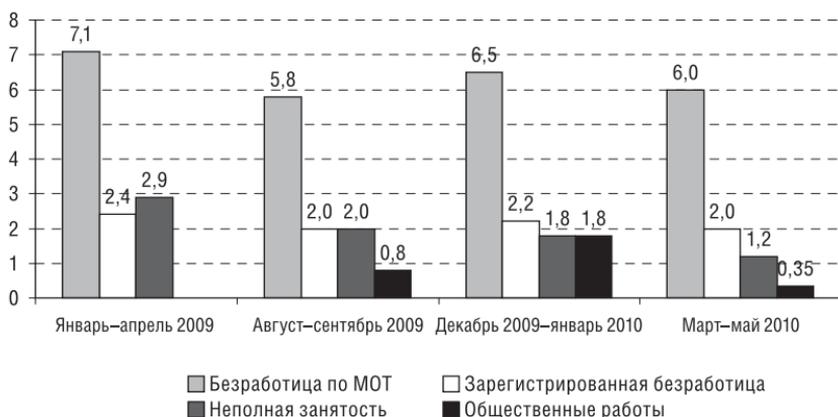
К скрытой безработице обычно относят занятых неполное рабочее время и находящихся в административных отпусках (оплачиваемых и неоплачиваемых). Пик неполной занятости пришелся на острую фазу кризиса (первый квартал 2009 г.), к лету 2010 г. ее объемы сократились почти в 3 раза — с 2,9 млн человек в январе–марте 2009 г. до 1,1 млн человек в июле 2010 г. по данным выборочных обследований Росстата.

В 2009 г. появилась новая форма поддержки занятости — общественные и временные работы, почти полностью финансируемые из федерального бюджета. На это тратились очень значительные средства: трансферты из федерального бюджета на поддержку региональных рынков труда выросли в 2009 г. в 3 раза и составили 2% доходов бюджетов регионов, а в 16 регионах достигали 4–8% доходов их бюджета. На общественных работах заняты в основном те, кого предприятия и организации собираются увольнять. Занятость крайне низкоэффективная, чаще всего это уборка мусора и «покраска заборов» на тех же предприятиях и в муниципалитетах с оплатой на уровне прожиточного минимума. Фактически общественные работы стали еще одной формой скрытой безработицы, ими суммарно за 2009 г. было охвачено 1,8 млн человек при плане Роструда в 1 млн человек (вместе с временными работами — 2,4 млн человек). Это больше, чем измеряемая Росстатом скрытая безработица, хотя следует учитывать, что численность занятых на общественных работах считается нарастающим итогом за год, а не на момент измерения. Один человек может учитываться несколько раз, так как зачисление проводится в среднем на 3 месяца, а потом может возобновляться.

Если сложить все формы скрытой безработицы и открытую безработицу по методологии МОТ, то безработных в России на пике кризиса было около 10 млн чел. (рис. 12), а уровень безработицы в 2009 г. достигал 12–13%, т. е. масштабы реального сокращения занятости были сопоставимыми с кризисом 1998 г.

Рисунок 12

Разные формы открытой и скрытой безработицы в 2009 г., млн человек (даны максимальные показатели соответствующего периода, для общественных работ — нарастающим итогом)²⁰



Политика сохранения неэффективной занятости до поры до времени устраивала все группы интересов. Сформировался своего рода антимодернизационный консенсус: федеральные и региональные власти такой ценой покупали политическую стабильность, бизнес перекладывал издержки на государство, финансировавшее искусственную занятость, а население думало (а многие продолжают думать до сих пор), что нужно немного потерпеть и все вернется «на круги своя», неконкурентоспособные предприятия вновь заработают. Неэффективность такой политики стала очевидной для федеральных властей только в конце 2009 г. И не только потому, что проблема занятости не решалась, а прежде всего из-за высоких расходов федерального бюджета, которые трудно сохранять длительное время. В конце 2009 г. федеральные власти стали подавать сигналы в СМИ, что они ожидают роста безработицы в 2010 г., но, судя по всему, вновь боялись возможного роста социальной напряженности, и в 2010 г. федеральные средства на общественные работы были выделены в прежнем объеме.

В кризисный период региональную статистику безработицы нужно использовать корректно — она не все показывает. Уровень безработицы, измеряемой по методологии МОТ, не может вклю-

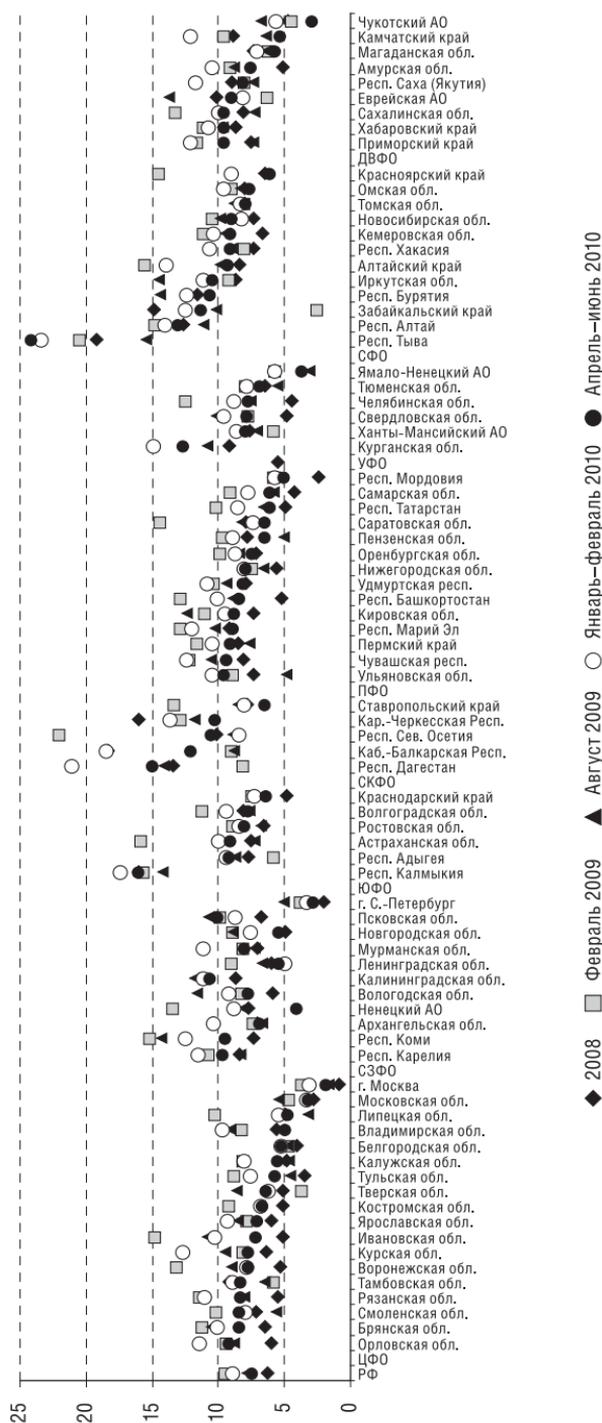
²⁰ Статистика численности занятых на общественных работах дается нарастающим итогом за год, а не на момент измерения, поэтому вклад общественных работ в суммарном показателе уровня безработицы (открытой и скрытой) завышен примерно в 2–3 раза для периодов середины и конца года соответственно.

чать скрытые формы безработицы. Зато он неплохо отражает более долгосрочные проблемы региональных рынков труда. Следует учитывать, что региональные различия в уровне безработицы по МОТ в 2009 г. были обусловлены далеко не только кризисом. Повышенная безработица в течение многих лет сохраняется в слаборазвитых республиках из-за растущего притока молодежи на рынки труда, для этих республик кризис мало что изменил. Стабильно острее проблемы занятости и в восточных регионах из-за давнего дефицита новых рабочих мест.

Значительный рост безработицы по МОТ, обусловленный именно кризисом, более характерен для регионов Центра, Поволжья и Урала с трудоемкой обрабатывающей промышленностью (рис. 13). Однако после пика в первом квартале 2009 г. почти во всех этих регионах уровень безработицы существенно снизился, хотя снижение имело выраженные сезонные колебания. К лету 2010 г. сохранялись несколько групп регионов с повышенной безработицей по МОТ вследствие кризиса. Прежде всего, это депрессивные регионы (Псковская, Брянская, Орловская, Ульяновская, Кировская, Курганская области, республики Чувашия и Марий Эл, Алтайский и Забайкальский края, Еврейская АО — 9–12%). После кризиса 1998 г. безработица в депрессивных регионах также снижалась с опозданием, поскольку новых рабочих мест создавалось мало. Еще одна зона повышенной безработицы — относительно развитые ресурсодобывающие регионы с высокой долей монопрофильных городов и поселков (Пермский край, республики Коми и Карелия, Кемеровская, Иркутская, Сахалинская области и др.), в них безработица также носит застойный характер. Проблемы на рынке труда сохраняются и в более инвестиционно активных регионах, например в Калининградской области. Но в целом картина похожа на географию безработицы в первые годы после кризиса 1998 г. Она подтверждает тренд выхода региональных рынков труда из кризиса, но без существенной модернизации занятости и без активного создания новых рабочих мест. Проблема безработицы просто постепенно «рассасывается».

Статистика безработицы по МОТ недооценивает остроту проблем занятости в регионах машиностроительной и металлургической специализации с самым сильным спадом промышленного производства. Там велика скрытая безработица в виде неполной занятости (административные отпуска и неполная рабочая неделя), а также занятости на общественных и временных работах, финансируемой из федерального бюджета. Именно высокий уровень скрытой безработицы (6–11 % занятых в начале 2009 г.

Рисунок 13
Уровень безработицы по МОТ в регионах РФ, % (без Чечни — 41% и Ингушетии — 51% в апреле–июне 2010 г.)



и 4–6% в конце)²¹ четко определяет кризисные территории: это машиностроительные и металлургические регионы Поволжья (Самарская, Нижегородская, Ульяновская, Кировская области, Чувашия, Удмуртия и др.), Урала (Свердловская, Челябинская, Курганская области) и Центра (Владимирская, Брянская, Ярославская области и др.). При этом в областях Центра резкий кризисный рост скрытой безработицы в первом квартале 2009 г. быстрее сменился убылью, к лету проблема смягчилась благодаря лучшим возможностям для мобильной занятости (трудовых миграций в Московскую столичную агломерацию). Во многих городах и поселках Урала, Поволжья и Сибири, особенно периферийных, скрытая безработица повышена из-за низкой мобильности населения. Это один из сильных барьеров на пути модернизации рынка труда в России.

К середине 2010 г. сокращение неполной занятости было особенно заметно там, где в кризис эта форма получила наибольшее распространение — в Поволжье, Центре и на Урале (рис. 14). Однако в ряде регионов (Тверская, Смоленская, Ярославская, Свердловская и Челябинская области, республики Удмуртия и Чувашия) более 3% занятых все еще работают в режиме неполной рабочей недели или находятся в административных отпусках. В действительности эта доля выше, так как Росстат учитывает неполную занятость выборочно, а не по всем отраслям.

Несмотря на победные реляции властей о снижении безработицы, положение на рынке труда не столь однозначно. Численность занятых на общественных и временных работах в январе–июле 2010 г. была на 5% выше, чем в тот же период 2009 г., когда кризис был в разгаре (рис. 15). Понятно, что регионы не хотят упускать возможность получить дополнительное федеральное финансирование на эти программы. Как и в 2009 г., в умении привлекать федеральные средства лидирует Татарстан, на республику приходилось 16% всех занятых на общественных и временных работах в России. Столь высокая доля не имеет никакой связи с состоянием регионального рынка труда. Активная политика государства на рынке труда локализована географически — более 42% всех занятых на общественных и временных работах сконцентрированы в проблемном Приволжском ФО. Особенно заметна поддержка федеральными властями АвтоВАЗа: численность занятых на общественных и временных работах в Самарской области выросла в 2010 г. почти в 9 раз именно за счет Тольятти (на графике 9 не указано из-за ограниченной шкалы). Рост численности участников этих программ харак-

²¹ Рассчитано по данным Росстата, которые публикуются с 2009 г.

Рисунок 14
Неполная занятость, в % к общей численности занятых в регионе (рейтинг регионов по федеральным округам)

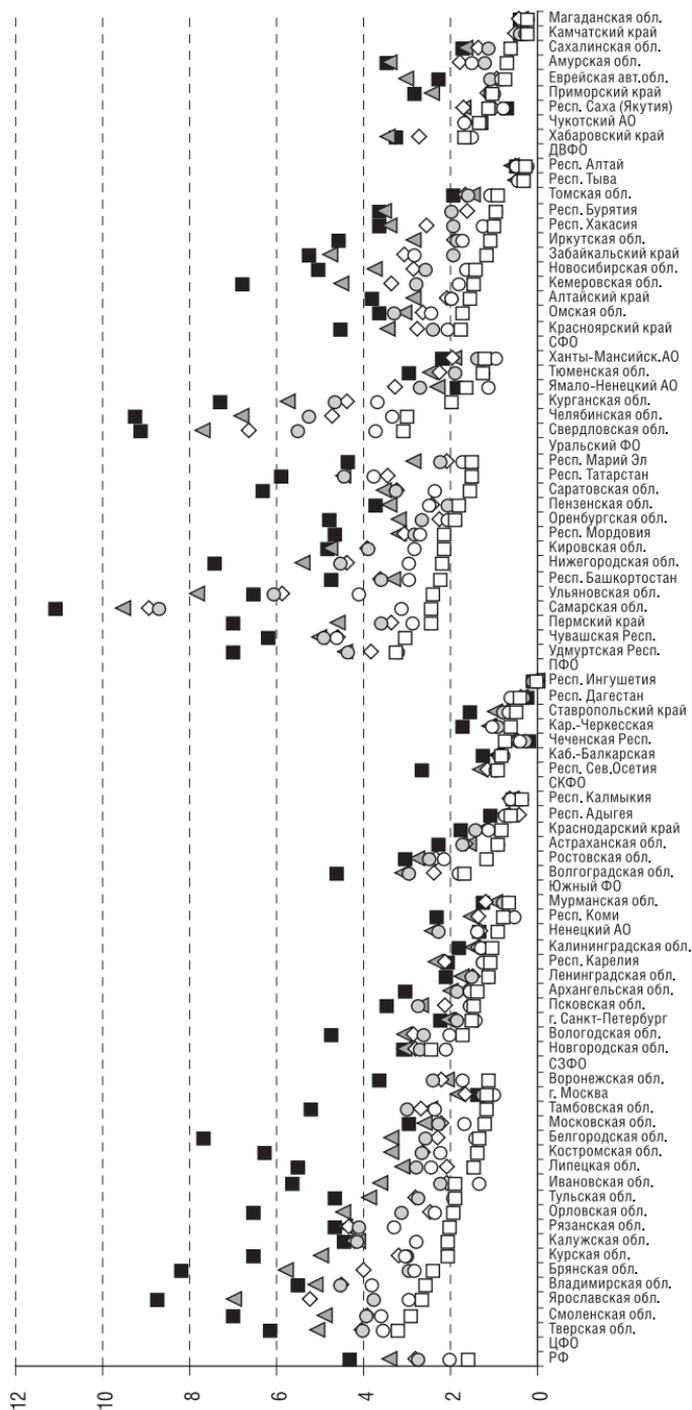
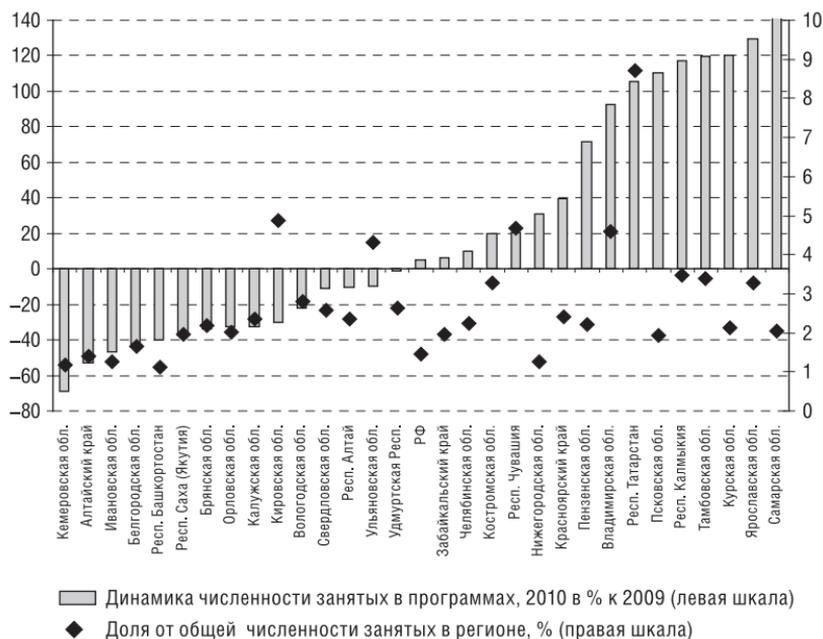


Рисунок 15

Динамика численности занятых на общественных и временных работах (январь–июль 2010 г. в % к январю–июлю 2009 г.; в Самарской области рост в 8,9 раза) и доля занятых на общественных и временных работах от общей численности занятых в регионе, % (даны регионы с показателем более 2% занятых на общественных и временных работах от общей численности занятых в 2009 или 2010 г.)



терен не только для Самарской, но и для Ярославской, Курской, Владимирской, Нижегородской областей, Красноярского края, несмотря на улучшение показателей динамики промышленности. Следовательно, в этих регионах сохраняются сильные барьеры, мешающие созданию новых рабочих мест в наиболее проблемных муниципалитетах.

В ряде регионов численность занятых на общественных и временных работах существенно сократилась, особенно в Кемеровской, Ивановской и Белгородской областях, Алтайском крае. Это позитивная тенденция для регионального рынка труда, означающая, что ему все меньше требуются государственные «костыли» в виде финансирования неквалифицированной и неэффективной занятости на общественных и временных работах.

В целом «пузырь» скрытой безработицы постепенно сдувается и рассасывается. Меньшая часть безработицы переходит в открытую форму, часть трудоспособных перемещается на рынки труда

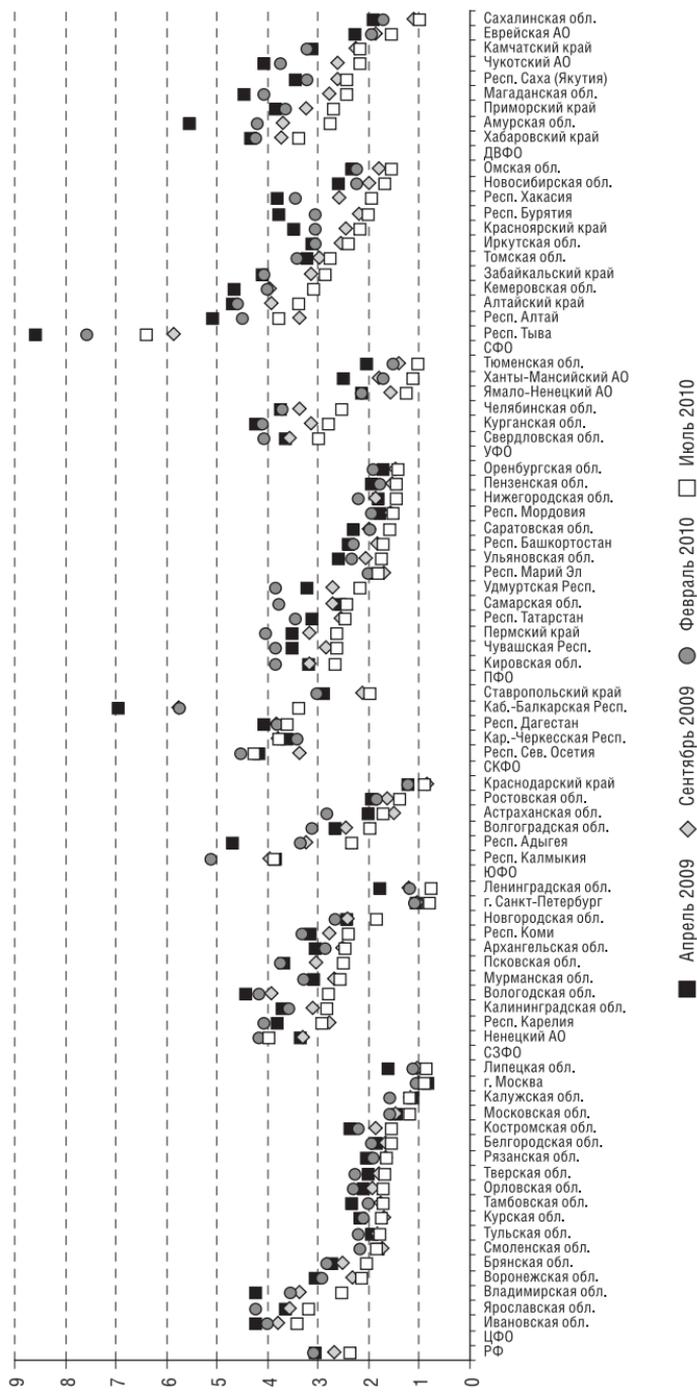
других регионов и городов в виде трудовых мигрантов, часть вообще уходит с рынка труда, становится экономически неактивными и оседает на своих грядках и в домашнем хозяйстве. Проблема занятости локализуется, в муниципалитетах с наиболее сильным кризисным ударом и медленным выходом из него немалая скрытая безработица сохранится как минимум весь 2010 г.

Зарегистрированная безработица в кризисный период стала еще менее пригодной для анализа. Показатели уровня зарегистрированной безработицы в регионах почти в 3 раза ниже уровня безработицы по МОТ и выросли не слишком существенно из-за административных запретов на увольнения. На пике кризиса зарегистрированная безработица превышала 3,5%, а к июлю 2010 г. снизилась до 2,4%. Показатели дифференцированы по регионам весьма причудливо, но устойчиво выше на востоке страны и в слабозастроенных республиках, хотя и не во всех (рис. 16). Кризисный рост зарегистрированной безработицы был более выражен в северных и восточных регионах, а также в Поволжье и на Урале. Менее заметен тренд улучшения показателя в депрессивных, машиностроительных и металлургических регионах с проблемной ситуацией на рынке труда. Этим регионам федеральный бюджет выделяет больше дополнительных средств на поддержку занятости и выплаты пособий по безработице.

Итак, новый кризис на рынке труда в целом оказался не слабее, чем кризис 1998 г., но статистически он был смягчен более широким распространением скрытой безработицы, к которой можно отнести и новую, но неэффективную форму поддержки занятости — общественные и временные работы. С учетом всех форм безработицы влияние кризиса на региональные рынки труда более понятно. Там, где доминирует сервисная занятость (крупные агломерации) или неэффективная промышленная занятость уже была санирована прошлым кризисом (Дальний Восток), рост безработицы был существенным, но более краткосрочным, население быстрее адаптировалось к проблемам на рынке труда. В Поволжье, на Урале и, в меньшей степени, в Центре (где доступнее трудовые миграции в столичную агломерацию) проблемы занятости более долгосрочны и остры. Кризис сильнее ударил по промышленности, при этом занятость на неконкурентоспособных и трудоемких производствах значительна. Попытки государства смягчить проблемы с помощью административных запретов и стимулирования скрытой безработицы привели к искусственному замораживанию ситуации. Государство какое-то время может продлить агонию старой, неэффективной структуры занятости, особенно в надежде на экономический рост или на то, что население само потихоньку найдет

РИСУНОК 16

Уровень зарегистрированной безработицы, % (рейтинг регионов по федеральным округам, без Чечни — 52% и Ингушетии — 22% в июле 2010 г.)



другие рабочие места или станет более мобильным. Но если целью является модернизация, такая политика контрпродуктивна.

Неэффективность государства проявляется и в том, что даже рациональные меры (в частности, программа переселений Роструда) предусматривают крайне слабую институциональную и финансовую поддержку мигрантов, поэтому ими воспользовались только 15 тыс. человек на всю страну. Программы samozанятости выглядят более успешными: при запланированных на 2009 г. 100 тыс. человек в них вовлечено около 160 тыс. человек. Но если посмотреть, где живут участники этих программ, все становится понятным. В основном это жители сельской местности и малых городов, вполне рационально использовавшие выделенные государством средства на развитие личного хозяйства — строительство теплиц, обзаведение домашним скотом. Оно вряд ли будет товарным, но может выжить в трудное время, — и это уже хорошо.

Самый же главный барьер для трудовых миграций и samozанятости — институциональный. В России трудно заниматься бизнесом, поэтому создается слишком мало привлекательных рабочих мест.

2.4. УДАЛОСЬ ЛИ СМЯГЧИТЬ ПАДЕНИЕ ДОХОДОВ И ПОТРЕБЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В КРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД? _____

Ответ на этот вопрос можно дать сразу, и он утвердительный. В динамике заработной платы и доходов населения нет сходства с кризисом 1990-х гг. Небольшой кризисный спад доходов населения и заработной платы летом (на 5% в августе 2009 г. в целом по стране) был преодолен к концу года. Федеральные власти использовали финансовые резервы, чтобы повысить пенсии и другие социальные выплаты, в 2009 г. социальные пособия населению, выплачиваемые из бюджетов регионов, увеличились на 34%. Кризис «залили» накопленными денежными средствами, о чем не могли и мечтать в 1998 г. при пустом бюджете.

В первом полугодии 2010 г. реальные среднедушевые денежные доходы населения выросли на 5% по сравнению с докризисным первым полугодием 2008 г. До кризиса реальные доходы населения росли очень быстро (на 12–13% ежегодно), поэтому рост на 5% за два года население вряд ли замечает. Но главное то, что реальные доходы населения и до кризиса, и в кризис росли значительно быстрее экономики. Для сравнения: российский ВВП в 2009 г.

уменьшился по сравнению с предыдущим годом более чем на 7% (данных за первое полугодие 2010 г. пока нет), и, по оценкам Минэкономразвития, преодолеть кризисный спад удастся не ранее 2011–2012 гг. В годы, предшествовавшие кризису, динамика реальных доходов населения также превышала темпы экономического роста в 2–3 раза). Следствием такого дисбаланса является снижение производительности труда.

Предваряя анализ региональных различий, напомним, что региональная статистика денежных доходов населения и заработной платы несовершенна, особенно в кризисные периоды. По этой причине нужно делать выводы очень осторожно.

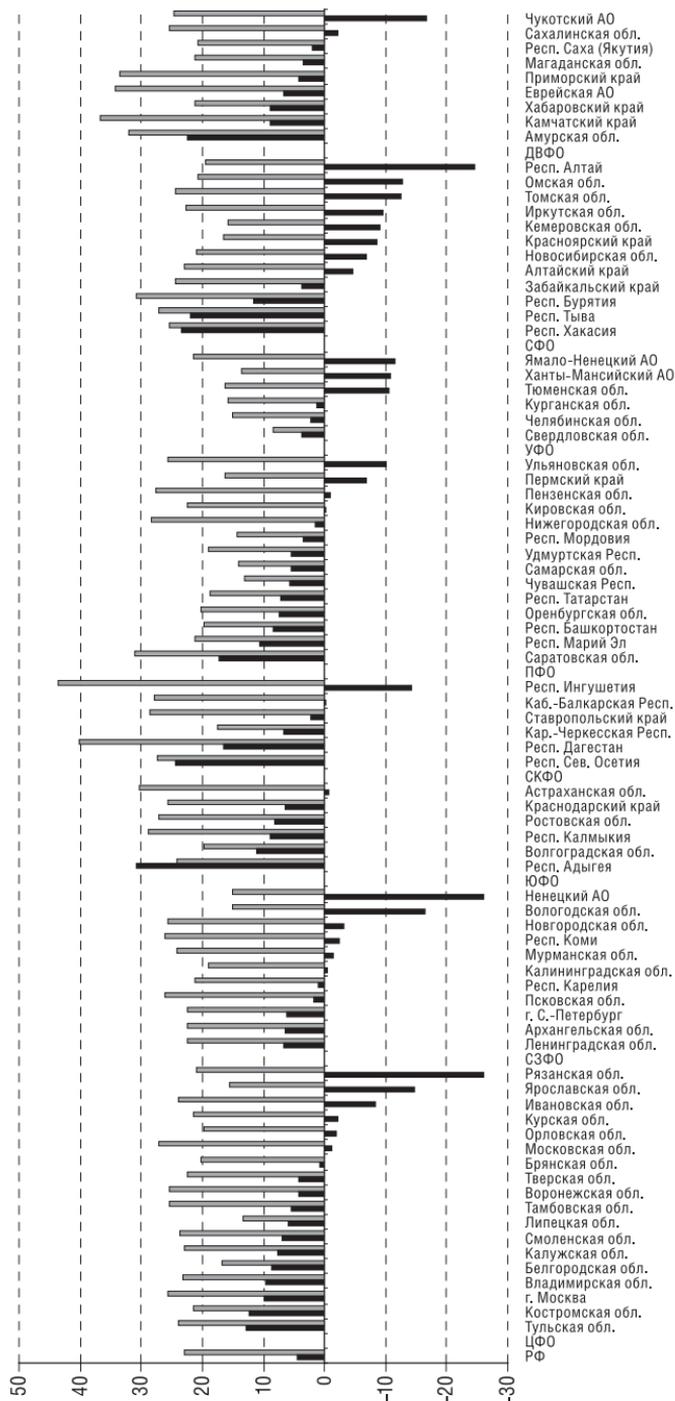
В 2009 г. реальные денежные доходы населения снизились по сравнению с 2008 г. более чем в половине субъектов РФ, наиболее сильно — в регионах со специализацией на отраслях ТЭК и металлургии. Рост доходов сохранился в слаборазвитых республиках и некоторых регионах Дальнего Востока, слабо затронутых кризисом и получавших большие трансферты из федерального бюджета. Самые высокие темпы роста доходов населения за 2009 г. показала Москва — на 16% к 2008 г. Доверять этим данным сложно, хотя есть два объяснения опережающего роста доходов населения столицы: институциональное (когда мировые цены на нефть растут, доходы от этого концентрируются в Москве благодаря «столичной ренте») и чисто статистическое (эффект базы)²².

Первое полугодие 2010 г. сравнивалось с докризисным первым полугодием 2008 г. Реальные денежные доходы населения выросли в 50 регионах из 83, рост наиболее заметен в регионах Юга, Центра, Дальнего Востока и, как это ни странно, Приволжского ФО, где доходы выросли в 9 регионах из 14 (рис. 17). Почему регионы с сильным кризисным спадом промышленности и более острыми проблемами рынка труда оказались относительно благополучными по динамике денежных доходов населения? Помимо очевидных сомнений в точности статистики, можно выдвинуть гипотезу о влиянии федеральной перераспределительной политики в период кризиса. Помощь из федерального бюджета была адресована в первую очередь двум группам регионов — слаборазвитым республикам и регионам с более острыми проблемами рынка труда, а таких в Поволжье большинство.

²² В методике дооценки доходов населения балансовым методом учитывается обмен валюты. Москвичи наиболее активно избавлялись от рублей в период девальвации конца 2008 г. Это искусственно занизило доходы населения в 2008 г. и повлияло на динамику при сопоставлении с 2009 г.

Рисунок 17

Динамика реальных среднедушевых денежных доходов населения регионов и номинальной средней заработной платы в первом полугодии 2010 г., в % к первому полугодью 2008 г. (рейтинг регионов по федеральным округам по динамике доходов)



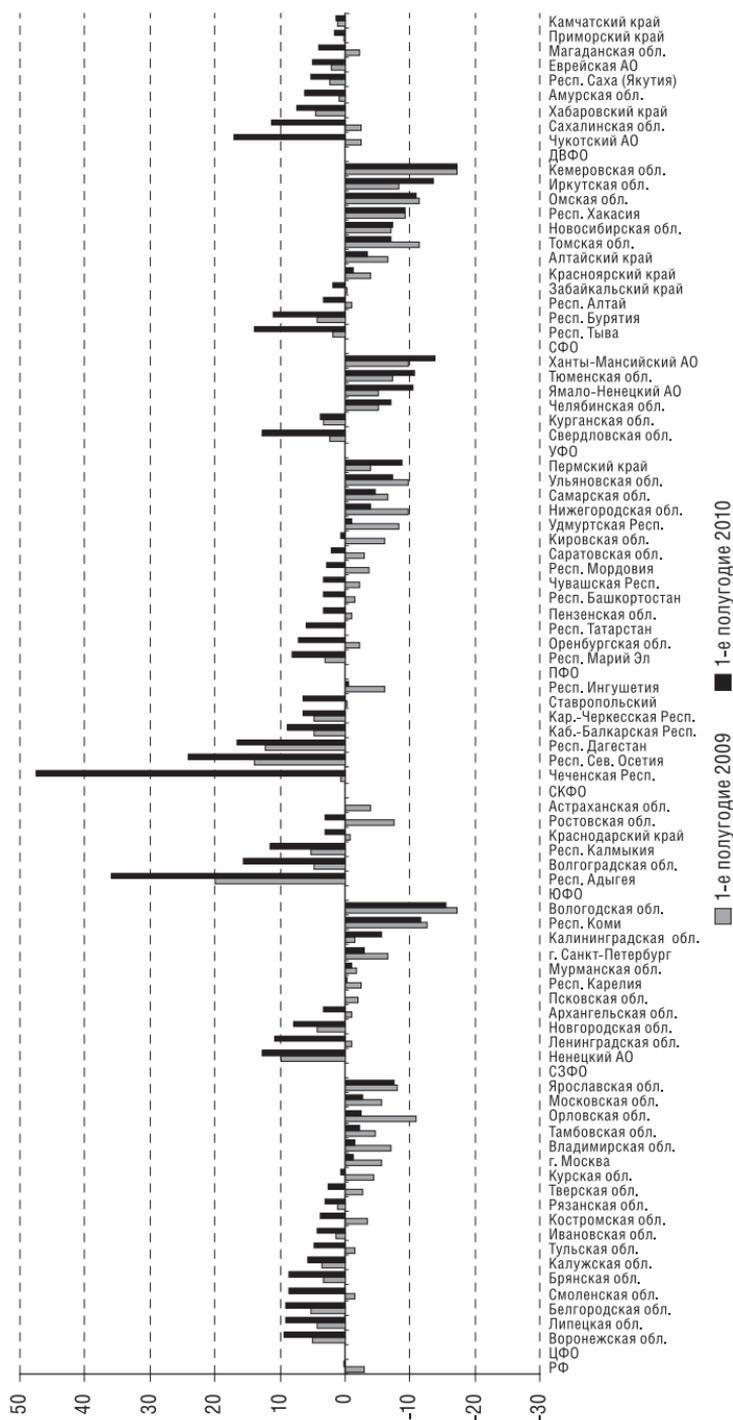
Динамика номинальной заработной платы еще менее пригодна для анализа, но все же опережающие темпы роста заработной платы на Юге (ЮФО и СКФО) видны даже по этому несовершенному индикатору. Два показателя (динамика номинальной заработной платы и денежных доходов населения) далеко не всегда коррелируют между собой, но по обоим в число лидеров попали слаборазвитые республики Юга и Сибири с высокой долей федеральных трансфертов, которые направлялись на повышение оплаты труда в отраслях бюджетной сферы.

Динамику потребления отражает показатель оборота розничной торговли. Его объемы в реальном выражении сократились за 2009 г. на 5%. Сжатие потребления было более значительным в трех группах регионов: с сильным промышленным спадом, в нефтегазодобывающих регионах (за счет уменьшения премий и бонусов, которые превышали постоянную часть заработной платы) и в регионах с крупными агломерациями, где кризис негативно повлиял на доходы занятых в секторе услуг и малом бизнесе.

С весны и до конца 2009 г. в России возобладала стратегия сберегающего потребительского поведения домашних хозяйств. В отличие от динамики заработной платы и доходов, заметного роста потребления осенью 2009 г. и в начале 2010 г. не происходило. Это замедлило посткризисный рост спроса на внутреннем рынке, но весной 2010 г. потребительский спрос вновь стал расти. Бизнес предпринимал попытки вновь раскрутить потребительское кредитование, которое было «мотором» роста спроса в последние годы перед кризисом, частично это удалось. У россиян все же короткая память, хотя многие жители крупных региональных центров и особенно «богатых» моногородов экспортной промышленности набрали большие кредиты в докризисные годы и испытывали трудности их возврата в период кризиса. Наиболее тяжелыми были проблемы возврата жилищных кредитов в Магнитогорске.

Если сравнивать первое полугодие 2010 г. с докризисным первым полугодием 2008 г., то рост потребления был более явным на юге (Южный и Северо-Кавказский ФО), а также в большинстве регионов Дальнего Востока (*рис. 18*). Особенно быстро рос оборот розничной торговли в слаборазвитых республиках Северного Кавказа (Чечне, Адыгее, Северной Осетии, Дагестане). Наиболее заметно снизилось потребление в большинстве регионов Урала, Сибири и Северо-Запада, в трети регионов Поволжья и Центра. Это следствие более сильного спада производства, медленного роста заработной платы и повышенной безработицы, в том числе ее скрытых форм.

Рисунок 18
Динамика оборота розничной торговли за первое полугодие 2009 и 2010 гг. нарастающим итогом, в % к первому полугодью 2008 г. (рейтинг регионов по федеральным округам)



2.5. ГЕОГРАФИЯ КРИЗИСА: «ВЫИГРАВШИЕ» И «ПРОИГРАВШИЕ»

Данные за первую половину 2010 г. подтвердили, что многие тенденции не внушают оптимизма, проблемы выхода из кризиса сохраняются. Инвестиции не растут, восстановление промышленного производства затормозилось, ситуация с занятостью улучшилась, но в наиболее проблемных городах и регионах — за счет «костылей» в виде неэффективных программ занятости, а не за счет реального создания новых рабочих мест. Доходы и потребление населения растут медленно, и в 35–40% регионах они не преодолели кризисного спада. Выход из кризиса замедлился, так как сохраняются объективные барьеры (слаборазвитая инфраструктура, слабая заселенность и др.) и даже усиливаются институциональные (плохие институты, в том числе неэффективное государство), препятствующие инвестициям и модернизации российского пространства.

География кризиса дает пространственный ракурс этих проблем. *В относительном выигрыше* оказались *слаборазвитые регионы*, не включенные в глобальную экономику и менее чувствительные к внешним шокам. Кризисное падение и так неблагоприятных экономических индикаторов (производства, инвестиций, занятости) было небольшим, а доходы населения росли быстрее за счет роста заработной платы работающих в бюджетном секторе, которых среди легально занятых большинство, и многочисленных получателей пособий. Кризис показал, что в России выгодно быть бедным или проблемным регионом, получающим федеральную помощь, — разумеется, пока есть деньги в федеральном бюджете.

Еще одна группа имевших относительные преимущества в годы кризиса — самые удаленные *дальневосточные регионы*. Они не испытывали сильного промышленного спада и даже получали дополнительные инвестиции на новые сырьевые и инфраструктурные проекты. Их рынок труда уже saniрован прошлыми кризисами и лучше адаптируется, в том числе с помощью самозанятости (включая теневую), а повышенная доля федеральных трансфертов поддержала доходы населения, занятого в бюджетной сфере. Но эти преимущества очень хрупки, они проявились на фоне сильного спада в других частях страны и за счет эффекта базы (еще недавно было совсем плохо). Развитие Дальнего Востока стало геополитическим приоритетом федеральных властей, но это также нестабильная основа.

Среди *наиболее пострадавших от кризиса* можно выделить четыре группы регионов. *Первая группа* — депрессивные промышлен-

ные регионы, так и не оправившиеся от кризиса 1990-х гг. Новый кризис добивает их неконкурентоспособную промышленность (машиностроение и текстильную), вновь усилил напряженность на неблагоприятном рынке труда и негативно повлиял на доходы и потребление населения. Похоже, что этим регионам (Ивановская, Владимирская, Брянская, Псковская, Костромская, Ульяновская, Курганская области, Забайкальский край и др.) обеспечена длительная депрессивность.

Вторая группа — не считавшиеся ранее депрессивными регионы со специализацией на машиностроении, иногда дополненной металлургией. Кризис приблизил их к черте депрессивности из-за возросшей неконкурентоспособности промышленности и общего для страны снижения человеческого капитала. Наиболее типичный пример «новой депрессивности» — Орловская область, в эту группу могут также попасть Рязанская, Волгоградская, Ярославская области и другие регионы с машиностроительной специализацией. Грань между первой и второй группами размыта: например, машиностроительная Владимирская область и Республика Чувашия занимают переходное положение вследствие сильной депрессивности в 1990-е гг.

При самом тяжелом сценарии — если выход из кризиса окажется длительным и неустойчивым, необходимых инвестиций не будет, а качество институтов будет и дальше ухудшаться — к группе «новых депрессивных регионов» могут вплотную подойти Нижегородская и Самарская области, которые пока относятся к развитым. Но объективные условия для реализации таких рисков невелики, этим областям легче переформатировать свою экономику благодаря более диверсифицированной структуре промышленности и, главное, наличию крупнейших городских агломераций.

Третья группа — монопрофильные металлургические регионы и близкие к ним по структуре экономики (Вологодская, Челябинская, Липецкая, Свердловская, Кемеровская области). До кризиса их относили к более развитым с учетом повышенного душевого ВРП. Кризис для этой группы был очень жестким, масштабы промышленного спада, роста безработицы (открытой и скрытой), а также падение доходов населения были одними из самых сильных в стране. И хотя острая фаза кризиса закончилась быстрее, чем в регионах других проблемных типов, благодаря росту мирового спроса и цен на металлургическую продукцию, кризис стал серьезным предупреждением. Риски развития металлургических регионов усиливаются, они «стоят в очереди» кандидатов на депрессивность в обозримом будущем, если не диверсифицируют свою экономику.

В самом конце этой «очереди» — монопрофильные регионы ТЭК, но до них дело дойдет еще не скоро. Текущий кризис их затронул относительно слабо, за исключением сильного спада доходов населения.

Четвертая группа — две крупнейшие агломерации страны, но в них, помимо шоков, кризис дал видимый санирующий эффект. Ускорилось сокращение индустриальных функций крупнейших городов, неэффективных из-за высокой стоимости земли и рабочей силы; индустриальные функции пригородов оказались жизнеспособными из-за близости рынков сбыта и смогли пережить кризис с относительно меньшими потерями; прорвался «пузырь» завышенной стоимости рабочей силы в столице и сократился чрезвычайно сильный отрыв доходов москвичей от жителей остальной России, хотя все это негативно отразилось на доходах и потреблении горожан. Трансформации рынка труда, в том числе уровня оплаты труда, происходили в крупнейших городах с минимальным административным давлением, наиболее быстро и адекватно кризисным вызовам, поэтому они оказались менее болезненными для населения. Однако в бюджетной политике властей Москвы, Московской области и С.-Петербурга кризисная санация оказалась, мягко говоря, специфической (см. ниже), так как она определялась не рынком, а совсем другими институтами.

Глава 3

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНОВ В ПЕРИОД КРИЗИСА _____

3.1. ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ: «БОГАТЫЕ ТОЖЕ ПЛАЧУТ» _____

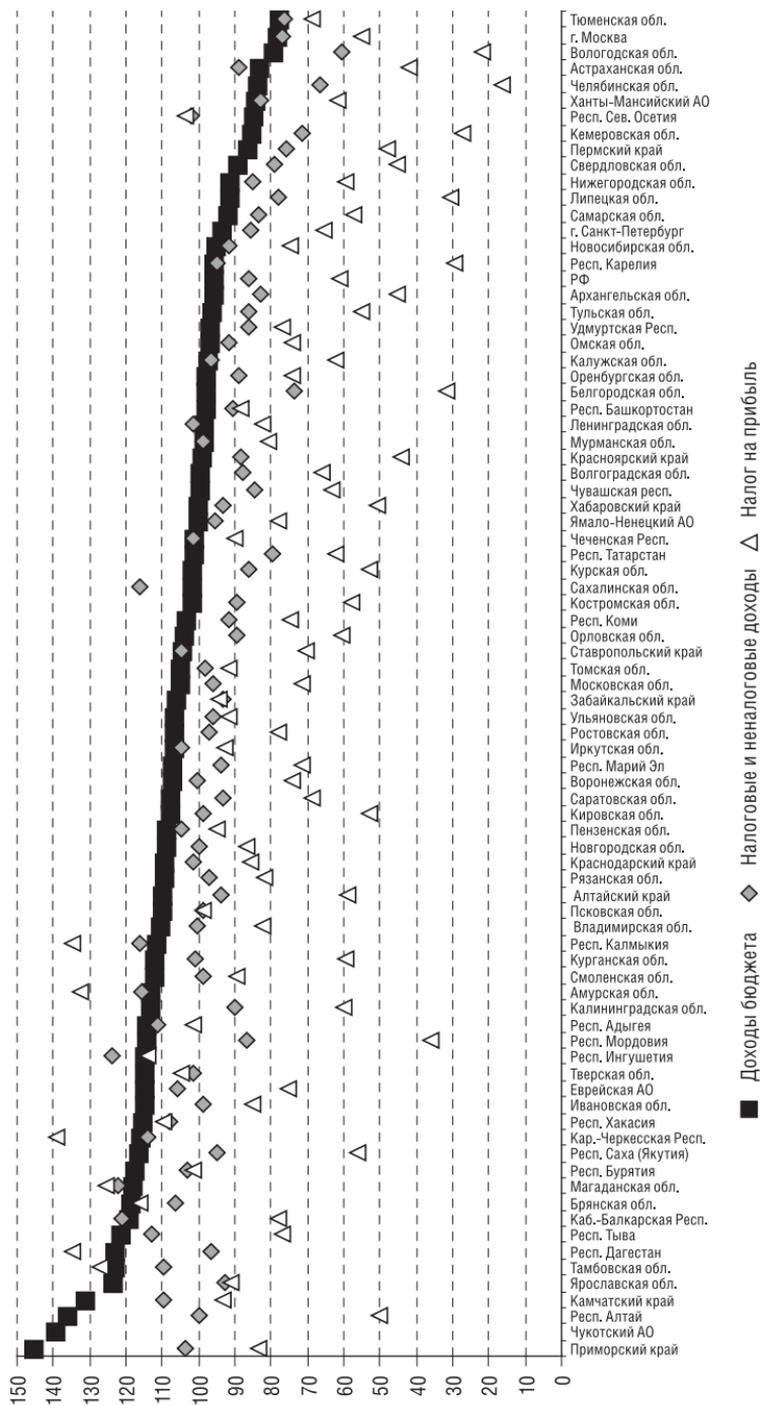
Лучшим доказательством того, что Россия — «тихая гавань» в океане мирового кризиса, служат доходы консолидированных бюджетов регионов: в 2009 г. они в целом сократились только на 4%. При этом собственные (налоговые и неналоговые) доходы бюджетов снизились на 14%. Налог на прибыль, важнейший для развитых регионов, в первом квартале 2009 г. сократился более чем в 2 раза (на 55%), а по итогам года — на 39%, т. е. «дно» уже пройдено. Региональные различия в динамике налога на прибыль за 2009 г. огромны: на Сахалине его поступления выросли в 1,8 раза благодаря растущей добыче нефти и газа, а в наиболее пострадавших от кризиса регионах металлургической специализации (Вологодской, Челябинской, Кемеровской, Липецкой областях) сократились в 4–7 раз. Стабилизирующую роль сыграл налог на доходы физических лиц (НДФЛ), его поступления в 2009 г. не изменились.

Кризис разделил регионы на две группы (*рис. 19*). Более 50 субъектов РФ сохранили положительную динамику доходов консолидированного бюджета, но в подавляющем большинстве из них рост доходов обеспечивался за счет федеральных трансфертов. Только на Чукотке доходы бюджета выросли на 40% благодаря восьмикратному росту налога на прибыль после введения в строй нового добывающего производства. В Приморском крае доходы консолидированного бюджета выросли еще больше (на 45%), но за счет федеральных трансфертов, при этом собственные (налоговые и неналоговые) доходы остались на уровне 2008 г.

В 30 регионах доходы бюджетов сократились, особенно существенно — в Москве, Тюменской и Вологодской областях (на 21–23%) из-за резкого снижения поступлений налога на прибыль. До кризиса его доля в доходах бюджетов этих регионов достигала 42–48%, основные поступления налога на прибыль давали

РИСУНОК 19

Динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, 2009 г. в % к 2008 г.



крупные компании, прописанные в этих субъектах РФ. Вологодская область в значительной степени зависит от поступлений налогов от «Северстали», в Тюменской области прописаны подразделения крупных нефтегазовых компаний, работающих в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком АО, а бюджет Москвы получал гигантские доходы благодаря прописке в столице штаб-квартир почти всех крупнейших компаний страны, в том числе естественных монополий. С помощью трансфертного ценообразования они «стягивали» прибыль своих предприятий в штаб-квартиры. Ни один регион России, даже нефтегазодобывающие автономные округа Тюменской области, не имел такой высокой доли налога на прибыль в доходах своего бюджета, как столица: в 2007 г. его доля превышала 60 %, в 2008 г. — 48 %, и только в 2009 г. она сократилась до 33 %. В менее развитых регионах налог на прибыль не играл столь значительной роли в доходах бюджета, а второй бюджетоформирующий налог — НДС — не сократился, поэтому доходы их бюджетов не так сильно снизились из-за кризиса.

Для бюджетов Москвы и Тюменской области потери даже на $\frac{1}{4}$ терпимы, так как эти два субъекта РФ в последние годы имели сверхдоходы. В Вологодской, а также в Челябинской, Астраханской, Кемеровской областях, где доходы сократились на 15–17 %, «жировой» прослойки в бюджете не было, поэтому потери очень чувствительны. Всем этим регионам пришлось резать расходы, адаптируясь к новым условиям.

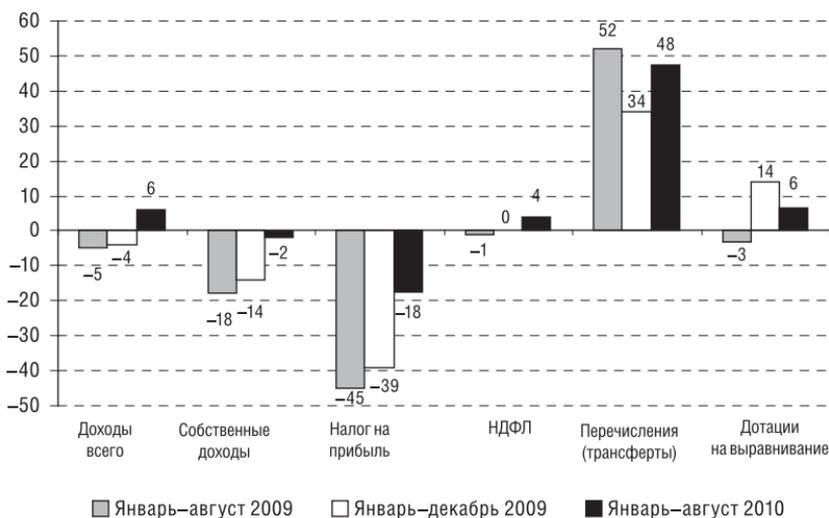
3.2. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ: «НАГРАЖДЕНИЕ НЕПРИЧАСТНЫХ» _____

Как и в доходах населения, основным механизмом стал резкий рост финансовой помощи из федерального бюджета. В острой фазе кризиса объем безвозмездных поступлений (трансфертов) из федерального бюджета увеличился в 1,5 раза (рис. 20). Во второй половине года ситуация стабилизировалась — прекратился промышленный спад, немного выросли поступления налога на прибыль в бюджеты регионов благодаря росту мировых цен на сырье. У федеральных властей появилось ощущение, что самое трудное уже позади, и объем трансфертов из федерального бюджета был сокращен. В целом за год трансферты выросли на 34 %, это огромная сумма в 400 млрд руб.!

Масштабная помощь смягчила кризисные риски, но ценой значительного роста зависимости регионов от федерального бюджета. Доля трансфертов в доходах бюджетов субъектов РФ увеличилась

Рисунок 20

**Динамика доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ
в 2009 и 2010 гг., в % к соответствующему периоду 2008 г.
(без учета инфляции)**



за 2009 г. с 19 до 27%. Тенденция роста зависимости бюджетов регионов от федеральных трансфертов отмечалась и в предшествующие два года, это следствие централизации возросших поступлений сырьевых налогов и последующего перераспределения финансовых средств.

В 2010 г. (данные за январь–август) доходы консолидированных бюджетов регионов немного выросли по сравнению с аналогичным периодом 2008 г., но без учета инфляции. При этом кризисный спад собственных (налоговых и неналоговых) доходов преодолеть в 2010 г. не удалось, а поступления налога на прибыль все еще существенно ниже, чем в 2008 г. Общий объем федеральных трансфертов в январе–августе 2010 г. сократился на 20% по сравнению с острой фазой кризиса (январь–август 2009 г.), как и обещали федеральные власти, мотивируя это низкой эффективностью расходов дотационных регионов. Однако сами же федеральные власти в 2009 г. стимулировали эту неэффективность, раздавая трансферты в режиме «ручного управления».

Кризисный период, как лакмусовая бумажка, проявил эффекты и дефекты «ручного управления». Очень показательны финансовые инструменты, используемые для поддержки регионов; их стоит рассмотреть подробнее, ведь политика федеральных властей создавала и создает соответствующие стимулы для регионов.

До кризиса важнейшими были дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), которые рассчитываются по формуле и зависят от уровня экономического развития регионов. В кризисных условиях функция выравнивания перестала быть важнейшей, что вполне справедливо. В первой половине 2009 г. объем дотаций на выравнивание даже снизился, небольшой рост начался только в более спокойной второй половине года. В целом за 2009 г. дотации на выравнивание обеспечили только 6 % доходов бюджетов регионов (или 26 % всех трансфертов), их доля была максимальной в слаборазвитых республиках — до 60 % в Тыве и 48–49 % в Дагестане и Ингушетии.

Имеют ли другие виды трансфертов антикризисную направленность? Вторым по объему вид перечислений — дотации на поддержку сбалансированности бюджетов регионов. Они выросли за 2009 г. более чем в 4 раза и достигли половины объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. В отличие от дотаций на выравнивание, которые рассчитываются по формуле, дотации на сбалансированность выделяются преимущественно в «ручном режиме» и нередко под влиянием лоббизма или политических факторов. В среднем по регионам эти дотации составляют 3 % доходов бюджетов регионов, но в Чукотском АО — 32%, в Чечне — 27%, в Камчатском, Приморском краях, Калининградской области и Республике Мордовия — 11–15 %. Большие дотации на сбалансированность нельзя считать антикризисными, так как вышеперечисленные регионы не имели сильного промышленного спада и налоговых потерь в 2009 г. Дополнительное финансирование выделялось для иных целей — поддержки особой экономической зоны (Калининградская область), строительства объектов для проведения саммита АТЭС (Владивосток), восполнения потерь бюджета Чукотки после ухода Сибнефти и др.

Не имеют антикризисной направленности и субсидии на реализацию федеральных целевых программ (ФЦП), на которые в среднем приходится 2 % доходов регионов. Наиболее велика их доля в доходах бюджетов тех же регионов с особой федеральной поддержкой — Чечни (26%), Приморского края (21%), Калининградской области (14%), и как ни странно, Калмыкии (14%) и Еврейской АО (12%).

К антикризисным мерам можно отнести перечисления из Фонда содействия реформе ЖКХ. Эти средства, объем которых сопоставим с расходами на ФЦП (почти 2 % доходов бюджетов регионов), выделялись на ремонт и переселение из ветхого и аварийного жилья и способствовали поддержке строительной отрасли в регионах.

Наиболее значительную роль трансферты из Фонда сыграли в доходах бюджетов 14 регионов (5–6%), в основном расположенных в европейской части России. При этом проблема ветхого и аварийного жилья более остра на востоке страны и в некоторых республиках Северного Кавказа.

Еще один вид антикризисной помощи — увеличение в 5,2 раза объемов поддержки малого и среднего предпринимательства и распространение этих трансфертов на все регионы страны (в 2008 г. их получали 82% регионов). Этот вид трансфертов распределяется более равномерно, но его объемы невелики — 0,3% доходов бюджетов регионов.

Антикризисными являются и трансферты на поддержку занятости. Перечисления на эти цели составили в среднем 2% всех доходов бюджетов регионов в 2009 г. и выросли втрое по сравнению с 2008 г. Используются два инструмента — субвенции на осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения (с 2007 г.) и субсидии бюджетам регионов на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда (новая антикризисная мера, используемая с 2009 г.). Сумма субвенций и субсидий на поддержку занятости включает почти все расходы на эти цели, из бюджетов регионов добавляется очень немного. Наиболее значительно (в 6–8 раз) выросли трансферты в тех регионах, где кризис резко усилил проблемы на рынке труда. До осени 2009 г. масштабы антикризисной поддержки занятости из федерального бюджета были очень значительными, они достигали 4–7% доходов бюджета Вологодской области (Северо-Запад), Ивановской, Владимирской, Орловской, Ярославской областей (Центр), Кировской, Ульяновской областей, республик Удмуртия и Чувашия (Приволжский ФО), Челябинской, Свердловской и Курганской областей (Урал), Алтайского края и Кемеровской области (Сибирь). Для слаборазвитых республик масштабы федеральной поддержки еще выше (как доля в доходах их бюджета), но это следствие не кризиса, а долгосрочных проблем занятости.

Летом 2009 г. ситуация на рынке труда немного улучшилась, и федеральные власти уменьшили финансирование поддержки занятости. По сравнению с данными за 8 месяцев, в целом за год доля этих трансфертов в доходах бюджетов регионов сократилась почти во всех регионах страны, за исключением Самарской области, где сохранялось кризисное положение на рынке труда из-за проблем АвтоВАЗа и его многочисленных смежников. В целом бюджетная политика федеральных властей в сфере поддержки занятости вы-

глядит наиболее адекватной (поддерживаются в первую очередь наиболее проблемные регионы), если не принимать во внимание критерий ее эффективности.

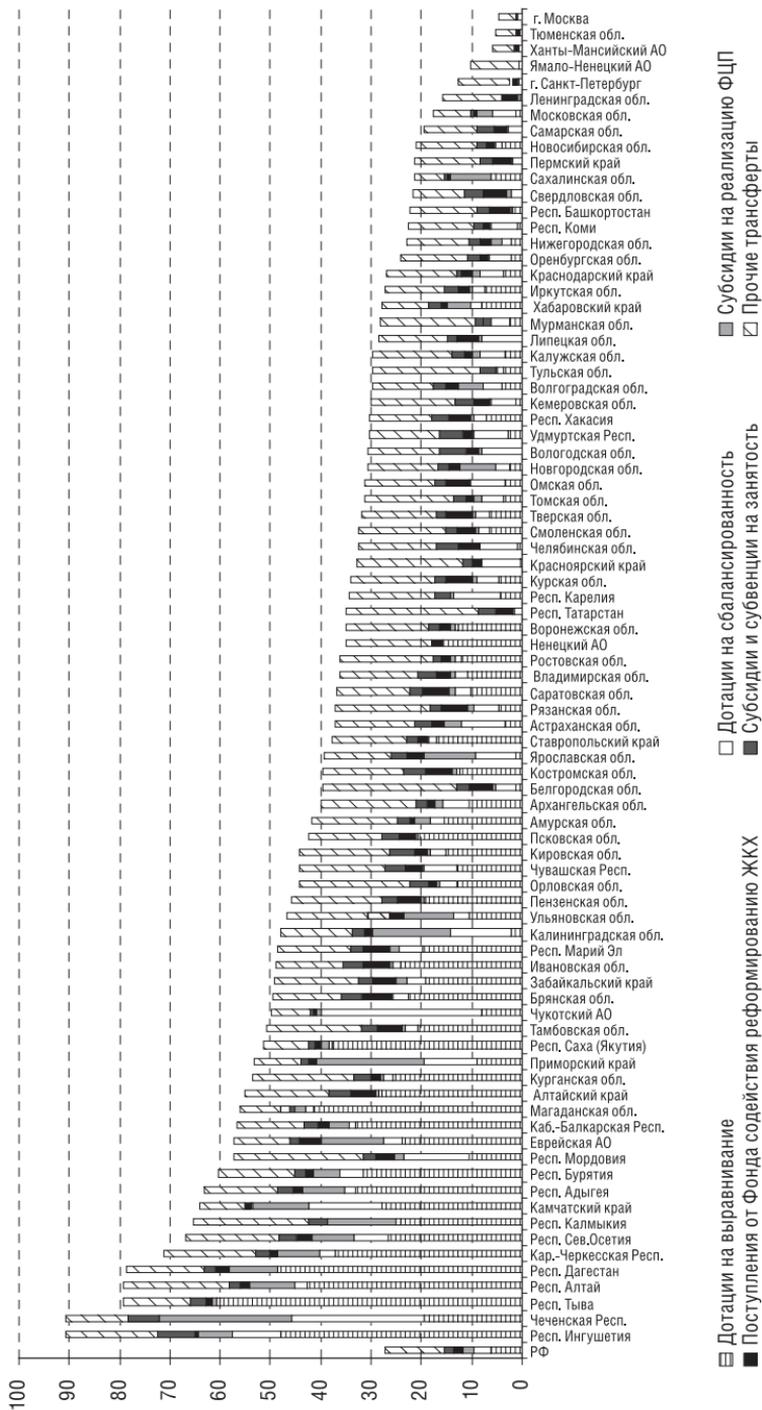
Анализ соотношения разных видов поступлений в бюджеты субъектов РФ показывает, что они индивидуальны для каждого региона (рис. 21). Даже в группе высокодотационных регионов, где основной выравнивающий инструмент — дотации из ФФПР, Чеченская Республика получала дополнительную помощь в виде дотаций на сбалансированность и субсидий на реализацию ФЦП, значительно превосходящую по объему дотации на выравнивание. В средне- и более развитых регионах структура перечислений из федерального бюджета также существенно различается. Можно выделить регионы с особыми межбюджетными отношениями, которые обусловлены либо политическими приоритетами федеральных властей, либо продолжающимися выплатами за объединение с автономными округами (Красноярский и Камчатский края), либо компенсациями выпадающих доходов бюджетов региона после ухода зарегистрированной в нем компании, применявшей схемы налоговой оптимизации (Чукотский АО).

«Ручная» система управления, несмотря на гибкость, необходимую в острой фазе кризиса, оказалась развращающей для региональных властей: она «наградила непричастных» к кризису. Распределение федеральных трансфертов во многих случаях было обусловлено лоббизмом и политическими предпочтениями, а не остротой кризисных проблем. Регионы, которые проводили более эффективную антикризисную политику, оптимизируя расходы, оказались в глупом положении, ведь помогали тем, кто более настойчиво просил о помощи.

Федеральные власти понимают неэффективность сложившейся системы перераспределения, но они не могут поменять ее в существующих условиях из-за приоритетности решения в первую очередь политических задач и давления лоббистских групп. Именно поэтому был выбран самый простой путь — тотальное сокращение трансфертов в 2010 г. на 20%. Большинство регионов, которые в 2009 г. не заметили бюджетного кризиса, столкнулись с ним вплотную в текущем году и вынуждены идти на сокращение бюджетных расходов. При принятии решений в авральном режиме обычно сокращается не то, что наименее эффективно, а то, что легче «порубить», чаще всего это сеть бюджетных учреждений. Ее нужно сокращать, но при максимальном сохранении территориальной доступности социальных услуг, а не по принципу «лес рубят — щепки летят».

РИСУНОК 21

Доля и структура федеральных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2009 г., %



3.3. ДОЛГИ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ: «НАКАЗАНИЕ НЕВИНОВНЫХ»

Назревает еще один кризис — долговой. В 35 регионах долг превышает 30% собственных (налоговых и неналоговых) доходов их консолидированного бюджета (рис. 22). Попадание в группу долгового риска слаборазвитых республик, Чукотского АО и Костромской области обусловлено эффектом базы — их собственные доходы (без учета трансфертов из федерального бюджета) невелики, поэтому даже относительно небольшой объем долга при сопоставлении с доходами становится значительным.

В Московской области долг действительно огромен (162 млрд руб.), он составляет почти $\frac{2}{3}$ доходов бюджета. Власти области вели безответственную политику, дав бюджетные гарантии по сомнительным и частично разворованным кредитам областного инвестиционного фонда. Для того чтобы избежать дефолта по долговым обязательствам Московской области, федеральный бюджет несколько раз выделял ей большие дотации на сбалансированность, они покрывали выплату процентов по долгу. В результате механизм «ручного управления» спасает плохой менеджмент.

При этом не решается системно проблема долга инвестиционно активных регионов, бравших до кризиса кредиты на реальные инфраструктурные инвестиции в особые зоны и технопарки (Калужская, Томская, Калининградская области, Республика Татарстан и др.). Нерешенность проблемы долга усугубляет и без того напряженное положение бюджетов этих регионов. Но главное то, что «наказаны» в первую очередь те регионы, которые стремились модернизировать экономику.

3.4. РАСХОДЫ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ: ГДЕ ЖЕ ОПТИМИЗАЦИЯ?

Важнейшее направление в кризисный период — повышение эффективности расходов бюджетов регионов. Однако в 2009 г. такая политика не стимулировалась, суммарные расходы консолидированных бюджетов регионов росли до августа (на 6%), а по итогам 2009 г. они сохранились на уровне 2008 г. (рис. 23). Расходы выросли в 64 регионах из 83, более всего там, где кризис почти не ощущался — в Ингушетии (в 1,7 раза), Дагестане, Адыгее

Рисунок 22

Суммарный долг бюджетов субъектов РФ и муниципальных бюджетов на март 2010 г., в % к собственным (налоговым и неналоговым) доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2009 г.

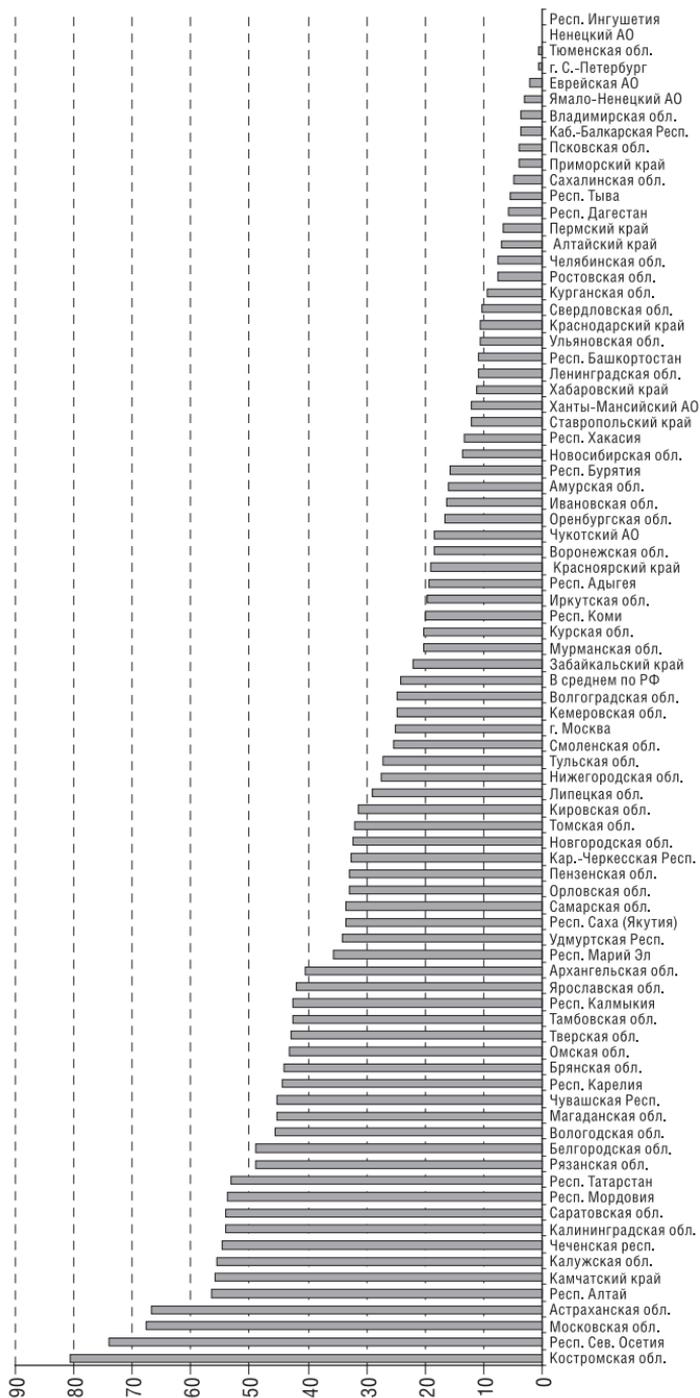
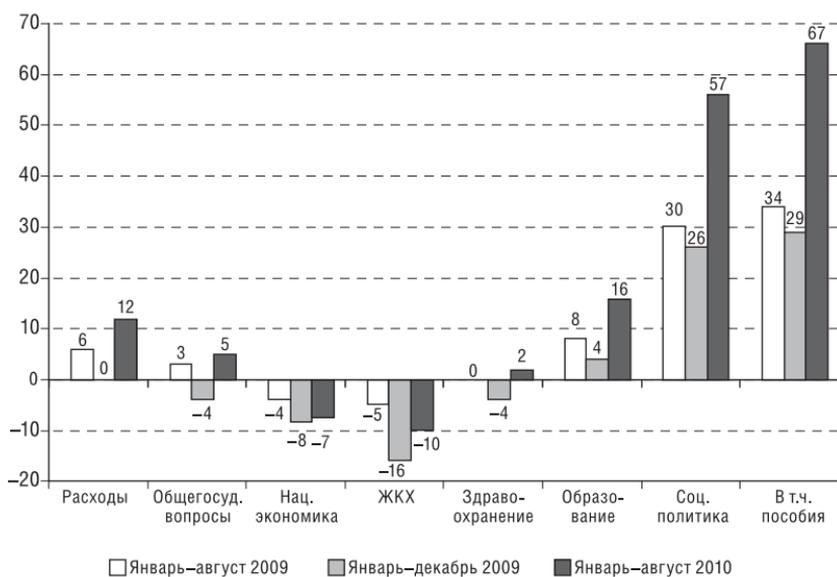


Рисунок 23

Динамика расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, 2009 и 2010 гг. к соответствующему периоду 2008 г., % (без учета инфляции)

и Приморском крае (на $\frac{1}{3}$), высокие темпы роста показали и другие слаборазвитые регионы, а также некоторые области Центральной России. Всюду рост расходов был обеспечен федеральными трансфертами.

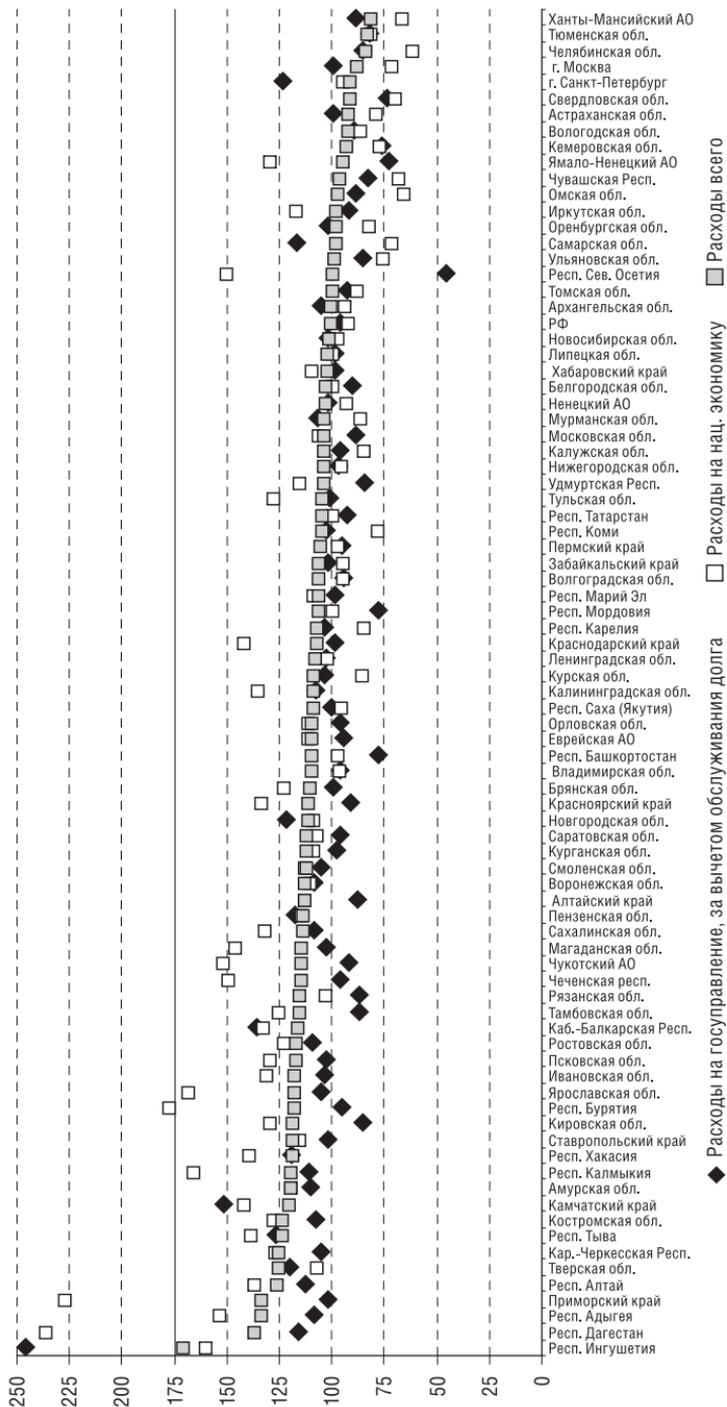
Сильно сократились расходы бюджета только в развитых регионах с обвалом поступлений налога на прибыль — в Ханты-Мансийском АО, Тюменской и Челябинской областях (на 16–19%), в Москве (только на 12% благодаря заимствованиям при снижении доходов бюджета на 22%), С.-Петербурге и Свердловской области (на 9%). Для всех этих регионов 2009-й стал годом оптимизации расходов, хотя приоритеты властей и механизмы оказались очень разными.

В 2010 г. (январь–август) расходы бюджетов выросли относительно аналогичного периода 2008 г., но темпы роста были ниже инфляции. На рис. 23 динамика расходов пересчитана к 2008 г., чтобы показать, насколько она изменилась по сравнению с докризисным периодом.

Первой реакцией на кризис стало сокращение расходов на ЖКХ (на 16% в 2009 г.). Однако в половине регионов в 2009 г. эти расходы выросли благодаря трансфертам из Фонда содействия реформированию ЖКХ (рис. 25). В 2010 г. (январь–август) трансферты

Рисунок 24

Динамика расходов на общегосударственные вопросы (за вычетом расходов на обслуживание долга) и национальную экономику, 2009 г. в % к 2008 г.



уменьшились, но не так существенно, поэтому расходы на ЖКХ в текущих ценах стабилизировались на уровне предыдущего года. Без поддержки Фонда реформирования ЖКХ снижение этого вида расходов было бы намного значительнее.

Менее существенно сокращались в 2009 г. расходы на госуправление (общегосударственные вопросы) и национальную экономику, которые в кризисный период принято «резать» в первую очередь (рис. 24). Для многих регионов это оказалось вовсе не обязательным. В целом по стране расходы на госуправление сократились на 4%, но почти в половине регионов (39 из 83) они продолжали расти (при расчетах исключались расходы на обслуживание госдолга и муниципального долга). «Чемпионами» расточительности оказались Ингушетия (рост расходов на госуправление в 2009 г. в 2,5 раза), Камчатский край (на 52%), Карачаево-Черкесская Республика (36%), Тыва и С.-Петербург (24–26%). В Самарской области, несмотря на остроту кризиса и высокие темпы промышленного спада, расходы на госуправление выросли на 17%. Бронированный «мерседес» губернатора и самолет для еженедельных поездок в Москву на выходные дорого обошлись бюджету. Из других регионов с сильным промышленным спадом резко увеличили расходы на госуправление Новгородская и Тверская области (на 20–22%). В Москве, несмотря на сокращение доходов бюджета почти на $\frac{1}{4}$, расходы на госуправление почти не изменились по сравнению с 2008 г., власти города на этом не сэкономили. Только в отдельных развитых регионах с сильным спадом доходов бюджета кризис вынудил сжать на 15–27% раздутые расходы на бюрократию.

В 2010 г. (январь–август) расходы на госуправление выросли по сравнению с аналогичным периодом 2008 и 2009 гг., несмотря на жесткие бюджетные ограничения. Российская бюрократия явно не способна сама себя ограничивать.

Расходы на национальную экономику в 2009 г. выросли более чем в половине регионов (в 49 из 83), но здесь другие «чемпионы» — Дагестан (в 2,4 раза) и Приморский край (в 2,3 раза), где бюджетные средства по максимуму вкладываются в подготовку Владивостока к саммиту АТЭС. Далее следуют республики Бурятия, Калмыкия, Ингушетия, Адыгея, Северная Осетия, Чечня (1,5–1,8 раза), а также Ярославская область, которая готовится к 1000-летию Ярославля. В других регионах обошлось без всяких юбилеев, возросшие федеральные трансферты стимулировали расточительные инвестиции из бюджетов. Резкое сокращение этого вида расходов (на 30–40%) произошло только в регионах с сильнейшим спадом доходов бюджета — в Самарской, Челябинской, Свердловской

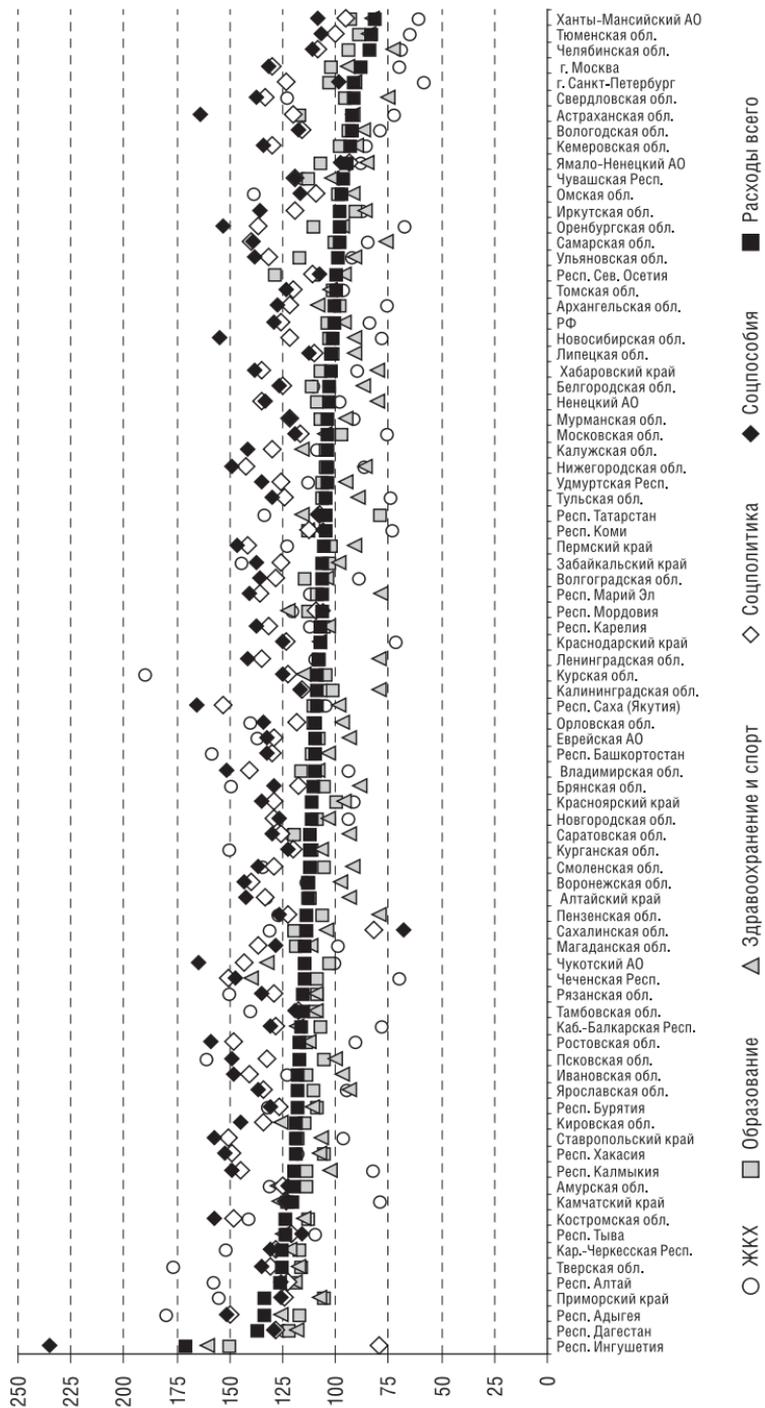
областях, Ханты-Мансийском АО и Москве. В Омской области и Чувашии снижение расходов на национальную экономику обусловлено высокой долговой нагрузкой. По оценкам ФБК, в 2010 г. расходы бюджетов регионов на национальную экономику могут сократиться на $\frac{1}{3}$ ²³. Бюджетная статистика фиксирует снижение только на 6% (к январю–августу 2009 г.) и на 11% к тому же периоду 2008 г., без учета инфляции.

В кризис усилилась социальная ориентация бюджетов субъектов РФ, однако тенденции по расходам на воспроизводство человеческого капитала (образование, здравоохранение) и на социальную защиту населения разные (рис. 25). Расходы на образование в 2009 и 2010 гг. продолжали расти. В 2009 г. динамика по регионам почти не отличалась от динамики всех расходов бюджетов или была более позитивной. Исключений немного. В Приморском крае при росте всех расходов бюджета на $\frac{1}{3}$ расходы на образование и здравоохранение оказались «пасынками» и выросли только на 5–7% по сравнению с 2008 г., т. е. медленнее инфляции. В Красноярском крае они даже сократились, несмотря на 11%-ный рост всех расходов бюджета. Самый значительный разрыв — в Татарстане, где расходы на образование уменьшились на 21% при росте всех расходов бюджета на 4%. Такие решения региональных властей отражают их приоритеты. В январе–августе 2010 г. рост расходов на образование из бюджетов регионов был более существенным, причины пока неясны, лучше делать оценки по итогам 2010 г.

Расходы на здравоохранение и спорт оказались жертвой кризиса, хотя следует отметить, что учитывались бюджетные расходы без расходов территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Для половины регионов страны рост расходов на здравоохранение в предкризисные годы (в том числе за счет реализации нацпроекта «Здоровье») оказался неустойчивым и в 2009 г. сменился спадом. В сильно пострадавших от кризиса Самарской, Свердловской и Челябинской областях бюджетные расходы на здравоохранение сократились на $\frac{1}{4}$. Наоборот, в самых проблемных республиках Северного Кавказа (Чечня, Ингушетия) они выросли в 1,4–1,6 раза, а в некоторых регионах Дальнего Востока — на 25–33% (Чукотский АО, Камчатский край, Амурская область). В 2010 г. бюджетные расходы на эти цели вернулись к уровню 2008 г., но без учета инфляции. При невысоком уровне финансирования здравоохранения трудно рассчитывать на устойчивый рост ожидаемой продолжительности жизни

²³ Долги вместо инвестиций. Ведомости. 20 апреля 2010 г.

Рисунок 25
 Динамика социальных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и расходов на ЖКХ, 2009 г. в % к 2008 г.



и позитивную динамику других социально-демографических индикаторов.

Наиболее стабильно и масштабно росли в течение двух кризисных лет расходы на социальную политику, и особенно социальные выплаты населению. В 2009 г. только в трех регионах эти расходы либо сократились, либо не увеличились по сравнению с 2008 г. (Сахалинская область, С.-Петербург, Ямало-Ненецкий АО и др.). Уникальна ситуация в Ингушетии — при росте социальных выплат населению в 2,3 раза расходы на социальную политику сократились почти на $\frac{1}{4}$. Дело в том, что в 2008 г. доля пособий населению в расходах бюджета Ингушетии на социальную политику составляла только 30% (в других регионах — 70–80%), а в 2009 г. власти республики навели элементарный порядок и повысили эту долю до 88%. Если меньше «пилить», то деньги на социальные выплаты можно резко увеличить. В 2010 г. расходы регионов на соцполитику вновь существенно выросли, при этом пособия населению росли максимальными темпами.

В 2009 г. трансферты из федерального бюджета на социальные выплаты населению выделялись с приоритетом для федеральных категорий льготников. Софинансирование выплат региональным категориям льготников выросло несущественно (на 4–7%). Это означает, что, отвечая за «своих» льготников, федеральный центр уже в 2009 г. постепенно перекладывал проблемы поддержки региональных льготников на бюджеты регионов. В 2010 г. из федерального бюджета софинансируются только меры по поддержке самой немногочисленной категории региональных льготников — пострадавших от репрессий, остальные виды помощи регионы должны финансировать сами. Фактически под прикрытием кризиса предпринята еще одна попытка реализации Федерального закона № 122-ФЗ, известного как закон о «монетизации льгот». Его суть — не только в разграничении полномочий по социальной защите между бюджетами разного уровня, но и в перекладывании значительной части этих выплат на бюджеты регионов.

Вот и получается, что в 2010 г. большинство регионов попали из «теплых рук помощи» в «ежовые рукавицы». Вследствие сокращения федеральных трансфертов им приходится принимать тяжелые решения в социальной сфере: урезать финансирование бюджетных учреждений образования и здравоохранения (зарплаты резать нельзя, поэтому большинство регионов пойдет по пути оптимизации, а точнее, сокращения сети учреждений), искать средства на социальные выплаты региональным категориям льготников. Эти выплаты вряд ли будут индексироваться, а некоторые регионы

уже попытались оптимизировать число получателей (Калининградская область в отношении ветеранов труда). Идут тяжелые «позиционные бои» с собственным населением, ответственность за которые будет лежать на региональных властях. Но в случае роста социального напряжения в отдельных регионах федеральный «ларчик» с трансфертами вновь откроется шире: хотя денег жалко и они нужны для выплат пенсий и подготовки Олимпиады, для поддержания политической стабильности также необходимо раскошеляться.

Основной тренд будет иным. В качестве примера приведем изменения в социальной политике московских властей вслед за кризисным сокращением доходов огромного бюджета столицы на 22% (с 1,3 трлн руб. в 2008 г. до 1,0 трлн руб. в 2009 г.). Доля расходов на социальную политику достигла в столице исторического максимума — 16% всех расходов сократившегося бюджета города в 2009 г. (в 2008 г. — 11%). Бюджет города потратил на социальную политику 181 млрд руб., почти половина из этого (82 млрд руб., или 8% всех расходов бюджета) пошла на доплаты пенсионерам (так называемая «московская надбавка» к пенсии). Объем московских доплат к пенсиям сопоставим с бюджетом крупного региона страны. Отменить доплаты по политическим причинам невозможно, поэтому столичные власти начали искать обходные пути. Сначала с помощью федеральных налоговых органов были выявлены все работающие пенсионеры, которым не положена надбавка к пенсии, их попытались заставить вернуть выплаченные надбавки. Попытка закончилась публичным скандалом, к тому же эта мера позволяла властям города сэкономить не более 4–5 млрд руб. Затем предпочтение было отдано непубличному, но эффективному для бюджета способу — постепенному снижению размера прожиточного минимума для столичных пенсионеров, от которого рассчитывается надбавка. В конце 2009 г. прожиточный минимум для трудоспособных москвичей был выше среднего по стране в 1,5 раза, а для пенсионеров — только на 13%. Пример Москвы показывает, что социальные обязательства, основанные на категориальном принципе, а не на реальной нуждаемости, даже в сверхбогатом регионе становятся в кризис трудновыполнимыми. Однако власти не реформируют социальную политику, а тихо ее «переформируют» для минимизации расходов бюджета.

Весьма показательна кризисная трансформация расходов бюджетов всех регионов (*табл. 4*). В 2010 г. продолжал усиливаться приоритет соцполитики и социальных выплат населению, хотя российские власти уже объявили о выходе из кризиса. Второй приоритет — расходы на образование, их доля также устойчиво

Таблица 4

Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, %

Раздел расходов	2008 г.	2009 г.	Янв.—авг. 2010 г.
Общегосударственные вопросы	7,1	7,3	7,5
в том числе без обслуживания госдолга	6,5	6,3	6,4
Национальная экономика	19,6	18,1	15,0
ЖКХ	16,3	13,6	11,4
Образование	20,8	21,5	23,1
Культура, СМИ	3,5	3,3	3,5
Здравоохранение и спорт	12,7	12,1	11,7
Социальная политика	12,2	15,3	18,4
в том числе пособия населению	8,9	11,5	14,5

растет, и это позитивный тренд, как и сокращение поддержки ЖКХ из бюджетов регионов. В то же время структурные сдвиги подтверждают проблемы финансирования российского здравоохранения. Наряду с ЖКХ, наиболее сильно сократились в 2010 г. инвестиционные возможности бюджетов регионов (расходы на национальную экономику), но тут сложно радоваться или огорчаться. Для немногих регионов с более эффективной системой принятия инвестиционных решений это замедлит выход из кризиса, но для большинства приведет к сокращению неэффективных расходов с сильной коррупционной составляющей.

Анализ расходов бюджетов регионов и их трансформации в кризисный период можно завершить политической констатацией — так называемая «вертикаль власти», заполнившая все медийное пространство, в реальном пространстве не существует или, выражаясь политкорректно, ее контуры просматриваются с трудом. Такой вывод напрашивается после анализа бюджетной политики регионов (*рис. 24 и 25*). Каждый регион выбирает свои приоритеты, даже при, казалось бы, тотальном контроле «сверху». Но бесконечные запросы отчетности из федеральных органов власти и накачки главных федеральных чиновников — это все же не контроль, а что-то иное.

С одной стороны, разнообразие бюджетной политики необходимо, потому что объективные условия и тренды развития в регионах разные, к ним нельзя адаптировать бюджетные механизмы по единому шаблону и команде сверху. С другой стороны,

при отсутствии контроля снизу, со стороны населения, власти регионов могут расходовать бюджетные средства далеко не всегда эффективно, что и происходит. Контроль федеральных властей за расходами регионов как улыбка Чеширского Кота: кто-то ее видит, а кто-то нет, если ему больше позволено. Институциональные дефекты российской системы управления, в том числе межбюджетных отношений, порождают удивительный феномен — «вертикальный федерализм». Эффективность такого гибрида минимальна.

Глава 4

МИФОЛОГИЯ МОНОГОРОДОВ _____

Проблемы развития моногородов вышли на первый план с началом нового кризиса, хотя они возникли в России еще в период кризиса 1990-х. У россиян короткая память, умение быстро забывать трудности помогает выжить в непростых условиях. Но у этого адаптационного преимущества есть обратная сторона: если прошлый опыт забыт — выше риски неадекватных оценок, когда проблема вновь обостряется. Подтверждением служит взрывообразный и отчасти спекулятивный рост внимания СМИ и политиков к проблеме моногородов в период кризиса 2008–2009 гг., когда вновь начались остановки предприятий и протесты населения. Термин из словаря урбанистики стал использоваться в чрезвычайно широком контексте — как приговор городу или даже летальный диагноз.

Еще одна особенность, связанная с закрытостью нашей страны, — восприятие проблемы моногородов как сугубо российской, хотя она давно существует в других странах и начала там решаться лет на сорок раньше, чем в России. Российские СМИ с подачи чиновников готовы обсуждать совершенно безумные, но при этом специфически российские способы решения этой проблемы, хорошо известные по недавней истории — массовые переселения, ликвидацию городов и т. п. Вряд ли найдется в регионалистике проблема, которая обросла таким количеством спекуляций и слухов, как моногорода. Разве что укрупнение регионов, но о нем потихоньку забыли. Забудут и о моногородах, когда этот кризис закончится, — до следующего кризиса.

Обширная мифология по проблеме моногородов объясняется не только спецификой российских СМИ и испугом российских властей и политиков, не ожидавших столь сильного обострения проблем в начальной фазе кризиса 2008–2009 гг. и оказавшихся неготовыми к их решению. Есть и более прозаическая причина — дефицит информации о моногородах, приводящий к неадекватным оценкам и раздуванию страхов. Все моногорода являются муниципалитетами, а муниципальная статистика в России плохая, неполная и собирается с большим опозданием. С ее помощью крайне трудно измерить масштабы проблемы моногородов и проводить

мониторинг их развития в кризисный период. Именно по этой причине и появилось такое количество некомпетентных суждений и сомнительных рекомендаций.

Мифы разрушить невозможно, но им нужно противопоставлять анализ фактов. К сожалению, фактов немного, статистика по крупным городам за кризисный 2009 г. (плохая и неполная, и только по городам с населением свыше 100 тыс. человек) появится лишь весной 2011 г. В муниципальной базе данных, вывешенной на сайте Росстата, небольшие города зачастую «растворены» в статистике муниципального района, не хватает многих важных индикаторов. Без нормальной информационной базы приходится опираться на экспертные оценки, основанные на накопленной информации и опыте.

Экспертные оценки автора представлены в данной главе, небольшой по объему. В ней не ставится задача анализа истории, географии и социально-экономических проблем российских и зарубежных монопрофильных городов, существующих исследований по данной проблеме, обширного и неоднозначного опыта реструктуризации депрессивных моногородов, накопленного другими странами.

Цель совсем иная — начать полемику для расчистки дискуссионного «поля» от мифов. Рассматриваются три простых, но обросших мифологическими «ракушками» вопроса:

- сколько в России моногородов?
- все ли моногорода кризисные?
- как и насколько быстро решаются проблемы моногородов, существует ли единый «рецепт»?

Каждый из этих вопросов рассматривается достаточно коротко и с главной целью — разрушить мифологическое восприятие проблемы. Поэтому вслед за вопросом в подзаголовке дается пример мифотворчества из средств массовой информации.

4.1 СКОЛЬКО В РОССИИ МОНОГОРОДОВ? _____

**«В России более 460 моногородов,
в них живет 25% населения страны»**

На самом деле единственным полным источником информации по составу моногородов является изданный в 2000 г. обзорный доклад Экспертного института²⁴. В первом его томе представлен

²⁴ Монопрофильные города и градообразующие предприятия: обзорный доклад / Под ред. И. В. Липица — М.: Издательский дом «Хроникер», 2000.

список из 467 российских моногородов и 332 поселков городского типа, перечислены расположенные в них градообразующие предприятия, даны таблицы с основными социально-экономическими характеристиками моногородов на 1996–1997 гг. Этот доклад подготовлен при содействии Всемирного банка и до сих пор служит основным источником информации, хотя данные устарели на 13 лет, что для России слишком много.

В докладе Экспертного института заданы критерии выделения моногородов. Их два: города, в которых более 50 % промышленной продукции или услуг выпускается одним предприятием (или группой предприятий одной отрасли), или же на одном предприятии (или группе предприятий одной отрасли) занято не менее 25 % работающих в городе.

Для своего времени эта работа была первой и очень важной, но уже тогда возникал вопрос: действительно ли 43 % всех городов страны являются монопрофильными? Никто не спорит, что в советское время многие новые города строились как места расселения работников при заводах. Но в кризис 1990-х гг. индустриальные функции сжались, объем промышленного производства сократился более чем вдвое по сравнению с 1990 г. и во многих городах градообразующие предприятия, особенно машиностроительные, перестали соответствовать критерию половинной доли в промышленном производстве города. Но даже если они соответствовали, нередко получался конфуз. Например, подмосковная Апрелевка была включена в число моногородов, потому что в ней 70 % легальной промышленной продукции выпускали два предприятия по производству теплоизоляционных материалов. И таких примеров сугубо формального зачисления в список моногородов немало. Наименее точны данные по городам, расположенным в пределах агломераций и имеющим совсем иную реальную структуру экономики.

Еще сложнее использовать критерий занятости. Индустриальная занятость сократилась, основным трендом 1990-х гг. был переток занятых из промышленности в сектор услуг. Характерно, что ни в одной из таблиц Приложений к докладу Экспертного института не указана доля занятых на градообразующем предприятии от общей численности занятых в городе. Такую информацию трудно собрать, тем не менее, если бы это удалось сделать, число моногородов в 1996–1997 гг. было бы существенно меньше. Например, небольшой город Галич Костромской области внесен в список моногородов, но реально на его автокрановом заводе в конце 1990-х гг. работало полторы сотни человек вместо трех ты-

сяч в советское время. В 2000-е гг. положение завода улучшилось, однако занятость все равно была в 5–6 раз ниже советской.

В 2004–2005 гг. была сделана попытка определить «живые» промышленные моногорода. Региональная программа НИСП систематизировала список моногородов, в которых размещены предприятия крупных компаний. Алгоритм был простым, хотя и трудозатратным: все моногорода из списка Экспертного института сопоставлялись с данными о размещении активов крупного российского бизнеса, полученными из анализа деловых СМИ. Если крупный бизнес скупал промышленные активы моногорода, предприятие функционировало более устойчиво и город чаще оставался монопрофильным. Всего было выделено около 150 городов крупного бизнеса²⁵. Перечень моногородов крупного бизнеса, их специализация и собственники даны в таблицах Приложений вышедшей в 2005 г. книги²⁶, она размещена на сайте НИСП в разделе «Публикации». Этот список в 3 раза меньше, чем список Экспертного института, но более надежен — в нем собраны «живые», сохранившие промышленность, моногорода. В кризис 2008–2009 гг. социальная напряженность возникала именно в них, поскольку «живым» городам было куда падать. В городах с «лежачими» промышленными предприятиями, занятость на которых сжалась давно и очень сильно (почти на порядок), кризис мало что изменил — «мертвым не больно».

В 2008 г., в начале острой фазы нового кризиса, Институт региональной политики (ИРП) попытался реанимировать список Экспертного института при подготовке доклада «Моногорода России: как пережить кризис?»²⁷ для Минрегиона России. Авторы доклада утверждали, что в Российской Федерации по-прежнему 460 городов с монопрофильной экономикой²⁸, концентрирующих 25% населения, т. е. цитировали доклад Экспертного института почти десятилетней давности.

Минрегион России в начале 2009 г. выдало свои «установочные» цифры: моногородов в стране 335, но их доля по-прежнему составляет 25% населения страны (хотя по сравнению с данны-

²⁵ Не учитывались закрытые города Минобороны и атомной промышленности (ЗАТО), как и в списке Экспертного института.

²⁶ См. *Зубаревич Н. В.* Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы. — М.: Поматур, 2005. В свободном доступе по адресу <http://www.socpol.ru/publications/book16.shtml>

²⁷ Текст доклада на сайте ИРП отсутствует, данные цитируются по распечатке доклада, представленной на презентации.

²⁸ В Приложении к докладу ИРП дана несколько переделанная таблица из книги НИСП, в ней перечислены те же 150 городов, но без ссылки на источник.

ми Экспертного института количество моногородов сократилось примерно на $\frac{1}{4}$). Критерии выделения моногородов Минрегион России не раскрывал указав, что этот список составлен по данным регионов. В действительности в этом списке городов только 231, остальные 104 — поселки и даже две станицы с селом.

Затем, после почти годичных размышлений, Минрегион России разработал список наиболее проблемных моногородов, требующих особой поддержки государства. В первой версии этого списка, подготовленной в сентябре 2009 г.²⁹, 4 города из 20 отобранных вообще не являлись моногородами³⁰. К концу первого года кризиса, в декабре 2009 г., появилась вторая версия с более корректным перечнем из 27 моногородов (см. Приложение). Была создана специальная рабочая группа при Правительстве РФ по поддержке моногородов.

Этот длинный и печальный рассказ нужен для того, чтобы сформулировать простой вывод — *никто не знает, сколько в России моногородов*. До сих пор не удалось посчитать их количество, не хватает достоверной и полной информации. Исследования НИСП позволяют утверждать, что моногородов не менее 150, это примерно 8 % всего населения страны или 11 % городского населения. Доля немалая, но она в 3 раза меньше оценок Минрегиона России. Верхний предел определить еще сложнее, но вряд ли это $\frac{1}{3}$ от общего числа российских городов, как утверждает Минрегион России. И уж точно в моногородах сейчас живет не $\frac{1}{4}$ населения страны, а значительно меньше.

Почему важно знать, сколько в России моногородов? — Потому что раньше или позже большинство из них становятся проблемными.

4.2. КРИЗИС В МОНОГОРОДАХ _____

«Российские моногорода — жертвы кризиса»

Когда экономика на подъеме, моногородом быть неплохо, особенно если он имеет экспортную ориентацию промышленности. Зарботки в нефтяных и газодобывающих моногородах автономных округов Тюменской области — одни из самых высоких в стране. Преимущества промышленных моногоро-

²⁹ Моноград обреченный/Иваницкая Н., Железнова М., Гусева Д. // Русский Newsweek. № 40. 2009.

³⁰ Горно-Алтайск, Камские Поляны, Нижний Тагил, Вичуга.

дов, работающих на глобальный рынок, или городов с активами естественных монополий, проявлялись и в других частях страны. Исследования показывают, что многие промышленные города в 2000-е гг. были лидерами по зарплате, инвестициям и строительству жилья, опережая столицы своих регионов. Это подтверждают расчеты по регионам Урало-Поволжья, проведенные Г. Куликовым (табл. 5)³¹, а также анализ данных по 1400 муниципалитетам 42 регионов РФ, проведенный в диссертации А. Раевской³².

Однако уже в 2000-е гг. сформировались или усилились два тренда, снижавших конкурентоспособность промышленных моногородов. Первый и более длительный — стягивание торговых и сервисных функций в региональные центры. Только самые крупные и богатые моногорода (нефтяные и металлургические) имели относительно высокие темпы развития сектора услуг, что способствовало диверсификации экономики города. Спрос на услуги в значительной степени зависел от экономического положения градообразующего предприятия и заработков занятых на нем.

Второй тренд — постепенное сближение заработной платы в экспортных моногородах и региональных центрах, а также сокращение разрыва со средней зарплатой в регионе. Это следствие более быстрого роста заработной платы в бюджетном секторе в последние предкризисные годы по сравнению с промышленностью. Бизнес не был готов наращивать свои издержки в виде роста заработной платы занятых с той же скоростью, как это делало государство. Поэтому жить и работать даже в моногородах экспортной промышленности становилось менее привлекательно, молодежь и часть квалифицированных работников уезжали.

Тем не менее, даже теряя относительные преимущества, моногорода до кризиса 2008–2009 гг. развивались сравнительно устойчиво, — хотя и без кризисных шоков понятно, что экономика города, зависящая от одного ресурса или вида деятельности, в принципе не может быть устойчивой. Только естественно развивающийся город по своей природе полифункционален и за счет этого более адаптивен к кризисным шокам.

Можно ли утверждать, что именно моногорода стали жертвами нового кризиса? Далеко не все из них. Наиболее сильным оказался удар по моногородам тех отраслей, которые наиболее

³¹ См. Куликов Г. Конкурентные преимущества и недостатки крупных городов Урало-Поволжья. Курсовая работа 4-го курса, географический факультет МГУ, научный руководитель — Н. В. Зубаревич.

³² См. Раевская А. С. Факторы и динамика социально-экономического развития полупериферийных территорий России: Автореф. дис. ... канд. геогр. наук. — М., 2009.

Таблица 5

**Рейтинг крупных городов Урало-Поволжья по основным социально-экономическим индикаторам
в расчете на душу населения**

Объем инвестиции		Ввод жилья			Оборот розничной торговли			Средняя заработная плата	
1999 г.	2005 г.	1999 г.	2005 г.	1999 г.	2005 г.	1999 г.	2005 г.	1999 г.	2005 г.
<i>Чайковский</i>	Казань	Казань	Энгельс	<i>Тольятти</i>	<i>Тольятти</i>	<i>Тольятти</i>	<i>Тольятти</i>	<i>Тольятти</i>	<i>Альметьевск</i>
<i>Альметьевск</i>	<i>Салават</i>	Чебоксары	Казань	Самара	Екатеринбург	Екатеринбург	Альметьевск	<i>Альметьевск</i>	<i>Магнитогорск</i>
<i>Новотроицк</i>	<i>Альметьевск</i>	<i>Стерлитамак</i>	<i>Альметьевск</i>	Екатеринбург	Пермь	Пермь	<i>Магнитогорск</i>	<i>Тольятти</i>	<i>Тольятти</i>
Нижекамск	<i>Нижекамск</i>	<i>Тольятти</i>	Оренбург	Пермь	Уфа	Березники	Пермь	Пермь	Пермь
Казань	<i>Магнитогорск</i>	<i>Нефтекамск</i>	Екатеринбург	Оренбург	Казань	Пермь	Екатеринбург	Пермь	Екатеринбург
Ижевск	Оренбург	Саратов	Чебоксары	Уфа	Самара	<i>Новотроицк</i>	Уфа	<i>Новотроицк</i>	Уфа
<i>Березники</i>	<i>Чайковский</i>	Челябинск	Уфа	<i>Стерлитамак</i>	Н. Новгород	Екатеринбург	Новокуйбышевск	Екатеринбург	<i>Новокуйбышевск</i>
<i>Магнитогорск</i>	<i>Березники</i>	Энгельс	<i>Новочебоксарск</i>	<i>Нефтекамск</i>	Челябинск	Уфа	<i>Салават</i>	Уфа	<i>Салават</i>
Пермь	Уфа	<i>Нижекамск</i>	<i>Тольятти</i>	Казань	Оренбург	<i>Нижекамск</i>	<i>Нижекамск</i>	<i>Нижекамск</i>	<i>Нижекамск</i>
Саратов	Пермь	Оренбург	Челябинск	Альметьевск	<i>Стерлитамак</i>	Самара	Самара	Самара	Самара
<i>Тольятти</i>	<i>Новотроицк</i>	<i>Альметьевск</i>	Пермь	Саратов	Курган	<i>Новокуйбышевск</i>	Н. Тагил	<i>Новокуйбышевск</i>	Н. Тагил
Уфа	<i>Тольятти</i>	<i>Димитровград</i>	Арзамас	Пенза	<i>Нефтекамск</i>	<i>Димитровград</i>	<i>Березники</i>	<i>Димитровград</i>	<i>Березники</i>
<i>Салават</i>	<i>Новокуйбышевск</i>	Киров	<i>Нижекамск</i>	<i>Октябрьский</i>	<i>Октябрьский</i>	<i>Салават</i>	<i>Кам.-Уральский</i>	<i>Салават</i>	<i>Кам.-Уральский</i>
<i>Новокуйбышевск</i>	Ижевск	<i>Октябрьский</i>	Саратов	Челябинск	<i>Магнитогорск</i>	Челябинск	Нижний Тагил	Нижний Тагил	Челябинск

<i>Нефтекамск</i>	Нижний Тагил	Екатеринбург	Пенза	Салават	Сызрань	Оренбург	<i>Первоуральск</i>
Оренбург	Челябинск	<i>Салават</i>	<i>Стерлитамак</i>	<i>Березники</i>	<i>Альметьевск</i>	<i>Глазов</i>	Оренбург
<i>Стерлитамак</i>	Самара	Арзамас	<i>Нефтекамск</i>	<i>Набережные Челны</i>	Пенза	<i>Набережные Челны</i>	Чайковский
Н. Тагил	Екатеринбург	<i>Балаково</i>	Киров	Курган	Саратов	<i>Стерлитамак</i>	Н. Новгород
Нижний Новгород	<i>Балаково</i>	<i>Чайковский</i>	Ульяновск	<i>Чайковский</i>	<i>Набережные Челны</i>	<i>Нефтекамск</i>	<i>Стерлитамак</i>
Чебоксары	Саранск	Самара	Йошкар-Ола	Киров	<i>Каменск-Уральский</i>	Челябинск	Ижевск
Екатеринбург	Саратов	Уфа	<i>Набережные Челны</i>	Нижний Новгород	Ульяновск	<i>Чайковский</i>	Казань

Примечания. Курсивом выделены моногорода или близкие к ним по структуре экономики промышленные города. Показаны первые 20 городов-лидеров. Расчеты сделаны Г. Куликовым (МГУ).

пострадали от кризиса — металлургии, машиностроения, производства минеральных удобрений. Почти не заметили кризиса моногорода с видами деятельности, финансируемыми из бюджета или госмонополиями (ЗАО Минобороны и Росатома, наукограды). Более устойчивыми оказались моногорода ТЭК, особенно нефтедобывающие, в них не было массовых увольнений, хотя найти работу трудно. Основная причина — объемы нефтедобычи в кризис почти не снижались. Однако есть и вторая причина — в нефтяной отрасли санация занятости произошла в начале 2000-х гг. и сопровождалась выводом на аутсорсинг вспомогательных и обслуживающих подразделений, что привело к постепенному сокращению избыточной занятости. Для городов ТЭК кризис 2008–2009 гг. менее значим, основные проблемы впереди, они обусловлены истощением природных ресурсов, хотя нельзя исключать будущих шоков, связанных с обвалом мировых цен на нефть и газ.

В моногородах металлургических компаний и «Газпрома» санация запоздала, и кризис как рентген выявил неэффективную и избыточную занятость. «Газпром» по привычке переложил все издержки на потребителей, подняв цены. Мировой рынок жестко наказал его за такую политику, но российский рынок этого сделать не может в силу монопольного положения компании. Несмотря на падение производства в газовой монополии, массовых высвобождений не было, продолжается «социально ориентированная» политика поддержки проживания в моногородах Крайнего Севера. Издержки этой политики заложены в цену газа, т. е. переложены на потребителей, в том числе российских.

Для городов черной металлургии этот кризис действительно стал тяжелым испытанием, металлургическое производство в пиковой фазе падало на $\frac{1}{3}$ и более. При этом металлургическим компаниям, как и всему индустриальному бизнесу, было трудно сокращать занятость из-за административных барьеров и фактического запрета на увольнения (см. главу 2). Тем не менее снижать издержки было необходимо, и бизнес это сделал, используя все возможные способы: в первую очередь срезалась переменная часть заработной платы, использовались схемы вывода занятых на аутсорсинг, перевод на сокращенную рабочую неделю и в частично оплачиваемые отпуска, досрочный выход на пенсию, компании по максимуму включались в программы финансируемых государством общественных работ. Кризис заставил металлургический бизнес проделать ту же работу по санации занятости и росту про-

изводительности труда, какую до этого осуществили угольные и нефтяные компании. Например, до кризиса на Магнитке на основном производстве было занято 30 тыс. человек, а со вспомогательными производствами — почти 60 тыс. человек, — это цифры, типичные для первых советских пятилеток. Однако крупные компании (металлургические, химические, целлюлозно-бумажные) всеми способами сохраняют ядро высококвалифицированных работников в своих базовых городах.

Кризис сильнее всего ударил и по относительно развитому сектору услуг крупных моногородов металлургии (Магнитогорска, Череповца и др.), который зависит от доходов работников градообразующих предприятий. Резко сократилась занятость в туристическом бизнесе, индустрии развлечений и других видах платных услуг. Еще одна проблема — высокая закредитованность населения потребительскими и автокредитами. Просрочки платежей начались уже в первые месяцы кризиса, особенно велика концентрация заемщиков, допустивших неплатежи по жилищным кредитам, в Магнитогорске. Проблему удалось частично решить только путем реструктуризации задолженности с помощью Агентства по реструктуризации жилищных кредитов.

Крупные металлургические моногорода переживут этот кризис и будут развиваться относительно стабильно еще лет десять или даже пятнадцать-двадцать, пока их предприятия не утратят конкурентоспособность на глобальном рынке из-за роста издержек на рабочую силу и сырье, как это произошло в развитых странах. Проблемы кризиса 2008–2009 гг. для крупных металлургических моногородов относительно краткосрочны и решаются двумя основными инструментами — социальной поддержкой высвобождаемых работников и улучшением инвестиционного климата для создания новых рабочих мест. Меры по переселению из этих городов бессмысленны, трудоспособное население держится за лучше оплачиваемые рабочие места, надеясь на временный характер кризиса, а молодежь и так уезжает.

Проблемы моногородов машиностроительной специализации, а также моногородов с худшими производственными активами других отраслей (небольшие, старые и немодернизированные металлургические заводы, целлюлозно-бумажные и химические предприятия) гораздо острее из-за неконкурентоспособности градообразующих предприятий. Для некоторых предприятий этот кризис мог стать последним. Остановка градообразующих предприятий ставит под удар функционирование систем жизне-

обеспечения городов, массовое высвобождение резко усиливает социальное напряжение. Именно поэтому российские власти всеми способами пытались не допустить такого исхода, вплоть до попыток регулировать цены на сырье (Пикалево), передачи государству контроля над предприятием (Байкальский ЦБК), жестких запретов на увольнения, санкций прокурора и т. д. Однако социальные риски не должны заслонять тот факт, что кризис ускоряет объективный и неизбежный процесс санации худших активов, уже начавшийся в 1990-е гг., но прерванный в годы экономического роста. Даже если проблему «зальют» деньгами или «заморозят» административными карами, она возникнет вновь при ухудшении экономической конъюнктуры. Это означает, что проблему моногородов с неконкурентоспособными активами все равно придется решать, но более эффективными способами.

В кризис в моногородах с худшими активами необходимо решить две антикризисные задачи. Первая — поддержать доходы населения на приемлемом уровне, и это в целом делается. Государство финансирует социальные выплаты (пособия по безработице, жилищные субсидии и др.), суммарно они могут компенсировать до половины утраченной заработной платы, которая в этих городах невысока. Это позволяет выжить с учетом дополнительных доходов от личного подсобного хозяйства (ЛПХ) или сбора дикоросов, как это было в 1990-е гг. Часть моногородов — центры муниципалитетов, в них стабилизирующую роль играют рабочие места и заработки в бюджетной сфере. Эти рабочие места очень важно не сокращать в ближайшие год-два: бюджетная экономия в одном месте обернется повышенными расходами на пособия в другом.

Вторая задача — создать комплексную систему мер по санации наиболее проблемных моногородов с остановившимися предприятиями. Хотя число таких городов невелико и остановки пока были временными, проблема не решится сама собой. Задача санации сложна и затратна. При ее реализации неизбежны долгосрочные и массовые выплаты пособий, выделение значительных средств на переселение, субсидии бюджетам муниципалитетов на поддержание инфраструктуры, переподготовку и др., чтобы развить в моногородах функции местных центров и создать новые рабочие места. Расходы должны компенсироваться в основном федеральной помощью, у регионов нет финансовых ресурсов на эти цели.

4.3. МОЖНО ЛИ РЕШИТЬ ПРОБЛЕМУ МОНОГОРОДОВ? _____

«Проблема моногородов будет решена к 2015 г.»

Моногорода надолго останутся «головной болью» российских властей. Заверения одного из руководителей Минпромторга о том, что проблема будет решена к 2015 г., выглядят несерьезно. Либо чиновник не понимает длительности времени, необходимого для ее решения, либо занимается пиаром.

Моногорода — не только российская проблема, с ней столкнулись многие развитые страны, опыт которых следовало бы знать лучше. Эта проблема может решаться по-разному, существуют «американский» и «европейский» пути. В США население очень мобильно и в среднем 6–7 раз в течение жизни меняет место жительства, поэтому основной путь решения проблемы — переезд жителей из промышленных городов, ставших депрессивными, в другие территории, где есть рабочие места. Население само принимает такое решение, несет расходы и отвечает за риски выбора, но при этом издержки переезда облегчаются развитым жилищным рынком и системой кредитования. В этом отношении европейцы не похожи на американцев, уровень их мобильности значительно ниже (около двух переездов в течение жизни). Мобильность россиян еще ниже, а в переходный период она сократилась вдвое, поэтому американский опыт для нас почти неприменим.

Государство (власти штатов, местные власти) пытается улучшить инфраструктуру депрессивных городов, чтобы привлечь в них новый бизнес, но эти попытки не всегда успешны. Примером может служить «ржавый пояс» раннеиндустриальных городов США с нерешенными проблемами развития.

Европейский, а точнее, немецкий опыт санации и реструктуризации промышленных городов Рура был успешным и многократно описан. Выделим главные его особенности, чтобы сравнить их с теми программами, которые пытаются реализовать российские власти. Итак, программы санации и реструктуризации промышленных городов в ФРГ:

- имеют долгосрочный характер, в Руре они стартовали в 1960-х и длились 40 лет;
- очень затратны, это признают и власти, и эксперты;
- первым приоритетом является модернизация инфраструктуры, в том числе транспортной, для повышения мобильности населения и снижения издержек бизнеса;

- второй приоритет — не просто переподготовка занятых, но также меры по повышению человеческого капитала, развитию местной инициативы, идентичности, культуры и др., чтобы территория стала более привлекательной для инвесторов за счет роста качества населения;
- третий приоритет — экологическая санация старопромышленных территорий с высоким уровнем загрязнения, он наиболее затратный.

Следует также отметить согласованную политику властей и бизнеса по санации занятости и развитию инфраструктуры. Опора на эти приоритеты в сочетании с огромными финансовыми ресурсами и длительной, методичной и упорной реализацией программ позволила добиться успеха. Конечно, следует учитывать, что Рур плотно заселен, расстояния между городами небольшие и это способствует трудовым маятниковым миграциям, инфраструктура была развита и до начала реализации программ. Тем не менее логика приоритетов очень показательна — улучшается инфраструктура, человеческий капитал и среда обитания, но не планируются конкретные новые производства. Схожие «рецепты» используются и другими странами.

Попробуем сравнить зарубежный опыт с российскими мерами по поддержке моногородов. Последние можно систематизировать и описать поэтапно.

1. Долгий бюрократический отбор моногородов, которым будет оказана поддержка. Он сопровождался активным лоббированием со стороны бизнеса (в каждом пятом моногороде списка Минрегиона России размещены активы О. Дерипаски³³) и региональных властей (моногородом вдруг стали Камские Поляны в Татарстане, где промышленности нет, но есть технопарк на базе недостроенной атомной электростанции).
2. Непрозрачные критерии выделения первоочередных получателей и объемов помощи. Созданная при правительстве комиссия объездила все 27 городов, знакомясь с их проблемами. Результатом стало выделение трех городов в качестве первоочередных получателей федеральной помощи. Более 80% помощи в 2009 г. получил Тольятти, где федеральные власти пытаются реанимировать крупнейший советский автозавод (АвтоВАЗ). Остаток выделили Нижнему Тагилу, который по стандартным критериям не является моногородом: в нем два крупных предприятия разных отраслей — Нижнетагильский металлургический комбинат компании «Евраз-групп» и машиностроительный

³³ Волхов, Пикалево, Тутаев, Гаврилов Ям, Байкальск.

«Уралвагонзавод» госкорпорации «Ростехнологии», которая и пролоббировала включение города в список. Совсем немного федеральных средств досталось городу Сокол в Вологодской области. Почему именно ему — ответа не знает никто, кроме лоббистов интересов этого небольшого моногорода со специализацией на целлюлозно-бумажной промышленности и лесопереработке.

3. Чтобы стать получателями помощи, все остальные моногорода из списка Минрегиона России должны подготовить комплексные инвестиционные планы развития (КИПы), методика которых разработана по заказу министерства. И здесь опять возникают проблемы. Во-первых, проблема финансово-техническая: муниципальные чиновники не в силах разработать достаточно сложную проектную документацию, а средств на оплату внешних разработчиков в бюджетах кризисных моногородов нет. При этом цены на рынке таких заказов высокие — десятки миллионов рублей. Во-вторых, в КИПах должны быть предложены инвестиционные программы, т. е. местные власти должны указать, какие отрасли будут развиваться в городе и кто будет инвестировать. Все это очень напоминает советские генпланы развития городов и генсхемы размещения производительных сил.
4. Как и следовало ожидать, часть городов не представили КИПов в министерство из-за отсутствия финансовых средств. Те города, которые это сделали, в основном создали вполне советский продукт, который на языке бюрократии называется «хотелки». Проработанность инвестпроектов была крайне низка, привлекательность для инвесторов — непонятна. Последствия не заставили себя ждать — средства, выделенные на поддержку моногородов (субсидии, бюджетные кредиты и др.), не были освоены. Министерство финансов в сентябре 2010 г. пригрозило закрыть финансирование из-за очень низкой проработанности и качества КИПов.

Завершая описание этой эпопеи, следует подчеркнуть, что российские бюрократические игры по поводу моногородов не имеют ничего общего с логикой их санации в развитых странах. Там усилия направлены на модернизацию человеческого капитала и образа жизни населения, улучшение инфраструктуры и городской среды для привлечения инвестиций. В России же усиленно ищется конкретный инвестор, и не более того. Расплата за сугубо технократический подход неизбежна, но у нас она удваивается чрезвычайно низким качеством госуправления.

Что произойдет, если весь «пар» российских властей «уйдет в свисток», а проблемы будут так же забалтываться и неэффективно решаться, как в 2009–2010 гг.? Скорее всего проблемные моногорода все равно будут трансформироваться эволюционным путем, хотя медленнее и с большими издержками для населения. Процесс изменения функций — с промышленных на сервисные — будет сопровождаться значительным сокращением численности населения и его постарением, депрессивные промышленные города станут полудепрессивными местными центрами, живущими за счет бюджетных услуг и огородов населения. В России таких местных центров великое множество, их жители слышат слово «модернизация» только по телевизору.

Глава 5

МОДЕРНИЗАЦИЯ: ПРОСТРАНСТВЕННЫЙ РАКУРС

История показывает, что все попытки модернизации России упирались в барьеры, обусловленные ее огромной территорией: «Реформаторы пытались опередить время, но увязли в пространстве»³⁴. Сакрализация пространственных барьеров развития стала национальной традицией. Отчасти потому, что власти, и не только они, плохо знают страну и побаиваются ее разнообразия буквально на генетическом уровне, постоянно стремясь к унификации всего и вся. Одновременно мощь обширных просторов страны служит важным компонентом самоидентификации не только власть предержащих, но и всех россиян. Сочетание двух контрастных ощущений — страха и гордости — в чем-то шизофреническое. Это значимый ментальный барьер для принятия адекватных управленческих решений, и с ним нельзя не считаться при оценке возможностей модернизации.

Снизить первый — ментальный — барьер можно только с помощью лучшего понимания общих закономерностей и трендов пространственного развития. Об этом шла речь в первой главе книги, но короткое напоминание и дополнение сделано ниже с акцентом на модернизацию. Второй шаг — выделение объективных и субъективных ограничений и «коридора возможностей» модернизации российского пространства, включая институциональные барьеры. Третий — оценка опыта других стран и его применимости для России. И наконец, четвертый — понимание того, что нужно делать в существующих условиях, чтобы ускорить модернизацию в территориальном ракурсе. И что будет, если этого не делать...

³⁴ Регионализация в развитии России: географические процессы и проблемы / Под ред. С. С. Артоболевского и А. И. Трейвиша. — М.: Эдиториал УРСС, 2001 (цитируемая фраза принадлежит А. И. Трейвишу).

5.1. КАК РАЗВИВАЕТСЯ И МОДЕРНИЗИРУЕТСЯ ПРОСТРАНСТВО?

Теории пространственного развития, рассмотренные в начале книги, объясняют механизмы модернизации пространства. Центро-периферийная теория (модель) пространственного развития, созданная Дж. Фридманом³⁵, показывает, что концентрация человеческих и финансовых ресурсов в центрах создает возможности для инновационных изменений самих центров, а затем эти инновации транслируются на периферию с лагом во времени, зависящим от величины барьеров на пути движения инноваций. Эта модель работает на всех уровнях — от мировых городов и крупных агломераций до региональных и местных центров³⁶. Диффузия инноваций от центров на периферию происходит эволюционно двумя путями: по сложившейся иерархической системе городов-центров (от наиболее крупных городов к меньшим по размеру и статусу), т.е. в пространстве всей страны, и в пригороды, прилегающие к центрам, растекаясь на соседние территории, что особенно интенсивно происходит в пределах крупнейших агломераций. Города играют важнейшую роль в развитии страны: это не только «опорный каркас» расселения, но и главные моторы трансляции импульсов модернизации на окружающую периферию. Слаборазвитые и ограниченные в ресурсах города неизбежно становятся тормозом диффузии инноваций.

Механизмы модернизации показаны и в «новой экономической географии»³⁷. Выделенные П. Кругманом³⁸ факторы «первой природы» (богатство природными ресурсами, выгодное географическое положение) мало зависят от человека, опора развития регионов на ресурсные преимущества замедляет модернизацию. Наоборот, факторы «второй природы» (агломерационный эффект, человеческий капитал, институциональная среда), в наибольшей степени связанные с деятельностью государства и общества, играют ключевую роль в модернизации.

Преимущества, особенно «первой природы», не являются вечными. В раннеиндустриальную эпоху важнейшими факторами развития были обеспеченность минеральными ресурсами и географическое положение, а в постиндустриальную — человеческий

³⁵ *Friedmann J. Regional Development Policy.* — Boston, Mass. Inst. Techn. 1966.

³⁶ Теория «Центр-периферия» анализируется в: О. В. Грицай, Г. В. Иоффе, А. И. Трейвиш. Центр и периферия в региональном развитии. — М.: Наука, 1991.

³⁷ П. Кругман, М. Фуджита, Т. Венаблс, Ф. Мартин и другие.

³⁸ *Krugman P. R. Geography and Trade.* MIT Press, Cambridge, MA, 1991.

капитал и институты. Время работает на модернизацию, но слишком медленно. Что в первую очередь нужно ускорить?

В Докладе о мировом развитии за 2009 г.³⁹ показано, что пространственное неравенство, а следовательно, и условия для модернизации в современном мире формируют три базовых фактора:

density — пространственная концентрация населения и эффект масштаба (развитие городских агломераций);

distance — экономическое расстояние, обусловленное не только внутриматериковым положением, удаленностью от глобальных и внутристрановых рынков, транспортными и транзакционными издержками в целом, но и слаборазвитой инфраструктурой.

division — институциональные барьеры в широком смысле, в том числе барьеры границ (национальных, региональных, локальных), препятствующие проникновению товаров, услуг, инноваций; к ним можно добавить институциональные барьеры территориальной мобильности, социальных лифтов и доступности качественных социальных услуг, повышающих человеческий капитал.

Модернизация быстрее идет там, где лучше условия для диффузии инноваций — выше концентрация населения и его качество, более развита инфраструктура и меньше экономическое расстояние, ниже институциональные барьеры. Необходимость снижения всех трех барьеров пространственного развития очевидна, но они долгосрочны и устойчивы по своему характеру. Пространство очень инерционно, поэтому выбор направлений, стимулирующих модернизацию, ограничен для России достаточно узким «коридором возможностей», особенно в условиях ухудшения мировой конъюнктуры и роста проблем в экономике.

Пространственная поляризация усиливает риски перенапряжения и приводит к срывам модернизаций, преследующим Россию на протяжении веков. Безусловно, менее развитым регионам нужно помогать, но следует четко понимать границы возможностей и правильно выбирать механизмы, даже если в стране есть финансовые ресурсы для масштабного перераспределения.

Современная региональная наука доказывает, что *в контексте модернизации важнейшими направлениями развития являются те, которые улучшают условия для распространения инноваций в пространстве:*

- поддержка городов-центров, создающих инновации и транслирующих их на периферию;

³⁹ См. World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography. World Bank, 2009.

- развитие инфраструктуры, позволяющее сократить экономическое расстояние;
- улучшение факторов «второй природы» — человеческого капитала и институтов.

Все это во власти государства и общества, но требует огромных ресурсов и длительных усилий.

5.2. «КОРИДОР ВОЗМОЖНОСТЕЙ» ДЛЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРОСТРАНСТВА

Пространственные барьеры модернизации России очевидны, к ним относятся гигантские расстояния, обширность территорий с неблагоприятными условиями жизни и слаборазвитой инфраструктурой, низкая плотность населения и редкая сеть городов. Схожие барьеры существуют и в некоторых других странах, тем не менее эти страны успешно развиваются.

Помимо «вечных» проблем, существуют пространственные ограничения, обусловленные современным уровнем развития, это и есть стартовые условия для модернизации. Важно понять, каково соотношение регионов с разными экономическими и человеческими ресурсами, каков баланс развивающихся и стагнирующих поселений, как влияют на возможности модернизации объективные пространственные тренды экономического и социального развития, а также политика властей. Оценим эти стартовые условия, как объективные, так и субъективные:

- В регионах, обладающих значительными экономическими ресурсами для модернизации, проживает $\frac{1}{4}$ населения, в аморфных «средняках» — почти $\frac{2}{3}$, в слаборазвитых регионах — 10–15% населения страны.
- Россия недоурбанизирована, слаба городская (достижительная) культура: 38% населения проживает в городах с населением свыше 250 тыс. человек, которые оказались наиболее адаптивными и жизнеспособными в переходный период, 36% — в сельской местности, поселках и малых городах с минимальными ресурсами для модернизации.
- В стране сформировалась иерархическая система городов-центров, способных транслировать импульс модернизации на менее крупные города и окружающую периферию, однако зоны их модернизирующего влияния не способны охватить всю страну; в России очень мало городов, особенно крупных.

- Велика пространственная и поселенческая поляризация человеческого капитала в виде зон модернизации и деградации.
- Региональная политика государства слаба и несистемна, лишена обоснованных приоритетов, власти не понимают законов пространственного развития, поэтому дух Госплана восстанавливается быстрее и сильнее, чем в других сферах госрегулирования.

«Коридор возможностей» задается не только стартовыми условиями, но и объективными тенденциями развития, которые очень трудно переломить. К ним придется адаптироваться и эффективно использовать для ускорения модернизации пространства. Выделим важнейшие тенденции.

1. Пространственное неравенство велико и будет расти, оно воспроизводится сложившейся отраслевой структурой экономики регионов, сильнейшим неравенством инвестиций и человеческого капитала. Концентрация экономики в территориях с конкурентными преимуществами типична для всех стран мира, но темпы роста неравенства по мере развития страны существенно снижаются. Россия повторяет путь развитых стран, в которых пик неравенства пришелся на первую половину прошлого века. Кардинальный перелом тренда роста экономического неравенства вряд ли возможен, но темпы роста различий будут замедляться, это уже происходит в период нового кризиса. В России экономическая поляризация усилена дробной административно-территориальной структурой страны, при которой пространственные ареалы с максимальными конкурентными преимуществами и территории с их отсутствием совпадают с границами того или иного субъекта РФ. Попытки укрупнения слаборазвитых регионов способны только «спрятать» проблему, переведа ее на внутрирегиональный уровень.
2. В России сохраняется сверхконцентрация экономики страны в столичной агломерации, несмотря на все попытки стимулирования развития второго федерального города как сопоставимого экономического центра. Стягивание экономической активности ускоряет развитие агломерации, если «мотором» является конкурентное преимущество эффекта масштаба, а не административно-статусный фактор (концентрация госуправления и штаб-квартир крупных компаний). В Москве роль административного фактора слишком велика, что искажает условия региональной конкуренции. Возможность жить на гигантскую ренту статуса замедляла модернизацию

институтов столичного мегаполиса в 2000-е гг. Перенос столицы маловероятен и крайне затратен, стимулирование развития С.-Петербурга пока дает результаты, неадекватные затратам. Проблема гиперконцентрации отчасти смягчается тем, что влияние мощной столичной агломерации территориально «растекается» и начинает стимулировать экономический рост в прилегающих областях Центрального макрорегиона. Для расширения влияния столицы на развитие прилегающих регионов необходимо развивать транспортную инфраструктуру растущей агломерации и сопредельных территорий.

3. С большим опозданием начали развиваться другие крупные агломерации страны из-за дефицита инвестиций, ограниченности бюджетных ресурсов и невысокой миграционной привлекательности. Ускоренный рост торговли и жилищного строительства, концентрация занятых в своих регионах не сопровождаются адекватным ростом инвестиций и внешнего миграционного притока. Городам-миллионникам необходимо в первую очередь снятие институциональных барьеров на рынке земли и в распределении налоговых поступлений в их бюджеты, остальное экономика сделает сама за счет агломерационных преимуществ.
4. Медленно расширяются зоны ускоренного роста вглубь страны. Большинство развитых промышленных регионов Поволжья, Урала и Сибири с городами-миллионниками пока не стали новыми «точками роста». Это следствие и объективных проблем развития (внутриконтинентальное положение усиливает барьеры расстояния), и сверхцентрализации управления с чрезмерным изъятием финансовых ресурсов из регионов-«доноров». Только Татарстану, благодаря особой поддержке, и Свердловской области (в последние докризисные годы) удалось ускорить экономический рост, опираясь на собственный промышленный потенциал и используя преимущества развития сервисной экономики в крупных агломерациях. Потенциал остальных регионов-лидеров «второго эшелона» может быть реализован при большей финансовой и управленческой самостоятельности (внешний фактор) и активизации конкуренции за инвестиционные ресурсы, которая способствует модернизации институтов (внутренний фактор). Развитые регионы — главный «плацдарм» модернизации.
5. Медленно модернизируются многочисленные среднеразвитые («срединные») регионы, в которых живет $2/3$ населения страны. Их собственные экономические возможности недостаточны для устойчивого развития, а федеральных ресурсов

на такое количество регионов не хватит никогда. Именно в них «взнут» федеральные реформы, не способные преодолеть барьеры российского пространства. Такие регионы более всего нуждаются в улучшении институциональной среды, активизации местного сообщества, а также оптимальном сочетании стимулирующей и выравнивающей региональной политики (пока плохо работают оба направления). Слабость институтов и дефицит социального капитала, низкое качество управления во многом объясняют трудности модернизации всей страны, но особенно — «срединных» регионов. В них есть потенциал роста, но он локализован в крупных городах-центрах и пригородных зонах, отдельных промышленных городах. Одним из лучших решений в этой патовой ситуации может быть упор на формирование дееспособных управленческих кадров на региональном и муниципальном уровнях, способных активизировать имеющиеся ресурсы модернизации. Но при существующей системе отбора управленческих кадров это сделать сложно.

6. Сохраняются зоны депрессивности разного типа и масштаба. С 1990-х гг. сформировались депрессивные регионы неконкурентоспособной промышленности, их число сократилось в годы экономического роста, однако новый кризис увеличил число депрессивных монопрофильных городов с неконкурентоспособными активами. На востоке страны проблема депрессивности сохраняется в более широком территориальном масштабе из-за сильных барьеров развития. Многочисленные периферийные сельские районы и малые города Нечерноземья, Урала и востока страны остаются зонами социальной и экономической деградации. В Европейской России до 40% сельских районов относятся к таким «черным дырам экономики»⁴⁰. Депрессивные муниципалитеты — труднейшая зона для модернизации; они отличаются низким человеческим капиталом, требуют огромных ресурсов и длительного времени для санации. Проблема трудноразрешима из-за дефицита человеческих ресурсов и инфраструктурных барьеров. Вымирание сельских периферий и старых монопрофильных городов с последующей сменой функций пространства — один из самых жестких вариантов развития, и такая вероятность существует.
7. Не сокращается число слабо развитых республик, они не смогли преодолеть барьеры развития и снизить зависимость от фе-

⁴⁰ Нефедова Т. Г. Сельская Россия на перепутье: географические очерки. — М.: Новое издательство, 2003.

деральной помощи. В большинстве слаборазвитых республик Юга и Сибири сохраняется минимальная обеспеченность бюджетов собственными доходами, федеральные трансферты усиливают иждивенчество, у властей отсутствуют стимулы к саморазвитию. Единственный позитивный тренд — некоторое сокращение различий в доходах населения благодаря масштабной федеральной помощи и росту зарплат бюджетников. Ключевыми задачами для этой группы остаются улучшение институтов, для того чтобы использовать те немногие конкурентные преимущества, которыми они обладают (аграрно-климатические, рекреационные, трудовые ресурсы); социальная модернизация (образование) и рост территориальной мобильности населения, которые уже идут.

8. До начала нового кризиса заметно отставал в развитии восток страны. Более низкие темпы роста экономики восточных регионов обусловлены объективными барьерами удаленности и слаборазвитой инфраструктуры, незначительными инвестициями, миграционным оттоком населения. Группа относительно развитых регионов на востоке страны мала и развивается с опорой на сырьевые отрасли и отрасли первого передела, что не обеспечивает перехода к более инновационному развитию. В то же время на востоке есть города с более высоким качеством населения и развитой высшей школой (Новосибирск, Томск и др.), они способны стать центрами несырьевого роста. Депопуляция, стягивание населения в обжитые регионы страны и в крупнейшие агломерации, нехватка человеческих и финансовых ресурсов для экстенсивного «освоенческого» типа пространственного развития заставляют жестко фокусировать приоритеты. Стратегия государственной поддержки наиболее эффективных проектов бизнеса по освоению природных ресурсов востока страны только формируется. О масштабном развитии восточных регионов и переселении туда мигрантов говорить бессмысленно, время нельзя повернуть вспять, как будто ресурсных ограничений не существует. На востоке и севере страны жизнь заставит ориентироваться на точечное развитие крупных городов-центров, портов и инфраструктурных коридоров, которые позволяют «держат» слабозаселенную территорию. Точечной должна быть и инфраструктурная поддержка государством наиболее эффективных ресурсных проектов, финансируемых бизнесом.
9. Территориальные контрасты развития усиливаются депопуляцией и миграциями, пространственной поляризацией человеческого капитала. Демографические ресурсы страны

больше всего сокращаются в наиболее постаревших регионах Европейского Центра и Северо-Запада, за исключением двух столичных агломераций. На среднесрочную перспективу менее чем в 20% регионов России сохранится устойчивый естественный прирост населения. Меры по стимулированию рождаемости не способны решить проблему депопуляции, поскольку ее масштабы велики. Демографические процессы инерционны, поэтому естественная убыль будет и дальше «сжимать» обжитое пространство, особенно быстро — в постаревших регионах Европейской России. Демографические ресурсы республик Юга с растущим населением остались последним резервом в стране, который иссякнет в течение жизни одного-двух поколений.

10. Восстановился центр-периферийный вектор внутренних миграций, доминировавший в XX веке: население покидает периферийные и менее развитые регионы и концентрируется в крупнейших агломерациях. Возврат к долговременному тренду означает, что современные направления миграций устойчивы и сохранятся на перспективу. Для снижения негативного воздействия дефицита рабочей силы необходимо выстраивать разные стратегии для демографически депопулирующих регионов Европейской России и северо-восточных регионов с миграционным оттоком населения. Первые нуждаются в притоке мигрантов с разным уровнем квалификации для компенсации демографических потерь. На севере и востоке страны в первую очередь необходимо закрепить местное население, стимулируя создание новых рабочих мест с привлекательным уровнем оплаты труда, а миграционная политика может служить дополнительным фактором для привлечения занятых в менее конкурентные сектора экономики. Политика замещения уезжающего местного населения мигрантами из ближнего зарубежья не только затратна, но и не обеспечивает закрепления новых жителей — они достаточно быстро включатся в возвратную миграцию в освоенную часть страны и в крупные города вслед за местным населением.
11. Усиливается пространственная поляризация человеческого капитала и качества жизни: в крупнейших агломерациях и в ведущих регионах нефтегазодобычи с наиболее высокими доходами населения и бюджетов более заметны позитивные тенденции роста человеческого потенциала (улучшение состояние здоровья населения, социальной мобильности и уровня образования населения), а в периферийных сельских районах и большинстве малых городов и поселков вне агломераций человеческий потенциал снижается, усиливается маргинализа-

ция и деградация социума. В России острота пространственной социальной поляризации беспрецедентна для относительно развитой страны. Во многом она обусловлена особенностями советского периода развития, но немалый вклад вносит и современная деградация социальной инфраструктуры. Очевидных рецептов для решения этой проблемы не существует, особенно с учетом размеров территории России и колоссального объема необходимых средств на модернизацию ее социальной инфраструктуры. Инерция процесса очень велика, вымирание и маргинализация обширной периферии будет продолжаться. В этих условиях важнейшими для государства становятся две задачи: создание социальных лифтов для молодежи (образование, рост мобильности), чтобы не воспроизводить маргинализацию периферии в будущем, и обеспечение достойного социального минимума для пожилого населения таких регионов (социальная защита, жизненно важные услуги и базовая инфраструктура). Еще одно направление региональной политики — содействие «переформатированию» экономических функций депрессивных периферийных территорий, особенно в Нечерноземье, — с аграрных на преимущественно рекреационные и природоохранные, с соответствующим изменением структуры рабочих мест и ростом самозанятости.

12. Слабость горизонтальных связей регионов препятствует социально-экономической интеграции пространства страны, а чрезмерная централизация управления усугубляет эту проблему. В большинстве федеральных округов низка внутренняя интегрированность и межрегиональные экономические и человеческие контакты, за исключением Центра и Северо-Запада, в которых связующими центрами являются две крупнейшие агломерации страны. Остается низкой эффективность интеграционных программ, навязываемых «сверху» административными методами; слабо стимулируется разработка и реализация межрегиональных программ развития транспортной и энергетической инфраструктуры. Эффективная интеграция «снизу» возможна только при понимании регионами получаемых выгод и при создании необходимых механизмов, стимулирующих эти процессы.

Хотя объективные барьеры пространственного развития велики, они могут корректироваться целенаправленной государственной политикой. Цель такой политики — ускорить трансляцию импульса роста от уже сформировавшихся центров на более широкий круг регионов, стимулируя использование конкурентных преимуществ, модернизацию институтов и конкуренцию за инвестиции.

5.3. ИНСТИТУТЫ ИМЕЮТ ЗНАЧЕНИЕ —

Институты на фоне других факторов пространственного развития

В России, в силу особенностей ее развития, влияние факторов «первой природы» остается доминирующим, и в первую очередь ресурсного фактора — обеспеченности минеральными ресурсами, востребованными мировым рынком. Ведущие российские регионы добычи нефти и газа имеют самый высокий уровень экономического развития, измеряемый показателем душевого ВРП. Воздействие институциональных факторов выглядит второстепенным, но это не совсем так. Например, за 2005–2007 гг. доля важнейшего региона добычи нефтегазовых ресурсов — Тюменской области с автономными округами — сократилась в суммарном ВРП регионов страны с 12,4 до 11,7%, хотя цены на нефтегазовые ресурсы существенно выросли. Причиной сокращения стали институциональные факторы: для снижения трансакционных издержек крупные нефтяные компании используют трансфертное ценообразование, тем самым искусственно занижая показатели ВРП регионов добычи ресурсов и повышая показатели мест локализации их штаб-квартир (Москвы и, в меньшей степени, С.-Петербурга). Трансфертные цены используются и для вывода прибыли в зарубежные офшоры.

Важную роль играет и географическое положение — как барьер экономического расстояния или как стимул при низких транспортных издержках. Самыми низкими темпами роста ВРП за десять лет экономического подъема отличались регионы Дальнего Востока (163% за 1998–2007 гг.) и Сибири (173%), наиболее удаленные от европейской части страны. Однако проблема не только в расстоянии. Альтернативой для развития восточных регионов могло бы стать более тесное взаимодействие с рынками стран Азиатско-Тихоокеанского региона, однако этому препятствуют институциональные барьеры, затрудняющие «вход» иностранных инвесторов и торговлю. Неблагоприятная институциональная среда способствует выводу в тень существенно большей доли экономики дальневосточных регионов по сравнению с европейской частью страны, что также отражается на статистических показателях ВРП. Специальные институциональные механизмы позволяют резко увеличить привлекательность территории для инвесторов. Примером может служить Сахалинская область, которая в 2000–2007 гг. получила более 20% ПИИ в Россию благодаря

режиму соглашения о разделе продукции (СРП). Но сработало это институциональное преимущество только потому, что Сахалин обладает преимуществами «первой природы» — значительными нефтегазовыми ресурсами.

Стимулирующая роль выгодного географического положения стала более явной в 2000-е гг. Быстрым ростом экономики и инвестиций отличались западные и южные приморские регионы на путях глобальной торговли: Ленинградская, Калининградская области и Краснодарский край (еще до принятия решения о проведении Олимпиады в Сочи). В Ленинградской области фактор выгодного положения усиливался агломерационным эффектом (западная часть области входит в агломерацию С.-Петербурга), а в Краснодарском крае — высокой плотностью населения и инфраструктурной освоенностью. Только в Калининградской области важнейшим фактором экономического роста стал институт особой экономической зоны, не сразу, но позволивший частично компенсировать издержки эксклавноности и высоких таможенных барьеров. В отличие от запада и юга, на востоке страны приморское положение так и не стало значимым фактором роста вследствие удаленности и более жестких институциональных барьеров «дикого капитализма».

Роль институтов как стимулов притока инвестиций также пока невелика. Максимальные душевые инвестиции суммарно за 2002–2008 гг. получили ведущие нефтегазодобывающие автономные округа (Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий и Ненецкий — в 4–16 раз выше средних по стране с корректировкой на удорожание). Только масштабный рост инвестиций на Сахалине (в 4 раза) более явно обусловлен институциональным фактором. Повышенными душевыми инвестициями отличались две крупнейшие агломерации страны (в 1,1–1,9 раза), а также некоторые регионы металлургии и нефтедобычи (Татарстан, Вологодская область — в 1,3 раза), хотя инвестиции в Татарстан отчасти обусловлены его особыми политическими преимуществами, т. е. институтами. Институциональный фактор благоприятно повлиял на показатели Калининградской области (в 1,2 раза выше) и Краснодарского края, который благодаря Олимпиаде преодолел отставание от среднероссийского уровня. Непривлекательность региона для инвесторов в первую очередь обусловлена неблагоприятным экономическим положением и фактором экономического расстояния. В числе аутсайдеров — депрессивные регионы (Курганская, Ивановская, Псковская, Брянская области), слаборазвитые республики (Тыва, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Адыгея и др.) и удаленные вос-

точные регионы (Алтайский, Камчатский края, Бурятия и др.), в них душевые инвестиции в 2,5–5 раз ниже средних по стране с корректировкой на удорожание.

Для развития малого бизнеса важнейшим фактором остается агломерационный эффект: доля занятых в малом предпринимательстве максимальна в федеральных городах (26–29 %) и прилегающих к ним Московской и Ленинградской областях (19–20 %). Однако институты также имеют значение: показатели Калининградской области (28 %) выросли еще в 1990-е гг. благодаря режиму особой зоны, облегчавшему приграничную торговлю. В северных ресурсодобывающих регионах занятость в малом предпринимательстве минимальна из-за низкой плотности населения (низкой концентрации потребителей) и большей привлекательности для занятых сырьевых отраслей с высокой оплатой труда. Проблема не столько в институтах, сколько в объективных барьерах развития.

Институциональная среда в регионах влияет на малое предпринимательство и самым очевидным образом, в основном негативно. Например, высокая занятость в малом бизнесе в Дагестане (46 %), Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии (25–27 %) в основном обеспечена предпринимателями без образования юридического лица (ПБОЮЛ) и самозанятыми, производящими товарную продукцию на продажу. Это означает, что в неблагоприятной институциональной среде малый бизнес развивается в формах, снижающих трансакционные издержки взаимодействия с государством, в том числе в виде самозанятости в теневой экономике. Фактор человеческого капитала влияет на малое предпринимательство очень избирательно — только при сочетании высокого уровня образования населения с более благоприятной институциональной средой. Например, Томская область отличается не только повышенной долей занятых в малом предпринимательстве (17 %), но и более высокой концентрацией малого бизнеса в инновационных отраслях.

На мобильность населения также в большей степени влияет агломерационный эффект: в 2006–2008 гг. 60 % чистой миграции в России (разницы между притоком и оттоком) приходилось на Московскую столичную агломерацию, еще 18 % — на агломерацию С.-Петербурга. Несмотря на жесткие институциональные барьеры для мигрантов, установленные властями, особенно московскими, притягивающие экономические факторы — большие различия в уровне оплаты труда и емкий столичный рынок — оказываются сильнее. Роль институтов может быть и позитивной: в Белгород-

ской области благодаря политике привлечения мигрантов и снижению барьеров коэффициент миграционного прироста в течение двух последних десятилетий был в 4–5 раз выше по сравнению с соседними регионами Центральной России.

Региональные различия человеческого капитала формируются в основном под воздействием агломерационного эффекта, экономических и социально-культурных факторов. До середины 2000-х гг. усиливалась пространственная поляризация качества населения, которое можно измерить ожидаемой продолжительностью жизни. Разрыв между регионами с более высоким долголетием (республики Северного Кавказа с лучшими природно-климатическими условиями и меньшим распространением алкоголизма, федеральные города и «богатые» нефтегазодобывающие автономные округа Тюменской области) и аутсайдерами (регионы юга Сибири и Нечерноземья) непрерывно усиливался.

Институциональный фактор — реализация национального проекта «Здоровье» с 2006 г. — приостановил пространственную поляризацию, хотя такая задача вряд ли ставилась. Эффект роста финансирования, благодаря которому выросла доступность медицинской помощи (обеспеченность лекарствами, автомобилями скорой помощи и др.), оказался более сильным в проблемных регионах с низким долголетием. В них темпы роста ожидаемой продолжительности жизни были выше средних по стране, так как заметно снизились более высокие показатели младенческой смертности и смертности в трудоспособных возрастах от внешних причин. В развитых регионах задачи роста долголетия так просто не решаются, необходимы гораздо более затратные меры по снижению эндогенной смертности в старших возрастах, поэтому эффект национального проекта «Здоровье» в повышении долголетия был менее заметным. Удастся ли сохранить тенденцию смягчения региональных различий в качестве населения — большой вопрос. Национальный проект «Здоровье» отнесен к институциональным факторам формально, в действительности он не менял сложившиеся институты и в основном распределял финансовые ресурсы. А их в кризис стало меньше.

Вряд ли кому-то нужно доказывать, что институты имеют значение, но пока не стоит преувеличивать их современную роль в России как стимулов регионального развития. Позитивное воздействие институтов локализовано и чаще всего проявляется в сочетании с другими факторами пространственного развития (агломерационным эффектом, ресурсообеспеченностью, выгодным географическим положением), играющими роль необходимой «подпорки».

В отличие от стимулов, институциональные барьеры действуют всюду, более мощно и вполне самостоятельно.

Региональная политика: институциональный дисбаланс

Формально все необходимые институты региональной политики в России созданы. Сформулированы и два ее основных вектора — выравнивающий и стимулирующий. Политика выравнивания была доминирующим вектором до 2003–2004 гг., ее основная сфера — межбюджетные отношения, а основным инструментом — федеральный ФФПР. Формульный принцип расчета межбюджетных трансфертов в России отвечает критериям современных институтов поддержки отстающих территорий в развитых странах. Однако выравнивающая политика оказалась не слишком успешной и не смогла затормозить экономическую поляризацию регионов в период экономического роста. Это не только российская проблема — во всех странах догоняющего развития пространственное неравенство усиливается за счет концентрации экономической активности в территориях с конкурентными преимуществами.

В середине 2000-х гг. в России стали формироваться институты стимулирующей региональной политики. Был учтен опыт стран догоняющего развития, ускоренный рост которых достигался за счет стимулирования территорий с конкурентными преимуществами (особые зоны Китая, приграничные регионы Мексики и стран Центральной и Восточной Европы и др.). Кроме того, благодаря экономическому росту в российском бюджете появились деньги на стимулирующую региональную политику. Ее инструментами в последние годы стали особые экономические зоны (небольшие по территории технико-внедренческие и промышленно-производственные, рекреационные, портовые, а также особая зона в Калининградской области) и «большие проекты», реализуемые при поддержке государства в виде частногосударственного партнерства, федеральных инвестиционных программ и др.

Но все эти институты не могут эффективно работать, если отсутствуют базовые «правила игры» по трем основным компонентам региональной политики:

- 1) баланс выравнивающей и стимулирующей политики;
- 2) выбор пространственных приоритетов развития;
- 3) согласование интересов Центра и регионов (целого и части).

Соотношение выравнивающей и стимулирующей политики федеральных властей и его изменения выявить не так-то просто, поскольку система принятия решений нетранспарентна, преобладает режим «ручного управления». Формально выравнивания стало меньше: доля трансфертов из федерального ФФПР (главного выравнивающего инструмента) в общем объеме трансфертов из федерального бюджета снизилась с 60–70% в начале 2000-х до 34% в 2007 г. и 26% в 2009 г.

Однако резко выросла доля целевых перечислений регионам на исполнение многочисленных социальных обязательств по федеральным и региональным полномочиям. Целевые социальные трансферты по федеральным полномочиям не имеют явной выравнивающей функции, так как доля федеральных категорий льготников (инвалиды, ветераны войны и др.) в населении регионов различается не очень существенно, за исключением пострадавших от воздействия радиации. В результате социальные трансферты распределяются по регионам относительно равномерно. Наоборот, поддержка региональных категорий льготников дает очевидный выравнивающий эффект. Дело в том, что после проведения монетизации льгот (№ 122-ФЗ) подавляющее большинство регионов не смогли справиться с возложенными на них обязательствами по социальной поддержке региональных категорий льготников. Закрепленные за регионами полномочия софинансируются из федерального бюджета. И чем менее развит регион, тем, как правило, выше доля федерального софинансирования региональных льготников, хотя есть и исключения в виде особой поддержки отдельных, совсем не бедных регионов.

В результате суммарный выравнивающий вектор федеральной политики существенно сильнее и остается доминирующим. Это подтверждается и статистикой доходов: различия в уровне душевых доходов населения 5% наиболее «богатых» и 5% наиболее «бедных» регионов сократились за 2005–2008 гг. с 4,1 до 2,8 раза, а для 10%-ных полярных групп регионов — с 2,8 до 2,3 раза (с корректировкой на региональный прожиточный минимум). Тренд выравнивания доходов населения разных регионов выявлен и при более сложных расчетах индекса Джини и коэффициента вариаций (см. главу 1).

Стимулирующая политика в гораздо большей степени формируется институциональными мерами, привлекающими бизнес, бюджетные механизмы играют дополнительную роль. Объем стимулирующей бюджетной поддержки оценить еще сложнее, так

как она осуществляется по многим каналам, в том числе и через бюджеты федеральных министерств и ведомств.

Реальные пространственные приоритеты в политике федеральных властей помогает выявить география инвестиций. В докризисных 2006–2007 гг. больше всего инвестиций из федерального бюджета получали С.-Петербург и Москва (8–10 % от всего их объема). За ними следуют Краснодарский край, Московская и Ленинградская области (4–6 %). Фактически в период экономического роста федеральные инвестиции концентрировались в крупнейших агломерациях страны, а в последние годы к ним присоединился Краснодарский край, готовящийся к Олимпиаде в Сочи.

Еще более понятными стали приоритеты государственных инвестиций в кризисном 2009 г. (см. главу 2). Напомним, что при общем сокращении всех видов инвестиций в России на 18 %, в Приморском крае они выросли в 2,2 раза. Рост обеспечен в основном увеличением федеральных инвестиций в подготовку саммита АТЭС во Владивостоке. В 2008 г. в Приморский край было вложена почти $\frac{1}{4}$ всех федеральных инвестиций в Дальний Восток, а в 2009 г. степень концентрации удвоилась. Еще две зоны значительного роста объема инвестиций в 2009 г. — Краснодарский край и две наиболее проблемные республики Юга России — Чечня и Ингушетия, в них инвестиции из федерального бюджета решают задачу политической стабилизации. На Кубани рост обеспечен не только федеральными инвестициями, но и жестко простимулированными государством инвестициями крупного российского бизнеса в объекты Олимпиады. Это и есть реальные приоритеты государства, к которым нужно добавить геополитические трубопроводные проекты, финансируемые крупнейшими госкомпаниями. Прodeкларированные в «Стратегии-2020» приоритеты пространственного развития остались на бумаге, хотя и они не отличаются особой четкостью и слабо опираются на конкурентные преимущества регионов.

Приведенные примеры показывают, насколько далека от решения сложнейшая институциональная проблема — согласование интересов страны и регионов. Эта проблема вечная, так как целое и его части всегда имеют объективные противоречия. Без формирования институтов, обеспечивающих согласование интересов, система не может быть стабильной. Решению этой задачи препятствует объективный барьер — сильнейшая неравномерность налоговой базы регионов. В 2008 г. из всего объема налогов, поступивших в федеральный бюджет с территорий, 29 % обеспечили

автономные округа Тюменской области и еще 29% — Москва. Огромные диспропорции усиливаются институциональным дизайном бюджетной системы: на федеральный уровень переданы наиболее собираемый налог — НДС, и почти полностью главный рентный налог — НДС, там же концентрируются и экспортные пошлины. Регионам оставлена большая часть налога на прибыль, резко сократившегося в кризис, и относительно стабильный НДФЛ.

Существующая бюджетная система решает важную задачу — изъятия сверхдоходов нефтегазодобывающих регионов, но при этом она ухудшает возможности согласования интересов центра и регионов. Федеральный центр может действовать авторитарно — все финансовые «козыри» у него на руках, система отношений с регионами носит чисто распределительный характер. Это приводит к волюнтаристским решениям и доминированию пиар-политических приоритетов, ущемляющих интересы многих регионов. Защитой от таких решений может быть устойчивая политическая система согласования интересов, ее необходимо создавать шаг за шагом. Однако процесс пошел совсем в другую сторону, и созданные в 1990-е гг. институты политического представительства регионов, пусть и очень несовершенные, стали декоративными.

Реальные и искусственные институциональные преимущества

Институциональные барьеры в России действуют по всей стране. Отдельные группы регионов имеют свою специфику: например, более выражены неформальные кланово-родственные институты в республиках юга или шире представлены неформальные институты теневой экономики в приморских регионах востока страны. Но это всего лишь более темные оттенки одного и того же фона.

Наиболее интересен анализ институтов, стимулирующих развитие регионов и городов. В регионалистике методология исследования институтов только формируется⁴¹. Институты можно условно разделить на две группы — создающие реальные и искусственные стимулы развития, хотя граница между группами очень размыта.

⁴¹ См. *Пиясов А. Н.* И последние станут первыми: северная периферия на пути к экономике знания. — М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009; *Пиясов А. Н.* Основные институты смоленской экономики: опыт регионального анализа // Региональные исследования. № 2. 2003.

Таблица 6

Доля Москвы и С.-Петербурга в основных экономических показателях в 2008 г., % (Россия = 100)

Показатели	Москва	С.-Петербург
ВРП (2007 г.)	23	4
Инвестиции (с Московской обл.)	11 (17)	5
Внешнеторговый оборот	38	6
Оборот розничной торговли (с Московской обл.)	19	4
Ввод жилья (с Московской обл.)	8 (21)	4
Доходы населения	20	
Доходы бюджета	20	6
Население (с Московской обл.)	7 (12)	3

В России чрезвычайно высока роль *статуса административного центра (столицы)* — в первую очередь федерального, но и регионального. Преимущества статуса столицы страны намного важнее, чем обусловленные агломерационным эффектом. Для сравнения приведены доли Москвы и С.-Петербурга в основных экономических показателях страны (*табл. 6*). При разнице в населении в 2,3 раза (с учетом Московской области — в 4 раза) Москва опережает второй федеральный город по большинству индикаторов в 4–7 раз. Это следствие концентрации в столице штаб-квартир крупнейших компаний, создающих рабочие места с высокой оплатой труда, а также населения с высоким платежеспособным спросом.

Особые преимущества статуса обеспечиваются сверхцентрализацией системы управления, исторически сложившейся в России. В 2000-е гг. она еще более усилилась из-за роста сырьевых доходов, которые перераспределяются исключительно в центре. Доля налога на прибыль компаний в доходах бюджета столицы в 2007 г. превышала 60%, это самый высокий показатель в стране. Сверхконцентрация преимуществ в столице типична и для других стран СНГ, особенно с большой нефтегазовой рентой (Азербайджан и Казахстан). Статус столицы страны позволяет Москве сохранять большой отрыв от С.-Петербурга по всем основным индикаторам, несмотря на добровольно-принудительное переселение на берега

Невы части крупных компаний и значительный рост федеральных инвестиций в северную столицу.

Центры регионов, особенно крупные, также стягивают функции торговли, жилищного строительства и другие виды активности. За 2000–2007 гг. доля городов-«миллионников», включая Пермь и Волгоград, в российском обороте розничной торговли выросла с 11 до 15%, в объеме вводимого жилья — с 10 до 12%. Но при этом почти не выросла доля таких городов в инвестициях (7–8%). Почему сочетание агломерационного эффекта со статусными (столичными) преимуществами стимулирует рост в одних видах деятельности, но мало помогает в других? Этому есть институциональное объяснение. Бюджетная обеспеченность даже крупных региональных центров, которые являются муниципалитетами, ограничена по сравнению с федеральными городами — субъектами Федерации, поэтому бюджетных инвестиций мало. Привлечению инвестиций бизнеса мешают коррупционные барьеры в сфере земельных отношений и получения разрешительной документации, они преодолеваются только ограниченным числом компаний, приближенных к властям города. В федеральных городах также есть барьеры коррупции, но другой масштаб спроса привлекает на рынок крупных игроков, способных преодолевать эти барьеры.

В пределах своих регионов (т. е. в конкуренции с другими муниципалитетами) статус регионального центра в сочетании с агломерационными преимуществами обеспечивает явное доминирование. Если взять 13 крупнейших региональных центров с численностью жителей более 700 тыс. человек, то их средняя доля в населении своего региона составляет 33%, при этом они концентрируют 40% занятых своего региона, 44% инвестиций, половину ввода жилья и 61% оборота розничной торговли.

Следовательно, статусные институциональные преимущества в сочетании с агломерационным эффектом создают высокий стимулирующий потенциал. Значимость этих факторов можно объяснить и с помощью теории пространственного развития «центр–периферия», разработанной почти полвека назад Дж. Фридманом. Она описывает процесс стягивания ресурсов (финансовых, человеческих и др.) в центры, что дает им возможность генерировать инновации и затем распространять их на периферию, тем самым развивая и ее. В России процессы стягивания, в отличие от последующего распространения, идут гораздо быстрее. Распространению инноваций на периферию мешают

не только барьеры обширного пространства, но и плохие институты.

Помимо преимущества статуса административного центра, существовавшего всегда, появились новые институциональные преимущества *статуса особой зоны*. В 1996 г. в России имелось 18 свободных экономических зон в 15 регионах страны. Такой статус получили территории слаборазвитых республик (таможенная зона в Ингушетии, эколого-экономическая зона в Республике Алтай и др.), некоторые приграничные и удаленные территории (особая экономическая зона в Калининградской области, на Сахалине, в Находке) и т. д. Их функционирование в 1990-е — начале 2000-х гг. можно описать известным термином — «черные дыры» бюджета. Позитивного воздействия на развитие регионов ни одна из этих зон не оказала, только в Калининградской области режим особой зоны помог обеспечить самозанятость значительной части населения. В 1999 г. была создана особая таможенная зона в Магаданской области, десять лет ее существования не отразились на развитии региона.

С конца 1990-х некоторые регионы и закрытые города (ЗАО) начали создавать *искусственные институциональные преимущества в виде внутренних офшоров*. Этот режим применялся либо для всех компаний (Калмыкия), либо для избранных представителей крупного бизнеса (Мордовия, Чукотский АО, Агинский Бурятский АО и др.). На Чукотке льготный режим для компании «Сибнефть» обеспечил новый губернатор — ее собственник, в остальных регионах договоренности о льготах для крупного бизнеса были достигнуты с действующими губернаторами в обмен на «прописку» крупных налогоплательщиков. Результатом стал быстрый рост доходов бюджета Чукотки — почти в 5 раз за 2001–2004 гг. (с 3,5 до 17 млрд руб.), Агинского Бурятского АО — в 34 раза за 2001–2006 гг. (с 0,5 до 17 млрд руб.). Уровень дотационности (доли трансфертов из федерального бюджета во всех доходах бюджета региона) сократился на Чукотке с 65 до 15%, в Агинском округе — с 89 до 7%. Многократно выросли инвестиции из бюджетов регионов в развитие инфраструктуры, жилищное строительство, поддержку сельского хозяйства. В Калмыкии регистрировались компании со всей страны и в 2002 г. уровень дотационности снизился до 35%. Дополнительные налоговые поступления в бюджет инвестировались в строительство шахматного города Чесс-Сити, несмотря на острейшие социальные и инфраструктурные проблемы республики.

Искусственные преимущества рухнули в 2003–2004 гг. после введения законодательных ограничений на снижение региональной части налога на прибыль (что позволяло создавать внутренние офшоры), а также ухода крупных компаний из региона по тем или иным причинам. В 2007 г. уровень дотационности бюджета Чукотки вновь достиг 75 %, но при многократно возросшем объеме расходов. Соответственно, резко возросла и финансовая помощь из федерального бюджета для компенсации выпадающих налоговых доходов от крупного бизнеса. В Калмыкии уровень дотационности бюджета вернулся к 60 % также при значительном увеличении федеральных трансфертов. Искусственно созданные институциональные преимущества не обеспечили устойчивого роста ни одному региону. Получилось как всегда — «приватизация прибыли и национализация убытков».

Последний пример особых институциональных преимуществ — Тюменская область, бюджет которой за 2003–2008 гг. вырос в 6 раз (с 27 до 162 млрд руб.). Это следствие трех институциональных факторов, формальных и неформальных. Первый и важнейший — изменения федерального законодательства. В 2004 г. был принят федеральный закон (№ 131-ФЗ) о разграничении полномочий «материнских регионов» и входящих в их состав автономных округов. Нежелание Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов передавать свои бюджетные полномочия на уровень «материнской» Тюменской области было закреплено специальным договором, который обеспечивал свободу округов в обмен на выплаты ими «контрибуции» Тюменской области в течение пяти лет (размер выплат был сопоставим со всеми доходами бюджета области в тот период). Кроме того, федеральным законом были перераспределены в пользу «материнских» территорий поступления в бюджет важнейшего для нефтедобывающих регионов налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). В 2008 г. он давал Тюменской области $\frac{1}{3}$ доходов ее бюджета. Помимо полученных законодательных преимуществ, область стала чрезвычайно привлекательной для регистрации на ее территории в качестве налогоплательщиков крупнейших подразделений некоторых нефтегазодобывающих компаний, хотя реально они работали в автономных округах. Их перемещение на юг — в Тюменскую область, началось после перехода ее губернатора на работу в Кремль. Это типичный пример значимости неформальных институтов — особых договоренностей власти и бизнеса.

Однако искусственное счастье неизбежно заканчивается. В кризисном 2009 г. бюджет Тюменской области сократился почти на $\frac{1}{4}$ по сравнению с 2008 г. из-за резкого падения налога на прибыль, а с 2010 г. полностью централизуется НДС. Федеральный бюджет в течение четырех переходных лет будет компенсировать Тюменской области огромные выпадающие доходы, снижение трансфертов произойдет только к концу переходного периода. Опять повторяется история Чукотки, Омской области и других регионов, но со значительно более высокими издержками для федерального бюджета.

Что дают искусственные (хотя и закрепленные в законодательстве) преимущества? Бум бюджетных доходов привел к масштабному росту инвестиций из бюджета Тюменской области. До кризиса $\frac{1}{3}$ расходов ее бюджета составляли расходы по разделу «Национальная экономика», выше эта доля только в Москве. Однако масштабные бюджетные инвестиции в автодороги, торговые и развлекательные центры не привели к заметному притоку частных инвесторов, поскольку Тюменская область не имеет значимых и понятных инвестору конкурентных преимуществ «первой» или «второй» природы, а искусственно созданные институциональные преимущества не обеспечивают устойчивого развития.

Работают ли в России институты регионального развития, показавшие свою эффективность в других странах? Из всех особых зон, включая созданные в 2000-е гг., пока только одна стала похожей на «экономическое чудо» — Калининградская область. Приток инвестиций начался после изменений закона об особой экономической зоне, закрывших возможности фиктивной «прописки» бизнеса. В 2008 г. объем промышленного производства в области вырос почти вдвое по сравнению с 1990 г. (хотя это не вполне корректная статистика, в нее включена стоимость ввозимых комплектующих). Тем не менее в области собиралось 80% российских телевизоров, быстро росли другие новые отрасли промышленности (переработка сои, сборка мебели и др.), жилищное строительство, рекреация. Институциональные преимущества особой зоны помогли уравновесить барьеры таможенного регулирования и высокие транспортные издержки из-за оторванности области от основной территории страны.

Однако наступивший кризис показал, что рост, основанный на особых институциональных преимуществах, неустойчив. Производство телевизоров сократилось на 85% (повлияло и общероссийское снижение пошлин на кинескопы), объем инвестиций

в 2009 г. сократился вдвое по сравнению в целом по стране. Особенно заметны риски развития Калининградской области на фоне динамики ее конкурента — Ленинградской области, переживающей кризис намного легче благодаря устойчивости таких благоприятных факторов развития, как выгодное географическое положение и агломерационный эффект.

Еще один вид институциональных стимулов — *особые преимущества для крупных инвесторов*, прежде всего зарубежных. Российские регионы готовы улучшать условия ведения бизнеса для отдельных компаний, чтобы резко увеличить свои налоговые доходы. Своеобразная «охота на слонов» началась еще в 1990-е, пример подала Новгородская область. В период экономического роста многие регионы Европейской России пытались привлечь крупных промышленных инвесторов (мировых автопроизводителей, западные химические и лесоперерабатывающие компании), предлагая особые льготы и значительные бюджетные инвестиции в подготовку промплощадок. Такая политика иногда обеспечивала успех, но решение инвесторов зависело не только от предоставленных институциональных преимуществ. Важны были другие, более стабильные факторы — местоположения и человеческого капитала. Например, выбор Калуги западными автопроизводителями, помимо особых институциональных преимуществ в виде технопарка, был продиктован удобным положением вблизи крупнейшего московского рынка сбыта, удешевляющим логистику, а также наличием квалифицированной рабочей силы.

Политика, улучшающая инвестиционную среду для всех форм бизнеса, встречается редко. Только власти Пермского края попытались это сделать с помощью предоставления льготы по налогу на прибыль, однако не смогли заметно увеличить приток инвестиций. Более весомыми оказались барьеры экономического состояния и слаборазвитой инфраструктуры края.

Анализ институциональных барьеров и стимулов следовало бы завершить комплексной оценкой институциональной среды, но такая задача пока регионалистике не по силам. Попытки измерить качество институтов в регионах уже делались — с помощью анализа законодательной базы⁴², практики правоприменения, социологических оценок восприятия коррупции⁴³, оценок ин-

⁴² Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов журнала «Эксперт» и др.

⁴³ Исследования Фонда ИНДЕМ.

ституциональной среды бизнесом⁴⁴ и др. К сожалению, все эти исследования дают труднообъяснимые результаты, полученные рейтинги регионов вызывают массу вопросов. Еще менее точны оценки с помощью индикаторов социально-экономического развития и бюджетной политики. Разработанная в администрации президента методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, на первый взгляд, выглядит солидно, в ней используются более 300 показателей. Но адекватность такой методики невелика: в 2007 г. в двадцатку лучших регионов по эффективности управления попали Дагестан и Ингушетия, которых пришлось сдвигать вниз с помощью экспертных корректировок.

Приходится признать, что накопленный опыт измерения качества институтов в регионах пока не обеспечивает корректных оценок. В то же время у экспертного сообщества есть понимание, что, например, в Томской области и Пермском крае институты лучше, однако веских доказательств привести невозможно. Даже такой стандартный критерий, как приток инвестиций, для регионов России работает плохо, потому что инвесторы принимают решения с учетом других, более устойчивых факторов пространственного развития.

Формула модернизации: «институты +»

Постоянно звучащие призывы к улучшению институциональной среды в регионах указывают генеральное направление развития, но они не операциональны. Попробуем сформулировать условия и рамки, в которых эти призывы могут реализоваться.

Во-первых, *повсеместное улучшение институциональной среды в регионах маловероятно*, значительная часть властей регионов не имеет стимулов к этому и продолжает уповать на федеральную поддержку или новые формы искусственных институциональных преимуществ. Это данность, с которой приходится считаться. Есть и рациональное объяснение — улучшение институтов пока не обеспечивает ускоренного экономического роста и тем более увеличения административной ренты.

Во-вторых, многочисленные примеры показывают, что роль институтов как стимулов развития пока еще второстепенна, более

⁴⁴ Исследования компании «Бауманн Инновейшн» по методике и при поддержке Всемирного экономического форума.

значимыми остаются преимущества «первой природы» и агломерационный эффект. Это означает, что только *в комбинации с другими факторами пространственного развития модернизация институтов будет давать более явный и быстрый эффект*. Например, преимуществом Томской области является более высокий человеческий капитал, Ленинградской — сочетание агломерационного эффекта и выгодного географического положения, Калужской — сочетание близости крупнейшей агломерации страны и удобной логистики, Белгородской области — плотного расселения, более развитой инфраструктуры, человеческого капитала. Конкурентными преимуществами обладают и другие регионы. При улучшении в них институциональной среды интеграция нескольких преимуществ дает кумулятивный эффект, а следовательно, заметно повышает конкурентоспособность. В таких регионах выше вероятность формирования коалиций групп интересов, которые выигрывают от модернизации институтов.

В-третьих, регионы будут стремиться улучшать институты только при наличии важнейшего условия — *реальной конкуренции за инвестиции и человеческий капитал*. Если отдельных крупных инвесторов еще можно заманить искусственными специальными преимуществами, то приток более квалифицированного и мобильного населения, развитие малого и среднего бизнеса не могут обеспечиваться «эксклюзивными» правилами игры. В то же время следует учитывать, что сверхконцентрация преимуществ в столице страны еще долго будет деформировать конкуренцию регионов — перворазрядникам трудно играть на равных с чемпионом.

В-четвертых, реальная конкуренция регионов может возникнуть только при *децентрализации ресурсов и полномочий*. Пока федеральный центр отвечает за все и покрывает провалы региональных институциональных решений, честная конкуренция вряд ли возможна. Пока у регионов нет необходимых полномочий и ресурсов для их реализации, отсутствуют и стимулы к повышению конкурентоспособности и реформированию институтов. Однако существуют и риски децентрализации, их не стоит приуменьшать. В мире есть «failed states», аналогичные проблемы крайне плохих институтов могут усложнить развитие некоторых российских регионов. Потребуется институциональная «подушка безопасности», которая сохранит за федеральной властью рычаги контроля ситуации.

Мы привыкли считать, что модернизация начинается «сверху», так в России было всегда. Но для того чтобы эти импульсы про-

двигались в пространстве, должны быть сформированы условия для инициативы «снизу» — от регионов, имеющих конкурентные преимущества и выигрывающих от улучшения институтов. Если эта двуединая задача не будет реализована, модернизация в России вряд ли окажется успешной и устойчивой.

Влияние кризиса и региональный запрос на модернизацию

Чтобы оценить стартовые позиции для столь необходимой модернизации, подведем неоднозначные итоги кризисного 2009 г. и начала выхода из кризиса в первой половине 2010 г. Они таковы.

- Острая фаза кризиса в промышленности закончилась, но восстановление нестабильно и медленнее всего идет в регионах машиностроительной специализации.
- Экономика России и ее регионов в период кризиса стала еще более сырьевой.
- Инвестиции «лежат на дне», за исключением регионов с политическими приоритетами федеральных властей и нефтегазодобывающих регионов с новыми месторождениями.
- В регионах, сильнее всего затронутых кризисом, сохраняется значительная скрытая безработица, а в наиболее проблемных муниципалитетах она приобретает застойный характер.
- Не произошло санации неэффективных рабочих мест и почти не создаются новые рабочие места.
- Доходы населения удалось сохранить благодаря росту на $\frac{1}{3}$ социальных выплат из бюджета и повышению пенсий, однако в сильно затронутых промышленным кризисом регионах и крупных городах доходы населения заметно сократились.
- Бюджеты почти $\frac{2}{3}$ регионов в 2009 г. не почувствовали кризиса, их доходы росли, что стимулировало неэффективные расходы, и только в 2010 г. эти регионы получили тяжелую встряску и начали медленно адаптироваться к жестким бюджетным ограничениям.
- Федеральная политика не стимулировала сокращение неэффективных расходов бюджетов регионов, трансферты выделялись в «ручном режиме» с сильным влиянием лоббизма и не антикризисных, а политических приоритетов.

- Многие кризисные проблемы «залили» деньгами из федерального бюджета, их решение было отложено. Результат — временная стабилизация без модернизации, кризис не помог преодолеть институциональные барьеры.

Последний вывод не вполне точен, ведь регионы проходили кризис по-разному, и часть из них, хотя и сравнительно немногочисленная, раньше и быстрее начала адаптироваться к жестким бюджетным ограничениям. К тому же развитые регионы, пережившие сильный спад доходов бюджета в 2009 г., имеют относительно небольшую «подушку безопасности» в виде федеральных трансфертов, которые не компенсировали всех потерь бюджета. Помимо «кнута», для модернизации важнее вторая составляющая, и она есть — это сложившаяся еще до кризиса политика региона, направленная на повышение его конкурентных преимуществ. Для таких регионов кризис расчищает поле возможностей — они уже прошли значительную часть пути по санации неэффективных расходов, сохранив при этом заметные конкурентные преимущества. По нашему мнению, продвинутых регионов достаточно мало, к ним относятся Калужская, Ленинградская, Томская области, Пермский край, до недавних пор можно было упомянуть Свердловскую область и еще несколько. Для таких регионов посткризисная модернизация — шанс уйти в отрыв и нарастить свои конкурентные преимущества, в том числе институциональные. Именно «снизу», в регионах, формируется реальный запрос на модернизацию, хотя и точечный. Но «сверху» он поддержки пока не встречает.

5.4. ОПЫТ ДРУГИХ СТРАН: СТИМУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ VS ВЫРАВНИВАНИЕ

В 2000-е гг. приоритеты регионального развития в России сместились от безусловно выравнивающих к все более стимулирующим, т. е. модернизационный вектор вроде бы усилился. В стране появились деньги на стимулирующую политику, но она сильно напоминает госплановскую по приоритетам, а порой даже по инструментам. Сказывается унаследованная колея развития (*path dependence*). Для выхода из этой колеи может помочь опыт политики развитых и развивающихся стран, нацеленной на пространственную модернизацию.

Политика поддержки территорий в развитых странах

Региональная политика стран ЕС всегда была нацелена на выравнивание и ускорение экономического роста отстающих регионов, с тем чтобы его «плоды» способствовали росту доходов населения. Но механизмы реализации региональной политики менялись кардинально. Важнейшее институциональное изменение — регионализация управления и переход к принципу субсидиарности, т. е. перемещение функций и ресурсов на наиболее низкий территориальный уровень управления, который способен выполнять эти функции. Менялись и приоритеты региональной политики.

Начиналась она с политики «полосов роста» — размещения в отстающих регионах более современных промышленных производств с целью сформировать вокруг них зону роста и модернизации. Последующее развитие показало, что технологические инновации на периферии могут прижиться, но модернизации территории это не обеспечивает. Политика создания «полосов роста» широко применялась в странах Европы в 1950–1960-е гг., а затем в Бразилии и других развивающихся странах, но многочисленные провалы поставили ее под сомнение.

Следующим этапом стало прямое субсидирование развития отстающих территорий, но и такая политика оказалась неспособной добиться поставленной цели. Трудноисполнимым был базовый посыл — привлечь бизнес в регионы с худшими условиями для развития. Широко применявшиеся институциональные механизмы стимулирования инвестиций (налоговые льготы и каникулы) и инвестиции государства в инфраструктуру представляли собой недостаточный аргумент для бизнеса при выборе мест локализации активов. В отличие от выравнивания регионов, схожая политика в отношении менее развитых новых стран ЕС дала позитивные результаты, сократив различия между ними и более развитыми странами. И это было достигнуто благодаря опережающему развитию наиболее сильных регионов в странах — новых членах ЕС. Чтобы догнать, они делали ставку на свои сильные регионы. В результате одновременно снижалось неравенство между странами ЕС и росло региональное неравенство внутри каждой из них⁴⁵. Этот неоднозначный опыт малоизвестен в России, хотя он очень важен.

⁴⁵ См. *Midelfart-Knarvik K. H., Overman H. G. Delocation and European Integration: Is Structural Spending Justified? // Economic Policy. 2002. Vol. 35. P. 321–359.*

Выделим важнейшие направления современной региональной политики развитых стран, нацеленной на модернизацию.

Обновление региональной политики поддержки промышленного развития

Политика прямого субсидирования предприятий и отраслей, проводившаяся в ОЭСР в предыдущие десятилетия, доказала свою неэффективность. Кроме того, региональная специализация, складывавшаяся десятилетиями, стремительно меняется, многие регионы, бывшие исторически индустриальными или аграрными, переориентируют свою экономическую деятельность.

Ответом на эти вызовы стал переход к кластерной политике. Государство способствует объединению на региональном уровне фирм, людей и знаний с целью укрепления инновационного потенциала и конкурентоспособности регионов. Изменения в региональной, научно-технической и промышленной политике нацелены на поддержку таких связей на региональном уровне. Одно из средств — поддержка конкурентоспособных кластеров (концентрации фирм, занятых одним или родственными видами деятельности, и вспомогательных предприятий) в определенном регионе, что повышает производительность. Кластеризация — это удобная и прагматичная организационная модель, позволяющая концентрировать ресурсы и выстраивать партнерское взаимодействие.

Но следует учитывать, что использование кластерного подхода в региональной политике связано с некоторыми рисками. Это не «строительство» технологических цепочек, как при создании советских территориально-промышленных комплексов в плановой экономике. Ключевую роль играет выстраивание партнерских отношений местных хозяйствующих субъектов, поддержка общих потребностей групп фирм (инфраструктурных, в качественной рабочей силе и т. д.) и технологической интеграции, финансирование совместных исследований, проводимых с участием бизнеса. Конкурентоспособность региона локализации кластера повышают три направления деятельности — стимулирование взаимодействия фирм, создание совместных сервисов (инфраструктур) и исследовательская кооперация в инновационной деятельности.

Какие территории попадают в программы государственной поддержки? Выбор далеко не очевиден. Кластеры могут идентифицироваться «сверху» (что пытаются сейчас делать в России,

причем на основе старой советской промышленной специализации регионов) и «снизу», но чаще используется комбинированный подход. Регионы могут конкурировать за поддержку их кластерной политики, однако существуют и неконкурентные процедуры отбора, например, для регионов со стратегически важными отраслями. Но суть в том, что кластерная политика — это политика поощрения взаимодействия и инновативности, а не выделение конкретных отраслей (например, металлургии, химии и т. д.) и предприятий, развитие которых будет поддерживаться государством. К сожалению, именно такое выделение с планированием специализации регионов на десятилетия вперед проводит Минрегион России.

Политика сельского развития

Изменилась и политика в отношении отстающих сельских регионов стран ОЭСР, которые занимают $\frac{3}{4}$ территории и концентрируют $\frac{1}{4}$ населения. На фоне российских территориальных контрастов их отставание невелико, душевой ВРП в сельских областях стран ОЭСР составляет 83% от среднего уровня по стране. Но экономические контрасты растут, более чем в половине стран ОЭСР отставание душевого ВРП сельских регионов за период с 1995 по 2000 г. усилилось. Проблемы те же, что и в России: более низкая плотность населения и его постарение негативно влияют на доходы бизнеса и препятствует созданию рабочих мест. Эти проблемы нужно дифференцировать для пригородных и периферийных сельских территорий. Первые способны стать зонами ускоренного роста благодаря небольшому экономическому расстоянию, более значительной концентрации населения, развитию процессов субурбанизации. В каждой третьей стране ОЭСР самые высокие темпы создания новых рабочих мест отмечаются в сельских регионах. В России эти тенденции выражены еще более резко: сельские районы вблизи крупных городов вполне жизнеспособны, а периферийные деградируют.

Важнейшая тенденция — деаграризация сельской местности, доля агросектора в экономике сельских районов невелика и продолжает снижаться. Рост производительности труда привел к резкому сокращению занятости в этой сфере в странах ОЭСР, как в абсолютных, так и в относительных показателях, — в агросекторе занято менее 10% рабочей силы сельских территорий. Для России с ее крайне низкой производительностью труда в сельском хозяйстве это еще далекая перспектива, но в пригородных районах деаграризация сельской местности идет очень быстро.

Этому способствуют конкуренция за землю со стороны других пользователей (бизнеса, населения), создание новых рабочих мест в неаграрных секторах сельской экономики и трудовые миграции сельских жителей на городские рынки труда с более высокой заработной платой.

Поддержка сельских районов в виде прямых сельскохозяйственных субсидий остается рудиментом старой (и неэффективной) политики стран ОЭСР. В отличие от них, Россия не проводит политику массированного субсидирования сельского хозяйства, хотя в сельской местности в нем занято почти 40% работников. Опыт развитых стран показывает, что политика субсидирования не способна решить социально-экономические проблемы села. В России сельская региональная политика более модернизирована, приоритетом является поддержка сельской инфраструктуры (образования, здравоохранения и др.) с помощью бюджетных механизмов. Но пока не сделан следующий шаг по выявлению и использованию разнообразного потенциала развития сельских территорий. Именно это становится приоритетом реформирования политики ОЭСР, где постепенно отказываются от политики выравнивания и поддержки доходов и конкурентоспособности фермерских хозяйств и переходят к поддержке конкурентоспособности сельских районов, повышению капитализации местных активов, вовлечению неиспользуемых ресурсов.

Такой переход предполагает два важных изменения. Во-первых, это расширение фокуса от сельского хозяйства к разным секторам экономики. Для России это крайне важно, ведь в периферийных вымирающих сельских районах Нечерноземья сельское хозяйство не только неконкурентоспособно, для него уже нет необходимых рабочих рук. Эти территории довольно быстро будут переформатироваться под другие виды деятельности — менее трудозатратные (например, природоохранные) или с сезонной занятостью (летняя рекреация). Второе изменение — иная система «действующих лиц» региональной политики, переход от узкого перечня (власти, выделяющие субсидии, и сельхозпредприятия или фермеры) к более широкому, включающему разнообразные местные структуры и сообщества. Традиционные иерархические административные структуры не способны выполнять роль единственного субъекта, комплексная политика развития сельской местности требует активного участия и горизонтального взаимодействия всех заинтересованных сторон, включая самих жителей и их общественных структур.

Под эти цели перестраивается и система государственного управления: в Великобритании было создано Министерство охраны окружающей среды, продовольствия и развития сельских регионов, нацеленное на интеграцию различных аспектов политики в отношении села. В числе программ, реализуемых в рамках интегрированного системного подхода, «Программа оживления сельской местности» для Нидерландов, программа ЕС по подготовке лидеров местных инициатив (LEADER Community Initiative).

Для России возможность самоорганизации местных сельских сообществ выглядит пока не очень реальной, поскольку село имеет низкий человеческий капитал и наиболее склонно к патернализму, но примеры такой политики уже есть⁴⁶. В депрессивных сельских поселениях Архангельской области лидерами и ресурсом самоорганизации оказались женщины, движимые ответственностью за своих детей. Но этот пример самоорганизации оказался недолговечным, после завершения проектов ЕС и отъезда волонтеров все рассыпалось.

Трансграничное взаимодействие

В региональной политике развитых стран важным компонентом является создание еврорегионов для снижения трансграничных барьеров на пути движения людей, товаров и услуг. Эта политика хорошо известна, но важно подчеркнуть, что она нацелена на развитие горизонтальных контактов бизнеса и жителей, «сшивающих» пространство. Плотные контакты важны сами по себе, так как они формируют лучшие условия для модернизации.

Для стран с переходной экономикой приграничное положение чаще используется более утилитарно, для стимулирования роста. Это возможно при «разности потенциалов» — когда за границей расположен более развитый сосед, заинтересованный в переносе части производства на территорию с такими конкурентными преимуществами, как более дешевая рабочая сила и инфраструктура при низких транспортных издержках. Примерами могут служить ускоренный промышленный рост штата Сонора в Мексике на границе с США, регионов Чехии и Венгрии на границах со старыми странами ЕС. Но даже при соседстве с развитыми странами такой

⁴⁶ Программы развития сельских сообществ в рамках гуманитарных проектов ЕС в северных регионах России.

эффект проявляется слабо, если институциональная среда остается неблагоприятной для инвестиций. Пример тому — экономически «полумертвая» граница северо-запада России со странами ЕС, хотя это единственная приграничная территория, которая могла бы развиваться за счет «разности потенциалов». Если же страны-соседи средне- или слабообразованы, то взаимодействие их приграничных регионов чаще всего невелико или имеет узкую номенклатуру обмена, в нем значительна теневая торговля. И такие границы в России доминируют.

Российская политика развития приграничных регионов пока в основном декларативна и слабо учитывает реалии трансграничного взаимодействия и его барьеры. К тому же в России развитие пограничных регионов традиционно рассматривается с геополитических позиций, а в таком ракурсе экономическая и социальная эффективность отходит на второй план. И объективные, и субъективные ограничения не позволяют высоко оценивать модернизирующий эффект приграничного положения регионов России.

Политика смягчения пространственного социального неравенства

В отличие от экономического, социальное неравенство регионов может снижаться. В Докладе Всемирного банка о мировом развитии за 2009 г.⁴⁷, посвященном пространственному развитию, показано, что во многих развитых странах Европы уже произошел перелом негативной тенденции роста социального неравенства регионов и началось некоторое смягчение различий. Это оказалось возможным при достижении достаточно высокого уровня экономического развития, обеспечившего необходимые финансовые ресурсы для перераспределения. Основным механизмом стала очень затратная политика масштабного перераспределения социальных трансфертов более бедным слоям населения, она дала дополнительный эффект в виде некоторого сглаживания региональных различий в доходах населения. Адресатом такой политики был не регион, а население (домохозяйства).

Судя по этому опыту, важнейшим механизмом смягчения социального неравенства регионов должна стать не региональная, а социальная политика государства, обеспечивающая выравнивание доходов населения с помощью социальных трансфертов. При-

⁴⁷ См. World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography. World Bank, 2009.

мером заметного смягчения различий может служить Франция с ее традиционно сильной социальной политикой. Однако в Великобритании, где сложилась иная модель государства и не существует столь масштабного межрегионального перераспределения и такого объема социальных трансфертов, региональное неравенство продолжает расти и в экономике, и в социальной сфере.

Чтобы идти путем континентальной Европы, России нужны два условия — достаточно высокий уровень экономического развития, которого страна вполне способна достичь (хотя из-за гигантского и плохо обустроенного пространства ресурсов для перераспределения потребуется значительно больше, чем в странах ЕС), и эффективная социальная политика, которой пока нет, и неясно, когда она появится. Именно социальная, а не региональная политика способна смягчить пространственное социальное неравенство. Возможен и иной путь, более рыночный, англосаксонский — не создавать столь масштабной системы перераспределения, помогая только наиболее уязвимым слоям населения, а вкладывать больше ресурсов в человеческий капитал, чтобы мобильные и конкурентоспособные люди сами выбирали, где жить. Но для этого нужна институциональная реформа, и не только в сфере образования и здравоохранения, но и на рынках жилья и т. д. Возможны варианты, но суть остается неизменной — в политике сглаживания социальных контрастов люди важнее регионов.

Политика стран догоняющего развития

Догоняющая модернизация всегда *территориально локализована и усиливает поляризацию пространства*. Для стран догоняющего развития главным направлением является стимулирование развития территорий с конкурентными преимуществами: выгодным положением, концентрацией востребованных рынком ресурсов и т. д. Крупные страны проводили также политику поддержки импортозамещения, но, не вступая в дискуссию по поводу ее эффективности, отметим, что она тоже стимулировала развитие ограниченных, специально выбранных территорий.

В странах догоняющего развития можно выделить несколько типов территорий ускоренного роста.

- Крупные города, столичные или с более современными отраслями промышленности; именно крупные города с меньшей нагрузкой раннеиндустриальными или ресурсодобывающими отраслями первыми осваивают высокотехнологичные и пост-

индустриальные функции, обеспечивающие устойчивое развитие.

- Регионы с развитыми позднеиндустриальными отраслями, чаще всего — более высокотехнологичным машиностроением.
- Регионы с выгодным географическим положением: приморские, удобные для вывоза продукции, и регионы вблизи границы с более развитыми странами. В них чаще всего формируются зоны с особым статусом, куда стягиваются производство и занятые, размещаются технологические заимствования.
- Районы добычи ресурсов, но в них зачастую сохраняются издержки колониальной экономики (вывоз прибыли), поэтому инновации внедряются медленнее.

До сих пор преобладает политика стимулирующего развития индустриальных «полюсов» и зон роста, крупных городов при практически полном пренебрежении выравняющей политикой, на которую нет ресурсов. В результате растет неравенство развития зон модернизации и отсталой периферии. Только с течением времени начинается расширение ареалов роста за счет диффузии инноваций.

Стимулирующая политика предопределяет целый спектр последствий, многие из которых проявляются и в России (хотя и при иных условиях развития).

- Велики трудности трансляции импульса развития от центров модернизации на окружающую территорию, этому мешают барьеры слаборазвитой инфраструктуры и низкого качества населения. С данными проблемами сталкивается и Россия, это следствие давно сложившихся территориальных (центро-периферийных) контрастов развития.
- На начальных стадиях недооценивается необходимость инвестиций в человеческий капитал регионов, так как он дешев и обилен. Этот синдром до сих пор сохранился в России как ментальное наследие советской экономики, основанной на дешевом труде, хотя условия кардинально изменились. В мире есть и обратные примеры масштабных инвестиций в ускоренное развитие человеческого капитала (Южная Корея).
- Из-за избытка рабочих рук не проводится стимулирующая политика повышения территориальной мобильности населения, иногда вводятся даже ограничения (Китай). В России ситуация совершенно иная, усиливается депопуляция, но мо-

бильность населения очень низка не только по экономическим, но и по институциональным причинам.

- Финансовые и управленческие ресурсы в основном концентрируются на уровне центрального правительства, очень велико недоверие к регионализации. В Китае ситуация уже меняется, но в России, к сожалению, полностью соответствует описанной.
- Минимальное внимание уделяется региональному выравниванию (Китай только начинает проводить политику стимулирования роста внутренних районов), в том числе уровня жизни населения. Для России это не так, она гораздо ближе к развитым странам по приоритету выравнивания.

Для выбора территориальных приоритетов развития и гибкой их адаптации к меняющимся условиям полезен опыт Китая⁴⁸. В России более известна политика стимулирования развития прибрежных регионов, которая продолжалась до конца 1990-х гг. Она включала масштабные инвестиции в инфраструктуру, налоговые льготы, льготные ставки таможенных тарифов, распределение трансфертов центрального правительства в основном через механизм проектного финансирования (он предполагает софинансирование со стороны бюджетов регионов, поэтому таким механизмом воспользовались прежде всего развитые прибрежные регионы), а также сокращение бюджетных трансфертов внутренним провинциям. Эта стратегия реализовывалась и через крупные муниципальные образования — региональные центры. Прибрежные регионы и муниципалитеты получили беспрецедентную бюджетную автономию и возможности для инноваций, очень быстро развивались городские агломерации. Однако быстро росли и территориальные контрасты (различия душевого ВВП между провинциями достигали в 2003 г. 10 раз), хотя отсталые внутренние регионы Китая развивались быстрее, чем в предшествующий период, поскольку быстро росла экономика всей страны.

С конца 1990-х гг. был взят курс на более сбалансированное региональное развитие. Главное в нем — дифференцированные стратегии развития для разных типов регионов, которые разработаны с учетом их уровня и проблем развития.

Развитие прибрежного Китая нацелено на более сильную интеграцию территории и соединение логистических цепочек, развитие городских агломераций и модернизацию жилфонда и коммуналь-

⁴⁸ См. доклад Ли Ли Лиу, ведущего экономиста Всемирного банка, сделанный на семинаре Всемирного банка «Стратегии регионального развития». Москва, 31 марта 2008 г.

ного хозяйства, переход к производству товаров и услуг с более высокой добавленной стоимостью. Для наименее развитого Западного Китая набор приоритетов иной: развитие инфраструктуры, стимулирование урбанизации, внутреннего спроса и потребления, развитие динамичного частного сектора, освоение природных ресурсов. Северо-Восточный Китай ближе к старопромышленным регионам (индустриализация советского типа), его приоритеты: реструктуризация тяжелой промышленности и в целом неконкурентоспособной государственно-ориентированной производственной базы, рост открытости и формирование динамичного частного бизнеса, снижение безработицы, в том числе структурной. Для Центрального Китая, находящего на стыке всех остальных типов территорий и поэтому имеющего «смазанную» специфику развития, оказалось сложно разработать цельную стратегию, ее формулирование еще не завершено.

Можно выделить «три кита» политики развития внутренних районов Китая. Они очень прагматичны и применимы для любой слаборазвитой территории, включая слаборазвитые республики России:

- ставка на совершенствование инвестиционного климата с целью привлечения инвестиций, а не на государственные ресурсы, которые используются ограниченно и только для важнейших направлений;
- выделение и развитие ключевых районов развития с более крепкой экономической базой, более высокой плотностью населения, удобным расположением относительно транспортных узлов и коридоров (их специализация никак не указывается, важны лучшие условия и инфраструктура!);
- усиление миграций из села в город, развитие системы социальной защиты, инвестиции в образование и здравоохранения.

Кроме того, в Китае поставлена задача сокращения регионального неравенства в доходах, но она увязана с сокращением неравенства в инвестициях. Стимулируются меры по привлечению иностранных инвестиций во внутренние районы, усиливается политика бюджетной децентрализации в сочетании с бюджетными субсидиями центрального правительства тем муниципалитетам, которые получили больше доходов и повысили эффективность расходов. По сути, это комплексная политика, стимулирующая более сильные, успешные и эффективные муниципалитеты в слаборазвитых регионах, что позволяет ускорить рост этих регионов в целом.

5.5. ПРИОРИТЕТЫ И МЕХАНИЗМЫ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ДЛЯ РОССИИ _____

Модернизация в пространственной проекции — это создание устойчивого пространственного каркаса зон и точек опережающего развития, способных транслировать инновации на обширную периферию страны, в сочетании с эффективной политикой смягчения регионального социального неравенства и повышения человеческого капитала. Можно выделить несколько эффективных механизмов модернизации российского пространства, хотя наш выбор субъективен.

Опора на центры модернизации и снижение барьеров их развития

Критерии выбора пространственных приоритетов развития должны опираться на конкурентные преимущества регионов, причем такие, которые способствуют модернизации, а не воспроизводству сырьевой ренты. Признание приоритета конкурентных преимуществ кажется очевидным с точки зрения интересов всей страны, но далеко не очевидно для региональных элит, поскольку интересы региона (части страны) могут не совпадать с интересами всей страны (целого). И на федеральном уровне интересы страны часто подменяются лоббизмом интересов крупных компаний.

Региональная наука и мировой опыт развития позволяют выбрать и даже проранжировать пространственные приоритеты для России, основанные на конкурентных преимуществах и способствующие снижению барьеров развития:

- крупные города и агломерации (агломерационный эффект/эффект масштаба);
- инфраструктурно-транспортные коридоры (сокращение экономического расстояния);
- портовые, приграничные и прочие зоны технологических заимствований с развитием импортозамещения;
- более плотно заселенные южные регионы и пригороды с благоприятными агроклиматическими условиями, развитой инфраструктурой и более дешевой рабочей силой;
- ограниченный круг геополитически значимых сырьевых проектов, инфраструктурно поддерживаемых государством.

Еще одно важное направление — нейтрализация традиционных дефектов российской региональной политики, среди которых:

- риск оказаться в унаследованной колее «сдвига производительных сил на восток», он возникает с ростом доходов государства и намного выше при централизованной системе управления;
- риск административного планирования и поддержки отраслевых приоритетов развития регионов, хотя это бессмысленно — слишком велика вероятность ошибки при быстро меняющихся технологиях и инвестиционных приоритетах бизнеса;
- политика «больших проектов» при неэффективном и коррумпированном государстве; данный риск также намного выше при централизованной системе управления.

Системная поддержка городов как трансляторов инноваций

В отличие от Китая, в России до сих пор не ставилась задача максимального использования уже имеющихся преимуществ концентрации человеческого капитала и инфраструктуры, т. е. задача развития городов-центров. Крупные города задавлены централизованной налогово-бюджетной системой, изымающей финансовые ресурсы, сокращаются полномочия органов местного самоуправления в пользу вышестоящих органов власти. Усиливая давление на города, власти тормозят модернизацию. Ведь импульс социальной модернизации (повышения качества населения, улучшения социальной среды) и модернизации образа жизни транслируется в пространстве двумя путями — по иерархической системе городов (от крупнейших к менее крупным) и из крупных городов в ближайшие пригороды, т. е. от центра агломерации к ее периферии.

К концу 2000-х гг. диффузия социальных инноваций, в том числе модернизация образа жизни населения, дошла до крупных региональных центров, этот «фронт» модернизации требует особого внимания. Крупным городам нужна поддержка, чтобы в стране сложился устойчивый каркас центров модернизации вместо малопривлекательной системы координат «Москва и остальная Россия». Смогут ли концентрировать качественные человеческие ресурсы из других регионов крупные макроцентры — такие как Екатеринбург, Новосибирск, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород, а также

другие города-миллионники Поволжья, Урала и Сибири? В сложившихся институциональных условиях прогноз, скорее, негативный, поскольку большинство этих городов не имеют необходимых преимуществ в виде более высокого уровня жизни и качества населения, которые бы обеспечивали необходимую «разность потенциалов» и привлекали внешних мигрантов (мигранты из своего региона едут и так).

Крупные города (не только «миллионники», но и другие региональные центры) должны иметь больше финансовых ресурсов для развития, а это означает изменение межбюджетных отношений. Городам необходимо развивать инфраструктуру и улучшать социальную среду для привлечения инвестиций, создающих новые рабочие места. На крупные города ориентирована система социальных лифтов внутри регионов, профессиональное образование. Рост привлекательности городов усиливает территориальную мобильность населения и создает условия для конкуренции городов за человеческие ресурсы.

Если не произойдет радикального повышения уровня и качества жизни в крупных городах, то человеческие ресурсы всей страны будут и дальше концентрироваться в Московской столичной агломерации и, в меньших масштабах, в С.-Петербурге. Пока же вместо поддержки крупных региональных центров и снижения институциональных барьеров для инвестиций федеральные и региональные власти заняты борьбой с мэрами и местным самоуправлением.

Механизмы горизонтальной интеграции вместо укрупнения

Федеральные власти давно «продавливают» идею укрупнения, объединения нескольких регионов «под крылом» большого и более развитого, с сильным центром. Эти планы рождаются под лозунгом создания «самодостаточных регионов». В других странах об этом мало заботятся, понимая, что регионы — открытые экономические системы, свободно обменивающиеся своей продукцией. Российские власти не учитывают, что объединение уничтожает одну из немногих существующих и очень важных идентичностей россиян — региональную, которая служит основой для формирования регионального социума.

Укрупнение негативно повлияет на развитие и модернизацию крупных городов. Казалось бы, административное объединение облегчает стягивание населения в крупный региональный центр, он становится более конкурентоспособным. Но при этом дегра-

дируют бывшие региональные центры, потерявшие этот статус после объединения. Из них вымываются все ресурсы — человеческие и финансовые, так работает центр-периферийный механизм пространственного развития. А ведь импульс модернизации должен перемещаться из более крупных центров вниз, по иерархической системе городов. И чем меньше будет региональных центров, тем медленнее модернизация станет распространяться в пространстве.

Еще один путь модернизации — «ближняя» диффузия инноваций из крупного центра в пригороды — облегчается при формировании агломераций. Российские власти и здесь пытались использовать административные меры, надеясь с их помощью создать агломерации на базе крупных городов и близлежащих городов меньшего размера. Мировой опыт показывает, что эту задачу не стоит решать путем административного объединения крупных городов с прилегающими территориями, и вообще объединительные идеи малопродуктивны. Агломерации существуют, не будучи административными единицами, они формируются естественным путем, обеспечивая снижение издержек бизнеса и лучшие условия для удовлетворения спроса потребителей, территорию объединяют маятниковые трудовые миграции и тесные экономические взаимосвязи.

Объективные тенденции пространственного развития будут и дальше стягивать население в крупные города и их пригороды. При создании благоприятных институциональных условий для бизнеса он сам экономически свяжет пространство, ведь агломерационный эффект снижает экономические издержки. Государство может помочь формированию агломераций, вкладывая ресурсы в инфраструктурные проекты, стимулируя интеграцию экономики и рынков труда близлежащих городов. Для этого не нужно объединять муниципалитеты в некую административную «агломерацию», требуется лишь снизить барьеры, мешающие экономической интеграции. К сожалению, в России само государство создает такие барьеры, жестко предписывая муниципалитетам ограниченный круг полномочий и тем самым ограничивая свободу развития. В результате демографические барьеры развития агломераций (депопуляция) дополняются институциональными.

Что нужно для ускорения процессов формирования агломераций, которые могут стать наиболее важными зонами социальной модернизации и концентрации человеческого капитала в России?

- Снижение административных и институциональных барьеров, как в сложившихся агломерациях (например, между

Москвой и Московской областью), так и в формирующихся (например, Самара–Тольятти).

- Стимулирование горизонтальных связей для принятия согласованных решений по развитию территории; механизмы согласований продуктивно работают в Большом Париже или Лондоне, но почему-то нереализуемы в российских агломерациях.
- Масштабные инвестиции государства в транспортную и городскую инфраструктуру, без этого пространство не «сшивается».
- Инвестиции в качественное образование для модернизации городского социума и социальной среды.
- Регулирование процесса развития агломераций методами городского планирования, выделение зон с разным статусом (селитебные, производственные, рекреационные) и резервных территорий для развития.
- Формирование имиджевой политики, которая в развитых странах усиливает конкурентные преимущества агломераций.

Федерализм как институт согласования интересов регионов

Необходимость развития реального федерализма все чаще обсуждается в России. Результаты деятельности «вертикали власти» сильно разочаровывают, однако сохраняется и страх возвращения того «федерализма», под которым понимают децентрализацию 1990-х гг. Действительно, в период децентрализации баланс интересов центра и регионов был менее асимметричным, но цивилизованных механизмов согласования интересов так и не возникло. Каждая сторона «продавливала» свои интересы угрозами и шантажом; выигрывал тот, кто был на данный момент сильнее.

В научных теориях отношение к федерализму неоднозначно. В политэкономической теории размеров государства (теория Алесины-Сполаоре⁴⁹) доказывается, что если страна велика и ее население слишком разнородно, то гражданам труднее прийти к согласию; что при прочих равных авторитарные страны по территории больше демократических, поскольку правящая элита однороднее населения в целом и ей легче договориться. Еще одно утверждение — внутренне неоднородные страны при демократи-

⁴⁹ См. *Alesina A., Spolaore E. The Size of Nations.* — Cambridge, MA: VIT Press, 2003.

зации имеют склонность к дезинтеграции. В теории федерализма⁵⁰ доказывается обратное — это сложный, но более гибкий механизм управления неоднородными пространственными системами, обеспечивающий более эффективное согласование их интересов. Именно поэтому федерализм распространен преимущественно в больших странах.

Не стоит ожидать, что реальный федерализм чудотворительно и быстро улучшит систему согласования интересов. И. Бусыгина и М. Филиппов отмечают, что на ранних стадиях федерализации риски нестабильности возрастают, регионы, получившие преимущества первыми, будут сопротивляться продолжению реформ⁵¹. Но без создания нормальной политической системы согласования интересов страны и регионов по-прежнему будут действовать неформальные институты, деформирующие мотивацию регионов, будет и дальше воспроизводиться неэффективное и затратное управление пространственным развитием, порождающее сверхцентрализацию, подковерную и коррумпированную борьбу за федеральные трансферты, иждивенчество региональных властей.

Россия раньше или позже придет к реальному федерализму и децентрализации, но следует принимать во внимание и преимущества, и риски такого перехода. Выделим важнейшие из них.

1. В России далеко не самые благоприятные условия для формирования реального федерализма, социально-экономическое неравенство регионов России велико и растет, оно обусловлено объективными законами пространственного развития. Это означает, что *российский федерализм будет развиваться в условиях сильной социально-экономической асимметрии пространства*. Пространственная поляризация усиливает риски перенапряжения и приводит к срывам модернизаций «сверху», преследующим Россию на протяжении веков. На первый взгляд, централизованная система управления более предпочтительна: проще помогать менее развитым регионам, можно задавать единые правила игры для преодоления барьеров пространства, можно менять число и границы регионов, объединяя их в соответствии с планами центральной власти. Но именно эта «простота» создает ловушку модернизации, уничтожая конкуренцию регионов.

⁵⁰ См. Захаров А. Федерализм и региональная безопасность // Общая тетрадь. № 4 (50). 2009.

⁵¹ См. Бусыгина И., Филиппов М. Проблема вынужденной федерализации // Pro et Contra. № 3—4. 2009.

2. Развитие федерализма и перемещение полномочий, ресурсов и ответственности на уровень регионов *стимулирует конкуренцию*. Это единственно возможный путь для активизации потенциала более развитых и конкурентоспособных регионов, выработки и распространения лучших практик. Неизбежны риски разной политики регионов, будут «выигравшие» и «проигравшие», что усилит пространственную дифференциацию, модернизация всегда болезненна. Необходимой санкцией для «проигравших» должна быть смена региональной и муниципальной власти путем прямых и равных выборов, так как контроль только «сверху» (со стороны федеральных властей) показал свою ангажированность и неэффективность.

Развитые и продвинутые регионы еще до кризиса включились в конкуренцию за инвестиции, но пока еще слабо — за человеческие ресурсы. Потенциал регионов-лидеров может быть реализован только при большей финансовой и управленческой самостоятельности и активизации конкуренции за инвестиции, которая способствует модернизации институтов. Менее развитые регионы модернизируются медленнее и с сильными дисбалансами, но практически в каждом есть свои зоны/точки развития на уровне муниципалитетов, еще более жестко ограниченные в ресурсах и полномочиях. Особенно важна конкуренция крупных городов (не только «миллионников», но и других региональных центров), стимулирующая модернизацию институтов.

3. Федерализм препятствует сверхцентрализации финансовых ресурсов, тем самым *сложнее проводить масштабную выравнивающую (перераспределительную) социальную политику*, инвестировать в модернизацию инфраструктуры и человеческого капитала слаборазвитых территорий, чтобы повысить мобильность их населения. Такой риск существует, но нужно видеть и дефекты современной ситуации: концентрация финансовых ресурсов в центре и последующее перераспределение приводят к снижению ответственности регионов-получателей. Кроме того, для современной России типично «ручное управление» при межбюджетном перераспределении финансовых ресурсов, в том числе на социальные цели, а федерализм вынуждает федеральные власти играть по более прозрачным правилам.
4. Один из важнейших ракурсов территориальной модернизации — снижение экономического расстояния (транспортных издержек), необходимое для «сшивания пространства», что осо-

бенно важно для внутренних регионов страны. Федерализм создает *лучшие возможности для координации и выбора наиболее эффективных инфраструктурных проектов.*

Все более очевидно, что инфраструктурные проекты, разработанные и реализуемые федеральными властями, превращаются в «египетские пирамиды» в виде Сочи и Владивостока. Пролоббированные чиновниками и правящей партией инфраструктурные проекты становятся дорогой в никуда (например, железная дорога «Урал промышленный — Урал полярный»). Раньше или позже придется признать, что наиболее эффективно горизонтальное объединение усилий регионов для решения действительно острых инфраструктурных проблем при координирующей роли и софинансировании федерального центра. Неизбежны конфликты при принятии решений, но это единственный путь к повышению эффективности инфраструктурных инвестиций.

5. Федерализм не является «палочкой-выручалочкой» для социально-экономического развития России, в нем заложены сильнейшие внутренние конфликты и риски. Но *федерализм способствует модернизации пространства, стимулируя лучшие практики, навыки горизонтального согласования интересов и снижая риски принятия и реализации заведомо неэффективных решений.*

Выравнивание и модернизация с помощью инструментов социальной политики и развития человеческого капитала

Разнообразный международный опыт показывает, что для России существуют возможности и механизмы смягчения пространственных социальных различий, в отличие от экономических. Последние неизбежно будут расти, вопрос только в темпах этого роста. Для перелома тренда и некоторого снижения социального неравенства регионов нужны два условия — достаточно высокий уровень экономического развития и эффективная перераспределительная социальная политика государства, в том числе направленная на рост человеческого капитала. Еще раз подчеркнем, что именно сильная социальная, а не региональная политика обеспечивает более значимый эффект смягчения пространственного социального неравенства.

Оценим сначала экономические условия. Душевой ВВП России в 2008 г. достиг 16 тыс. долл. по паритету покупательной

способности (ППС). В Докладе Всемирного банка за 2009 г.⁵² показано, что смена тренда в развитых странах Европы начала, хотя и слабо, проявляться при душевом ВВП более 10 тыс. долл. по ППС. Однако обольщаться не стоит, ведь среднероссийский душевой ВВП означает «среднюю температуру по больнице» — среднее между Москвой, экспортными регионами и доминирующей массой менее развитых остальных. В 2008 г. в половине регионов России ВРП был ниже гипотетического «стартового» порога в 10 тыс. долл. ППС.

Пороговый уровень ВВП, необходимый для перелома тренда, выше и по причине сильных барьеров развития. Самый очевидный и объективный — барьер пространства (низкой плотности населения, слаборазвитой инфраструктуры и явно недостаточной сети городов-центров), что повышает стоимость социальных расходов государства. Не менее важным барьером является сильная поляризации населения по доходу, замедляющая модернизацию образа жизни и снижающая доступность социальных услуг для значительной части россиян. В пространственной проекции это проявляется в сильных региональных различиях качества населения, в «веере» изменений образа жизни в регионах и поселениях в диапазоне от ускоренной модернизации до деградации. Ситуация усугубляется новым экономическим кризисом.

Второе условие — масштабная и эффективная социальная политика. Рост размеров перераспределения в России очевиден (доля расходов на социальную политику в расходах консолидированных бюджетов регионов выросла за 2000–2010 гг. с 7 до 18%). Для достижения эффективности не удастся преодолеть несколько сильных барьеров. Сохраняется институциональный барьер сверхзатратных механизмов — неадресного характера социальных трансфертов и в целом неэффективного расходования бюджетных средств преимущественно на содержание социальной инфраструктуры. Вторым барьером на пути смягчения пространственных социальных различий остаются некомплексность и невнятные цели социальной политики, попытки решать с ее помощью конъюнктурно-политические задачи, что характерно и для федеральных, и для региональных властей. Пока барьеры целей и инструментов не будут преодолены, к более жестким объективным барьерам пространства бессмысленно даже подступаться. Но смягчать социальные региональные различия раньше или позже придется, без этого российская модернизация будет неустойчивой.

⁵² См. World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography. World Bank, 2009.

5.6. КАКИМ БУДЕТ РОССИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО?

Перспективы социально-экономического развития российского пространства можно описать в виде сценарных прогнозов. При разработке прогнозов в первую очередь следует учитывать влияние базовых факторов и барьеров пространственного развития. Они носят долговременный характер, поэтому развитие пространства инерционно. Быстрых изменений, в том числе заметного ослабления барьерной функции факторов «второй природы» и тем более сокращения масштабов периферийности, в ближайшее десятилетие не произойдет.

Второй основой для прогноза являются сложившиеся неравенства и тренды (см. начало данной главы), которые также устойчивы. И только третьим компонентом может быть прогноз политики властей, причем совсем не обязательно региональной. В России до сих пор не сформировались приоритеты региональной политики, плохо работают ее инструменты, поэтому основное воздействие на развитие регионов оказывают меры не региональной, а экономической и социальной политики.

Прогноз на качественном уровне представляет собой стандартный набор сценариев — оптимистический, инерционный и пессимистический, чтобы затем накладывать на каждый тренд пространственную специфику России с различными комбинациями факторов и барьеров развития. Но при любой комбинации *основным трендом развития будет сжатие обитаемого и экономического пространства.*

С наибольшей вероятностью в России реализуется **инерционный сценарий** развития, продолжающий уже сформировавшиеся тренды пространственного развития. Его макроэкономический фон — затухающий восстановительный рост после кризисного спада 2008–2009 гг. и относительно невысокие темпы роста экономики страны в новом десятилетии из-за стабилизации цен на нефть и более медленного роста глобального спроса на ресурсы. На таком фоне пространственное развитие скорее всего будет иметь вполне предсказуемые тренды независимо от проводимой властями региональной политики.

- Сохранится гипертрофированная роль Москвы и концентрация в ней финансовых и человеческих ресурсов. Московская агломерация будет быстро развиваться и расширяться, охватывая прилегающие районы соседних областей. Однако искусственные инновационные проекты (Сколково) не из-

меняют экономического профиля прилегающих к столице территорий, в них будут и дальше развиваться сервис, логистика, рекреация и промышленность, ориентированная на огромный столичный рынок. Развитие С.-Петербурга будет сильно зависеть от федеральной подпитки финансовыми ресурсами и институциональными мерами (переводом штаб-квартир крупных компаний-налогоплательщиков в северную столицу), но этих мер недостаточно для устойчивого роста, городу мешают общие для страны институциональные барьеры. Тем не менее северная столица становится все более постиндустриальным городом по структуре экономики, поэтому попытки вновь превратить ее в индустриальный центр автопрома неизбежно столкнутся с проблемой нехватки квалифицированной и относительно недорогой рабочей силы и необходимостью ее завоза из других регионов России или стран СНГ, специальной подготовки. Вряд ли сборочные автопроизводства смогут существенно повысить доходы городского бюджета, их вклад в развитие города будет относительно невелик.

- Ведущие регионы ТЭК сохранят позиции в группе лидеров при сохранении объемов добычи (до 2020 г. эта проблема остро не стоит). Но в них будет стареть население, снижаться естественный прирост, будет расти миграционный отток молодежи, поскольку в регионах ТЭК создается мало новых качественных рабочих мест (экономика, основанная на добыче ресурсов, нетрудоемка). Уехавшие уже замещаются миграционным притоком низкоквалифицированной рабочей силы из республик Северного Кавказа и Средней Азии, что неизбежно усилит социальную напряженность, проблемы наркомании и повысит нагрузку на систему социальной защиты населения.
- Немалая часть регионов из группы лидеров второго эшелона могут скатиться вниз — в «срединную» группу. Для ведущих металлургических регионов это следствие снижения глобальной конкурентоспособности из-за старения советских промышленных активов, роста издержек по причине удорожания топлива и сырья. «Вниз» уже начали двигаться и некоторые развитые полифункциональные промышленные регионы, прежде всего Самарская область (снижение конкурентоспособности автопрома) и Пермский край (истощение минеральных ресурсов и отсутствие новых крупных инвестиций).

- При условии относительной политической стабильности на Кавказе продолжится более быстрый рост крупных русских регионов юга благодаря устойчивым преимуществам — более развитой инфраструктуре, наличию морских портов, ресурсному преимуществу в виде лучших почвенных и агроклиматических условий. Проведение Олимпиады, скорее, помешает устойчивому росту юга из-за чрезмерной концентрации инвестиций в одной точке и неизбежных проблем убыточности спортивных и прочих объектов после завершения этого путинского проекта.
- Будет усиливаться депопуляция Нечерноземья и других периферийных территорий Европейской России за счет высокой естественной убыли; продолжится концентрация населения в региональных центрах и других более крупных городах, но прежде всего — в агломерациях федеральных городов. Проблему деградирующей периферии решить не удастся из-за низкой мобильности населения и барьеров на рынках жилья в городах.
- Сохранится многочисленная группа «срединных» по уровню развития регионов, с небольшой ротацией вверх (несколько регионов с выгодным приморским положением и южные индустриально-аграрные) или вниз (полудепрессивные регионы машиностроительной и текстильной специализации).
- Несмотря на амбициозные федеральные программы, продолжится не только сжатие обитаемого пространства (что хорошо для экономики), но и деградация всей системы расселения Дальнего Востока и Забайкалья (что плохо), за исключением крупнейших региональных центров — Владивостока, Хабаровска и, может быть, Южно-Сахалинска и Улан-Удэ. Экономика восточных регионов будет еще более поляризованной — наряду с центрами роста (столицы регионов, ведущие портовые города и локальные зоны добычи экспортного сырья) остальная территория будет инфраструктурно деградировать и терять население. При росте доходов федерального бюджета возможно возобновление дорогостоящих инфраструктурных проектов на востоке и Севере, но их ждет бесславный экономический конец.
- Республики Северного Кавказа останутся «черной дырой» бюджетного финансирования, но в них будет расти трудовая миграция молодежи в другие регионы России, что немного смягчит проблемы безработицы. Процесс снижения

рождаемости в республиках, остановленный мерами по ее стимулированию в последние четыре года, неизбежно восстановится и в следующих поколениях смягчит проблему избыточной рабочей силы. Для слаборазвитых республик Сибири (Тыва, Алтай) клапан миграции так и не начнет работать из-за удаленности и более сильных культурных барьеров. Чечня по-прежнему останется фаворитом финансирования из федерального бюджета, но к ней, в зависимости от политической ситуации, будут присоединяться Ингушетия и Дагестан, возможно — и Кабардино-Балкария.

Худший сценарий — **стагнация и социально-экономическая деградация** — не только усиливает описанные выше тенденции деградации периферии, но и резко сокращает число перспективных зон роста из-за ухудшения институциональных условий и снижения инвестиций. Это возможно при деградации политического режима. Коротко можно сформулировать наиболее опасные тренды пространственного развития на перспективу.

- Быстрое ухудшение качества жизни в Московской столичной агломерации из-за инфраструктурных и экологических проблем при сохраняющемся росте численности населения. Деградация социальной среды может стимулировать эмиграцию наиболее конкурентоспособного населения (молодежи, лиц с высоким уровнем образования и более высокими доходами).
- В ближайшее десятилетие не следует ожидать ускоренного сжатия обитаемого пространства в периферийных территориях, перспектива их обезлюдения более долгосрочная — к 2030–2050 гг. На среднесрочную перспективу более вероятна адаптационная стратегия населения периферийных территорий разного вида (постаревшего Нечерноземья, восточных и северных районов), которая уже сформировалась и будет усиливаться. Это сокращение легальной занятости, обеспечивающей трудовые гарантии и защиту, и рост самозанятости населения с использованием традиционных источников дохода — земельных ресурсов (ЛПХ), даров леса (сбор грибов и ягод), лесных ресурсов (нелегальные лесозаготовки в таежной зоне), рыбы (нелегальное рыболовство на Дальнем Востоке, на реках Сибири и в Астраханской области). Архаичный сдвиг в структуре занятости не только способствует деградации человеческого капитала, но и приводит к росту неэффективных бюджетных расходов на поддержание социальной инфраструктуры в экономически

полумертвых территориях и на социальную защиту их населения (пособия по безработице, социальные выплаты и др.).

- Рост напряженности, этнических противоречий и клановости в республиках Северного Кавказа будет стимулировать миграционный отток образованных и более модернизированных городских жителей в другие регионы. Утрата «агентов модернизации» будет воспроизводить и усиливать традиционализм и конфликты. Одновременно в федеральные города усилится поток низкоквалифицированной рабочей силы, выталкиваемой из республик юга конфликтами и отсутствием работы.
- Резкое замедление экономического развития крупных городов-региональных центров из-за дефицита инвестиций и ухудшения институциональных условий приведет к еще большей концентрации качественного человеческого капитала в федеральных городах. Еще важнее, что это ограничит возможности транслировать в регионы импульсы всех форм и видов модернизации — потребительской, поведенческой, ценностной. В России крупные города являются важнейшими «трансляторами» инноваций, обеспечивая их продвижение вниз по иерархической системе городов своего региона и в пригороды.

Этого перечня проблем вполне достаточно, чтобы прогнозировать существенное снижение человеческого капитала в России, без чего страна не сможет нормально развиваться.

Оптимистический сценарий **устойчивого инвестиционного роста** возможен только при значительном улучшении институтов (защиты прав собственности, снижения коррупции и др.) и роста открытости экономики страны. Даже плохая инфраструктура — менее жесткий барьер, так как она может развиваться по мере экономического роста, что показал пример Сахалинской области.

В оптимистическом сценарии также присутствует пространственная поляризация развития. Экономический рост не бывает территориально равномерным, для инвесторов наиболее привлекательны регионы с конкурентными преимуществами, что позволяет ускорить и увеличить отдачу от инвестиций. Вряд ли в течение одного десятилетия пространственная конфигурация этих конкурентных преимуществ (факторов развития) существенно изменится, в России они особенно инерционны. Следовательно, точками роста будут в основном те же территории, что и в инерционном сценарии (см. выше). Однако при снижении институ-

циональных барьеров скорость и качество их развития повысятся. К тому же вырастет и число динамично развивающихся территорий за счет позитивного изменения баланса факторов и барьеров развития.

В целом региональное неравенство, особенно в начальной фазе инвестиционного роста, будет усиливаться, так как регионы с низкими конкурентными преимуществами будут отставать. Но масштабы роста неравенства будут не такими сильными, как в 1990-е и начале 2000-х гг. Кроме того, инвестиции в «сильных» обеспечивают ускоренное развитие всей страны и рост ее финансовых ресурсов. Проблемы отстающих регионов могут решаться не только с помощью региональной стимулирующей политики (она далеко не всегда успешна даже в развитых странах), а в первую очередь с помощью перераспределительной социальной политики и политики, нацеленной на рост человеческого капитала. Для такой политики есть главное правило — помогать нужно людям, а не регионам.

Чтобы не повторяться, в оптимистическом прогнозе пространственного развития можно выделить основные отличия от инерционного сценария.

- Расширение географии реализуемых ресурсных преимуществ. Поскольку ресурсные преимущества России остаются наиболее значимыми, реализация оптимистического сценария ускорит развитие нефтегазодобывающих и транзитных регионов Европейского Севера (Мурманская область, Ненецкий АО и Республика Коми), Сибири (Ямало-Ненецкий АО, Красноярский край) и Дальнего Востока (Якутия, Сахалинская область) благодаря проектам совместной добычи топлива с использованием западных технологий.
- Максимальное использование преимущества плодородных и обширных земельных ресурсов. Быстрое развитие агросектора и пищевой переработки регионов Европейского юга (в первую очередь), а также более удаленных от путей экспорта регионов Поволжья и юга Западной Сибири. Этому поможет развитие современных форм горизонтальной интеграции производителей и поддержка государства с целью укрепления российских позиций на мировом продовольственном рынке.
- Быстрое расширение экономической зоны Московской столичной агломерации. Этот процесс идет достаточно активно, но пока охватывает только приграничные районы соседних областей вдоль крупных магистралей и центры отдельных регионов с более благоприятным инвестиционным климатом

(Калуга). При снижении барьеров все области вокруг Москвы получают дополнительный приток инвестиций с целью создания товаров и услуг для огромного рынка столичной агломерации. Вторая составляющая этого процесса — дорожное строительство для сокращения экономического расстояния, ее должно реализовать государство в партнерстве и координации с бизнесом.

- Ускорение развития крупных городов-центров регионов. Растущий потребительский спрос будет стимулировать рост российских и зарубежных инвестиций в сектор услуг и пищевую промышленность крупных городов — региональных центров и их пригородных зон, поскольку этот спрос еще не насыщен. Первыми, конкурируя за инвесторов, будут притягивать инвестиционные ресурсы города-миллионники и близкие к ним по численности. Во-первых, это снизит гипертрофию Московской столичной агломерации, и, во-вторых, конкуренция городов-центров ускорит процесс модернизации муниципальных институтов.
- Реализация преимуществ соседства с развитыми странами. В регионах, граничащих со странами Евросоюза (Карелия и другие регионы Северо-Запада), снижение барьерной функции границы и улучшение инвестиционного климата будут способствовать притоку инвестиций в отрасли переработки лесного сырья и отрасли, поставляющие продукцию на рынок агломерации С.-Петербурга, а также некоторые трудоемкие отрасли обрабатывающей промышленности. Это типичный тренд развития для приграничных регионов стран ЦВЕ, который не реализован в России из-за институциональных барьеров.
- Расширение географии реализуемых преимуществ приморского транзитного положения. В отличие от западных и южных приморских регионов, приморские зоны более заселенных регионов Дальнего Востока (Приморский и Хабаровский края, Сахалин) пока не используют своих преимуществ из-за сильных институциональных барьеров и менее развитой инфраструктуры. Снижение институциональных барьеров «бандитского капитализма» позволит привлечь инвестиции, в том числе иностранные, что при координации с рациональными инфраструктурными проектами государства создаст необходимые условия для развития бизнеса. Приток китайских инвестиций и контролируемое привлечение рабочей силы также будет содействовать росту экономики Дальнего Востока, особенно его крупных городов.

- **Формирование центров инновационного развития за пределами Московской агломерации.** Эту функцию могут выполнять несколько крупных городов страны (Томск, Новосибирск и др.) с сохранившимся научным потенциалом. При улучшении инвестиционного климата они смогут получить венчурное финансирование, в том числе иностранное. Формирование спроса на инновации внутри страны остается более долгосрочной задачей. В таких городах будут развиваться учебно-научные комплексы (качественный университет + современные исследовательские структуры) с эффективной системой стимулирования научной деятельности. К сожалению, преимущество более качественного человеческого капитала недостаточно выражено в большинстве крупных городов России, поэтому инновационных центров будет немного.
- **Повышение эффективности региональной политики в периферийных территориях.** И при оптимистическом сценарии в России сохранятся обширные периферийные пространства, но государство будет стимулировать мобильность населения, облегчая миграцию (в первую очередь молодежи). Кроме того, будут развиваться более эффективные — мобильные и адресные — формы социальных услуг и помощи уязвимым группам населения периферийных территорий.

Поверить в этот сценарий пока очень трудно, хотя он реализован во многих развитых странах.

Заключение

ВЕКТОРЫ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ _____

Модернизация страны имеет и пространственную проекцию, хотя пространство чаще рассматривают как барьер модернизации из-за огромных размеров России и множества «медвежьих углов». Помимо барьерных функций пространства, есть и другой барьер — чрезмерная централизация власти и финансовых ресурсов на федеральном уровне, издержки и дефекты такой системы управления слишком велики. Растет понимание необходимости реального федерализма как более гибкого механизма согласования интересов центра и регионов. Это более эффективный по сравнению с «вертикалью» институт, хотя в России он будет формироваться с немалыми рисками из-за сильной асимметрии социально-экономического развития регионов.

Модернизации самого пространства уделяется не так много внимания в общественной и экспертной дискуссии. С 1990-х гг. и по сей день более широко представлена иная точка зрения — нужно модернизировать российские институты, а пространство «исправится» само, под воздействием институтов, хотя много раз в российской истории реформы наталкивались на барьеры пространства и выдыхались.

Власти не проявляют особого внимания к экспертной дискуссии и по-прежнему предлагают механизмы, которым приписываются чудодейственные способности решить все проблемы разом. Например, бумажные стратегии развития и «размещения производительных сил», укрупнение регионов, искусственное административное выделение и поддержка «локомотивов роста» и т. д. Видимо, в России еще не скоро сформируется консенсус всех заинтересованных сторон, основанный на понимании законов пространственного развития, возможностей и приоритетов политики государства, на согласовании интересов центра и регионов.

Первый шаг на этом пути — определить важнейшие *векторы модернизации, снижающие барьеры российского пространства*. Если сформируется общее понимание значимости этих векторов, будет легче выбирать и внедрять оптимальные инструменты региональ-

ной политики. Анализ мирового опыта и пространственного развития России, в том числе в кризисные периоды, позволяет предложить три важнейших вектора модернизации пространства.

1. Ускорение диффузии инноваций (*технологических, потребительских, информационных и др.*). Процессы диффузии инноваций в пространстве России, как и во всем мире, идут тремя путями — по иерархической системе городов (от крупнейших к менее крупным) и в пределах агломераций — от их городов-центров в пригороды, а также от приграничных регионов с интенсивными глобальными контактами вглубь страны, хотя этот путь в России менее развит. Для ускорения диффузии инноваций необходимо снижать институциональные и инфраструктурные барьеры. Инвестиции в современную транспортную инфраструктуру «сшивают» пространство: центр агломерации и его пригороды, крупные города между собой и с менее крупными, а также с портовыми городами — «воротами» в глобальный рынок. Из этого следует простой вывод: для ускорения модернизации приоритетны инфраструктурные инвестиции государства в те территории, где концентрируются крупные города и население. Тем самым быстрее снижается экономическое расстояние для бизнеса и большинства жителей страны.

Институциональные механизмы также хорошо известны: городское планирование и горизонтальная координация развития территорий в составе агломераций (она лучше учитывает интересы территорий по сравнению с административным объединением); снижение коррупционных барьеров для бизнеса при выделении земли и выдаче разрешений на строительство в городах, финансовая самостоятельность городов, позволяющая более активно вкладывать средства в развитие инфраструктуры; реально избираемое и подотчетное населению местное самоуправление для более эффективного использования бюджетных средств и др. Во всем мире эти «рецепты» работают.

2. Стимулирование конкуренции регионов и городов за инвестиции и человеческий капитал. Без конкуренции не может развиваться и модернизироваться не только рынок, но и пространство. Конкуренция регионов за инвестиции улучшает предпринимательский климат и модернизирует институты, хотя есть два ограничения. Во-первых, инвестиции в сырьевые проекты нечувствительны к качеству региональных институтов: для крупных ресурсодобывающих компаний приоритетны иные факторы, а региональные институциональные риски минимальны, так как проблемы решаются на федеральном уровне. Во-вторых, конкуренция за инвестиции государства способствует улучшению региональных институтов

только в том случае, если государство выделяет эти средства по прозрачным критериям.

Регионы все более активно конкурируют за инвестиции. В этой конкуренции есть победители, игравшие по правилам и модернизовавшие институциональную среду для привлечения инвесторов (Калужская, Ленинградская области и др.), что позволило максимально использовать базовые конкурентные преимущества, прежде всего — выгоды местоположения. Однако в большинстве случаев инвестиции идут туда, где есть нефть и газ, строятся нефтепроводы или реализуются политические проекты федеральных властей, модернизационный эффект которых весьма сомнителен. Высокодотационные регионы не испытывают необходимости в конкуренции и улучшении институтов, так как трансферты из федерального бюджета поступают бесперебойно. Без трансформации межбюджетных отношений иждивенчество в России неискоренимо.

Модернизация неизбежно будет сопровождаться усилением региональных различий, но регионы-«победители», во-первых, способны транслировать лучшие практики и, во-вторых, получают возможность развиваться быстрее с опорой на собственные растущие налоговые доходы. Отставание «проигравших» регионов частично компенсируется трансфертами на социальные цели, а также адресной социальной политикой, нацеленной на помощь людям, а не регионам. Важный механизм — контроль «снизу» и смена глав регионов с помощью выборов, его придется восстанавливать. При всех издержках выборов губернаторов действующий механизм назначения еще менее эффективен с точки зрения качества управления, подтверждением служит бюджетная политика многих регионов в кризисный период.

Конкуренция за человеческие ресурсы пока минимальна, но неизбежно будет расти по мере усиления депопуляции. За человеческие ресурсы конкурируют не столько регионы, сколько города, особенно крупные. Однако и здесь есть ловушка — преимущества столичной агломерации настолько велики, что она стягивает большую часть трудовой миграции. Кроме того, крупные города, за исключением двух федеральных, являются муниципалитетами и жестко ограничены в полномочиях и финансовых ресурсах. Даже города-миллионники и близкие к ним по численности жителей очень слабо притягивают население из-за пределов своих регионов, не имея необходимых ресурсов для развития инфраструктуры и городской среды; в крупных городах создается мало качественных рабочих мест.

Основной барьер для роста конкуренции за инвестиции и человеческий капитал — сверхцентрализация системы управления

и межбюджетных отношений, создающая минимум стимулов для развития регионов и городов. Внутри региона также существует барьер централизации полномочий и доходных источников на уровне региональной власти и бюджета, при этом больше всего ущемляются муниципалитеты крупных городов, где налоговые поступления выше.

Для роста конкуренции, стимулирующей пространственную модернизацию, необходима децентрализация управления, изменение пропорций распределения налоговых поступлений в пользу регионов, а внутри них — в пользу городов. Параллельно придется решать проблему регионов — получателей статусной ренты, т. е. налоговых доходов от штаб-квартир крупнейших компаний (в первую очередь это Москва, в 2000-е гг. — также С.-Петербург и Тюменская область). Эта тройка «счастливчиков» явно, но незаслуженно выиграет от децентрализации. На муниципальном уровне выделяются города с ведущими промышленными предприятиями крупных ресурсодобывающих и металлургических компаний, налоги которых составляют основу не только муниципального бюджета, но и бюджета некоторых субъектов РФ; однако для таких городов используются отрицательные бюджетные трансферты.

3. Рост мобильности населения. В отличие от предыдущих векторов, этот вектор воспринимается как один из важнейших не только экспертным сообществом, но и властями. Хотя вряд ли он выглядит таковым для населения: большинство россиян считают необходимым создание новых рабочих мест там, где они проживают, вне зависимости от конкурентоспособности территории проживания. При этом в реальной практике большинство семей поддерживают миграцию своих выросших детей в крупные города на учебу и поиск более высокооплачиваемой работы. Еще одна форма миграции с относительно низкими издержками для семьи — трудовые маятниковые миграции одного из взрослых членов с более длительным временным циклом (недельным в крупные города, сезонным на строительство, вахтовая занятость и т. д.), что позволяет увеличить радиус перемещений. Такие формы миграции частично снижают напряженность на рынках труда слаборазвитых и депрессивных территорий и, в силу относительно меньшей затратности для домохозяйств, останутся доминирующими как минимум на среднесрочную перспективу. В депрессивных моногородах именно миграция молодежи и трудовые миграции отдельных членов семьи «на заработки» быстрее смягчают напряженность на рынке труда. Они в первую очередь должны поддерживаться мерами государственной политики как наиболее эффективные в условиях ограниченных финансовых ресурсов.

Для того чтобы мигрировали домохозяйства, условия пока не созданы, и они вряд ли сформируются в ближайшие годы. Необходимы более высокий уровень доходов населения, ликвидация института регистрации, развитые рынки жилья с низкими барьерами, широкая и гибкая система жилищного кредитования, в том числе ипотеки. Для России крайне важно учитывать еще один барьер — очень низкие темпы создания новых, более качественных рабочих мест даже в крупных городах (за исключением столичной агломерации до начала кризиса). Получается, что ехать людям не на что и незачем. Подтверждением этого стал фактический провал программы переселений Роструда в рамках антикризисной политики на рынке труда. Рассчитывать на быстрое изменение ситуации вряд ли возможно, поэтому пока лучше делать ставку на те формы трудовой миграции, которые оказались наиболее жизнеспособными, одновременно снижая институциональные барьеры для всех форм трудовых миграций и переселения домохозяйств из депрессивных территорий.

Все три вектора пространственной модернизации — пространственная диффузия инноваций, конкуренция регионов и городов, мобильность населения — работают и без поддержки властей, но со «скрипом» и очень медленно. В России нужно сделать очень многое, чтобы они заработали в полную силу.

Приложение
ПЕРЕЧЕНЬ МОНОПРОФИЛЬНЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ, В КОТОРЫХ
В 2010 Г. В ПЕРВООЧЕРЕДНОМ ПОРЯДКЕ НЕОБХОДИМО РАЗРАБОТАТЬ
И НАЧАТЬ РЕАЛИЗАЦИЮ КОМПЛЕКСНЫХ ИННОВАЦИОННЫХ ПЛАНОВ
МОДЕРНИЗАЦИИ МОНОГОРОДОВ

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Название населенного пункта	Численность населения, тыс. чел.	Название градообразующего предприятия
1	Самарская обл.	г. Тольятти	705,46	ОАО «АвтоАЗ» (ГК «Ростехнологии»)
2	Иркутская обл.	г. Байкальск	14,95	ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат» (входит в состав УК ЛПК «Континенталь Менеджмент»)
3	Ленинградская обл.	г. Пикалево	22,07	ЗАО «БазелЦемент-Пикалево» ЗАО «Пикалевский цемент» (входит в состав ЗАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп»)
4	Свердловская обл.	г. Нижний Тагил	375,71	ОАО «НПК „Уралвагонзавод“»
5	Вологодская обл.	г. Сокол	40,74	ООО «Сухоносский ЦБК» ОАО «Сокольский ЦБК» ОАО «С-ДОК»
6	Воронежская обл.	г. Семилуки	23,90	ОАО «Семилукский огнеупорный завод»
7	Кемеровская обл.	г. Прокопьевск	214,43	ООО «Прокопьевскуголь» (входит в состав ХК «СДС-Уголь») ООО «Шахтоуправление „Прокопьевское“»
8	Кемеровская обл.	г. Ленинск-Кузнецкий	107,70	ОАО «СУЭК-Кузбасс» (филиал ОАО «СУЭК»)
9	Кировская обл.	г. Вятские Поляны	38,78	ОАО «Вятско-Полянский машиностроительный завод „Молот“» (входит в состав ОАО «Ижевский машиностроительный завод»)
10	Мурманская обл.	г. Ревда	9,40	ООО «Повозерский горно-обогатительный комбинат»

Продолжение табл.

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Название населенного пункта	Численность населения, тыс. чел.	Название градообразующего предприятия
11	Пермский край	г. Чусовой	49,26	ОАО «ЧМЗ»
12	Приморский край	г. Дальнегорск	48,05	ЗАО «Горнохимическая компания Бор» (входит в состав ЗАО «Русская горно-рудная компания»)
13	Республика Татарстан	пгт. Камские Поляны	14,87	ООО «Управляющая компания Индустриальный парк „Камские Поляны“»
14	Ростовская обл.	г. Гуково	39,90	ОАО «Русуголь»
15	Свердловская обл.	г. Асбест	71,30	ОАО «Уральский горно-обогатительный комбинат» (ОАО «Ураласбест»)
16	Свердловская обл.	г. Каменск-Уральский	180,93	ОАО «Синарский трубный завод» (входит в состав ОАО «Трубная металлургическая компания») ОАО «Каменск-Уральский металлургический завод» (входит в состав ООО «Управляющая компания „Алюминиевые продукты“») ОАО «Каменск-Уральский завод по обработке цветных металлов»
17	Челябинская обл.	г. Карабаш	15,79	ЗАО «Карабашмедь» (входит в состав ЗАО «Русская медная компания»)
18	Челябинская обл.	г. Сатка	47,52	ОАО «Комбинат „Магнезит“» (входит в состав Группы «Магнезит») ООО «Группа „Магнезит“» (входит в состав Группы «Магнезит»)
19	Ярославская обл.	г. Гаврилов-Ям	18,37	ОАО «Гаврилов-Ямский льнокомбинат» ОАО «Гаврилов-Ямский машиностроительный завод „АГАТ“» (входит в состав холдинга «Группа ГАЗ»)
20	Ярославская обл.	г. Тутаев	41,43	ОАО «Тутаевский моторный завод» (входит в состав холдинга «Группа ГАЗ»)

21	Приморский край	п. Светлогорье	1,70	Горно-рудный комбинат ООО «Русский вольфрам»
22	Мурманская обл.	г. Ковдор	19,45	ОАО «Ковдорский горно-обогатительный комбинат»
23	Нижегородская обл.	г. Заволжье	42,00	ЗМЗ-холдинг (в том числе ОАО «Заволжский моторный завод», ООО «Литейный завод «РосАЛит»», ООО «Ремсервис», ООО «Специнструмент», ООО «Завод „Металлофорит“», ООО «ЗМЗ-Транссервис») (входит в ОАО «СОЛЛЕРС»)
24	Нижегородская обл.	г. Павлово	61,11	ОАО «Павловский автобус» (входит в состав Группы ГАЗ) ООО «Павловский автобусный завод» (входит в состав Группы ГАЗ)
25	Удмуртская Республика	г. Сарапул	99,39	ОАО «Сарапульский электрогенераторный завод» (ГК «Ростехнологии») Группа предприятий ОАО «СРЗ-Холдинг» ОАО «Электонд»
26	Ставропольский край	г. Буденновск	51,69	ООО «Ставролен»
27	Республика Татарстан	г. Набережные Челны	506,12	Группа «КАМАЗ»

Наталья Васильевна Зубаревич

**РЕГИОНЫ РОССИИ:
НЕРАВЕНСТВО, КРИЗИС, МОДЕРНИЗАЦИЯ**

Редактор *М. И. Фетисова*
Корректор *Л. М. Малова*
Дизайн обложки: *Л. В. Киняева*
Верстка: *И. А. Кобзев*

Подписано к печати 12.11.2010.
Ганитура Newton. Формат 60 × 90^{1/16}.
Усл. печ. л. 10. Бумага офсетная.
Печать офсетная. Тираж 750 экз.