



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭНЕРГЕТИКИ И ФИНАНСОВ»

# **РОССИЙСКИЕ РЕГИОНЫ: экономический кризис и проблемы модернизации**

Под редакцией Л. М. Григорьева, Н. В. Зубаревич, Г. Р. Хасаева



Москва  
2011

Авторский коллектив:

*Григорьев Л. М., Зубаревич Н. В., Иванов Д. С., Кондратьев С. В.,  
Салихов М. Р., Салмина А. А., Табах А. В., Урожаева Ю. В.,  
Хасаев Г. Р., Цыбатов В. А.*

Редакционная коллегия:

*Григорьев Л. М., Зубаревич Н. В., Хасаев Г. Р.*

Ученый секретарь:

*Иванов Д. С.*

Рецензенты:

*Изотова Г. С.*, кандидат экономических наук, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам Федерации и региональной политике

*Артоболевский С. С.*, доктор географических наук, заведующий отделом социально-экономической географии Института географии Российской Академии наук

*Шаститко А.Е.*, доктор экономических наук, генеральный директор Фонда «Бюро экономического анализа», профессор экономического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова

**Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации** / Под ред. Л. М. Григорьева, Н. В. Зубаревич, Г. Р. Хасаева. – М.: ТЕИС, 2011. – 357 с.

ISBN 978-5-7218-

В книге рассмотрены вопросы развития субъектов РФ в условиях мирового экономического кризиса, проанализированы базовые проблемы модернизации российских регионов, а также антикризисные меры. Предложена классификация регионов по показателям социально-экономического и институционального развития, использующаяся в качестве основного инструмента анализа статистических данных. Рассмотрены основные аспекты регионального развития: производство, инвестиции, личное потребление, рынок труда, субфедеральные финансы. Сделаны рекомендации по совершенствованию региональной политики.

Для сотрудников федеральных и региональных министерств и ведомств, экспертов и научных работников, аспирантов и студентов по специальностям, связанным с макроэкономикой, региональной экономикой, государственным и муниципальным управлением.

ISBN 978-5-7218-

## ОБ АВТОРАХ

**Григорьев Леонид Маркович**, кандидат экономических наук, декан факультета менеджмента Международного университета в Москве, профессор Государственного университета – Высшей школы экономики.

**Зубаревич Наталья Васильевна**, доктор географических наук, директор региональной программы Независимого института социальной политики, профессор географического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

**Хасаев Габидулла Рабаданович**, доктор экономических наук, профессор, заместитель председателя Правительства Самарской области – министр экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области, директор Института национальной экономики Самарского государственного экономического университета.

**Иванов Денис Сергеевич**, эксперт Фонда «Институт энергетики и финансов».

**Кондратьев Сергей Вадимович**, заведующий сектором Фонда «Институт энергетики и финансов».

**Салихов Марсель Робертович**, кандидат экономических наук, руководитель экономического департамента Фонда «Институт энергетики и финансов».

**Салмина Алла Александровна**, эксперт Фонда «Институт энергетики и финансов».

**Табах Антон Валерьевич**, CFA, независимый финансовый аналитик.  
**Урожаева Юлия Валерьевна**, начальник отдела экономического анализа департамента стратегического анализа и разработок Внешэкономбанка.

**Цыбатов Владимир Андреевич**, доктор экономических наук, профессор Самарского государственного экономического университета.

## Содержание

Предисловие.....6

### **ЧАСТЬ I. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КЛАССИФИКАЦИЙ РЕГИОНОВ КАК АНАЛИТИЧЕСКОГО ИНСТРУМЕНТА**

*Ю. В. Урожаева, Д. С. Иванов*  
Проблемы классификации регионов: международный и  
российский опыт.....9

*Л. М. Григорьев, Ю. В. Урожаева, Д. С. Иванов*  
Синтетическая классификация регионов: основа  
региональной политики.....34

### **ЧАСТЬ II. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРОЕКЦИЯ КРИЗИСА И МОДЕРНИЗАЦИИ**

*Н. В. Зубаревич*  
Территориальный ракурс модернизации.....58

*Л. М. Григорьев, Н. В. Зубаревич, Ю. В. Урожаева*  
Региональные проблемы и региональная политика.....86

*Г. Р. Хасаев, В. А. Цыбатов*  
Анализ перспектив роста российской экономики.....109

*Н. В. Зубаревич*  
Российские регионы: вызовы кризиса и модернизации.....122

*Л. М. Григорьев, С. В. Кондратьев*  
Капиталовложения – региональные аспекты.....139

*М. Р. Салихов*  
Развитие банковского сектора в период экономического  
кризиса.....163

*А. В. Табах*  
Долговая политика регионов: проверка кризисом.....175

*Д. С. Иванов*  
Воздействие кризиса на рынок труда регионов.....188

*Л. М. Григорьев, А. А. Салмина*  
Потребительское поведение и социально-экономическое  
положение домохозяйств в условиях кризиса.....209

*Д. С. Иванов*  
Региональная проекция федеральной инвестиционной и  
антикризисной политики.....235

## **ЧАСТЬ III. МЕТОДОЛОГИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ**

*Г. Р. Хасаев, В. А. Цыбатов*  
Основные проблемы регионального прогнозирования.....275

*Г. Р. Хасаев, В. А. Цыбатов*  
Макроэкономическая модель для регионального  
прогнозирования.....285

### **Приложения**

*Д. С. Иванов*  
Приложение 1. Классификации регионов России,  
разработанные в 2002–2008 гг.....318

*Ю. В. Урожаева, Д. С. Иванов*  
Приложение 2. Мировой и российский опыт разработки  
рейтингов регионов.....333

*Л. М. Григорьев, Ю. В. Урожаева, Д. С. Иванов*  
Приложение 3. Списки регионов в старой и новой версиях  
классификации.....340

*Л. М. Григорьев, Ю. В. Урожаева, Д. С. Иванов*  
Приложение 4. Таблица критериев классификации.....341

*Г. Р. Хасаев, В. А. Цыбатов*  
Приложение 5. Группировка экономики региона по кодам  
ОКВЭД, используемым государственной статистикой для  
расчета счета производства.....343

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Трансформационные процессы в России, траектории кризисов и экономического роста имеют региональную проекцию. Российская наука предприняла значительные усилия по осмыслению региональных аспектов развития, этому посвящено немало трудов ведущих специалистов страны. Они показывают, что динамика регионального развития в прошедшее десятилетие была неоднозначной. В 2000-х гг. экономический рост в России сопровождался увеличением экономического неравенства регионов, концентрацией ресурсов в столичных центрах. Одновременно федеральный Центр усилил процессы перераспределения ресурсов в пользу менее развитых регионов, что позволило сократить пространственную дифференциацию уровня жизни населения. В период экономического роста снизился уровень безработицы и бедности в подавляющем большинстве регионов, удалось смягчить ряд социальных проблем, ставших наследием как коллапса плановой экономики, так и тяжелого транзитивного кризиса 90-х годов.

Однако условия развития меняются и задают новые исследовательские проблемы и задачи, решению которых и посвящена данная книга. Центральной проблемой, как до мировой рецессии 2008–2009 гг., так и на выходе из нее, остается проблема модернизации страны. Если на макроуровне, в общих целях, параметрах и движущих силах эта проблема имеет довольно ясные очертания, то в контексте развития российских регионов многое остается неясным. В книге представлено несколько работ (не полностью совпадающих по своим подходам), которые являются вкладом в дискуссию о региональных аспектах модернизации. Одной из фокусных точек стала оценка институциональных факторов успешного развития регионов. Еще один фокус анализа – перспективы модернизации развитых регионов, поскольку инновационное развитие предполагает наличие соответствующей инфраструктуры, институциональной базы и человеческого капитала, а все это сконцентрировано преимущественно в столичных агломерациях и в наиболее развитых регионах с элементами постиндустриальной экономики.

Анализ проблем развития и модернизации требует выработки синтетической классификации российских регионов. Мировой опыт свидетельствует, что страны и регионы с большими различиями по характеру ресурсов, уровню дохода и типу хозяйственных институтов развиваются разными путями, реагируют на различные стимулы и по-разному достигают успеха. Этот опыт невозможно перенести напрямую, но можно адаптировать к российским условиям с учетом сложившихся типов регионов. Типологий и классификаций уже существует немало, исследователи и ведомства создают их

под ту или иную задачу, но результаты разделения российских регионов на группы или типы остаются дискуссионными. В данной книге разработана новая классификация, с ее помощью анализируется кризисная динамика и ряд других проблем российских регионов. Кроме того, предложен определенный математический аппарат для прогнозирования развития регионов.

Осмысление имеющихся проблем регионального развития, регионального ракурса рецессии и последующего оживления в российской экономике дополняется в книге предложениями по выработке региональной политики. Авторы отмечают объективные трудности такой политики в столь разнородной стране, непоследовательность политики последних десяти лет, чрезмерную концентрацию ресурсов, давление перераспределительной функции в ущерб модернизационным возможностям развитых регионов.

Книга не может охватить всех проблем и не претендует на роль целостной стратегии регионального развития. Она показывает глубину проблем, невозможность простых и легких решений, а также намечает пути решения важнейшей задачи для страны и ее регионов – модернизации. Книга рассчитана как на академические круги, так и на широкий круг практиков в регионах и ведомствах, преподавателей университетов и студентов. Дискуссия по региональным проблемам в России никогда не исчерпается и не станет сухой абстрактной темой. И книга вносит свой вклад в эту дискуссию.

*Редакторы монографии*

## ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ РЕГИОНОВ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

# ЧАСТЬ I

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КЛАССИФИКАЦИЙ РЕГИОНОВ КАК АНАЛИТИЧЕСКОГО ИНСТРУМЕНТА

Выход из экономического кризиса и комплексная модернизация страны требуют ревизии всех аспектов государственной политики. В настоящее время эксперты всего мира приходят к выводу, что региональный аспект модернизационных процессов является критически важным. Например, исследования последних десятилетий показывают, что для развивающихся стран быстрый экономический рост почти всегда сопровождается усилением территориального неравенства<sup>1</sup>.

Естественно, что для России региональный фактор имеет огромное значение: страна имеет масштабы, сравнимые с континентами. Идеи выравнивания развития регионов были важны в советский период, когда они являлись одной из идеологических основ политики директивного размещения производительных сил. Регулярно поднимаются эти идеи и в современных условиях. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года<sup>2</sup> ставится задача «оказания финансовой поддержки регионам в целях сокращения дифференциации на условиях проведения преобразований, предусмотренных государственной политикой».

В условиях огромной зависимости развития экономики страны от внешних условий развития, драматических последствий транзитного кризиса 90-х гг. необходимо иметь базу для сравнительных оценок региональной динамики, а также для понимания подготовленности регионов к реализации амбициозных планов федерального масштаба. Этой базой является классификация регионов, вариант которой предлагается вниманию читателей в данной работе. Мы ставим своей целью предложить классификацию российских регионов, которая бы ясно отражала закономерности развития отдельных территорий, определяла возможные вектора развития для типологически сходных регионов. В таком виде классификацию можно использовать не только для исследования возможных целей региональной политики, но и для проведения мониторинга социально-экономического развития регионов.

<sup>1</sup> См.: Scott A. J. Regional Push: Towards a Geography of Development and Growth in Low-and Middle-Income Countries // Third World Quarterly. – Vol. 23. – 2002. – №1. – P. 137–161.

<sup>2</sup> Утверждена Постановлением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г.

Практика разработки классификаций регионов существует во многих странах мира. Как правило, эта задача становится актуальной при формулировке приоритетов региональной политики государства: возникает необходимость очертить, а впоследствии – обосновать список территорий, становящихся объектами правительственной поддержки. Чем выше неоднородность страны в региональном плане, тем сложнее ее развитие, тем больше требований к региональной политике<sup>3</sup>. Не только большие государства, но и многие малые страны со сложной конфигурацией внутренних межрегиональных и межнациональных отношений вынуждены учитывать эти факторы (достаточно примеров Бельгии, Италии и Испании).

Целый ряд зарубежных стран имеет больший, чем Россия, опыт проведения региональной политики в условиях рыночной экономики. Наше внимание обращено в первую очередь не региональные типологии; таким образом, интерес представляет в первую очередь опыт крупных стран со значительным внутренним разнообразием. Следует проанализировать цели, с которыми разрабатываются классификации регионов, а также подходы, с помощью которых проводится операционализация этого многообразия в виде типологий.

Россия также является перспективным полем для воплощения перспективных идей в сфере регионального анализа и региональной политики. В нашей стране также накоплен опыт разработки классификаций регионов, который следует проанализировать и учесть при разработке собственной типологии.

В первом разделе описаны основные цели и возможности такого аналитического инструмента, как классификация регионов.

Во втором разделе проанализирован зарубежный опыт разработки классификаций регионов на базе материалов ведомств, отвечающих за проведение региональной политики.

В третьем разделе суммирован российский опыт разработки классификаций регионов.

В четвертом разделе речь идет о таком специфическом инструменте регионального анализа, как рейтинги регионов.

## **Классификация регионов: основные цели и возможности**

В настоящий момент российские регионы характеризуются сильнейшей дифференциацией по уровню развития, глубокими различиями в экономической специализации и социальной структуре населения.

<sup>3</sup> См.: Гранберг А., Зайцева Ю. Темпы роста в национальном экономическом пространстве // Вопросы экономики. – 2002. – № 9; Зубаревич Н. В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. – М.: УРСС, 2003.

В 2000 г. самый бедный регион (Ингушетия) имел душевой ВРП с корректировкой по паритету покупательной способности на уровне 17% среднероссийского (за вычетом Москвы, ХМАО и ЯНАО), а самый богатый из «нефтежных» (Республика Саха) – 166%. К 2007 г. эти контрасты несколько снизились: Ингушетия производила 20% среднероссийского душевого ВРП, а «нефтежной лидер» Красноярский край – 138%. Семикратный размах колебаний по базовому показателю экономического развития регионов показывает серьезность проблемы регионального неравенства в России.

Особенности региональной проблематики и препятствия для осуществления унифицированной региональной политики в России вытекают именно из разнообразия: трудности, с которыми встречается один регион, могут быть совершенно нехарактерны для другого: например, рост населения в республиках Северного Кавказа и его сокращение в сельской местности Нечерноземья, развитие промышленности в старопромышленных зонах и создание новых технокомплексов. Россия отличается дробностью регионального деления: наша страна занимает первое место среди федеративных государств мира по числу субъектов Федерации (83 против 51 в США, 27 в Бразилии, 16 в Германии, 13 в Канаде).

В результате, анализ экономической и социальной ситуации в российских регионах превращается в трудоемкую задачу: каждый регион нужно анализировать отдельно, учитывая влияние статистических флуктуаций, а также, что немаловажно, неполноты и неточности учета.

Недостатки региональной статистики, а также сложность задачи по анализу каждого региона в отдельности стали особенно заметными во время кризиса 2008–2010 гг. На коротких временных интервалах, которые используются для мониторинга кризисных явлений и антикризисных мер, почти невозможно оценить масштаб кризисных явлений в регионах, сопоставить их между собой, выделить регионы, которые остро нуждаются в помощи для преодоления кризисных явлений. В то же время проведение федеральной региональной политики требует понимания тенденций развития территорий, анализа ситуации в краткосрочном и долгосрочном плане. Региональные власти также нуждаются в понимании трендов развития соседних территорий, а также регионов со схожими ресурсами и проблемами. Одним из частых подходов является создание классификаций под конкретные задачи: бюджетные потоки, развитие инфраструктуры и освоение территории, финансовые потоки или демографические проблемы.

Другой крайностью являются попытки регионального анализа и выработки рекомендаций для экономической политики по максимально укрупненным территориальным ячейкам – федеральным

округам. При этом упускается из вида, что в состав каждого из федеральных округов входят принципиально разные по потенциалу, специализации и проблематике регионы. Так, в Приволжском федеральном округе межрегиональные различия по душевому ВРП (с корректировкой по паритету покупательной способности) достигают 2,5–3 раз (Кировская область – 83 тыс. руб. в 2007 г., Пермский край – 202,5 тыс. руб., Татарстан – 244 тыс. руб.). При этом Приволжский федеральный округ остается одним из наиболее внутренне однородных. Поэтому усреднение статистических показателей по федеральным округам ведет к затушевыванию реально существующих территориальных контрастов.

Разработка классификации регионов является попыткой найти оптимальное решение данной методической дилеммы. Технически анализ развития конкретного региона предпочтительнее проводить в сравнении со схожими регионами. Адекватная классификация предлагает для каждого региона адекватную базу сравнения – похожие регионы, а также средние показатели по подгруппам и большим группам классификации. Множественность групп в классификации делает их более однородными, но возможности использования в прикладном плане сокращаются.

Классификации регионов составляются для разных целей, таких, как определение проблемных территорий и мониторинг их развития; выделение регионов со схожими факторами роста, анализ текущего уровня и перспектив экономического развития регионов, определение инвестиционной привлекательности, оценка инфраструктурной освоенности, сравнение социального благополучия территорий.

В зависимости от цели выделенные типы могут охватывать как все регионы страны, так и лишь некоторые из них. Можно проводить классификацию регионов с использованием самых разнообразных критериев. Среди показателей, которые используются для построения классификаций, – душевой ВРП и доходы населения, характеристики отраслевой структуры экономики, ситуации на рынке труда, демографические и инфраструктурные показатели<sup>4</sup>.

Таким образом, говорить о существовании какой-либо единой «объективной», «истинной» классификации регионов страны невозможно – но любая классификация должна отвечать поставленным целям, быть информативной и отвечать потребностям основных пользователей, которыми могут быть различные представители исполнительной законодательной власти или потенциальные инвесторы.

<sup>4</sup> Кузнецова О. В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: УРСС, 2007. – С. 76–88.

## Подходы к классификациям регионов в мировой практике

Главной чертой зарубежных региональных классификаций является их ориентация на практические потребности государственной политики (принципы распределения трансфертов). Исследовательский компонент данных классификаций выражен несколько слабее, чем у их российских аналогов.

Центральное внимание в зарубежных классификациях уделяется не столько полюсам роста, сколько территориям с наиболее трудной социально-экономической ситуацией – в то время как изученные нами российские региональные классификации почти всегда очень тщательно проработаны именно в части, касающейся наиболее развитых регионов.

Анализ в западных классификациях ведется через призму социальной и инвестиционной политики; центральное внимание уделяется проблемам безработицы, стагнирующих отраслей, моногородов, аграрных районов, территорий с тяжелыми условиями и неблагоприятным географическим положением (например, вдоль границы СЭВ и Западной Европы). В связи с этим авторы типологий часто работают одновременно на нескольких территориальных уровнях, добавляя к общей классификации макрорегионов штрихи, относящиеся к отдельным местностям со специфическими проблемами. Что касается России, то здесь традиционно существует особый интерес к Крайнему Северу – однако, например, тематика моногородов стало чрезвычайно активно обсуждаться лишь с началом кризиса. Экономические показатели для разработчиков отечественных классификаций стоят на первом месте, социальные скорее дополняют их. Проблемам развития, как правило, уделено меньше внимания, чем перспективам.

Причины различий между российским и зарубежным подходами к классификации регионов многообразны. Неполнота публикуемой муниципальной статистики ограничивает возможности по построению классификаций на нескольких территориальных уровнях. Значительное число регионов и огромные контрасты между ними заставляют российских экспертов использовать типологии одновременно как способ презентации и как аналитический инструмент, что несколько сужает возможности для создания специализированных типологий.

Одна из наиболее важных причин кроется в принципиально разной истории региональной политики в нашей стране и за рубежом. Принятие решений о размещении производительных сил в рамках плановой экономики СССР было чрезвычайно сложным процессом, в ходе которого достигался баланс самых различных интересов и точек зрения: отраслевого и регионального лоббизма,

военно-стратегических соображений, идеологически мотивированных приоритетов развития национальных окраин и создания «отрядов пролетариата» в недостаточно индустриализованных районах, целей социальной политики (поддержание нулевой безработицы) и, наконец, общестрановой экономической эффективности реализации тех или иных проектов. Таким образом, за советский период сформировалось восприятие региональной политики как «задания специализаций» регионам в зависимости от совокупности местных социально-экономических условий.

После перехода к рыночной экономике в России произошло существенное падение интереса властей к региональной политике: по сути, она сводилась к межбюджетному выравниванию и распределению инвестиций в рамках федеральных целевых программ. Новый всплеск интереса к государственному регулированию экономики и в том числе к региональной политике пришелся лишь на 2004–2007 гг., когда были учреждены Инвестиционный фонд РФ и Банк развития, пересмотрено законодательство об особых экономических зонах, вновь образовано Министерство регионального развития. Новые подходы к региональной политике и региональной науке остаются на стадии выработки. Вероятно, они будут существенно отличаться от европейских аналогов, хотя фундаментом их станут институциональные принципы рыночной экономики.

В связи с этим для иллюстрации потенциала использования классификаций регионов в целях формулирования, проведения региональной политики и мониторинга регионального развития мы обращаемся к зарубежному опыту. Далее приводятся три примера классификаций регионов, принятых соответственно Департаментом сельского хозяйства США, Генеральным директоратом по региональной политике Еврокомиссии и Министерством национальной интеграции Бразилии.

### Классификация графств США

США, как и Россия, принадлежат к крупнейшим странам мира и характеризуются значительным межрегиональным разнообразием. Региональная политика Америки имеет сложную историю. Традиция минимизации государственного вмешательства в экономику и значительная самостоятельность штатов делают выработку региональной политики на уровне Федерации сложной задачей. Тем не менее в истории США известны примеры успешной реализации масштабных проектов регионального развития, таких, как развитие долины реки Теннесси.

Проанализированная нами классификация графств США разрабатывается службой экономических исследований Департамента сельского хозяйства США (U. S. Department of Agriculture Economic

Research Service). Несмотря на сферу компетенции департамента, в рассмотрение включены не только аграрные, но и метрополитенские графства. Для целей сопоставимости ряд графств объединены в рамках классификации с прилегающими городами, не входящими в их состав. Последний вариант классификации был разработан в 2004 г. до этого использовалась версия 1989 г.

Выбор для разработки классификации графств, т.е. ячеек административно-территориального деления второго уровня, диктуется не только потребностями собственно Департамента сельского хозяйства, но и сложившимися в США стандартами региональных исследований. Обилие муниципальной статистики привело к естественному смещению фокуса с уровня штатов на уровень графств. Это способствует в первую очередь возрастанию практической востребованности типологий: если на уровне крупных административных единиц первого уровня, как правило, можно лишь проводить наиболее общий анализ, то на уровне муниципальных образований реализуется потенциал разработки адресных мер региональной политики с индивидуальной оценкой их эффективности.

Экономическая классификация графств основывается на структурных показателях и не уделяет принципиального внимания уровню развития территории (что, однако, не отрицает также и проблемной составляющей в методологии). Возможно, отчасти такой подход оправдан в силу того, что при данном масштабе анализа специализация во многом определяет и уровень развития графства (что совершенно не очевидно применительно к российским условиям, где, скажем, аграрные районы в 100 и 500 километрах от Москвы будут достаточно заметно различаться по уровню развития).

По экономической специализации выделяются следующие типы графств:

- аграрные;
- горнодобывающие;
- промышленные;
- зависимые от государственных расходов;
- сервисные;
- без ярко выраженной специализации.

Критерий выделения аграрных графств учитывает как структуру добавленной стоимости, производимой на территории графства (доля сельского хозяйства – не менее 15%), так и структуру занятости (не менее 15% занятых в этой отрасли). Для включения в тип аграрных графств достаточно соответствия хотя бы одному из двух критериев. Двойственный характер критерия связан с тем, что рентабельность сельского хозяйства зависит от колебаний урожайности, ценовой конъюнктуры, правительственных субсидий и ряда других факторов, не имеющих прямого отношения к экономической



специализации графств. Критерий 15% в валовой добавленной стоимости установлен для горнодобывающей промышленности и для государственных расходов. Для обрабатывающей промышленности принят критерий в 25%, для услуг – в 45%.

Графства, не удовлетворяющие ни одному из критериев, относятся к «не имеющим ярко выраженной специализации». Более сложный случай представляют собой графства, удовлетворяющие более чем одному критерию. Графства, соответствующие критериям аграрных, не могли быть отнесены к какому-либо иному типу (возможно, в силу того, что классификация разрабатывалась по заказу Департамента сельского хозяйства). Услуги, напротив, не могли считаться определяющим фактором при условии, что данное графство удовлетворяет хотя бы одному иному критерию. Это обусловлено тем, что наиболее высокая доля услуг характерна, помимо мегаполисов, также для университетских городов и столиц штатов (в США чаще всего небольших по численности). Таким образом, развитие услуг, как правило, связано с правительственным финансированием, и в ряде случаев графства с высокой долей услуг в ВРП следует классифицировать как зависимые от государственных расходов или же от другой отрасли.

Для остальных трех факторов применялся относительно простой принцип: графство относилось к типу, соответствующая которому отрасль сильнее всего превосходит по вкладу в ВРП пороговое значение.

Параллельно разрабатывается классификация графств по приоритетам региональной политики. Среди проблем и приоритетных целей – плохие жилищные условия, низкий уровень образования, высокая безработица, бедность, депопуляция. Выделяются графства с рекреационной специализацией и районы проживания пенсионеров (среди последних – как периферийные сельские районы, так и процветающие курорты Флориды). В отличие от первой классификации здесь для одного графства может диагностироваться более одной ключевой проблемы.

Таким образом, классификация графств США сочетает разнообразные приоритеты. С одной стороны, она носит исследовательский характер и предполагает анализ основных движущих сил развития территорий. Характерно, что при этом не анализируется уровень их развития – возможно, в силу того, что в США на всей территории страны уже достигнуты определенные стандарты уровня жизни, и на повестке дня стоят вопросы более тонкой «настройки» регионального развития. С другой стороны, параллельно разработана проблемная классификация, которая может быть сопоставлена с первой для получения каких-либо содержательных выводов. В методологическом плане классификация графств США

представляет интерес благодаря своеобразному решению проблемы исчерпывающей типологизации территорий с очень разнородными статистическими показателями.

### Классификация регионов Европейского союза

Региональная политика Евросоюза является важной компонентой деятельности Еврокомиссии и включает несколько направлений и программ. Среди причин этого – и уникальность ЕС как наднациональной организации, и сильные контрасты в уровне развития, специализации, институциональной среде между странами и регионами, достигшие небывалого масштаба после вступления в Союз бывших социалистических стран Центрально-Восточной Европы.

Для проведения региональной политики в столь разнообразном по уровню развития объединении потребовалась не только разработка классификации регионов по уровню развития, но и специальная статистическая сетка, не всегда совпадающая с национальными единицами территориального деления.

Классификация регионов, как правило, проводится по регионам уровней NUTS II и III. Трехуровневая международная сетка статистических регионов NUTS (Nomenclature of units of territorial statistics) была выработана специально для межстрановых сопоставлений, так как административно-территориальное деление каждого государства индивидуально: многие федеральные земли Германии или регионы Италии по площади и населению сравнимы с отдельными европейскими странами.

В среднем регионы уровней NUTS II и III сопоставимы по численности населения с субъектами РФ (150–3 000 тыс. жителей). Таким образом, становятся возможными некоторые аналогии между типологиями российских регионов и классификацией регионов ЕС, используемой Еврокомиссией. Регионы уровня NUTS I имеют численность населения 3–7 млн человек.

Попутно следует заметить, что в государствах – членах Евросоюза наблюдается тенденция к укрупнению административно-территориальных единиц, что можно связывать в том числе и с необходимостью координации усилий по региональному развитию с институтами ЕС и участием в деятельности трансграничных евро-регионов. Для этого требуется унификация территориального деления стран не только на уровне сбора статистики, но и на уровне практики государственного управления и проведения региональной политики.

Еще в 1982 г. во Франции к традиционному делению страны на 95 департаментов, сохранившихся в практически неизменных границах со времен революции 1789 г., была добавлена новая сетка из 22

регионов, названия которых напоминают об исторических провинциях эпохи Бурбонов. С 1986 г. на уровне регионов проводятся прямые выборы, они обладают собственным бюджетом. Аналогичная реформа состоялась в 1987 г. в Греции. Следует упомянуть реформы административно-территориального деления в Польше в 1999 г. (сокращение числа воеводств с 49 до 16, формирование нового, промежуточного уровня регионального управления – повятов), в Дании в 2007 г. (сокращение втрое числа как регионов, так и муниципалитетов: с 16 до 5 и с 270 до 98 соответственно). В то же время в Финляндии опыт укрупнения регионов был признан неудачным. Шесть провинций, образованные в 1997 г. из прежних 12, в недостаточной степени отражали культурное и языковое разнообразие финского народа, в связи с чем были в 2010 г. разукрупнены, сохранившись в качестве зон ответственности правительственных агентств регионального развития.

Типология регионов Евросоюза базируется на фундаменте региональной конкурентоспособности. Она не отождествляется с конкурентоспособностью отдельного предприятия и определяется как «способность регионов поддерживать, будучи открытыми для внешней конкуренции, достаточно высокие уровни доходов и занятости»<sup>5</sup>.

Наиболее простой из вариантов теоретической классификации регионов ЕС включает три группы, основанные на моделях конкурентоспособности:

- отстающие регионы, характеризующиеся высокой долей занятости в отраслях с низкой добавленной стоимостью и низкой производительностью труда (сельское хозяйство, многие отрасли промышленности);
- регионы с высокой долей занятости в промышленности, которые могут быть как благополучными, так и неблагополучными в зависимости от состояния доминирующих отраслей;
- регионы с высокой долей занятости в сфере услуг, которые также могут существенно различаться между собой по уровню развития: среди них могут быть как крупнейшие мегаполисы, так и регионы с относительно невысоким уровнем развития, но со специализацией, например, на туризме<sup>6</sup>.

Другой вариант региональной классификации, рассмотренный известным экспертом Д. Сэпиком, является проблемно-ориентированным, учитывает географические факторы и в большей степени

<sup>5</sup> Сэпик Д. Конкурентоспособность регионов: некоторые аспекты // Доклады РЕЦЭП. – 2004. – № 2.

<sup>6</sup> Ibid. С. 87.

приближен к практическим задачам. В его рамках выделяются восемь типов регионов:

- растущие мегаполисы, расположенные в наиболее развитой сердцевинной зоне ЕС («Blue Banana»);
- динамичные городские регионы вне основной зоны экономического развития Европы;
- сельские регионы, расположенные поблизости от крупных городов и интегрированные в глобальную экономику;
- сельские регионы с транзитным положением;
- изолированные сельские регионы;
- депрессивные регионы, характеризующиеся упадком основных отраслей;
- регионы с неблагоприятным географическим положением;
- регионы в состоянии экономического перехода.

Классификация регионов, применяемая на практике, разрабатывается Генеральным директором ЕС по региональной политике в соответствии с целями региональной политики, поставленными Еврокомиссией. В 2000–2006 гг. Генеральный директорат Еврокомиссии по региональной политике работал по трем основным программам (целям) регионального развития<sup>7</sup>:

- «Содействие развитию отстающих регионов» (цель 1);
- «Реновация регионов, столкнувшихся со структурным кризисом» (цель 2);
- «Поддержка модернизации» (цель 3).

*Цель 1 – «Содействие развитию отстающих регионов».* Для проведения экономической политики по развитию слабых территорий необходимо было выделить группы регионов, которые значительно отстают от среднего уровня по ЕС. Для создания классификации регионов для этой цели был использован простой критерий – уровень ВРП региона по отношению к среднеевропейскому. Регионы NUTS II получали право на выделенные средства, если уровень ВРП на душу был менее чем 75% от среднего по ЕС.

Дополнительными критериями служили слабая инвестиционная активность, высокая безработица, недостаточное развитие сферы услуг и инфраструктуры. На получение средств могли рассчитывать также территории с особым географическим положением: северные районы Швеции и Финляндии, заморские департаменты Франции, анклав и островные провинции Испании и Португалии.

Кроме того, некоторая помощь на переходный период предоставлялась регионам, получавшим субсидии по данной программе в 1994–1999 гг., но вышедшим из ее реципиентов с 2000 г.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/object/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_en.htm)

После расширения ЕС на восток в 2004 г. к новым территориям применили те же критерии выделения поддерживаемых регионов, что и для «старых» стран ЕС. Программы регионального развития в рамках цели 1 были распространены на всю территорию новых членов Союза, кроме городов Праги и Братиславы, представляющих собой отдельные регионы уровня NUTS II. В то же время единственной страной «старого ЕС», вся территория которой могла претендовать в 2000–2006 гг. на помощь по данной программе, была Греция. В целом же отсталые регионы, по классификации Еврокомиссии, концентрируются на востоке (постсоциалистические страны) и на юге ЕС (Средиземноморье).

*Цель 2 – «Реновация регионов, столкнувшихся со структурным кризисом».* Ее объектом служили депрессивные регионы.

Регионы NUTS III, выделяемые для получения помощи по этой программе, не удовлетворяют основному критерию цели 1 (душевой ВРП ниже 75% от среднего по ЕС); основной же проблемой выступает повышенная безработица.

Для реализации этой цели региональной политики нужно было подобрать критерии классификации, которые бы отражали структурные проблемы экономики. Критерии выделения депрессивных регионов изменяются в зависимости от местных условий. Для промышленных районов и территорий, зависящих от рыбной отрасли, критерием служит высокая и при этом сокращающаяся занятость в промышленности (рыболовстве); для сельской местности – пониженная плотность населения; для городских агломераций – высокая доля бедных, низкий образовательный уровень, экологические проблемы, тяжелая криминогенная ситуация.

Регионы, получающие помощь в рамках цели 2, концентрируются в «старом ЕС». Их география очень разнообразна. Среди них старопромышленные ареалы Великобритании, Франции и Бельгии; местности, прилегавшие в прошлом к «железному занавесу», в Германии и Австрии; аграрно-промышленные районы южной и западной Франции, северной Испании, центральной Италии; побережье Северного моря в Германии, Нидерландах и Дании. Даже внутри крупнейших столичных агломераций были выделены районы, нуждающиеся в помощи Евросоюза.

Следует отметить достигнутый на тот момент успех политики по реновации Рура в Германии: если в 1994–1999 гг. этот регион еще получал субсидии ЕС в рамках цели 2, то в 2000–2006 гг. они свелись к помощи на период выхода из группы депрессивных.

*Цель 3 – «Поддержка модернизации».* Регионы, не подпадающие под критерии цели 1, могли рассчитывать на дополнительную помощь в рамках цели 3. Субсидии выделялись на развитие челове-

ского капитала (образование, повышение квалификации занятых, борьба с затяжной безработицей, содействие впервые выходящим на рынок труда и т.д.) На практике число этих регионов было невелико: численность их населения составляла всего 24 млн чел.

Каждая из трех базовых целей затрагивала ограниченное число регионов; при этом острота региональных проблем снижалась от первой цели к третьей. Некоторые характеристики регионов, получающих помощь в рамках каждой из целей, приведены в таблице 1.

Численность населения депрессивных районов ЕС (цель 2) существенно меньше, чем отсталых (цель 1): 68 млн чел. против 156 млн, из которых, впрочем, 86 млн чел. приходилось на бывшие социалистические страны (включая восточные земли Германии). Таким образом, до расширения ЕС экспертами Еврокомиссии выделялись примерно равные группы отсталых и депрессивных регионов.

Таблица 1

**Основные цели региональной политики ЕС (2000–2006 гг.) и критерии выделения поддерживаемых регионов**

Тип регионов	Душевой ВРП (% к среднему по ЕС)	Дополнительные критерии	Суммарная численность населения (2006)
Цель 1 «Содействие развитию отстающих регионов»	Менее 75%	Слабая инвестиционная активность, высокая безработица, недостаточное развитие сферы услуг и инфраструктуры	156 млн чел.
Цель 2 «Реновация регионов, столкнувшихся со структурным кризисом»	75% и более	Для промышленных регионов – динамика занятости в промышленности; для сельских районов – плотность населения; для городских районов – высокая доля бедных, низкий образовательный уровень, экологические проблемы, тяжелая криминогенная ситуация	68 млн чел.
Цель 3 «Поддержка модернизации»	75% и более	Средства могут выделяться всем регионам, не охваченным целью 1, под программы модернизации рынка труда	24 млн чел.

Источник: Генеральный директорат Еврокомиссии по региональной политике

В общей сложности тремя целями региональной политики были охвачены территории, на которых проживало 248 млн чел., т.е. более половины населения ЕС. Таким образом, ряд наиболее развитых регионов не получал систематических перечислений по программам регионального развития.

### ИЗМЕНЕНИЕ КЛАССИФИКАЦИИ РЕГИОНОВ ЕС В СООТВЕТСТВИИ С НОВЫМИ ПОТРЕБНОСТЯМИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

После расширения Евросоюза в 2004–2007 гг. стало ясно, что невозможно применять единые критерии к регионам «старых» и «новых» стран ЕС. Классификация была пересмотрена.

Регионы, не достигающие 75% душевого ВРП ЕС-25, получили название «регионов конвергенции». В эту группу попала вся территория бывших социалистических стран, входящих ныне в ЕС, кроме агломераций Берлина, Праги, Братиславы и Будапешта, а также некоторых промышленно развитых округов восточных земель ФРГ. Тем не менее представители наименее развитой группы имеются и в «старой Европе». Это практически вся территория Португалии, юг Италии и Испании, периферийные регионы Греции, запад Уэльса, а также удаленные территории: заморские департаменты Франции, Азорские острова (Португалия), Мальта.

Таблица 2

#### Основные цели региональной политики ЕС (с 2006 г.) и критерии выделения поддерживаемых регионов

Тип регионов	Душевой ВРП	Дополнительные критерии	Области концентрации регионов
Регионы конвергенции	Менее 75% среднего по ЕС-25	–	Центрально-Восточная, Южная Европа
Стагнирующие регионы	Более 75% среднего по ЕС-25, менее 75% среднего по ЕС-15	–	Южная Европа, Восточная Германия
Развивающиеся регионы	Более 75% среднего по ЕС-15	Получение субсидий в рамках цели 1 в 2000–2006 гг.	Южная Европа, Ирландия, столичные агломерации Центрально-Восточной Европы

Источник: Генеральный директорат Еврокомиссии по региональной политике.

Многие относительно слаборазвитые регионы «старых» стран ЕС стали казаться довольно благополучными на фоне «новой Европы»; тем не менее это не может служить основанием для прекращения поддержки. Была выделена группа «стагнирующих регионов»<sup>8</sup>, в которую вошли территории, не достигающие 75% среднедушевого ВРП по ЕС-15. Локализованы они главным образом в Средиземноморье, но в данную группу входят и север Шотландии, некоторые стапромышленные ареалы Валлонии и Нижней Саксонии.

<sup>8</sup> В оригинале – «phasing out regions».

Регионы, в 2000–2006 гг. пользовавшиеся преференциями ЕС в рамках поддержки отсталых регионов, но в дальнейшем превзошедшие «критический» уровень душевого ВРП, отнесены к группе «развивающихся регионов»<sup>9</sup>. Особенно важно отметить появление в этой группе Праги, Братиславы и Будапешта. Это – свидетельство высоких темпов роста экономик Центральной и Восточной Европы в докризисный период, а на внутривнутристрановом уровне – свидетельство концентрации этого роста в наиболее развитых регионах.

По отношению к регионам, не отнесенным к трем названным группам, Еврокомиссия планирует проводить политику, направленную на повышение конкурентоспособности и борьбу с негативными явлениями на рынке труда, т.е. фактически сохранить приоритеты прежней цели 3.

В целом можно отметить, что методология ЕС сочетает самые разные подходы к типологии регионов: и простое ранжирование по душевому ВРП, и учет структурных, социальных, институциональных, географических факторов. Важно отметить, что данная типология не является результатом сугубо исследовательского интереса – она используется при принятии важных управленческих решений в сложной политической обстановке объединенной Европы. Сочетание научной строгости и политической актуальности делает эту классификацию достойной подражания, поскольку позволяет регионам (компаниям) планировать свое развитие с опорой на возможности Евросоюза.

Стоит обратить внимание на серьезное различие между классификациями регионов, разработанными российскими авторами, и классификацией регионов ЕС. Отечественные работы ориентированы в большей степени на развитие, в то время как европейская классификация может быть названа проблемно-ориентированной. Полагаем, что это не является плодом просчетов и заблуждений той или другой стороны. Россия в период экономического роста все более склонялась к политике поляризованного пространственного развития (при соблюдении базовых социальных обязательств государства). В это же время в Евросоюзе, свободном от задач догоняющего развития, преобладала логика «обеспечения равных условий жизни на всей территории»; удвоенную остроту эта проблематика получила после вступления в ЕС бывших стран социалистического блока. Тем не менее одни и те же методические принципы могут успешно применяться при решении самых различных задач.

<sup>9</sup> В оригинале – «phasing in regions».

## КЛАССИФИКАЦИЯ РЕГИОНОВ БРАЗИЛИИ

Важно рассматривать не только опыт развитых стран, цели региональной политики которых могут существенно отличаться от российских проблем, но и опыт развивающихся стран, имеющих схожие с российскими проблемы регионального развития. Ниже приводится анализ бразильского опыта классификации регионов.

Эта страна имеет ряд черт, роднящих ее с Россией. Занимая огромную территорию, она неравномерно заселена, но при этом и для России, и для Бразилии характерны все же меньшие территориальные контрасты в плотности населения, чем, к примеру, для сопоставимых по площади Австралии и Канады (таблица 3).

Таблица 3

### Размеры и заселенность Бразилии в сравнении с Россией, Австралией и Канадой

Тип регионов	Площадь, млн кв. км	Население (2009), млн чел.	Плотность населения (2009), млн чел.
Бразилия	8,5	192	23
Россия	17,1	142	8
Канада	9,9	34	3
Австралия	7,6	22	3

Источник: CIA Factbook, 2009.

Россия и Бразилия имеют сопоставимые значения душевого ВРП на 2008 г. – соответственно 15,9 и 10,5 тыс. долл./чел. по паритету покупательной способности<sup>10</sup>. Практически совпадают позиции стран по индексу развития человеческого потенциала (0,817 и 0,813 в 2007 г.)<sup>11</sup>.

В экспорте обеих стран большую долю занимают сырьевые товары, хотя Бразилия в отличие от России пока еще является импортером нефти. Машиностроение также играет значимую роль в экономике обеих стран и составляет определенную долю экспорта (продукция ВПК у России; пассажирские самолеты, автомобили, электроника у Бразилии).

Для Бразилии, как и для России, характерны значительные внутренние контрасты в уровне развития, вызванные как исторически сложившимися межрегиональными различиями, так и действием природно-географических факторов. В стране проводится активная региональная политика, ориентированная на сглаживание контр-

<sup>10</sup> World Economic Outlook Database, IMF, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/index.aspx>

<sup>11</sup> UNDP Human Development Report 2009.

астов. Одним из наиболее масштабных в истории шагов по подъему отсталых районов явился перенос столицы страны в специально построенный город Бразилиа (1960 г.).

Классификация, разработанная Министерством национальной интеграции Бразилии, проведена на уровне статистических микро-регионов страны, которых насчитывается 559. Существуют и более крупные территориальные единицы – мезорегионы (их число – 136, и в силу этого они могут сопоставляться с субъектами Российской Федерации). Важно отметить, что мезо- и микрорегионы Бразилии не имеют собственных органов управления и выделяются Институтом географии и статистики исключительно для целей мониторинга и разработки экономической политики.

Специальная территориальная сетка для экономического анализа оказывается необходимой, так как 27 штатов слишком крупны, а 5 564 муниципалитета – слишком мелки и чрезвычайно неоднородны по численности населения и экономическому весу. Проведение специального районирования само по себе может рассматриваться как своеобразный вариант региональной классификации.

В дальнейшем в рамках Национальной политики регионального развития была предложена экономическая классификация микрорегионов по двум параметрам: среднедушевым доходам и темпам роста ВРП<sup>12</sup>.

Таблица 4

### Основные критерии выделения типов микрорегионов Бразилии

Тип регионов	Уровень душевого дохода	Темпы роста ВРП	География регионов
Высокодоходные	Выше среднего по стране	–	Юг и юго-восток страны
Динамичные	На уровне среднего по стране или ниже	Выше средних по стране	Амазония, северо-восток страны
Стагнирующие	На уровне среднего по стране	На уровне или ниже средних по стране	Северо-восток страны, Амазония
Низкодоходные	Ниже среднего по стране	На уровне или ниже средних по стране	Разнообразная география

Источник: Министерство национальной интеграции Бразилии.

В группе высокодоходных микрорегионов темпы экономического роста не играли роли (возможно, в силу неактуальности задачи ускорения роста уже достаточно развитых регионов в рамках парадигмы выравнивания). Микрорегионы со средним или низким

<sup>12</sup> [http://www.mi.gov.br/download/download.asp?endereco=/pdf/desenvolvimentoregional/english/FolderPNDR.pdf&nome\\_arquivo=FolderPNDR.pdf](http://www.mi.gov.br/download/download.asp?endereco=/pdf/desenvolvimentoregional/english/FolderPNDR.pdf&nome_arquivo=FolderPNDR.pdf)

уровнем дохода и высокими темпами роста ВРП вошли в группу динамичных. Душевой доход на уровне среднестранового и средние либо низкие темпы роста ВРП отличали группу стагнирующих микрорегионов. Проблемная группа низкодходных регионов характеризуется сочетанием бедности со средними или низкими темпами экономического развития.

География каждой группы микрорегионов своеобразна. Низкодходные регионы концентрируются практически исключительно в Амазонии и на староосвоенном северо-востоке Бразилии, пришедшем в упадок вместе с плантационным хозяйством. Однако в тех же частях страны (и в особенности в Амазонии) сосредоточено большинство динамичных микрорегионов. Пространственное ядро высокодоходной группы находится на юго-востоке Бразилии, где агломерационный потенциал Рио-де-Жанейро, Сан-Паулу и Белу-Оризонти сочетается с уникальными месторождениями железных руд. Ареалы благополучия встречаются и в других местах вблизи столиц штатов. Стагнирующие микрорегионы более равномерно рассредоточены по территории страны; в большинстве своем они окаймляют периферию наиболее развитой зоны на юге и юго-востоке Бразилии. Министерством национальной интеграции Бразилии проводятся специализированные программы, ориентированные на решение специфических, узорегиональных проблем. Среди них можно назвать программы помощи приграничным местностям, засушливым аграрным районам – не говоря уже об освоении Амазонии, стоящем на одном из первых мест в национальной повестке дня на протяжении многих десятилетий.

Давая оценку данной классификации регионов (и вообще принятой в Бразилии практике регионального экономического анализа), следует отметить как сильные, так и слабые стороны. К сильным сторонам следует отнести в первую очередь разработку специальной сетки районирования страны для целей экономического анализа. Ее использование дает возможность отойти от ограничений исторически сложившегося административно-территориального деления, по определению обладающего значительной инерцией (в ряде стран административно-территориальное деление не изменялось с XIX в.). Так как средняя численность населения микрорегиона Бразилии составляет около 350 тыс. чел., территориальная «разрешающая способность» классификации весьма высока. Это позволяет более точно диагностировать проблемы конкретных городских агломераций, промышленных и сельских районов. Российские исследователи в отличие от своих бразильских коллег вынуждены ограничиваться рассмотрением проблем на уровне субъекта Федерации.

В то же время классификация микрорегионов Бразилии в рамках Национальной программы регионального развития отличается

недостаточным учетом факторов роста и стагнации экономик конкретных территорий: в ней агрегированы лишь итоговые результаты экономического развития. Для проведения программ регионального развития с более высокой степенью адресности (засушливые, приграничные районы) оказались необходимыми дополнительные классификации. Это, без сомнения, снижает ценность основной классификации как исследовательского инструмента, в особенности по сравнению с типологией регионов ЕС.

#### Выводы из зарубежного опыта классификации регионов

На примере классификаций регионов Евросоюза и Бразилии видно, что подходы к региональному анализу не могут быть целиком увязаны с уровнем развития и традициями региональной политики конкретных стран: есть и некоторые универсальные элементы. На уровне техники анализа можно отметить несколько таких черт: выделение специальных географических единиц анализа, не связанных с административно-территориальным делением, использование для классификации статистических методов и качественных, экспертных подходов. С точки зрения методологии важным представляется сугубо практическая ориентация типологий и акцент на проблемные регионы. Типологии регионов Бразилии и ЕС предназначены в первую очередь для диагностики проблем и подбора инструментов их решения. Исследовательская парадигма, предполагающая детальный анализ всех регионов, стоит на втором плане. Типология графств США предполагает несколько более широкий взгляд на региональные проблемы.

При оценке отечественных классификаций регионов и разработке собственной типологии мы будем проводить сравнения с зарубежными аналогами, стремясь в то же время опираться на актуальные проблемы пространственного развития нашей страны.

#### Анализ существующих классификаций РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

В данной работе наряду с анализом классификаций, которые разрабатывались в других странах для целей проведения экономической региональной политики, были проанализированы уже существующие комплексные типологии, разработанные в России на этапе экономического роста.

В рамках данной работы рассматривались следующие классификации:

- Института экономики переходного периода (2002);
- Фонда ИНДЕМ (2004);
- Л. М. Григорьева – Ю. В. Урожаевой (2005);

- Н. В. Зубаревич – Независимого института социальной политики (2006);
- Министерства регионального развития РФ (2007);
- Рейтингового агентства «Эксперт РА» (2007).

Наибольшее распространение при разработке классификаций получили экономические критерии: душевой ВРП и инвестиции, промышленное производство, уровень доходов населения. Социальные и географические критерии включались в рассмотрение главным образом в качестве маркеров территорий со специфическими проблемами (экстремальные природные условия либо, напротив, исключительное богатство минеральными ресурсами; депопуляция и деградация населения или же растущая концентрация лучших кадров страны и т.п.). Сводная характеристика классификаций регионов России представлена в таблице 5. С более подробным описанием всех классификаций регионов России, проанализированных нами, можно ознакомиться в Приложении 1.

Таблица 5

### Сравнение классификаций регионов России

Классификация	Цель разработки	Критерии классификации	Оценка классификации
Институт экономики переходного периода, 2002	Анализ экономической ситуации в регионах	1) уровень жизни населения 2) инвестиционная деятельность 3) экономический потенциал	Игнорирование душевых показателей, переизбыток динамических индикаторов
ИНДЕМ, 2004	Анализ экономической ситуации в регионах, разработка региональной политики	Комплексные индикаторы на базе 230 статистических показателей: 1) ресурсы полезных ископаемых 2) сложность географического положения 3) инфраструктура 4) социальные язвы 5) благосостояние 6) здоровье 7) культурные особенности 8) специализация регионов 9) экономический потенциал регионов 10) дотационность бюджетов 11) внешнеэкономические связи 12) патриархальность 13) организация власти, институциональный климат	Трудность интерпретации большого числа показателей
Л. М. Григорьев, Ю. В. Урожаева, 2005	Анализ экономической ситуации в регионах, разработка региональной политики	Душевой ВРП, структура экономики по ориентации на рынки сбыта, качественные характеристики географического положения, институциональные факторы	Акцент на реалии периода экономического роста, недостаточная проработка отраслевой специализации

Н. В. Зубаревич – Независимый институт социальной политики, 2006	Анализ социального развития регионов	Душевой ВРП, отношение денежных доходов к прожиточному минимуму, уровень бедности (социального расслоения), плотность населения	Ориентация на изучение социальных вопросов
Министерство регионального развития РФ, 2007	Мониторинг развития регионов, разработка региональной политики	Включенность в процессы глобализации, неоиндустриализации, урбанизации: 1) объем ВРП 2) объем экспорта 3) инвестиции 4) развитие Интернета 5) доли материального производства и услуг в ВРП 6) валовое накопление основного капитала 7) инновационноактивные организации 8) уровень образования 9) доля городского населения 10) автомобилизация 11) преступность 12) благоустройство жилого фонда	Акцент на реалии периода экономического роста; слабость учета институциональных факторов; недостаточное отображение отраслевой специализации регионов
Эксперт РА, 2007	Мониторинг развития регионов, разработка региональной политики	Виды инвестиционного потенциала: 1) производственный 2) трудовой 3) потребительский 4) инфраструктурный 5) финансовый 6) институциональный 7) инновационный 8) природно-ресурсный 9) туристический Виды инвестиционного риска: 1) экономический 2) финансовый 3) законодательный 4) социальный 5) управленческий 6) криминальный 7) экологический	Акцент на реалии периода экономического роста; недостаточное отображение отраслевой специализации регионов
Л. М. Григорьев, Ю. В. Урожаева, Д. С. Иванов, 2010	Анализ экономической ситуации в регионах, предложения по разработке региональной политики	Душевая добавленная стоимость и занятость в сельском хозяйстве, добыче полезных ископаемых, обрабатывающей промышленности и рыночных услугах (кроме транспорта и связи)	Косвенное отображение природно-географической специфики территорий

Источник: исследования ИЭФ.

Российские классификации регионов в отличие от зарубежных, практически не используют специальные сетки территориального деления: основой во всех рассмотренных нами примерах являются существующие субъекты Федерации. Широко применяются как статистические приемы, так и качественные методы регионального анализа.

Наиболее важная черта российских региональных типологий заключается в их исследовательском и познавательном характере. Если в зарубежной традиции авторы региональных типологий видят в них главным образом практическое руководство для лиц, принимающих решения о приоритетных направлениях и инструментах региональной политики, то в России региональная типология, даже при заявленной цели выработки региональной политики, является в первую очередь инструментом исследования регионального разнообразия, анализа текущей ситуации и тенденций развития территорий и т.д.

В целом, как видно из таблицы 5, развитие отечественных классификаций регионов шло в направлении усложнения: от простого деления регионов по уровню развития к анализу более глубоких пластов территориальной специфики, разработке классификации для специальных целей (потенциал коррупциогенности – у Фонда ИНДЕМ, социальное развитие регионов – у Независимого института социальной политики, инвестиционная привлекательность – у «Эксперт РА»).

В то же время насущной остается проблема активного использования этих классификаций для формулирования целей региональной политики: на пике экономического роста для всех регионов формулировались амбициозные цели, которые слабо зависели от существующих предпосылок для развития. В это же время региональные классификации разрабатывались как разовый научно-исследовательский проект и редко обновлялись; не происходила оценка движения регионов по сетке классификации. Потенциал типологий в качестве инструмента региональной политики использовался не до конца.

### Региональные рейтинги: мировая и российская практика

Своеобразной разновидностью аналитических продуктов региональной направленности являются рейтинги регионов. Если классификации регионов разрабатываются не для того, чтобы давать территориям однозначные оценки по какому-либо параметру (лучше/хуже, перспективно/бесперспективно), то от региональных рейтингов требуются ответы именно на такие вопросы.

Классификации помогают определить цели региональной политики и выделить ее объекты, в то время как рейтинги могут использоваться для мониторинга текущей ситуации в регионах по конкретному параметру, демонстрации их потенциала, оценки успешности проведения региональной политики.

Как отмечает С. А. Николаенко, «большинство международных рейтингов используются для оценки таких сфер жизни, которые невозможно измерить только с помощью статистических данных... Правильнее было бы говорить не о недостатках международных рейтингов, а об ограничениях их применения. Такие рейтинги лишь помогают определить, насколько «здоров или болен» объект оценки... а установить характер проблемы и методы ее устранения можно на основе данных официальной статистики, аналитических прогнозов, моделей...»<sup>13</sup>. Этим высказыванием можно проиллюстрировать основное различие между рейтингами и классификациями регионов.

В целом классификации и рейтинги можно рассматривать как близкие субституты – в зависимости от выбранных критериев, целей рейтингования и основных пользователей классификации/рейтинга.

Общая характеристика российских и мировых рейтингов приведена в таблице 6. С подробным описанием практики рейтингования можно ознакомиться в Приложении 2.

Таблица 6

### Сравнение кредитных и инвестиционных рейтингов регионов

Рейтинг	Описание	История рейтингования	Оценка рейтинга
Индекс глобальной конкурентоспособности (Всемирный экономический форум)	Средневзвешенное субиндексов, характеризующих общий уровень развития, эффективность использования капитала и инновационные факторы. В основе – статистические данные и результаты опроса предпринимателей и топ-менеджеров различных стран и регионов	С 1979 г. (до 2007 – Growth Competitiveness Index) по странам мира	Индекс отличается проработанной методикой, широко известен в мире. Методика расчета индекса может быть применена как к странам, так и к отдельным регионам
«Эксперт РА»	Агрегирование 9 видов инвестиционного потенциала и 7 видов инвестиционного риска. В основе – данные Росстата, министерств, региональных администраций, частных маркетинговых исследований. Веса – экспертно	С 1996 г. (многие виды риска и потенциала выделялись позже)	Наиболее проработанный среди российских рейтингов. Проблемы – непрозрачность методики и несопоставимость за разные годы, «скачки» позиций регионов от года к году

<sup>13</sup> Николаенко С. А., Белянова Е. В., Смородинов О. В. Проблемы применения международных рейтингов: общество, государство, экономика / Под ред. О. К. Ястребовой. – М., 2009. С. 7



Рейтинг	Описание	История рейтингования	Оценка рейтинга
Методика Мирового банка по заказу Минэкономразвития РФ	Агрегирование без экспертного взвешивания показателей Росстата и данных государственных органов, характеризующих уровень эффективности экономической деятельности на территории региона	Однократно (2005) для пилотной группы регионов Приволжского и Уральского федеральных округов	Подсчет рейтинга не проводился для всех регионов России, но в целом методика удачна
IRPEX	Агрегирование 130 экспертно взвешенных статистических показателей, социологических данных и экспертных оценок	Однократно (2008)	Низкое соответствие рейтинга географии инвестиций и уровня жизни, спорное отнесение регионов к той или иной категории по «доминанте конкурентоспособности»
Кредитные рейтинги Fitch, Moody's, Standard & Poor's	Оценка устойчивости регионального развития на основе данных статистики, корпоративной отчетности, данных о бюджете, экспертных интервью	Зависит от конкретного эмитента; оценка проводится в ретроспективе за несколько лет	Возможные проблемы с объективностью рейтингов

Источник: исследования ИЭФ.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проанализированный опыт разработки классификаций и рейтингов регионов показывает, что большинство классификаций имеют общие методологические черты. Все они опираются на более или менее формализованный анализ статистических показателей, при этом большинство комбинирует его с введением дополнительных переменных качественного характера. Чаще всего авторы классификаций стремятся найти баланс между предельно формализованным подходом к типологизации, который зачастую дает трудноинтерпретируемые и не применимые на практике результаты, и субъективизмом, недостатки которого также очевидны.

Разработчики классификаций редко ограничиваются констатацией существующего положения вещей. Они стремятся продемонстрировать наличие у своих типологий прогностической силы или, во всяком случае, заложить в модель какие-либо параметры, связанные с будущим развитием (например, норму инвестиций).

Но наиболее важной дилеммой, для разрешения которой также необходимо нахождение баланса, является конечная цель разработки классификации. Если российские авторы чаще разрабатывают классификации презентационно-аналитического характера, призванные в первую очередь структурировать информацию о ситуации в регионах, то иностранные эксперты предпочитают более прикладной стиль работы, ориентированный на диагностику проблем сложных регионов. Отсюда разница в региональных акцентах: российские классификации обычно глубоко проработаны в части развитых регионов, зарубежные уделяют приоритетное внимание проблемным территориям.

Суммированный опыт российских и зарубежных экспертов используется как база для разработки новой версии классификации регионов, которая отвечала бы реалиям как периода экономического роста, так и кризиса с последующим восстановлением.

Л. М. Григорьев, Ю. В. Урожаева, Д. С. Иванов

## СИНТЕТИЧЕСКАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ РЕГИОНОВ: ОСНОВА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Классификация территорий по уровню экономического развития, выделение групп регионов со схожими проблемами позволяют определить задачи развития, которые должны ставиться для данных территорий. Это необходимый шаг для формулирования и проведения адекватной региональной политики. Более того, это позволяет ставить не только краткосрочные цели для группы территорий, но и определять долгосрочные возможности для развития регионов.

Задача классификации регионов становится актуальной при формулировке приоритетов региональной политики государства: возникает необходимость очертить, а впоследствии – обосновать список территорий, становящихся объектами правительственной поддержки. Чем выше неоднородность страны в региональном плане, тем сложнее ее развитие, тем больше требований к региональной политике<sup>1</sup>. Не только большие государства, но и многие малые страны со сложной конфигурацией внутренних межрегиональных и межнациональных отношений вынуждены учитывать эти факторы (например, Бельгия, Италия и Испания).

Для развития российской экономики региональный фактор имеет огромное значение: страна имеет масштабы, сравнимые с континентами. Идеи выравнивания развития регионов были важны в советский период, когда они являлись одной из идеологических основ политики директивного размещения производительных сил. Регулярно поднимаются эти идеи и в современных условиях. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года<sup>2</sup> ставится задача «оказания финансовой поддержки регионам в целях сокращения дифференциации на условиях проведения преобразований, предусмотренных государственной политикой». В условиях огромной зависимости развития экономики страны от внешних условий развития, драматических последствий транзитного кризиса 90-х годов необходимо иметь базу для сравнительных оценок региональной динамики, а также для пони-

<sup>1</sup> См. А. Гранберг и Ю. Зайцева, «Темпы роста в национальном экономическом пространстве», «Вопросы экономики», № 9, 2002; Н. В. Зубаревич «Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода», УРСС, М.:2003.

<sup>2</sup> Утверждена Постановлением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г.

мания подготовленности регионов к реализации амбициозных планов развития (или выравнивания) федерального масштаба.

Исследования последних десятилетий показывают, что для развивающихся стран быстрый экономический рост почти всегда сопровождается усилением территориального неравенства<sup>3</sup>. Соответственно, классификация регионов может показать, какие задачи должны ставиться перед территориями с более высоким уровнем развития, а какие цели актуальны для менее развитых регионов.

Классификации могут использоваться как инструмент оценки результатов региональной политики Центра и усилий самих регионов по развитию: перемещение по группам классификации может свидетельствовать об успешности или провале комплекса мер. Попытки объективной оценки деятельности губернаторов и региональных властей со стороны жителей регионов или федеральных властей также ставят вопрос об адекватной базе сравнения успехов или неудач регионального развития. Достаточность темпов роста (и качество развития) для передовых и отстающих регионов совершенно различны для целей устойчивого развития, но разнообразие условий и уровней развития затеяют это. Корректная база сравнения – посредством классификации – важный элемент в оценке фактического развития и успехов деятельности исполнительной власти (федеральной и региональной).

Российские регионы характеризуются сильнейшей дифференциацией по уровню развития, глубокими различиями в экономической специализации и социальной структуре населения. Для обеспечения качественного анализа ситуации во всех регионах страны, а также выработки адекватных мер экономической политики как на федеральном, так и на региональном уровне необходима разработка классификации регионов, позволяющей проводить анализ по более или менее крупным группам территорий со схожими условиями и проблемами развития.

Данная работа ставит целью сделать следующий шаг и предложить классификацию российских регионов, которая ясно отражала бы закономерности развития отдельных территорий, определение возможных векторов развития для схожих групп территорий. В таком виде классификацию можно использовать не только для исследования возможных целей региональной политики, но и для проведения мониторинга социально-экономического развития регионов.

Технически анализ развития конкретного региона предпочтительнее проводить в сравнении со схожими регионами так же, как в мировой практике сравнивают сопоставимые по развитию страны.

<sup>3</sup> См.: Scott A. J., Regional Push: Towards a Geography of Development and Growth in Low-and Middle-Income Countries.

Адекватная классификация предлагает для каждого региона адекватную базу сравнения – похожие регионы, а также средние показатели по подгруппам и большим группам классификации.

Предложенная ниже классификация регионов России является развитием подхода по созданию классификации регионов по уровню развития и типу институциональных характеристик. Особенности данного подхода связаны с четким пониманием невозможности создания «простой» классификации по нескольким индикаторам. Мы полагаем, что специфика страны предполагает сочетание нескольких базовых принципов в подходе к классификации: сложившийся исторически уровень развития регионов с учетом кризиса; характер региональных институтов (связанный с типом развития); характер и удаленность рынков сбыта продукции ведущих предприятий региона («шестизвенная модель»).

Предлагаемая классификация имеет основой синтетическую классификацию регионов России, разработанную Л. М. Григорьевым и Ю. В. Урожаевой в 2003–2006 гг. Она основывалась на следующих ключевых методических положениях:

- при делении регионов на группы использовались как количественные показатели социально-экономического развития, так и качественные показатели институционального развития;
- классификация учитывала не только текущее развитие региона, но и долгосрочные факторы его развития, структуру доминирующих отраслей и характер рынков сбыта предприятий региона («дальнее» зарубежье, Россия и страны СНГ, сам регион с соседями).

Данная классификация была разработана для условий экономического роста, основанного на притоке доступных кредитных ресурсов. Ее новизна заключалась в учете пространственного разнообразия институтов, которые на тот момент еще не привлекали широкого внимания региональных аналитиков. Внимание было обращено в первую очередь на ряд внешних факторов конкурентоспособности (яркий пример тому – «фактор прибрежности»).

В настоящий момент внешние условия развития регионов серьезно изменились в связи с воздействием экономического кризиса, который начался в 2008 г. Более того, многие факторы, которые учитывались при создании изначальной классификации, в ходе экономического роста, меняли свое значение. Таким образом, становится целесообразной разработка новой версии региональной типологии с большей опорой на внутренние условия развития и факторы конкурентоспособности. При этом следует сохранить преимущества методологических нововведений, использованных для создания изначальной синтетической классификации.

Остальная часть данной работы выстроена следующим образом.

В первом разделе приводится краткое описание специфики российского регионального пространства.

Второй посвящен описанию новой версии синтетической классификации российских регионов, разработанной авторами. Приводятся подробные описания методики и групп регионов.

Третий раздел подробно освещает детали методологии классификации, упор сделан на описание формального подхода.

Наконец, в четвертом разделе приводятся выводы о возможности применения классификации для практических целей, например, для проведения региональной политики.

### **КЛАССИФИКАЦИЯ РЕГИОНОВ: СПЕЦИФИКА РОССИЙСКОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА**

В настоящий момент российские регионы характеризуются сильнейшей дифференциацией по уровню развития, глубокими различиями в экономической специализации и социальной структуре населения.

В 2000 году самый бедный регион (Ингушетия) имел душевой ВРП с корректировкой по паритету покупательной способности на уровне 17% среднероссийского (за вычетом Москвы, ХМАО и ЯНАО), а самый «богатый» из «нефтежных» (Республика Саха) – 166%. К 2007 году эти контрасты несколько снизились: Ингушетия производила 20% среднероссийского душевого ВРП, а «нефтежной лидер» Красноярский край – 138%. Семикратный размах колебаний по базовому показателю экономического развития регионов показывает серьезность проблемы регионального неравенства в России.

Особенности региональной проблематики и препятствия для осуществления унифицированной региональной политики в России вытекают именно из разнообразия: трудности, с которыми встречается один регион, могут быть совершенно нехарактерны для другого: например, рост населения в республиках Северного Кавказа и его сокращение в сельской местности Нечерноземья, развитие промышленности в старопромышленных зонах и создание новых технокомплексов. Россия отличается дробностью регионального деления: наша страна занимает первое место среди федеративных государств мира по числу субъектов Федерации (83 против 51 в США, 27 в Бразилии, 16 в Германии, 13 в Канаде).

В результате, анализ экономической и социальной ситуация российских регионах превращается в трудоемкую задачу: каждый регион нужно анализировать отдельно, учитывая влияние статистических флуктуаций, а также, что немаловажно, неполноты и неточности учета. Из этого следует, что множественность групп в

классификации делает их более однородными, но возможности использования в прикладном плане сокращаются.

Сложности региональной статистики, а также размерность задачи по анализу каждого региона в отдельности стали особенно заметными во время кризиса 2008–2010 гг. На коротких временных интервалах, которые используются для мониторинга кризисных явлений и антикризисных мер, почти невозможно оценить масштаб кризисных явлений в регионах, сопоставить их между собой, выделить регионы, которые остро нуждаются в помощи для преодоления кризисных явлений. В тоже время, проведение федеральной региональной политики требует понимания тенденций развития территорий, анализа ситуации в краткосрочном и долгосрочном плане. Региональные власти также нуждаются в понимании трендов развития соседних территорий, а также регионов со схожими ресурсами и проблемами. Одним из частных подходов является создание классификаций под конкретные задачи: бюджетные потоки, развития инфраструктуры и освоение территории, финансовые потоки или демографические проблемы.

Другой крайностью являются попытки регионального анализа и выработки рекомендаций для экономической политики по максимально укрупненным территориальным ячейкам – федеральным округам. При этом упускается из вида, что в состав каждого из федеральных округов входят принципиально разные по потенциалу, специализации и проблематике регионы. Так, в Приволжском федеральном округе межрегиональные различия по душевому ВРП (с корректировкой по паритету покупательной способности) достигают 2,5 – 3 раз (Кировская область – 83 тыс. руб. в 2007 г., Пермский край – 202,5 тыс. руб., Татарстан – 244 тыс. руб.) При этом Приволжский федеральный округ остается одним из наиболее внутренне однородных. Поэтому усреднение статистических показателей по федеральным округам ведет к затушевыванию реально существующих территориальных контрастов.

Разработка классификации регионов является попыткой найти оптимальное решение данной методической дилеммы. Классификации регионов составляются для разных целей, таких, как определение проблемных территорий и мониторинг их развития; выделение регионов со схожими факторами роста, анализ текущего уровня и перспектив экономического развития регионов, определение инвестиционной привлекательности, оценка инфраструктурной освоенности, сравнение социального благополучия территорий.

В зависимости от цели выделенные типы могут охватывать как все регионы страны, так и лишь некоторые из них. Можно проводить классификацию регионов с использованием самых разноо-

бразных критериев. Среди показателей, которые используются для построения классификаций – душевой ВРП и доходы населения, характеристики отраслевой структуры экономики, ситуации на рынке труда, демографические и инфраструктурные показатели<sup>4</sup>.

Таким образом, говорить о существовании какой-либо единой «объективной», «истинной» классификации регионов страны невозможно – но любая классификация должна отвечать поставленным целям, быть информативной и отвечать потребностям основных пользователей, которыми могут быть различные представители исполнительной законодательной власти или потенциальные инвесторы.

### **НОВАЯ СИНТЕТИЧЕСКАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ РЕГИОНОВ: ИНСТИТУТЫ И ВНУТРЕННИЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ**

Как уже отмечалось, классификация, предлагаемая в данной работе, основывается на синтетической типологии регионов, которая была разработана Л. М. Григорьевым и Ю. В. Урожаевой в 2003–2006 гг.

Необходимость в доработке классификации 2005–2006 гг. объясняется несколькими причинами. Во-первых, за период интенсивного экономического роста начала 2000-х гг. во многих регионах ситуация во многом изменилась – были частично преодолены последствия тяжелого транзитивного кризиса при достижении ВВП страны в 2007–2008 гг. уровня 1989 г. Разрывы в развитии в большой мере стали более определенными (отсюда четыре, а не три основных уровня в классификации). Не столько изменились институциональные характеристики регионов, сколько более ясной стала их специфика, закрепившаяся в условиях подъема (особенно на «краях» спектра развития), в частности в федеральной экономической политике. Во время подъема менялась и «физическая» основа развития. Например, в ряде областей были созданы автомобильные кластеры, которые стали одной из самых важных и при этом достаточно новых отраслей региональной специализации.

Во-вторых, экономический кризис показал, в каких регионах накопленные преимущества являются устойчивыми, а в каких носят временный характер. Так, ряд регионов-лидеров быстро терял свои позиции, и вероятность быстрого восстановления лидирующего положения остается под вопросом. Менее выраженным становил-

<sup>4</sup> Кузнецова О. В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М.: УРСС, 2007. – С. 76–88.

ся опережающий рост «прибрежных» регионах, которые так выделялись в начале 2000-х гг.

В-третьих, с методологической точки зрения авторы существенно доработали «шестизвенную» модель региональной экономики, которая также позволила по-новому взглянуть на положение ряда регионов в классификации<sup>5</sup>. Наконец, была проведена работа по анализу зарубежных классификаций с точки зрения их применимости в проведении политики экономического развития территорий.

Цель разработки нового варианта синтетической классификации регионов состоит в том, чтобы выявить различия в уровне социально-экономического развития регионов, определить причины этих различий и сделать акцент на возможностях для дальнейшего развития. Мы полагаем, что данный подход может наилучшим образом интегрировать все компоненты внутреннего разнообразия России, связанные с экономической специализацией, природными условиями, институциональным климатом, историей развития территорий.

В корне неверно представлять регионы в виде целостных систем, подчиненных выполнению какой-либо единой функции в рамках национальной экономики. При разработке классификации мы исходили из полиструктурности региональных экономик. На территории одного субъекта Федерации могут соседствовать, например, крупногородские агломерации, начинающие переход к постиндустриальному пути развития, моногорода сырьевых экспортноориентированных отраслей и депрессивные сельские районы. Это три мира («как в ООН») с принципиально разными проблемами, по отношению к которым необходимо проведение дифференцированной политики. Классификация регионов должна учитывать это разнообразие, выделяя главное в региональном развитии, но не концентрируясь на одних его сторонах в ущерб другим.

При разработке методики синтетической классификации регионов России мы исходили из следующих методических принципов:

<sup>5</sup> Григорьев Л. М., Урожаева Ю. В. Влияние экономического подъема на региональное развитие / 1000 лучших предприятий России. Промышленность России: рынки, отрасли, регионы. – М., 2003. С 39–48; Глубина разнообразия, Разные условия – разные цели, Тропинки развития // Ведомости. – 7, 14 и 21 июня 2005 г.; Россия в поиске региональной политики: от Самарской области к проблемам развитых регионов / Аспекты регионального развития: взгляд из Самарской области – региона-лидера. – М.: МОНФ, 2005; «Структура экономики области и прогноз развития (на примере Самарской области) / Актуальные экономические проблемы России. – СПб.: ГУП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2005.

- классификация должна опираться на характеристики базовых параметров регионального развития, отраженные в показателях региональной статистики, публикуемой ФСГС;
- число параметров, положенных в основу классификации, должно быть относительно небольшим, чтобы дать возможность качественного объяснения различного рода отклонений от ожидаемых результатов;
- параметры должны характеризовать не только достигнутый уровень развития региона, но и основные движущие силы его развития с акцентом на внутренние, а не внешние факторы (в конкретном случае эти параметры – отраслевая структура произведенной добавленной стоимости и занятости населения региона);
- классификация по возможности должна отражать не только экономическую, но и социальную и особенно институциональную специфику территорий;
- критерии классификации должны быть исчерпывающими: каждый регион на их основе должен быть однозначно отнесен к той или иной группе;
- критерии должны представлять собой пороговые значения, естественные разрывы между группами регионов по тому или иному показателю.

Нами было выделено девять типов регионов. Они, в свою очередь, были объединены в четыре группы, скомпонованные по уровню развития. Подробная схема синтетической классификации приведена на графике 1. В таблицах 7–8 приведены базовые показатели групп регионов.

**График 1.** Схема синтетической классификации регионов (версия 2010 г.)



Таблица 7

Основные валовые показатели групп регионов в синтетической классификации (версия 2010 г.), доли в % от общего показателя страны.

Группа	Население (2007)	ВРП (2007)	Промышленное производство (2007)	Инвестиции в основной капитал (сумма за 2005–2007)	Инвестиции за вычетом добычи полезных ископаемых (сумма за 2005–2007)	Прямые иностранные инвестиции (сумма за 2003–2007)
<b>Высокоразвитые</b>	<b>19</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>41</b>	<b>36</b>	<b>74</b>
Финансово-экономические центры	15	25	20	22	26	48
Сырьевые экспорториентированные	4	10	15	19	10	26
<b>Развитые</b>	<b>36</b>	<b>33</b>	<b>42</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>16</b>
С диверсифицированной экономикой	15	13	16	12	14	3
С опорой на обрабатывающую промышленность	10	9	12	11	12	11
С опорой на добывающую промышленность	11	11	13	10	10	2
<b>Среднеразвитые</b>	<b>38</b>	<b>23</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>25</b>	<b>8</b>
Промышленно-аграрные	12	8	9	9	9	4
Аграрно-промышленные	25	15	12	13	15	3
<b>Менее развитые</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>
Сырьевые	2	1	1	2	2	1
Аграрные	5	2	0	2	2	0

Источник: Росстат, расчеты ИЭФ.

Таблица 8

Основные душевые показатели групп регионов в синтетической классификации (версия 2010 г.), % к среднероссийскому уровню

Группа	Душевой ВРП (2007)*	Душевой объем производства (2007)	Душевые инвестиции (сумма за 2005–2007)	Душевые инвестиции за вычетом добычи полезных ископаемых (сумма за 2005–2007)	Душевые ПИИ (сумма за 2003–2007)	Дотационность консолидированных бюджетов регионов (2008), %	Доля городского населения (2007), %	Число студентов / 1000 жит. (2007)
<b>Высокоразвитые</b>	<b>180</b>	<b>186</b>	<b>215</b>	<b>190</b>	<b>390</b>	<b>7</b>	<b>90</b>	<b>152</b>

Группа	Душевой ВРП (2007)*	Душевой объем производства (2007)	Душевые инвестиции (сумма за 2005–2007)	Душевые инвестиции за вычетом добычи полезных ископаемых (сумма за 2005–2007)	Душевые ПИИ (сумма за 2003–2007)	Дотационность консолидированных бюджетов регионов (2008), %	Доля городского населения (2007), %	Число студентов / 1000 жит. (2007)
Финансово-экономические центры	162	134	146	175	319	5	94	170
Сырьевые экспорториентированные	246	381	472	243	656	13	76	87
<b>Развитые</b>	<b>91</b>	<b>116</b>	<b>91</b>	<b>97</b>	<b>44</b>	<b>19</b>	<b>75</b>	<b>94</b>
С диверсифицированной экономикой	86	108	80	91	22	17	76	106
С опорой на обрабатывающую промышленность	90	120	105	118	105	18	74	84
С опорой на добывающую промышленность	98	121	92	87	20	20	73	86
<b>Среднеразвитые</b>	<b>60</b>	<b>56</b>	<b>60</b>	<b>65</b>	<b>20</b>	<b>32</b>	<b>67</b>	<b>85</b>
Промышленно-аграрные	65	71	75	78	34	28	75	83
Аграрно-промышленные	58	49	53	59	13	34	62	86
<b>Менее развитые</b>	<b>39</b>	<b>14</b>	<b>46</b>	<b>52</b>	<b>13</b>	<b>67</b>	<b>51</b>	<b>69</b>
Сырьевые	59	31	95	104	54	48	72	67
Аграрные	33	8	31	36	0	77	45	69

\* С корректировкой на стоимость жизни в регионе.

Источник: Росстат, расчеты ИЭФ.

Синтетическая классификация (снимая крайности) отображает как социальные, так и экономические различия между регионами России. Выделенные подгруппы регионов по большинству показателей образуют достаточно плотные кластеры вокруг значений четырех групп: высокоразвитых, развитых, среднеразвитых и менее развитых регионов. В новой синтетической классификации основное отличие от работ 2005 г. – это выделение последней группы как по институциональным, так и по уровневым причинам. Авторы полагают, что это улучшило возможности анализа регионального развития с учетом социальных факторов (степень дотационности, доля городского населения, доля студентов и многое другое).

Полученные статистические результаты не всегда следует воспринимать буквально. Так, повышенные душевые значения прямых иностранных инвестиций в развитых регионах со сбалансирован-

ной промышленностью объясняются в первую очередь возвращением российских капиталов из оффшоров для инвестиций в базовые производства ФПГ. При огромном разнообразии страны в каждой из групп регионов есть одна-две области или республики с теми или иными ресурсами более высокого порядка – политика выравнивания советского периода оставила свои следы.

С точки зрения институтов группы регионов в классификации ранжированы по схеме Д. Белла: от аграрного общества через индустриальное к постиндустриальному. Сырьевые регионы являются исключением из этого правила: даже самые богатые из регионов, зависящих от добычи сырья, живут и развиваются по законам индустриального общества. Таким образом, появляется возможность соотносить результаты анализа с использованием классификации регионов и методологические постулаты одной из наиболее признанных концепций развития человеческого общества. Это является важным преимуществом разработанной классификации и ее отличием от других типологий.

Приведем общую характеристику выделенных нами групп и подгрупп.

*Сырьевые экспортноориентированные регионы* характеризуются чрезвычайно высокими значениями душевой добавленной стоимости добывающей промышленности, а также высокой занятостью в ресурсных отраслях. Данный тип относится к наиболее легко вычленимым; в него включены такие регионы, как Тюменская, Сахалинская области, Коми, Саха (Якутия). Отметим, что статистический ВВП надо воспринимать с осторожностью – нефтяная рента часто реализуется через Москву. Другой тип с очевидными критериями выделения – столичные регионы, или, более строго, *финансово-экономические центры*. К нему нами были априорно отнесены Москва, Санкт-Петербург и Московская область. Ленинградская область – намного меньше и остается в другой категории, хотя со временем будет, видимо, частью большого города. Эти два типа образуют группу бесспорных лидеров, *высокоразвитых регионов*. Они же в основном являются и донорами бюджетной системы.

В этих регионах сосредоточены огромные интеллектуальные ресурсы, ведущие университеты и – одновременно – экспортные ресурсы и соответствующие финансовые ресурсы. На одну пятую населения здесь приходится 35–40% объемов продукции по ведущим показателям и три четверти иностранных инвестиций. ВРП на душу населения в 1,8 раза превышает среднестрановой уровень даже с учетом корректировки по паритету покупательной способности. За двадцать лет роль этих регионов заметно возросла.

Перспективы развития высокоразвитых регионов в наибольшей степени поддаются предсказанию. Финансово-экономические

центры не потеряют свое первенство вне зависимости от тенденций развития страны в целом; они останутся центрами принятия решений и пионерами внедрения и ретрансляции инноваций, постиндустриальными городами России. Сырьевые экспортноориентированные регионы благодаря уникальности своих ресурсов сохраняют критически важное значение не только для России, но и для мировой экономики в целом.

Помимо столиц, в стране имеется целый ряд центров макро-регионального масштаба, играющих ключевую роль в диффузии мировых инноваций по территории страны и скрепляющих ткань российского социально-экономического пространства. В нашей классификации им соответствует тип, который мы назвали *развитыми регионами с диверсифицированной экономикой*. Критериями выделения этого типа стали повышенные показатели развития рыночных услуг в сочетании с достаточно развитой промышленностью.

Развитые регионы с элементами постиндустриального развития представляют практически все крупные районы России: Поволжье (Самарская, Нижегородская области, Татарстан), Юг (Ростовская область), Урал (Свердловская область), Сибирь (Новосибирская область). Как ни парадоксально, промышленный кризис и трудности трансформации отчасти законсервировали развитие этих регионов, но помогли сохранить часть научно-инженерных кадров. Именно здесь есть потенциал инновационного развития в процессе модернизации страны<sup>6</sup>.

Регионов данного типа нет в Центре и на Северо-Западе, где «гравитационное поле» Москвы и Санкт-Петербурга препятствует развитию альтернативных крупногородских центров. На Дальнем Востоке развитые регионы с диверсифицированной экономикой также отсутствуют. Для юга Дальнего Востока значение услуг чрезвычайно высоко, они в немалой степени представлены устаревшими формами приграничной, зачастую полутеневой торговли. Важную роль играют крупногородские центры: агломерации на Дальнем Востоке существенно меньше по масштабам, чем в Поволжье, на Урале и в Сибири. Препятствует их развитию низкая плотность населения. Также не позволяет назвать эти регионы развитыми кризисное состояние реального сектора экономики.

Региональная политика, ориентированная на цели диверсификации экономики и перехода на инновационный путь развития, должна уделять приоритетное внимание этим регионам из-за их высокого потенциала и значительной роли в организации российского

<sup>6</sup> См.: Самарская область: от индустриальной к постиндустриальной экономике. (В соавторстве с К. А. Титовым, Г. Р. Хасаевым и др.). – М., ТЕИС, 2006.

социально-экономического пространства. В будущем же столицы развитых регионов с диверсифицированной экономикой могут либо трансформироваться в полноценные макрорегиональные центры, либо возвратиться на уровень других городов-миллионников.

Субъекты РФ, выделяющиеся по развитию отраслей обрабатывающей промышленности, классифицированы как *развитые регионы с опорой на обрабатывающую промышленность*; регионы, в которых развитая обрабатывающая промышленность сочетается с добывающими отраслями, принадлежат к типу *развитых с опорой на добывающую промышленность*. В целом различия между двумя этими типами невелики и носят скорее формальный, нежели содержательный характер. Большинство регионов, входящих в два данных типа, развиваются за счет экспортоориентированных отраслей (ТЭК, металлургия, химическая промышленность); также в период экономического роста в тип развитых регионов со сбалансированной промышленностью смогли войти машиностроительные области с ориентацией на внутренний спрос (Ленинградская, Ярославская).

Развитые регионы с опорой на обрабатывающую и добывающую промышленность в своем развитии должны стремиться углубить переработку сырья, уйти от моноспециализации, повысить конкурентоспособность отраслей промышленности. Внимание следует уделять также развитию «верхних этажей» сферы услуг. Ряд крупных городов – центров регионов данного типа смогут бросить вызов столицам развитых регионов с диверсифицированной экономикой в качестве полюсов постиндустриального развития.

Типы регионов с диверсифицированной экономикой, с опорой на обрабатывающую и добывающую промышленность образуют группу *развитых* – одну из двух крупных групп, формирующих лицо нашей страны (подробнее см. классификацию Независимого института социальной политики). В группу развитых регионов входят старопромышленные и некоторые, сформировавшиеся в условиях советской индустриализации. Общие показатели для этой большой группы с 38% населения страны составляют примерно 90–100% от национального уровня. Вместе с лидерами они сохраняют огромный промышленный потенциал и человеческий капитал. Это та часть страны, в которой есть потенциал гражданского общества и демократии.

Другая группа – *среднеразвитые регионы* – уступает развитым по базовым параметрам, но различия между этими группами все же не носят качественного характера: развитые регионы не должны восприниматься как анклав глобализирующегося мира и информационного общества в постсоциалистической стране.

Среднеразвитые регионы подразделяются на *промышленно-аграрные* и *аграрно-промышленные*. Различия между двумя типами

среднеразвитых регионов не исчерпываются географической зональностью: разлом между аграрными и промышленными территориями затрагивает и социальное развитие, и институты, и ментальность населения, и ход модернизации в целом. Поэтому среди аграрно-промышленных оказались как достаточно успешные регионы, большое значение АПК для которых объясняется благоприятными природными условиями (Краснодарский край, Волгоградская, Саратовская области), так и ряд периферийных регионов нечерноземной и переходной зон без мощной промышленной базы (Псковская, Кировская области, Марий Эл, Чувашия). К среднеразвитым промышленно-аграрным регионам отнесено большинство нечерноземных областей Центральной России, а также ряд регионов Сибири и Дальнего Востока.

Среднеразвитые регионы могут быть с наибольшим основанием названы собирательным портретом России со всей ее национальной спецификой и всеми трудностями. В будущем им, как и развитым регионам, в первую очередь предстоит повышать конкурентоспособность ведущих отраслей. В настоящее время среднеразвитые регионы выступают донорами ресурсов для столичных агломераций и нефтедобывающих округов и других территорий с более высоким уровнем развития: к большим зарплатам и большему разнообразию рабочих мест перемещается трудоспособное население, а московские и петербургские компании теснят местных конкурентов на региональных потребительских рынках, в финансовом секторе, в деловых услугах.

В этом свете среднеразвитым регионам следует ориентироваться на выполнение производственных функций, вымываемых из Москвы и Санкт-Петербурга, а также на привлечение внешних инвесторов. Примером такой политики может служить Калужская область. Создание условий для локализации на территории региона не только новых производств, но и фирм третичного сектора (финансовой отрасли, деловых услуг) также способно стать важным компонентом политики регионального развития.

Группа *менее развитых регионов* внутренне достаточно неоднородна и состоит из двух типов регионов: сырьевых и аграрных.

*Менее развитые сырьевые регионы* – несколько особый тип регионов России. Их характеризуют низкие значения душевой добавленной стоимости всех отраслей, но добывающая промышленность смотрится на этом фоне относительно благополучно. Также для них характерны повышенные значения занятости в добывающих отраслях. Следует обозначить важную методическую деталь: сырьевые депрессивные регионы, по развитию сельского хозяйства удовлетворяющие критериям среднеразвитых аграрно-промышленных регионов, переносились в эту группу.



В итоге все регионы, принадлежащие к типу менее развитых сырьевых, находятся в слабоосвоенных районах Сибири и Дальнего Востока (Забайкальский край, Чукотский автономный округ, Амурская и Магаданская области). Выделенный тип объединяет очень специфические территории, бурно развивавшиеся в советский период, но оказавшиеся в кризисе после перехода к рыночной экономике из-за чрезвычайно высоких издержек освоения. В результате эта группа по некоторым показателям приближается к среднеразвитым, но с точки зрения развития, ограниченных возможностей самостоятельного решения проблем и государственной политики выделена в четвертую группу (также по социальным показателям). Их будущее связано с модернизацией горнодобывающей индустрии, развитием транспорта и телекоммуникаций.

*Менее развитые аграрные регионы* характеризуются в первую очередь отставанием в обрабатывающей промышленности. Кроме того, их характеризуют низкие показатели развития рыночных услуг. Критерии выделения этого типа, как и субъекты РФ, принадлежащие к нему, в целом достаточно очевидны: это южные республики, а также слаборазвитые регионы азиатской части России (Алтай, Тыва, Еврейская автономная область). Эти регионы характеризуются неблагоприятным транспортно-географическим положением. Для Калмыкии, Горного Алтая, Тывы характерны сложные природные условия; в республиках Северного Кавказа имеются районы как с благоприятными, так и с достаточно тяжелыми (горными, а также засушливыми) условиями. Во многом из-за этого данные регионы еще в советский период были сравнительно слабо затронуты ключевыми модернизационными процессами эпохи: урбанизацией и индустриализацией, хотя в 1960–1980-е гг. был достигнут значительный прогресс в этом отношении.

На ход развития Северного Кавказа критически повлияла драматичная история региона: в 1940-е гг. тяжелым ударом стали депортации, а в 1990–2000-е гг. инвестиционный имидж региона был подорван боевыми действиями и террористическими атаками. В настоящее время местные условия экономического роста во многом определяются сложным социально-экономическим положением, ограниченным институциональным базисом для развития, неполной и неэффективной реализацией возможностей человеческого капитала, огромной дотационностью. Социально-политическая стабилизация является необходимым условием дальнейшего развития этих республик. В тех регионах, где демографический переход далек от завершения, следует делать акцент на развитие образования и создание рабочих мест для молодежи, что само по себе является элементом политики стабилизации.

Несмотря на существенные различия в истории хозяйственного освоения, а также ряде других факторов, и сырьевые, и аграрные регионы из группы менее развитых являются географической и социально-экономической периферией со слабыми возможностями для развития без поддержки из центра. Это заставляет объединить их в один тип.

## МЕТОДИКА КЛАССИФИКАЦИИ

В основу классификации нами положены показатели двух типов: характеристики производства (душевой ВРП) и занятости, усредненные за несколько последних лет. В рассмотрение были включены четыре основные отрасли (группы отраслей):

- *сельское хозяйство*;
- *добыча полезных ископаемых*;
- *обрабатывающие производства*;
- *рыночные услуги* (виды деятельности по ОКВЭД «Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования», «Гостиницы и рестораны», «Финансовая деятельность», «Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг»).

Подбор отраслей основывается на традиционном делении экономики на первичный, вторичный и третичный сектора. Целесообразность раздельного рассмотрения сельского хозяйства и добычи полезных ископаемых представляется нам совершенно очевидной, так как траектории развития территорий с аграрной и ресурсной специализацией различаются кардинально.

Различие между рыночными и нерыночными услугами приобрело важность в постсоветских условиях, когда сфера рыночных услуг начала отстраиваться фактически заново и превратилась в одну из наиболее эффективных в национальной экономике – в то время как государственные услуги, несмотря на заметное улучшение ситуации во второй половине 2000-х гг., по-прежнему ассоциируются с низкими заработными платами, оттоком молодых специалистов, устаревшими фондами.

Впрочем, государственные услуги были исключены из нашего анализа по иной причине. Их размещение и развитие подчиняются целому ряду нормативов и имеют сложную связь с уровнем развития региона в целом: создание рабочих мест в нерыночном секторе может обеспечиваться как федеральными дотациями, так и собственным бюджетным потенциалом региона.

Транспорт и связь также не рассматривались нами, так как в противном случае портовые регионы и территории Крайнего Севера

ра продемонстрировали бы завышенные показатели развития рыночных услуг; но при этом концентрация в регионе грузоперевозок отнюдь не означает его перехода к постиндустриальному развитию, которое призван маркировать данный индикатор. Следует также отметить, что среди ученых отсутствует единогласие по вопросу об отнесении грузового транспорта к материальному производству или сектору услуг.

Статистические показатели нормировались по максимумному методу, после чего подсчитывались частоты распределения регионов по шкале значений душевой добавленной стоимости и занятости в четырех отраслях экономики (см. графики 2–5). По оси абсцисс отложены диапазоны нормированных значений, по оси ординат – число регионов, приходящееся на эти диапазоны. Для выделения естественных групп регионов анализировались точки перегиба на линиях графиков. Выбор конкретных точек, разделяющих группы регионов, зависел от специфики конкретной отрасли.

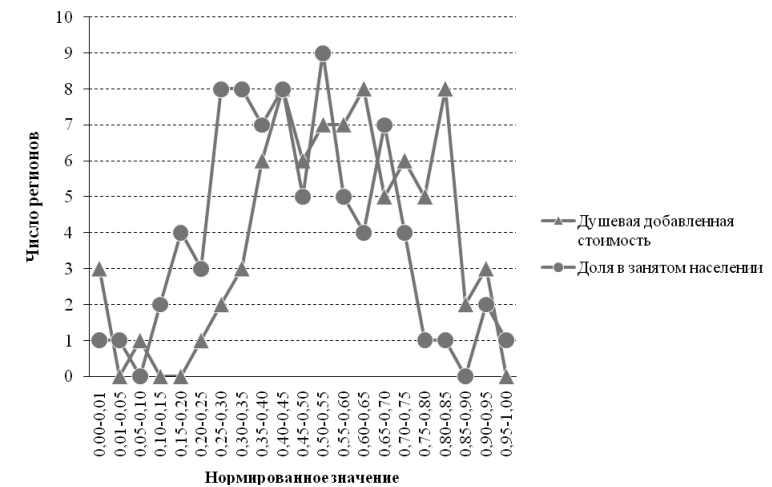
Так, сельское хозяйство развито достаточно равномерно во всех регионах страны, за исключением малонаселенных районов Крайнего Севера, поэтому с его позиций регионы следует классифицировать на две приблизительно равные группы. Напротив, добывающая промышленность характеризуется крайне высокой степенью территориальной поляризации, в связи с чем предпочтительнее отсечь «голову» распределения.

Обрабатывающая промышленность и сфера услуг своеобразны тем, что региональное распределение занятости в них существенно отличается от регионального распределения добавленной стоимости. Если география занятости сходна с картиной, характерной для сельского хозяйства, то региональная структура добавленной стоимости приближается по степени неравномерности к добывающей промышленности. Для этих отраслей мы предпочитаем находить точку отсечения «головы» по добавленной стоимости, а затем уточнять список регионов по значениям занятости в этих отраслях.

Таким образом, для включения региона в группу развитых по характеристикам обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства были отобраны точки у «подножий холмов» на графике распределения: 0,30 для промышленности и 0,15 для рыночных услуг.

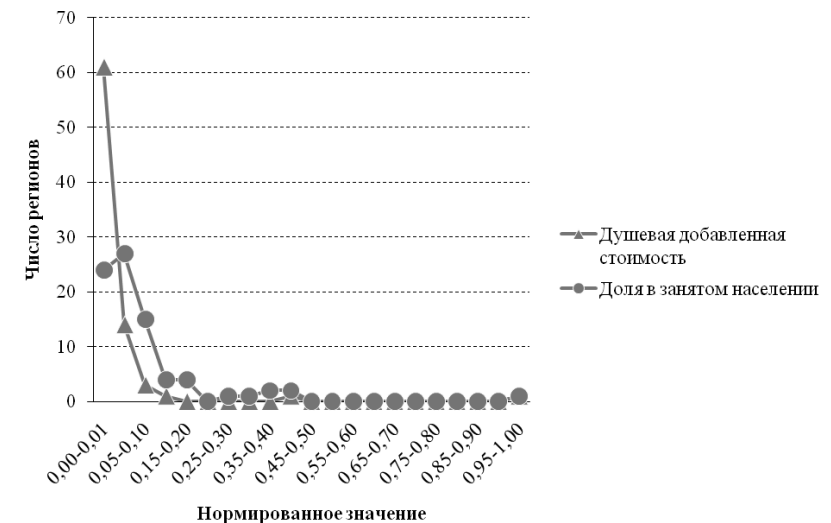
В то же время пороговые значения занятости в промышленности и сфере услуг были выбраны на основе приблизительного перечня развитых регионов, уже сформированного по итогам анализа распределения душевой добавленной стоимости.

**График 2.** Распределение регионов по нормированным значениям душевой добавленной стоимости и занятости в сельском хозяйстве



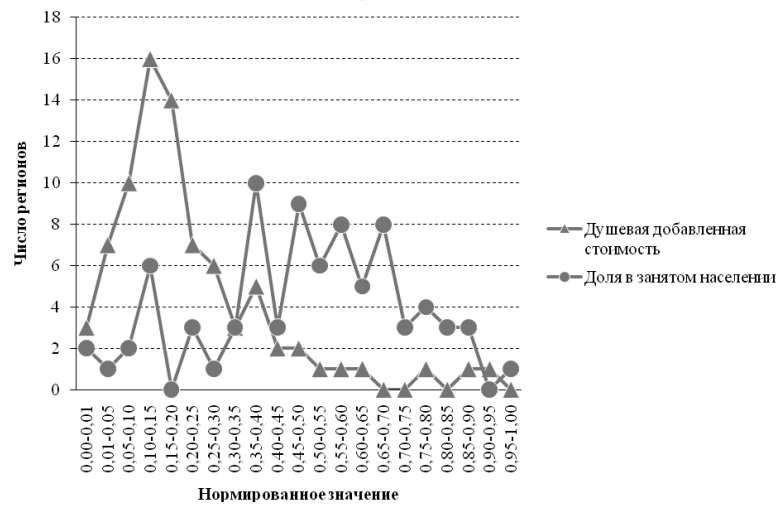
Источник: Росстат, расчеты ИЭФ.

**График 3.** Распределение регионов по нормированным значениям душевой добавленной стоимости и занятости в добыче полезных ископаемых



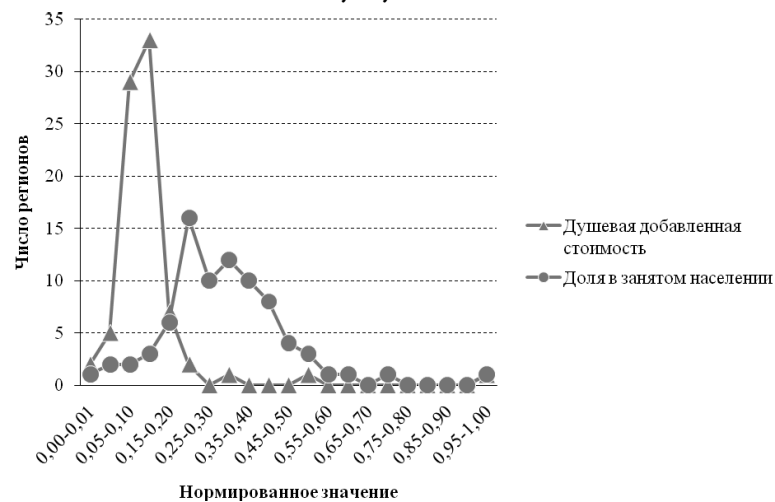
Источник: Росстат, расчеты ИЭФ.

**График 4.** Распределение регионов по нормированным значениям душевой добавленной стоимости и занятости в обрабатывающих производствах



Источник: Росстат, расчеты ИЭФ.

**График 5.** Распределение регионов по нормированным значениям душевой добавленной стоимости и занятости в рыночных услугах\*



\* С корректировкой на коэффициент стоимости жизни в регионе.  
Источник: Росстат, расчеты ИЭФ.

Полная таблица критериев классификации приведена в Приложении 3; общие принципы выделения каждого типа указаны в его описании (см. выше).

Так как число типов может оказаться чрезмерным для целей регионального анализа, они были объединены в четыре более крупных группы. Критериями при этом были общие показатели социально-экономического развития (см. таблицы 7–8). Таким образом, мы имеем инструмент, способный работать в двух масштабах: более крупном (группы регионов по уровню развития) и более мелком (типы регионов по специализации и факторам развития).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Региональная типология Л. М. Григорьева и Ю. В. Урожаевой, опубликованная в 2005 г., была одним из первых аналитических продуктов, учитывавших институциональную специфику регионов, и соответствовала российским реалиям первой половины 2000-х гг. Вторая половина 2000-х гг. ознаменовалась новыми тенденциями в плане региональной политики, а отчасти – и регионального развития в целом. Сверхдоходы от экспорта нефти и газа дали государству возможность более активно проводить инвестиционную деятельность. Одновременно изменилась парадигма государственного регулирования экономики: было принято политическое решение о переходе к более активному вмешательству государства в экономику, началось создание институтов развития. Региональная политика как один из важнейших компонентов государственного регулирования экономики неразрывно связана с инвестиционной политикой государства в целом – крупные федеральные программы и проекты воздействуют на пространственное развитие. Нацеленность на модернизацию и переход к инновационному развитию ставит новые задачи перед регионами. Разумеется, потребуются создание новых ресурсов инновации, но главное – использование существующего потенциала.

Соответственно, требуются уточнения в классификации как аналитическом инструменте. Возникла необходимость частичной ревизии разработанной классификации для более полного и разностороннего отображения специфики развития различных регионов, их инновационного потенциала. Классификация должна отражать возросшее расслоение регионов в условиях бурного экономического роста 2000–2008 гг., сменившегося осенью 2008 г. рецессией. Наконец, она должна быть адекватна потребностям российской региональной политики, предполагающей все более активное вмешательство государства в процесс регионального развития.

Перед доработкой методики классификации были проанализированы аналогичные работы, выполненные как за рубежом, так и в нашей стране. Для анализа был взят опыт США, Евросоюза и Бразилии с их богатой историей региональной политики<sup>7</sup>. Важно обратить внимание, что были рассмотрены «официальные» типологии регионов, используемые в практике ведомств, ответственных за планирование и реализацию политики регионального развития.

Российские классификации регионов были проанализированы более подробно. В рассмотрение была включена как классификация Министерства регионального развития РФ, так и ряд аналитических продуктов научных институтов, консалтинговых и рейтинговых агентств.

При разработке собственного варианта классификации регионов России мы также руководствовались принципами, принятыми в российском экспертном сообществе. Это связано не столько с восприятием классификации в первую очередь как научного продукта, имеющего презентационно-познавательные цели, сколько с объективными потребностями региональной политики России. Наша позиция заключается в том, что страна, перед которой стоят задачи сокращения разрыва с мировыми лидерами, не может сводить региональную политику лишь к поддержке наиболее слабых и государственной заботе.

Развитые регионы заслуживают не меньшего интереса со стороны федеральных органов власти. Перед ними стоят общие для всей страны проблемы модернизации производства, развития инфраструктуры, перехода на инновационный путь развития. В то же время именно они формируют инвестиционную привлекательность страны в целом. Также, разумеется, не следует уходить в другую крайность и заниматься лишь поддержкой уже сложившихся полюсов роста: региональная политика должна в конечном счете способствовать выравниванию качества жизни на всей территории России. Вопрос заключается лишь в том, каким образом лучше всего достичь этой цели, избежав одновременно «равенства в нищете».

Классификация, разработанная нами в итоге, отличается от других аналитических продуктов в этой области. Она подчинена общей логике институционального развития: от аграрного общества к постиндустриальному. Она ориентирована в основном на внутренние факторы регионального развития, что, возможно, является уязвимой позицией, но актуально в условиях нестабильной внешней конъюнктуры.

<sup>7</sup> См. главу «Проблемы классификации регионов: мировой опыт и российские типологии».

Использованная нами методика более комплексна: проведено разделение территорий не только по специализации, но и по уровню развития; за основу взяты данные как о производстве добавленной стоимости, так и о структуре занятости; предусмотрена большая сложность и большее разнообразие типов территорий. Пороговые значения – критерии различных типов взяты не априорно, а исходя из анализа характера сложившейся дифференциации регионов по тем или иным показателям.

Классификация может, на наш взгляд, использоваться как в аналитических целях, так и при разработке региональной политики. Мы стремились отобразить наиболее фундаментальные факторы регионального развития. Именно они в первую очередь испытывают на себе воздействие лимитирующих факторов, и именно на решении их проблем следует сосредоточиться при проведении региональной политики. При этом следует иметь в виду, что классификации регионов являются лишь одним из средств изучения регионального разнообразия страны. С точки зрения практического применения они имеют некоторые ограничения в использовании.

Аналитики классифицируют регионы для того, чтобы абстрагироваться от частных случаев, элиминировать влияние флуктуаций во временном разрезе и в итоге выявить возможно более общие тенденции развития регионов, сходных по тем или иным параметрам. Очевидно, что пригодность классификации в качестве аналитического инструмента всецело зависит от адекватности выбора как самих параметров, так и отвечающих за них статистических индикаторов.

Классификации регионов чаще всего строятся с использованием современных методик, предполагающих широкое использование математического аппарата. В связи с этим возникает вопрос о том, в какой мере следует принимать на веру результаты, полученные после формальной обработки статистической информации (усреднения модели региона). Традиционно в среде региональных экспертов существует настороженное отношение к подобным результатам: считается, что для построения релевантной типологии регионов требуется сочетание количественного и качественного анализа. Причина этого заключается как в возможной недостоверности, так и в неизбежной неполноте статистических данных. Использование математических методов предполагает, по сути, построение некой модели каждого типа региона – а каждая модель, как известно, упрощена по сравнению с ее реальным прототипом. Однако выбор исследователя в конечном счете прост и невелик: либо вычленять типичное в региональном развитии, либо работать с индивидуальными регионами по отдельности. В связи с этим мы проводим классификацию с опорой на формализованные и качественные критерии одновременно.

От классификаций регионов не следует ждать отображения всего пространственного разнообразия страны. Они неизбежно маскируют внутрирегиональные контрасты и недооценивают различия, связанные с природными условиями, ресурсами, перспективами развития, уникальным географическим положением каждого региона. Это следует принимать во внимание при анализе статистических характеристик типологических групп регионов: зачастую общий результат всей группы искажается одним-двумя регионами с какими-либо особыми факторами и условиями развития.

В то же время проработанная классификация регионов страны создает адекватную базу для анализа развития групп территорий, помогает оценить, являются ли предлагаемые меры региональной направленности конъюнктурой или продуманной долгосрочной стратегией, и в целом позволяет перевести обсуждение проблем региональной политики на новый качественный уровень.

## Часть II

# РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРОЕКЦИЯ КРИЗИСА И МОДЕРНИЗАЦИИ

Н. В. Зубаревич

## ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ РАКУРС МОДЕРНИЗАЦИИ<sup>1</sup>

История показывает, что все попытки модернизации России упирались в барьеры, обусловленные ее огромной территорией: «Реформаторы пытались опередить время, но увязли в пространстве»<sup>2</sup>. Сакрализация огромного пространства России стала национальной традицией в истории (В. О. Ключевский) и экономической политике СССР. Отчасти потому, что власти, и не только они, плохо знают свою 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 имущих, но и всех россиян. Сочетание двух контрастных ощущений – страха и гордости за страну и ее «просторы» – носит в чем-то психологически нерациональный, истерический или восторженный характер. Эта ситуация создает значимый ментальный барьер против принятия адекватных управленческих решений, и с ним нельзя не считаться при оценке институциональных возможностей модернизации.

Снизить барьер можно только с помощью лучшего понимания общих закономерностей и трендов пространственного развития. Второй шаг – выделение объективных и субъективных ограничений и «коридора возможностей» модернизации российского пространства. Третий – оценка опыта других стран и его применимости для России. И наконец, четвертый – что делать в существующих условиях, чтобы ускорить модернизацию в территориальном ракурсе.

### КАК РАЗВИВАЕТСЯ И МОДЕРНИЗИРУЕТСЯ ПРОСТРАНСТВО?

В региональной науке со второй половины XX в. сложился устойчивый консенсус в понимании пространственного развития: *она не может быть равномерным*. Это объясняется двумя основными концепциями, выдержавшими проверку временем.

Во-первых, это центрально-периферийная теория (модель) пространственного развития, созданная Дж. Фридманом<sup>3</sup>: центры разного уровня, всегда стягивающие ресурсы (человеческие, фи-

<sup>1</sup> На основе работы, опубликованной в «SPERO», – «Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры», № 10, весна-лето 2009.

<sup>2</sup> 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.)

<sup>3</sup> Friedmann J. Regional development policy. Boston, Mass. Inst. Techn. 1966. В исторической науке и политологии центрально-периферийная система мира описана в работах Ф. Броделя (Бродель Ф. Время мира. – М.: Прогресс, 1992) и Им. Валлерстайна (Wallerstein J. The capitalist world-economy. – Paris, 1979).

нансовые, природные) со своей периферии, именно 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 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.

Центро-периферийная модель показывает, насколько важную роль в развитии страны играют города: 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.

Во-вторых, это исследования процессов пространственной концентрации экономики, в том числе в рамках «новой экономической географии»<sup>4</sup>. Фундаментальной причиной экономического неравенства является давно изученный в региональной науке процесс концентрации экономической деятельности в тех местах, которые обладают сравнительными преимуществами, что позволяет снижать издержки бизнеса. Среди таких преимуществ П. Кругман<sup>5</sup> выделяет факторы «первой природы» (богатство природными ресурсами, выгодное географическое положение), мало зависящие от человека, и факторы «второй природы» (агломерационный эффект, человеческий капитал, институциональная среда), в наибольшей степени связанные с деятельностью государства и общества. Именно они играют ключевую роль в модернизации, в то время как опора развития регионов на ресурсные преимущества ее замедляет.

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

<sup>4</sup> В середине XX в. – Г. Мюрдаль, в 1980–1990-е гг. – «новая экономическая география» П. Кругмана, за которую он получил Нобелевскую премию в 2008 г., а также М. Фуджита, Э. Венаблес, Ф. Мартин и др.

<sup>5</sup> Krugman P. R. Geography and Trade. – Cambridge, MIT Press, 1991.

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

В Докладе о мировом развитии за 2009 г. 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 внутривосточных 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 пространственного развития являются те, которые улучшают условия для распространения инноваций в пространстве:*

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

## ОГРАНИЧЕНИЯ И 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, живет четверть населения, в аморфных «средняках» – почти 2/3, в слаборазвитых регионах – 10–15% населения страны;
- Россия недоурбанизирована, слаба городская (достижительная) культура: 38% населения живет в городах с населением свыше 250 тыс. чел., 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 и усиливается 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.

*1. Экономическое неравенство регионов очень велико и будет расти, оно воспроизводится сложившейся отраслевой структурой экономики и сильнейшим неравенством инвестиций.*

Еще раз придется повторить, что 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 на его снижение вряд ли возможен, но рост неравенства будет замедляться<sup>6</sup>. 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 слабо-развитых регионов способны только «спрятать» проблему, переве-дя ее на внутрирегиональный уровень. Ключ к решению проблемы экономической поляризации – в поиске и развитии конкурентных преимуществ средне- и слабо-развитых регионов страны в сочетании с поддержкой мерами выравнивающей региональной политики.

В общей проблеме регионального неравенства есть несколько аспектов, важных для понимания «коридора возможностей» модернизации. Во-первых, 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 фактор административно-статусной ренты (концентрация госуправления и штаб-квартир крупных компаний). В Москве роль административного фактора слишком велика, что искажает условия региональной конкуренции. Возможность жить на гигантскую административно-статусную ренту 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 при-

<sup>6</sup> Это уже происходит в период кризиса.

легающих областях Центрального макрорегиона. Для расширения влияния столицы на развитие прилегающих регионов необходимо развивать транспортную инфраструктуру растущей агломерации и сопредельных территорий.

Во-вторых, замедлена модернизация других крупных агломераций страны из-за дефицита инвестиций, ограниченности бюджетных ресурсов и невысокой миграционной привлекательности. Ускоренный рост торговли и жилищного строительства, концентрация занятых в пределах своих регионов 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.

В-третьих, зоны ускоренного роста медленно расширяются в глубь страны. Большинство развитых промышленных регионов Поволжья, Урала и Сибири с городами-миллионниками пока не стали новыми «точками роста». Это следствие и объективных проблем развития (внутриматериковое положение усиливает барьеры расстояния), и сверхцентрализации управления с чрезмерным изъятием финансовых ресурсов 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.

В-четвертых, медленно модернизируются многочисленные «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 «срединных» регионах «ввязнут» 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 городских 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 рекрутинга управленческих кадров это сделать сложно.

В-пятых, несмотря на значительное сокращение числа депрессивных регионов в годы экономического роста, сохранилась депрессивность на муниципальном уровне. Новый кризис обострил проблемы монопрофильных городов с неконкурентоспособными активами, таких городов в России много (от 150 до более чем 300, по разным оценкам). Помимо депрессивности промышленных городов, сформировались зоны социальной и экономической деградации в многочисленных периферийных сельских районах и малых городах Нечерноземья, Урала и востока страны. В Европейской России 40% сельских районов относятся к таким «черным дырам»<sup>7</sup>. 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 – один из самых жестких вариантов санации, и такая вероятность существует.

В-шестых, число слаборазвитых республик не сокращается, они не смогли преодолеть барьеры развития и снизить зависимость от федеральной помощи. В большинстве слаборазвитых республик Юга и Сибири сохраняется минимальная обеспеченность бюджетов собственными доходами и иждивенчество на федеральных трансфертах. Единственный позитивный тренд – сокращение отставания в доходах населения благодаря масштабной федеральной помощи и росту зарплат бюджетников. Ключевыми задачами являются улучшение институтов для того, чтобы использовать те немногие конкурентные преимущества, которыми обладают эти регионы (аграрно-климатические, рекреационные, обеспеченность трудовыми ресурсами), социальная модернизация (образование) и рост территориальной мобильности населения.

В-седьмых, восток страны отстает в экономическом развитии. Более низкие темпы роста экономики восточных регионов обусловлены объективными барьерами удаленности и слаборазвитой инфраструктуры, незначительными инвестициями, миграционным

<sup>7</sup> Нефедова Т. Г. Сельская Россия на перепутье: географические очерки. – М.: Новое издательство, 2003.

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.

*2. Территориальные контрасты развития усиливаются депопуляцией и миграциями, пространственной поляризацией человеческого капитала.*

Демографические ресурсы страны сильнее всего сокращаются в наиболее постаревших регионах Европейского Центра и Северо-Запада, за исключением двух столичных агломераций. На среднесрочную перспективу менее чем в 10% регионов России сохранится естественный прирост населения. Меры по стимулированию рождаемости не способны решить проблему депопуляции, поскольку ее масштабы крайне 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.

Кроме того, в стране восстановился центрально-периферийный вектор внутренних миграций, типичный для предыдущих десятилетий: население покидает периферийные и менее развитые регионы и концентрируется в крупнейших агломерациях. Возврат к долговременному тренду XX в. означает, что современные направления миграций устойчивы и сохранятся на перспективу.

Для снижения негативного воздействия дефицита рабочей силы необходимо выстраивать разные стратегии для демографически де-

популирующих 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.

Усиливается пространственная поляризация человеческого капитала и качества жизни: в крупнейших агломерациях и ведущих регионах нефтегазодобычи с наиболее высокими доходами населения и бюджетов более заметны позитивные тенденции роста человеческого потенциала (улучшение состояния 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 маргинализация 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 гигантского объема необходимых средств на модернизацию ее социальной инфраструктуры. Инерция процесса очень велика, вымирание и маргинализация обширной периферии будут 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.

*3. Устойчивый тренд сокращения региональных различий в уровне жизни населения пока не сформировался, несмотря на рост социальных расходов государства.*

Явный тренд выравнивания виден только в легальной заработной плате. Региональное неравенство доходов населения сокращается медленно, несмотря на значительный рост уровня доходов, объемов социальных трансфертов и социальных расходов бюджетов субъектов РФ. Причиной являются не только недостаточные объемы перераспределения, но и его низкая эффективность, обусловленная преобладанием неадресной социальной помощи, сильной политизированностью распределения межбюджетных трансфертов на социальные и инвестиционные цели. Но все же Россия приближается к тому уровню экономического развития, при котором создаются финансовые возможности для реального смягчения различий в доходах населения регионов. Однако новый тренд может сформироваться только при существенных изменениях приоритетов и зон ответственности социальной и региональной политики. Международный опыт показывает, что пространственному выравниванию уровня жизни населения в большей степени способствует помощь людям (домохозяйствам), а не регионам (см. следующий раздел).

*4. 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.

Сложившиеся тренды усиливают объективные барьеры пространственного развития, но их можно преодолеть с помощью целенаправленной государственной политики. 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.

## Опыт других стран: СТИМУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ VS ВЫРАВНИВАНИЕ

За переходный период приоритеты регионального развития для России сместились от безусловно выравнивающих к более стимулирующим. Это объясняется тем, что в стране появились деньги на стимулирующую политику. Но эта политика сильно напоминает госплановскую по приоритетам, а порой даже по инструментам, сказывается колея унаследованного развития (path dependence). Продуманного сочетания двух подходов – выравнивающего и стимулирующего – так и не сложилось. Для выработки необходимого баланса полезно рассмотреть опыт политики развитых и развивающихся стран.

### 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 «полюсов 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 «полюсов 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 оказался 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 оказались недостаточным аргументом 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 них<sup>8</sup>. Этот неоднозначный опыт мало известен в России, хотя он очень важен.

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.

<sup>8</sup> Midelfart-Knarvik K. H. and Overman H. G. Delocation and European integration: Is structural spending justified? // Economic Policy. – 2002. – № 35. – P. 321–359.

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, но 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 Министерство регионального развития России.

#### *Политика сельского развития*

Изменилась и политика в отношении отстающих сельских регионов стран ОЭСР, которые занимают  $\frac{3}{4}$  территории и концентрируют четверть 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 старение негативно влияют на доходы бизнеса и препятствуют 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, населе-

ния), 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 массивного субсидирования сельского хозяйства, хотя в сельской местности в нем занято почти 40% работников. Опыт развитых стран показывает, что политика субсидирования неспособна 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 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 общественные структуры.

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 есть<sup>9</sup>. 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 эффект проявляется слабо, если институциональная среда остается неблагоприятной для инвестиций. Это демонстрирует пример экономически «полумертвой» границы 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 слабразвиты, 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

<sup>9</sup> Программы развития сельских сообществ в рамках гуманитарных проектов ЕС в северных регионах России.

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 за 2009 г.<sup>10</sup>, 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. Примером 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

<sup>10</sup> World Development Report-2009. World Bank, 2009.

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 постиндустриальные 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 медленней.

До сих пор преобладает политика стимулирующего развития индустриальных «полюсов» и зон роста, крупных городов при практически полном пренебрежении выравнивающей 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 слабо развитой 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 сохранился в России в совершенно иных условиях как ментальное наследие советской экономики, основанной на дешевом труде. Однако есть и обратные примеры ускоренного развития 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 мобильность 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 Китая<sup>11</sup>. 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

<sup>11</sup> Источник: доклад Лили Лиу, ведущего экономиста Мирового банка, сделанный на семинаре Всемирного банка «Стратегии регионального развития» (31 марта 2008 г., Москва).

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 ВРП между провинциями достигали в 2003 г. 10 раз), хотя отстающие 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 коммунального 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 слабо развитой территории, включая слабо развитые республики России, это:

- 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 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 здравоохранение.

Кроме того, в Китае вновь 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 слабо развитых регионах, что позволяет ускорить рост этих регионов в целом.

### ПРИОРИТЕТЫ И МЕХАНИЗМЫ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ДЛЯ РОССИИ

Модернизация в пространственной проекции – это создание устойчивого пространственного каркаса разнообразных зон опережающего развития, способных транслировать инновации на обширную периферию страны, в сочетании с эффективной политикой смягчения регионального социального неравенства. Ракурсы выделения приоритетов могут быть разными по целям и механизмам, объектам, характеру проблем.

#### ОПОРА НА ЦЕНТРЫ МОДЕРНИЗАЦИИ И СНИЖЕНИЕ БАРЬЕРОВ ИХ РАЗВИТИЯ

Потенциальных центров и зон модернизации в России немало, но барьеры их развития велики. В отличие от Китая до сих пор не ставилась задача максимального использования существующих преимуществ концентрации человеческого капитала и инфраструктуры, т.е. задача развития городов-центров. Агломерации крупнейших городов уже формируют единое экономическое пространство с более модернизированной структурой, но институциональные барьеры горизонтального взаимодействия велики и даже усиливаются. Крупные города – региональные центры задавлены существующей системой налогообложения, изымающей финансовые ресурсы, сокращением полномочий в пользу вышестоящих органов власти. В «богатых» монопрофильных городах экспортных отраслей быстро модернизируется потребление, но гораздо медленнее улучшаются качество населения и социальная среда. Большинство индустриальных городов не имеют конкурентных преимуществ и финансовых ресурсов, в них низкий человеческий капитал.

Развитые регионы активно включаются в конкуренцию за инвестиции бизнеса и пока еще слабо – за человеческие ресурсы, они жестко ограничены федеральной властью в возможности распоряжаться собственными финансовыми ресурсами для инвестиций в человеческий капитал и инфраструктуру. Менее развитые модерни-

зируются еще медленнее и с сильными дисбалансами, но практически в каждом регионе есть свои «точки роста». Становится более эффективным и конкурентоспособным агросектор Юга и пригородов, хотя качество сельского населения невысоко и очевидных механизмов его повышения нет. Модернизация обширной деградирующей периферии в обозримой перспективе трудноосуществима, это территория социальной защиты.

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:

- крупные города и агломерации (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 (АПК);
- жестко ограниченный круг геополитически значимых сырьевых проектов, инфраструктурно поддерживаемых государством.

Есть три главных риска, которых необходимо избежать, если нацеливать российскую региональную политику на модернизацию:

- риск оказаться в унаследованной колее «сдвига производительных сил на восток», который отчетливо проявился, как только в стране появились деньги;
- попытка административного выделения конкретных отраслевых приоритетов развития регионов, что бессмысленно даже в среднесрочной перспективе, не говоря о долгосрочной, слишком велика вероятность ошибки при быстро меняющихся технологиях и инвестиционных приоритетах бизнеса;
- политика «больших проектов» при слабом и коррумпированном государстве, такие проекты станут еще одной формой неэффективных расходов; принципиально такие проекты

возможны, но только при синхронной институциональной модернизации.

Все эти приоритеты и риски хорошо известны, но мы пока продолжаем наступать на одни и те же грабли.

### СИСТЕМНАЯ ПОДДЕРЖКА ГОРОДОВ КАК ТРАНСЛЯТОРОВ ИННОВАЦИЙ

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. Каждый путь нуждается в своих «подпорках».

На данный момент диффузия социальных инноваций, в том числе модернизация образа жизни населения, дошла до крупных региональных центров, этот «фронт» модернизации требует особого внимания. Крупным городам нужна «подпитка», чтобы в стране сложился устойчивый каркас центров модернизации вместо 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).

Во-первых, крупные города (не только «миллионники», но и другие региональные центры) должны иметь больше финансовых ресурсов для развития, а это означает изменение межбюджетных отношений в регионах. Пока у городов мало стимулов для привлечения инвестиций, чтобы создать новые рабочие места, развивать инфраструктуру и улучшать социальную среду. Во-вторых, на города ориентирована система социальных лифтов внутри регионов, именно в городах концентрируется профессиональное образование. Рост привлекательности городов повышает территориальную мобильность населения, которая, в свою очередь, 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 Санкт-Петербурге. Пока же вместо поддержки крупных региональных центров и снижения институци-



ональных барьеров для инвестиций федеральные и региональные власти заняты борьбой с мэрами и местным самоуправлением.

#### БАЛАНС ПОДДЕРЖКИ И САНАЦИИ В ПЕРИОД КРИЗИСА И ПОСЛЕ НЕГО

Экономический кризис сильнее ударил по промышленным городам с металлургической специализацией, тесно связанной с глобальной экономикой, и со специализацией на машиностроении и текстильной промышленности, ориентированной на внутренний рынок. В первом случае повлияло резкое снижение мирового спроса и цен на металлургическую продукцию, а для импортозамещающих производств основным фактором стала их неконкурентоспособность.

В крупнейших городах России глобальный финансовый кризис породил проблемы банков, строительства и розничной торговли. Однако полифункциональная экономика агломераций более адаптивна и способна быстрее восстанавливаться после кризиса. Для двух крупнейших агломераций страны это утверждение еще более верно, хотя за некоторые перекосы придется расплачиваться. Москва получила наибольшие преимущества от экономического бума 2000-х, став центром прибыли естественных монополий и большинства крупных сырьевых компаний, на ее долю приходилось 26% всех собранных в стране налогов при 7% населения. Доля налога на прибыль организаций в ее бюджете достигала в 2007 г. 66%, это намного больше, чем в монофункциональных экспортных регионах. Бюджет столицы страны рос как на дрожжах (на 200 млрд руб. ежегодно), позволяя не думать об эффективности расходов. Отрезвление, вызванное снижением доходов бюджета столицы в 2009 г. на 22%, пойдет на пользу. В Московской области основной проблемой оказалась не спад жилищного строительства (в 2007 г. на область приходилось 13% объемов ввода жилья в стране), а огромный долг бюджета области, возникший еще до кризиса из-за неэффективного управления. Помимо проблем сокращения доходов бюджета, кризис ускорил процесс деиндустриализации федеральных городов: Санкт-Петербург и Москва выделяются высокими темпами промышленного спада. Наоборот, промышленность Ленинградской области оказалась более устойчивой, поскольку внешняя периферия агломерации имеет высокую долю модернизированных и новых предприятий. При выздоровлении экономики крупнейшие агломерации вновь станут лидерами экономического роста – агломерационный эффект устойчив.

Для региональных центров кризис оказался более болезненным, в них новый бизнес в секторе услуг только формируется и более уязвим. Бюджеты федеральных городов имеют «жирную прослойку», а все прочие крупные города давно сидят на голодном бюджетном пайке, будучи муниципальными образованиями. В группе риска во всех крупных городах оказалось и небедное население – покупатели

жилья и малый бизнес. Легальный малый бизнес с трудом переживает удары кризиса, и без этого находясь под прессингом неэффективных институтов и коррупционных выплат, а ведь это значительная часть занятых в федеральных городах (26–28%) и региональных центрах. Кроме того, это более модернизированная и адаптированная часть населения, нарождающийся средний класс. Для решения их проблем нужны в первую очередь институциональные меры поддержки.

Для промышленных моногородов последствия кризиса разные. В своих базовых городах крупные компании экспортной ориентации (металлургические, нефтегазовые, химические, целлюлозно-бумажные) сохранили ядро занятых, уменьшив издержки путем снижения заработной платы, перевода на сокращенную рабочую неделю и частично оплачиваемые отпуска. Государство поддержало их с помощью финансирования общественных работ. Высвобождался персонал более низкой квалификации и занятые предпенсионных возрастов, вспомогательные подразделения переводились на аутсорсинг, т.е. кризис частично способствовал санации неэффективной занятости. Базовые города крупного бизнеса переживут этот кризис, для них время «переформатирования» функций пока не наступило. Несмотря на проблемы занятости, меры по переселению из этих городов бесполезны, население держится за лучше оплачиваемые рабочие места, надеясь на временный характер кризиса, а молодежь и так уезжает. Взрывоопасной проблемой базовых моногородов экспортных отраслей оказалась высокая закредитованность населения потребительскими и автокредитами, ее пришлось решать пролонгацией выплат по кредитам.

Для моногородов с худшими, немодернизированными и непрофильными активами бизнеса (трудоемкие предприятия машиностроения, старые металлургические заводы и др.) кризис оказался более длительным и жестким. Массового высвобождения удалось избежать только благодаря административному давлению, широкому применению механизма неполной занятости и общественным работам. Смягчение социальных последствий не должно заслонять тот факт, что процесс санации худших активов объективен и неизбежен, он уже начался в 1990-е гг., но был прерван в годы экономического роста.

В моногородах с худшими активами федеральные и региональные власти в первую очередь решали проблему занятости, в основном административными методами, а затем безуспешно пытались создать механизмы привлечения инвестиций. Комплексно проблемы санации моногородов не решались. Моногорода надолго останутся «головной болью», но в большинстве из них население стареет и сокращается, поэтому процесс изменения функций будет идти эво-

люционным путем. Социальные риски должны снижаться согласованной политикой властей и бизнеса, которая включает санацию занятости и компенсации высвобождаемым занятым, эффективную систему переподготовки, рост социальной и территориальной мобильности, улучшение инфраструктуры и развитие функций местных центров. Рецепты известны и отработаны в других странах, ими нужно пользоваться.

#### МЕХАНИЗМЫ ГОРИЗОНТАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВМЕСТО УКРУПНЕНИЯ

Федеральные власти давно мечтают об укрупнении, объединении 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). Совершенно не учитывается, что объединение уничтожает одну из немногих существующих и очень важных идентичностей россиян – региональную, которая служит основой для формирования регионального социума.

Проекты укрупнения влияют на развитие и модернизацию крупных городов. Казалось бы, административное объединение облегчает стягивание населения в крупный центр, он становится более конкурентоспособным. Но при этом деградируют 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 будет распространяться в пространстве.

Второй путь («ближняя» диффузия инноваций из крупного центра в пригороды) облегчается при формировании агломераций. В условиях депопуляции для этого почти нет демографических ресурсов, а большую часть миграционных ресурсов страны «приватизировала» крупнейшая Московская агломерация. Российские власти и здесь пытаются 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. В развитых странах агломерации существуют, не будучи административными единицами; территорию объединяют маятниковые трудовые миграции и тесные экономические взаимосвязи.

Давно доказано, что агломерации формируются естественным путем, «мотором» служит возможность снижения издержек бизнеса и обеспечение лучших условий для удовлетворения спроса потребителей. 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 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 и институциональные, и демографические барьеры развития агломераций усиливаются.

Несмотря на отсутствие адекватной политики властей, естественные 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. Что нужно для ускорения процессов формирования агломераций, которые могут стать наиболее важными зонами социальной модернизации и концентрации высокого человеческого капитала в России? Это:

- 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.

## ВЫРАВНИВАНИЕ ЧЕРЕЗ РАЗВИТИЕ ИНСТРУМЕНТОВ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

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 сильная, эффективная перераспределительная социальная политика государства, в том числе направленная на рост человеческого капитала. Еще раз подчеркнем, что именно сильная социальная политика, а не региональная, 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), а в исследовании Всемирного банка показано, что смена тренда в развитых странах Европы начала, хотя и слабо, проявляться при душевом ВВП более 10 тыс. долл. Однако обольщаться не стоит, ведь среднероссийский душевой ВВП означает «среднюю температуру по больнице» – среднее между Москвой, экспортными регионами и доминирующей массой менее развитых остальных. Валовой региональный продукт (ВРП) большинства регионов России пока ниже гипотетического «стартового» порога в 10 тыс. долл. ППС.

Пороговый уровень ВВП, необходимый для перелома тренда, будет 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 значительным 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 и надвигающимся экономическим кризисом.

Второе условие – масштабная и эффективная социальная политика. Рост объемов перераспределения в России очевиден, но для достижения эффективности не удастся преодолеть несколько сильных барьеров. Сохраняется институциональный барьер сверхзатратных механизмов – преимущественно неадресного характера социальных трансфертов и неэффективного расходования бюджетных средств на поддержание существующей сети учреждений. 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 бессмысленно даже подступаться. Но смягчать социальные региональные различия раньше или позже придется, без этого российская модернизация будет неустойчивой.

Л. М. Григорьев, Н. В. Зубаревич, Ю. В. Урожаева

## РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА<sup>1</sup>

Региональная политика оказалась в фокусе внимания только в завершающий период экономического подъема 1999–2008 гг., когда у России появились финансовые ресурсы для ее реализации, а следовательно – выбор между выравнивающей и стимулирующей политикой. Этот выбор в условиях нарастающего кризиса в 2009 г. был сделан в пользу третьего – социальной стабильности. Выбор региональной политики на послекризисное будущее остается: поддержка тех или иных регионов может решить не только краткосрочные задачи в виде смягчения последствий кризиса, но и более долгосрочные – сохранение и создание «стартовых площадок» последующего роста. Кому и какая поддержка необходима в сложных макроэкономических условиях? Это стало предметом широкой и жесткой дискуссии в России, но адекватный выбор невозможно сделать без понимания основных приоритетов развития и механизмов региональной политики, а также сложившихся тенденций развития регионов. Завершение острой фазы кризиса в России в 2010 г. возвращает проблему долгосрочной региональной политики.

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ЭМПИРИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ: МИРОВОЙ ОПЫТ

Регионы в современных условиях воспринимаются как ключевой уровень для экономического роста и развития. А. Скотт и М. Сторпер отмечают, что «города и регионы... выступают важнейшими основами процесса развития в целом»<sup>2</sup>. Именно в локализованных территориях создается значительная доля добавленной стоимости всех стран, и региональные условия во многом определяют конкурентоспособность производимых товаров<sup>3</sup>. В развитых стра-

<sup>1</sup> На основе работы Григорьева Л. М., Зубаревич Н. В., Урожаевой Ю. В. Сцилла и Харибда региональной политики / Вопросы экономики. – 2008. – №2; Региональная политика в условиях роста и кризиса / Стратегии социально-экономического развития России: воздействие кризиса. – М.: ИНСОР, 2009.

<sup>2</sup> Scott A., Storper M. Regions, Globalization, Development // Regional Studies. – 2003. – Vol. 37. – No 6-7.

<sup>3</sup> Porter M. E. Regions and the New Economics of Competition / Global City-Regions: Trends, Theory, Policy. – Oxford: Oxford University Press, 2001.

нах это находит отражение в многочисленных программах и исследованиях, посвященных анализу конкурентоспособности отдельных территорий.

Важнейшую роль в развитии играет пространственная концентрация экономической деятельности, а также механизмы, способствующие эффективному взаимодействию экономических агентов на локальной территории<sup>4</sup>. Но изучение роли регионов в неоклассической теории было сведено к поиску связи между развитием страны, уровнем урбанизации и концентрации экономической деятельности<sup>5</sup>. Опыт развитых стран показывает, что в ходе экономического развития доля населения, живущего в городах, возрастает, затем начинает сокращаться, но при этом в целом урбанизация продолжает расти, формируя расширяющиеся урбанизированные пространства (метрополитенские ареалы).

Признание роли территорий в экономическом развитии – сравнительно недавний феномен в экономической науке. Основные факторы пространственного развития сформулированы в «новой экономической географии», основы которой были заложены П. Кругманом<sup>6</sup>. Выделяются факторы «первой природы» (наличие природных ресурсов, географическое положение), которые слабо зависят от человека, и факторы «второй природы» (агломерационный эффект, человеческий капитал, институциональная среда), связанные с деятельностью государства и общества. Чем выше уровень развития страны, тем сильнее воздействие на развитие ее регионов факторов «второй природы».

Огромную роль в региональном развитии играет инфраструктура. Значительные положительные экстерналии возникают в агломерациях и регионах в результате совместного пользования дорогой капиталоемкой инфраструктурой, в частности, транспортной, телекоммуникационной, энергетической и остальными ее видами, кото-

<sup>4</sup> А. Маршалл подробно описывал положительные внешние эффекты, возникающие при концентрации производства в одном месте (Marshall A. Principles of Economics. London: Macmillan, 1890). Механизмы, усиливающие концентрацию экономической деятельности, исследовались в в работах А. Хиршмана, Г. Мюрдаля; эмпирический анализ роли агломераций содержится в работах А. Скотта, М. Сторпера, П. Кругмана, М. Фуджиты, Дж. Стиглица и др.

<sup>5</sup> Wheaton W., Shishido H. Urban Concentration, Agglomeration Economies, and the Level of Economic Development // Economic Development and Cultural Change. – 1981. – Vol. – 30. P. 17–30.

<sup>6</sup> Krugman P. Increasing Returns and Economic Geography // The Journal of Political Economy. – 1991. – Vol. 99. – No 3. – P. 483–499.

рые носят сетевой характер<sup>7</sup>. В ЕС транснациональная и трансграничная кооперация выделена в отдельную программу; все новые члены прежде всего получают гранты на строительство скоростных дорог, сетей и т.д. Хотя с развитием новых технологий потребность в физических перемещениях рабочей силы и товаров несколько снижается, фактор внутренней связности территории продолжает играть ключевую роль.

Крупные инвестиции в базовую физическую инфраструктуру требуют четкого определения целей стратегической политики на федеральном уровне, так как региональный лоббизм и влияния групп интересов могут привести к принятию неэффективных решений. Однако это не означает, что регионы нужно исключать из процесса обсуждения и выработки планов по развитию стратегической федеральной инфраструктуры. Наоборот, региональная экспертиза может дать неоценимые знания, которые будут способствовать успешной реализации проектов. Именно регионы (особенно развитые) – их компании, общественность и власти – в состоянии найти эффективные пути интеграции региональной и федеральной политики модернизации.

Важную роль в развитии регионов играют социальные сети как компонент институциональной среды<sup>8</sup>. Регионы – тем более российские с высоким развитием человеческого капитала – представляют собой сложную социальную систему, в которой тесно переплетены отношения и связи между компаниями, людьми и группами в обществе, основанные на общей культуре и истории, воспитании, особых региональных ценностях. В целом эти связи и отношения можно описать как систему неформальных институтов – правил взаимодействия между экономическими агентами, а также механизмов принуждения к исполнению данных правил. Социальные сети могут создавать благоприятную среду для ведения бизнеса и экономического роста. Например, длительные личные контакты с конкурентами и поставщиками на определенной территории позволяют компаниям точнее оценивать потенциальную надежность партнеров.

В странах с переходной экономикой процесс установления неформальных взаимоотношений еще более актуален, так как включает в себя третью, очень важную сторону – государственные органы законодательной и исполнительной ветвей власти. Он позволяет

<sup>7</sup> Наличие удобной и современной инфраструктуры часто играет решающую роль для принятия решения о размещении производства на территории региона с последующими эффектами «круговой причинности» Г. Мюрдала: размещение производства создает спрос на труд и тем самым привлекает работников; наличие гибкого рынка труда привлекает другие компании; концентрация людей в одном месте делает выгодным производство неторгуемых товаров и т.д.

<sup>8</sup> См.: Scott A Regional Push: Towards a Geography of Development and Growth in Low-and Middle-Income Countries // Third World Quarterly. – 2002. – Vol. 23. – No. 1; Scott A., Storper M. Op. cit.

снижать взаимные риски и создавать взаимовыгодные партнерства, что необходимо в условиях непрозрачности правил игры и отсутствия эффективных механизмов разрешения споров, а также четкой системы сдержек и противовесов. Под неформальными отношениями имеются в виду не коррупция и подкуп чиновников региональной администрации, а широко распространенные во всех странах механизмы согласования проектов, их обсуждения с возможными сторонниками и блокирующими группами. В развитых странах эти механизмы иногда формализованы и, как правило, функционируют при помощи структур гражданского общества; в России же они пока носят в основном неформальный характер.

Наличие тесных социальных связей в регионе способствует созданию активных групп специальных интересов, которые могут играть существенную роль в поддержке или блокировании проводимой экономической политики. В главах российских ученых-институционалистов подробно рассмотрены процессы формирования групп специальных интересов и возможности образования коалиций между ними на уровне страны в целом<sup>9</sup>. Но почти в каждом регионе существует собственный набор стратегических игроков, который включает крупный бизнес (российский и иностранный), средний региональный и малый локальный бизнес, чиновников исполнительной и законодательной ветвей власти, интеллектуальные элиты (разные по составу в зависимости от специализации и истории развития региона), национальные и религиозные меньшинства и т.д. Использование указанного механизма крайне важно для проведения региональной политики, так как активные группы будут либо поддерживать разные цели и инструменты, либо выступать против них.

Учет факторов развития и групп интересов позволяет каждому типу регионов формулировать задачи развития, адекватные местным ресурсам и приоритетам. Это, безусловно, предполагает высокое качество федерального законодательства, предсказуемость правил игры и исключает попытки омертвления или искусственной (сверху) фиксации той или иной пространственной структуры вне активности самих граждан, бизнеса, местных властей и локального гражданского общества.

Для России как среднеразвитой страны необходим адекватный баланс направлений региональной политики, сочетающих исполь-

<sup>9</sup> См. подробнее: Тамбовцев В., Верведа А. Субъекты модернизации: воздействие групп интересов на стратегии развития; Аузан А., Золотов А. Коалиции за модернизацию: анализ возможности возникновения // Вопросы экономики. – 2008. – № 1; Григорьев Л., Плаксин С. Цели и интересы групп на старте кризиса: как сохранить позиции и дожить до модернизации / В. Л. Григорьев. Экономика переходных процессов. Т. 1. – М.: МУМ, 2010.

зование преимуществ «первой природы», развитие физической инфраструктуры, более эффективное использование агломерационного эффекта, но прежде всего – стимулирующих расширение роли социальных сетей и активных групп, действующих на территории региона, что улучшает институциональную структуру экономического развития.

### ИНСТРУМЕНТЫ ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Как показывает опыт ЕС и других стран, политика развития должна включать в качестве обязательного элемента поддержку территорий – основы роста экономики в целом. Однако проведение эффективной региональной политики невозможно без отлаженной системы институтов центральной и региональной власти, взаимодействия регионов на разных уровнях (причем как по вертикали, так и по горизонтали). Такая система вместе с остальными институтами обеспечивает баланс групповых интересов и дает возможность вырабатывать эффективные решения.

Важно отметить, что при региональном анализе и выработке стратегий регионального развития зачастую недооценивается роль экономических институтов, поскольку предполагается, что основные правила и механизмы их исполнения устанавливаются на уровне страны в целом. Но на уровне регионов значительную роль играют такие факторы, как: качество экономических институтов субъекта; развитость местного гражданского общества; инициативы (инструмент конкуренции с соседями) и специфика сложившегося в регионе бизнеса; традиции местных элит, их прогрессивность и готовность к инновациям. Это объясняется тем, что в условиях медленной адаптации институциональных механизмов именно неформальные нормы, основным проводником которых часто выступает гражданское общество, определяют качество региональных институтов. Неформальные социальные сети создают институциональную инфраструктуру данного региона, которая играет важнейшую роль в экономическом развитии территории.

*Институциональные меры и директивное финансирование.* Исходя из практики многих стран, наиболее эффективными являются так называемые «мягкие» меры политики регионального развития: формирование и поддержка региональных институтов, межрегионального партнерства, государственно-частных ассоциаций и партнерств. Это обусловлено тем, что такие формы поддержки позволяют в большей степени задействовать неформальные институты и опираться на них. Более того, они создают условия для того, чтобы региональные группы специальных интересов оказались вовлечены в процесс принятия и исполнения решений.

В своей структурной политике ЕС отказался от прямого финансирования предприятий (и неинфраструктурных проектов в целом). Это связано с неразрешимыми проблемами дизайна институтов (правил и механизмов) такой политики: отсутствием эффективного механизма отбора проектов, трудностями оценки и контроля за их выполнением и качеством, неэффективностью проектов с точки зрения территорий. Директивная поддержка приводит к непродуктивной конкуренции регионов за средства федерального Центра и за крупные проекты, что в долгосрочном плане может иметь негативные эффекты.

*Поддержка эволюции.* Важный элемент структурной политики ЕС – подробный анализ тенденций развития региона, консультации с местными группами специальных интересов и настройка тонких механизмов поддержки тех элементов развития, которые уже существуют на данной территории. Как правило, частичная финансовая поддержка – лишь небольшая часть таких проектов, и средства направляются на образование, переобучение и развитие инфраструктуры. Поддержка оказывается прежде всего проектам, которые были выбраны частным бизнесом, делающим это более эффективно, чем государство. Более того, в условиях жесткой конкуренции невозможно «обмануть рынок»: если проект реализуется по политическим причинам, то вероятность его провала в долгосрочном плане весьма велика.

*Опора на основных стейкхолдеров и учет интересов групп специальных интересов.* Региональная политика должна учитывать интересы сильных региональных игроков и опираться на существующие активные группы специальных интересов. Согласование и обсуждение основных позиций с главными стейкхолдерами на местах, анализ институциональных альтернатив и стимулов для вовлеченных субъектов, формирование систем компенсаций проигрывающим сторонам – неотъемлемые элементы разработки региональной политики в развитых и в некоторых среднеразвитых странах. Часто эти процедуры формализованы в рамках некоммерческих организаций и негосударственных ассоциаций, а также других структур гражданского общества. Наличие этих механизмов объясняется неполнотой информации, которой владеет Центр, неосуществимостью эффективного контроля над всеми действиями различных групп и игроков на местах, возможностями блокирования мер экономической политики группами специальных интересов.

*Социальная политика – необходимый элемент региональной политики развития.* Сильное социальное неравенство может сдерживать рост и развитие регионов, поэтому поддержка бедных территорий также является важным элементом региональной политики. Однако ее дизайн должен создавать стимулы к собственному раз-

виту, иметь долгосрочные эффекты на стороне предложения (например, программы переобучения или изменения специализации регионов), а не краткосрочные эффекты на стороне спроса. Для проведения такой политики необходимы отлаженные механизмы взаимодействия центра и регионов, четко обозначенные приоритеты политики и ясные критерии отбора получателей помощи.

Во многих развитых странах континентальной Европы произошел перелом негативной тенденции роста социального неравенства регионов<sup>10</sup>. Это оказалось возможным при достижении достаточно высокого уровня экономического развития, обеспечившего необходимые финансовые ресурсы. Основным механизмом стала политика масштабного, но эффективного перераспределения социальных трансфертов более бедным слоям населения, давшая дополнительный эффект в виде некоторого сглаживания региональных различий в доходах населения. То есть ключом к решению проблемы неравенства по доходу оказалась не региональная, а социальная политика. Если идти, условно говоря, континентальным путем, в России для смягчения социального неравенства регионов нужны два условия: достаточно высокий уровень экономического развития, которого страна вполне способна достичь (хотя ресурсов для перераспределения потребуется значительно больше, чем в странах ЕС, из-за барьеров гигантского и плохо обустроенного пространства), и эффективная социальная политика государства, которой пока нет. Возможен и иной путь, англосаксонский, – не создавать столь масштабную систему перераспределения, помогая только наиболее социально уязвимым, а вкладывать больше ресурсов государства в человеческий капитал, чтобы мобильное и конкурентоспособное население само выбирало, 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 в пространстве люди важнее регионов, именно социальная политика способна смягчить пространственное социальное неравенство.

### **Развилки региональной политики в России в посткризисный период**

Перспективы России во многом определяются возможностями роста и модернизации наиболее передовых регионов, а также постепенного приближения к их уровню территорий, обладающих конкурентными преимуществами с точки зрения наличия ресурсов или

<sup>10</sup> World Development Report-2009 «Spatial Disparities and Development Policy», World Bank, 2009.

географического положения. С учетом сложной конфигурации и неоднородности России важно уменьшить региональные различия в долгосрочном плане. Большой разрыв между регионами будет провоцировать рост социального напряжения, что станет тормозом развития. В то же время интенсивное перераспределение ресурсов в пользу отсталых регионов может сдерживать экономический рост в передовых городах и областях. *Сицилла выравнивания и Харибда неравенства и развития* – ключевая альтернатива региональной политики страны. В России эта традиционная дилемма должна решаться в условиях нестабильного баланса федеральных и региональных институтов, отсутствия институтов регионального развития и острой необходимости модернизации институциональной инфраструктуры.

Потребность в модернизации экономики страны (перехода к «инновационному» развитию, на языке правительственных документов) поставила на первый план проблему регионального развития и направлений региональной политики. Почти до середины 2000-х гг. не предпринимались попытки создать осмысленную парадигму региональной политики, хотя региональных программ, часто очень похожих друг на друга, было подготовлено немало. Определенный толчок к поиску путей решения региональных проблем дали приоритетные национальные проекты, реализация которых показала необходимость учета региональной специфики. Наконец, потребность в выработке промышленной (структурной) политики также вынудила обращаться к региональным аспектам развития, ведь новые промышленные производства и объекты инфраструктуры должны где-то размещаться.

Различия российских территорий по уровню экономического развития, разнообразию ресурсов и институтов (включая характер элит и традиции управления), социальным характеристикам и укладам жизни сопоставимы с разнообразием стран – членов ООН, за исключением крайних случаев беднейших стран Африки и Азии (ВВП на душу населения меньше 300 долл. в год) и наиболее развитых стран (ВВП на душу населения больше 30 тыс. долл. в год). Внутри одной страны сосуществуют столичные мегаполисы, слабо развитые республики и «советские» промышленные регионы.

Неотложная задача выработки новой парадигмы региональной политики диктуется несколькими причинами:

- усиливается неравенство между регионами, что может привести к возникновению очагов социальной напряженности и угроз территориальной целостности страны;
- развитие и модернизация страны в целом обусловлены ростом в ключевых регионах;

- почти все составляющие структурной политики имеют важнейший пространственный аспект, определяющий успешность планируемых проектов;
- политика бюджетного выравнивания продемонстрировала низкую эффективность с точки зрения долгосрочного воздействия на экономический рост;
- растут риски трактовки региональной политики «по-госплановски» – как установление специализации регионов из федерального Центра.

Региональная политика оказалась на переломе в 2006–2008 гг., когда государство получило нефтяную ренту для возможного решения проблем развития. Недостаточность простого бюджетного выравнивания для решения проблемы регионального неравенства и развития стала очевидной. Приходит осознание неизбежности региональной дифференциации как следствия быстрого экономического развития, предпринимаются попытки классифицировать регионы по уровню развития, выделить регионы – «локомотивы роста». Под влиянием общих тенденций государственной экономической политики последних лет и поддержка роста регионов стала пониматься как необходимость создания генеральных схем развития *a la soviétique*: попытка определить сверху на федеральном уровне преимущества и потенциал региона с точки зрения общих интересов страны и инвестировать бюджетные деньги в соответствующие территориально-промышленные комплексы и кластеры<sup>11</sup>. Негативный опыт политики стран ЕС, давно ими осознанный, оказался не востребованным в России.

Даже в рамках этого – так называемого *вертикального* – подхода российские власти не до конца понимают объективные ограничения навязываемой ими унификации. В любом случае придется формулировать различные цели развития для разного типа регионов и использовать разный инструментарий для их достижения. Вертикальный подход дополняется *горизонтальным* (укрупнительным) – попытками объединения регионов, которое должно магическим образом решить проблему экономического роста и выравнивания. Оба названных подхода могут привести к осуществлению неэффективных проектов, которые будут иметь серьезные негативные последствия для развития отдельных регионов и их конкурентоспособности в России и на международной арене. Но измерить результаты будет непросто: введенная с 2007 г. система оценки деятельности губернаторов, по сути, делает их ответственными за всю историю развития своего региона.

<sup>11</sup> Разумеется, под этот старый, и в общем, безнадежный заказ были подведены соображения на языке стратегического планирования при потере главного – собственного внутреннего динамизма регионов.

Эффективность региональной политики во многом зависит от того, по какому пути будет происходить дальнейшее развитие страны в целом. В первом приближении можно назвать складывающиеся здесь коалиции и конфликты интересов. Все регионы заинтересованы в доступе к федеральным финансовым ресурсам, но менее развитые оказываются в коалиции с теми федеральными органами, которые хотели бы сохранить и расширить свои перераспределительные полномочия. Крупный бизнес заинтересован в четких перспективах федеральных инвестиционных программ, но способен сам определять направление собственных инвестиций вместе с региональными игроками.

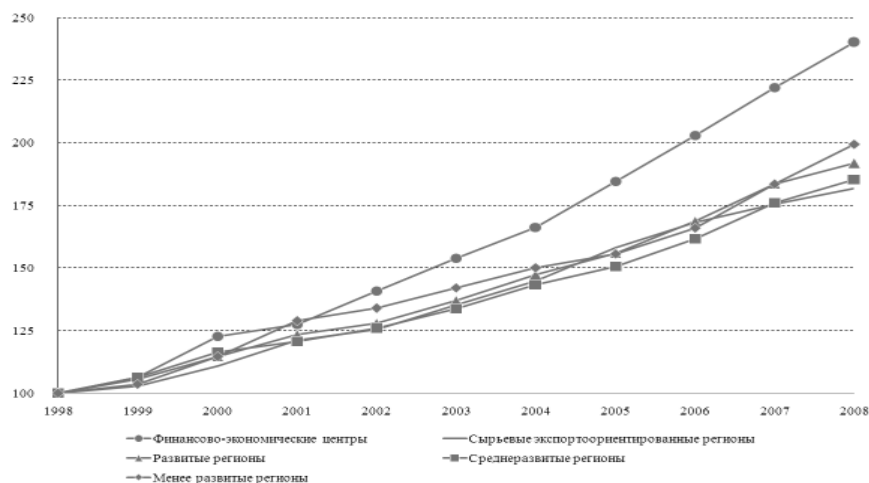
### ОБЪЕКТИВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ КАК «КОРИДОР ВОЗМОЖНОСТЕЙ» ДЛЯ ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ

*Рост регионального неравенства.* В период экономического подъема 1999–2008 гг. различия регионов по душевому ВРП нарастали (график 6). Как и предшествующий кризис, экономический подъем оказался проверкой конкурентоспособности отраслей и регионов в условиях открытой экономики. Конкуренция активизировала естественные факторы развития – использование накопленного физического и человеческого капитала, географических преимуществ<sup>12</sup>. Вместе с тем их действие искажалось слабостью (и часто отсутствием) основных институтов рынка, нестабильностью институциональной среды и «нетрадиционными» методами внутренней конкуренции.

*Устойчивость сложившейся структуры регионов по уровню и факторам развития.* В переходный период развитие регионов определялось двумя группами факторов: ресурсами и унаследованными активами (наличием природных ресурсов, географическим положением, унаследованной инфраструктурой и промышленностью, структурой человеческого и социального капитала) и институциональными факторами (структурой и концентрацией собственности на территории региона, сложившимися взаимоотношениями с федеральным Центром, отношениями между региональными и местными администрациями и бизнесом, функционированием региональной судебной системы, наличием активных групп населения).

<sup>12</sup> См.: Григорьев Л. М., Урожаева Ю. В. Влияние экономического подъема на региональное развитие / 1000 лучших предприятий. Промышленность России: рынки, отрасли, регионы. – М, 2003; Россия в поиске региональной политики: от Самарской области к проблемам развитых регионов / Аспекты регионального развития: взгляд из Самарской области – региона-лидера. – М.: МОНФ, 2005; Зубаревич Н. В. Стратегии пространственного развития в период экономического роста // Вестник МГУ. – 2008. – № 1.



**График 6.** Динамика ВРП по группам регионов, 1998–2008 гг. (1998 г. = 100%)

Источник: Росстат; оценки ИЭФ.

На долю двух ведущих групп регионов (вместе с развитыми регионами) приходится порядка 55% населения, 75% ВРП и более 70% капиталовложений страны. Среднеразвитые регионы представляют более сложную картину, но в целом теряют вес в ВРП и производстве, хотя удерживают (пусть более низкую) долю в капиталовложениях – порядка 25% против 38% в населении. Относительно бедные регионы лидируют только в дух показателей – рост населения и дотаций федерального бюджета.

Бедные или проблемные регионы во многом существуют благодаря дотациям из федерального бюджета. Более того, поскольку перераспределение носит в основном уравнилельный характер, регионы не получили стимула к привлечению бизнеса на свои территории и разработке других мер по ускорению экономического развития. Отметим также длительное смещение (в документах и дискуссиях по региональной проблематике) регионального выравнивания бюджетной обеспеченности с региональным выравниванием развития. Первое, разумеется, относится только к общественным услугам и влияет на часть бюджетных секторов (в основном услуг), но порождает серьезные угрозы иждивенчества и лоббирования вместо усилий по самостоятельному развитию.

Основные экономические показатели российских регионов приведены в таблице 9. Вследствие неодинаковой динамики развития групп регионов их поляризация резко возросла – разрыв между

регионами по уровню инвестиций, величине создаваемой добавленной стоимости достигает 20–30 раз. В то же время уровень потребления и доходов в бюджетном секторе более сглажен благодаря проводимой выравнивающей политике перераспределения.

В таблицах 9 и 10 представлена картина развития российских регионов в 2000–2008 гг. Столичные регионы стали финансово-экономическими центрами страны. Их положение характеризовалось быстрым ростом во многом благодаря огромным государственным инвестициям прежних периодов в развитие транспортной инфраструктуры и промышленного производства, в федеральных городах бурно развивались рыночные услуги, в 2000-е гг. начался потребительский и строительный бум. В целом даже за первые восемь лет XXI в. их доля заметно выросла как в ВВП, так и в промышленном производстве, населении. На динамике развития регионов-экспортеров сказалась очень благоприятная внешняя конъюнктура. Эти регионы являются основными донорами федерального бюджета. Однако в них не удается решать проблемы модернизации и альтернативного развития: неясна их судьба после исчерпания основного ресурса.

Таблица 9

**Основные макроэкономические показатели российских регионов (доли в % к общероссийским)**

	Население		ВРП		Промышленное производство*		Инвестиции		Бюджетные расходы на 1 жителя	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008
<b>Высокоразвитые</b>	18,6	19,5	39,5	45,5	26,9	35,2	41,5	37,0	254	214
финансово-экономические центры	14,7	15,4	26,5	33,6	11,9	19,9	20,8	20,4	147	208
сырьевые экспортноориентированные	4,0	4,1	13,0	11,9	15,0	15,4	20,7	16,6	652	238
<b>Развитые</b>	36,5	36,2	34,1	30,4	46,7	41,9	30,8	33,9	81	80
с диверсифицированной экономикой	15,3	15,2	13,0	12,3	17,5	16,2	12,2	13,6	78	76
с опорой на обрабатывающую промышленность	10,0	9,9	8,8	8,0	12,9	12,1	7,3	9,4	66	77
с опорой на добывающую промышленность	11,2	11,2	12,3	10,1	16,3	13,6	11,3	10,9	99	89
<b>Среднеразвитые</b>	38,7	37,7	24,0	21,6	25,1	21,9	25,0	25,2	51	65
промышленно-аграрные	12,9	12,4	9,3	7,9	11,2	9,1	8,7	9,0	59	71
аграрно-промышленные	25,7	25,2	14,7	13,7	14,0	12,8	16,3	16,2	46	62
<b>Менее развитые</b>	6,2	6,6	2,4	2,5	1,3	1,0	2,7	3,8	54	73

	Население		ВРП		Промышленное производство*		Инвестиции		Бюджетные расходы на 1 жителя	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008
сырьевые	1,6	1,5	1,3	1,0	0,8	0,5	1,2	1,6	87	102
аграрные	4,6	5,1	1,1	1,5	0,5	0,4	1,5	2,3	42	64

\* Данные по промышленному производству за 2000 г. приведены в структуре ОКОНХ, за 2008 г. – в структуре ОКВЭД.

Источник: Росстат; оценки ИЭФ.

Таблица 10

**Поляризация развития российских регионов, 1999–2008 гг.  
(ВРП на душу населения, % к среднероссийскому уровню)**

	1999	2002	2005	2008
<b>Высокоразвитые регионы</b>	<b>200</b>	<b>215</b>	<b>237</b>	<b>234</b>
финансово-экономические центры	173	185	202	219
сырьевые экспортноориентированные	297	329	368	290
<b>Развитые регионы</b>	<b>96</b>	<b>89</b>	<b>86</b>	<b>84</b>
с диверсифицированной экономикой	88	85	79	81
с опорой на обрабатывающую промышленность	92	87	88	81
с опорой на добывающую промышленность	110	96	93	90
<b>Среднеразвитые регионы</b>	<b>66</b>	<b>63</b>	<b>56</b>	<b>57</b>
промышленно-аграрные	75	73	65	63
аграрно-промышленные	61	58	51	54
<b>Менее развитые регионы</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>36</b>	<b>38</b>
Сырьевые	89	89	66	66
Аграрные	25	27	26	30

Источник: Росстат; расчеты ИЭФ.

Экономический рост не привел к изменению механизмов развития регионов. Экспортеры и столицы при сохранении благоприятной конъюнктуры могли бы и дальше развиваться высокими темпами. Регионы – промышленные «средняки», а также прибрежные территории не имеют достаточных ресурсов для самостоятельного развития, несмотря на экономический рост. Бедные регионы по-прежнему ориентированы на получение трансфертов из Центра.

*Дефицит демографических ресурсов.* В долгосрочной перспективе более опасной формой неравенства, чем растущий экономический диспаритет, может оказаться усиление региональных различий в качестве населения. Демографические ресурсы станут важнейшим фактором, ограничивающим развитие, но в неодинаковой степени для разных регионов. Наиболее острой эта проблема будет для Европейского Центра и Северо-Запада (за исключением столичных областей). В среднесрочной перспективе только в 6–7% регионов России сохранится естественный прирост населения. Стимулирование рождаемости не способно решить проблему естественной убыли в большинстве российских регионов, в которых она уже превысила 0,5% численности населения в год. Демографические процессы инерционны, поэтому естественная убыль будет «сжимать» обжитое пространство, причем особенно быстро – в Европейской России.

Возможности использования миграционных ресурсов ограничены, так как чистый миграционный приток населения в Россию сократился в четыре-пять раз по сравнению с показателями 1990-х гг. Изменились и векторы миграций из-за смены стрессовых факторов на экономические. В 2000-е гг. исчезла обширная зона притока мигрантов в центре и на юге Европейской России, поскольку сошли на нет миграции из СНГ периода раннего транзитного кризиса. Снизилась интенсивность миграционного оттока из северных и северо-восточных регионов страны благодаря росту их экономики и финансовой помощи. На этом фоне усиливалось притяжение крупнейших городов, миграции стали, как и в советское время, носить ярко выраженный центрально-периферийный характер. Однако, по прогнозным оценкам, только Московская столичная агломерация будет компенсировать естественную убыль миграционным притоком.

*Малочисленность городов, способных выполнять функцию центров роста и модернизации.* По данным исследований Института географии РАН и Независимого института социальной политики, из более чем тысячи городов страны быстрее адаптировались к новым условиям только четыре группы: агломерации федеральных городов; крупнейшие города (с населением, близким к 1 млн чел. и более); центры регионов (с населением свыше 200–250 тыс. чел.); монопрофильные города экспортных отраслей промышленности. При сохранении макроэкономической стабильности они останутся основными точками роста в России. Суммарная их доля в общем числе городов страны невелика – 14%, но в них проживает более половины городских жителей. В среднесрочной перспективе к ним может добавиться только группа приморских портовых городов. Однако бюджетная и институциональная политика федеральных властей не стимулирует развитие городов-лидеров, их экономические ресурсы перераспределяются, а права местного самоуправления ограничиваются. В результате замедляется естественная диффузия экономи-

ческого роста: от крупнейших центров к менее крупным, а затем и к периферийным территориям.

## Влияние кризиса 2008–2010 гг. на регионы России

Рецессия, которая началась в российской экономике с осени 2008 г., видимо, изменит ряд сложившихся в последние годы тенденций. Развитие кризиса во многом основано на изменении поведения экономических агентов, которые реагируют на снижение экономических показателей и угрозу собственной устойчивости такими (проциклическими) действиями, которые сами ведут к его расширению. Как на уровне семей и предприятий, так же на уровне регионов произошло резкое сокращение горизонта планирования, переход от усилий по развитию к усилиям по «выживанию», попытки сократить угрозы банкротства важных элементов хозяйства. Поскольку кризис наносит удары одновременно и неравномерно, то задачей становится «перераспределение убытков» – попытка обеспечить функционирование критических цепочек в производстве и потреблении основных товаров, поддержании занятости и общественных услуг. Неизбежно пострадали рискованные и долгосрочные проекты, инновации, капиталовложения.

Регионы оказались на первом этапе кризиса перед проблемой непредсказуемого поведения предприятий, которые сокращают свое производство (занятость, выплаты заработной платы и налогов) в связи с падением спроса часто далеко вне данного регионального рынка. Инвестиционные программы частично отменяются, местные отрасли, малые и средние предприятия оказываются под ударом локального сжатия спроса. Немедленно возникает вынужденное сжатие бюджетных инвестиционных расходов, которые часто финансируются федеральным бюджетом. Неопределенность, связанная с прогнозом развития экономики страны на 2010–2011 гг., ожидаемое сокращение поступлений по федеральным программам ставят перед региональным руководством несколько тяжелых проблем: трансформации прогноза, трансформации стратегии развития, обеспечение собственной устойчивости и эффективности (поддержание доверия к себе) в условиях растущих требований о помощи снизу, ограниченной помощи сверху<sup>13</sup>.

Предсказать глубину и длительность нарастающего кризиса было невозможно, и он был во всем мире более интенсивным, чем в

<sup>13</sup> В условиях кризиса резко возрастает как объективная стоимость ошибок управления для экономики и социально-политической стабильности, так и субъективная ответственность (и быстрота наказания) как перед населением региона, так и перед федеральным уровнем властей, пытающихся (по опыту прошлого) найти себе опору и ответственных за непопулярные решения и ход событий.

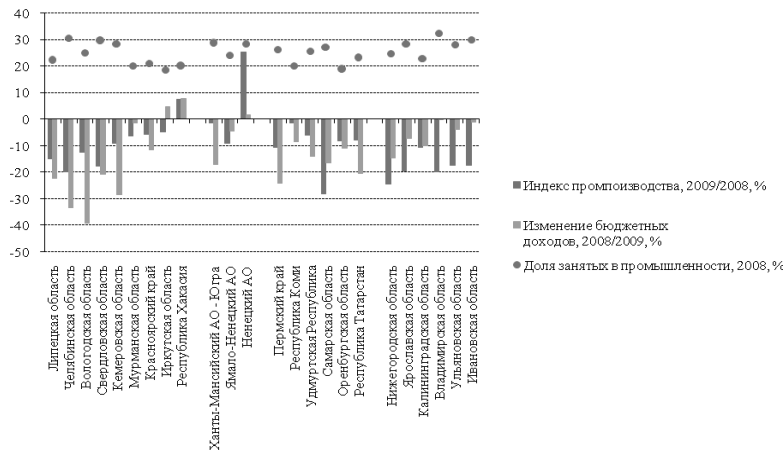
последние десятилетия. Его первые три месяца с падением выпуска продукции на 2, 4 и 8,7% выглядели тревожно. Промышленная компоновка рецессии схожа во многом в России с развитыми странами: от банков и розничной торговли, продаж автомобилей, жилищного строительства к металлургии, строительству, стройматериалам и далее по спирали. Прорисовывается и география: кризис в первую очередь бьет по экспортно-ресурсным регионам и крупным городам, так как они наиболее тесно связаны с глобальной экономикой. Такие регионы «всходили на дрожжах» возросшего мирового спроса и цен на ресурсы и продукцию первого передела, а для крупных городов первым ударом стал глобальный финансовый кризис, породивший проблемы банков, строительства и розничной торговли. Более сильные риски для более модернизированных территорий с развитой промышленностью – такого кризиса еще не было в постсоветское время. При этом общий вектор имеет географические особенности.

Кризисные риски можно оценить, учитывая специализацию экономики регионов, бюджетные риски (зависимость от налогов бюджетоформирующих предприятий, для регионов это в первую очередь налог на прибыль организаций), занятость в отраслях с высокой вероятностью спада (промышленность, строительство и платные услуги) и в моногородах, состояние малого бизнеса как возможной «жертвы» (спрос на его продукцию и услуги сократится) и как потенциального поглотителя высвобождающихся работников.

Можно выделить несколько групп наиболее проблемных регионов с разным сочетанием рисков, которые во многом реализовались в 2008–2009 гг. Хуже всего оказалось положение *монопрофильных экспортных регионов*, особенно металлургических (график 7), получивших массивный удар: на треть сократились мировые цены, резко упал и мировой, и внутренний спрос на продукцию. Кроме того, металлургия трудоемка, и занятость в ней почти не сокращалась в постсоветский период, в отрасли доминируют моногорода. Максимальны и бюджетные риски, некоторые металлургические регионы зависят от деятельности одного-двух крупных предприятий. Доля налога на прибыль в доходах их бюджетов достигает 35–40%, эти регионы очень неплохо жили в последние годы, поскольку данный налог идет в основном в региональный бюджет, а металлургические компании, в отличие от нефтегазовых, чаще прописаны в самих регионах, а не в Москве. Несколько лучше положение нефтегазового бизнеса в регионах, поскольку основная рента реализовывалась в столицах. Темпы спада промышленности в таких регионах были максимальны, и в целом кризис экономики был наиболее жестким. Только восстановление экспорта (во многом в Китай) оживило ситуацию во второй половине 2009 – начале 2010 г.

Для нефтегазовых монопрофильных регионов такой сценарий менее вероятен, хотя зависимость их бюджетов от крупных компаний велика. Есть как минимум три смягчающие причины. Во-первых, уже проведенная в начале 2000-х гг. санация занятости в нефтяных компаниях, когда были выведены на аутсорсинг вспомогательные подразделения, которым пришлось учиться выживать самостоятельно, такой санации не сделал только «Газпром». Во-вторых, значительная вахтовая занятость, которая сократится первой, замедлив рост безработицы местного населения. В-третьих, другой тип работников – это в основном бывшие мигранты, приехавшие в Сибирь со всей страны, они заведомо более адаптивны и мобильны по сравнению с занятыми на металлургических предприятиях моногородов Урала, работающими там из поколения в поколение. И самое главное – федеральные власти в первую очередь помогут регионам, добывающим нефтегазовые ресурсы, за счет которых живет вся страна.

**График 7.** Показатели кризисных рисков в наиболее проблемных промышленных регионах разного типа (1 – металлургические, 2 – нефтегазовые, 3 – диверсифицированные, 4 – импортозамещающие)

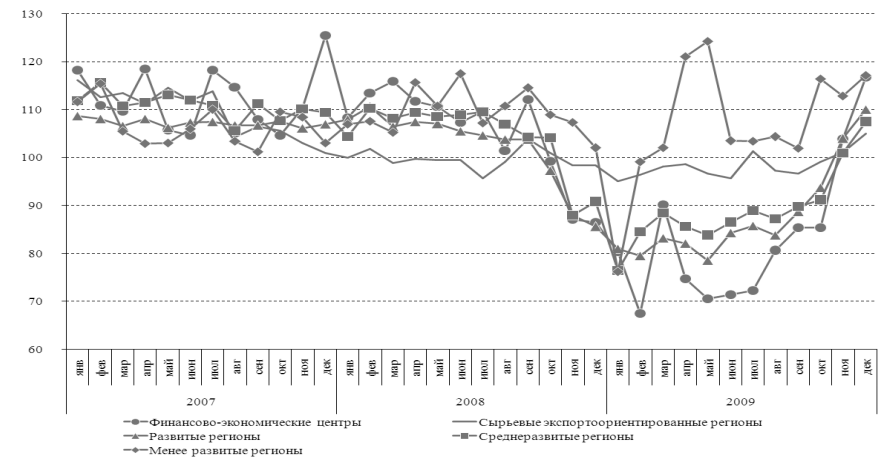


Источник: Росстат, расчеты НИСП.

Для промышленно развитых регионов с более диверсифицированной экономикой риски существенны, но они разные (см. график 7). В Свердловской области, которая наряду с Татарстаном была лидером экономического роста в 2000-е гг., «камнем на шее» вновь окажутся многочисленные небольшие моногорода со старыми металлургическими предприятиями, принадлежащими крупным компаниям. Для Самарской области критическая проблема – «Ав-

тоВАЗ», который сталкивается с растущей внешней конкуренцией и все еще не может радикально поднять качество продукции. Эти риски дополняются спадом сервисной экономики и строительства в городах-миллионниках, но опыт предыдущих кризисов показывает, что полифункциональная экономика агломераций более адаптивна, особенно если институциональная среда не душит бизнес, в том числе малый, который в этих регионах развит лучше.

**График 8.** Динамика промышленного производства по группам регионов, 2007–2009 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

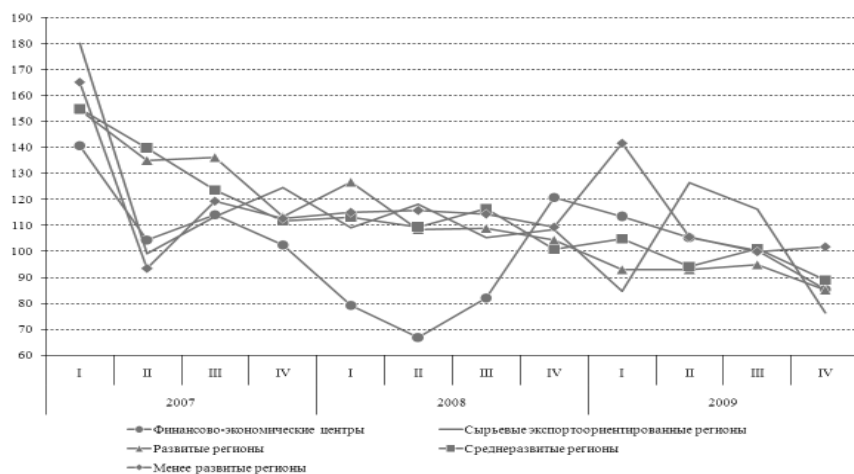


Источник: Росстат, расчеты ИЭФ.

Для двух крупнейших агломераций страны это утверждение еще более верно, но за некоторые перекосы придется расплачиваться. Москва получила наибольшие преимущества от экономического бума, став центром прибыли всех естественных монополий и большинства крупных сырьевых компаний, на ее долю приходилось 26% всех собранных в стране налогов при 7% населения. Доля налога на прибыль организаций в ее бюджете достигала в 2007 г. 66%: это намного больше, чем в монопрофильных экспортных регионах. Бюджет города рос как на дрожжах (на 200 млрд руб. ежегодно), позволяя не думать об эффективности расходов, и некоторое отрезвление пойдет на пользу (таблица 11). Бурный рост экономики Московской области сопровождался очень рискованной политикой заимствований, ее долг превышает половину доходов бюджета, и за это тоже придется платить, скорее, федеральному бюджету. На Московскую область в 2007 г. приходилось 13% ввода жилья в стране (вместе с Москвой – 21% в 2007 г. и 18% в 2009 г.), поэтому негативные послед-

ствия спада в строительстве и риски для покупателей жилья максимальны (см. график 9). Снижение ввода жилья, пострадавшего и от кредитного кризиса, тяжело сказывается на отраслях стройматериалов. Для Санкт-Петербурга и Ленинградской области выше риски промышленного спада и снижения занятости, хотя бюджет С.-Петербурга, куда уже переведены юридические адреса ряда крупных компаний, также будет испытывать проблемы. Тем не менее, при первых признаках выздоровления экономики агломерации федеральных городов вновь станут лидерами роста – агломерационный эффект устойчив.

**График 9.** Динамика ввода жилья (кв. м) в группах регионов в 2007–2009 гг., в % к соответствующему периоду предыдущего года



Источник: Росстат, расчеты ИЭФ.

Таблица 11

**Показатели кризисных рисков для крупнейших агломераций страны**

	Спад/прирост промышленного производства, 2008/2009, %	Спад/прирост собственных доходов бюджета региона, 2008/2009, %	Доля занятых в промышленности, 2008, %	Доля занятых на малых предприятиях, 2008, %
г. Москва	-13	-23	13	31
Московская обл.	-17	-4	24	19
г. Санкт-Петербург	-20	-14	17	28

	Спад/прирост промышленного производства, 2008/2009, %	Спад/прирост собственных доходов бюджета региона, 2008/2009, %	Доля занятых в промышленности, 2008, %	Доля занятых на малых предприятиях, 2008, %
Ленинградская обл.	-8	2	25	18
Самарская область	-28	-16	27	17

Источник: Росстат.

Регионы импортозамещения, особенно машиностроительные, также связаны с мировой экономикой, спрос на их продукцию обеспечивался притоком нефтедолларов. Часть ведущих машиностроительных предприятий принадлежит крупному сырьевому бизнесу, испытывающему острые финансовые проблемы, поэтому текущая поддержка резко сокращается, не говоря уже об инвестициях. Снижение спроса на продукцию резко ударило по промышленности Нижегородской, Ульяновской областей, по Калининградской области, промышленность которой выросла на режиме промсборки, кризис быстро распространяется на другие регионы импортозамещения. Основные риски – в сфере занятости, так как роль этих предприятий в доходах бюджетов невелика, и сами регионы не относятся к развитым. В 1998 г. обвальная девальвация рубля дала отраслям импортозамещения сильный стимул к росту, однако повтор такого сценария политически маловероятен, высоки риски длительного спада машиностроения. Высвобождение занятых уже идет, но его масштабы вряд ли превысят уровень 1990-х гг.

Для слаборазвитых регионов все зависит от состояния федерального бюджета, 13–14% которого идет на межбюджетные трансферты. В 2007 г. в 17 регионах страны доля безвозмездных перечислений достигла 50–93% всех доходов их бюджета, еще в 11 регионах – 40–50%, в итоге почти треть регионов страны жестко зависит от федеральной помощи. Главная проблема – адекватность расходов, так как финансовых ресурсов уже в следующем году может не хватить. Однако заработная плата федеральным бюджетникам повышена на треть, аналогичные рекомендации были даны регионам, хотя многие от этого отказались. Риски роста безработицы для менее развитых регионов не так сильны. Исследования в странах ЕС показывают, что более развитые регионы с низкой безработицей сильнее реагируют на изменения экономической ситуации (при ее ухудшении безработица быстрее растет, а при улучшении быстрее сокращается), в то время как регионы с проблемным рынком труда более стабильны, им падать просто некуда. Сложнее оценить ситуацию с доходами, так как легальная заработная плата в слаборазвитых регионах определяется заработками в бюджетной сфере, зависящими от федераль-

ных трансфертов и уровня инфляции, которая будет расти. Политика федерального Центра в отношении слаборазвитых регионов, судя по всему, будет определяться, исходя из оценки политических рисков, поэтому приоритетность поддержки отдельных республик Северного Кавказа, прежде всего Чечни, сохранится. То есть в терминах интересов и коалиций мы можем ожидать поддержания тенденций бюджетного выравнивания в ущерб развитию более продвинутых регионов.

### **РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА: КОМУ И КАК ПОМОГАТЬ?**

Перед государством в условиях кризиса всегда встает тяжелый выбор – *кому и как помочь?* Первый вопрос – *кому?* Главный конфликт – между поддержкой бизнеса и поддержкой населения. Этот конфликт имеет пространственную проекцию, так как крупный бизнес концентрируется в более развитых регионах, а 70% населения живет в средне- и слаборазвитых регионах. Масштабная финансовая поддержка бизнеса усиливает риск дефицита федеральных финансовых ресурсов, необходимых для перераспределительной политики, как социальной, так и региональной.

Выбор также зависит от жизнестойкости бизнеса и остроты проблемы населения, занятого в разных отраслях и живущего в разных местах. В федеральных городах с сервисной экономикой объективных возможностей для адаптации больше, хотя новому бизнесу в секторе услуг (торговым сетям, финансовому сектору и деловым услугам) придется пройти через рыночную санацию, спад и поглощения менее эффективных собственников. Для региональных центров процесс будет более болезненным, в них новый бизнес в секторе услуг только формируется и более уязвим. Бюджеты федеральных городов имеют «жировую прослойку», которую можно использовать, а все прочие крупные города давно сидят на голодном бюджетном пайке, будучи муниципальными образованиями. К группам риска во всех крупных городах относятся и небедное население – покупатели жилья и малый бизнес. Для решения их проблем нужны в первую очередь институциональные меры поддержки. Легальный малый бизнес вряд ли переживет удары кризиса, и без этого находясь под прессингом неэффективных институтов и коррупционных выплат. Если государство не сможет резко ослабить давление на малых предпринимателей, они вновь уйдут в тень. Но это относится только к торговле и услугам, а нарождающийся инвестиционный малый бизнес без улучшения институциональных основ кризиса вымрет точно.

Активы крупного экспортного бизнеса размещены в основном в более развитых регионах, но чаще это монопрофильные города,

которые неизбежно пострадают, как и бюджеты этих регионов, зависящие от налога на прибыль. Крупные компании уже получили финансовые ресурсы от государства, чтобы рассчитаться за срочные кредиты, взятые у западных банков. Эти деньги не попадут в регионы, но все же помогут сохранить рабочие места в монопрофильных городах крупного бизнеса с лучшими активами. Для моногородов с худшими предприятиями (старыми металлургическими заводами и др.) проблемы намного острее, там возможно свертывание производства. В таких моногородах нужны специальные и масштабные меры поддержки населения, прежде всего за счет федеральной помощи, чтобы не допустить критических ситуаций.

Крупный импортозамещающий бизнес (ВПК, машиностроение) отнесен к приоритетам финансовой поддержки. Однако при длительном кризисе средств для поддержки мало конкурентоспособного машиностроения скорее всего не хватит. В моногородах этих отраслей ситуация будет ухудшаться, но медленнее и вряд ли завершится санацией худших активов руками государства. Растянутый во времени рост социальных проблем таких моногородов, невысокие доходы населения в течение многих лет и уже имеющийся опыт адаптации населения к длительной безработице, накопленный в 1990-е гг., позволяют подготовиться к кризису, используя адекватные программы переобучения, общественных работ и социальной защиты с менее крупными бюджетными расходами.

Основной санирующей функцией кризиса станет резкое торможение масштабных инвестиционных проектов государства, многие из которых весьма спорны с точки зрения потенциальной эффективности, особенно дорогостоящие инфраструктурно-сырьевые проекты на Урале и в восточных регионах страны. Но это не значит, что под нож должны идти все инвестиции – именно в период кризиса 1930-х гг. были построены автодороги, которыми жители США и ряда европейских стран пользуются до сих пор. Реализация программ строительства и ремонта жилья, дорожной программы могли бы занять неизбалованных заработками жителей небольших городов и периферийных районов страны, массы гастарбайтеров, которые иначе окажутся выброшенными из трудового оборота и могут создать определенные социальные проблемы.

Второй вопрос – *как?* В самом общем виде это проблема перераспределения кризисных издержек. Сейчас они в большей степени ложатся на регионы: в них резко сокращается бюджетоформирующий налог на прибыль, при этом именно на уровне регионов и муниципалитетов концентрируются социальные обязательства и расходы, которые будут расти в ходе кризиса. Проблема имеет два возможных решения.

С одной стороны, можно уравнивать издержки, частично перераспределив налоговые ресурсы в пользу регионов, чтобы они имели возможности решать свои проблемы, которые знают заведомо лучше Центра. Перекладывая часть ответственности на субъектов РФ, Центр одновременно должен обеспечивать координацию федеральных и региональных мер поддержки, что непросто. Но это путь к эффективной децентрализации управления, дающий выигрыш региону с более высоким качеством менеджмента и тем самым улучшающий институциональные условия для последующего роста.

С другой стороны, можно еще более усилить концентрацию финансовых ресурсов на федеральном уровне и «рулить в ручном режиме» (например, с помощью дотаций регионам на сбалансированность бюджетов и других непрозрачных инструментов), но тогда вся ответственность ложится на федеральную власть, а регионы выстраиваются в огромную очередь просителей. Пока большинство экспертов склоняются к тому, что федеральными властями будет выбран второй путь – дальнейшей централизации полномочий и ресурсов, который ведет к принятию нетранспарентных и далеко не всегда эффективных решений о поддержке регионов. Надо ясно сознавать, что в случае с развитыми регионами это снижает их модернизационный потенциал.

\* \* \*

Экономический кризис стал весьма болезненным, причем мировая ситуация будет способствовать его затягиванию (до выхода на предкризисные уровни мирового производства и торговли) примерно до конца 2010 – даже 2011 г. Но кризис не вечен, и к следующему периоду экономического подъема вновь придется формировать контуры региональной политики, способной помочь модернизации страны. Важнее всего три приоритета, от которых зависит эффективность такой политики:

- она должна учитывать сложившиеся объективные процессы перемещения труда и капитала в России и опираться на объективно формирующиеся зоны роста;
- она должна синхронизировать стратегии компаний и инфраструктурные проекты властей, в том числе проекты в сфере развития человеческого потенциала;
- она должна стимулировать диалоговый режим взаимодействия властей разного уровня и горизонтальные связи регионов.

Если это удастся сделать на выходе из кризиса и в новой стадии роста, то вероятность реализации модернизационного сценария резко повысится. Важно выходить из кризиса на базе человеческих ресурсов, а не на перераспределении нефтяной ренты, на базе активных действий самих регионов.

## АНАЛИЗ ПЕРСПЕКТИВ РОСТА РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Устойчивый экономический рост требует существенных инвестиций. В работе одного из авторов<sup>1</sup> приведены инвестиционные условия перехода российской экономики от простого воспроизводства на траекторию устойчивого экономического роста. В частности, показано, что для ежегодного роста российской экономики с темпом 5% требуется норма накопления, в два раза превышающая ежегодное выбытие основного капитала за счет физического и морального износа. Однако одних инвестиций недостаточно – нужен капиталосоздающий сектор соответствующей мощности, превращающий эти инвестиции (за вычетом поставок по импорту) в необходимые инвестиционные товары и услуги. При этом на всей траектории экономического роста необходимо выполнение неравенства:

$$s^{(q)}(t) < s^{\max}(t), \quad (1)$$

где  $s^{(q)}(t)$  – норма накопления, необходимая для обеспечения прироста производственного потенциала экономики с желаемым темпом  $q$ ;  $s^{\max}(t)$  – максимальная норма накопления, которую способен «переварить» капиталосоздающий сектор экономики. Для сегодняшнего состояния российской экономики  $s^{\max} \approx 20\%$ .

Если неравенство (1) нарушается, то инвестиции начинают превышать возможности капиталосоздающего сектора, растут цены на капитальные услуги, деньги используются неэффективно. В итоге у заемщиков уменьшается возможность вернуть кредит. Возрастает вероятность кризиса неплатежей и разрушения финансовой системы. В монографии<sup>2</sup> приводится расчет траекторий  $s^{(q)}(t)$  и  $s^{\max}(t)$ .

В настоящей статье анализируется современное состояние капиталосоздающего сектора российской экономики (строительство, производственное и транспортное машиностроение, наука), его способность поддерживать экономический рост и оценивается влияние этого сектора на перспективы развития экономики в целом. Анализ выполнен на пятисекторной модели российской экономики. Модель была откалибрована по данным российских статистических ежегодников. Выделяются следующие пять секторов экономики:

<sup>1</sup> Цыбатов В. А. Моделирование экономического роста. – Самара: Изд-во Самарского гос. экон. ун-та, 2006.

<sup>2</sup> Цыбатов В. А. Моделирование экономического роста. – Самара: Изд-во Самарского гос. экон. ун-та, 2006.

- промежуточный сектор, содержащий виды деятельности по производству товаров и услуг для промежуточного потребления (добывающая промышленность, электроэнергетика, металлургия, металлообработка, промышленная химия и нефтехимия, производство сельхозпродукции и морепродуктов, лесозаготовки, промышленность стройматериалов, стекольная и фарфорово-фаянсовая промышленность для производственных целей, грузовой транспорт, служебная связь, оптовая торговля средствами производства, услуги финансового посредничества для хозяйствующих субъектов);
- капиталосоздающий сектор, объединяющий виды деятельности по производству инвестиционных товаров и услуг (производственное и транспортное машиностроение, строительство, проектные организации, наука);
- потребительский сектор, производящий потребительские товары и услуги для населения (производство пищевых продуктов, алкоголя и табака, текстильное и швейное производство, производство кожи, изделий из кожи и производство обуви, потребительское машиностроение, деревообработка, бытовая химия, пассажирский транспорт, гражданская связь, гостиницы и рестораны, предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг, розничная торговля, культура, платное образование и здравоохранение);
- государственный сектор, оказывающий бесплатные коллективные и индивидуальные услуги хозяйствующим субъектам и населению;
- сектор домашних хозяйств, воспроизводящий трудовые ресурсы.

### Анализ состояния

Поскольку инвестиции в основной капитал (за вычетом импорта инвестиционных товаров и услуг) преобразуются в выпуск капиталосоздающего сектора, то для экономического роста важны как инвестиции в основной капитал, так и способность капиталосоздающего сектора экономики превращать эти инвестиции в инвестиционные товары и услуги.

Важнейшим показателем, связывающим инвестиции в основной капитал и экономический рост, является интенсивность потребления капитала (ИПК) экономики<sup>3</sup>. ИПК – это часть добавленной стоимости, которую необходимо инвестировать в основной капитал для возмещения его выбытия с целью обеспечения простого воспроизводства. Для экономики, находящейся в стадии простого воспроизводства,

<sup>3</sup> Росс Дж. Основы российского финансового кризиса // Проблемы прогнозирования. – 1997. – №6. – С. 49–67.

ИПК рассчитывается отношением среднегодовых инвестиций в основной капитал к ВВП. Если уровень инвестиций выше ИПК, то возможен экономический рост в результате прироста производственных мощностей, если ниже ИПК – то выбытие производственных мощностей не возмещается в полном объеме и экономика деградирует. Для американской экономики ИПК составляет 12,5% ВВП<sup>4</sup>. По материалам статистических сборников и аналитической статьи Е. Г. Ясина<sup>5</sup> величина ИПК российской экономики авторами оценивается на уровне 14% ВВП. То есть для обеспечения простого воспроизводства необходимо инвестировать в основной капитал седьмую часть ВВП. Также седьмая часть от этих инвестиций (2% от ВВП) должна обеспечивать простое воспроизводство самого капиталосоздающего сектора.

На протяжении последних лет инвестиции в основной капитал российской экономики непрерывно росли и к 2008 г. достигли уровня, в полтора раза превышающего уровень инвестирования простого воспроизводства (таблица 12). Однако инвестиции в основной капитал капиталосоздающего сектора были вдвое ниже уровня его простого воспроизводства.

Таблица 12

#### Ключевые параметры инвестиций в основной капитал

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	1 762	2 186	2 865	3 611	4 730	6 716	8 782	7 930
Норма накопления, % к ВВП	16,3	16,5	16,8	16,7	17,6	20,2	21,2	20,3
Инвестиции, освоенные капиталосоздающим сектором, % к ВВП	12,8	13,3	13,7	13,1	13,7	15,4	15,9	15,7
Импорт инвестиционных товаров и услуг, % к ВВП	3,5	3,2	3,1	3,6	3,9	4,8	5,3	4,6
Инвестиции в капиталосоздающий сектор, % к ВВП	н.д.	1,07	0,87	0,83	0,89	1,06	1,30	1,10

Источник: Росстат.

Этому есть две причины:

- тяжелая форма «голландской» болезни, в результате которой инвестиции и кадровый потенциал перетекали в более доходный сырьевой сектор экономики;
- сокращение государством своих обязательств перед обществом. За последние 10 лет государство в несколько раз сокра-

<sup>4</sup> Росс Дж. Основы российского финансового кризиса // Проблемы прогнозирования. – 1997. – №6. – С. 49–67.

<sup>5</sup> Ясин Е. Г. Структура российской экономики и структурная политика: вызовы глобализации и модернизация. – М.: ГУ-ВШЭ, 2008.



тило объем бесплатных коллективных и индивидуальных услуг, оказываемых населению. Такая «оптимизация» расходов принесла двойной вред: во-первых, существенно обветшала государственная инфраструктура, во-вторых, резко сократились государственные закупки у отечественных производителей. Последнему в значительной степени способствует разгул коррупции, когда уже выделенные государственные деньги исчезают по коррупционным схемам, не доходя до реального производителя. Обветшавшая инфраструктура и логистика становятся серьезным ограничителем экономического роста в долгосрочной перспективе.

Масштабы падения производственных мощностей самой важной части капитального сектора – производственного и транспортного машиностроения – показаны в таблице 13. По всем приведенным видам продукции (кроме турбин и автобусов) производственные мощности упали в 2–5 раз по отношению к последнему «застойному» году.

Таблица 13

#### Производственный потенциал по выпуску отдельных видов продукции, 1990 = 100

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Турбины	94,0	63,6	67,0	63,3	74,8	80,9	85,7	90,1	93,5	87,9	87,0
Металлорежущие станки	81,9	57,2	55,8	51,0	50,5	46,0	43,5	40,9	38,4	35,3	32,7
Кузнечно-прессовые машины	51,5	28,1	26,1	22,2	21,0	20,1	17,6	18,5	18,2	18,1	18,7
Экскаваторы	61,3	51,5	48,9	43,8	41,9	39,7	38,9	41,0	44,9	47,7	51,9
Бульдозеры	68,1	60,4	59,7	54,8	50,1	43,1	33,7	29,4	25,2	25,4	26,1
Тракторы на гусеничном ходу	63,3	43,7	40,4	40,9	35,8	35,0	30,8	27,5	25,2	23,8	23,8
Электродвигатели переменного тока	91,1	65,5	65,5	67,6	67,4	71,2	70,3	71,9	70,6	71,1	71,1
Электромашинные крупные	65,1	36,8	33,6	34,3	38,3	37,3	40,8	40,1	43,6	42,8	44,4
Грузовые автомобили	120	63,9	63,3	62,3	61,3	60,8	59,0	60,3	58,9	61,2	61,2
Автобусы	104	146	172	166	200	175	197	161	188	171	184

Источник: Росстат.

Но даже этот снижающийся потенциал оказался не востребуемым, поскольку выпуск падал еще быстрее. Почти по всем видам продукции к концу рассматриваемого периода загрузка производственных мощностей упала до 20% и ниже (таблица 14). Особенно невостребованными оказались отечественные металлорежущие станки.

Таблица 14

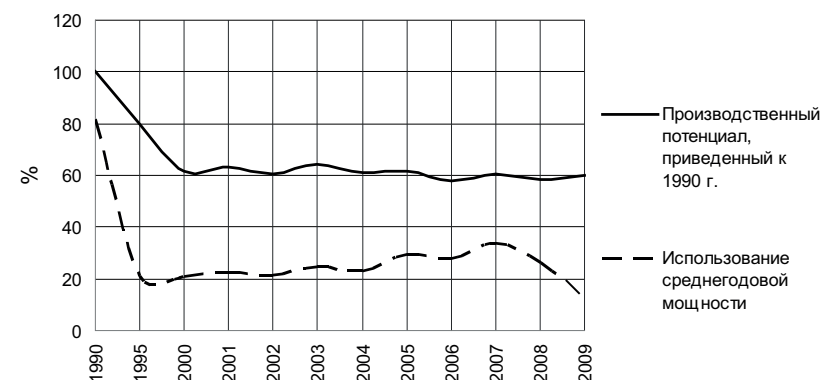
#### Использование среднегодовой мощности организаций по выпуску отдельных видов продукции, %

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Турбины	53	23	14	12	34	22	23	26	22	19	39	27
Металлорежущие станки	81	24	17	16	14	12	13	13	13	14	16	6
Кузнечно-прессовые машины	83	13	13	14	19	24	23	30	39	42	44	22
Экскаваторы	98	36	28	39	33	30	36	45	48	57	45	12
Бульдозеры	88	22	31	28	20	20	26	61	72	89	70	21
Тракторы на гусеничном ходу	81	11	19	17	10	8	9	10	15	19	21	11
Электродвигатели переменного тока	81	20	37	42	40	44	44	41	52	53	33	19
Электромашинные крупные	78	26	41	41	40	33	37	41	45	39	41	17
Грузовые автомобили	90	16	39	37	38	43	45	48	55	69	55	17
Автобусы	79	58	56	59	51	62	57	73	70	85	55	26

Источник: Росстат.

На графике 10 показана динамика средневзвешенного потенциала и выпуска производственного и транспортного машиностроения по широкой номенклатуре продукции, относящейся к средствам производства.

#### График 10. Динамика потенциала и выпуска производственного и транспортного машиностроения

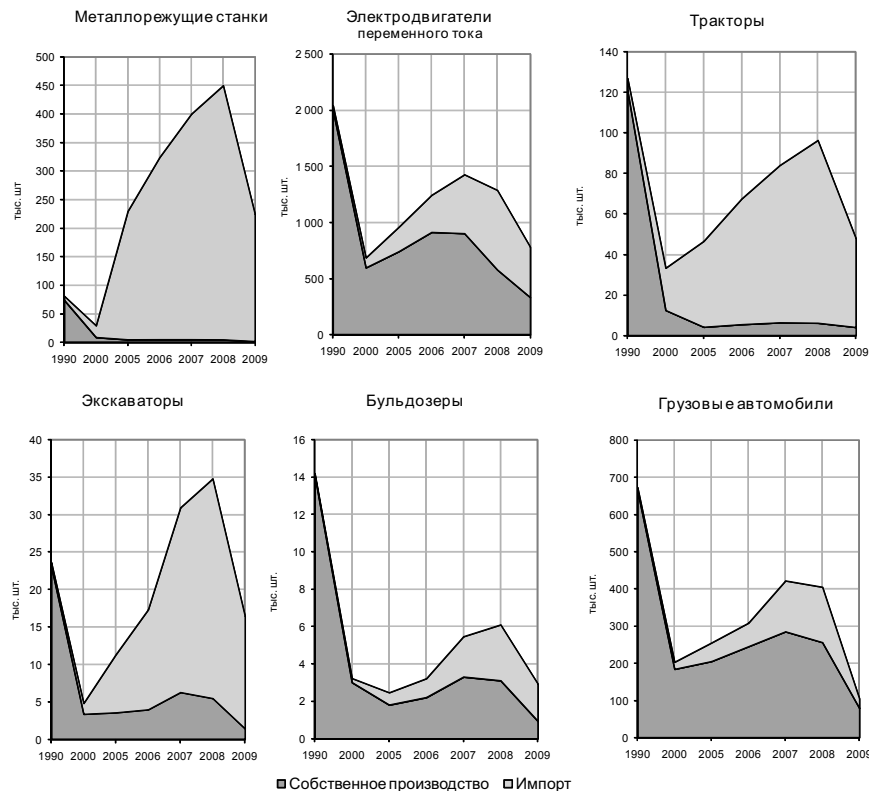


Источник: Росстат.

Как видно на графике, за период 90-х гг. потенциал производственного и транспортного машиностроения уменьшился на 40%. Последние 10 лет удавалось его удерживать от дальнейшего падения. После пятикратного обвального падения выпуска в 90-х гг. с 2000 г. наметилась тенденция восстановительного роста выпуска, которая резко оборвалась при наступлении кризиса.

Нехватка отечественных инвестиционных товаров компенсируется по импорту. На графике 11 показана динамика собственного производства и импорта основных видов продукции капиталосоздающего сектора в натуральных показателях.

**График 11.** Динамика собственного производства и импорта основных видов продукции капиталосоздающего сектора



Источник: Росстат.

По некоторым видам техники уже импортируется более 90% от необходимого количества. В таблице 15 показано стремительное

нарастание импорта за последние шесть докризисных лет. Импорт капитальных товаров нарастал еще быстрее, в результате чего за шесть лет его доля в общем объеме импорта российской экономики удвоилась. В эпоху легких «нефтяных» денег казалось проще импортировать необходимые капитальные продукты и услуги, чем развивать собственный капиталосоздающий сектор. По сути, произошло экономическое уничтожение внутреннего сектора производителей средств производства за счет запредельно высокого внешнеторгового оборота.

Таблица 15

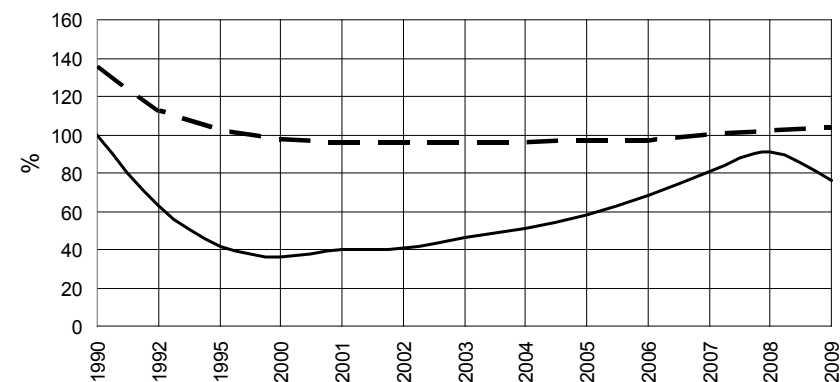
**Динамика импорта товаров**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Импорт товаров, % к предыдущему году	124,8	128,1	128,7	131,0	136,0	130,6	65,7
Удельный вес инвестиционных товаров в общем объеме импорта РФ, %	13,0	14,4	15,8	17,0	18,9	23,8	26,0

Источник: Росстат.

В строительстве положение ненамного лучше. За 20 лет этот вид деятельности так и не смог достичь уровня 1990 г. ни по выпуску, ни по производственному потенциалу. После резкого падения в 90-е гг. (на 60%) был участок непрерывного роста (с 2000 по 2008 гг.), который также оборвался при наступлении кризиса (график 12).

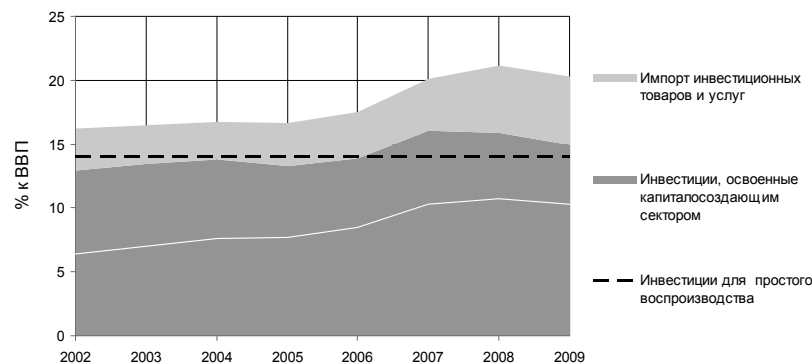
**График 12.** Объем работ, выполненных по виду экономической деятельности «Строительство», % к 1990 году в сопоставимых ценах (сплошная линия); пунктиром показана динамика производственного потенциала



Источник: Росстат.

На графике 13 показана динамика освоения инвестиций капиталосоздающим сектором в целом с учетом закупки инвестиционных товаров и услуг по импорту. На рисунке белая линия разделяет доли строительства (нижняя часть) и производственного машиностроения (верхняя часть) в освоении инвестиций.

**График 13.** Динамика освоения инвестиций в отчетном периоде



Источник: Росстат.

Видно, что отечественный капиталосоздающий сектор работает на уровне простого воспроизводства, причем его выпуск к 2009 г. на 2/3 состоит из выпуска строительства; доля производственного машиностроения постоянно снижается.

### КРАТКОСРОЧНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Сценарий экономического развития, который рассматривает Минэкономразвития в качестве наиболее вероятного, следующий: в ближайшие два-три года не происходит ничего радикального ни на внешнем рынке, ни в государственной экономической политике. Выход российской экономики на траекторию роста с темпом пять и более процентов в год относится за пределы прогнозного периода<sup>6</sup>.

В 2010 г. правительством не ожидается значительного роста инвестиционной активности. При предполагаемых темпах роста ВВП на уровне 3,1–4% рост инвестиций оценивается в 2,4–2,9%. После резкого сжатия выпуска инвестиционных отраслей (около 30% по

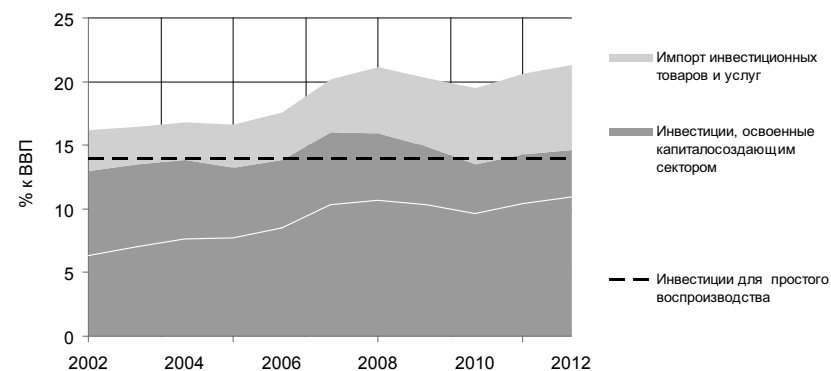
<sup>6</sup> Сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов. – М.: Минэкономразвития РФ, 2010.

итогах 2009 г.) ожидается стагнация производства в промышленности строительных материалов.

На горизонте 2011–2013 гг. планируется более активная государственная политика, направленная на развитие транспортной инфраструктуры, сферы науки и технологий. Однако при этом продолжится сокращение доли государственных капитальных вложений в структуре источников финансирования инвестиций. В 2010–2011 гг. ожидается увеличение инвестиций в основной капитал естественных монополий. В остальных секторах экономики оживление инвестиционной активности ожидается с 2012 г. (темпы роста инвестиций оцениваются на уровне 115% в 2012 г. и 110% в 2013 г.). При этом предполагается, что в среднесрочной перспективе рост инвестиционного импорта будет опережать рост инвестиций в основной капитал.

Анализ правительственного прогноза показывает, что в среднесрочной перспективе капиталосоздающий сектор будет и дальше деградировать (сектор над белой линией), а доля импорта в потребляемых российской экономикой капитальных товарах и услугах будет непрерывно расти (график 14).

**График 14.** Динамика освоения инвестиций в основной капитал за отчетный период и в среднесрочной перспективе



Источник: Правительство РФ.

### ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

В среднесрочном прогнозе правительства<sup>7</sup> отмечается, что выход российской экономики на траекторию роста с темпом 5 и более

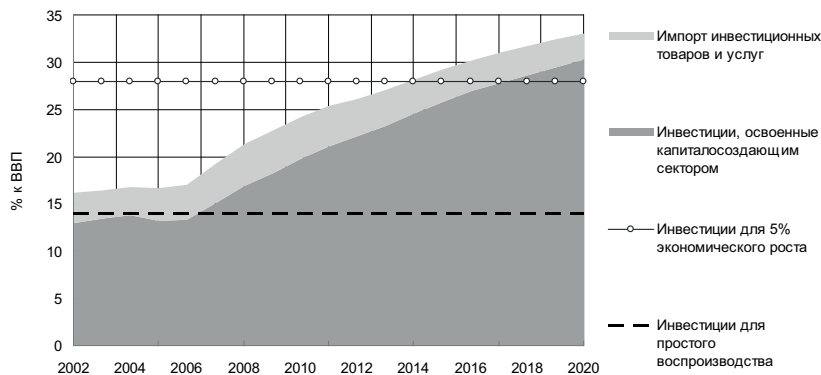
<sup>7</sup> Сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов. – М.: Минэкономразвития РФ, 2010.

процентов в год ожидается после 2013 г. В работе одного из авторов<sup>8</sup> показано, что для ежегодного прироста ВВП с темпом 5% требуется норма накопления, в два раза превышающая ИПК, т.е.  $14 \times 2 = 28\%$ .

Для оценки долгосрочных перспектив российской экономики в качестве точки отсчета выберем утвержденную в 2008 г. Концепцию экономического развития России до 2020 года. Кто только не критиковал эту концепцию! Однако никто не указал основное узкое место, из-за которого она не имела никаких шансов на реализацию, – это слабый капиталосоздающий сектор российской экономики.

Согласно инновационному варианту концепции, норма накопления в российской экономике должна была вырасти с 19,4% в 2007 г. до 33,9% в 2020 г., т.е. в 1,8 раз! Для освоения возрастающих инвестиций выпуск капиталосоздающего сектора экономики должен был вырасти к 2020 году более чем в 4 раза (даже с учетом возрастающего импорта инвестиционных товаров и услуг), т.е. прирастать со среднегодовым темпом 11,5% в течение 13 лет (график 15)! Учитывая, что в российской реальности производительность труда должна опережать среднегодовой рост экономики на 1,5% в год для компенсации выбытия трудовых ресурсов, то получаем совершенно нереальные требования к росту производительности труда в капитальном секторе на 13% в год! При этом норма накопления в самом секторе к концу срока должна быть на уровне 40%.

**График 15.** Динамика освоения инвестиций в основной капитал согласно «Концепции 2020»



Источник: Правительство РФ.

<sup>8</sup> Цыбатов В. А. Моделирование экономического роста. – Самара: Изд-во Самарского гос. экон. ун-та, 2006.

Простое сопоставление отчетного и прогнозного периодов на графике 15 показывает нереалистичность концепции, ее непросчитанность.

Теперь вернемся к существующим экономическим реалиям. Согласно И. К. Лавровскому<sup>9</sup>, сегодня главная проблема заключается не столько в сырьевой ориентации России, сколько в неконкурентоспособности отечественных производителей, которые полностью зависят от импортируемого сырья и материалов. Потеря импорта означает для них остановку производства. Поскольку технологической, организационной и финансовой среды для разработки собственных прикладных технологий в настоящий момент у нас нет, то *при инерционном сценарии развития* рост выпуска в обрабатывающих отраслях потребует неудержимого роста импорта. Однако у этой «неудержимости» есть довольно близкие и жесткие границы, связанные с исчерпанием потенциала экспорта топливно-энергетических товаров и инфраструктурными ограничениями. Уже в среднесрочной перспективе, по оценкам Правительства РФ<sup>10</sup>, рост экспорта топливно-энергетических товаров снизится до уровня 1% в год. Экспорту других товаров мешают инфраструктурные ограничения. Как пишет И. К. Лавровский, большая часть продукции промышленности строительных материалов, пищевой и легкой промышленности не может быть экспортирована по техническим ограничениям и в связи с экономикой логистики. Энергоресурсы также невозможно экспортировать в значительных количествах из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры. Это означает, что дальнейший рост доли экспорта в ВВП становится все менее возможным. То есть существующая экономика вплотную приблизилась к своим объективным границам, выход за которые требует значительных инвестиций в инфраструктуру. Здесь возникает замкнутый круг: расширение экспорта требует роста инвестиций в инфраструктуру, а механизм финансирования инвестиций напрямую связан с экспортом.

Другой замкнутый круг возникает в связи с освоением инвестиций. К 2013 г. по мере возрастания общего импорта и стремления к нулю профицита счета текущих операций тенденция роста импорта капитальных товаров и услуг будет исчерпана и доля этого импорта относительно ВВП начнет снижаться (график 16, светлый сектор). Это снижение, в свою очередь, ударит по капиталосоздающим отраслям, сидящим на «импортной игле», в результате чего их доля так-

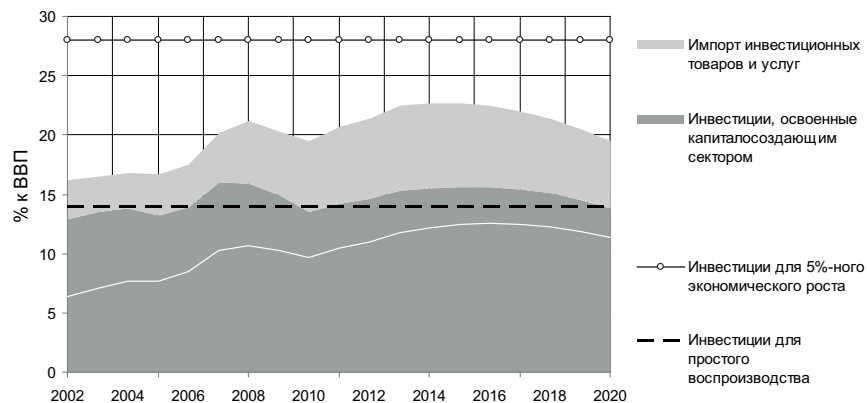
<sup>9</sup> Лавровский И. К. Россия в мировом кризисе: результаты 2008–2009 годов и прогноз на 2010–2015 годы. – М.: Контакто, 2010.

<sup>10</sup> Сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов. – М.: Минэкономразвития РФ, 2010.

же начнет уменьшаться (график 16, сектор над пунктирной линией). Темп этого снижения будет зависеть от динамики стоимости барреля нефти. При средней цене нефти не более 75 долл. за баррель к 2020 г. возможности капиталосоздающего сектора (с учетом возможностей импорта инвестиционных товаров и услуг) начнут приближаться к уровню простого воспроизводства, и экономический рост остановится на уровне 1–2% (график 16).

В запасе у Минэкономразвития есть более пессимистический сценарий развития, где цена барреля нефти уже к 2013 г. упадет до 62 долл. с последующим снижением. При этом возможности импорта еще больше сократятся, и к 2020 г. отечественный капиталосоздающий сектор не будет обеспечивать даже простого воспроизводства.

**График 16.** Динамика освоения инвестиций в основной капитал согласно инерционному варианту развития



## Что делать

Государство должно вернуться к своим обязательствам по содержанию и развитию государственной инфраструктуры и логистики. Проводимая политика «минимизации издержек» ведет к деградации экономики. Призыв о помощи отечественному производителю в первую очередь нарушается государством. Простой пример. Ущерб от лесных пожаров 2010 г. оценивается в сумму более 50 млрд руб. Если бы эти деньги были вложены в противопожарные мероприятия, в приобретение необходимого оборудования и транспортных средств у отечественных производителей, то вместо сгоревших лесов имели бы оживление и экономический рост в целом секторе экономики.

Государство должно вернуться в капиталосоздающий сектор. Отсутствие национального планирования и национальной политики долгосрочного развития капиталосоздающего сектора создает колоссальный риск для российской экономики. Вместо развития сектора производства средств производства происходит бессистемный импорт капитальных товаров, хаотическое, некомплексное замещение выходящего из строя советского оборудования импортным. В объявленной правительством модернизации необходимо различать две задачи: 1 – повышение среднего технологического уровня общественного производства; 2 – инновации. Для подавляющего большинства отраслей промышленности, строительства, транспорта, сферы услуг никакие особые инновации не нужны. Им нужны комплексные технологии, доступные на рынке. То есть нужен массовый системный импорт комплексных технологических решений, и в первую очередь капиталосоздающих технологий. Для сохранения экономической безопасности необходимо перейти к политике опережающего роста видов экономической деятельности, связанных с производством средств производства. А это под силу только государству. При этом оно должно резко увеличить свою долю в структуре источников финансирования инвестиций, а не уменьшать ее, как это запланировано в среднесрочной перспективе<sup>11</sup>.

Капиталосоздающий сектор – флагман и цвет любой экономики. Но для его функционирования и развития необходимы профессиональные кадры высокой квалификации. Существующая отечественная система образования и подготовки кадров совсем не соответствует требованиям экономического роста. И только государство способно сориентировать эту систему нужным образом.

Пора переходить к экономике с государственным участием. Иначе в лучшем случае нас ждет сценарий развития, показанный на графике 16. Подводя итоги, можно сказать, что этап «дикого» капитализма и «невидимой» руки рынка для российской экономики закончился.

<sup>11</sup> Сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов. – М.: Минэкономразвития РФ, 2010.

Н. В. Зубаревич

## РОССИЙСКИЕ РЕГИОНЫ: ВЫЗОВЫ КРИЗИСА И МОДЕРНИЗАЦИИ<sup>1</sup>

Экономический кризис, начавшийся в России осенью 2008 г., оказался не только длительным и глубоким, его удар был разным для регионов страны. Географию кризиса позволяют оценить социально-экономические и бюджетные показатели завершившегося 2009 г. Важно понять, как российские регионы прошли острую фазу кризиса, действительно ли выходят из спада, насколько успешной была антикризисная политика властей и создает ли она возможности для модернизации, о которой так много говорят. В статье анализируются две группы региональных индикаторов – социально-экономические и бюджетные. Динамика социально-экономических индикаторов зависит прежде всего от объективных факторов – структуры экономики регионов, спроса на мировом и внутреннем рынке на производимую продукцию, структуры занятых и др., хотя на доходы населения в регионах влияет перераспределительная политика федеральных властей. Динамика и структура бюджетных индикаторов еще в большей степени обусловлены политическими факторами – приоритетами поддержки и соответствующей политикой федерального Центра и регионов. Проводимая антикризисная политика может иметь разные акценты – только «тушение пожара» или же сочетание экстренных мер поддержки с более долгосрочными, закладывающими базу для последующей модернизации. Именно под углом зрения задачи модернизации и рассматриваются обе группы индикаторов, измеряющих ход кризиса в регионах.

### СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ: ИТОГИ 2009 Г.

Детальный анализ кризисных проблем представлен в «Мониторинге кризиса в регионах», проводимом Независимым институтом социальной политики<sup>2</sup>, поэтому в статье выделены только главные тенденции. География кризиса в промышленности показывает конкурентоспособность российского машиностроения, экономика России становится еще более сырьевой. В целом по России промышленное производство сократилось на 11% по сравнению с 2008 г., а в регио-

<sup>1</sup> Впервые опубликовано: Уровень жизни населения регионов России. – 2010. – № 5 (147). – С. 86–97.

<sup>2</sup> [http://atlas.socpol.ru/overviews/social\\_sphere/kris.shtml](http://atlas.socpol.ru/overviews/social_sphere/kris.shtml)

нах со специализацией на машиностроении (Самарская, Орловская, Нижегородская, Владимирская, Ярославская области, Чувашская Республика) спад производства составил 20–28% и восстановление идет очень медленно. В регионах со специализацией на металлургии спад начался еще в 2008 г. и был самым сильным (до -40% в начале 2009 г.), но с весны промышленное производство устойчиво росло. Только в Челябинской и Свердловской областях масштабы спада все еще высоки (-18–20%). Более уверенно выходят из кризиса и развитые полифункциональные регионы (Башкортостан, Татарстан, Пермский и Красноярский края, Белгородская область и др.). Ведущие регионы нефтедобычи практически не испытывали кризисного спада, а в регионах с новыми месторождениями (Сахалин и Ненецкий АО) продолжался быстрый рост (на 22–30%).

Динамика инвестиций в основной капитал также не внушает особого оптимизма, хотя по сравнению с первым полугодием спад инвестиций, измеряемых по полному кругу предприятий и организаций, в целом по стране немного смягчился (с -19% до -16%). На четверть и более сократились инвестиции там, где они были высокими в докризисные годы, особенно в федеральных городах и на нефтегазодобывающих территориях. В 2009 г. рост инвестиций сохранился только в регионах разработки новых нефтяных и других месторождений (Республика Коми, Якутия, Красноярский край, Чукотский АО), а также в регионах, получивших значительную помощь из федерального бюджета. За счет государственных инвестиций выросли показатели некоторых слабо- и среднеразвитых регионов Центра и Юга, Краснодарского края (на 6%), но более всего – Приморского края (в 2,2 раза), где ведется подготовка к саммиту АТЭС во Владивостоке. Новым политическим приоритетом стали инвестиции в Ингушетию (рост в 1,8 раза) при одновременном сокращении инвестиций в Чечню во второй половине года. Инвестиции в политические приоритеты идут в основном из бюджетных средств.

Ввод жилья начал сокращаться с лагом по времени, до осени он держался на уровне 2008 г. Но спад был неизбежен, поскольку строительство сокращалось с 2008 г., и в целом за год ввод жилья снизился на 7%. Региональная картина чрезвычайно пестрая, поскольку более половины субъектов РФ получили значительные трансферты из Фонда содействия реформированию ЖКХ. Трансферты выделялись на ремонт и строительство нового жилья для отселяемых из ветхих и аварийных домов, что помогло поддержать строительную отрасль. Сильнее всего сократился ввод жилья в регионах с высокими докризисными показателями (Москва, Краснодарский край, Калининградская область и др.), в регионах с сильным промышленным спадом, негативно повлиявшим на доходы населения (Челябинская, Самарская, Кировская области), а также в некоторых северных нефтегазодобывающих регионах (Ямало-Ненецкий АО, Республика Коми). Сильный

спад произошел и в менее пострадавших от кризиса Омской области (более 40%) и Красноярском крае (22%). Тенденция сокращения ввода жилья в регионах с большой вероятностью продолжится и в 2010 г. из-за снижения инвестиций, уменьшения трансфертов из Фонда содействия реформе ЖКХ и стагнации платежеспособного спроса населения. Только в наиболее привлекательной для инвестиций Московской столичной агломерации возможно улучшение показателей, поскольку в столице концентрируются экспортные доходы, а мировые цены на сырье во второй половине 2009 г. выросли.

Острая фаза индустриального и инвестиционного кризиса в регионах завершилась, но устойчивого роста пока еще нет, как нет и структурной модернизации экономики регионов. Медленный выход из кризиса реального сектора экономики неизбежно отражается на состоянии региональных рынков труда. Главная проблема – в регионах создается мало новых рабочих мест, что делает безработицу долгосрочной и застойной. Даже если бы началась модернизация экономики, на первом этапе она также не привела бы к заметному сокращению безработицы, так как новые рабочие места с высокой производительностью труда требуют меньшего числа работников. Но в России пока иная ситуация – длительная безработица в разных формах и без модернизации.

По данным статистики (таблица 16), проблемы безработицы были самыми острыми в начале 2009 г. затем с апреля началось сезонное снижение показателей, а с ноября ситуация на рынке труда вновь ухудшилась.

Таблица 16

## Показатели рынка труда в 2009 г., млн чел.\*

	01.2009– 04.2009	08.2009– 09.2009	10.2009– 11.2009	12.2009– 01.2010
Безработица по МОТ	7,1	5,8	6,2	6,5
Зарегистрированная безработица	2,4	2,0	2,1	2,2
Неполная занятость и административные отпуска	2,9	2,0	1,6	1,9
Общественные работы	–	0,8	1,4	1,8

\* Максимальные показатели соответствующего периода.

Источник: Росстат.

Помимо сезонности (устойчивого повышения уровня безработицы в зимние месяцы и ее снижения летом) есть и другие причины. К концу года стала очевидной неэффективность и затратность политики искусственного сдерживания безработицы путем перевода ее в скрытые формы. Из-за политических ограничений на высвобождение работников, занятых на немодернизированных и неконкурент-

тоспособных предприятиях, ставших убыточными в кризис, в России образовался «навес» скрытой безработицы. В декабре 2009 г. он составил 1,9 млн занятых неполное рабочее время и находящихся в административных отпусках, еще 1,8 млн чел. было занято в течение года на общественных работах, которые почти полностью финансируются из федерального бюджета. Фактически это поддержка неэффективной занятости, так как высвобождаемые не регистрируются в качестве безработных и направляются на низкоквалифицированную работу по уборке территории предприятий и муниципалитетов. Если сложить все эти формы, суммарно скрытая безработица, включая общественные работы (около 3,5 млн чел.), и безработица по методологии МОТ (6,5 млн чел.) достигают 10 млн чел. Масштабы поддержки неэффективной занятости росли весь 2009 г., но такая политика не может продолжаться бесконечно, поскольку увеличение расходов федерального бюджета не сопровождается улучшением ситуации на рынке труда.

Федеральные власти постепенно отказываются от поддержки скрытой безработицы и неэффективной занятости на общественных работах на уровне 2009 г. из-за больших бюджетных расходов. Минздравсоцразвития заявило об ожидаемом росте уровня безработицы в 2010 г. При четком функционировании служб занятости по регистрации безработных и выплате пособий, а также активизации мер по созданию эффективной системы переобучения, институциональной и финансовой поддержке переселений и развития самозанятости это создаст позитивный модернизирующий импульс для российского рынка труда.

Однако велики риски, что в 2010 г., как и в 2009 г., возобладают приоритеты сохранения политической стабильности и «замораживания» ситуации в разных формах скрытой безработицы, которые никак не способствуют модернизации. К сожалению, существующая политика устраивает все группы интересов: федеральные и региональные власти такой ценой покупают политическую стабильность, бизнес перекладывает издержки неэффективной занятости на государство, а население думает, что нужно немного потерпеть, а потом все вернется «на круги своя» и неэффективные предприятия вновь заработают. И только большие расходы бюджета подталкивают федеральные власти к отказу от политики, консервирующей проблемы на рынке труда.

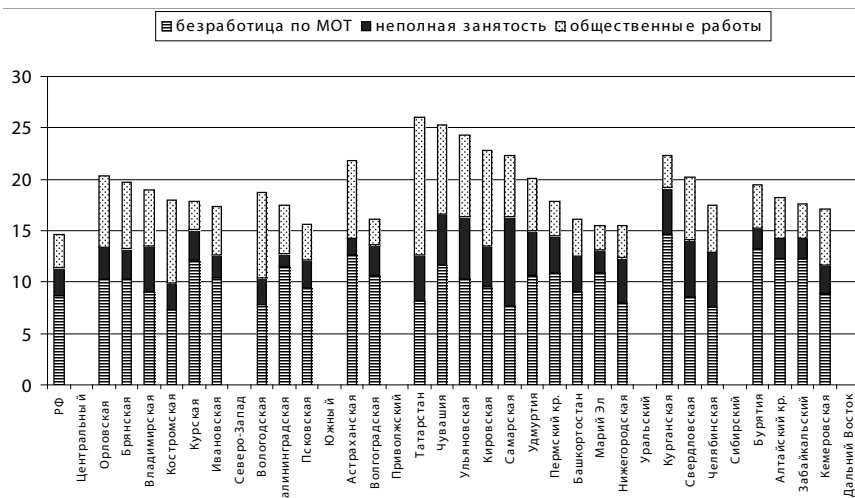
Региональные различия в уровне безработицы сильно зависят от докризисных факторов – неблагоприятия локальных рынков труда на востоке страны из-за малого предложения новых рабочих мест, давления растущего притока молодежи на рынки труда слаборазвитых республик, возрастной структуры населения и др. Собственно кризисный рост безработицы накладывается на эти базовые различия, поэтому регионы с самым высоким уровнем безработицы (как

измеряемой по методологии МОТ, так и зарегистрированной) далеко не всегда наиболее затронуты кризисом. Чтобы оценить его влияние, нужно сравнивать динамику показателей с докризисным уровнем 2008 г. К концу 2009 г. безработица по МОТ выросла примерно вдвое там, где в структуре экономики больше трудоемких обрабатывающих производств, – в большинстве регионов Центра, Поволжья и Урала, части регионов Северо-Запада и Сибири. В относительно небольшом числе регионов сильный спад промышленности сопровождался значительным ростом зарегистрированной безработицы, но это несоответствие объясняется административными мерами по сдерживанию высвобождения занятых.

В отличие от зарегистрированной безработицы уровень скрытой безработицы, рассчитанный по данным Росстата, более четко определяет кризисные территории: это машиностроительные и металлургические регионы Поволжья, Урала и Центра. Именно в них скрытая безработица была максимальной и в первые месяцы, и в конце 2009 г. В январе 2010 г. показатели значительно улучшились (с 1,9 в декабре до 1,4 млн чел.), во многом это следствие высвобождений в конце календарного года.

Реальные масштабы проблемы занятости в регионах можно оценить при суммировании открытых и скрытых форм безработицы (график 17).

**График 17.** Регионы с самым высоким суммарным уровнем безработицы по методологии МОТ, скрытой безработицы (неполной занятости) и занятости на общественных работах на конец 2009 г., %



Источник: Росстат.

Следует отметить, что для занятости на общественных работах не существует помесечных измерений (учет ведется нарастающим итогом в течение года), поэтому ее уровень может оказаться завышенным. Некоторые регионы увеличивают занятость на общественных работах для получения большего объема федеральных трансфертов. Например, в Татарстане доля занятых на общественных работах достигала в 2009 г. 13% всех занятых и превышала суммарную долю безработных по методологии МОТ и занятых неполное время. При весьма умеренных темпах промышленного спада в республике трудно поверить в необходимость столь массовых общественных работ. Однако, если есть возможность получить федеральные деньги, регионы этим пользуются, в чем власти Татарстана являются лидерами. Такая политика имеет свою оборотную сторону – модернизация рынка труда республики замедляется. Для других регионов суммарный индикатор более точно выявляет кризисные проблемы занятости. Они концентрируются в регионах Поволжья с машиностроительной специализацией, затем идут регионы Урала и в меньшей степени Центра, где относительная близость к столичной агломерации помогает смягчать проблемы безработицы с помощью трудовых миграций.

Значительного роста безработицы даже при умеренных темпах восстановления промышленного производства в 2010 г. не ожидается. Проблема российских регионов и страны в целом в другом – безработица принимает все более застойный характер, потому что новых рабочих мест в экономике создается мало. Длительная безработица, как правило, приводит к деградации человеческого капитала и усугубляет социальные проблемы. Кроме того, острота проблемы безработицы различается не только по регионам, но прежде всего – на локальном уровне. При низкой мобильности российского населения депрессивные явления на рынках труда многих городов и поселков могут сохраниться надолго, особенно если выход из кризиса затянется.

Тенденции нового кризиса можно сравнить с предыдущим кризисом 1990-х гг. Исследования НИСП показывают, что в период кризиса 1990-х сокращение занятости было небольшим (на 15%) на фоне резкого снижения заработной платы (в 2,5 раза) при спаде экономики в 2 раза. Россия тогда продемонстрировала особый путь адаптации – не через обычное для развитых стран высвобождение работников, а через распределение кризисных издержек на всех занятых в виде снижения зарплаток. Повторился ли этот тренд в ходе нового кризиса? По данным статистики, снижение занятости оказалось более мягким по сравнению с предшествующим кризисом. Если учитывать и открытую, и все формы скрытой безработицы, то

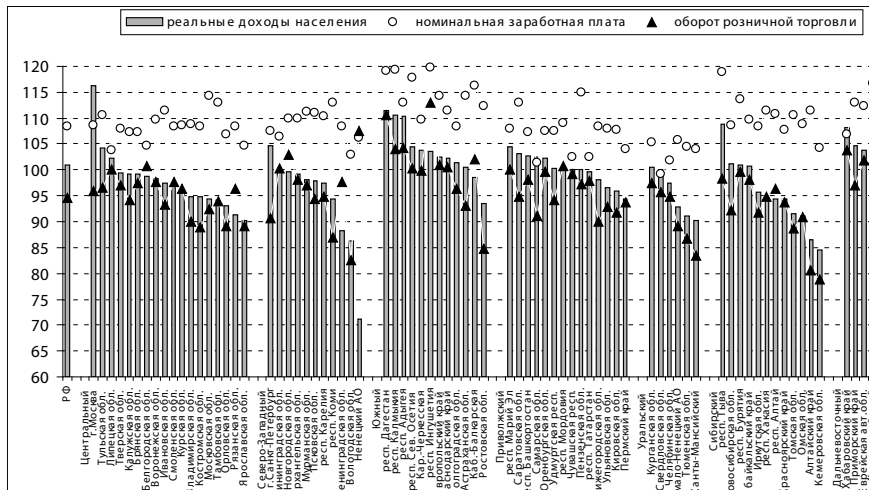


ее уровень достигает 13%, т.е. масштабы сокращения занятости сопоставимы с кризисом 1998 г.

В динамике заработной платы и доходов населения схождения с прошлым кризисом нет совсем. В целом за 2009 г. реальные доходы населения выросли на 1% по сравнению с 2008 г., заработная плата в реальном выражении сохранилась на уровне прошлогодней. Небольшой кризисный спад доходов и заработков населения летом 2009 г. (на 5% в августе) к концу года был преодолен. Это следствие использования государством накопленных финансовых резервов, которые позволили повысить пенсии, пособия и другие социальные выплаты, смягчив кризисное падение заработной платы.

Пространственная картина более мозаичная, хотя следует учитывать недостаточную достоверность измерения доходов в регионах России. Снижение реальных доходов населения в 2009 г. произошло более чем в половине субъектов РФ, наиболее сильно – в регионах со специализацией на отраслях ТЭКа и металлургии (график 18).

**График 18.** Динамика доходов, заработной платы и оборота розничной торговли, 2009 к 2008 г., % (рейтинг регионов по федеральным округам)



Источник: Росстат.

Рост доходов сохранился в наименее развитых республиках Юга и некоторых регионах Дальнего Востока, слабее затронутых кризисным спадом. Самые высокие темпы роста доходов населения в целом за 2009 г. имела столица страны – на 16% к 2008 г. Можно не доверять этой статистике, но есть два объяснения опережающего роста доходов. Во-первых, это институциональные причины: ког-

да мировые цены на нефть начинают расти, доходы от этого роста в первую очередь концентрируются в столице. «Столичная рента» обеспечивает Москве более быстрый выход из кризисного спада доходов. Во-вторых, это статистические причины: глубина снижения доходов населения столицы в 2008 г. была преувеличена методикой дооценки доходов, в которой учитывается обмен валюты. В период девальвации рубля (октябрь-декабрь 2008 г.) столичное население активно меняло рубли на доллары и евро, что искусственно занизило доходы населения и создало эффект низкой базы при сопоставлении с 2009 г.

Динамика номинальной заработной платы (без учета инфляции) слабо коррелирует с динамикой денежных доходов населения. Например, Москва не выделялась быстрым ростом заработной платы. Лидерами в 2009 г. оказались слаборазвитые республики Юга и Сибири с высокой долей федеральных трансфертов в их бюджетах, которые направлялись на повышение оплаты труда в отраслях социальной сферы. Для оценки динамики потребления более приемлем показатель оборота розничной торговли. Ее объемы в реальном выражении сократились за 2009 г. на 5%, и в отличие от динамики заработной платы и доходов заметного роста потребления осенью не происходило. С весны 2009 г. в России возобладала стратегия сберегающего потребительского поведения. Сжатие потребления, измеряемого динамикой оборота розничной торговли, было более значительным в регионах с сильным промышленным спадом, в регионах ТЭКа (за счет уменьшения премий, бонусов, доплат, которые суммарно превышают постоянную часть заработной платы) и в регионах с крупными агломерациями, где кризис негативно повлиял на доходы бизнеса в секторе услуг.

В целом последствия экономического кризиса в течение полутора лет носят не слишком оптимистичный характер, так что к началу 2010 г.:

- восстановление промышленности идет пока нестабильно, причем медленнее всего в регионах машиностроительной специализации;
- инвестиции остаются на низком уровне после спада, за исключением регионов с политическими приоритетами федеральных властей и нефтегазодобывающих регионов с новыми месторождениями;
- в регионах, сильнее всего затронутых кризисом, накопился большой навес «скрытой» безработицы, которая будет переходить в открытую форму, если рост не станет устойчивым;
- проблема безработицы пространственно локализуется и приобретает застойный характер;

- доходы населения удалось сохранить благодаря масштабным социальным выплатам, но говорить об их устойчивом росте рано, особенно в сильно затронутых промышленным кризисом и больших городах.

### БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА: ЭФФЕКТЫ И ДЕФЕКТЫ «РУЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ»

Политика федеральных властей в ходе нового кризиса кардинально отличалась от 1990-х гг., когда федеральный бюджет не располагал ресурсами для антикризисной политики. В 2009 г. поддержка регионов из федерального бюджета резко возросла, хотя динамика помощи и приоритетные механизмы в течение года менялись. В острой фазе кризиса объем безвозмездных поступлений (трансфертов) из федерального бюджета вырос в 1,5 раза<sup>3</sup>. Благодаря федеральным перечислениям доходы бюджетов субъектов РФ в 2009 г. сократились только на 5%, несмотря на спад собственных (налоговых и неналоговых) доходов на 18%. Во второй половине года ситуация стабилизировалась – прекратился промышленный спад, немного выросли поступления налога на прибыль благодаря росту мировых цен на сырье. У федеральных властей появилось ощущение, что самое трудное уже позади, и объем трансфертов из федерального бюджета уменьшился. В целом за год трансферты выросли не так сильно (на 34%), как это было в январе-августе 2009 г. (на 52%).

Масштабная помощь смягчила кризисные риски, но ценой значительного роста зависимости регионов от федерального бюджета. В 2009 г. **доходы** регионов составили 5,9 трлн. руб., что на 4% меньше, чем в 2008 г. (6,2 трлн. руб.), и это без учета почти 9%-ной годовой инфляции. Трансферты из федерального бюджета выросли на 400 млрд руб. по сравнению с 2008 г. (с 1,2 трлн. руб. до 1,6 трлн. руб.), а их доля в доходах бюджетов субъектов РФ увеличилась с 19% до 27%.

Общие тенденции скрывают очень разную динамику доходов в регионах. Например, доходы бюджета Чукотки выросли на 40% благодаря восьмикратному росту налога на прибыль после введения в строй нового добывающего производства. Кризис не коснулся и Приморского края, где доходы консолидированного бюджета выросли на 45% за счет федеральных трансфертов, хотя собственные (налоговые и неналоговые) доходы остались на уровне 2008 г. Более 50 регионов сохранили положительную динамику, но в большинстве из них рост доходов также обеспечивался за счет федеральных трансфертов. В 30

<sup>3</sup> См. также главу «Региональная проекция федеральной инвестиционной и антикризисной политики».

регионах доходы бюджетов сократились, особенно сильно – в Москве, Тюменской и Вологодской областях (на 21–23%) из-за резкого снижения поступлений налога на прибыль (до кризиса его доля в доходах бюджета этих регионов достигала 42–48%). Для бюджетов Москвы и Тюменской области потери даже на четверть 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.

В кризисный период изменилось соотношение финансовых инструментов, используемых для поддержки 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 и в первой половине 2009 г. объем дотаций на выравнивание даже снижался, небольшой рост начался только в более спокойной второй половине года. В целом за 2009 г. дотации на выравнивание обеспечили только 6% доходов бюджетов регионов.

Имеют ли другие виды трансфертов антикризисную направленность?

Второй по объему вид перечислений – дотации на поддержку сбалансированности бюджетов регионов. Они выросли за 2009 г. более чем в четыре раза (с 46 до 192 млрд руб.) и достигли половины объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (375 млрд руб.). В отличие от дотаций на выравнивание, которые рассчитываются по формуле, дотации на сбалансированность выделяются преимущественно в «ручном режиме» и зачастую 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%. Все вышеперечисленные регионы не имели сильного промышленного спада и больших налоговых потерь в 2009 г., поэтому дотации на сбалансированность нельзя считать антикризисными. Дополнительное финансирование выделялось для иных целей – поддержки особой экономической зоны (Калининград), строительства объектов для 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 регио-

нов с особой федеральной поддержкой – Чечни (26%), Приморского края (21%), Калининградской области (14%), а также Калмыкии (14%).

К антикризисным мерам можно отнести перечисления из Фонда содействия реформе ЖКХ. В 2009 г. более половины регионов подали заявки и получили из него 110 млрд руб. на ремонт и переселение жителей из ветхого и аварийного жилфонда. Объем этих трансфертов сопоставим с расходами на ФЦП (почти 2% доходов бюджетов регионов). Наиболее значителен вклад трансфертов из Фонда в доходах бюджетов 14 областей (5–6%), в основном это регионы Центральной России и Поволжья, хотя 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 расширение географии этого вида помощи на все регионы страны (в 2008 г. их получали 82% регионов). Но объемы трансфертов невелики – 0,3% доходов бюджетов регионов.

Поддержка занятости – один из приоритетов антикризисной политики. Перечисления на эти цели составили в среднем 2% всех доходов бюджетов регионов в 2009 г. (113 млрд руб.) и выросли втрое по сравнению с 2008 г. Используются два инструмента – субвенции на осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения (перечисляются с 2007 г.) и субсидии бюджетам регионов на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда (новая антикризисная мера). Сумма субвенций и субсидий на поддержку занятости включает почти все расходы на эти цели, так как из бюджетов регионов добавляется только 5–10% средств к антикризисным субсидиям, которые по объему в два раза меньше субвенций.

Поддержка занятости была максимальной в первые самые опасные кризисные восемь месяцев 2009 г., достигая 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). Все эти регионы действительно испытывают сильный кризисный спад занятости. Для слаборазвитых республик масштабы федеральной поддержки еще выше, но это следствие не кризиса, а долгосрочных проблем занятости, обусловленных дефицитом новых рабочих мест при растущей численности трудоспособного населения. Когда ситуация на рынке труда немного улучшилась, федеральные власти начали сокращать финансирование. В целом за год доля трансфертов на поддержку занятости в доходах бюджетов регионов сократилась

почти везде, за исключением Самарской области, где сохраняется кризисное положение на рынке труда.

Сокращение объемов перечислений на поддержку занятости было обусловлено не только снижением остроты проблемы, но в первую очередь низкой эффективностью существующих механизмов. С ноября 2009 г. безработица вновь стала расти, но в 2010 г. не запланировано роста федеральных перечислений на поддержку занятости. Затратная для федерального бюджета политика перевода безработицы в скрытую форму себя не оправдала. Как следствие, повышенная безработица в регионах с сильным спадом промышленного производства, особенно в регионах машиностроительной специализации, может приобрести долгосрочный характер.

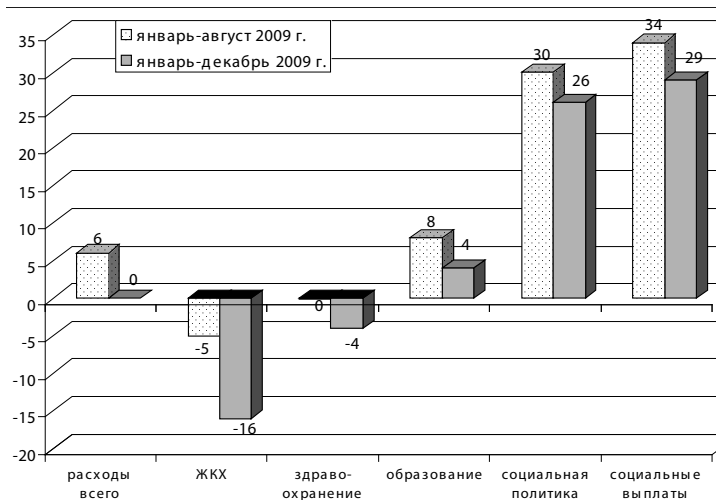
Еще одна проблема – высокий уровень долга регионов. В трети регионов задолженность в 2009 г. превышала 30% собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджета, т.е. доходов без учета трансфертов из федерального бюджета. Для того, чтобы Московская область избежала дефолта по своим долговым обязательствам, превышающим 60% собственных доходов, федеральный бюджет в период кризиса несколько раз выделял ей дотации. Но механизм «ручного управления» не может системно решить проблему долга для инвестиционно активных регионов, бравших кредиты на инфраструктурные инвестиции для развития особых зон и технопарков (Калужская, Томская, Калининградская области, Республика Татарстан и др.). Нерешенность проблемы долга усугубляет и без того напряженное положение бюджетов регионов, которым в 2010 г. предстоит адаптироваться к 20%-ному сокращению федеральных трансфертов, изыскивая финансовые ресурсы на выполнение расходных социальных обязательств.

Антикризисная политика федерального Центра оказалась географически адресной только в смягчении проблем безработицы. Остальные виды трансфертов далеко не всегда обусловлены антикризисными целями. В результате соотношение разных видов федеральных перечислений в бюджеты субъектов РФ носит индивидуальный характер для каждого региона. Даже в группе высокодотационных регионов, где основной выравнивающий инструмент – дотации из ФФПР, Чеченская Республика дополнительно получала помощь в виде дотаций на сбалансированность и субсидий на реализацию ФЦП, значительно превосходящую по объему формульные дотации на выравнивание. В средне- и более развитых регионах структура перечислений из федерального бюджета также существенно различается. Особенности межбюджетных отношений обусловлены политическими приоритетами федеральных властей (Приморский край, Чечня и Ингушетия), продолжающимися выплатами «материнским» регионам после объединения с автономны-

ми округами (Красноярский и Камчатский края) или компенсациями выпадающих доходов бюджетам некоторых регионов после ухода зарегистрированных в них крупных компаний, применявших схемы налоговой оптимизации (Чукотский АО и др.). Следовательно, задачи текущей, конъюнктурной политики и выравнивания остаются доминирующими.

Какой была бюджетная политика самих регионов? Структурные трансформации **расходов** консолидированных бюджетов регионов в 2009 г. носят антикризисный характер. Это показывает масштабный рост расходов на социальную политику, особенно в первой половине 2009 г. В этих расходах 75% составляют социальные выплаты населению, которые росли еще быстрее. Сильнее всего сократились расходы на ЖКХ, со второй половины года начали сокращаться расходы на здравоохранение, а сохранившийся рост расходов на образование не компенсирует инфляцию (график 19).

**График 19.** Динамика расходов консолидированных бюджетов регионов, в % к соответствующему периоду предыдущего года



Источник: Федеральное казначейство.

В целом объем расходов бюджетов регионов не сократился, но по отдельным регионам динамика разная из-за различий проблем и приоритетов субъектов РФ. В целом за год расходы бюджетов выросли в трех четвертях регионов (64 из 83) и более всего там, где кризис почти не ощущался – в Ингушетии (в 1,7 раз), Дагестане, Адыгее и Приморском крае (на треть). Ускоренный рост обеспечен федеральными трансфертами. Высокие темпы роста показали и другие сла-

боразвитые регионы, а также некоторые среднеразвитые области Центральной России. Максимально сократились расходы в развитых регионах с наиболее сильным снижением поступлений налога на прибыль – в Ханты-Мансийском АО, Тюменской и Челябинской областях (на 16–19%), в Москве (на 12%), С.-Петербурге и Свердловской области (на 9%).

Усилилась ли в кризис социальная ориентация бюджетов всех субъектов РФ? В целом по консолидированным бюджетам регионов это так, но тенденции по отдельным видам социальных расходов разные. Расходы на образование продолжали расти, их динамика по регионам не отставала от динамики всех расходов бюджетов или была более позитивной. Исключений немного. В Приморском крае при росте всех расходов бюджета на треть расходы на образование и здравоохранение оказались «пасынками» и выросли только на 5–7% по сравнению с 2008 г., т.е. ниже уровня инфляции. На Чукотке при росте всех расходов бюджета на 13% расходы на образование выросли на 3%, а в Красноярском крае даже сократились, несмотря на 11%-ный рост расходов бюджета. Но 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 реальные приоритеты.

Расходы на здравоохранение оказались жертвой кризиса в большей степени, хотя следует учитывать, что учитывались только бюджетные расходы без расходов территориальных фондов медицинского страхования. В наиболее пострадавших от кризиса Самарской, Свердловской и Челябинской областях бюджетные расходы на здравоохранение сократились на четверть. Наоборот, в самых проблемных республиках Северного Кавказа (Чечня, Ингушетия) они выросли в 1,4–1,6 раза, в некоторых регионах Дальнего Востока – на 25–33% (Чукотский АО, Камчатский край, Амурская область). Для половины регионов РФ рост расходов на здравоохранение в предкризисные годы (в том числе за счет реализации национального проекта «Здоровье») оказался неустойчивым и сменился спадом. В условиях снижения бюджетных расходов при невысоком уровне финансирования здравоохранения вряд ли возможен устойчивый рост ожидаемой продолжительности жизни и позитивная динамика других социально-демографических индикаторов.

Наиболее стабильно и масштабно росли расходы на социальную политику и особенно на социальные выплаты. Только в трех регионах эти расходы либо сократились (более чем на четверть в Сахалинской области, объяснения такой динамики пока нет), либо не увеличились по сравнению с 2008 г. (С.-Петербург и Ямало-Ненецкий АО). Уникальная ситуация в Ингушетии – при росте социальных выплат населению в 2,3 раза расходы на социальную политику сократились

почти на четверть. 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%.

Важнейшее место в антикризисной социальной политике занимает поддержка занятости. В анализе доходов бюджетов регионов была рассмотрена динамика федеральных трансфертов, которые обеспечивают более 95% всех расходов на поддержку занятости. Наиболее значительно (в 6–8 раз) выросли трансферты в тех регионах, где кризис резко усилил проблемы на рынке труда. Однако доля расходов на поддержку занятости в бюджете регионов не так явно связана с кризисными проблемами, лидерами остаются слаборазвитые республики с долгосрочными проблемами занятости – Ингушетия и Чечня (6–7% расходов бюджета). Из регионов с кризисным ростом безработицы значительными бюджетными расходами на поддержку занятости (4–5% всех расходов бюджета) выделяются Вологодская, Кировская, Челябинская, Костромская, Ульяновская области и Республики Удмуртия и Чувашия. В целом бюджетная политика в сфере поддержки занятости выглядит вполне логичной в региональном разрезе, если не принимать во внимание критерий ее эффективности.

Второе важнейшее направление – социальные выплаты населению. В целом расходы бюджетов регионов на выплаты социальных пособий населению выросли на 29%. Но нужно учитывать, какими были приоритеты федеральной помощи. Софинансирование из федерального бюджета выплат региональным категориям льготников выросло несущественно (на 4%), как и объемы федеральных субсидий регионам на выплаты жилищных субсидий населению (на 7%). При этом перечисления федеральным категориям льготников на оплату ЖКУ выросли более чем на четверть (28%). Отвечая за «своих» льготников, федеральный центр постепенно перекладывает проблемы поддержки региональных категорий льготников и малообеспеченных семей на бюджеты регионов. В 2010 г. из федерального бюджета будут софинансироваться только меры по поддержке самой немногочисленной категории региональных льготников – пострадавших от репрессий, остальное полностью перекладывается «на плечи» регионов.

В большинстве регионов темпы роста трансфертов федеральным льготникам также самые высокие, а снижение федеральных трансфертов на выплату жилищных субсидий населению максимально по сравнению с другими видами помощи. Но есть и исключения. Федеральные трансферты на выплату жилищных субсидий населению увеличились в 2–2,5 раза на Чукотке, в Дагестане, Воронежской и Белгородской областях, Забайкальском крае. Логически этот перечень необъясним, это результат договоренностей.

В 2–3,5 раза выросли федеральные субсидии региональным категориям льготников в Ленинградской, Вологодской, Самарской областях, Республике Татарстан, хотя кризис в них был очень разным по силе, как и сокращение бюджетной обеспеченности. На Чукотке рост субсидий был девятикратным, но вряд ли в удаленном и малонаселенном округе резко увеличилось число ветеранов труда и труженников тыла, репрессированных, малоимущих семей с детьми.

В кризис резко обострились проблемы бюджета Москвы, который огромен и составляет 20% от всех бюджетов субъектов РФ. В кризисном 2009 г. доходы бюджета столицы сократились на 22% (с 1,3 трлн. руб. до 1,0 трлн. руб.), а расходы на социальную политику росли вследствие удорожания стоимости жизни и увеличения численности получателей социальной помощи. Доля расходов на социальную политику в 2009 г. достигла исторического максимума – 16% всех расходов бюджета столицы, в 2008 г. она была намного ниже – 11%. Бюджет города потратил на социальную политику 181 млрд руб., в том числе 82 млрд руб. на доплаты пенсионерам (так называемая «московская надбавка» к пенсии). Эти расходы выросли за год на четверть (с 61 млрд руб. в 2008 г.) и составили 45% всех расходов на социальную политику или 8% всех расходов бюджета в 2009 г.

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. Власти города попытались принудить таких пенсионеров вернуть выплаченные надбавки, но быстро отказались от этого из-за политических рисков. К тому же экономия на работающих пенсионерах составила не более 4–5 млрд руб. и не решала проблемы. Был выбран более эффективный для бюджета способ – постепенное снижение размера прожиточного минимума, от которого рассчитывается надбавка к пенсии. В четвертом квартале 2009 г. он сократился почти на сто рублей по сравнению с третьим. Кроме того, в Москве прожиточный минимум пенсионера занижен и составляет только 60% от прожиточного минимума трудоспособного населения (в среднем по стране – 73%). Если сравнить московский прожиточный минимум со средним по РФ, то для столичных пенсионеров он только на 22% выше среднего, а для трудоспособных москвичей – в полтора раза. Скорее всего, тенденция сближения прожиточного минимума столичных пенсионеров со средним по стране продолжится, хотя жизнь в Москве намного дороже. Пример Москвы показывает, что популистские социальные обязательства властей города, основанные на категориальном принципе, а не на реальной нуждаемости, плохо выдерживают испытание кризисом.

Расходы на ЖКХ сократились только в 46 субъектах РФ благодаря перечислениям из федерального фонда. Сильнее всего – в федеральных городах, что может стать стимулом для реформы их высокودотационного и неэффективного жилищного хозяйства. Доля расходов на ЖКХ в расходах бюджетов Москвы и С.-Петербурга была огромной (27–28% в 2008 г.), но в 2009 г. расходы бюджетов уменьшились на 31 и 42% соответственно, поэтому и доля ЖКХ снизилась до 21% в Москве и 18% в С.-Петербурге. Из-за кризисного снижения доходов бюджета резко сократились расходы на ЖКХ и в других регионах (Челябинская, Оренбургская, Тюменская области, Ханты-Мансийский АО – на 32–40%, а также в Красноярском крае), и для них такие масштабы сокращения создают серьезные проблемы. На этом фоне выделяются регионы с масштабным ростом расходов на ЖКХ – Республика Ингушетия (в 3,9 раз), Курская область и Чукотский АО (в 1,8–1,9 раза). В Ингушетии эти расходы выросли с 12 до 27% всех расходов бюджета, как будто республика оказалась на Крайнем Севере. К сожалению, меры федеральной поддержки нередко способствовали раздуванию неэффективных расходов бюджетов регионов.

Подводя итоги периода перехода от кризиса к медленному восстановлению, можно отметить, что в 2009 г. межбюджетные отношения, как и бюджетная политика самих регионов, оказались не слишком эффективными с точки зрения антикризисной направленности и очень затратными. Дефекты российской системы управления – тратить слишком много средств и зачастую не на то, что нужно, – один из сильнейших барьеров модернизации. Его можно преодолеть с помощью расширения каналов обратной связи между регионами и Центром, повышения транспарентности системы принятия решений по распределению бюджетных ресурсов и развития институтов гражданского контроля.

## КАПИТАЛОВЛОЖЕНИЯ – РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ<sup>1</sup>

### НАКОПЛЕНИЕ В ХОДЕ КРИЗИСА

Инвестиции в основной капитал являются одним из важнейших показателей здоровья экономики страны и одновременно – важным элементом общего спроса, определяющим текущие и перспективные темпы экономического роста. Экономический кризис 2008–2009 гг. крайне негативно отразился на инвестиционной активности предприятий – реализация ряда крупных проектов была приостановлена, заметно сократились инвестиции в обновление и модернизацию оборудования. Норма накопления упала с уровня 21% в 2007–2008 гг. до 17% (уровень 2001–2006 гг.). В 2009 г. впервые за последние 10 лет наблюдалось сокращение капитальных вложений (на 16,2%), которое не прекратилось и в 2010 г. Учитывая долговременный характер новых производственных фондов, при анализе показателей воспроизводства основного капитала необходимо рассматривать не только кризисную динамику, но и основные тенденции последних лет.

Инвестиционная динамика в течение последних 20 лет имела ряд характерных особенностей. Во-первых, это резко сократившийся уровень накопления по сравнению с советским периодом – за период трансформационного кризиса 1990-х гг. инвестиции в основной капитал сократились на 80% (при снижении объема ВВП на 40%). Разумеется, эффективность капиталовложений советского периода был достаточно низкой. Потребительский бум и рост государственных расходов в 2000-е гг. не привели к серьезному увеличению капиталовложений – лишь в 2007 г. норма накопления превысила 20%, что значительно ниже уровня Японии, НИС или КНР в период устойчивого экономического роста.

Вторым важным фактором, оказавшим существенное влияние на инвестиционную активность компаний как 1990-е, так и в 2000-е гг., является серьезное отличие структуры реально используемого основного капитала от учтенного государственной статистикой. В постсоветские годы произошло упрощение структуры выпуска – наиболее значительно снизилась загрузка производственных мощностей в отраслях высоких переделов, менее всего – в сырьевом секторе. Даже

<sup>1</sup> См. Л. Григорьев: Инвестиционный процесс: накопленные проблемы и интересы // Вопросы экономики. – 2008. – №4; Инвестиционная активность / Самарская область: от индустриальной к постиндустриальной экономике (в соавторстве). – М.: ТЕИС, 2006, (глава 5); Проблемы накопления (в соавторстве с Е. Т. Гурвичем) // Стратегия России. – 2005. – №5.

в годы подъема (2000-е гг.) загрузка мощностей в ряде отраслей машиностроительного комплекса, химической промышленности и др. оставалась на уровне 25–30%, в результате на балансах многих предприятий продолжают числиться мощности, не используемые уже 10–15 лет, спрос на которые, по всей видимости, так и не будет предъявлен. Однако сам факт учета таких мощностей создает проблемы с оценкой объема реально используемого основного капитала.

В-третьих, за постсоветский период кардинально изменилась структура финансирования капитальных вложений. Резко сократились государственные вложения, произошла переориентация предприятий на самофинансирование, кредитная система формируется, но далека от той, которая была бы адекватной характеру экономики. На протяжении 2000-х гг. доля собственных средств в финансировании инвестиций продолжала снижаться. Этому способствовало как повышение доступности кредитования (снижение ставок, упрощение процедур), так и опережающий рост бюджетных инвестиций (в дорожное строительство, социальную сферу). Фактически доля собственных средств была выше – с учетом сложной холдинговой структуры российских компаний, хотя статистически средства вышестоящих организаций относятся к привлеченным средствам.

В 1990-е гг. значительное снижение инвестиций наблюдалось не только в машиностроении, сельском хозяйстве или бюджетном секторе, но и в экспортноориентированных отраслях – нефтегазовом комплексе, цветной металлургии и т.д. Несмотря на то что предприятия этих отраслей располагали достаточными финансовыми ресурсами, они предпочитали сокращать инвестиции как из-за нестабильности макроэкономической, налоговой ситуации, так и благодаря модернизации производственных мощностей, проведенной в ходе «ускорения» второй половины 1980-х гг. Рост инвестиционной активности наблюдался лишь в отдельных секторах сферы услуг, характеризовавшихся крайне низким уровнем развития в советское время (оптовая и розничная торговля, операции с недвижимостью).

Экономический подъем начала 2000-х гг. привел к росту капиталовложений в экспортноориентированных секторах – для наращивания экспортных поставок требовалась реконструкция и расширение производства. В секторах, ориентированных на внутренний спрос, инвестиции росли медленнее, что было связано как с недоступностью необходимых финансовых ресурсов, так и с огромным запасом незагруженных мощностей – в начале 2000-х гг. использование производственных мощностей в среднем по промышленности составляло 55%. Резерв роста за счет «советских» мощностей был исчерпан к 2006–2007 гг., когда среднеотраслевая загрузка достигла 75–76%. По сути дела, незадействованными оставались лишь старые мощности, производящие абсолютно неконкурентоспособную продукцию. Однако, несмотря на рост загрузки мощностей в 2000-х гг.,

рост инвестиций в большинство отраслей обрабатывающей промышленности не обеспечивал не только расширенного воспроизводства, но и даже простого замещения мощностей. В результате, значительная часть прироста спроса на промышленную продукцию покрывалась за счет наращивания импорта. И хотя за 2000-е гг. общий объем капиталовложений вырос практически в два раза, к 2008 г. основной объем инвестиций по-прежнему формировался за счет инвестиций нефтегазового комплекса, транспорта, связи, торговли и ЖКХ. Вложения в инфраструктурные объекты, обрабатывающую промышленность оставались небольшими.

Модернизация основного капитала страны опирается на крупные проекты ведущих компаний, государственные программы, особенно инфраструктурного характера, и огромное множество вложений небольших фирм, городов и предприятий в обновление оборудования, жилищные и коммунальные объекты. Как в ходе подъема, так тем более в фазе кризиса у всех инвестирующих экономических агентов различаются как цели, так и факторы принятия решений о реальных капиталовложениях. Рост мощностей, смена технологий, обновление капитала, экономия энергии или труда – это факторы подъема и модернизации, они основаны на долгосрочной рентабельности. В ходе кризиса становятся критически важными факторы финансовой устойчивости компаний. Инвестиционные решения компаний в условиях резкого ужесточения среды отражают не динамику ожидаемого спроса, а необходимость снижения расходов, улаживание отношений с кредиторами, предотвращение банкротства (не только малых предприятий).

В национальном масштабе анализ капиталовложений опирается на ситуацию с рынками сбыта и цену капитала – резкое внезапное падение спроса и ужесточение доступа к кредиту. Так что от наращивания мощностей, вложений в новые технологии компании поворачивают к сокращению расходов на капиталовложения. Закономерности роста вложений в долгосрочном плане (инвестиционные функции) существенно отличаются по отраслям и рынкам. В условиях кризиса ситуация резко меняется – для тяжелого кризиса характерно падение капиталовложений примерно на год-два дольше, чем для производства.

При анализе инвестиционной активности на региональном уровне нужно учитывать особенности принятия решений компаниями разного типа и размера и эффект этих решений для регионов. Региональные компании обрабатывающей промышленности, сферы услуг, инфраструктурных отраслей с привязкой к локальным рынкам вынуждены адаптировать свои капитальные расходы в соответствии с их финансовыми возможностями и переоценкой ожидаемого роста спроса. Сложнее обстоит дело с последствиями решений крупных компаний, которые в условиях кризиса проводят рациона-

лизацию производства, сокращая выпуск и занятость неравномерно по стране, с учетом различий в эффективности производства их предприятий в регионах.

Разумеется, решения компаний в Москве по оптимизации своих расходов и инвестиций могут оказываться проциклическими на уровне регионов. Финансовый сектор обычно действует на устойчивость компаний (с поддержкой государства) весьма избирательно и в целом проциклически, в том числе в кризис – сжатием кредита. Больше того, обычно даже сходные по своему состоянию предприятия имеют разные шансы на доступ к кредиту в зависимости от состояния регионов, в которых они расположены. В данном случае российское правительство создало список фактически защищенных компаний (около трехсот), которые могли получать новые кредиты крупных банков под фактически гарантию «против банкротства». Но в целом действия государства были направлены на социально-экономическую стабильность крупных предприятий, моногородов, слабых регионов. Капиталовложения и проекты частных компаний остались вне внешней помощи, но вся история деловых циклов рыночного хозяйства во всем мире давала такую же картину.

Наконец, воздействие государства на реальный сектор в условиях кризиса было антициклическим в нескольких отношениях: поддержка пенсионеров, бедных регионов, что положительно сказывалось на потребительском спросе. В этом кризисе (кроме начального периода) государство смогло поддержать предприятия ОПК, а также некоторую часть федеральных инвестиционных проектов. Разумеется, этого было недостаточно для поддержания инвестиционного процесса. Тем не менее для столь тяжелого кризиса падение инвестиций в первый год на одну шестую может быть оценено как умеренное.

Для целей анализа и прогнозирования мы выработали подход, который подчеркивает важность группировки отраслей в соответствии с тем, на какой рынок они ориентированы<sup>2</sup>. Мы выделяем шесть групп секторов и отраслей, связанных рынком сбыта:

- отрасли, ориентированные на мировой рынок: нефтегазодобыча, химическая и нефтехимическая промышленность и металлургия. Предприятия этих отраслей сконцентрированы в небольшом относительно числе регионов, но их штаб-квартиры и налоговые платежи в основном сходятся в Москве (Санкт-Петербурге с недавних пор). Решения об инвестировании принимаются из сложных (по сути, глобальных) соображений и в увязке с широкими государственными программами в не-

фтегазовой сфере. Здесь сосредоточено много стратегических предприятий, кредиты которым были по сути гарантированы государством в 2008–2009 гг.;

- отрасли, ориентированные на общероссийский рынок: агропромышленный комплекс, легкая промышленность, лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, угледобыча, нефтепереработка, машиностроение. В этих отраслях внутрироссийские колебания спроса играют огромную роль. Здесь идет большая конкуренция с импортом, важны факторы как размещения предприятий (расстояния), так и доступность труда, но также и макроэкономические факторы (курса рубля). Кредит или его недоступность в этих отраслях крайне важны, тем более что в них много малого бизнеса. Для этих отраслей не утратил значения рынок СНГ, в частности автомобильный. Для региональных властей эти предприятия дают значительную долю налоговых поступлений и занятости. В них же в принципе сосредоточены и предприятия моногородов;
- отрасли, ориентированные на региональный рынок: лесное хозяйство, строительный комплекс, электроэнергетика и коммунальное хозяйство. Хотя в этой группе находятся предприятия весьма разнородных отраслей, но они тесно связаны с местной экономикой и благосостоянием других отраслей;
- оборонно-промышленный комплекс (ОПК). Этот комплекс принципиально остается зависимым от государственного финансирования, а его работа имеет огромное значение для устойчивости регионов, поскольку часто в нем сосредоточены рабочие места более высокого качества (сложности), определяющие устойчивость систем образования;
- сектор, оказывающий коммерческие услуги (ориентация преимущественно на региональный рынок): транспорт и связь, торговля и общественное питание, финансовая деятельность, операции с недвижимым имуществом и т.д. Специфика сектора во многом схожа с товарными отраслями, работающими на рынках региона или группы регионов, – налоговые поступления в местные бюджеты, значительная занятость, коммерческие доходы;
- сектор, оказывающий некоммерческие услуги (ориентация преимущественно на региональный рынок): образование, здравоохранение и т.д. Этот сектор чрезвычайно важен, так как обеспечивает многие важные отрасли социальной инфраструктуры и зависит от бюджета, как федерального, так и местных возможностей. В условиях кризиса эта зависимость (особенно для слабых регионов) существенно возрастает.

<sup>2</sup> См. «Самарская область в социально-экономической системе России в условиях глобализации: ретроспективный анализ и перспективы развития», «Экспертный институт», М.: 2004 (раздел 3 «Отраслевой анализ развития экономики Самарской области»).



Учитывая тот факт, что отраслевая структура инвестиций достаточно тесно связана с региональной структурой накопления, данная шестисекторная модель может быть использована не только для рассмотрения общероссийских тенденций, но и для анализа региональной динамики. Типизация и сжатие объектов анализа важны в частности, потому, что в крупных компаниях стратегическая картина мира (роста и кризиса) может не полностью учитывать региональные проблемы и интересы. Отсюда вечные попытки давления или договоренностей руководства регионов (с участием федеральных органов) на крупный бизнес для защиты стабильности в регионах. В дальнейшем из рассмотрения будет исключен четвертый сектор (ОПК) в виду отсутствия необходимых для анализа данных.

Таблица 17

**Динамика добавленной стоимости и реальных инвестиций в основной капитал и добавленной стоимости по секторам, среднегодовые, в % к предыдущему году, 2005–2009 гг.**

	Доля в 2008 г.		Добавленная стоимость		Инвестиции в основной капитал	
	Добавленная стоимость	Инвестиции в основной капитал	2005–2008	2009	2005–2008	2009
<b>Экономика – всего</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>7,1</b>	<b>-7,9</b>	<b>14,9</b>	<b>-16,2</b>
<b>Отрасли, ориентированные на внешние рынки (1)</b>	<b>12,5</b>	<b>16,6</b>	<b>0,9</b>	<b>-6,7</b>	<b>12,7</b>	<b>-14,6</b>
Добыча нефти и газа	7,6	11,4	-1,0	1,0	10,7	-11,3
Нефтехимическая промышленность	1,8	1,9	4,2	-12,0	18,9	-23,5
Металлургия	3,2	3,3	2,6	-15,9	13,6	-22,8
<b>Отрасли, ориентированные на российский рынок (2)</b>	<b>16,1</b>	<b>13,3</b>	<b>3,7</b>	<b>-11,2</b>	<b>14,6</b>	<b>-18,1</b>
Сельское хозяйство	4,0	4,3	3,1	0,4	20,6	-26,0
Рыболовство, рыбоводство	0,2	0,1	-3,7	2,0	-0,3	-16,8
Угольная промышленность	0,7	0,8	1,6	-10,5	8,7	-40,8
Добыча металлических и других руд	0,7	0,8	2,2	-4,8	13,1	-24,2
Пищевая промышленность	2,5	2,2	4,4	-0,8	5,8	-26,3
Легкая промышленность	0,3	0,1	-1,6	-15,6	9,7	-23,6
Деревообработка и целлюлозно-бумажная промышленность	1,0	1,1	5,9	-16,9	12,3	-42,9
Нефтепереработка и производство кокса	3,5	1,4	6,1	-1,3	14,3	28,3
Машиностроение	3,1	2,4	3,5	-40,1	13,3	-23,8
Автомобилестроение	0,4	0,7	3,1	-59,5	17,6	-31,4

	Доля в 2008 г.		Добавленная стоимость		Инвестиции в основной капитал	
	Добавленная стоимость	Инвестиции в основной капитал	2005–2008	2009	2005–2008	2009
<b>Отрасли, ориентированные на региональный рынок (3)</b>	<b>11,7</b>	<b>14,4</b>	<b>7,5</b>	<b>-15,6</b>	<b>18,7</b>	<b>-12,0</b>
Лесное хозяйство	0,2	0,2	-0,5	-4,7	22,2	-51,7
Добыча прочих полезных ископаемых	0,4	0,5	2,9	-14,8	9,2	-17,6
Производство строительных материалов	1,1	1,7	9,2	-28,1	26,2	-30,8
Прочие отрасли промышленности	0,8	0,3	3,4	-28,0	10,1	-31,0
Электроэнергетика; распределение газа	2,6	6,3	0,6	-3,9	15,1	4,3
Сбор, очистка и распределение воды	0,3	0,8	-1,8	-8,2	16,5	-17,6
Строительство	6,3	4,6	11,8	-17,2	21,9	-35,3
<b>Коммерческие услуги (5)</b>	<b>45,3</b>	<b>46,5</b>	<b>11,6</b>	<b>-6,4</b>	<b>16,4</b>	<b>-13,3</b>
Торговля	20,8	3,7	10,6	-9,3	17,1	-25,2
Гостиницы и рестораны	1,0	0,5	10,2	-16,0	23,0	-11,7
Транспорт и связь	9,1	23,2	6,6	-2,5	16,8	-0,8
Финансовая деятельность	4,4	1,1	24,0	2,2	10,0	-8,3
Операции с недвижимостью	4,4	15,2	13,7	3,8	16,3	-31,8
Прочие услуги	5,6	2,9	16,5	-9,3	5,8	-50,9
<b>Некоммерческие услуги (6)</b>	<b>14,4</b>	<b>9,2</b>	<b>1,3</b>	<b>0,6</b>	<b>17,6</b>	<b>-14,5</b>
Государственное управление	5,3	1,7	0,9	2,1	12,1	-13,1
Здравоохранение	3,4	2,4	1,1	0,6	18,5	-18,7
Образование	2,7	2,0	0,5	-1,5	19,1	-23,4
Научные исследования и разработки	1,3	0,5	4,9	0,1	7,8	28,0
Прочие услуги	1,7	2,8	0,3	-11,0	20,0	-16,8

Источник: Росстат, оценки ИЭФ.

Во время последнего экономического подъема (2005–2008 гг.) отраслевая динамика капиталовложений была достаточно равномерно распределена по секторам (в отличие от многих других показателей – динамики выпуска, занятости и т.д.). Это было обусловлено сочетанием ряда факторов – ростом располагаемых финансовых ресурсов у экспортоориентированных секторов, повышением доступности кредитования (ставшего одной из главных причин быстрого развития отраслей, ориентированных на внутренний рынок) и быстрым ростом потребительской активности, а также масштабными инвестициями из федерального и региональных бюджетов.

В 2005–2008 гг. темпы роста капиталовложений в экспорто-ориентированных отраслях были лишь несколько ниже средних по экономике значений – при крайне низких темпах роста выпуска и валовой добавленной стоимости. Крайне низкие темпы роста добавленной стоимости (0,9% в среднем за 2005–2008 гг.) были связаны с резким замедлением динамики в нефтегазовом комплексе. Добыча нефти в этот период выросла всего на 6,3%, а в 2008 г. на фоне беспрецедентного роста цен на нефть на мировом рынке, началось сокращение добычи – с 491 млн т в 2007 г. до 488 млн т по итогам 2008 г. Снижение уровня нефтедобычи произошло не столько из-за резкого ухудшения ситуации на мировом рынке во второй половине 2008 г., сколько из-за падения добычи в традиционных районах (прежде всего, в Тюменской области) и отсутствия новых значимых вводов. Рост инвестиций в 2005–2008 гг. был направлен на улучшение ситуации на старых промыслах (Урало-Поволжье, Западная Сибирь) и начало освоения новых нефтегазовых провинций (Восточная Сибирь, шельф Каспийского моря). Именно рост добычи на новых месторождениях позволил стабилизировать и нарастить общий объем нефтедобычи в стране в 2009–2010 гг. (в 2009 г. было добыто 494 млн т, по итогам 2010 г. ожидается добыча на уровне 500 млн т).

В химической промышленности и металлургии новые инвестиции направлялись в основном модернизацию производства и строительство мощностей более высоких переделов (например, труб большого диаметра и т.д.), что стимулировалось ростом внутреннего рынка. Наиболее быстро росли инвестиции в отрасли конечных переделов – производство трубной продукции, производство пластмасс и т.д., объемы капиталовложений в этих секторах превысили советский уровень. В целом в этих отраслях объем инвестиций в основной капитал на протяжении 2005–2008 гг. находился существенно ниже советских максимумов, усилия по модернизации и расширению мощностей были сосредоточены на отдельных крупных проектах при сохранении в эксплуатации достаточно большого объема устаревших мощностей, введенных в 1970–1980-х гг. Экономический кризис 2008–2009 гг. привел к серьезному снижению инвестиционной активности в этих отраслях. Несмотря на поддержку государства (предоставление госгарантий, смягчение налогового режима и т.д.) и улучшение ценовой конъюнктуры на мировых рынках с середины 2009 г., большинство крупных компаний сократили инвестиционные программы не только относительно докризисных планов, но и по сравнению с уровнем 2008 г. Более существенное сокращение инвестиций в металлургии и нефтехимической промышленности в 2009 г. было связано не только с мировым кризисом, но и с эффектом базы – на 2008 г. пришелся пик запланированной инвестиционной активности.

Развитие отраслей, работающих на общероссийский рынок, в предкризисные годы было достаточно интенсивным. При этом затраты на производство (прежде всего, на сырье и энергоресурсы) в этом секторе росли опережающими темпами, что негативно влияло на объем располагаемых финансовых ресурсов; тогда как возможности по повышению цен на производимую продукцию были ограничены растущей конкуренцией с импортной продукцией. В результате, возможности для модернизации производства у компаний в этих отраслях оказались ограничены (за исключением нефтеперерабатывающей промышленности, так как большая часть НПЗ входила в состав вертикально интегрированных нефтяных компаний).

В ряде отраслей инвестиционная активность стимулировалась (прямо или косвенно) с помощью мер господдержки: так, в сельском хозяйстве была внедрен механизм субсидирования процентной ставки по кредитам, в автомобилестроении даны преференции иностранным производителям, работающим в режиме промсборки. Так, если в 2003 г. было произведено 58 тыс. иномарок российской сборки, то всего через пять лет, в 2008 г., объем сборки автомобилей зарубежных брендов на российских конвейерах достиг 613 тыс. единиц, а доля иномарок российской сборки в общем объеме производства легковых автомобилей выросла до 40%. В кризисном 2009 г. объемы сборки иномарок упали более чем в 2 раза, до 290 тыс. единиц, однако из-за большего спада в производстве отечественных автомобилей доля иномарок в общем объеме производства увеличилась и в кризисном 2009 г. Однако неясность перспектив роста продаж на российском рынке привела к резкому сокращению инвестиционных программ большинством российских и иностранных производителей – в результате объем капиталовложений снизился почти на треть.

Крайне высокие темпы роста инвестиций в предкризисный период демонстрировали также сельское хозяйство и деревообрабатывающая промышленность, что также было обусловлено государственной политикой регулирования данных секторов. С началом реализации Национального проекта по развитию АПК в 2006 г. резко вырос объем финансирования сельского хозяйства, значительно изменилась структура финансирования инвестиций. Так, если в 2003–2004 гг. за счет собственных средств предприятий финансировалось более 60% всех капиталовложений, то к 2008 г. доля собственных средств снизилась до 38%, главным образом, за счет резкого увеличения портфеля субсидируемых кредитов. В деревообрабатывающей промышленности рост инвестиций стимулировался увеличением таможенных тарифов на вывоз леса-кругляка, что помогло повысить инвестиционную привлекательность российских предприятий. Снижение ин-

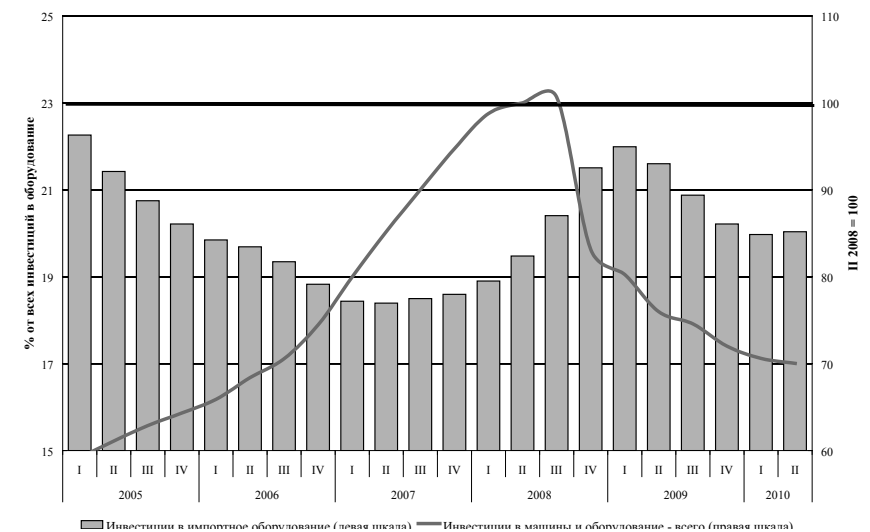
вестиционной активности в 2005–2008 гг. фиксировалось в рыболовстве – система квот и сложное таможенное оформление оказывали негативное влияние на инвестиционный климат отрасли, в результате рыболовство стало единственным (не только в данной группе, но и по экономике в целом) сектором, по которому было зафиксировано снижение капиталовложений. В целом, несмотря на улучшение инвестиционной ситуации и рост капиталовложений, по объему инвестиций эти отрасли так и не вышли на советские максимумы, а экономический кризис 2008–2009 гг. привел к заморозке программ модернизации производств и поставил под вопрос возможность успешной конкуренции с импортной продукцией.

Отрасли, ориентированные на региональные рынки, вместе с сектором коммерческих услуг были основным локомотивом предкризисного роста. Быстрый рост как выпуска, так и капиталовложений был обусловлен экспансией крупных компаний на региональные рынки (в торговле, строительстве, финансах) и недоразвитостью этих отраслей в советское время. Основное развитие этих отраслей в докризисное время финансировалось за счет привлечения заемных средств, что привело к резкому снижению капиталовложений в 2009 г., когда возможности по дальнейшему наращиванию кредитного портфеля оказались ограничены. В результате по отдельным секторам снижение инвестиций достигало 30–40%. Исключением стали лишь отрасли с высокой долей государственного участия – электроэнергетика и транспорт. Регулирование тарифов для этих отраслей обеспечило относительно стабильную выручку, а государственные инвестиции позволили продолжить реализацию ключевых проектов (строительство новых АЭС, новых железнодорожных путей и т.д.). Тем самым в электроэнергетике инвестиции в 2009 г. даже выросли (выросла и доля внешнего финансирования – включая международные финансовые организации). Транспорт и связь – лидирующие отрасли по развитию также продемонстрировали умеренное падение вложений.

Модернизация производства связана прежде всего с технологическим переоснащением. На протяжении 2005–2009 гг. доля вложений в оборудование в общем объеме инвестиций постоянно снижалась (с 41,1% в 2005 г. до 33,7% по итогам 2009 г.). Опережающий рост затрат на строительство был связан как с чисто ценовыми факторами (быстрый рост цен на СМР), так и с физическим спросом на СМР, обусловленным началом реализации крупных проектов в инфраструктурных отраслях (электроэнергетика, трубопроводный транспорт, строительство автодорог и т.д.), расширением жилищно-строительства и т.д.

Приостановка проектов техперевооружения производства в период кризиса привела к значительному сокращению закупок машин и оборудования – по сравнению с докризисными максимумами расходы на машины и оборудование снизились на 30%, откатившись к уровню 2007 г. При этом, если в 2005–2007 гг. происходило постепенное снижение доли импортного оборудования (что отражало не столько качественные изменения (импортозамещение и т.д.), сколько изменение отраслевой структуры закупок), то в 2008–2009 гг. доля импортного оборудования начала расти при падении объема инвестиций. Но это было связано с несколькими специфическими факторами: инерцией контрактов (сложно отменить импортный контракт так быстро), изменением курсовой динамики валют, а не с ростом физических объемов закупок.

**График 20.** Инвестиции в основной капитал, 2005–2010 гг.\*



\* Данные сезонно сглажены.

Источник: Росстат.

Несмотря на значительный рост инвестиций, механизмы устойчивого инвестирования так и не были запущены. Динамика инвестиций по-прежнему сильно зависит от планов крупных компаний (в основном, из сырьевого сектора), реализующих несколько мегапроектов. Перенос или отказ от любого из таких проектов иногда негативно влияет на инвестиционную активность не в отдельном регионе или отрасли, но и в стране в целом. Так, например, инвестиции в строительство комплекса нефтеперерабатывающих и не-

фтехимических заводов в Нижнекамске в 2009 г. составили 40% от всех капиталовложений в нефтепереработку, при отсутствии этого проекта динамика инвестиций по отрасли была бы отрицательной (с учетом строительства Нижнекамского комплекса рост инвестиций превысил 28%). При этом по уровню инвестиций большинство отраслей обрабатывающей промышленности так и не смогли приблизиться к советским уровням, а средний возраст эксплуатируемого оборудования превышает 15 лет, что зачастую делает невозможным конкуренцию не только с производителями из развитых стран, но и с китайскими компаниями.

### ДИНАМИКА НАКОПЛЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

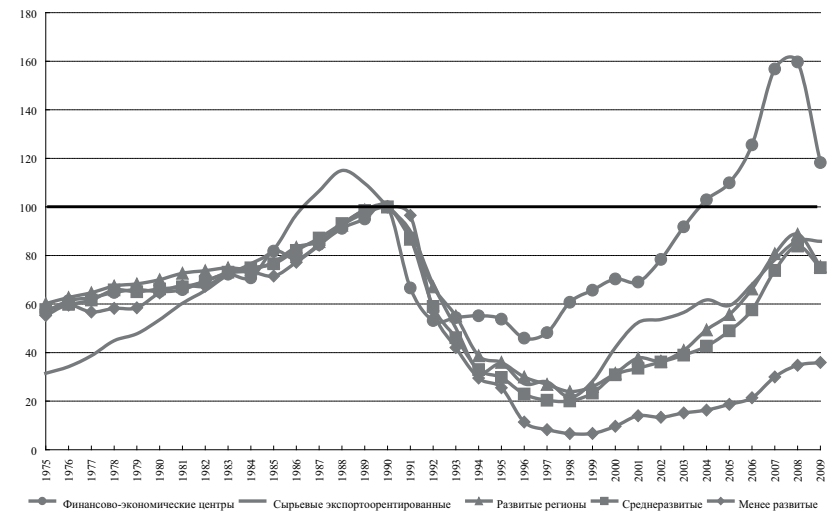
В конечном итоге именно инвестиции определяют как конкурентоспособность национальной экономики в среднесрочном плане, так и региональных ее составляющих. Концентрация инвестиционных ресурсов в одних регионах ведет к дефициту необходимых ресурсов в других. Поэтому инвестиционный бум даже в отдельных крупных региональных экономиках не может происходить при относительно низкой норме накопления на национальном уровне.

Анализ инвестиционной активности на региональном уровне является крайне сложным, так как строго говоря, мы имеем дело с матрицей, в которой типы регионов накладываются на типы компаний (по характеру рынков). При всей разнородности отраслей и регионов это обобщение потенциально сжимает матрицу регионов и отраслей от 80x30 до матрицы 5x6. Разумеется, практически системный анализ в таких масштабах берет больше ресурсов и места, чем у нас есть в данной работе.

На региональном уровне объем и динамика инвестиций зависят от федеральной политики (бюджетные капиталовложения в крупные, часто межрегиональные проекты), стратегий крупного бизнеса, а также местных властей и малого и среднего (преимущественно регионального) бизнеса. Принятие того или иного инвестиционного решения зависит многих факторов, включая стоимость кредитования, возможность предоставления льгот на федеральном или региональном уровне (налоговые льготы, помощь в развитии инфраструктуры и т.д.), наличия свободных инфраструктурных мощностей (подключение к электросетям, транспортная инфраструктура и т.д.). В последние годы на фоне растущего дефицита квалифицированных рабочих кадров и начавшегося общего снижения предложения рабочей силы (из-за вступления в трудоспособный возраст малочисленного поколения 1990-х гг.) все большее значение при принятии инвестиционного решения приобретает возможность обеспечения

вводимого объекта необходимыми кадрами. Ретроспектива показывает огромное смещение капиталовложений в финансовые центры – столицы за последние полтора десятилетия с более глубоким падением в 2009 г. (см. график 21).

**График 21.** Инвестиции в основной капитал по группам регионов, 1975–2009 гг, 1990 г. = 100



Источник: Росстат.

Перераспределение капитала в межрегиональном плане аналогично ситуации, складывающейся в мире с прямыми инвестициями, – компании из развитых стран осуществляют вложения в развивающиеся экономики в поисках более дешевой рабочей силы, доступных энергоресурсов и сырья и т.д. Естественно, во многом оно идет через финансовые центры, а роль Нью-Йорка в мире внутри России играет Москва с ее банками. В 1990-е гг. на фоне обрушения инвестиционной активности на национальном уровне падение в наименьшей степени затронуло развитые регионы. Капиталовложения в экономику этих регионов снизились в 2 раза (против почти пятикратного сокращения по стране в целом). Сокращение инвестиций в промышленность и транспорт было компенсировано ростом инвестиционной активности в сфере услуг, развитием жилищного строительства и т.д. Относительная стабилизация инвестиционной ситуации в этих регионах произошла уже в 1993–1994 гг., а начиная с 1997 г. столичные области перешли к наращиванию инвестиций. В большинстве других регионов переход к росту произошел лишь

двумя годами позже – в 1999 г. Во время экономического подъема 2000–2008 гг. наиболее быстро росли капиталовложения в столичных регионах (агломерационный эффект, рост населения и увеличения капиталовложений в жилье и инфраструктуру) и наименее развитых регионах – благодаря более активному проведению политики выравниванию уровня социально-экономического положения разных регионов (за 2000–2008 гг. объем инвестиций за счет бюджетных средств по данной группе регионов вырос более чем в 15 раз, достигнув 76 млрд руб. в 2008 г.).

В результате объем капиталовложений в финансово-экономических центрах уже в середине 2000-х гг. превысил уровень советских максимумов. Структура инвестиций по сравнению с советскими годами изменилась кардинально – на промышленность теперь приходится лишь 10% всех капиталовложений, а 3/4 всех инвестиций формировали вложения в коммунальную и транспортную инфраструктуру, недвижимость и коммерческие услуги. Значительные инвестиции также осуществлялись в пищевую промышленность.

В большинстве других регионов восстановление инвестиционной активности также проходило достаточно быстрыми темпами, при этом наиболее быстро росли инвестиции в жилищное строительство и объекты непродуцированной сферы (в том числе за счет средств населения и малого и среднего бизнеса). В промышленности основной объем капитальных вложений по-прежнему формировался за счет крупных системообразующих предприятий, построенных еще в советское время (металлургия, химическая промышленность, ТЭК). В структуре вложений сооружения доминируют как в столицах, так и в сырьевых регионах. Более тревожной тенденцией является снижающаяся доля вложений в оборудование (российское и импортное) в регионах с преобладанием обрабатывающей промышленности – 43,5% в 2005 г. и лишь 37,9% в 2009 г. по сумме отечественного и импортного оборудования (см. таблицу 18). Более детальный ретроспективный анализ может показать, насколько эта тенденция была связана с ценовыми факторами или объемными, а главное – с переходом к введению новых мощностей с созданием новых сооружений и инфраструктуры. Не исключено, что возможности модернизации старых советских предприятий в их старых сооружениях ограничены настолько, что дешевле заново строить, чем перестраивать. В любом случае рост вложений в жилищное строительство можно только приветствовать, но расширение до 40–50% доли сооружений при низкой национальной норме накопления оставляет мало места техническому перевооружению.

Таблица 18

**Технологическая структура инвестиций, сумма по группе  
(по регионам в год) = 100, 2005 и 2009 гг.**

	Здания и сооружения		Жилища		Отечественные машины и оборудование		Импортное оборудование		Прочее	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Высокоразвитые регионы	42,6	48,5	11,1	9,9	31,3	29,3	5,2	3,1	9,9	9,1
Финансово-экономические центры	35,3	40,7	16,3	16,1	35,5	36,1	7,1	3,7	5,7	3,5
Сырьевые экспортно-ориентированные	51,8	55,9	4,4	4,1	26,0	22,8	2,7	2,6	15,1	14,5
Развитые	38,9	41,2	11,2	17,9	39,3	29,7	7,5	7,0	3,1	4,2
С диверсифицированной экономикой	37,0	39,9	12,7	19,2	41,0	32,4	6,0	5,6	3,4	2,9
С опорой на обрабатывающую промышленность	44,1	44,3	10,2	14,9	34,8	27,5	8,7	10,4	2,2	2,9
С опорой на добывающую промышленность	35,9	40,2	10,5	18,7	41,7	28,2	8,1	5,9	3,7	7,0
Среднеразвитые	37,2	45,1	14,6	19,7	37,7	26,7	5,1	4,5	5,4	3,9
Менее развитые	52,6	54,4	12,9	14,8	37,7	26,7	1,5	1,5	6,9	6,9

Источник: Росстат.

Преобладание жилищного строительства и инфраструктурных отраслей в капиталовложениях в финансово-экономических центрах нашло отражение в технологической структуре инвестиций – порядка 50–55% всех капитальных вложений в этих регионах приходится на здания и сооружения и строительство жилья. Более высокие показатели только у сырьевых регионов, где на промышленное строительство и сооружение объектов трубопроводной инфраструктуры приходится более половины всех инвестиций. Несмотря на быстрый рост физических объемов жилищного строительства, динамика инвестиций в этот сектор в наиболее развитых регионах была ниже средних по экономике показателей – в результате доля инвестиций в жилищное строительство снизилась с 11% в 2005 г. до 10% по итогам 2009 г. Негативное влияние оказал экономический кризис 2009 г., приведший к приостановке строительных работ на многих объектах, снижению числа новых строек и т.д.

Наибольший вклад в сдвиги структуры вложений внесло географическое перераспределение объемов жилищного строительства внутри группы – снижение доли Москвы и быстрый рост объемов

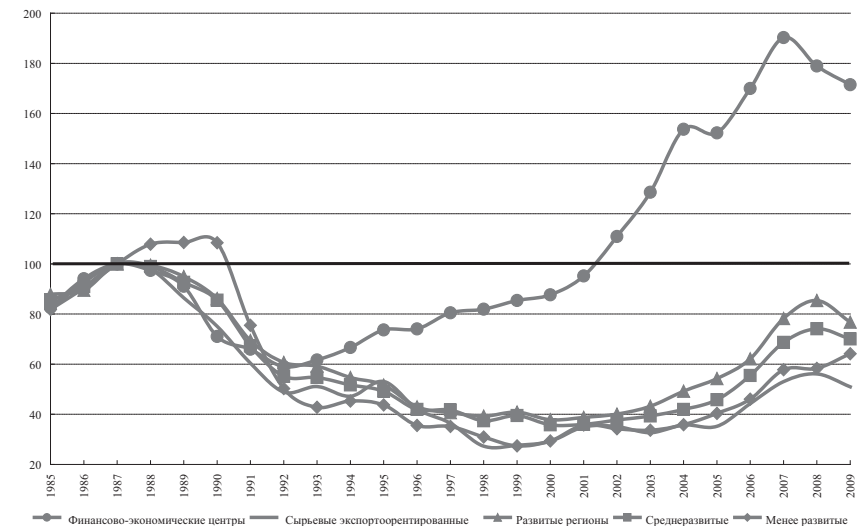
жилищного строительства (включая индивидуальное) в Московской области. Если в 2005 г. на Москву пришлось 38% всего жилья построенного в финансово-экономических центрах, то к 2009 г. доля столица упала до 20% при снижении физических объемов строительства с 4,6 млн кв. м до 2,7 млн кв. м. За счет роста строительной активности в Московской области общий показатель по данной группе в 2007 г. оказался в 1,8 раза выше уровня 1987 г. (максимум жилищного строительства в стране за весь период наблюдений) и в 3 раза выше уровней начала 1990-х гг. В большинстве других регионов объемы жилищного строительства в 2001–2008 гг. также существенно выросли, однако в целом оказались значительно ниже советских максимумов. Исключением оказались лишь несколько регионов – в основном с высоким уровнем поддержки жилищного строительства на региональном уровне, относительно развитыми городскими агломерациями (Татарстан, Ростовская область и т.д.), а также регионы юга России, испытавшие настоящий строительный бум (особенно в прибрежных и курортных районах). Высокие темпы роста жилищного строительства в 2006–2008 гг. были связаны не только с ростом потребительского спроса, развитием кредитования и т.д., но и с чисто статистическими факторами – во время дачной амнистии, объявленной в сентябре 2006 г., ряд уже построенных объектов (в 1990–начале 2000-х гг.) вносился в статистику в качестве построенного в текущем году. Это существенно влияло на динамику ввода жилья, особенно в регионах с высокой долей индивидуального жилищного строительства (регионах с крупными городскими агломерациями, отдельных регионах Юга и Поволжья). Фактически мы имеем дело с типичной для развивающейся страны гипертрофией вложений в столицу в ущерб развитию других регионов<sup>3</sup>.

При опережающем росте инвестиций в производственное и жилищное строительство в 2005–2009 гг. вложения в закупку новых машин и оборудования росли более медленно. Это было связано с началом реализации ряда крупных инвестиционных проектов в транспортном секторе и ТЭКе (где основные расходы приходятся именно на строительные-монтажные работы), увеличением объемов нового промышленного строительства. Более медленный рост расходов на покупку оборудования был связан с относительным снижением доли расходов на модернизацию и реконструкцию производств, когда основной объем затрат приходится именно на закупку нового оборудования.

<sup>3</sup> См. о роли Киева в Украине в статье: Агибалов С., Григорьев Л. Украина: раздвоение трансформации // Вопросы экономики. – 2009. – №3.

В большинстве регионов (за исключением регионов с опорой на обрабатывающую промышленность) происходило снижение доли импортных машин и оборудования (обычно более качественных) в общем объеме вложений. Не в последнюю очередь это было связано с отраслевой динамикой инвестиций – наиболее быстрыми темпами росли капиталовложения в ТЭК, металлургию, строительный сектор. Основные поставщики оборудования для этих отраслей (предприятий тяжелого машиностроения) смогли сохранить свои компетенции и производственные мощности и успешно конкурировали с зарубежными производителями. Рост спроса на импортное оборудование наблюдался в пищевой промышленности (еще с советских времен получавшей значительную часть оборудования из-за границы), а также в связи, сфере услуг (рост спроса на продукцию электротехнической промышленности). Из региональных групп наиболее высока доля вложений в импортное оборудование именно в регионах с высокой долей обрабатывающей промышленности в структуре экономики.

**График 22.** Ввод жилья по группам регионов, 1987 г. = 100, 1985–2009 гг.



Источник: Росстат

За годы подъема спрос на импортное оборудование значительно вырос, и даже в кризисном 2009 г. на этот вид вложений в основные фонды пришлось более 10% всех вложений (более четверти всех

инвестиций в машины и оборудование приходится на поставки по импорту). В большинстве региональных групп (кроме центров обрабатывающей промышленности) этот показатель в 2–4 раза ниже: в финансово-экономических центрах на импортное оборудование приходится лишь 3,7% инвестиций (менее 10% от всех закупок оборудования), в сырьевых экспортно-ориентированных регионах – 2,6%. Опережающее увеличение спроса на импортное оборудование в регионах с опорой на обрабатывающую промышленность было связано с реализацией ряда крупных инвестиционных проектов в металлургии, химической промышленности, машиностроении и ряде других отраслей. В то же время при общем снижении доли расходов на оборудование в финансово-экономических центрах в целом они оставались на крайне высоком уровне – 43% от всех капиталовложений по итогам 2005 г. и около 40% инвестиций в 2009 г., а доля отечественного оборудования даже незначительно увеличилась. Отчасти это объясняется политикой региональных властей (программа переоснащения московских предприятий, контролируемых Московским правительством), отчасти – инвестиционным бумом в 2006–2008 гг., приведшим к резкому росту спроса на оборудование (особенно для электроэнергетики, металлургии и машиностроения).

Именно наиболее развитые регионы первыми вышли на советские максимумы потребления энергоресурсов (включая электроэнергию). Так, Московский регион (Москва и Московская область) превысил советский максимум еще в 2001 г., Тюменская область – в 2003 г. Для надежного энергоснабжения существующих и подключения новых потребителей необходимо было существенно увеличить объем инвестиций в электроэнергетику и смежные отрасли. В регионах «пиковых нагрузок» (т.е. регионах, имеющих ограничения по энергоснабжению при прохождении годовых максимумов электропотребления) рост инвестиций в строительство новых мощностей начался еще в 2005–2006 гг. (программа развития Московской энергосистемы на 2006–2020 гг.). В большинстве других регионов существенное увеличение вложений в строительство генерирующих мощностей и сетевую инфраструктуру началось лишь в 2007–2008 гг. Во время кризиса 2008–2009 гг. электроэнергетика оказалась одной из немногих отраслей, показавших положительную динамику инвестиций, однако это произошло за счет централизованных вложений компаний с госучастием (Росэнергоатом, ФСК и т.д.), тогда как многие тепловые генерирующие компании приостановили или существенно сократили финансирование строительства новых мощностей, что уже в ближайшие годы может негативно отразиться на экономической динамике регионов.

Таблица 19

Отраслевая структура инвестиций, сумма по группе  
(по сектору в год) = 100, 2005 и 2009 гг.

	Сельское хозяйство, охота и лесоводство		Добывающая промышленность		Обрабатывающая промышленность		Производство и распределение электроэнергии, газа и воды		Транспорт и связь		Прочие сектора	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Высокоразвитые регионы	0,7	0,7	27,3	27,4	7,6	6,2	4,9	6,7	17,7	17,9	41,7	41,2
Финансово-экономические центры	0,7	1,0	0,1	0,2	12,8	10,2	7,7	11,9	26,0	12,5	52,7	64,2
Сырьевые экспортноориентированные	0,7	0,5	60,1	48,5	1,4	3,0	1,4	2,7	7,8	22,0	28,6	23,3
Развитые	6,1	5,2	8,9	9,0	33,3	25,5	6,0	7,8	16,6	10,8	29,1	41,6
С диверсифицированной экономикой	3,9	4,6	6,0	5,2	27,8	25,5	6,4	8,1	17,5	10,8	38,4	45,7
С опорой на обрабатывающую промышленность	10,7	5,8	1,0	4,8	41,7	32,8	5,9	9,6	17,9	12,8	22,7	34,1
С опорой на добывающую промышленность	4,0	5,5	20,2	17,5	31,1	18,4	5,5	5,8	14,1	8,8	25,1	44,1
Среднеразвитые	6,6	5,9	10,2	7,5	18,5	15,0	8,1	11,2	23,0	12,7	33,5	47,6
Менее развитые	2,0	2,2	3,8	11,3	1,6	2,5	21,3	6,8	12,7	26,5	58,6	50,8

Источник: Росстат, расчеты ИЭФ.

На высоком уровне сохранялись и вложения в транспортную инфраструктуру и телекоммуникации. В сырьевых экспортноориентированных регионах доля транспорта и связи в суммарных инвестициях в основной капитал выросла с 7,8% в 2005 г. до 22% по итогам 2009 г., в основном за счет увеличения вложений в трубопроводный транспорт. Несмотря на кризис 2008–2009 гг., «Транснефть» и «Газпром» продолжили реализацию основных транспортных проектов (расширение Уренгойского транспортного узла, строительство нефтепровода Ванкор–Пурпе и т.д.). Значительный рост инвестиций в транспорт в менее развитых регионах связан с сооружением нефтепровода Восточная Сибирь–Тихий океан, а также достройки федеральной трассы Чита–Хабаровск в Амурской области. В большинстве остальных регионов инвестиции в транспортный комплекс и связь росли значительно медленнее средних по экономике значений, прежде всего из-за низкого уровня инвестиций в развитие автодорожного хозяйства, расширение крупнейших железнодоро-

рожных узлов, что, в свою очередь, вело к дальнейшему ухудшению транспортной ситуации (росту загруженности основных железных и автодорог). Часто существенный объем инвестиций концентрировался на реализации отдельных мегапроектов (Третье транспортное кольцо в Москве, Западный скоростной диаметр в Санкт-Петербурге и т.д.) при дальнейшем снижении лимитов на финансирование транспортных систем. В результате ввод новых объектов не приводил к серьезному улучшению ситуации; направляемые в дорожное строительство инвестиции существенно отставали от необходимых объемов (из-за роста автомобильного парка, увеличения объемов железнодорожных перевозок и т.д.). В результате в наиболее развитых регионах, обладающих значительными собственными ресурсами для развития транспортного комплекса (средства региональных бюджетов), – финансово-экономических центрах доля сектора в общем объеме инвестиций снизилась с 26% в 2005 г. до 12,5% по итогам 2009 г.

Схожая ситуация наблюдалась и в обрабатывающей промышленности. Несмотря на улучшение ситуации в 2007–2008 гг., когда наблюдался рост инвестиционной активности, связанный с реализацией ряда крупных проектов в металлургии (особенно в прокатном производстве), химической промышленности, производстве строительных материалов и ряде других отраслей, темпы роста капитальных вложений в обрабатывающие производства были ниже средних по экономике. В результате доля инвестиций в обрабатывающую промышленность снизилась практически во всех региональных группах, исключением стали лишь сырьевые экспортоориентированные регионы, реализующие программы диверсификации и снижения зависимости от сырьевого сектора. Общий объем инвестиций в данный сектор в этих регионах относительно невелик (порядка 3% от всех капиталовложений), и направляются они в основном в низкие переделы (лесная, деревообрабатывающая промышленность, производство строительных материалов и др.). В 2009 г. инвестиции в обрабатывающую промышленность упали более чем на 20%, большинство крупных предприятий приостановили реализацию инвестиционных программ. При этом наименьшие темпы падения фиксировались в экспортно-ориентированном секторе (металлургия, химическая промышленность, и др.), а капиталовложения в нефтепереработку выросли более чем на 28% по сравнению с 2008 г. Такое положение в секторе было обеспечено за счет продолжения реализации нескольких крупных проектов – строительства Нижнекамского нефтехимического комплекса, строительства стана 5000 на Магни-

тогорском МК и ряда других проектов, тогда как процесс фронтальной модернизации так и не был запущен.

Отсутствие сформированных (до кризиса) и работоспособных институтов развития, передача ключевых полномочий в налоговой сфере на федеральный уровень часто не позволяли регионам самостоятельно сформировать привлекательные условия для инвестирования и строительства новых проектов. Крайне высокая концентрация в сырьевых секторах при отсутствии действительно крупных работоспособных компаний в несырьевом секторе также стала ключевым препятствием для качественного изменения инвестиционного процесса в обрабатывающих секторах. По сути, в 2000–2008 гг. происходила выборочная реконструкция отдельных производств, тогда как для дальнейшего полноценного развития обрабатывающей промышленности, конкуренции с европейскими и китайскими производителями необходимо проведение полномасштабной технологической модернизации производства, переподготовка кадров и т.д. – в большинстве отраслей этот процесс так и не был начат в значительных масштабах и остается задачей на послекризисный период.

Для решения задач по модернизации производства необходимо существенно нарастить объемы финансирования инвестиций, увеличить базу долгосрочных финансовых ресурсов. В последние годы наблюдался опережающий рост доли внешних источников в финансировании капитальных вложений. Даже в кризисном 2009 г. доля привлеченных средств в общем объеме инвестиций крупных и средних предприятий в большинстве регионов превышала 60%. Рост доли внешнего финансирования в предкризисный период был связан с некоторым улучшением условий кредитования. Еще более важным было массированное наращивание бюджетного финансирования при ограниченности собственных средств предприятий – снижение роли прибыли в финансировании капиталовложений, относительно низкая доля амортизационных отчислений в сравнении с советским периодом. Фактически доля собственных средств была несколько выше – учитывая тот факт, что часть средств вышестоящих организаций, относимых обычно к привлеченным источникам финансирования, на самом деле просто перераспределяется внутри финансово-промышленных групп с учетом сформированных бизнес-приоритетов (особенно в ТЭКе, металлургии и некоторых других секторах) и не является в полном смысле слова «внешней».

Рост доли бюджетных инвестиций в 2005–2009 гг. наблюдался практически во всех региональных группах (кроме сырьевых экспортоориентированных регионов). Наиболее высока доля бюд-



жетных капиталовложений в финансово-экономических центрах (за счет значительных инвестиционных программ региональных бюджетов в основном в инфраструктуру и жилищный сектор) и наименее развитых регионах – из-за политики федерального Центра, направленной на ускоренное развитие депрессивных регионов. Повышение доступности кредитов способствовало росту финансирования капиталовложений за счет этого источника. Лишь в финансово-экономических центрах наблюдалось некоторое снижение в 2009 г. по сравнению с 2005 г. Это было связано как с относительно высокой базой сравнения (более 11% в 2005 г.), так и с тем, что значительная часть банковских кредитов приходилась на сферу жилой и коммерческой недвижимости (кредиты строительным организациям и девелоперам), значительно сократившим спрос на новые кредиты в условиях резкого ухудшения ситуации на рынке в 2008–2009 гг. Рост кредитования со стороны иностранных банков был связан как с открытием кредитных линий для крупных компаний на модернизацию производства (особенно в энергетике, металлургии), так и с развитием проектного финансирования – например, в Сахалинской области на кредитование иностранных банков в 2009 г. пришлось более 48% всех инвестиций (за счет капиталовложений в нефтегазовый комплекс). В целом по доли финансирования инвестиций за счет кредитов банков и инструментов финансового рынка (выпуска облигаций и эмиссии акций) российские предприятия существенно отстают от западных компаний. Среди заемных средств по-прежнему преобладают краткосрочные ресурсы, а доступ к относительно долгосрочным ресурсам имеют лишь крупные госкомпании или компании из экспортного сектора, что является существенным барьером для модернизации производства. Поэтому одним из важнейших факторов технологической модернизации российской экономики должно стать улучшение условий доступа к долгосрочным финансовым ресурсам, полноценный запуск государственных институтов развития. Необходимость обеспечения долгосрочного финансирования для компаний нефинансового сектора за счет развития внутреннего финансового рынка неоднократно подчеркивалась в стратегических документах<sup>4</sup> и программных выступлениях высшего политического руководства<sup>5</sup>. Однако практическая реализация данных решений (включая увеличение роли государственных институтов развития) по-прежнему находится на начальной стадии.

<sup>4</sup> «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», утверждена распоряжением Правительства от 17 ноября 2008 г. РФ № 1662-р.

<sup>5</sup> «Россия, вперед!». Статья Д. Медведева. 10 сентября 2009 г.

Таблица 20

Структура финансирования инвестиций в основной капитал по источникам,  
% к итогу, 2005 и 2009 гг.

	Высокоразвитые регионы		Финансово-экономические центры		Сырьевые экспортно-ориентированные		Развитые регионы		Сдвиги в развитии экономики		Опора на обрабатывающую промышленность		Опора на добычу полезных ископаемых		Среднеразвитые		Менее развитые	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
<b>Собственные средства</b>	40,8	36,4	37,4	34,6	44,5	37,9	53,2	40,6	51,2	42,1	50,9	40,2	57,9	39,3	42,3	31,3	20,7	15,4
Прибыль	18,7	13,6	17,5	13,0	20,0	14,1	26,1	18,5	22,4	19,4	26,9	17,6	29,4	18,3	16,9	13,2	4,7	6,7
Амортизация	17,5	19,6	13,2	15,6	22,2	22,7	24,8	19,6	26,2	20,4	22,7	18,7	25,3	19,6	22,9	15,5	15,0	7,5
Прочие собственные	4,6	3,2	6,6	6,0	2,3	1,1	2,4	2,5	2,6	2,3	1,3	4,0	3,2	1,5	2,5	2,6	0,9	1,2
<b>Привлеченные средства</b>	59,2	63,6	62,6	65,4	55,5	62,1	46,8	59,4	48,8	57,9	49,1	59,8	42,1	60,7	57,7	68,7	79,3	84,6
Кредиты банков	6,8	7,8	11,3	7,3	1,8	8,1	9,9	12,1	10,3	17,2	8,1	11,2	11,3	7,3	8,8	9,7	3,2	2,2
Кредиты иностранных банков	0,7	3,5	1,2	0,3	0,1	6,1	1,6	4,1	0,3	7,6	3,2	4,1	1,3	0,3	0,7	1,0	0,8	0,0
Бюджет	24,1	20,9	33,5	36,8	13,7	8,4	15,4	18,3	19,8	23,7	12,1	14,2	13,8	16,2	17,3	23,4	36,2	42,4
Федеральный бюджет	4,6	5,2	8,2	10,0	0,7	1,4	5,7	11,1	8,2	14,1	4,5	10,8	4,2	8,1	9,9	15,7	24,1	32,3
Региональные и местные бюджеты	19,5	15,7	25,3	26,9	13,1	7,0	9,7	7,2	11,7	9,6	7,6	3,4	9,6	8,1	7,4	7,6	12,1	10,1
Вышестоящие организации	8,5	16,2	2,3	4,6	15,4	25,2	8,3	10,9	3,2	8,4	18,9	19,3	3,3	5,9	16,3	22,6	25,0	13,1
Прочие привлеченные	19,1	15,2	14,3	16,3	24,4	14,3	11,6	13,9	15,2	0,9	6,9	11,0	12,5	31,0	14,5	12,0	14,1	27,0

Источник: Росстат, расчеты ИЭФ.

\*\*\*

Анализ отраслевой и региональной структуры капиталовложений в России дает более полное представление о характере этого ключевого процесса для модернизации. Как моделирование, так и прогнозирование развития должно в принципе идти в рамках однородных групп регионов со сходными институтами, структурой рынков и возможностями к инновациям на собственной основе. Разнородность регионов указывает на огромную сложность «ручного управления» развитием и трудность взвешивания приоритетов и ресурсов. Использованные каналы поддержки и финансирования могут служить частью системы индикаторов инвестиционного процесса в стране в отраслевой и региональной разбивке и способности самих компаний и частной финансовой системы обеспечивать модернизационные процессы. Будущий рост в России в огромной степени будет теперь зависеть от процесса накопления в послекризисный период. Крупные инфраструктурные с государственным участием останутся важным стабилизирующим элементом. Вложения в энергетику, металлургию будут следовать за подъемом на мировых рынках. Новый подъем капиталовложений будет зависеть от возобновления роста в жилищном строительстве (и роста кредита). Но модернизация потребует значительного роста вложений в обрабатывающую промышленность развитых и среднеразвитых регионов.

М. Р. Салихов

## **РАЗВИТИЕ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА В ПЕРИОД ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА**

Банковской сектор стал одним из центров финансового-экономического кризиса как на глобальном, так и на национальном уровне. Проблемы в функционировании финансовых рынков и финансовых институтов, снижение стоимости практически всех классов активов и соответственно залогов банков, дефолты заемщиков, а также всеобщее недоверие и неопределенность серьезно ухудшили положение всех банковских систем. Нестабильность положения российского банковского сектора не могла не сказаться на региональных экономиках и на их финансовом положении. Очевидным образом эта связь носит двусторонний характер – общая экономическая нестабильность, имеющая в том числе и глобальный характер, сказалась на положении регионов и их банков, с другой стороны, кризисные процессы на региональном уровне оказывали воздействие на способность банковской системы нормально функционировать.

Рассмотрение взаимодействия банковской системы и региональной экономики носит свои отличительные особенности. Деятельность банков, как и любая другая финансовая деятельность, все более дистанцируется от географического положения самого банка. Современные технологии, средства коммуникаций, системы обеспечения платежей и расчетов постепенно снимают ограничения, связанные с различием между, к примеру, местоположением клиента и обслуживающего его банка. Банк необязательно должен находиться рядом, чтобы «знать» своего клиента. Одновременно концентрация финансовой деятельности в одном местоположении имеет свои преимущества с точки зрения возможностей развития и стоимости инфраструктуры, привлечения и персонала и пр. Это, в частности, объясняет высокую концентрацию банковской деятельности и банков в Москве, где зарегистрировано большинство крупных банков, обслуживающих в значительной степени крупные компании из всех регионов страны<sup>1</sup>. Следствием этого стало то, что большое количество банковских активов кредитного характера, хотя имеют вполне определенную региональную «привязку», статистически отнесены к Москве. Все это приводит к искажению информации о региональном распределении банковских активов – к примеру, согласно от-

<sup>1</sup> Банковская система // Самарская область: от индустриальной к постиндустриальной экономике / Под науч. ред. А. В. Полетаева. – М.: ТЕИС, 2006.

четности за 2009 г. свыше 90% активов банковской системы приходилось на финансово-экономические центры (см. таблицу 21).

Таблица 21

### Структура банковской системы РФ по региональным группам, 2009

Название	Активы (без сальдирования филиалов)	Кредиты юридическим лицам (с сальдированием филиалов)	Средства негосударственных организаций на счетах
Финансово-экономические центры	90,9	52,4	69,6
Сырьевые экспортноориентированные	1,0	3,6	3,0
Развитые	5,9	24,5	16,5
Среднеразвитые	1,8	19,0	9,8
Менее развитые	0,3	1,8	0,8

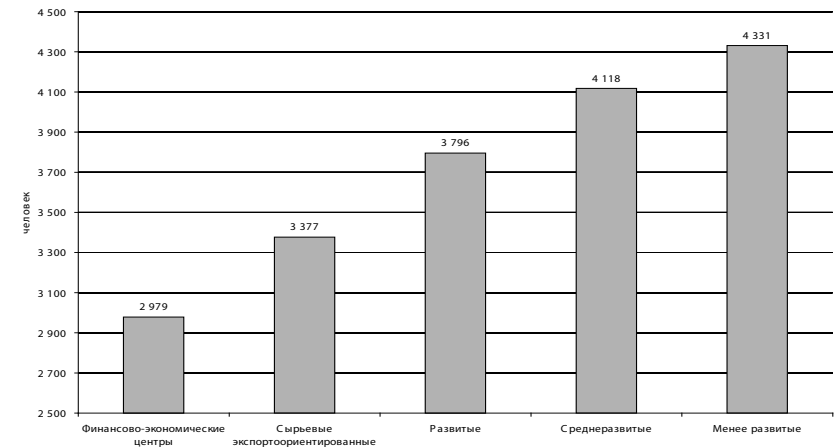
Источник: Банк России, расчеты ИЭФ.

Дополнительные искажения связаны с высокой концентрацией банковской деятельности – на первые три наиболее крупных банка приходится 46% совокупных активов банковской системы, поэтому единичные решения по системе учета и ведению отчетности крупных игроков оказывают большое воздействие на агрегированные региональные данные.

Аналогичным образом на отражение в статистической отчетности большое значение оказывает выбранная конкретным банком стратегия регионального развития, которая в основном связана с выбранной бизнес-стратегией. Развитие на основе филиальной сети требует высоких расходов, но позволяет банку предоставлять наиболее широкий спектр услуг. Возможна «облегченная» версия региональной экспансии, к примеру, через операционные кассы, что позволяет повысить скорость расширения сети и снизить затраты. Однако допфилисы и оперкасссы, открытые в одном регионе, могут учитываться в составе филиала, находящегося в другом регионе. С точки зрения региональной статистики это вносит искажения в имеющиеся данные, так как региональная отчетность предоставляется лишь на уровне филиалов. Все эти особенности осложняют анализ развития банковских систем на региональном уровне.

Степень развития банковских сетей и охвата экономики банковскими услугами сильно варьируется в зависимости от уровня развития региона. Как показывает график 23, если в финансово-экономических центрах на одно структурное подразделение банковской системы приходится около 3 тыс. чел. населения, то в менее развитых регионах – на 1,3 тыс. чел. больше.

**График 23.** Количество человек населения, приходящееся на одно внутреннее структурное подразделение кредитных организаций (май 2010)



Примечание: внутренние структурные подразделения включают в себя дополнительные офисы, кредитно-кассовые офисы, операционные кассы вне кассового узла и операционные офисы.

Источник: Банк России, расчеты ИЭФ.

Основной целью данного раздела является оценка воздействия экономического кризиса на региональные банковские системы, основным источником данных являются имеющиеся оперативные данные Банка России на региональном уровне. Мы исходим из допущения о том, что структурные факторы, искажающие банковскую статистику на региональном уровне, не слишком изменяются на горизонте 2–3 лет и поэтому можно считать их воздействие примерно постоянным.

С точки зрения банковской специфики регионов мы придерживаемся следующей структуры анализа:

- *формирование ресурсов (насыщенности)* – насколько велика ресурсная база региона и каковы возможности ее расширения. Ресурсную базу можно условно разделить на ресурсы физических лиц и ресурсы компаний. Первая группа характеризуется уровнем доходов населения, склонностью к организованному сбережению, привычками и традициями пользования банковскими услугами. Вторая группа факторов связана с развитием бизнеса, в первую очередь малого и среднего, так как именно он становится основным клиентом для новых игроков банковского рынка. Крупные компании

для расчетных нужд имеют, как правило, собственные экзотивные структуры, а кредитное и инвестиционное обслуживание получают в крупнейших российских или международных структурах и на рынках капитала;

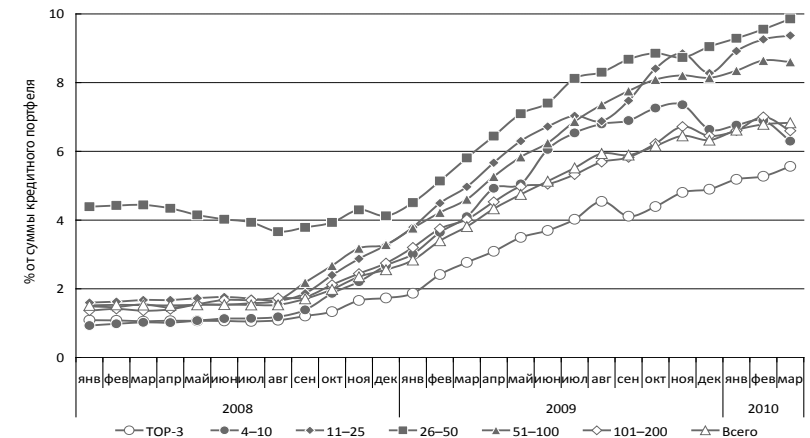
- *потенциальные активы.* Для полноценного развития банковской системы отдельного региона, помимо ресурсной базы, важно наличие активов, в которые банки могут потенциально инвестировать, зарабатывая дополнительную маржу. Эту группу мы также разделяем на активы для физических лиц и активы для компаний. Активы для физических лиц представляют собой различные виды кредитования – потребительское и авто-кредитование, ипотека. Банковские активы для компаний тесно связаны с инвестиционными процессами, происходящими в регионах, возникновением нового бизнеса и т.д.

Рассмотрим основные каналы воздействия экономического кризиса на банковскую систему и обратно. Это позволит проанализировать аналогичные тенденции на региональном уровне и выявить региональные особенности. Финансовый шок, который произошел осенью 2008 г., первоначально оказывал воздействие лишь на портфели ценных бумаг, находящихся на балансе банков. Осенью 2008 г. ценные бумаги, приобретенные банками, составляли около 10% активов банковской системы. Большая часть этих бумаг (примерно 70%) приходилась на долговые ценные бумаги. Этот канал воздействия стал важным триггером, однако не мог оказать серьезной угрозы устойчивости банковской системы из-за относительно небольших размеров. Большая часть портфелей ценных бумаг приходится на крупнейшие банки, в то время как небольшие региональные банки, как правило, не имеют значительных вложений в ценные бумаги, поэтому более устойчивы с точки зрения показателей рыночного риска.

Наиболее важным каналом, который оказал дестабилизирующее воздействие на банковскую систему, стал рост просроченной задолженности по выданным кредитам. Рост просроченной задолженности по кредитным портфелям российских банков начался непосредственно после ухудшения ситуации на мировых финансовых рынках и обострения ситуации на внутреннем рынке в сентябре 2008 г. Рост просроченной задолженности в значительной степени локализован в средних по размерам, частных кредитных учреждениях, в основном ориентированных на розничный сегмент (в пределах 11–50-го места по размеру активов). Наибольший уровень просроченной задолженности наблюдался у столичных банков, придерживающихся агрессивных стратегий региональной экспансии. К примеру, по состоянию на конец 1-го квартала 2010 г., наибольший уровень просроченной задолженности был у КБ «Ренессанс Капитал» (56,5%), ХКФ Банк (32,4%), БТА Банк (32,8%), «Банк Русский стандарт» (24%). По всей банковской системе средний размер просроченной задолженности на конец 1-го

квартала 2010 г. составлял 6,8%. Оценки МВФ (на основе мирового опыта борьбы с банковскими кризисами) указывают, что пороговый уровень просроченной задолженности, после которого вероятность глубокого банковского кризиса резко возрастает, равняется 10% от суммы кредитного портфеля банковской системы<sup>2</sup>. Однако такие оценки в определенной степени являются условными, так как сильно зависят от структуры банковской системы и характера распределения возможных проблем в ней. Для текущих российских условий оценка критического уровня просрочки требует определенной корректировки. Во-первых, официальные данные занижают реальный уровень просроченной задолженности в силу неоднозначности трактовки правил ее расчета для каждого конкретного банка. Во-вторых, российские банки активно используют различные схемы для снижения «бухгалтерского» уровня просрочки (вексельные схемы, передача долгов в «карманные» коллекторы, перекедитование плохих заемщиков), не решая при этом проблемы накопления неплатежей. Это представляет один из основных рисков функционирования банковской системы.

**График 24.** Динамика просроченной задолженности в зависимости от ранга банка по величине активов, январь 2008 – март 2010.



Источник: Банк России, расчеты ИЭФ.

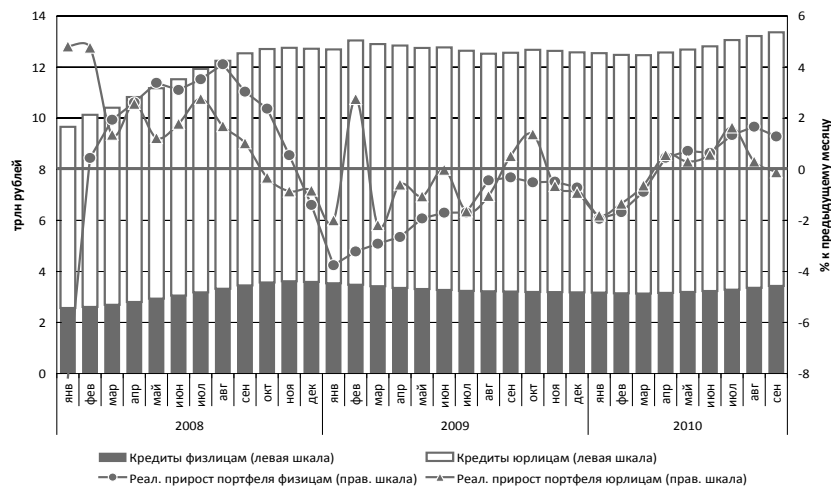
ухудшение качества кредитов в форме задержек по выплатам приводит к росту просроченной задолженности, которая, в свою очередь, увеличивает размер отчислений в резервы на возможные потери по ссудам. Отчисления в резервы уменьшают прибыль бан-

<sup>2</sup> См.: Laeven L., Valencia F. Systemic Banking Crisis: A New Database, IMF (November 2008).

ка и приводят к убыткам, убытки, в свою очередь, снижают капитал банковской системы. Сокращение капитала увеличивает угрозу неплатежеспособности банка.

Помимо общих негативных последствий, связанных с устойчивостью финансовой системы, снижение капитала банковской системы оказывает прямое воздействие на способность банков к кредитованию. Требования по достаточности капитала, установленные регулятором, не дают снижать величину капитала ниже определенного уровня относительно размеров активов. Поэтому снижение капитала автоматически означает снижение возможностей по кредитованию. В условиях неопределенности, а также роста отчислений в резервы даже те банки, которые не имеют ограничений по достаточности капитала, сокращают кредитную активность и ужесточают требования к заемщикам из-за опасений, что качество кредитного портфеля может ухудшиться в будущем. Такое положение «кредитного паралича» наблюдалось с конца 2008 по начало 2010 г. – кредитный портфель банковской системы устойчиво снижался, несмотря на усилия властей поддержать кредитную активность банковского сектора. Сокращение кредитного портфеля происходит автоматически за счет того, что объем новых выданных кредитов устойчиво превышает величины погашения.

**График 25.** Динамика кредитов физическим и юридическим лицам (в национальной валюте РФ), январь 2008 – сентябрь 2010 г.

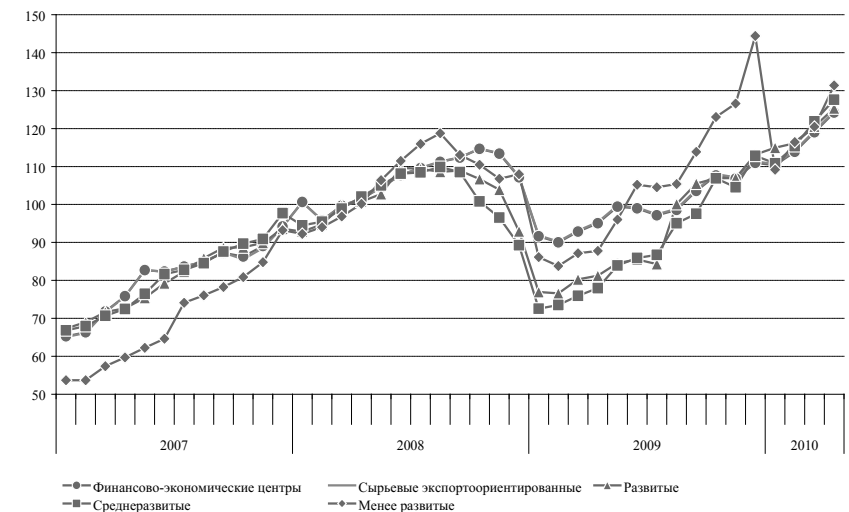


Источник: Банк России, расчеты ИЭФ.

Динамика активов банков по группам регионов довольно схожа и показывает достаточно оптимистичную картину. В результате кре-

дитного бума активы банков во всех регионах бурно росли, резкое снижение стоимости активов в 2009 г. было достаточно быстро компенсировано. Однако такая синхронность носит в большей степени искусственный характер – свыше 90% активов банковской системы приходится на активы группы «Финансово-экономические центры». Имеющиеся данные не позволяют выделить данные об общей величине активов с сальдированием данных филиалов по отдельным регионам, поэтому картина сильно искажается.

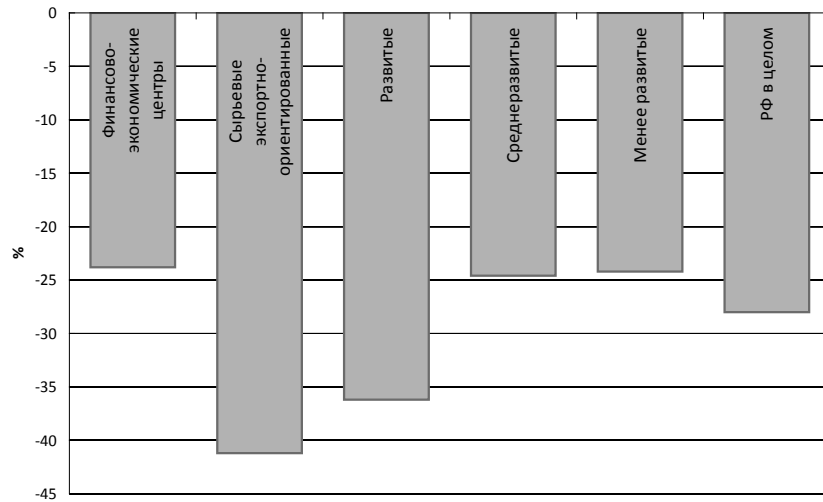
**График 26.** Динамика активов кредитных организаций в рублях и иностранной валюте (в реальном выражении, с учетом изменения валютных курсов), 2007–2010 гг.



Источник: Банк России, расчеты ИЭФ.

С точки зрения кредитования, основной функции банковского бизнеса, динамика гораздо более пессимистична. Как показывает график 26, объем выдачи новых кредитов испытал сильное падение в 2009 г. В наибольшей степени снизился объем выдачи кредитов в экспортноориентированных (-41%) и развитых регионах (-36%). К примеру, объем выдачи новых кредитов в Республике Саха снизился за год на более чем на 60% – со 150 до 60 млрд руб., а в первом квартале 2010 г. объем выданных кредитов в этом регионе составил лишь 11 млрд руб. Финансово-экономические центры, аккумулирующие значительную часть кредитной активности всей страны, в свою очередь, пострадали гораздо меньше.

**График 27.** Динамика объема выданных кредитов юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, 2009 г. к 2008 г. (%), в номинальном выражении



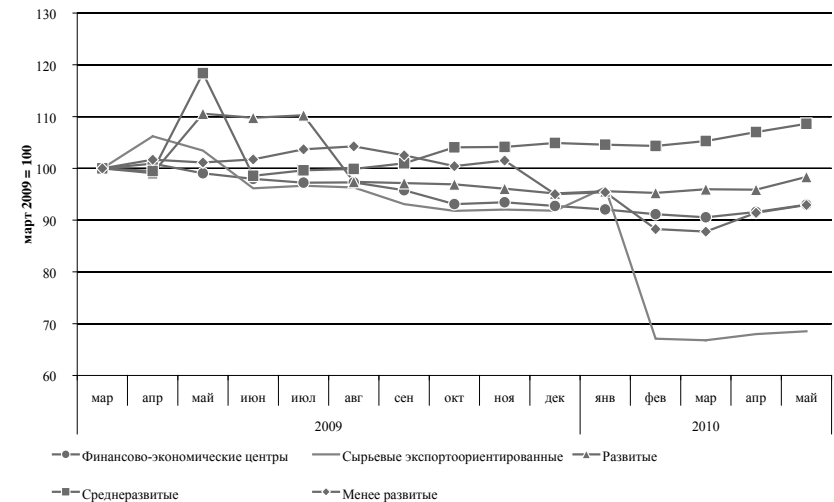
Источник: Банк России, расчеты ИЭФ.

Сокращение объемов выдачи новых кредитов привело к стагнации и сокращению кредитного портфеля юридическим лицам банковской системы. Так, за 2009 и начало 2010 г. лишь финансово-экономическим центрам удалось несколько увеличить свой кредитный портфель. Все остальные регионы, находясь в положении тяжелого кредитного паралича, столкнулись с сокращением кредитных портфелей. Резкое падение кредитного портфеля в сырьевых-экспортноориентированных регионах в основном объясняется единичным фактором – сокращением кредитного портфеля юридическим лицам в Республике Саха в феврале 2010 г., он снизился за месяц более чем на 120 млрд руб. По всей видимости, это отражает реструктуризацию имеющейся задолженности и «перевод» ее на другой регион, нежели объективные экономические процессы.

Сокращение кредитной активности наблюдалось повсеместно во всех регионах. В наибольшей степени пострадали развитые и сырьевые регионы, которые являлись лидерами по этим показателям в предкризисный период. С точки зрения банковского кредитования эти регионы стали и наиболее «перегретыми». Последовавшее сокращение банковского кредитования усилило кризисные процес-

сы в этих регионах. Наиболее развитые столичные регионы, в свою очередь, были затронуты гораздо меньше. Отчасти это связано с большой степенью диверсификации их экономик, благодаря своим размерам для них гораздо меньшее значение имеет поведение одного или нескольких крупных игроков, будь то банки или предприятия-заемщики. Дополнительным фактором стала происходившая во многих банках централизация процессов кредитования на уровне штаб-квартиры для улучшения контроля над кредитной активностью. Из-за тяжелого положения заемщиков и роста просроченной задолженности решения по крупным кредитам стали все больше приниматься на уровне центрального офиса, нежели на уровне филиалов.

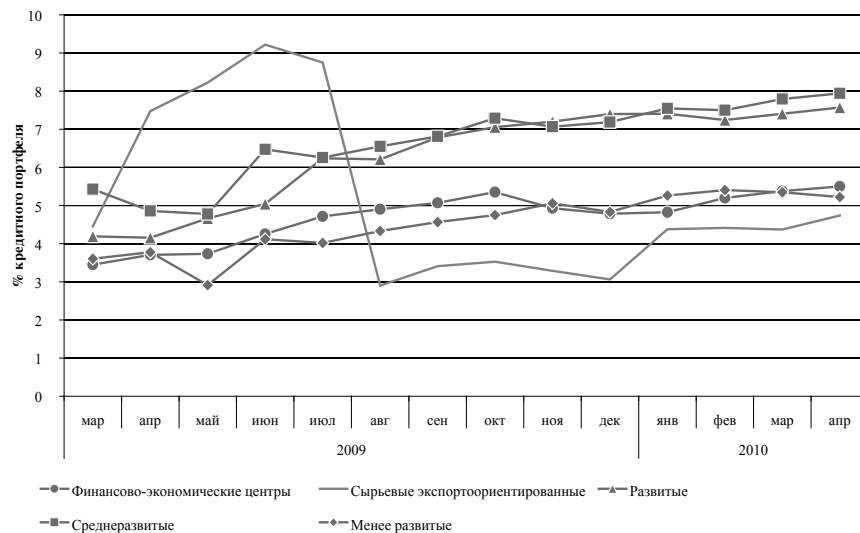
**График 28.** Динамика портфеля кредитов в рублях и иностранной валюте юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, март 2009 г. – май 2010 г.



Источник: Банк России, расчеты ИЭФ.

Некоторое представление об уровне рисков при кредитовании дает норма просроченной задолженности. Уровень просроченной задолженности достаточно сильно отличается между группами регионов. Наиболее высокий уровень и наиболее высокие темпы ее роста наблюдались в среднеразвитых регионах. Сильные колебания по группе сырьевых экспортноориентированных связаны с показателями Республики Саха (Якутия).

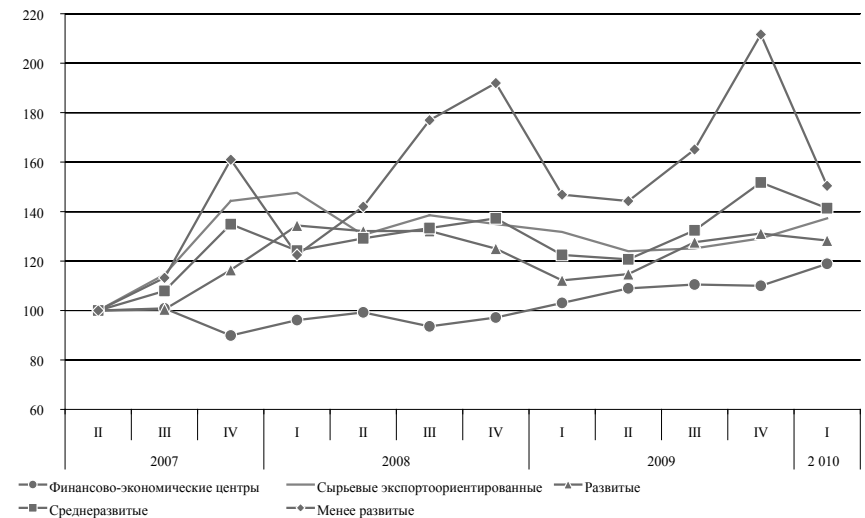
**График 29.** Норма просроченной задолженности по кредитам в рублях и иностранной валюте юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, март 2009 г. – май 2010 г.



Источник: Банк России, расчеты ИЭФ

Экономический кризис сказался не только на кредитной активности в отдельных регионах, но и на сберегательном поведении предприятий, если оценивать его с помощью остатков средств на счетах в банковской системе. Наиболее развитые финансово-экономические центры практически не увеличивали остатки средств на счетах, в то время как менее развитые регионы испытывают значительные колебания в динамике этой части пассивов. Такое положение отражает уровень развития финансовой системы и предсказуемости результатов деятельности. Более крупные и более развитые предприятия могут достаточно точно прогнозировать потребность в наличных ресурсах, тогда как менее развитые предприятия вынуждены удерживать дополнительную подушку ликвидности. На сильную волатильность остатков средств менее развитых регионов, по всей видимости, также оказали влияние небольшие региональные банки, представляющие услуги по «обналичке». Такие банки характеризуются высокими оборотами по счетам, связанными с движением денежных средств, и испытывают большие колебания в динамике остатков средств на счетах.

**График 30.** Объем средств негосударственных организаций на счетах в кредитных учреждениях в рублях и иностранной валюте, 2007–2010 г.



Источник: Банк России, расчеты ИЭФ.

Анализ банковской системы на региональном уровне указывает на то, что банковские системы всех регионов, в том числе и наиболее развитых, столкнулись с серьезными трудностями в результате воздействия финансово-экономического кризиса. Финансовая система выступает «посредником» между сберегающими и инвестирующими секторами экономики, поэтому ее собственные возможности по стабилизации экономической ситуации носят достаточно ограниченный характер. Как показал анализ, в наибольшей степени пострадали банковские системы развитых и сырьевых регионов, которые переживали бурный рост в предшествующий период. Сильный экономический спад, резкое сокращение инвестиционной активности, ухудшение финансового положения предприятия оказали негативное воздействие на банковский сектор. В то же время банковская система финансово-экономических центров, в первую очередь Москвы, пострадала гораздо меньше. Этому способствовала сильная концентрация финансовой деятельности в этих центрах, которая позволяет в полной степени использовать эффекты масштаба, с другой стороны, естественной реакцией многих крупных банков стал перевод части операций и бизнес-функций на уровень центрального офиса для повышения управляемости и

усиления контроля в сложных условиях. Такие тенденции указывают на то, что дальнейшее развитие банковской системы страны будет происходить с опорой на отдельные региональные центры, в том числе и не Москву, которые смогут сконцентрировать обслуживание потребностей нескольких регионов одновременно и использовать выгоды такой концентрации.

## **ДОЛГОВАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНОВ: ПРОВЕРКА КРИЗИСОМ**

Долговые заимствования регионов, обеспечиваемые местными налогами, являются традиционным средством обеспечения финансирования капитальных расходов местных органов. Во всем мире (в зависимости от налогового законодательства) этот финансовый ресурс является решением проблемы концентрации средств для сооружения инфраструктурных объектов. Разумеется, всякое заимствование является сложной проблемой, особенно при нестабильности налоговых поступлений, а накопление долгов может вести к банкротствам, что иногда случается (графство Оранж в Калифорнии). В России важным вопросом остается цель заимствования – есть серьезные основания считать, что многие заимствования в России делаются для покрытия выпадающих доходов для финансирования текущих расходов. Естественно, в условиях экономического кризиса цель заимствований меняется – антикризисные социальные меры вытесняют обычно инвестиции. Главный вопрос в условиях постепенного восстановления роста – это насколько долговое бремя повлияет по экономическую рациональность поведения российских регионов, насколько быстро от финансирования социальных расходов регионы вернутся к инвестициям и кредитам под инвестиции.

Структура и динамика развития региональных заимствований в России заметно изменились в период финансово-экономического кризиса в 2008–2010 г. Помимо рыночных инструментов (банковские кредиты и облигации) большинство регионов, не исключая и экономически развитые, стало опираться на льготные бюджетные кредиты от федерального правительства. В ближайшее время мы ожидаем изменения ситуации, а именно уменьшения возможностей по получению федеральных средств на нерыночных условиях. Соответственно, можно ожидать и регулярного появления на рынке облигаций не только регионов, но и крупнейших городов страны, а также активного использования рублевых заимствований на глобальном рынке. Не стоит ожидать выхода регионов на рынок внешнего долга – запрет на выпуск нового внешнего долга, истекающий в 2011 г., вероятнее всего, будет продлен.

Структурные изъяны российской налоговой системы, не позволяющие регионам наращивать доходы, потребуют практически от всех развитых и среднеразвитых регионов России активной долговой политики. Этот процесс в целом может занять два-три года



послекризисного развития. Получившие крайне негативные уроки во время кризиса инвесторы скорее всего будут обращать дополнительное внимание на кредитное качество субъектов Федерации. Видимо, они в особенности будут избегать выпусков, гарантированных субъектами Федерации, – исторически региональные гарантии «гарантировали» инвесторам исключительно головную боль и судебные издержки. Предположительно, для регионов интересными могут стать проекты по выпуску инфраструктурных облигаций – однако пока практически отсутствует опыт реализации такого рода проектов.

### ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

Рынок субфедерального долга в его «диком» состоянии закончился во время финансового кризиса летом и осенью 1998 г. – когда параллельно с федеральным дефолтом прошли массовые дефолты долгов большинства субъектов Федерации, успевших занять средства. В плохо структурированной и страдающей от неплатежей и инфляции системе межбюджетных отношений, при отсутствии ограничений в федеральном законодательстве региональные власти стали тогда достаточно быстро раздувать задолженность. До 1997 г. основным инструментом заимствования были кредиты как от федеральных, так и от местных «карманных» коммерческих банков. В 1997 – начале 1998 г., после некоторой финансовой стабилизации, наиболее продвинутые в финансовом отношении регионы – Москва, Санкт-Петербург, Нижегородская область – вышли на международные рынки капитала, выпустив еврооблигации. Несколько регионов – в частности, Москва и Свердловская область – запустили региональные программы краткосрочных облигаций, по аналогии с федеральными ГКО. На рынке присутствовали и более экзотические инструменты – переоформленные обязательства по сельскохозяйственным кредитам – так называемые агрооблигации.

В 1998–1999 гг., в условиях финансово-экономического кризиса, дефолта по федеральному внутреннему долгу, резкого падения доходов региональных бюджетов, все субъекты Федерации, кроме городов Москвы и Санкт-Петербурга, объявили дефолт по своим обязательствам, как публичным, так и банковским кредитам. Еврозаем Нижегородской области не обслуживался на протяжении полутора лет и был реструктурирован в 2001, после достаточно сложных переговоров. Калининградская область до сих пор участвует в судебных процессах, связанных с непогашением займов, сделанных у «Дойче Банка» в 1996–1997 г., тогдашней администрацией региона.

Бюджетный кодекс и другие законы, принятые на федеральном уровне в 1999–2001 гг., ввели долговую политику в довольно строгие

рамки. Если банковские кредиты и гарантии остались на облегченных условиях, то выпуск облигаций существенно усложнился. Для публичных заимствований дефицит должен быть не более 10% собственных доходов бюджета, а расходы на обслуживание долга – не превышать 15% совокупных расходов. Суммарный объем долга (в который включаются и государственные гарантии) не может превышать 100% от доходов – иначе новые заимствования запрещены. В результате, на рынке облигаций присутствуют более развитые регионы, нуждающиеся в долгосрочных заимствованиях. Более слабые субъекты используют кредиты для покрытия кассовых разрывов и более долгосрочного кредитования. Практически все займы являются объектом применения ФЗ-94 в части проведения публичных тендеров и подпадают под жесткие правила внесения в долговые книги.

Выход регионов на внешние рынки прекратился после введения запрета на заимствования, за исключением случаев рефинансирования уже существующего долга (так называемая «дедушкина оговорка»). В результате внешний долг остался только у Москвы (выпущен в 2006 г. для рефинансирования истекших еврооблигаций) и Башкирии и Татарстана (незначительные объемы госгарантий, выданных в иностранной валюте). Санкт-Петербург погасил еврооблигации из средств бюджета, а Нижегородская область использовала для рефинансирования рублевые займы.

Регионы как заемщики сильно пострадали от финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. Основной причиной был тот простой факт, что их бюджеты в отличие от федерального в основном зависят от поступлений от налогов на доходы физических лиц и прибыли компаний, а оба эти источника средств носят циклический характер и сильно оскудели в 2008–2009 гг. Кризис обусловил более высокий, чем ожидалось, рост социальных расходов на региональном уровне. Привыкнув в последние годы к высоким доходам, уверенному экономическому росту и низкому дефициту средств, многие регионы не сумели предотвратить возникновение огромных прорех в своих бюджетах при почти полном отсутствии возможностей их покрыть. Более того, те субфедеральные заемщики, которые жили в основном за счет доходов от экспорта или опирались на потребительский сектор, пострадали намного больше отстающих субъектов Федерации, обеспеченных в основном государственными дотациями.

На пике кризиса федеральные власти вначале пытались ограничить расходы и заимствования регионов безотносительно к негативным эффектам для экономики. Однако под угрозой социальной дестабилизации быстро пришло понимание серьезности сложившейся ситуации, и федеральный Минфин фактически гарантировал (серией заявлений высших чинов министерства весной 2009 г. и выделением

стабилизационных бюджетных кредитов наиболее проблемной Московской области с апреля 2009 г.) обязательства субфедеральных эмитентов. Несмотря на масштабные продажи осенью 2008 г., инвесторы начали понимать значение осторожной политики управления долгом, проводимой субъектами Федерации в последние семь, а в случае с московской администрацией – десять лет, а также роль жестких ограничений, налагаемых Бюджетным кодексом страны на эмиссию региональных долговых обязательств и управление ими.

## Второй плод бюджетного федерализма

Принятие региональных бюджетов регулируется местным законодательством, однако основные их параметры определяются федеральными документами – Бюджетным и Налоговым кодексами, а также нормативными актами Минфина. Кодексы постоянно эволюционируют, но в целом за 2000-е гг. сдвинули налогооблагаемую базу и бюджетную ответственность между федеральным, региональным и местным уровнями в пользу федералов. Большая часть расходов на ЖКХ, социальное обеспечение и образование (кроме пенсий и медицинских льгот, которые выплачиваются из федерального бюджета) покрывается региональными и местными бюджетами, хоть всерьез балансировка между доходами и расходами бюджетов нижнего уровня не проведена. Таким образом, уровень социальных расходов муниципалитетов больше зависит от экономического положения региона, чем от собственного финансового положения. В рамках действующей системы регионы (даже доноры) весьма ограничены в плане определения размера своих расходов. С 2006 г. ситуация несколько улучшилась: большую часть забот принял на себя федеральный бюджет. Регионы по-прежнему предпочитают полагаться на помощь из федерального Центра, вместо того чтобы развивать собственную налоговую базу, поскольку нет встроенных стимулов для эффективного управления. Соответственно, управление государственным долгом не может быть четко интегрировано в долгосрочное бюджетное планирование.

Доходы групп относительно слабых регионов состоят преимущественно не из налоговых поступлений, а из федеральных субсидий. Налоговые поступления, причитающиеся местным бюджетам, переводятся местным казначействам, доходы от налогов регионального уровня поступают в казну соответствующих субъектов Федерации, а средства, собираемые за счет налогов федерального уровня, по закону делятся между региональными и федеральным бюджетами. Подоходный налог, ставка которого зафиксирована на уровне 13%, региональная часть налога на прибыль компаний (13,5–17,5% в зависимости от решения местных властей) и акцизы дают львиную

долю доходов большинства субфедеральных бюджетов. Федеральному же бюджету достаются все поступления от НДС и НДСП. В 2010 г. предусмотрена компенсация из федерального бюджета тем регионам, которые раньше участвовали в разделении поступлений от НДСП. Большинство налогоплательщиков платят подоходный налог в виде отчислений из заработной платы, что служит источником недостачи и проволочек с поступлением доходов от данного налога в бюджеты тех субъектов Федерации, значительная часть населения которых работает в другом регионе. Самыми яркими примерами тому могут служить Московская и Ленинградская области, многие жители которых получают заработную плату соответственно в Москве и Санкт-Петербурге. Налог на прибыль компаний взимается в основном по месту их официальной регистрации, т.е. больше всего поступлений от этого налога получает Москва. Впрочем, в последние годы ряд крупнейших компаний разместил свои штаб-квартиры в Санкт-Петербурге, что сыграло на руку городскому бюджету (в нашей классификации регионов – это все равно «столицы»).

В результате регионы, особенно те, которые опираются преимущественно на собственную налогооблагаемую базу, понесли существенные потери от ухудшения экономической ситуации с середины 2008 г. Налоги на личные доходы и прибыли компаний уменьшились значительно и быстрее, чем налоги на потребление или таможенные пошлины. В большинстве промышленных регионов как доходы, так и расходы сократились на 15–20% с «печальными» рекордами в крупных промышленных и сырьевых регионах. Со второй половины 2009 и тем более в 2010 г. положение стало выправляться, но рост зарплат пока невелик, а прибыль предприятий далека от предкризисных уровней. Это разительно отличается от положения федерального бюджета, восстановившего свои доходы (за счет нефтяной ренты), дефицит которого происходит от роста государственных расходов. В результате регионам необходимо (чаще одновременно) оптимизировать расходы и занимать для покрытия дефицита по текущим расходам.

Российские регионы варьируют использование имеющиеся в их распоряжении следующих источников заемного капитала: облигаций, банковских кредитов, гарантий, льготных бюджетных ссуд. На сегодняшний день около 40% обязательств субъектов Федерации приходится на облигации. Как правило, субфедеральные долговые обязательства бывают рублевыми. На сегодняшний день на рынке обращается только две валютные облигации, и обе они выпущены правительством Москвы. В 2011 г. российские регионы должны вновь получить возможность привлекать заимствования в иностранной валюте, однако не исключено, что срок действия запрета будет продлен.

Для обхода запретов некоторые регионы применяли весьма изощренные схемы. Главным уроком для инвесторов, в особенности иностранных, должно стать осознание простого факта, что гарантия по российскому праву нечто иное, чем по английскому. Де-факто федеральные власти не допускают дефолтов по прямому долгу регионов и муниципалитетов «не мытьем, так катаньем», но совершенно безразличны к обязательствам структур, гарантированным властями регионов. Более того, выданная гарантия вполне может оказаться недействительной после внесения в региональный бюджет изменений и дополнений, не предусматривающих выплаты по тому или иному эмитенту. Имена МОИТК и МОИА, облигации которых ушли в дефолт и recovery rate вряд ли составит двузначное число процентов, должны надолго впечататься в мозг портфельных менеджеров и аналитиков.

Другой ложной теорией во время кризиса оказалась уверенность, что Федерация будет всегда платить по долгам регионов или в крайнем случае предоставит льготный бюджетный кредит под четверть (25%) ставки рефинансирования ЦБ по первому требованию. В этот кризис с учетом сложного социального положения во многих регионах решения о выделении средств принимались достаточно либерально. Федеральные власти сделали большие финансовые запасы в рамках подготовки к «черному дню». Однако в следующий раз проблемы регионов могут быть изолированными, а положение федеральных финансов более шатким – и выбор Минфина становится далеко не очевидным. Никто не отменял положений Бюджетного кодекса о разделении ответственности за долги бюджетов разных уровней. Поэтому вновь нужно обращать повышенное внимание на кредитное качество и качество собственных доходов региональных бюджетов – в противном случае уроки 2008–2009 гг. останутся невыученными.

### **Предположения о развитии ситуации**

К концу 2010 г. ключевым для развития рынка облигаций является сочетание нескольких факторов:

- резкое снижение уровня процентных ставок для эталонных заемщиков в секторе государственного и корпоративного долга;
- постепенное снижение уровня федеральной поддержки региональных бюджетов;
- расширение потребности региональных и особенно муниципальных бюджетов в долговом финансировании для рефинансирования резко выросшей задолженности и существенных текущих дефицитов бюджетов.

С марта 2009 г. по апрель 2010 г. доходность на аукционах по первичному размещению облигаций Москвы, являющихся эталонными для рынка субфедерального долга, упала с 17,1% по полутрехлетним облигациям до 7,59% по 12-летнему инструменту. Доходность на вторичном рынке по обязательствам Московской области, выросшая на пике кризиса до 38% снизилась до 10,5% по облигациям 9-го выпуска с дюрацией 2,5 года. По доходностям рынок упал до предкризисных уровней, однако объемы выпуска (за исключением города Москвы) еще далеки от восстановления.

В будущем льготные бюджетные кредиты от федерального Минфина перестанут вытеснять рыночные инструменты. Важнейшим фактором, препятствующим развитию рынка облигаций, является опора региональных бюджетов на краткосрочное банковское финансирование. Это логично в кризис, но странно после стабилизации финансовых рынков. Ориентирование на получение льготных федеральных бюджетных кредитов, выдаваемых по решению правительства, будет продолжаться до последней возможности федерального бюджета и лоббизма. Предположительно, основными причинами для выдачи таких трехлетних кредитов под 25% от ставки рефинансирования ЦБ РФ – абсолютно привилегированных по сравнению с любыми рыночными ставками – является уровень социальной напряженности и риск дефолта региона, т.е. специфические, а не общие факторы. Для получения выгоды от этого источника долгового финансирования нужно быть «сырыми и убогими» или же успешно притворяться таковыми (в этом отношении есть повтор ситуации 90-х гг.). В 2010 г. возможности для выделения таких кредитов снизились, так что начиная с 2011 г., начнется погашение данных кредитов и замещение их рыночными займами или полноценными банковскими кредитами. Ситуация эта после кризиса (с поправками на субсуверенность) широко распространена в мире и в Европе особенно. Данный процесс потребует от регионов активного использования как краткосрочных, так и долгосрочных инструментов финансирования и механизмов выкупа (как публичного, так и непубличного через номинальных держателей) своих облигаций с рынка.

В послекризисный период мы, по всей видимости, увидим рост числа муниципальных займов от городов, не являющихся субъектами Федерации. Федеральные бюджетные кредиты недоступны муниципальным образованияам более низких уровней – создавая спрос на банковское или облигационное финансирование. Участие крупнейших городов России, не являющихся субъектами Федерации, скорее всего, станет массовым в этом и последующих годах. Размеры больших городов (и их налоговая база) позволяют размещать ликвидные займы на конкурентных условиях. Города выпускали обли-

гации и раньше, но их значимость для рынка была небольшой. В новых условиях ситуация меняется – более того, некоторые регионы, избегающие долгового рынка сами, начали планировать использование рыночных заимствований более низких бюджетных уровней. Первыми ласточками стали выпуски облигаций Казанью в ноябре 2009 г., Краснодаром в июле 2010 г. В ближайшие месяцы и годы возможны несколько крупных выпусков облигаций российских городов. Очевидные кандидаты – нуждающиеся в рефинансировании города Нижний Новгород и Новосибирск, а также эмитенты из регионов, до сих пор ограниченно использовавших долговой рынок.

Мы также можем ожидать выпуски рублевых еврооблигаций и CLN крупными регионами. Иностранные инвесторы пока не слишком активно участвовали в рынке субфедерального долга, а льготное налогообложение не играло для них существенной роли. Но на фоне других стран Россия и российские регионы выглядят довольно устойчиво на выходе из кризиса, особенно с учетом предотвращенных дефолтов коммерческих банков в 2008 г. Весной 2010 г. рублевые облигации опять стали привлекательны – хотя желающих брать на себя не только потенциал укрепляющейся валюты, но и правовые риски не так много. Поэтому для привлечения иностранных инвесторов вполне реальны выпуски рублевых еврооблигаций – по примеру РСХБ в корпоративном секторе или же докризисного эксперимента Московской области в 2007 г. Выпуск валютных еврооблигаций, видимо, будет ограничен Москвой, которой предстоит рефинансировать свой займ в 374 млн евро. Положения БК РФ, запрещающие регионам внешние заимствования иначе как для рефинансирования имеющихся, должно утратить силу с 1 января, хотя крайне высока вероятность его продления.

## Долговая политика Москвы и Московской области

Город Москва является одним из самых активных заемщиков страны, уступая по объемам облигаций в обращении только федеральному правительству, «Газпрому» и РЖД. Объем рублевых и евровых облигаций в обращении составляет около 38% от годовых объемов бюджета города, а ежегодная эмиссия (включая рефинансирование погашаемых выпусков) в 2009 г. составила 128.5 млрд руб., а на этот год запланирован выпуск в 114 млрд

Москва имеет собственную инфраструктуру для выпуска облигаций (Комитет государственных заимствований города Москвы, далее Москомзайм и его специализированные дочерние АО), а также проведения разнообразных операций с городским долгом на вторичном рынке (включая РЕПО). Инвестиционные банки привлекаются исключительно в случае операций с внешним долгом,

операции на рублевом рынке руководство Москомзайма проводит самостоятельно в рамках полномочий, предоставленных законодательством и параметрами городского бюджета.

Кредитный рейтинг города уже много лет находится на уровне федерального. Кредитная история Москвы даже несколько лучше чем у суверена, поскольку даже в кризис 1998 г., обслуживание долга города не прекращалось. Смена мэра Москвы в конце 2010 г. дает городу большее взаимопонимание с федеральными властями. Это должно помочь в решении инфраструктурных проблем, но соблазн новых заимствований всегда остается.

В силу избыточной обеспеченности текущих расходов городского бюджета налоговыми поступлениями заимствования преимущественно использовались для финансирования капитальных расходов, которые составляли до 40% городского бюджета в «хорошем» 2008 г. В более дефицитном 2009 г., необходимость поддерживать текущие социальные расходы привело к снижению инвестиционной программы на 2009–2010 гг. Более половины капитальных расходов было профинансировано за счет новых заимствований.

В бездефицитные 2005–2008 гг., Москомзайм проводил политику улучшения структуры долга, удлинения сроков заимствований, концентрации нагрузки в нескольких крупных выпусках (к середине 2007 г. 90% долга было сконцентрировано в четырех выпусках облигаций). Средний срок займов был удлинён с 3,7 до 5,4 лет. В частности, город полностью отказался от банковских кредитов, используя не требующие обслуживания гарантии (12% долга) или облигации (88% долговой нагрузки).

В период финансового кризиса, с августа 2008 по март 2009 г., Москомзайм не участвовал в первичных размещениях. Начиная с марта 2009 г., когда Москва стала первым несuverенным эмитентом, вышедшим на рынок, выпуски облигаций города обозначали новые этапы нормализации положения на рынке. Снижение инфляции и уровня ставок в стране также помогли ускорить данный процесс. К апрелю 2010 г., с 16–18% доходность по рублевым облигациям упала до 6–8%.

Финансовое положение Москвы остается устойчивым, в том числе и благодаря сравнительно разумной долговой политике. Даже после удвоения объемов госдолга в 2009–2010 гг., задолженность города составит около 38% доходов, а расходы на обслуживание и погашение долга около 7,5%.

Долговая политика города Москвы пример консервативного использования долговых инструментов для финансирования проектов развития, использования всех возможностей внутреннего и внешнего финансовых рынков, выстраивания многолетней безупречной репутации заемщика. Московская область – наиболее вопиющий

пример постепенного перехода от использования вполне легальных и разумных долговых инструментов для развития региона и отдельных муниципалитетов к полузаконным и, наконец, спорным с точки зрения уголовного права методам. В итоге бывшие руководители областного финансового блока и его дочерних структур находятся в бегах, под арестом или подпиской о невыезде, а компании-посредники проходят процедуру банкротства. Бюджет области фактически находится под внешним управлением федерального Минфина.

Московская область начиная с 2003 г. была одним из крупнейших эмитентов прямого долга и в данный момент по объему облигаций в обращении уступает только городу Москве. Для обхода требований законодательства по объемам долга к ВВП с 2000 по 2007 г. область активно использовала дочерние структуры для увеличения долга. В этом сказались и сложность использования финансовых инструментов в стране в целом, тем более на региональном уровне, и низкий уровень контроля и транспарентности операций с государственными средствами.

Московская Областная Инвестиционно-Трастовая Компания (МОИТК) была основана правительством Московской области в 2000 г. Главной уставной задачей компании была организация бюджетного и внебюджетного финансирования производимых областной администрацией капиталовложений, главным образом в строительство. От имени властей области МОИТК также управляла рядом непрофильных активов, в частности телеканалом и несколькими предприятиями, связанными с электроэнергетикой. МОИТК принадлежала Министерству имущества Московской области. В ее совете директоров присутствовали представители областного Минфина (в том числе первый заместитель министра, на момент написания отчета находящийся в СИЗО), областного Министерства имущества и Министерства строительства.

В 2004 г. МОИТК стала холдингом. В начале 2007 г. у нее было 17 дочерних и зависимых предприятий, в 14 из которых она владела пакетом акций не менее контрольного. МОИТК инвестировала главным образом в строительство общественных зданий коммерческого и социального назначения, а доля жилья в общем объеме строительства мала. В ряде подмосковных городов осуществлялись проекты строительства коммерческой недвижимости, в частности деловых, торговых и развлекательных комплексов.

К началу финансового кризиса у компании было три основных источника финансирования. Во-первых, взносы из бюджета в капитал МОИТК, что в несколько раз увеличивало акционерный капитал компании. Во-вторых, частичные гарантии Московской области по займам МОИТК и некоторым ее «дочкам» (ипотечного агент-

ства МОИА). Третья форма – прямые заимствования, к моменту краха составившие около 20 млрд руб. по всем структурам холдинга.

Облигации МОИТК и «дочек» продавались инвесторам как имеющие прямую или косвенную гарантию от области. Однако после прекращения платежей выяснилось, что активы компании катастрофически неликвидны, а областное правительство, оказавшееся в сложном финансовом положении (долг к доходам более 100% в нарушение БК РФ), отказалось исполнять обязательства. Судебные процессы не привели к положительным результатам.

В 2008 г. структура долга МО претерпела существенные изменения: область столкнулась с проблемами в обслуживании текущего долга и была вынуждена производить крупные заимствования в крайне неблагоприятных условиях. В 2008 г., облигационный долг области вырос на 52 млрд руб. за счет предусмотренного бюджетом 19-миллиардного 8-го выпуска и «технического» 9-го выпуска на 33 млрд руб. При этом долг области кредитным организациям несколько сократился.

Большинство дочерних структур, принадлежащих Московской области, оказались в дефолте. В частности, МОИТК, МОИА, «Энергоцентр» не смогли обслуживать обязательства и (или) исполнять по ним оферты. В результате в октябре-декабре 2008 г. кредитный рейтинг области был существенно понижен, до SD от S&P и B3 от Moody's. На негативном внешнем фоне и при высоких оценках возможного дефолта резко выросла доходность по обязательствам региона, обращающимся на вторичном рынке.

В течение 2009 г., ситуация для самой области начала улучшаться за счет федерального вмешательства (как попытки избежать любых заметных дефолтов в стране). Область получила несколько бюджетных кредитов от федерального Минфина, оставив финансовый ресурс на погашение кредитов ряду банков. У региона остались возможности для проведения «технических» выпусков – по примеру 9-го выпуска, проведенного в конце 2008 г. под высокую доходность, позволившего области избежать дефолта. Кредитные риски Московской области остаются высокими, но поддержка федерального правительства резко уменьшила доходность по долгу Московской области.

К настоящему моменту в состоянии дефолта находятся обязательства структур, так или иначе связанных с Правительством Московской области, на сумму 16,8 млрд руб. Этот уровень (400 млн евро) в условиях долгового кризиса в Греции или на фоне долга Украины, города Киева или Латвии выглядит просто незаметным. Их статус в основном сведен к обязательствам компаний, проходящих через банкротство. Многие крупные инвесторы получали предложения о выкупе этих обязательств с большим дисконтом – и в боль-

шинстве случаев согласились на реструктуризацию, хотя в последнем случае их ожидания были обмануты. Вероятность получить сколь-нибудь значимую долю инвестиций крайне сомнительна.

## ДОЛГОВАЯ ПОЛИТИКА И РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ

Анализ структуры и динамики долговой политики регионов России не позволяет выявить явной связи между уровнем развития региона и типом долговой политики: уровнем задолженности, использованием облигаций, банковского кредитования либо государственных гарантий. Масштабы долговых заимствований сдерживались Минфином РФ, что, безусловно, способствовало стабильности финансового сектора в условиях кризиса. За исключением Московской области и Москвы, можно отметить, что развитые и средне-развитые регионы, имеющие существенный государственный долг склонны опираться на облигационные заимствования как более совершенный инструмент долговой политики (ХМАО, Самарская, Нижегородская, Новосибирская области, Якутия, Башкортостан). Татарстан активно использует государственные гарантии либо облигационные займы на уровне муниципалитетов. В будущем можно ожидать некоторой унификации финансовой политики различных регионов и активного выхода крупных регионов с низким уровнем долга (Свердловская, Челябинская, Ростовская области) на рынок облигационных займов.

Предусмотренные новациями в законодательстве «инфраструктурные облигации» под гарантии регионов скорее всего займут место дискредитировавших себя обычных облигаций структур, выпущенных под гарантии правительств регионов. Прежние гарантии показали себя крайне ненадежными для защиты интересов инвесторов. И соответственно потенциальные участники рынка заинтересованы в более адекватных механизмах защиты своих прав в суде или при внесудебных разбирательствах. В мировой практике регионы и муниципалитеты развитых стран (США, страны ЕС) и развивающихся государств (Мексика, ЮАР, Бразилия) активно используют заимствования от международных институтов развития и рыночные займы для модернизации инфраструктуры и финансирования государственно-частных партнерств.

Российская практика финансирования инфраструктурных проектов через долговое финансирование ограничена и скорее негативная (памятные участникам рынка облигации РАО «Высокоскоростные Магистраль»). Однако потенциал для использования как гарантий так и прямого субфедерального долга в программах развития весьма велик, а мировая практика достаточно распространена. В случае упрощения законодательства (подобного недавним измене-

ниям порядка инвестирования обязательных пенсионных накоплений) формирование активного рынка инфраструктурных займов, привлекательных для негосударственных институциональных инвесторов, может занять два-три года.

Отдельного рассмотрения заслуживает проект создания межрегионального долгового агентства по образцам существующих в некоторых европейских странах. Теоретически такое агентство сможет помочь снижению стоимости заимствований и предоставить менее крупным и развитым регионам техническую поддержку при привлечении облигационных займов. Но такой проект будет противоречить бюджетному федерализму, разделению бюджетной ответственности субъектов Федерации. Регионы с кредитным качеством, интересным для инвесторов, способны самостоятельно привлекать средства на рынке. Они не испытывают необходимости в ухудшении своего кредитного качества за счет участия в совместном привлечении средств более слабых заемщиков, а «продажа соучастия» будет стоить дорого. Скорее всего межрегиональное долговое агентство не будет создано в обозримом будущем по причине трудностей законодательного и административного характера. В целом развитие регионов предполагает использование долговых инструментов, но важно повышение прозрачности целей привлечения долгосрочных облигационных займов именно под развитие, привлечение прямых инвестиций (любого происхождения) в регион. Опыт развитых стран и глобального кризиса 2008–2010 гг. указывает на необходимость предотвращения образования опасных «долговых ловушек» для страны на всех уровнях. И, разумеется, важно доведение субфедеральных бюджетных преобразований до естественной полноты и укрепление прав регионов и муниципалитетов и их ответственности за использование своих доходов.

Д. С. Иванов

## ВОЗДЕЙСТВИЕ КРИЗИСА НА РЫНОК ТРУДА РЕГИОНОВ

Удар кризиса неравномерно распределился по различным отраслям и регионам<sup>1</sup>. Реакция работодателей на необходимость сокращать издержки на персонал также была разнообразной: одни шли на массовые сокращения, в то время как другие старались как можно дольше удержать докризисный уровень занятости, отправляли работников в неоплачиваемые и частично оплачиваемые отпуска, переводили на неполную рабочую неделю, принимали участие в программах общественных работ, организуемых региональными и местными органами власти. Региональные администрации, стремясь минимизировать социальный эффект кризиса, воздействовали на крупные предприятия, в особенности имеющие градообразующее значение, с тем, чтобы они избрали вторую стратегию реакции на кризис.

Снижение зарплат также является альтернативой сокращению занятости при возникшей необходимости уменьшения издержек на персонал. Базовая реакция на кризис путем увольнения работников считается либеральной, в то время как сокращение их компенсации при стабильной численности рассматривается как следствие наложения на работодателя социальных обязательств<sup>2</sup>.

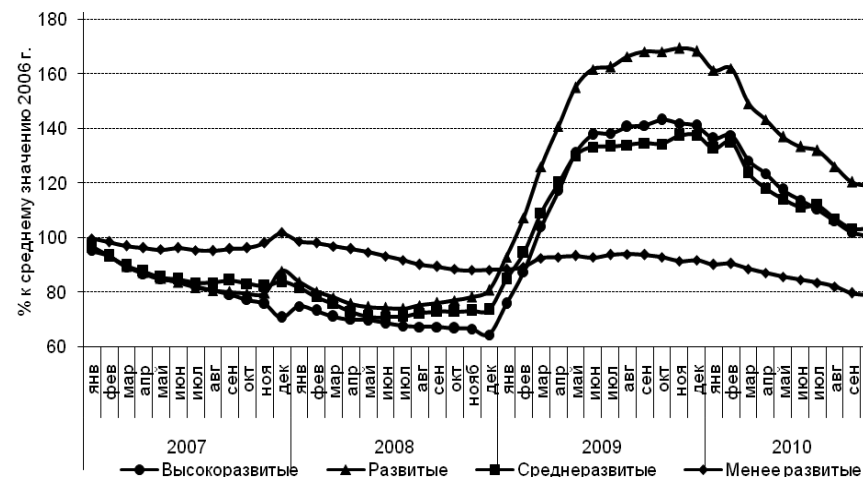
Наибольшее внимание аналитиков привлекает вопрос динамики безработицы и ее региональные вариации. Общий взгляд на данную проблему с использованием синтетической классификации регионов (график 31) подтверждает вывод о том, что кризис наиболее остро проявился в группе развитых регионов, где сконцентрированы наиболее пострадавшие отрасли: черная металлургия, автомобилестроение, другие отрасли, зависящие от инвестиционного цикла. Практически не почувствовали кризиса менее развитые регионы, зависящие в первую очередь от АПК, а также от федеральных дотаций.

Однако сама по себе динамика безработицы, рассматриваемая без учета различной структуры занятости в регионах и вне связи с показателями экономической активности, не может помочь найти ответ на ключевой вопрос о реакции работодателей на кризис.

<sup>1</sup> См. главы «Российские регионы: вызовы кризиса и модернизации», «Капиталовложения – региональные аспекты».

<sup>2</sup> См., например: Какой рынок труда нужен российской экономике (перспективы реформирования системы трудовых отношений) / Под ред. Р. И. Капелюшникова. – М.: ОГИ, 2002.

График 31. Динамика числа безработных по МОТ в % к среднемесячному значению 2006 г.\*



\* С исключением сезонного фактора.

Источник: Росстат.

В 2010 г. уже появилась возможность выяснить, каким закономерностям подчинялось поведение работодателей на рынке труда. Это имеет значение не только для планирования и оценки эффективности антикризисных мер, но и для разработки государственной политики регулирования рынка труда на послекризисном этапе. В поведении работодателей в условиях рецессии ярче проявляются их мотивы и в целом отражается сложившаяся в национальной экономике модель рынка труда.

Традиционно российский рынок труда характеризовался достаточно высоким уровнем патернализма; работодатели (по крайней мере те из них, которые охвачены государственным статистическим мониторингом) старались избегать резко либеральной реакции на экономические трудности. Р. И. Капелюшников, проанализировав значительный массив данных по национальной экономике за 2009 г., пришел к выводу: «Предсказания, что российские предприятия станут использовать принципиально иные, чем прежде, механизмы адаптации, не оправдались: в целом их реакция вполне вписывалась в параметры, известные по опыту предшествующих десятилетий»<sup>3</sup>. Однако ситуация в разных отраслях и регионах может существенно отличаться от общей картины. Наша задача состоит в том, чтобы

<sup>3</sup> Капелюшников Р. И. Мягкая подстройка / Эксперт. – 21 июня 2010 г. – №24 (709).

проверить применимость этого вывода как к разным отраслям, так и к разным регионам.

### ОБЩЕЕ СОКРАЩЕНИЕ ЗАНЯТОСТИ И ЗАРПЛАТ: ОТРАСЛЕВАЯ СПЕЦИФИКА, РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Нами были проанализированы сальдо приема и выбытия кадров по крупным и средним организациям базовых отраслей по итогам 2009 г. одновременно в отраслевом и региональном разрезе.

Показатели были рассчитаны не по видам деятельности ОКВЭД, по укрупненным категориям. Виды деятельности «добыча полезных ископаемых», «обрабатывающие производства» и «производство и распределение электроэнергии, газа и воды» объединены в категорию «промышленность»; «оптовая и розничная торговля, ремонт», «гостиницы и рестораны», «операции с недвижимостью, аренда и предоставление услуг» вошли в «рыночные услуги»; «государственное управление», «образование», «здравоохранение и предоставление социальных услуг» были сгруппированы в категорию «нерыночные услуги».

Финансовая деятельность была выделена в отдельную категорию в силу особой роли этого сектора как в ходе экономического бума 2000-х гг., так и в процессе развития кризиса. Уровень развития и кризисная уязвимость финансовой сферы являются чрезвычайно важными характеристиками общего экономического состояния региона, в особенности с точки зрения перспектив постиндустриальной трансформации.

Транспорт и связь (единый вид деятельности ОКВЭД) – также особая отрасль экономики, внутреннее весьма разнообразная: от дальних морских грузоперевозок до городского общественного транспорта. В ее структуре огромное значение имеют естественные монополии, контролируемые федеральными, региональными и местными властями. Специфика транспортной отрасли заставила отделить ее от других рыночных услуг.

Наконец, вид деятельности «предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг» был рассмотрен как отдельная категория анализа, так как его из-за внутренней неоднородности невозможно целиком отнести к рыночным или нерыночным услугам.

Для параллельного анализа по отраслям и регионам были взяты данные за 2007 и 2009 гг. 2008 г., как видно из примеров в таблицах 22 и 23, по большинству позиций характеризовался средними между 2007 и 2009 гг. значениями базовых индикаторов. В то же время, трактовка показателей за 2008 г. всегда будет нести в себе неопределенность из-за того, что на середину – вторую половину года при-

шелся слом макроэкономического тренда. Таким образом, наиболее разумно исключить этот год из анализа, ограничившись рассмотрением ситуации за два периода с «чистыми» трендами: 2007 г. (подъем) и 2009 г. (спад). Результаты представлены в таблицах 24 и 25.

Таблица 22

### Сальдо приема и выбытия кадров, % от среднесписочной численности занятых в крупных и средних организациях всех отраслей экономики

Тип регионов	2007	2008	2009
<b>Высокоразвитые регионы</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>-3,4</b>
Финансово-экономические центры	1,9	-0,3	-3,4
Сырьевые экспортоориентированные	1,0	-0,7	-3,5
<b>Развитые регионы</b>	<b>-0,5</b>	<b>-2,8</b>	<b>-4,9</b>
С диверсифицированной экономикой	-0,3	-2,6	-4,7
С опорой на обрабатывающую промышленность	-0,4	-3,2	-4,6
С опорой на добывающую промышленность	-0,7	-2,8	-5,5
<b>Среднеразвитые регионы</b>	<b>-1,2</b>	<b>-2,9</b>	<b>-4,5</b>
Промышленно-аграрные	-1,5	-3,5	-4,7
Аграрно-промышленные	-1,0	-2,6	-4,3
<b>Менее развитые регионы</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,1</b>
Сырьевые	-0,9	-1,1	-3,3
Аграрные	-0,3	-0,4	0,2
<b>Российская Федерация</b>	<b>-0,3</b>	<b>-2,2</b>	<b>-4,3</b>

Источник: Росстат.

Таблица 23

### Изменение заработной платы в крупных, средних и малых организациях всех отраслей экономики, % к предыдущему году\*

Тип регионов	2007	2008	2009
<b>Высокоразвитые регионы</b>	<b>18,8</b>	<b>12,6</b>	<b>-4,1</b>
Финансово-экономические центры	21,7	14,0	-3,5
Сырьевые экспортоориентированные	10,6	8,6	-6,3
<b>Развитые регионы</b>	<b>16,8</b>	<b>10,2</b>	<b>-5,8</b>
С диверсифицированной экономикой	18,6	11,4	-6,3
С опорой на обрабатывающую промышленность	15,5	9,1	-6,3
С опорой на добывающую промышленность	15,6	9,6	-4,6



Тип регионов	2007	2008	2009
<b>Среднеразвитые регионы</b>	<b>16,2</b>	<b>10,6</b>	<b>-1,5</b>
Промышленно-аграрные	14,3	9,9	-1,9
Аграрно-промышленные	17,7	11,1	-1,2
<b>Менее развитые регионы</b>	<b>15,0</b>	<b>8,7</b>	<b>-0,7</b>
Сырьевые	14,4	9,1	-3,5
Аграрные	15,8	8,1	2,8
<b>Российская Федерация</b>	<b>18,1</b>	<b>11,7</b>	<b>-3,6</b>

\* В постоянных ценах.

Источник: Росстат.

Таблица 24

## Сальдо приема и выбытия кадров, % от среднесписочной численности занятых в крупных и средних организациях

Начало таблицы

Тип регионов	Всего		Сельское и лесное хозяйство		Промышленность		Строительство	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
<b>Высокоразвитые регионы</b>	<b>1,7</b>	<b>-3,4</b>	<b>-5,9</b>	<b>-8,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>-6,2</b>	<b>5,1</b>	<b>-18,4</b>
Финансово-экономические центры	1,9	-3,4	-2,2	-8,1	-1,6	-7,1	3,2	-19,5
Сырьевые экспортоориентированные	1,0	-3,5	-9,6	-9,3	1,9	-4,8	8,4	-16,6
<b>Развитые регионы</b>	<b>-0,5</b>	<b>-4,9</b>	<b>-9,2</b>	<b>-3,6</b>	<b>-1,8</b>	<b>-10,3</b>	<b>1,9</b>	<b>-14,8</b>
С диверсифицированной экономикой	-0,3	-4,7	-9,2	-3,7	-1,8	-11,5	3,3	-14,5
С опорой на обрабатывающую промышленность	-0,4	-4,6	-8,8	-4,1	-1,0	-9,7	0,9	-14,5
С опорой на добывающую промышленность	-0,7	-5,5	-9,7	-3,0	-2,3	-9,2	1,1	-15,4
<b>Среднеразвитые регионы</b>	<b>-1,2</b>	<b>-4,5</b>	<b>-12,5</b>	<b>-6,4</b>	<b>-1,6</b>	<b>-9,9</b>	<b>2,3</b>	<b>-14,0</b>
Промышленно-аграрные	-1,5	-4,7	-11,0	-8,8	-1,7	-10,2	-1,5	-12,1
Аграрно-промышленные	-1,0	-4,3	-13,0	-5,6	-1,6	-9,8	4,4	-15,1
<b>Менее развитые регионы</b>	<b>-0,5</b>	<b>-1,1</b>	<b>-8,1</b>	<b>-7,8</b>	<b>-1,0</b>	<b>-5,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-8,2</b>
Сырьевые	-0,9	-3,3	-6,0	-15,1	0,6	-5,4	0,6	-13,5
Аграрные	-0,3	0,2	-9,1	-4,8	-2,5	-4,6	-1,1	-0,1
<b>Российская Федерация</b>	<b>-0,3</b>	<b>-4,3</b>	<b>-10,6</b>	<b>-5,5</b>	<b>-1,5</b>	<b>-9,3</b>	<b>2,9</b>	<b>-15,4</b>

## Окончание таблицы

Тип регионов	Рыночные услуги		Финансово-деятельность		Транспорт и связь		Бюджетные услуги		Прочие услуги	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
<b>Высокоразвитые регионы</b>	<b>3,2</b>	<b>-3,5</b>	<b>12,5</b>	<b>-4,0</b>	<b>-2,0</b>	<b>-5,6</b>	<b>1,2</b>	<b>2,4</b>	<b>2,9</b>	<b>-6,2</b>
Финансово-экономические центры	3,3	-3,3	12,8	-4,0	-1,0	-5,3	1,5	2,6	3,5	-8,3
Сырьевые экспортоориентированные	2,7	-4,7	9,6	-3,9	-4,3	-6,5	0,3	2,0	0,3	3,7
<b>Развитые регионы</b>	<b>3,1</b>	<b>-6,8</b>	<b>9,0</b>	<b>-6,0</b>	<b>-0,8</b>	<b>-5,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>-1,6</b>
С диверсифицированной экономикой	3,3	-6,0	9,7	-6,8	-0,3	-4,5	0,1	2,5	-0,2	0,1
С опорой на обрабатывающую промышленность	2,8	-7,6	8,6	-4,6	-2,2	-3,3	0,3	0,6	1,9	-2,8
С опорой на добывающую промышленность	3,2	-7,7	8,4	-5,9	-0,2	-7,2	-0,1	-1,1	0,8	-2,5
<b>Среднеразвитые регионы</b>	<b>1,5</b>	<b>-6,0</b>	<b>7,2</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,5</b>	<b>-7,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-3,0</b>
Промышленно-аграрные	0,2	-7,1	7,8	-2,0	-3,7	-7,3	-0,2	1,1	-0,2	-4,5
Аграрно-промышленные	2,2	-5,4	6,9	-2,6	-1,7	-7,3	0,5	0,2	0,1	-2,2
<b>Менее развитые регионы</b>	<b>0,4</b>	<b>-5,4</b>	<b>6,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>-3,6</b>	<b>-2,8</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,1</b>
Сырьевые	-0,7	-9,0	6,1	-2,4	-4,8	-2,4	0,1	0,1	-0,8	-0,4
Аграрные	1,6	-2,4	5,9	1,8	-1,5	-3,4	1,2	1,8	-0,7	0,0
<b>Российская Федерация</b>	<b>2,6</b>	<b>-5,3</b>	<b>9,8</b>	<b>-4,1</b>	<b>-1,8</b>	<b>-5,9</b>	<b>0,4</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>-3,2</b>

Источник: Росстат.

Таблица 25

## Изменение заработной платы в крупных, средних и малых организациях, % к предыдущему году\*

Начало таблицы

Тип регионов	Всего		Сельское и лесное хозяйство		Промышленность		Строительство	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
<b>Высокоразвитые регионы</b>	<b>18,8</b>	<b>-4,1</b>	<b>15,1</b>	<b>-5,5</b>	<b>14,1</b>	<b>-3,0</b>	<b>17,1</b>	<b>-15,6</b>
Финансово-экономические центры	21,7	-3,5	15,0	-7,4	17,5	-2,0	21,8	-15,9

Тип регионов	Всего		Сельское и лесное хозяйство		Промышленность		Строительство	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
	Сырьевые экспортоориентированные	10,6	-6,3	15,1	-2,6	9,2	-4,5	9,4
<b>Развитые регионы</b>	<b>16,8</b>	<b>-5,8</b>	<b>23,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>15,4</b>	<b>-7,3</b>	<b>23,7</b>	<b>-16,5</b>
С диверсифицированной экономикой	18,6	-6,3	24,2	0,9	15,9	-8,5	27,0	-17,1
С опорой на обрабатывающую промышленность	15,5	-6,3	20,6	-2,7	14,9	-7,0	24,2	-15,5
С опорой на добывающую промышленность	15,6	-4,6	25,9	1,1	15,2	-6,2	19,6	-16,6
<b>Среднеразвитые регионы</b>	<b>16,2</b>	<b>-1,5</b>	<b>27,0</b>	<b>2,8</b>	<b>14,7</b>	<b>-5,7</b>	<b>24,0</b>	<b>-7,2</b>
Промышленно-аграрные	14,3	-1,9	24,5	-0,3	13,8	-5,7	20,8	-4,0
Аграрно-промышленные	17,7	-1,2	28,2	4,2	15,4	-5,7	26,0	-9,0
<b>Менее развитые регионы</b>	<b>15,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>16,2</b>	<b>9,6</b>	<b>14,7</b>	<b>3,9</b>	<b>15,3</b>	<b>-4,1</b>
Сырьевые	14,4	-3,5	18,0	5,4	13,3	5,2	17,3	-7,6
Аграрные	15,8	2,8	14,6	13,1	17,1	1,5	12,3	2,5
<b>Российская Федерация</b>	<b>18,1</b>	<b>-3,6</b>	<b>24,4</b>	<b>1,3</b>	<b>15,1</b>	<b>-4,9</b>	<b>21,8</b>	<b>-12,8</b>

Окончание таблицы

Тип регионов	Рыночные услуги		Финансовая деятельность		Транспорт и связь		Бюджетные услуги		Прочие услуги	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
	<b>Высокоразвитые регионы</b>	<b>25,1</b>	<b>-4,6</b>	<b>16,5</b>	<b>-6,7</b>	<b>13,6</b>	<b>-4,7</b>	<b>18,8</b>	<b>1,7</b>	<b>27,2</b>
Финансово-экономические центры	26,8	-4,3	17,2	-6,4	16,7	-5,1	21,6	3,4	30,6	1,6
Сырьевые экспортоориентированные	13,3	-8,3	8,7	-9,8	7,3	-3,8	12,3	-3,0	11,1	-4,4
<b>Развитые регионы</b>	<b>18,9</b>	<b>-7,3</b>	<b>17,7</b>	<b>-13,2</b>	<b>12,0</b>	<b>-3,6</b>	<b>15,1</b>	<b>0,8</b>	<b>16,4</b>	<b>0,3</b>
С диверсифицированной экономикой	20,5	-8,4	19,9	-15,3	13,2	-3,8	17,3	1,7	18,6	1,9
С опорой на обрабатывающую промышленность	18,9	-7,8	17,5	-9,8	10,3	-3,0	12,7	-1,7	14,6	-2,8

С опорой на добывающую промышленность	16,3	-5,1	14,4	-12,0	12,0	-3,7	14,8	1,8	15,3	1,2
<b>Среднеразвитые регионы</b>	<b>19,6</b>	<b>-1,6</b>	<b>15,9</b>	<b>-10,1</b>	<b>11,7</b>	<b>-2,1</b>	<b>14,0</b>	<b>3,1</b>	<b>14,0</b>	<b>3,9</b>
Промышленно-аграрные	20,0	-6,5	15,9	-10,3	10,5	-2,1	13,2	1,5	12,8	1,7
Аграрно-промышленные	19,4	1,2	16,0	-10,0	12,5	-2,2	14,4	4,2	14,9	5,3
<b>Менее развитые регионы</b>	<b>19,5</b>	<b>-4,0</b>	<b>16,3</b>	<b>-9,6</b>	<b>11,0</b>	<b>-1,3</b>	<b>10,0</b>	<b>0,9</b>	<b>12,8</b>	<b>2,3</b>
Сырьевые	19,9	-9,4	15,0	-8,3	9,9	-1,7	14,1	-1,3	16,4	-5,2
Аграрные	18,9	5,4	18,0	-10,9	14,9	0,1	6,9	2,5	9,7	8,4
<b>Российская Федерация</b>	<b>22,2</b>	<b>-4,5</b>	<b>15,8</b>	<b>-9,4</b>	<b>13,1</b>	<b>-3,3</b>	<b>16,2</b>	<b>2,2</b>	<b>20,1</b>	<b>-0,6</b>

\* В постоянных ценах.

Источник: Росстат.

Согласно общероссийским показателям, воздействие кризиса на отрасли экономики в целом распределилось в соответствии с обычным для большинства рецессий делением отраслей на «проциклические» и «контрциклические». Наиболее сильный удар пришелся на строительство, за ним по тяжести последствий следует промышленность. Отрасли, не имеющие прямой связи с инвестиционным циклом, пострадали в меньшей мере, а нерыночный сектор даже немного нарастил численность занятых и увеличил средние зарплаты.

Из сопоставления таблиц 24 и 25 видно, что в целом по экономике сокращение занятости (в крупных и средних организациях) и снижение покупательной способности зарплат приблизительно совпали, составив около 4%. Коэффициент корреляции между снижением зарплат и занятости по отраслям (с детализацией до используемых в данной главе укрупненных групп) составил в 2009 г. 0,75. На уровне отдельных регионов корреляция между снижением зарплат и занятости в 2009 г. составила 0,59, что также является достаточно высоким значением.

Сокращение занятости в целом по стране было несколько сильнее, но следует учитывать, что для России на протяжении многих лет характерно устойчивое уменьшение численности занятых в экономике за счет естественной убыли населения. На годичных интервалах пренебрегать этим уже нельзя. Из таблиц 22 и 24 ясно, что снижение занятости в кризисном 2009 г. было намного интенсивнее, чем в прежние благоприятные годы.

Отраслевые проекции воздействия кризиса на занятость и заработные платы имеют некоторые различия. Они в немалой степени могут быть объяснены влиянием долгосрочных трендов трансформации структуры занятости, сложившихся задолго до кризиса: темпы выбытия кадров из сельского хозяйства, промышленности, транспорта и связи оказались выше, чем темпы сокращения покупа-

тельной способности зарплат, так как именно в этих отраслях занятость сокращалась еще в период экономического роста.

В бюджетном секторе замедлился (но не остановился) рост заработной плат и одновременно несколько возросло сальдо приема и выбытия сотрудников. В рыночных услугах и строительстве темпы сокращения занятости и реальных зарплат были, как и в целом по экономике, приблизительно равны.

Финансовая отрасль отреагировала на кризис не массовыми увольнениями, а снижением зарплат. Сокращение занятости здесь было на уровне среднего по экономике; коэффициенты как выбытия, так и приема кадров в финансовой сфере были по итогам 2009 г. заметно ниже средних (коэффициент выбытия, по данным Росстата, составил 25,6% против 30,5%, а коэффициент приема – 21,5% против 26,2%). Но более сильное снижение зарплат, чем в финансовой деятельности, было отмечено лишь в строительстве. Подобное поведение работодателей может быть истолковано как результат достаточно высокой конкуренции финансовых организаций на рынке труда в условиях дефицита кадров. Кроме того, во многих случаях массовые сокращения в сфере услуг нежелательны, так как могут привести к падению качества обслуживания клиентов.

Обращают на себя внимание две отрасли, взявшие на себя роль «социального убежища», что проявляется в возрастании сальдо приема и выбытия кадров: это сельское хозяйство и бюджетный сектор. В бюджетных услугах этот результат был обеспечен за счет увеличения коэффициента приема кадров: в целом по группе отраслей коэффициент приема в 2009 г. по сравнению с 2007 г. увеличился на 1 пункт, а коэффициент выбытия – только на 0,3 пункта. В сельском хозяйстве не меньшую роль сыграло и сокращение оттока работников, не уверенных более в перспективах трудоустройства в других отраслях: коэффициент приема кадров возрос на 2,5 пункта, а коэффициент выбытия упал на 2,6 пункта.

Ни в одной из типологических групп регионов нет принципиальных отклонений от вышеописанного сценария. В то же время количественные показатели кризисного спада занятости и уменьшения заработной плат заметно варьируются между группами регионов. Рассмотрим ситуацию по отдельным отраслям.

Работодатели в такой отрасли, как *сельское хозяйство*, как хорошо известно, стремятся к поддержанию социальной стабильности и избегают резкого сокращения занятости при возникновении экономических трудностей. В кризисном 2009 г. темпы сокращения занятости в агросекторе даже замедлились по сравнению с периодом экономического подъема, а уровень реальных зарплат несколько увеличился.

В большей степени докризисные тренды продолжили регионы Нечерноземья и зоны рискованного земледелия (типы сырьевых эк-

спорториентированных, среднеразвитых промышленно-аграрных, менее развитых сырьевых регионов), где выше темпы естественной депопуляции и слабее перспективы развития сельского хозяйства. Это обнажение долгосрочных отраслевых трендов в условиях острого кризиса имеет важное значение для выработки государственной политики в сфере аграрной занятости.

Выраженное отрицательное сальдо принятия и выбытия работников и резкое урезание зарплат в агросекторе столичной группы регионов, в свою очередь, действительно может объясняться «рыночной» реакцией работодателей на кризисную ситуацию, так как еще в 2007 г. темпы сокращения занятости там были минимальны. На работодателях в этих регионах не лежит столь большая ответственность за социальную стабильность в «своих» населенных пунктах, так как у их жителей имеется относительно широкий выбор рабочих мест; кроме того, сами работники сельского хозяйства зачастую являются приезжими из других регионов и стран, не имеющими долгосрочных связей с работодателем. Одновременно конкуренция производителей за место на потребительских рынках крупнейших агломераций чрезвычайно высока, что и обуславливает выбор ими жестких механизмов адаптации к кризису.

В целом же сокращение занятости и снижение зарплат было меньшим там, где сельское хозяйство и в долгосрочном периоде находится в более выигрышном положении, т.е. главным образом на юге России (типы среднеразвитых аграрно-промышленных и менее развитых аграрных регионов, а также южные территории в составе группы развитых регионов).

*Промышленность* как в период экономического роста, так и во время кризиса характеризовалась относительно небольшими межрегиональными различиями в темпах сокращения занятости. В благополучном 2007 г. занятость в промышленности по большинству типологических групп регионов уменьшилась на 1–2,5% при небольшом приросте в сырьевых регионах. В кризисном 2009 г. спад занятости составил 9–11% в развитых и среднеразвитых регионах, 4,5–5,5% в сырьевых и менее развитых аграрных регионах, где промышленность представлена в основном отраслями ТЭКа и пищевыми производствами, и 7% в финансово-экономических центрах. Это может свидетельствовать о вхождении России в достаточно глубокую фазу постиндустриального перехода, когда падение роли промышленности становится главным трендом трансформации структуры занятости во всех типах регионов. Также этот факт говорит о глубине экономического кризиса, затронувшего практически все отрасли промышленности и все регионы России.

По отрицательной динамике зарплат в промышленности выделяются развитые регионы с диверсифицированной экономикой и с опорой на обрабатывающую промышленность, где концентрируют-

ся наиболее пострадавшие в кризис отрасли: черная металлургия, автомобилестроение. Массовые сокращения в этих регионах зачастую были недопустимы из-за высокой доли моногородов, но возможности для экономии на зарплатах сохранялись.

Естественно, что особая ситуация складывается в сырьевых регионах, где удар кризиса не столь тяжел, как на остальной территории страны, а рынок труда имеет свою специфику из-за возможности привлечения высокооплачиваемой рабочей силы из других регионов. Более слабым был удара кризиса по менее развитым аграрным регионам, где преобладает выпуск товаров повседневного спроса, а не длительного пользования или инвестиционного назначения.

Обращает на себя внимание достаточно слабое сокращение занятости и зарплат в группе финансово-экономических центров – хотя здесь следовало бы ожидать наиболее жесткой реакции работодателей на кризис, исходя из аналогии с ситуацией в сельском хозяйстве, а также из сложившегося восприятия столичных агломераций как наиболее модернизированных, «капиталистических» частей страны. Нет оснований полагать, что кризис слабее задел промышленность этих регионов. Возможно, одна из причин этого заключается в государственном контроле над немалой частью московской и Санкт-Петербургской промышленности (в основном над ВПК). Но более весомый, на наш взгляд, фактор – это дефицит кадров, не позволяющий проводить массовые сокращения работников с редкой квалификацией даже при драматическом сокращении объемов производства. Более строгий и подробный разбор этого феномена будет дан в дальнейшем при анализе эластичности занятости в промышленности по объему производства.

*Строительство* является наиболее чувствительной к макроэкономическим колебаниям отраслью экономики. Еще в 2007 г. по темпам роста занятости оно уступало лишь финансовому сектору, а рост заработных плат также опережал средний уровень по экономике. За 2009 г. отрасль потеряла свыше 15% работников только по выборке крупных и средних организаций – существенно больше, чем промышленность. Огромным было и падение реального уровня заработной платы.

В случае строительства в отличие от промышленности бросается в глаза соответствие между «иерархией» типов регионов и кризисным сокращением занятости в строительстве: падение занятости и зарплат становилось менее глубоким по мере перехода от столичных регионов к менее развитым. Этот факт можно напрямую связывать со спекулятивной составляющей бума в сфере недвижимости: пузырь был надут сильнее в крупнейших городах страны.

Нельзя не отметить важной черты сходства строительства с агросектором: для обеих отраслей был характерен особенно сильный шок занятости и зарплат в группе финансово-экономических

центров. Этого не наблюдалось в промышленности, а также (добавим, забегая вперед) в большинстве отраслей сектора услуг. Можно выдвинуть гипотезу о том, что в столичных регионах наблюдается глубокое различие между поведением работодателей в высокооплачиваемых и низкооплачиваемых сегментах рынков труда: если в первом случае эластичность занятости и уровня компенсации работников по объему выпуска оказывается ниже средней по стране, то во втором – существенно выше.

Эта гипотеза в общих чертах подтверждается при анализе динамики приема и высвобождения кадров в сфере услуг.

Для бурно развивавшихся *рыночных услуг* в докризисный период (2007 г.) был характерен приоритетный рост занятости и зарплат в финансово-экономических центрах. Группа развитых регионов выделялась по динамике занятости, хотя и несколько отставала от среднеразвитых по росту зарплат (но в типе развитых регионов с диверсифицированной экономикой, где сконцентрированы крупногородские регионы с развитой сферой услуг, отставания не было).

Эти тенденции в принципе свидетельствуют о процессах нарастающей дивергенции в региональном развитии. Но в данном случае обращают на себя внимание благоприятные показатели развитых регионов с диверсифицированной экономикой. В контексте традиционного отрыва Москвы от других регионов России по развитию сектора услуг это наблюдение могло рассматриваться как оптимистический признак появления в стране новых полюсов экономического роста.

Следует учесть, что наши выводы о динамике занятости сделаны на базе доступной отчетности крупных и средних организаций. Таким образом, мы, с одной стороны, концентрируемся на развитии экономических агентов, имеющих наибольшую значимость для процесса постиндустриальной трансформации; с другой же стороны, вполне возможна недооценка (но также и переоценка) темпов роста занятости в тех регионах, где малый бизнес имеет в структуре сферы услуг большой вес, чем в целом по стране.

В кризисном 2009 г. первые этапы постиндустриальной трансформации прошли проверку на прочность. Сокращение занятости в рыночных услугах было минимальным именно в группе финансово-экономических центров (3,5% против 5,3% по стране; по сути, был просто отыгран назад докризисный бум на рынке труда). Сокращение зарплат в рыночных услугах столичной группы регионов также было не более сильным, чем в среднем по стране. При этом, как показывает анализ трендов потребления<sup>4</sup>, сокращение оборота розничной торговли и платных услуг было максимальным именно в группе высоко-

<sup>4</sup> См. главу «Потребительское поведение и социально-экономическое положение населения в условиях кризиса».

развитых регионов, т.е. эластичность занятости по объему выпуска оказалась небольшой в сравнении с другими регионами.

Этот феномен, на наш взгляд, может иметь несколько объяснений. Очевидно, что в столичных регионах существенно больший вклад в структуру занятости вносят оптовая торговля и профессиональные услуги, требующие высокой квалификации. Это, как уже было продемонстрировано на примере промышленности, в современных российских условиях может способствовать низкоэластичному спросу на труд. Стоит также добавить, что в сфере торговли и потребительских услуг сокращение штатов зачастую означает падение качества обслуживания – а это нежелательно на высококонкурентных столичных рынках, остающихся ключевыми для большинства крупных компаний сектора услуг.

Наиболее пострадавшими по обоим индикаторам оказываются все три типа развитых регионов, а также сырьевые экспортноориентированные регионы. До кризиса именно туда в первую очередь распространялась из столиц волна потребительского бума, и рынок труда работников третичной сферы этих регионов вполне мог достигнуть перегрева.

Менее тяжелая ситуация сложилась в среднеразвитых регионах, особенно аграрно-промышленного типа, где реальный уровень зарплат в торговле возрос на 1,2%. Рыночные услуги в этих регионах развиты пока недостаточно, и в структуре товарооборота преобладают товары повседневного спроса. Из анализа трендов потребления<sup>5</sup> следует, что спад оборота розничной торговли в среднеразвитых регионах был существенно менее драматичным, чем в высокоразвитых и развитых. Как и в случае реального сектора, относительно стабилен в кризис рынок труда менее развитых аграрных регионов.

Анализ ситуации в *финансовом секторе* выявляет те же закономерности: наиболее трудная ситуация сложилась на рынке труда в развитых регионах, несколько лучше положение территорий среднеразвитой и менее развитой групп. Высокоразвитые регионы и в первую очередь, финансово-экономические центры входят в число наименее пострадавших. Как было показано<sup>6</sup>, именно в группе развитых регионов сильнее всего сократился кредитный портфель банковских организаций, глубокий спад испытало личное потребление, что сказалось на рынке труда работников финансового сектора.

<sup>5</sup> См. главу «Потребительское поведение и социально-экономическое положение населения в условиях кризиса».

<sup>6</sup> См. главы «Развитие банковского сектора в период экономического кризиса», «Потребительское поведение и социально-экономическое положение населения в условиях кризиса».

Главной чертой финансового сектора во всех типах регионов является глубокое падение зарплат при относительно небольшом сокращении занятости.

*Транспорт и связь* традиционно относятся к тем отраслям, тренды которых довольно трудно интерпретировать. Очевидно, что транспорт и телекоммуникации всех регионов страны связаны в целостный комплекс, который достаточно трудно разбить на отдельные территориальные ячейки. Кроме того, транспорт и связь характеризуются определенной инерцией развития из-за высокой капиталоемкости инфраструктурных сетей. Огромная роль естественных монополий в этих отраслях заставляет поднять вопрос о том, в какой степени возможно анализировать политику работодателей транспорта и связи с рыночных позиций. Наконец, регионы страны на порядки различаются по масштабам потребностей в услугах разных видов транспорта: авиационного, водного, наземного.

В период кризиса в отрасли сложилась своеобразная ситуация, при которой в более развитых регионах преобладала адаптация к кризису путем снижения зарплат, а в регионах с более низким уровнем экономического развития – путем сокращения занятости. Это вписывается в общую концепцию, при которой работодатели в столицах и других высокоразвитых регионах избирают более мягкие способы реакции на кризис, чем в иных типологических группах, хотя в целом такая ситуация нетипична: как правило, снижение зарплат и занятости проходило по типам регионов согласованно.

Занятость в *бюджетных услугах* в целом не подвержена быстрым изменениям. Сильнее всего бюджетная занятость возросла в тех группах регионов, где она росла и до кризиса: в высокоразвитых (благодаря роли Москвы, а также значительным возможностям региональных бюджетов) и в менее развитых регионах, где это продиктовано попытками решить проблему безработицы, а также обеспечить правопорядок в условиях социально-политической нестабильности.

Зарплаты бюджетников в большинстве групп регионов несколько выросли: снижение реального уровня зарплат наблюдалось только в сырьевых регионах, где они до кризиса были достаточно высоки, а также в развитых регионах с опорой на обрабатывающую промышленность, где сокращение бюджетных доходов было наиболее сильным.

Для более глубокого понимания тенденций на рынке труда следует перейти к анализу показателя эластичности занятости или заработных плат по объему выпуска. Именно он показывает реакцию работодателей на конкретные изменения ситуации на рынке и позволяет акцентировать внимание не на последствиях кризиса, а на механизме его воздействия на рынок труда.

### Эластичность занятости и зарплат по объему выпуска: АНАЛИЗ НА ПРИМЕРЕ ОБРАБАТЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ОПТОВОЙ И РОЗНИЧНОЙ ТОРГОВЛИ

Для анализа эластичностей нами были взяты три отрасли, играющие важную роль в структуре занятости: обрабатывающие производства, оптовая и розничная торговля. Их выбор продиктован тем, что Росстатом для этих отраслей рассчитываются индексы физического объема (индекс производства для обрабатывающей промышленности и индексы товарооборота для оптовой и розничной торговли). Три отрасли имеют общие черты, делающие их удобными объектами анализа: они функционируют по рыночным законам, представлены во всех регионах страны, в них сравнительно невелика роль крупных холдингов и естественных монополий.

Есть между отраслями и различия. В обрабатывающих производствах и оптовой торговле уровень квалификации и доходов сотрудников весьма неоднороден: от «белых воротничков» до низкоквалифицированных рабочих на сборочных конвейерах, складах и т.д. В розничной торговле концентрируется преимущественно низкоквалифицированная и низкооплачиваемая занятость, что отражается и в статистике зарплат (таблица 26).

Таблица 26

#### Эластичности занятости и зарплат по индексу физического объема в обрабатывающей промышленности, оптовой и розничной торговле

Отрасль	Эластичность занятости* по индексу физического объема, 2009/2008	Эластичность зарплат** по индексу физического объема, 2009/2008	Средняя заработная плата, 2009, руб.	Индекс физического объема по полному кругу организаций, 2009/2008, %	Индекс физического объема по крупным и средним организациям, 2009/2008, %
Обрабатывающие производства	0,58	0,47	16 956	84,8	80,2
Оптовая торговля	0,72	0,39	18 422	90,8***	
Розничная торговля	1,02	0,66	13 200	94,7****	

\* По крупным и средним предприятиям и организациям.

\*\* По полному кругу крупных, средних и малых предприятий и организаций.

\*\*\* Индекс оборота организаций оптовой торговли.

\*\*\*\* Индекс оборота торгующих организаций.

Источник: Росстат, расчеты ИЭФ.

Реакция этих отраслей на кризис также неодинакова. Обрабатывающая промышленность является классической проциклической отраслью: при ухудшении конъюнктуры планы нового строительства, модернизации производственного оборудования, покупки домохозяйствами товаров длительного пользования пересматриваются в первую очередь. Розничная торговля, напротив, в кризисы страдает меньше, так как повседневный потребительский спрос слабее зависит от макроэкономической конъюнктуры<sup>7</sup>. Оптовая торговля в отношении реакции на кризис занимает промежуточное положение между обрабатывающими производствами и розничной торговлей, так как является посредником между двумя этими отраслями. Это видно и из данных таблицы 26.

#### ОБРАБАТЫВАЮЩАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ

Из таблицы 26 мы видим, что эластичность занятости и зарплат в обрабатывающей промышленности была существенно ниже, чем в оптовой и розничной торговле. Но для корректного истолкования данных об эластичности занятости или заработных плат по выпуску следует понимать природу этого показателя. Эластичность не может оставаться константой вне зависимости от того, какова динамика объема выпуска. При высоких показателях спада производства следует ожидать довольно низкой эластичности уровня занятости, так как определенная часть сотрудников всегда необходима для функционирования предприятия как такового, и затраты на оплату их труда входят в сумму постоянных издержек. Снижение зарплат в ответ на сокращение поступлений от продаж выпускаемой продукции также ограничено рынком труда. Наконец, определенную роль играет и воздействие на предприятия со стороны органов власти, заинтересованных в смягчении социальных последствий кризиса.

Нами было продемонстрировано, что промышленность входила в число секторов с наибольшим сокращением зарплат и занятости. Падение физического объема производства в промышленности также было существенно более глубоким, чем в торговле. Нельзя исключать, что низкие значения эластичности обусловлены этим, а не только менее «либеральной» моделью рынка труда (хотя, разумеется, патерналистские мотивы органов власти и работодателей, а также дефицит квалифицированных кадров во многих регионах тоже сыграли немалую роль).

Ключом к пониманию ситуации может служить переход к анализу в региональном разрезе: здесь мы имеем достаточно большой

<sup>7</sup> Следует учесть, что услуги, связанные с продажей и обслуживанием автомобилей, не включены в состав оптовой или розничной торговли – они являются третьей подотраслью в соответствующем виде деятельности ОКВЭД.

массив наблюдений и можем сопоставлять эластичность занятости и зарплат в разных типах регионов при идентичной динамике производства (см. цветную вкладку)<sup>8</sup>.

Для удобства читателя на графиках представлена только та часть облака точек, где значения эластичности лежат в интервале от -0,5 до 2. При анализе эластичности занятости таких регионов насчитывается 61, а при анализе эластичности зарплат – 66. Есть ряд регионов, где показатель выходит далеко за эти границы. Напомним, что эластичность рассчитывается как число процентных пунктов, на которое изменяются занятость или зарплаты при изменении промышленного производства на один процентный пункт. В ряде случаев изменение промышленного производства было минимальным, в то время как изменение занятости или средней заработной платы – довольно значительным, что и проявилось в аномально высоких значениях эластичности.

Общая закономерность была идентичной и в случае занятости, и в случае заработных плат: более глубокий спад в обрабатывающей промышленности означал в среднем меньшую эластичность занятости и зарплат по индексу промышленного производства. Подчеркнем, что речь идет не об аномальных показателях эластичности, механизм возникновения которых описан в предыдущем абзаце, а о «разумных» значениях, лежащих в пределах единицы.

В целом соответствовал ожиданиям тот факт, что облако точек в случае зарплат оказалось смещено к более низким значениям эластичности, чем в случае занятости (в первом случае наибольшее число точек лежит в диапазоне 0,25–0,5, во втором 0,5–0,75). В целом по России эластичность занятости по индексу производства обрабатывающей промышленности (по крупным и средним организациям) составила 0,57 при уменьшении численности занятых на 11,3%, а эластичность средней заработной платы (по полному кругу организаций) равнялась 0,45 при сокращении реальной заработной платы на 7,2%.

Сравнение положения различных групп регионов на графиках, представленных на цветной вкладке, в целом подтверждает выводы первых двух разделов главы. Все три региона группы финансово-экономических центров при равных с другими регионами значениях индекса промышленного производства оказались смещены в сторо-

<sup>8</sup> Напомним, что при анализе зарплат использованы данные по полному кругу организаций обрабатывающей промышленности, а при анализе занятости – только по крупным и средним организациям, так как результаты этой выборки представляются нам более достоверными. Соответственно, различаются и индексы промышленного производства. Для оптовой торговли используется индекс оборота организаций оптовой торговли, для розничной торговли – индекс оборота торгующих организаций.

ну существенно меньших показателей эластичности как заработной платы, так и занятости. Этот результат входит в противоречие с привычным представлением о Москве и Санкт-Петербурге как о наиболее «либеральных» регионах с наиболее модернизированной, антипатерналистской системой трудовых отношений. Кроме того, ни одно из московских и петербургских предприятий не является градообразующим, что должно подразумевать более слабый административный прессинг. Мы придерживаемся мнения, что причиной этого явился именно дефицит квалифицированных инженерных и рабочих кадров и общая высокая конкуренция на рынке труда, сложившаяся в двух столичных агломерациях.

Анализ графиков не выявляет серьезных различий между развитыми и среднеразвитыми регионами. Стоит обратить внимание, что по мере приближения к экстремальным значениям эластичности концентрация среднеразвитых регионов в выборке падает, что более отчетливо проявляется при рассмотрении занятости. Более представленными становятся регионы со специализацией на экспортоориентированных отраслях обрабатывающей промышленности (Иркутская, Томская, Тюменская области, Красноярский край, Республики Коми, Хакасия). Это, однако, вряд ли является поводом для констатации «социально безответственной» политики работодателей в этих регионах: как было показано (таблица 2б), сокращение занятости в промышленности соответствующих типологических групп находилось на среднем уровне. Более важным фактором, на наш взгляд, выступает улучшение конъюнктуры на внешних рынках цветных металлов, химической продукции и т.д., что и проявилось в довольно малом снижении индекса промышленного производства.

#### Оптовая и розничная торговля

Основные выводы, которые можно сделать из анализа эластичности занятости и зарплат в сфере оптовой и розничной торговли регионов, принципиально не отличаются от результатов, полученных для промышленности. Высокоразвитые регионы и в особенности группа финансово-экономических центров при прочих равных условиях характеризуются меньшими, чем другие типы регионов, значениями эластичности занятости (для зарплат эта закономерность проявляется слабее).

Зависимость между индексом оборота оптовой и розничной торговли и эластичностью просматривается менее четко, чем в обрабатывающей промышленности. Помимо повсеместных проблем с сокрытием оборотов и доходов, неформальной занятостью и т.д., имеются и другие причины: во многих регионах оптовая торговля ведется в достаточно скромных масштабах, а в рознице преобладают индивидуальные предприниматели, не попадающие в статисти-

ческие выборки по целому ряду показателей. Малые значения каких-либо величин, как правило, подвержены флуктуациям сильнее больших. Так, среди регионов с нетипичным поведением работодателей (например, со значительным увеличением занятости и зарплат при уменьшении объемов товарооборота) велика доля малонаселенных регионов (небольшие среднеразвитые и менее развитые регионы, территории Крайнего Севера), что может говорить о влиянии флуктуаций.

Отдельно следует обмолвиться о ситуации в столичных агломерациях. В случае оптовой торговли ситуация в группе финансово-экономических центров была очень схожа с тем, что мы наблюдали в обрабатывающих производствах (небольшая отрицательная эластичность зарплат в Москве может быть отнесена на счет статистической погрешности).

В розничной торговле складывалась иная, своеобразная картина. Высокоразвитые регионы отличались достаточно низкой эластичностью занятости по объему оборота; в Москве она даже имела достаточно большое отрицательное значение. Эластичность отраслевых зарплат в группе финансово-экономических центров, напротив, превышала показатели развитых и среднеразвитых регионов с сопоставимыми показателями спада оборота розничной торговли.

Сочетание этих двух тенденций может быть истолковано как признак усилившейся конкуренции после прекращения роста рынка. Крупные и средние организации розничной торговли (напомним, что именно они входят в нашу выборку для расчета эластичности занятости), вероятно, менее активно корректировали докризисные планы расширения торговых сетей, когда речь шла о наиболее емких потребительских рынках страны. Массовые сокращения персонала на высококонкурентных рынках были чреваты падением качества обслуживания и оттоком покупателей. Это и могло дать инерцию росту числа занятых в розничной торговле Москвы, сдержав снижение занятости в Московской области и Санкт-Петербурге. В целом по финансово-экономическим центрам низкая эластичность занятости при высокой эластичности зарплат говорит о преобладании «патерналистского» пути адаптации к кризису – в то время как для регионов других типологических групп были характерны более «либеральные» сценарии.

\* \* \*

Подведем итоги проделанного анализа. Нам удалось подтвердить основные выводы Р. И. Капелюшникова: действительно, в России за период экономического подъема 2000-х гг. не произошло глубокой трансформации национальной модели рынка труда. Анализ данных за 2009 г. не позволяет однозначно идентифицировать при-

оритетный путь снижения работодателями издержек на оплату труда: через снижение зарплат при относительно стабильной занятости («патерналистский» путь) либо через сокращение занятости при менее масштабном срезании зарплат («либеральный» путь).

Важный вывод состоит в том, что те отрасли и те регионы, от которых традиционно ожидалась наиболее «либеральная» реакция на кризис, проявили достаточно «патерналистское» отношение к работникам. Речь идет в первую очередь о группе высокоразвитых регионов и об отраслях, где работникам присущ достаточно высокий уровень квалификации.

Работодатели высокоразвитых регионов в целом были *менее*, чем в других типологических группах, склонны к «рыночной» реакции на кризис, если речь шла о работниках с высоким уровнем квалификации (в промышленности, финансовом секторе), и *более* «либеральны», если решался вопрос о низкоквалифицированных и низкооплачиваемых работниках (например, в сельском хозяйстве, строительстве, розничной торговле).

С точки зрения государственной политики по смягчению социальных последствий кризиса следует разделять эти две группы отраслей. Политика «ручного управления» занятостью со стороны региональных и местных администраций была в целом оправдана применительно к отраслям с достаточно высокой квалификацией сотрудников, склонным к «патерналистской» реакции на кризис (промышленность, а также многие виды деловых услуг, финансы). Однако, как мы видели из проделанного анализа, в крупнейших мегаполисах России, где высока конкуренция работодателей за квалифицированных сотрудников, превалировали относительно мягкие стратегии адаптации к кризису даже при том, что на предприятиях не лежит такая социальная ответственность, как в моногородах. Поэтому в долгосрочном периоде меры, направленные на повышение квалификации работников и развитие форм социального партнерства в организациях, должны принести не меньший эффект, чем непосредственно «ручное управление» во время кризисов.

Сектора экономики, где преобладает низкоквалифицированная занятость (розничная торговля, бытовые услуги, строительство), нуждаются в иной политике. Данные отрасли с трудом поддаются традиционным мерам регулирования в силу многочисленности и малых масштабов предприятий, а также ряда других особенностей сложившейся деловой среды. Введение более строгих норм трудового законодательства здесь само по себе не возымеет эффекта, так как работодатели могут отреагировать более активным уклонением от официального оформления трудовых отношений. Более актуальной представляется задача установления эффективного контроля за соблюдением действующего законодательства. Другое направление



действий – улучшение статистического наблюдения за малым предпринимательством: ведение мониторинга численности занятых и планов высвобождения работников, особые программы по наблюдению за организациями, совершившими банкротство. Все эти задачи не только имеют антикризисное значение, но и являются неотъемлемой частью развития малого и среднего бизнеса как элемента инновационной экономики.

Л. М. Григорьев, А. А. Салмина

## **ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЕ ПОВЕДЕНИЕ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДОМОХОЗЯЙСТВ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА**

Динамика потребления населения в стране с огромным неравенством, социальным и региональным, – это не только объект объективного научного анализа, но и анализ основы социально-политического тона общества. Экономический кризис в России прошел свою острую фазу в 2008–2009 гг. – к концу 2010 г. экономический рост идет уже довольно давно, но сравнительно медленно. Рост реального объема розничных продаж до кризиса по 11% в течение семи лет создал ощущение относительного благополучия для части общества. В условиях кризиса рост безработицы и в связи с этим резкий срыв роста доходов и личного потребления могли создать не только экономические, но и социальные проблемы. Правительство фактически резко изменило свою политику в этих условиях от наращивания инфраструктурных вложений к поддержанию социальной стабильности. Существенно изменилось само поведение домашних хозяйств (с региональными особенностями), вынужденных адаптироваться к первому в своей жизни кризису рыночной экономики (вне транзитивных проблем 90-х гг.).

Поддержка промышленности и сферы услуг должна бы в принципе идти от внутреннего спроса – во многих странах такой сдвиг (от экспорта к внутреннему рынку) происходил. В России девальвация рубля в начале 2009 г. также способствовала сдерживанию импорта, хотя и в ограниченных пределах. В российских условиях огромная доля импорта в потреблении населения (до 40–45%) носит структурный характер – внутренние отрасли легкой промышленности и сельского хозяйства просто неконкурентоспособны и во многом сжались до минимума (например, обувная промышленность). Колебания потребительских расходов населения воздействуют на внутреннюю экономику только в рамках конкурентных отраслей. Отчасти этим можно объяснить упорство повышения правительствам доходов беднейших слоев во время кризиса – в расчете на их поддержку «домашней» экономики.

Динамика потребления населения измеряется целым рядом показателей, которые дают представление о поведении семей в условиях экономического шока и вслед за этим длительного стресса (практически в два с половиной года). Сравнительный анализ динамики показателей предполагает как идентификацию однородных объек-

тов (типов регионов), так и разносторонний анализ ситуации. Хотя в региональном анализе обычно фокусируются на особенностях областей и республик, не будем забывать, что население субъектов Федерации представляет собой некоторую смесь социальных слоев разного достатка и поведения. Бедные в богатых регионах (как и в мире) могут страдать от своего положения, но их уровень потребления может быть сравним с более высокими по положению слоями в беднейших регионах. Поэтому разделяя регионы на группы по показателям дохода, типу производственных активов и институциональной специфике, мы должны учитывать последствия для образа жизни и характера социальных процессов. Личное потребление – это не только показатель спроса на импортную или отечественную продукцию, не только уровень жизни, но и показатель социальной стабильности, особенно в динамике на фоне кризиса.

### Региональная специфика структуры доходов и потребления

Структура личного потребления населения обычно рассматривается в контексте социальной стратификации. Оно отражает уровень и устойчивость доходов, характер источника доходов, уровень культуры и запросов. Понятно, что уровень доходов и образ жизни в России («европейский» по типу – не по уровню) определяют структуру потребления. Источники дохода – заработная плата, бонусы, рента и финансовые инструменты, предпринимательский доход, помощь государства – определяют устойчивость тех или иных компонентов потребления. В условиях кризиса спрос на те или иные товары и услуги связан как с уровнем, так и с устойчивостью доходов. Затронутые кризисом граждане испытывают падение реальных, часто и номинальных доходов, потерю работы и вынуждены реагировать в форме снижения потребления. Структура экономики региона, зависимость предприятий региона от тех или иных рынков сбыта определяют и воздействие на занятость и источники доходов.

Огромную роль в характере распределения доходов, расходов населения и его имущества имеют демографические тенденции и историческое развитие регионов (см. таблицу 27). В частности, в России социальное неравенство внутри развитых регионов достаточно велико.

Экономическая политика государства в долгосрочном плане предполагает учет не только факторов развития и выравнивания уровней потребления. В антициклическом аспекте экономическая политика вынуждена уделять внимание как социальной стабильности, так и уровню благосостояния населения. Но такая политика не может осуществляться в целом по стране без учета специфики регионов и их уровня развития, характера и структуры доходов и по-

требления. В данном контексте важно учитывать и фактор доходов, и фактор внутреннего производства (в конкуренции с импортом). Все это предполагает более глубокое и структурированное изучение личного потребления.

Таблица 27

### Основные демографические показатели, 2008 г.

	Высоко-разви-тые	Разви-тые	Средне-разви-тые	Менее разви-тые	Россия
Численность населения, % от общероссийской	19	36	38	7	100
Доля городского населения в общей численности населения, %	90	74	67	50	73
Численность студентов учреждений высшего образования от общероссийской, %	29	34	32	5	100
Заболеваемость на 1000 человек населения	771	810	751	661	772
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	68	67	67	68	68

Источник: Росстат.

Рассмотрение потребления ведут в основном социологи и маркетинтологи розничных сетей и банков, которым необходимо понимать модели потребления в коммерческих целях. Еще более важно понимание потребительских аспектов поведения населения при формировании стратегии развития экономики страны, особенно в условиях выхода из кризиса. Мы различаем в России несколько типов образа жизни, сложившихся в период после фазы быстрой трансформации и транзитивного кризиса: потребление «новых русских» (условно 2–3% населения), потребление среднего и высшего уровня среднего класса (20–25%), потребление небогатой России (50–60% населения). Замыкает картину непростое сочетание собственно бедных, которые не имеют «образа жизни», куда по своему уровню потребления (с различиями) относятся бедные из развитых регионов, гастарбайтеры (СНГ) и жители беднейших регионов в более массовом порядке.

Структура потребления и доходов граждан отражает уровень и тип регионов по нашей классификации. Состоятельные группы населения в развитых регионах России ведут образ жизни (с соответствующим уровнем и структурой потребления), более или менее сходный с жизнью соответствующих слоев развитых стран Европы в целом. Демонстрационный эффект СМИ и собственный деловой и туристский опыт привел к определенным запросам в плане жилья,

дач, автомобилей, в отношении услуг образования, здравоохранения, транспорта, рекреации, общественного питания, путешествий за рубеж и по стране. Этим запросам соответствуют и отчасти их формируют российские и зарубежные торговые сети, набор и предложение товаров которых стали более или менее стандартными в ведущих городах страны (особенно в столицах и городах-миллионниках). К предкризисному 2008 г. сформировалась определенная структура потребления и социальных различий по группам регионов (см. таблицу 28).

Таблица 28

**Основные социально-экономические показатели в 2008 г.**  
(среднероссийский уровень = 100)

	Высоко-разви-тые	Разви-тые	Средне-разви-тые	Менее разви-тые
Среднедушевые денежные доходы (в месяц)	155	94	73	78
Потребительские расходы в среднем на чел.	163	99	76	61
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций	151	90	74	84
Оборот розничной торговли на чел.	161	103	78	58
Число собственных легковых автомобилей на чел.	124	104	100	72
Объем транспортных услуг населению на чел.	157	112	85	46
Объем услуг связи населению на чел.	173	82	79	67
Объем бытовых услуг населению на чел.	157	112	85	46
Доходы от услуг связи населению в расчете на чел.	175	78	76	71
Ввод в действие жилых домов на чел. (кв. м общей площади)	137	117	97	49
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на чел.	103	104	105	88

Источник: Росстат.

Таблица 21 в большой мере показывает реальное положение групп регионов – картина вполне схожа с внутренней структурой Европейского союза на региональном уровне. Перепад между «столицами» и среднеразвитыми регионами по зарплате и доходам превышает полуторакартный, как и по обороту розничной торговли. Выше разрыв по услугам связи, но регистрация автомобилей и доступность жилья имеют более плоское распределение, хотя и по разным причинам. В автотранспорте, разумеется, столицы (высоко-развитые регионы) и богатые регионы больше используют иномар-

ки. Строительство жилья (см. главу «Капиталовложения – региональные аспекты») смещено в пользу столиц в годы трансформации намного больше, чем в СССР. А общая ситуация в стране с разрывом в положении регионов за двадцать лет изменилась в сторону увеличения. Разрыв складывается по многим параметрам – в качестве автомобилей, связи и нового жилья. По качественным показателям были бы еще большие различия в уровне личного потребления. Менее развитые регионы (хотя доля их невелика) остаются далеко позади. Различия между развитыми и среднеразвитыми регионами по большинству показателей (например, по бытовым услугам) оказываются довольно значительными. Хотя регионы разного типа остаются соседями, взаимодействуют (особенно по локальным рынкам и рабочей силе), но характер образа жизни и личного потребления остается различным.

Таблица 29

**Структура денежных доходов населения в 2008 г.**  
(в % от общего объема денежных доходов)

	Высоко-разви-тые	Разви-тые	Средне-разви-тые	Менее разви-тые	Россия в целом
Доходы от предпринимательской деятельности	9	11	11	13	10
Оплата труда	53	43	43	43	45
Социальные выплаты	11	14	17	16	13
Доходы от собственности	7	3	3	2	6
Другие доходы (включая «скрытые», от продажи валюты, денежные переводы и пр.)	20	28	26	27	26

Источник: Росстат.

Структура доходов по регионам показывает меньшее разнообразие моделей в стране. Заметна именно специфика «столиц» и экспортных регионов, в которых намного выше доля оплаты труда (на 10 процентных пунктов), чем во всех иных регионах. Естественно, тут выше и доходы от собственности, но меньше прочих доходов и социальных выплат. Также меньше и доходов от предпринимательской деятельности, государственных федеральных учреждений. Частично это отражает доминирование крупного бизнеса, высоких легальных доходов. Высокая роль предпринимательской деятельности в менее развитых регионах (даже с учетом слабости статистики) при малых доходах от собственности выглядит также вполне адекватно. В слаборазвитых регионах выше видимые сбережения, явно многие виды расходов осуществляются вне своих регионов, так же как и до-

ходы поступают извне: от государства, невидимых источников и от «внутренних гастробайтеров».

Для целей нашего анализа важны именно различия и их устойчивость. В одной стране – в силу ее масштабов и разнообразия – как модель доходов, так и модель расходов приобрели вполне своеобразный характер. В ведущих «богатых» регионах намного выше доля обязательных выплат и приобретения недвижимости (по видимым ценам), но меньше прирост сбережений (см. таблицу 30).

Таблица 30

**Структура использования денежных доходов населения в 2008 г. (в % от общего объема денежных доходов)**

	Высоко-разви-тые	Разви-тые	Средне-разви-тые	Менее разви-тые	Россия в целом
Покупка товаров и оплата услуг	71	72	70	57	74
Обязательные платежи и разнообразные взносы	15	11	10	11	12
Приобретение недвижимости	6	3	2	1	5
Прирост финансовых активов	8	15	17	31	9
из него прирост (уменьшение) сбережений населения	-1	7	5	22	0

Источник: Росстат

Структура личного потребления, естественно, сдвигается от наиболее к наименее развитым регионам вполне в соответствии с мировыми тенденциями (см. таблицу 31). Выше доход в регионе (стране, городе) – ниже доля расходов на продукты питания и одежду. Соответственно в развитых регионах существенно выше расходы на связь, транспорт, отдых и развлечения. Различия между высоко-развитыми регионами с наиболее высокими доходами и развитыми регионами достаточно ясны – вторые имеют сходные тенденции в образовании, потреблении услуг. Но источники доходов намного более ограничены, и эта «европейская» модель менее выражена. Отметим, что наша региональная группировка скрывает до известной степени внутреннее разнообразие в группах, зато позволяет более точно видеть глубокие различия в уровне и образе жизни в огромной стране. Вряд ли, например, у социологов вызовет удивление доля расходов на питание в 27% – вполне нормальный показатель для среднеразвитой рыночной страны.

В анализе личного потребления мы опираемся на предложенную выше классификацию регионов, поскольку она позволяет увидеть серьезные различия между типами регионов. Отметим стабильность долей групп регионов в последние четыре года. Огромный разрыв

между регионами в последние годы подъема и в ходе кризиса мало менялся, так что общие колебания шли в пределах цикла. Можно отметить только большее сокращение доли «столиц» к началу 2010 г., что может быть отражением снижения покупок как москвичами, так и приезжими. В ходе кризиса выросла доля развитых и средних регионов, но вряд ли это можно считать неким достижением в повышении устойчивости. В следующем подъеме доля «столиц» снова будет расти, хотя с постепенной передвижкой от Москвы к области.

Таблица 31

**Структура потребительских расходов домашних хозяйств в 2008 г. (по материалам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств), %**

	Высоко-разви-тые	Разви-тые	Средне-разви-тые	Менее разви-тые	Россия в целом
Продукты питания и безалкогольные напитки	27	30	32	37	29
Алкогольные напитки и табачные изделия	2	2	2	2	2
Одежда и обувь	11	10	11	13	10
Жилищно-коммунальные услуги и топливо	11	10	11	9	10
Предметы домашнего обихода, бытовая техника и уход за домом	7	7	8	8	8
Здравоохранение	3	3	3	2	3
Транспорт	17	18	15	12	16
Связь	4	4	4	4	4
Организация отдыха и культурные мероприятия	9	6	6	4	8
Образование	2	2	1	1	2
Гостиницы, кафе и рестораны	3	3	3	1	3
Другие товары и услуги	6	5	5	5	6

Источник: Росстат.

Специфика столиц – в том, что они абсорбируют массу доходов экспортных регионов и одновременно предоставляют возможности для покупки товаров (и услуг) для столичного верхнего и среднего классов и для посетителей ведущих городов страны. Это важно для циклического анализа, поскольку ситуация в столицах во многом отражает не только и не столько собственное производство и занятость, но и прибыли, ренты предприятий других регионов. Кризис в развитых регионах сразу отразился в них и на занятости, и на доходах, и на покупках товаров.

Анализ структуры потребления в более развитых регионах указывает также и на тенденции в будущем потреблении. Существенное население ведущих регионов пытается в пределах своих возможностей имитировать западные модели с «избыточностью», свойственные ранней стадии рынка – первоначальному обогащению. Отсутствие сложившейся национальной модели образа жизни в России в целом в развитых регионах ведет, видимо, к цепной имитационной модели потребления в менее развитых регионах, где она доступна меньшей доле состоятельных групп. Структура потребления населения страны в целом остается важным фактором для внешней торговли или общего производства. Однако именно проблема образа жизни, системы доходов и расходов по группам указывает на проблемы социально-экономического развития и демографической ситуации в стране. Только обеспечением адекватного потребления и предложения услуг в городах можно создать ситуацию роста семей образованных людей, способных обеспечить передачу моральных устоев, общественных ценностей и образования внутри семей в условиях кризиса общества и образования.

### СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОВЕДЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ В КРИЗИС

Экономический кризис с точки зрения воздействия на население имеет свою специфику, отличную от воздействия на крупную промышленность или государственные финансы. Ряд показателей повернули вниз еще с лета 2008 г. – ввод жилья, покупки автомобилей. На первом этапе кризиса – осень 2008 г. – это банковский шок и угроза набега на банки. Начало быстрого сокращения покупок домов и товаров в кредит. Острое падение производства еще не успевает на этой стадии вызвать безработицу и дополнительное острое падение доходов. Этот фактор сказывается по мере накопления реальных проблем и неблагоприятных прогнозов. В России поворот в характере потребления произошел с девальвации – шок сработал как переключатель (см. таблицу 32). Падение шло в основном до лета 2009 г., по отдельным показателям – дольше. Восстановление потребления повернуло вверх на фазе оживления 2009–2010 гг., но остается еще достаточно вялым. Анализ личного потребления населения в условиях кризиса представляет собой критический тест как на глубину кризиса (внутреннего конечного спроса), так и на социальную устойчивость. Экономический кризис всегда оказывает серьезное воздействие на личное потребление. Первоначальный удар снижения спроса наблюдается в тех нескольких отраслях экономики, через которые происходит втягивание каждой конкретной страны в общий спад. В мировой рецессии 2008–2009 гг. исходный спад начался в жилищном строительстве (с лета 2008-го), потом в

автомобильной промышленности (с осени 2008-го). Одновременно финансовый шок парализовал розничный кредит, что привело к огромному снижению продаж автомобилей и домов в большинстве (если не всех) стран мира, особенно развитых и среднеразвитых. Вторичный эффект от снижения личного потребления огромен и распределен по отраслям, регионам и во времени.

Наш анализ показывает, что данный кризис во многом схож рисунком рецессии в развитых странах (сейчас и в XX в.), хотя мы не концентрируемся в данном случае на международных сравнениях. В России нынешний кризис – первый «нормальный» кризис рыночной экономики, поскольку переходная депрессия 1990-х гг. была иной по своей природе. Поэтому мы видим, с одной стороны, резкое утяжеление жизни, но и, с другой стороны, формы и признаки адаптации граждан к этой ситуации примерно в тех же рамках и формах, что и в развитых рыночных экономиках XX в. (с опытом нового века сравнивать пока рано). На переломе от подъема к спаду домашние хозяйства сталкиваются с ситуацией начинающегося падения доходов и занятости на фоне накопленной задолженности в связи со сделанными или предполагаемыми вложениями в покупку дорогих товаров и услуг: автомобилей, жилья, образования. Появляется некоторый поток «личных банкротств», растет невозврат кредитов в банках, падает ипотека.

В самом начале кризиса в России значительно изменилось материальное положение граждан – значительно выросло число безработных, произошло урезание зарплат работников (особенно бонусов и премий), начинали сокращаться накопленные сбережения населения. Изменение доходов населения неизменно повлекло за собой изменение модели потребления. Мы наблюдаем классическую закономерность спада: «падение промышленного производства – рост числа безработных – падение доходов населения – падение потребления населения – падение производства и импорта потребительских товаров – падение планов инвестирования». Падение уровня потребления населения влечет за собой очередную волну падения промпроизводства. Тут страдают уже отрасли, непосредственно связанные с населением, – розничная торговля продовольственными и непродовольственными товарами.

Экономический кризис воздействовал на личное потребление в несколько этапов. К лету 2010 г. можно выделить четыре этапа кризиса личного потребления в России:

- первый этап характеризовал 2–3-й кварталы 2008 г. и отличается от острого банковского и промышленного кризиса тем, что население уже видело резкое возрастание неустойчивости в экономике, но не могло оценить его масштабы и последствия, а общий уровень доходов еще не успел значитель-

но сократиться. Перед этим уже с весны 2008 г. шло сжатие потребительского кредита и финансирования жилищного строительства;

- второй этап – острая фаза падения экономической активности – 4-й квартал 2008 г. и 1, 2-й кварталы 2009 г. Зимой 2008–2009 гг. для работающих были потеряны традиционные годовые бонусы. Переключение на защитное поведение населения шло также под влиянием шока девальвации с начала 2009 г. В этих условиях объем потребления товаров и услуг падал еще быстрее, но тем самым (как в США) начали расти текущие сбережения;
- третий этап характеризовался мучительным ожиданием как граждан, так и правительства – что будет происходить дальше. Это продолжалось со 2-го квартала 2009 г. до начала 2010 г., второе падение производства было возможным. Поскольку острая фаза кризиса все же закончилась, то уровень потребления оставался по существу плоским;
- четвертый этап в общем занял весь 2010 г. и представлял собой типичное осторожное оживление потребления в условиях роста доходов малоимущих слоев за счет государственной поддержки. Этого было достаточно для медленного роста спроса, но мало для подъема, для которого динамика доходов оставалась достаточно низкой. В третьем квартале наметилось замедление реальных доходов, возможно, в связи с ростом инфляции и постепенным исчерпанием возможностей субсидирования из бюджета. Переход от защитного потребительского поведения семей к экспансии еще не начался.

На первом этапе (2–3-й кварталы 2008 г.) наблюдалось общее втягивание различных секторов экономики в кризис. Уже с весны-лета 2008 г. появились первые сигналы о наступающем кризисе. В ситуации общей неопределенности началось замедление роста ключевых показателей. Перестали расти доходы населения, замедлились темпы выдачи кредитов населению, начала расти безработица. Начиная со второго этапа кризиса, 4-й квартал 2008 г. – 2-й квартал 2009 г., мы наблюдали резкое сокращение темпов роста потребительского спроса населения – сокращались все сферы торговли и оборот общественно-го питания, что свидетельствовало о значительном падении устойчивого на протяжении последних лет материального положения населения. Произошло быстрое падение практически во всех секторах экономики, которое повлекло за собой резкий рост безработицы, снижение доходов населения и заработной платы, и вследствие снижения доходов и общего шока резко снизилось потребление населения, особенно в сфере общественного питания и секторе услуг. Все это сопровождалось резким спадом сбережений за счет перетока рублевых денежных средств в доллары и евро. Если в первые месяцы кризиса

торговля сокращалась довольно умеренными темпами – население еще не до конца верило в длительность кризиса и потому позволяло себе тратить свои резервы и в первую очередь сокращало потребление товаров не первой необходимости (товары длительного пользования, предметы роскоши, питание в кафе, ресторанах и платные услуги), то начиная с первого квартала 2009 г. оборот розничной торговли начал падать с большой скоростью вплоть до третьего. И даже в фазе явного оживления производства и потребления в 201 г. экономики розничный оборот к третьему кварталу 2010 г. так и не вышел на предкризисный уровень середины 2008 г.

Таблица 32

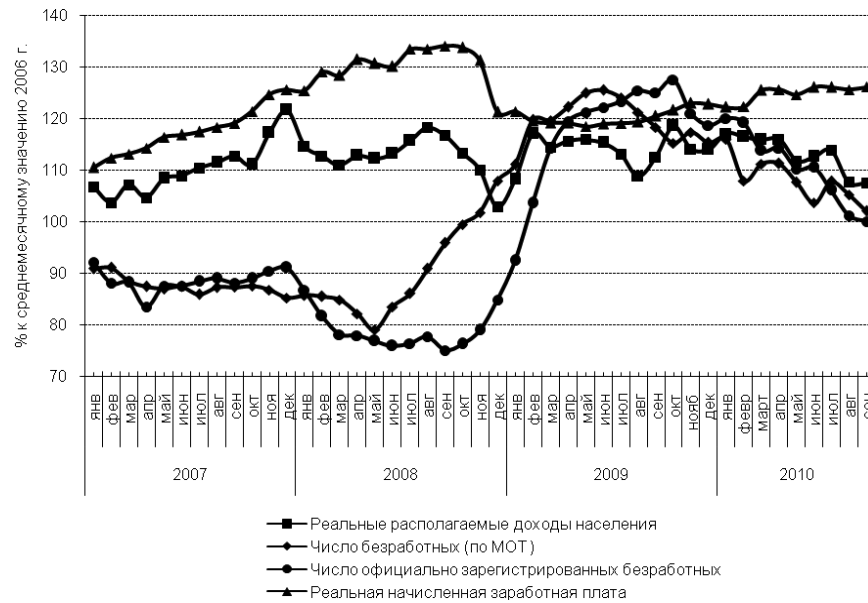
**Динамика основных социально-экономических показателей в кризис, в % к среднемесячному значению 2006 г.\***

	2007	2008				2009				2010		
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III
Реальные доходы населения	110	113	113	117	109	113	116	111	115	116	113	110
Реальная начисленная заработная плата	117	128	131	134	129	120	119	120	122	123	125	126
Число безработных (по МОТ)	87,6	85,3	81,5	90,9	103	117	124	121	116	112	107	105
Оборот розничной торговли, в реальном выражении	115	127	130	133	131	126	123	122	124	127	128	128
Общественное питание, в реальном выражении	116	126	129	133	134	119	114	110	110	114	114	111
Объем платных услуг населению, в реальном выражении	107	109	110	111	109	106	105	104	103	104	104	103
Всего накоплений, в реальном выражении	135	153	154	157	152	131	130	132	139	151	161	166
Обменный курс рубля к доллару	94,1	87,2	88	91,1	102	127	119	116	110	108	113	113

\* С исключением сезонного фактора.

Источники: Росстат, Банк России.

В ходе двух – двух с половиной лет кризиса и последующего оживления заметно упала реальная заработная плата, тогда как реальные доходы населения были поддержаны за счет государства, но лишь до второго квартала 2010 г. В третьем квартале по сезонно очищенной статистике многие доходные показатели и общие индикаторы расходов даже сократились и все еще отставали от уровней 2008 г. (см. график 32).

**График 32.** Основные показатели экономического положения населения, в % к среднемесячному значению 2006 г.\*

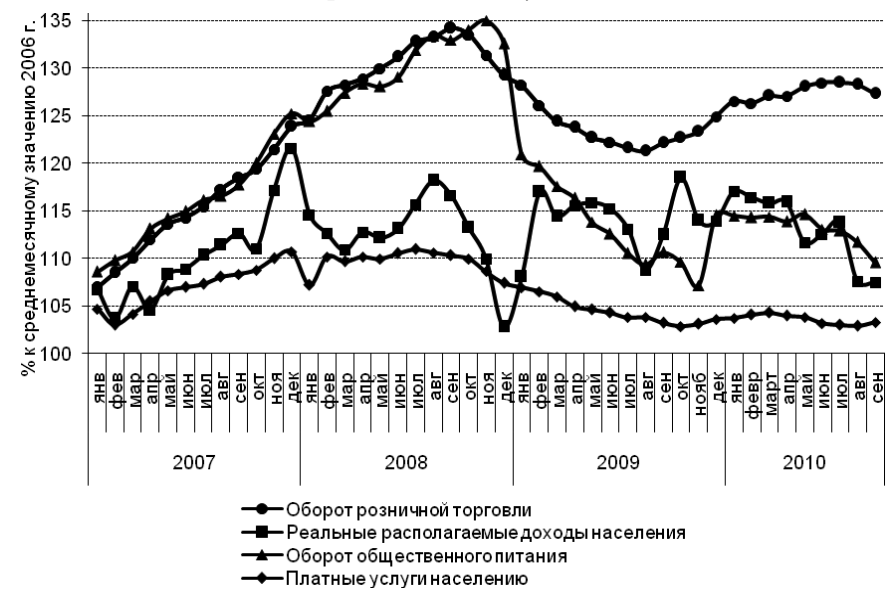
\* С исключением сезонного фактора, все данные в реальных показателях.

Источник: Росстат.

В рамках потребительских расходов наибольшее падение наблюдалось в общественном питании, товарах длительного пользования (см. график 33), как это в целом и происходит во всем мире.

Если во время второго этапа наблюдается быстрая и хаотичная адаптация населения к новым кризисным условиям, то для третьего этапа, со второго-третьего квартала 2009 г. до 2010 г., во время которого правительство ожидало развития событий, характерна общая ситуация рецессии и стагнации, восстановление сезонных моделей, но уже на более низком уровне.

Небольшой перелом произошел летом 2009 г. – промышленное производство показывало постепенное восстановление, а оборот розничной торговли все еще продолжал свое падение. По данным Росстата, промышленное производство в РФ в 2009 г. сократилось на 10,8%, при этом в течение последних трех четвертей года наблюдался поквартальный рост, в частности, в четвертом квартале к третьему он составил 6,3%. Следующий положительный сигнал поступил в конце 2009 г., когда вслед за ростом промышленного производства и последовательным восстановлением доходов населения начало расти потребление населения.

**График 33.** Динамика доходов населения и компонентов потребления, в % к среднемесячному значению 2006 г.\*

\* С исключением сезонного фактора, все данные в реальных показателях.

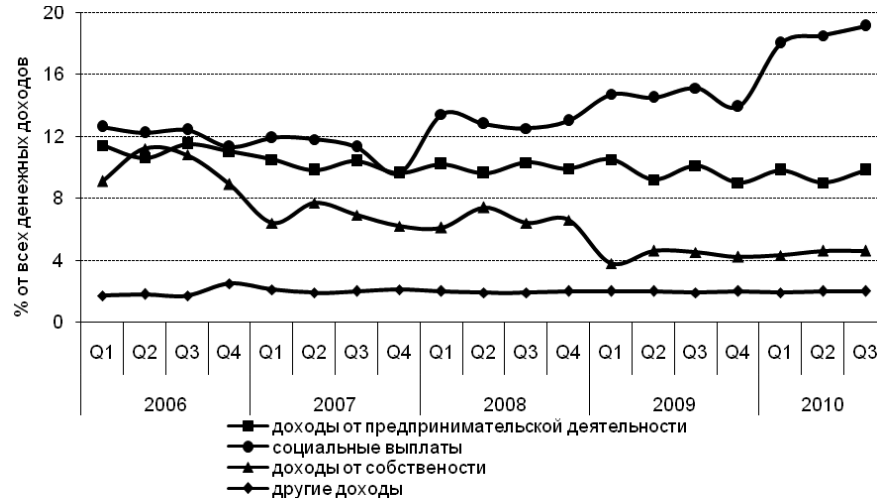
Источник: Росстат.

В целом за время кризиса доходы населения снизились совсем незначительно по сравнению с другими показателями. Конечно же, большую роль сыграла поддержка государством населения в кризис, особенно наименее защищенных социальных слоев (и регионов). В целом по итогам 2009 г. были выполнены все социальные обязательства в объеме, равном докризисному<sup>1</sup>. Кроме того, были увеличены пенсии и размер социальных пособий по безработице. Это нашло отражение в структуре источников денежных доходов населения. На фоне снижения доходов от собственности и предпринимательской деятельности за время кризиса в структуре доходов населения значительно выросла доля социальных выплат. Это привело к драматическому изменению структуры доходов (см. график 34). Доля доходов от собственности падает примерно на 7 процентных пунктов и на столько же растет доля социальных выплат. Разумеется,

<sup>1</sup> В целом резервы правительства РФ позволили ему избежать ситуации многих стран Европы, которые вынуждены были в острой социальной обстановке идти на замораживание и снижение зарплат и пенсий, повышали возраст выхода на пенсию и т.п.

уровень таких выплат почти в 20% доходов населения – величина неустойчивая, и ее трудно поддерживать в условиях роста.

**График 34.** Структура источников денежных доходов населения\*



\* С исключением сезонного фактора.

Источник: Росстат.

Хотя в 2010 г. наблюдается постепенное восстановление оборота розничной торговли, но радоваться этому пока трудно и рано. Оборот розничной торговли восстанавливается более медленными темпами, чем рост реальных доходов населения. Если за 2009 г. реальные располагаемые доходы населения выросли по сравнению с 2008 г. на 2%, то оборот розничной торговли упал на 5,5%. Социальные выплаты в виде индексации пенсий и увеличения зарплат бюджетников, составившие более половины расходов бюджета в 2009 г., похоже, стабилизировали, но не переломили динамику потребительского спроса.

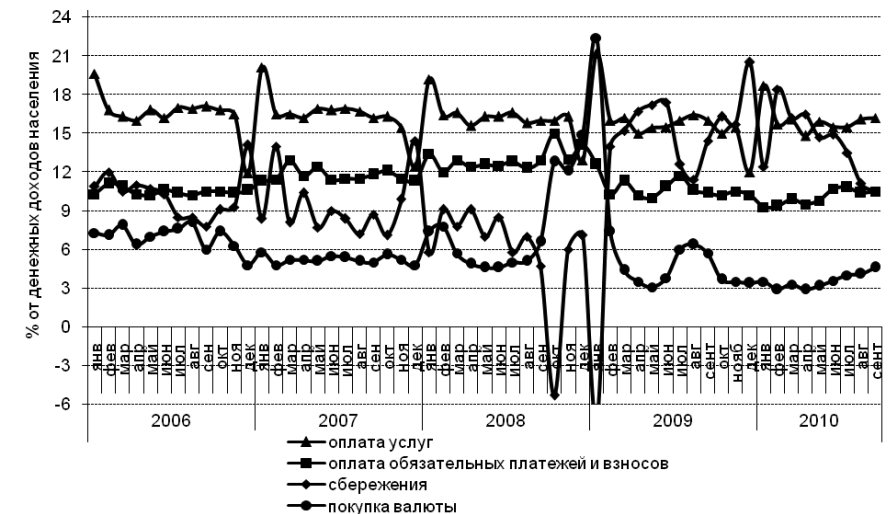
Население предпочло сберегать в кризис, сокращая дискреционные и иные расходы. Но в центре остается сокращение покупок товаров длительного пользования, что происходит по целому ряду причин – это ощущение ненадежности ситуации, отсутствие кредита. Это, конечно, было не просто отложенное потребление населения. За время кризиса произошла перестройка разных аспектов потребительского поведения населения. По мере развития кризиса сформировалась новая модель расходования семейных средств – условно «защитная». Она продолжает действовать до конца 2010 г., хотя условия среды меняются и меняются детали такого поведения.

От ее характера и длительности в значительной степени будет зависеть, когда Россия окончательно оправится от кризиса, так как для восстановления роста экономики необходимо, чтобы население снова стало бы покупать, как и прежде.

Суть «защитной» модели состоит в сокращении расходов на товары длительного пользования, дискретных покупок товаров и услуг (культура, развлечения). Семьи сокращают «лишние» расходы на ряд товаров текущего потребления, включая даже продовольственные, ряд расходов на платные услуги. Наблюдается снижение расходов на рекреацию, туризм, видимо, и на некоторые элементы дорогого образования и пр. Люди больше сберегают на «черный день», главная причина этого – угроза безработицы в стране.

Такое поведение ведет к большому падению потребления, чем располагаемого дохода, и искусственному росту нормы сбережений. Статистические данные свидетельствуют о том, что за время кризиса люди стали меньше тратить и больше сберегать. Доля сбережений в расходах населения выросла почти в 3 раза, с 5,3% в 2008 г. до 14,2% в 2009 г. (см. графики 35–36). Правда, это не намного больше, чем в 2006 г. Такой же перепад в США с 1 до 4% вызвал драматические последствия для американского производства и экспорта других стран в США.

**График 35.** Структура использования денежных доходов населения\*

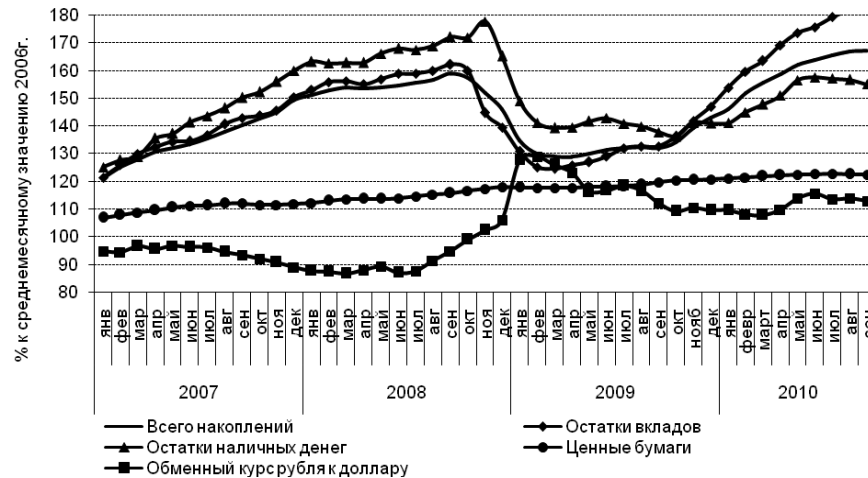


\* С исключением сезонного фактора.

Источник: Росстат.



График 36. Структура сбережений населения\*



\* С исключением сезонного фактора.

Источник: Росстат.

С конца 2008 г. началось резкое изменение структуры накоплений населения за счет его ухода в доллары и евро, чтобы «спасти» свои сбережения, а с начала 2009 г., согласно статистике Центробанка, депозиты населения постоянно увеличивались. Уровень сбережений сейчас существенно превышает докризисный. За 2010 г. оценка прироста сбережений может превысить четверть. Но отметим, что около половины этого прироста – по сведениям от банкиров – сделана примерно одной тысячной долей вкладчиков. Неравномерность доходов в этих условиях возросла, создавая потенциальные проблемы в период роста экономики.

Причиной этого стал резкий рост уровня безработицы в стране, который, следует отметить, отличает нынешний кризис от кризиса 1998-го – тогда работодатели предпочитали не увольнять работников, а сокращать заработную плату. В 2009 г. уровень безработицы составил 8,4% экономически активного населения. За 2009 г. по сравнению с 2008 г. общая численность безработных выросла на 31,7%, а численность официально зарегистрированных – на 48,9%. Сокращение розничной торговли в таких условиях означает, что потерявшие ощущение стабильности люди стали расходовать свои средства на самое необходимое, сберегая все большую часть доходов. Мы полагаем, что именно эти показатели, а не падение доходов населения сыграли роль триггера в изменении поведения и падении потребительского спроса. На стадии оживления усиливается неравномерность роста по видам потребительских расходов. На следую-

щий этап – с выходом на предкризисные показатели – личное потребление может выйти уже при условии роста в основных регионах, поддержке со стороны ведущих отраслей, особенно строительства.

### СТРУКТУРА ПОТРЕБЛЕНИЯ И ЕЕ СПЕЦИФИКА В КРИЗИС

За два года кризиса и оживления в России потребление снизилось во всех сегментах – от мобильной связи до продуктов питания, тем не менее это снижение неравномерно во времени и по структуре. В сфере личного потребления это обычно выражается в сокращении покупок товаров длительного пользования. На первой стадии кризиса это связано с собственно кризисными явлениями (нарушение розничного кредита). В дальнейшем начинает сказываться фактор увольнений трудящихся, изменения предпочтений теми социальными слоями, которые видят угрозу стабильности своих доходов. Так, за время кризиса в структуре оборота розничной торговли вырос удельный вес продуктов питания. В 2009 г. этот показатель составил 48,6%, в то время, как годом ранее – 46,8%.

Несмотря на зримое увеличение веса продовольственных товаров в потребительской корзине, население также урезало и текущее потребление продовольственных товаров – происходит переход на более дешевые продукты, как правило, отечественного производства. Последнее, следует отметить, по-разному сказалось на внутреннем производстве и импорте. Так, в 2009 г. по отношению к 2008-му стоимостный объем импорта продовольственных товаров сократился на 21,5%, в том числе мяса – на 18%. Отечественная пищевая промышленность несколько восстановила свои позиции – благодаря девальвации рубля в январе-феврале и, вероятно, некоторому психологическому «откату» к национальным продуктам за счет удорожания импорта.

В России среди всех наиболее значимых товаров, как и во всем мире, первенство по падению спроса занимают автомобили. Продажи новых пассажирских автомобилей и легкого коммерческого транспорта в России снизились примерно вдвое в 2009 г. – примерно с 3 млн штук до 1,47 млн. Падение продолжилось и в 2010 г. Продажи новых пассажирских автомобилей и легкого коммерческого транспорта в России за первый квартал 2010 г. снизились на 25%, но с середины года начался рост, поддержанный государственными программами стимулирования. Доходы семей и ситуация с занятостью пока еще не переключили поведение населения к расходам на товары длительного пользования в целом. Тем более этому не способствуют и внешние макроэкономические условия: в частности, были увеличены пошлины на импорт, и, кроме того, продолжается падение выдачи кредитов населению. Если бы не государственная поддержка,

то ситуация была бы еще более тяжелой. В 2009 г. программа льготного кредитования охватила всего около 70 тыс. штук автомобилей, порядка 166 тыс. в 2010 г. Утилизация старых автомобилей охватила порядка 270–300 тыс. штук купленных автомобилей (выплаты из федерального бюджета составили примерно 11,6 млрд руб.). Общий рост продаж автомобилей с 1,47 до 1,91 млн штук выглядит впечатляюще, но чисто коммерческие продажи в 2010 г. остались на уровне прошлого года. От предкризисного уровня продаж даже суммарный объем отстает почти на треть. Перспективы собственного автомобилестроения по-прежнему остаются зависимыми от общей ситуации с доходами, господдержки и восстановления кредита. Сроки на модернизацию остаются очень сжатыми – при обещанном вступлении в ВТО в 2011 г. Россия должна будет снять защиту внутреннего рынка через семь лет.

**График 37.** Динамика оборота розничной торговли по категориям товаров в % к среднемесячному значению 2006 г.\*



\* С исключением сезонного фактора, все данные в реальных показателях.

Источник: Росстат.

Важным аспектом мирового кризиса стало сокращение объема платных услуг населению. В России в 2009 г. сокращение к предыдущему году составило 4,5%. Структура потребления платных услуг населению стала понемногу меняться: сократилась доля услуг гостиниц и аналогичных средств размещения, санаторно-оздоровительных услуг, транспортных услуг и услуг правового характера. В то же время значительно выросла доля коммунальных услуг. На

этом фоне в структуре потребления услуг по-прежнему продолжают преобладать жилищно-коммунальные услуги, транспортные услуги и услуги связи (в марте 2010-го 64,4% от общего объема). От общего объема расходов населения на услуги по-прежнему более 50% тратится на услуги «обязательного характера», неэластичные к доходам населения (жилищно-коммунальные услуги, отдельные виды услуг пассажирского транспорта и бытовых услуг). Услуги, «эластичные» к доходам населения – культуры, медицинские и образования, туристские услуги, за исключением услуг связи, имеют тенденцию к снижению темпов развития, но их доля в общем объеме изменяется незначительно.

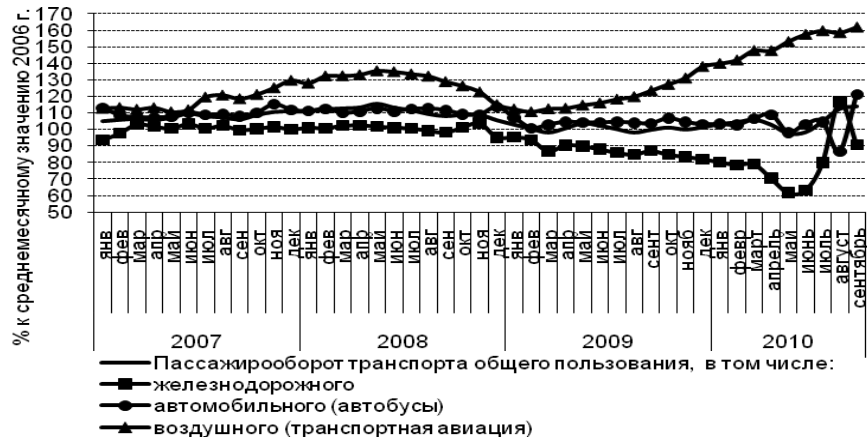
Резко упали расходы на общественное питание, что бьет по соответствующей отрасли, но, вероятно, поддерживает покупки продовольственных товаров. Оборот общественного питания в I квартале 2010 г. – 165,7 млрд руб., или 96,2% к прошлому году. Снижение доходов населения сказалось также на выборе им мест покупок. В 2009 г. оборот розничной торговли на 86,4% формировался торговыми организациями и индивидуальными предпринимателями, а доля розничных рынков и ярмарок составила 13,6% (в 2008г. – соответственно 86,8 и 13,2%).

Люди стали больше покупать там, где дешевле, – на продовольственных и вещевых рынках. Как и предполагалось, произошло снижение удельного веса импортных товаров в товарных ресурсах розничной торговли: в III квартале 2009-го – 41% (в I квартале 2008-го – 47%). За время кризиса сильно упал спрос населения и на услуги транспорта общего пользования. В первую очередь снизился пассажирооборот автомобильного транспорта. Вслед за этим упал оборот воздушного и железнодорожного транспорта. Население стало меньше путешествовать, уменьшилось число командировок. Особенно сильно упал оборот воздушного транспорта. За I полугодие 2009 г. по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года падение составило 18,4%, в то время как пассажирооборот всего транспорта за этот же период сократился на 10,7%. В целом пассажирооборот в 2009 г. сократился на 8,5% по сравнению с 2008 г.

Но с середины 2009 г. пассажирооборот воздушного транспорта снова начинает быстрое восстановление своих докризисных значений и к настоящему времени значительно превысил докризисный. В то же время пассажирооборот железнодорожного транспорта по-прежнему на довольно низком уровне. Такая разнонаправленная динамика оборота различных видов транспорта, по всей видимости, отражает социальную и территориальную картину кризиса, который в первую очередь ударил по наименее защищенным слоям населения, которые преимущественно пользуются более доступным им по цене железнодорожным транспортом, а не воздушным. На выхо-

де из кризиса заметно резкое увеличение спроса на авиаполеты (см. график 38). Здесь, видимо, сказываются растущие требования к скорости передвижения более состоятельных слоев населения. А стагнация поездок на поездах и автобусах может отражать более трудное положение средних слоев, особенно в регионах.

**График 38.** Динамика пассажирооборота транспорта по видам в % к среднемесячному значению 2006 г.\*



\* С исключением сезонного фактора.

Источник: Росстат.

Надежду на перелом тенденции падения потребительского спроса дает улучшение потребительских ожиданий. Результаты обследований Росстата свидетельствуют об устойчивом повышении потребительских ожиданий на протяжении всего 2009 г. по сравнению с предыдущим годом. Индекс потребительской уверенности, отражающий совокупные потребительские ожидания населения, во II квартале 2010 г. по сравнению с I кварталом 2010 г. поднялся на 3 процентных пункта и составил -7%. Положительные сдвиги наблюдались по всем компонентам индекса. Особенно заметно выросли значения индексов произошедших изменений в личном материальном положении и в экономике России. Индекс ожидаемых изменений экономической ситуации в России на краткосрочную перспективу поднялся на 4 процентных пункта по сравнению с I кварталом 2010 г. и составил 5%. Индекс произошедших изменений в экономике России составил -6%, что выше уровня I квартала 2010 г. на 12 процентных пунктов.

Несмотря на улучшение потребительских ожиданий населения, говорить об изменении текущей ситуации преждевременно. Итоги

последнего кризисного года свидетельствуют о закреплении «защитной» модели потребления. За время с начала кризиса люди начали адаптироваться к условиям неопределенности. Свидетельство этого – снижение уровня и качества потребления одновременно с повышением уровня сбережений на случай ухудшения экономической ситуации. Тенденция сокращать расходы в пользу сбережений, пришедшая в 2009 г. на смену потребительскому буму, продолжается. Расходы семей на покупки увеличиваются, но почти вдвое медленнее, чем растут их доходы.

Дальнейшее формирование модели потребления в сторону увеличения покупок товаров длительного пользования или сокращения расходов в сторону сбережений будет определяться динамикой доходов и занятости населения, оценкой перспектив и методами (даже не столько размерами) помощи. На сегодняшний день устойчиво положительной динамики не демонстрирует ни один из сегментов потребительского рынка: стагнация потребления продовольствия продолжается с зимы 2009 г., а спроса на услуги – с весны. Для того чтобы население начало тратить свои средства, необходим понятный сигнал, говорящий о нормализации экономической ситуации. С точки зрения экономических индикаторов таким сигналом может стать, во-первых, длительная положительная динамика реальных располагаемых доходов, а во-вторых, доступность потребительских кредитов.

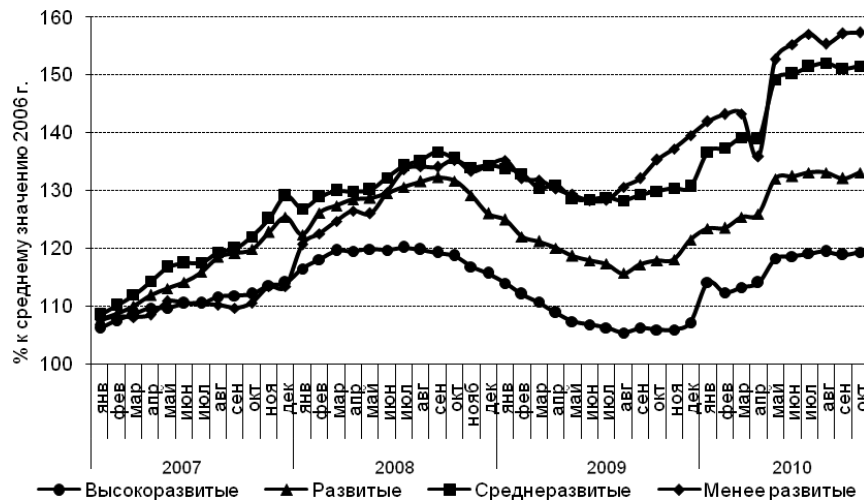
Региональная динамика оборота розничной торговли России отличается существенной неравномерностью. Наша классификация российских регионов, которая состоит именно в системном институциональном прикладном подходе, наиболее полно отразила различия в динамике различных регионов, и, в очередной раз, подтвердила наш главный вывод, что это кризис потребления населения относительно развитых регионов России – первый рыночный кризис пореформенной экономики.

Больше всего во время кризиса потребление сократилось в высокоразвитых регионах, а именно в сырьевых экспортоориентированных, большую часть доходов которых составляют рента от экспорта ресурсов. Важную роль, несомненно, сыграла дотационная поддержка государством наименее бедных регионов, которые в итоге пострадали меньше других. Чем беднее регионы, тем в большей степени в кризис они были поддержаны федеральным Центром.

Динамика потребления населения по регионам также отражает региональную специфику кризиса, которая заключается в том, что динамика показателей потребления обратна уровню развития этих регионов. Сильнее всего упал оборот розничной торговли и объем

платных услуг населению в высокоразвитых регионах. В развитых регионах падение меньше, чем в высокоразвитых, но все-таки довольно большое. Население же менее развитых и среднеразвитых регионов почти не изменило свое потребление услуг и даже немного увеличило потребление товаров.

**График 39.** Динамика реального оборота розничной торговли в % к среднемесячному значению 2006 г.\*

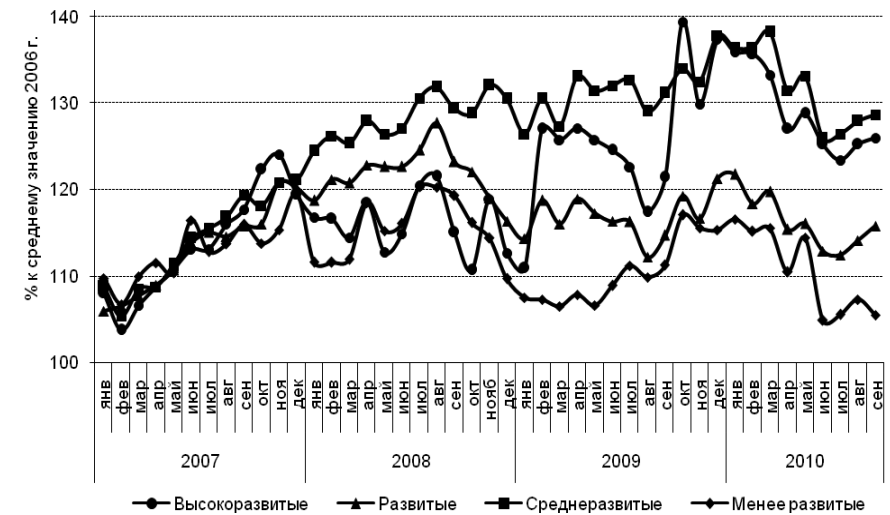


\* С исключением сезонного фактора.

Источник: Росстат.

Население разных групп регионов продемонстрировало различные модели потребительского поведения, которые слабо коррелируют с показателями доходов населения. По всей видимости, сказалась неравномерная в масштабах страны материальная поддержка населения и бизнеса. Доходы, как, впрочем, и большинство индикаторов, населения сильнее всего в 2008 г. сократились в высокоразвитых регионах и менее развитых. Но в 2009 г. динамика поменялась – если доходы населения высокоразвитых регионов снова стали стремительно расти, то в менее развитых регионах продолжился спад, и лишь с середины 2009 г. началось восстановление. В лучшем положении оказались, судя по показателям доходов населения и заработной платы, среднеразвитые регионы (см. графики 40 и 41).

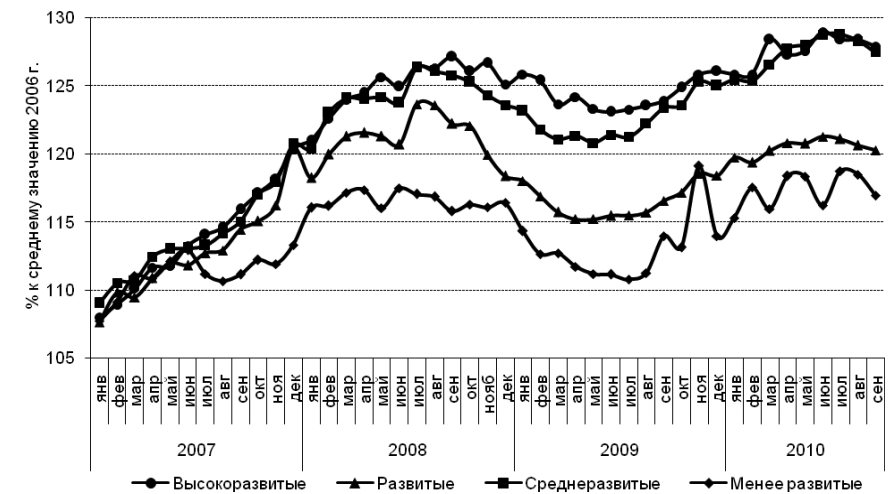
**График 40.** Динамика реальных доходов населения в % к среднемесячному значению 2006 г.\*



\* С исключением сезонного фактора.

Источник: Росстат.

**График 41.** Динамика среднемесячной реальной заработной платы в % к среднемесячному значению 2006 г.\*

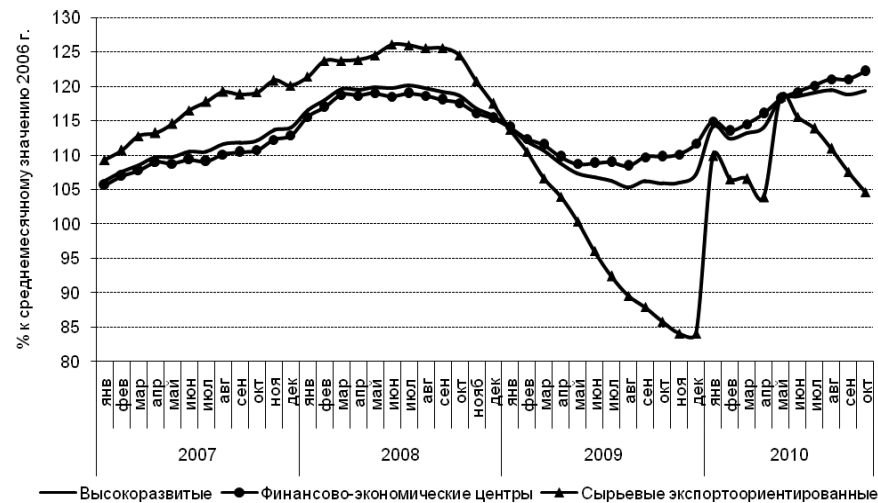


\* С исключением сезонного фактора.

Источник: Росстат.

Более полную картину мы получим, если учтем данные по безработице. От безработицы в первую очередь пострадали развитые регионы, где ее уровень по сравнению с докризисным вырос почти в два раза. Довольно сильно безработица выросла и в регионах-лидерах, но все же меньше, чем в развитых регионах, где расположены многие предприятия обрабатывающей и добывающей промышленности, которые были вынуждены в кризис сократить производство и число сотрудников. На общем фоне резко выделяются менее развитые дотационные регионы. Удивительно, но безработица в них почти не повышалась, а, напротив, осталась на предкризисном уровне. Таким образом, менее развитые регионы пострадали в меньшей степени. Что опять же подтверждает, что это нормальный рыночный кризис капитализма сильных регионов, на который в добавок еще накладывается российская специфика распределения средств от более сильных регионов к более слабым и дотационная политика государства в период кризиса.

**График 42.** Динамика реального оборота розничной торговли в % к среднемесячному значению 2006 г.



\* С исключением сезонного фактора.

Источник: Росстат.

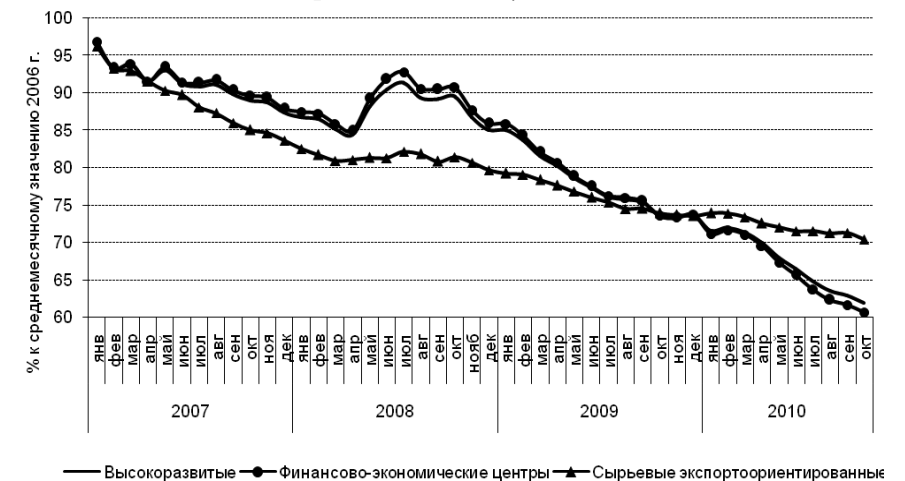
Динамика безработицы (снижение занятости) позволяет нам понять региональную специфику потребления населения в кризис<sup>2</sup>. Население групп регионов – лидеров и развитых, – в которых сильнее выросла безработица, в большей степени сократило потребление

<sup>2</sup> См. главу «Воздействие кризиса на рынок труда регионов».

товаров и услуг. Таким образом, безработица выступала в роли триггера и демонстрации угрозы положению семей и во многом определяла в кризис потребительское поведение населения.

Имеет смысл отдельно рассмотреть высокоразвитые регионы, которые сильнее всех остальных сократили свое потребление. Более детальный анализ позволяет выявить, что низкие показатели этой группы регионов главным образом связаны с тяжелой ситуацией в сырьевых экспортноориентированных регионах. В то время, как финансово-экономические центры (г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург), хотя и сократили потребление, но не столь сильно (см. графики 42 и 43). Рост сырьевой ренты в будущем подымеет определять положение в столицах, тогда как промышленным регионам придется зарабатывать свой рост потребления в острой конкуренции.

**График 43.** Динамика реального объема платных услуг населению в % к среднемесячному значению 2006 г.



\* С исключением сезонного фактора.

Источник: Росстат.

При дальнейшей разработке стратегии развития России необходимо уделить повышенное внимание специфике положения регионов. Анализ поведения групп регионов в рамках нашей классификации позволяет предположить, что выход России из кризиса не будет одинаковым во времени и в пространстве. При дальнейшей поддержке менее развитых регионов из Центра в них продолжится тенденция роста потребления и доходов населения. Но с учетом того, что резервный фонд страны, за счет которого обеспечивается высокий

уровень социальных выплат, закончится уже в следующем году, государство не сможет так же легко «оплачивать» пребывание бедных российских регионов вне кризиса. Экспортеры нефти и особенно столицы, в общем, живут своей своеобразной жизнью – во многом на сырьевую ренту, аккумулируемую крупными компаниями и государством. Но главная проблема остается в сфере модернизации российских высокоразвитых и среднеразвитых регионов. Нынешний кризис – это «их» кризис, который напоминает многочисленные промышленные кризисы XX в. в развитом мире.

\*\*\*

Экономический кризис 2008–2009 гг. и медленный тяжелый выход из него прервали значительный рост личного потребления населения России в предыдущем подъеме. Значительные усилия правительства по перераспределению резервных фондов помогли стабилизировать ситуацию с доходами и потреблением населения через дополнительные потоки пенсионерам, военным, бюджетникам, но также и бедным регионам. Таким способом удалось избежать социальных потрясений, но перспективы на будущее еще не вполне прояснились. Кризис потребления сосредоточен в относительно развитых регионах, которые нуждаются во вполне нормальных для рыночной экономики факторах роста. Восстановление потребления населения и новый бум возможны уже только при восстановлении в целом с опорой на жилищное строительство. Сфера личного потребления – это классическая основа роста экономики стран, особенно на стадии выхода из кризиса. В России эти процессы существенно осложнены неравенством регионов и сложной (и масштабной) системой перераспределения доходов. Но при ожидаемых темпах экономического роста в будущем в 4–5% возможности субсидирования уязвимых слоев и беднейших регионов будут ограничены. Понадобятся более тонкие расчеты, институциональные механизмы для того, чтобы сочетать стимулы к развитию и модернизации в продвинутых регионах, создание инновационной экономики с перераспределением в пользу менее развитых областей.

## РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРОЕКЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ И АНТИКРИЗИСНОЙ ПОЛИТИКИ

### РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ДОКРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД И В КРИЗИС

Региональная политика государства во многом выступает границей в его многомерном пространстве инвестиционной политики. Любой инвестиционный проект имеет региональную привязку, и любая мера по стимулированию развития определенного региона определенным образом влияет на конъюнктуру тех или иных отраслей его экономики. Общая инвестиционная политика правительства и его региональная политика находятся под воздействием общих парадигм, касающихся соотношения роли государства и частного бизнеса в экономике.

Период экономического подъема в Российской Федерации сопровождался дискуссией по вопросу о целесообразности государственных институтов развития применительно к российским условиям. Противоречивый опыт и России, и зарубежных стран вызывал у специалистов закономерные опасения относительно их эффективности. Политические сдвиги в пользу перехода к парадигме активной инвестиционной политики государства происходили в середине 2000-х гг. в связи с нерешенностью многих проблем переходного периода и появлением новых финансовых ресурсов.

27 июля 2005 г. был опубликован Федеральный закон «Об особых экономических зонах в РФ», пересмотревший российскую концепцию ОЭЗ. Режим специальных экономических зон, создававшихся в 1990-е гг., предусматривал в первую очередь пассивное стимулирование инвестиций через налоговые льготы. СЭЗ создавались по инициативе региональных властей и зачастую охватывали всю территорию субъекта РФ. Слабое администрирование превратило эти зоны во внутренние оффшоры.

Новые ОЭЗ существуют в виде промышленных или технологических парков, занимая компактную территорию. Государство вкладывает средства в обеспечение площадок ОЭЗ инфраструктурой. В 2005–2009 гг. действовало Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (с 2009 г. его функции переданы Министерству экономического развития).

23 ноября 2005 г. было издано Постановление Правительства РФ «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации», в соответствии с которым был образован специализированный институт развития для софинансирования проектов государственно-частного партнерства.

4 июня 2007 г. вступил в силу Федеральный закон «О банке развития», наделивший Внешэкономбанк функцией кредитования инвестпроектов, имеющих большое общеэкономическое значение, а также поддержки малого и среднего бизнеса.

Начало активной работы данных институтов по времени лишь ненамного опередило мировой экономической кризис. В кризис же перед ними были поставлены дополнительные задачи, связанные с поддержкой экономики. Таким образом, анализ собственно политики развития должен проводиться в контексте антикризисных действий государства.

В период 2005–2008 гг. разработка региональной политики Российской Федерации велась под лозунгом «обеспечения сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качества жизни»<sup>1</sup>. На практике, однако, и проводимая, и запланированная политика была ближе к идеям конкурентного федерализма – многие решения подразумевали определение конкурентных преимуществ конкретного региона, создание условий для использования ресурсов, которыми обладает та или иная территория.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г., утвержденной Правительством РФ 17 ноября 2008 г., в каждом субъекте Федерации заявлены центры и зоны опережающего развития с предполагаемой будущей специализацией. При этом в число городов, отнесенных к типу с самым широким комплексом функций – центров индустриального роста, входящих в агломерации, – в Европейской России вошли лишь самые крупные города с населением, превышающим 700–800 тыс. человек (за исключением Краснодарского края, где в связи с Олимпиадой-2014 прогнозировалось развитие целого ряда крупногородских центров). Таким образом, Концепция предусматривает не столько межрегиональное выравнивание, сколько поддержку ряда центров макрорегионального масштаба с целью вывода их на уровень мировых городов (это прямо декларируется Концепцией в случае агломерации Новосибирска).

<sup>1</sup> Проект Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации (Министерство регионального развития РФ, 05.08.2009).

Для выявления реальных направлений политики регионального развития следует анализировать географию инвестиционной деятельности государства. Как уже отмечалось, региональная политика тесно связана с федеральной инвестиционной политикой, имеющей бенефициаром конкретные территории: осуществлением масштабных инфраструктурных проектов, вложениями в определенные отрасли и кластеры, поддержкой инициатив бизнеса. Эти проекты осуществлялись, в том числе, за счет средств созданных институтов развития – например, Инвестиционного фонда РФ. Кроме того, немалое значение в качестве инструмента региональной политики имеют и традиционные бюджетные инвестиции, входящие в Федеральную адресную инвестиционную программу.

Эти два основных канала инвестирования в региональные экономики, наряду с особыми экономическими зонами будут рассмотрены в первую очередь.

### ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ФОНД РФ

Примером инвестиционной политики федерального Центра, которая проводилась до кризиса, является распределение проектов, поддерживаемых Инвестиционным фондом РФ. Проекты осуществляются на условиях государственно-частного партнерства. Изначально стоимость проектов должна превышать 5 млрд руб. с долей частного инвестора не менее 25%; впоследствии данные критерии были пересмотрены в сторону снижения порога стоимости проектов.

Решение о создании Инвестиционного фонда РФ было принято в 2005 г. В 2006 г. были подведены итоги первых конкурсов заявок. Первые средства поступили на нужды программы комплексного развития Нижнего Приангарья в 2007 г.

Большинство проектов Инвестиционного фонда предполагают государственные вложения в инфраструктуру. При этом можно выделить проекты, ориентированные на инфраструктурное обеспечение конкретных производственных комплексов, проекты строительства магистралей общего профиля, а также проекты социальной направленности (жилищное строительство, коммунальное хозяйство).

В 2008 г. федеральным бюджетом было предусмотрено финансирование из Инвестфонда РФ 14 проектов, в 2009 г. – 46. Фактический объем финансирования за 2008 и 2009 гг. представлен в таблице 33.

Таблица 33

## Проекты, поддерживаемые в 2008–2009 гг. из Инвестфонда РФ

Проект	Регион	Исполненное финансирование, 2008 г., млнруб.	Исполненное финансирование, 2009 г., млнруб.
Индустриальный парк «Камские поляны»	Татарстан	-	498
Комплекс нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в Нижнекамске	Татарстан	797	10 338
Комплексная застройка микрорайона «Симбирское кольцо»	Ульяновская обл.	-	668
Комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области	Ростовская обл.	-	2 210
Комплексное развитие Нижнего Приангарья	Красноярский край	14 632	13 967
Комплексное развитие Южной Якутии	Саха (Якутия)	-	5 016
Массовая малоэтажная застройка с. Воскресенское Ферзиковского р-на Калужской области	Калужская обл.	-	195
Организация скоростного движения пассажирских поездов на участке Санкт-Петербург – Хельсинки	Санкт-Петербург, Ленинградская обл.	0	526
Первая очередь программы развития АПК Тамбовской области	Тамбовская обл.	-	468
Подстанция 110/10 кВ «Прибрежная» (г. Омск)	Омская обл.	-	930
Полигон ТБО, г. Новокузнецк, площадка «Маркино»	Кемеровская обл.	-	212
Проект реконструкции очистных сооружений г. Ростова-на-Дону «Чистый Дон»	Ростовская обл.	-	359
Промышленный комплекс в Новомосковске	Тульская обл.	0	3 604
Развитие системы теплоснабжения г. Владимир и Владимирской области	Владимирская обл.	-	128

Проект	Регион	Исполненное финансирование, 2008 г., млнруб.	Исполненное финансирование, 2009 г., млнруб.
Реконструкция и расширение ОАО «Игоревский ДОК». Развитие инфраструктуры Холм-Жирковского р-на Смоленской области	Смоленская обл.	-	767
Реконструкция системы водоснабжения г. Перми	Пермский край	-	232
Реконструкция участка Оунэ – Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре – Советская Гавань	Хабаровский край	0	1 657
Создание коммунальной и энергетической инфраструктуры для строительства сыроваренного завода, Инсарский р-н Республики Мордовия	Мордовия	-	173
Создание первой очереди промышленной зоны «Заволжье»	Ульяновская обл.	-	280
Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальского края	Забайкальский край	5 487	8 500
Строительство автомобильной дороги «Краснодар – Абинск – Кабардинка»	Краснодарский край	0	-
Строительство автомобильной дороги М-4 «Дон» (от Москвы через Воронеж, Ростов-на-Дону и Краснодар до Новороссийска) на участках 21–117-й км и 330–464-й км	Москва, Московская, Тульская, Липецкая, Воронежская, Ростовская обл., Краснодарский край	-	0
Строительство железнодорожной станции Кызыл – Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва	Красноярский край, Республика Тыва	90	309
Строительство завода по производству стеклотары и развитие инфраструктуры г. Алексин	Тульская обл.	-	993



Проект	Регион	Исполненное финансирование, 2008 г., млнруб.	Исполненное финансирование, 2009 г., млнруб.
Строительство и последующая эксплуатация многопрофильного перегрузочного комплекса «Юг-2» в морском торговом порту «Усть-Луга»	Ленинградская обл.	-	400
Строительство и реконструкция водопроводных очистных сооружений г. Петрозаводска (II этап)	Карелия	-	6
Строительство инженерных сетей и сооружений территории комплексной застройки района ул. Богдана Хмельницкого, г. Чебоксары	Чувашия	-	265
Строительство инженерных, транспортных сетей, зданий и сооружений территории комплексной застройки района «Юго-Западный-2» (г. Белгород)	Белгородская обл.	-	969
Строительство комбикормового завода, Рузаевский р-н Республики Мордовия	Мордовия	-	40
Строительство комбината по глубокой переработке древесины «Зеленая фабрика»	Томская обл.	-	130
Строительство Курганской ТЭЦ-2	Курганская обл.	-	992
Строительство малоэтажного жилья и коммунальной, энергетической, транспортной инфраструктуры района «Новалэнд» (г. Красноярск)	Красноярский край	-	410
Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск	Московская обл.	379	636
Строительство объектов социальной и инженерной инфраструктуры г. Уфа	Башкортостан	-	793

Проект	Регион	Исполненное финансирование, 2008 г., млнруб.	Исполненное финансирование, 2009 г., млнруб.
Строительство производственно-логистического комплекса «Армакс Групп», с. Масловка, г. Воронеж	Воронежская обл.	-	178
Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15–58-й км	Московская обл.	1 944	312
Строительство скоростной автодороги Москва – С-Петербург на участке 58 – 684-й км	Московская, Тверская, Новгородская, Ленинградская обл., Санкт-Петербург	1 100	4 944
Строительство стеклотарного завода «Анжи-Стекло»	Дагестан	-	1 025
Строительство Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области	Московская обл.	880	4 960
«Урал Промышленный – Урал Полярный»	Свердловская обл., Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО	3 363	370
<b>Итого</b>	-	<b>28 673</b>	<b>68 143</b>

Источник: Федеральное казначейство.

Мы видим, что 2009 г., несмотря на кризис, ознаменовался существенным увеличением расходов Инвестфонда РФ. По сравнению с 2008 г. несколько снизилось значение масштабных проектов освоенческого типа, таких, как «Урал Промышленный – Урал Полярный» и Нижнее Приангарье. В то же время возросла роль проектов производственного профиля на базе уже существующих промышленных центров (Нижекамский, Новомосковский комплексы химических производств), инфраструктурного и жилищного строительства. Сдвиг центров активности Инвестфонда в освоенные районы страны имел также антикризисное значение, так как создал рабочие места в регионах с высоким риском массовой безработицы.

Наиболее значимые проекты, связанные с развитием производственных комплексов, осуществляются на территории развитых регионов (Татарстан, Саха (Якутия), Красноярский край). Согласно разработанной авторами классификации регионов, эти территории принадлежат к типам сырьевых экспортоориентированных регионов, а также развитых регионов с диверсифицированной экономикой и с опорой на сырье.

Исключениями можно назвать два проекта сырьевой направленности: железную дорогу Кызыл–Курагино, необходимую для разработки угольных месторождений Республики Тыва, и транспортную инфраструктуру для освоения ресурсов юго-востока Забайкальского края. Оба региона относятся к группе менее развитых. Однако в этих случаях цели регионального развития явно вторичны: большее влияние имеет интерес финансово-промышленных групп к находящимся на территории этих регионов природным ресурсам.

Для проектов, связанных с развитием транспортной инфраструктуры общего профиля, характерна ориентация на Московскую агломерацию (ЦКАД, платные трассы в северо-западном и южном направлениях). При этом, разумеется, подобные проекты оказывают положительное воздействие на экономику транзитных регионов, характеризующихся, как правило, средним уровнем развития.

Общественные приоритеты развития транспортной сети являются другим фактором, определяющим географию проектов Инвестфонда РФ. Среди подобных проектов следует назвать строительство морского торгового порта «Усть-Луга», а также реконструкцию участка Оунэ – Высокогорная на продолжении БАМа к Японскому морю.

С 2009 г. в программу финансирования из Инвестиционного фонда РФ была включена новая категория проектов – проекты регионального значения, финансирование которых осуществляется через Министерство регионального развития РФ. Большинство из них связано с ЖКХ, строительством, агропромышленным комплексом, деревообработкой – отраслями, ранее не входившими в сферу интересов Инвестфонда. География этих проектов включает регионы развитой и среднеразвитой групп; не представлены столичные агломерации, а также слабоосвоенные районы Сибири и Дальнего Востока. Мы рассматриваем эти проекты как попытку развернуть инвестиционную политику государства «лицом к человеку». Суммарное финансирование проектов регионального значения за 2009 г. составило 13 млрд руб., или 19% суммарного финансирования проектов Инвестфонда.

Внутрирегиональное распределение данных инвестпроектов достаточно неравномерно. 72% финансирования в 2009 г. пришлось на проекты, осуществлявшиеся в областных центрах и крупнейших городах регионов (с ближайшими пригородами). Таким образом, если на уровне субъектов Федерации проекты регионального значения, финансируемые Инвестфондом РФ, служат целям выравнивания, то на внутрирегиональном уровне они скорее поддерживают значительный отрыв центров от остальной территории.

## ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ И ЗОНЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Особые экономические зоны наряду с Инвестиционным фондом являются инструментом инвестиционной политики государства, имеющим ярко выраженную региональную привязку. География особых экономических зон имеет отличия от географии проектов Инвестфонда: в ней не представлены неосвоенные районы (зато присутствует другой своеобразный в географическом отношении регион – Калининградская область).

Согласно ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ» от 27 июля 2005 г. особые экономические зоны в РФ подразделяются на промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые. Список льгот для резидентов зон достаточно велик. Он включает преференции, общие для всех видов ОЭЗ: освобождение от земельного налога и налога на имущество организаций, ускоренную амортизацию и упрощенное списание в расходы затрат на НИОКР. С согласия субъекта Федерации также предоставляются льготы по региональной части налога на прибыль. Ряд преференций действует только для ОЭЗ определенного типа (снижение ЕСН для технико-внедренческих зон, обнуление транспортного налога для портовых и промышленно-производственных зон). Таможенные льготы подразумевают беспошлинный ввоз товаров на территорию ОЭЗ. Подготовка участков для резидентов включает государственные вложения в инфраструктуру.

ОЭЗ в Калининградской и Магаданской областях охватывают всю территорию этих регионов, что входит в их особый статус, согласно Закону об ОЭЗ 2005 г. Калининградская ОЭЗ опиралась на таможенные льготы: сырье и комплектующие могли беспошлинно ввозиться на территорию ОЭЗ и после переработки так же беспошлинно поставляться в другие регионы РФ.

Это позволило развиваться целому ряду принципиально новых для области производств, работающих на импортном сырье и комплектующих (сборка электроники, автомобилей, мясоперерабатывающая, мебельная промышленность). В 2008 г. на виды деятельности «Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования» и «Производство транспортных средств и оборудования» пришлось 52% объема отгруженной продукции обрабатывающих производств области.

В результате возникли опасения, что льготный режим, установленный для эксклава, помешает развитию соответствующих производств в других регионах России. В 2005 г. режим ОЭЗ был пересмотрен. Действовавшая система таможенных льгот была упразднена,

но для юридических лиц, пользовавшихся льготами ранее, был установлен переходный период до 2016 г.

В качестве компенсации на территории Калининградской области введен чрезвычайно мягкий налоговый режим для юридических лиц, зарегистрировавшихся в качестве новых резидентов зоны: налог на прибыль отменяется для них в первые шесть лет работы и сокращается наполовину в следующие шесть лет. Однако нет уверенности, что эти льготы окажутся достаточными для сохранения инвестиционной привлекательности области после окончания переходного периода.

В Магаданской области также действуют значительные таможенные и налоговые льготы, однако инвестиционная привлекательность области низка из-за сложных природных условий и невыгодного географического положения.

Калининградская ОЭЗ, пожалуй, остается единственной зоной, оказывающей существенное влияние на экономику страны. ОЭЗ, созданные в других регионах, невелики; многие объекты находятся на стадии строительства или ввода в эксплуатацию.

Как уже отмечалось, география ОЭЗ отличается от географии проектов Инвестфонда в первую очередь отсутствием сдвига в слабоосвоенные районы. Однако в целом акцент на развитые регионы выражен здесь не менее сильно (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Татарстан, Липецкая, Томская области). Только туристско-рекреационные зоны охватывают и более периферийные регионы России, отнесенные в классификации ИЭФ к среднеразвитым и менее развитым (Алтай, Бурятия, Ставропольский край).

Для компенсации ориентированности региональной политики на развитые регионы был разработан законопроект «О зонах территориального развития». Согласно ему, в каждом проблемном регионе выделяются точки роста, обладающие наилучшими социально-экономическими показателями на фоне общего упадка. Статус зон территориального развития предполагает различные формы поддержки юридических лиц: прямые субсидии, госгарантии по кредитам, вложения в инфраструктуру, упрощение административных процедур.

Предложенная схема выделения зон территориального развития может подвергаться критике. Внутрирегиональные контрасты по уровню развития уже чрезвычайно сильны, поэтому и без того благополучные территории вследствие дополнительного стимулирования могут лишь усилить стягивание на себя ресурсов без улучшения ситуации на периферии. Но тем не менее нельзя не отметить важной тенденции: возросшего внимания власти к проблемным регионам. Впрочем, принятие данного законопроекта застопорилось

на стадии первого чтения в Государственной Думе, состоявшегося в октябре 2009 г.

При заявленном в программных документах акценте на выравнивание фактической инвестиционной политики государства ориентирована в первую очередь на цели общестранового масштаба: освоение богатых природными ресурсами районов, развитие транспортной инфраструктуры крупнейших агломераций, модернизацию уже существующих центров обрабатывающей промышленности. Соответственно, основными бенефициарами выступают регионы двух развитых групп по классификации ИЭФ. При государственной поддержке среднеразвитых и менее развитых регионов также происходит фиксация территориального неравенства, но уже на внутрирегиональном уровне.

Государственные инвестиции и другие меры поддержки в целом усиливают уже сложившееся превосходство территорий-лидеров над периферией. Это скорее всего отвечает интересам экономики в целом, однако затрудняет нахождение оптимального решения дилеммы «эффективность-справедливость».

#### ФЕДЕРАЛЬНАЯ АДРЕСНАЯ ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПРОГРАММА

Значительный объем федеральных средств поступает в регионы по каналам Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП). Запланированный объем финансирования ФАИП в 2008 г. составил 420 млрд руб., в 2009 г. – 497 млрд руб., в 2010 г. – 504 млрд руб. Для сравнения, сумма запланированных ассигнований Инвестфонда РФ в 2008 г. составила 61 млрд руб., в 2009 г. – 88 млрд руб.

Мы не обладаем информацией о фактическом объеме исполнения назначений ФАИП по конкретным объектам, в связи с чем выводы о региональной инвестиционной политике государства приходится делать на основе данных об ассигнованиях, утверждаемых Правительством РФ.

ФАИП включает значительное число федеральных целевых программ (ФЦП) и непрограммной части. Отраслевая структура ФАИП содержит два основных комплекса – социальный и производственный.

Социальный комплекс:

- наука;
- образование;
- культура;
- полиграфическая промышленность;
- здравоохранение;
- жилищное строительство;

- административные функции, связанные с обеспечением функционирования центральных организаций и дирекций ФЦП;
- специальный комплекс.

Производственные комплексы:

- электроэнергетика;
- геология и разведка недр;
- машиностроение;
- лесное хозяйство;
- транспорт и дорожное хозяйство;
- связь;
- водное хозяйство и охрана окружающей среды;
- агропромышленный комплекс.

К непрограммной части проектов производственных комплексов зачастую относится также финансирование строительства и реконструкции объектов социальной инфраструктуры, таких, как здания вузов и средних специальных учебных заведений, музеев и т.д. В связи с этим данное разделение не является жестким и безусловным.

Также следует учесть, что часть средств ФАИП не планируется к распределению по конкретным регионам. Их доля от итогового запланированного объема расходов составила в 2008 г. 14%, в 2009 г. – 34%, в 2010 г. – 22%. В структуре таких расходов преобладает социальный комплекс.

При анализе регионального распределения федеральных инвестиций мы исходим из того, что базовые направления федеральной инвестиционной программы определяются целями общегосударственного масштаба и лишь во вторую очередь – соображениями территориального социально-экономического выравнивания.

Особую роль в последние годы стали играть крупные проекты международного значения, среди которых следует выделить зимнюю Олимпиаду-2014 в Сочи и саммит АТЭС-2012 во Владивостоке. Оба проекта, однако, реализуются в регионах, относящихся по классификации ИЭФ к среднеразвитым. Это заставило нас выделить Краснодарский и Приморский края из соответствующих групп регионов для обособленного анализа.

Из таблиц 34 и 35 мы видим, что возрастание роли Олимпиады-2014 и саммита АТЭС-2012 в качестве приоритетных объектов федеральной инвестиционной политики к 2010 г. стало ключевой тенденцией. В то же время сокращение федеральных инвестиционных программ в той или иной группе регионов в 2008–2009 гг. было связано главным образом не с перераспределением ресурсов на Олимпиаду и саммит АТЭС, а с экономическим кризисом.

Таблица 34

### Распределение запланированного объема расходов ФАИП по группам регионов, 2008–2010 гг., млн руб.

Тип регионов	2008	2009	2010	2010/2008	2010/2009
<b>Высокоразвитые регионы</b>	<b>141</b>	<b>132</b>	<b>143</b>	<b>101</b>	<b>108</b>
Финансово-экономические центры	130	121	126	97	104
Сырьевые экспортоориентированные	10	12	17	170	142
<b>Развитые регионы</b>	<b>79</b>	<b>55</b>	<b>62</b>	<b>78</b>	<b>113</b>
С диверсифицированной экономикой	44	21	19	43	90
С опорой на обрабатывающую промышленность	27	28	32	119	114
С опорой на добывающую промышленность	8	7	11	138	157
<b>Среднеразвитые регионы</b>	<b>110</b>	<b>125</b>	<b>168</b>	<b>153</b>	<b>134</b>
Промышленно-аграрные (без Приморского края)	27	23	16	59	70
Приморский край	13	42	53	408	126
Аграрно-промышленные (без Краснодарского края)	46	24	26	57	108
Краснодарский край	24	35	74	308	211
<b>Менее развитые регионы</b>	<b>30</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>53</b>	<b>114</b>
Сырьевые	19	5	8	42	160
Аграрные	10	10	9	90	90
<b>Сумма субъектов РФ</b>	<b>360</b>	<b>326</b>	<b>389</b>	<b>108</b>	<b>119</b>
<b>Российская Федерация (с учетом не распределенных по регионам средств)</b>	<b>420</b>	<b>497</b>	<b>504</b>	<b>120</b>	<b>101</b>

Источник: Правительство РФ.

Важным фактором нам представляется цикл финансирования крупных инвестиционных проектов. Среди них выделяются проекты Росатома: 2-й энергоблок Ростовской АЭС и 4-й энергоблок Белоярской АЭС (Свердловская область), обусловившие пик запланированных инвестиций в группе развитых регионов с диверсифицированной экономикой в 2008 г.; 1-й и 2-й энергоблоки Нововоронежской АЭС, чье финансирование также сильно повлияло на динамику группы среднеразвитых аграрно-промышленных регионов. Резкое снижение запланированных вложений в группе среднеразвитых промышленно-аграрных регионов в 2010 г. связано с дина-

микой финансирования реконструкции автомагистрали М-4 «Дон» (участок в Тульской области).

При абстрагировании от проектов особой важности динамика вложений ФАИП в разрезе типологических групп регионов за 2008–2010 гг. приобретает, на наш взгляд, общие для экономики кризисные черты.

В то же время обращает на себя внимание более слабый, по сравнению со страной в целом спад объема федеральных инвестиций в группе высокоразвитых регионов (таблице 34–35). Для объяснения динамики федеральных инвестиций в группе финансово-экономических центров следует использовать данные о функциональном назначении и отраслевой структуре расходов ФАИП в регионах разных типов.

Существует важное различие между расходами социального и производственного профиля. При этом к социальному комплексу ФАИП относятся как собственно расходы, связанные с воспроизводством человеческого капитала (образование, наука, культура, здравоохранение, социальная политика), так и инвестиции, необходимые для функционирования государственного аппарата.

Как видно из таблиц 36–37, 2009 г. характеризовался повышением запланированных не только доли, но и абсолютного объема инвестиций социального блока при снижении общего объема вложений ФАИП. Также напомним, что в 2009 г. по сравнению с 2008 г. заметно увеличилась доля не распределенной по регионам части средств ФАИП, которая включает преимущественно расходы социального блока. Можно предполагать, что инвестиции в социальную инфраструктуру рассматривались как часть традиционного пакета антикризисных мер.

Таблица 35

**Динамика душевого объема запланированных расходов ФАИП, среднероссийский = 100**

Тип регионов	2008	2009	2010
<b>Высокоразвитые регионы</b>	<b>202</b>	<b>209</b>	<b>190</b>
Финансово-экономические центры	237	242	212
Сырьевые экспортоориентированные	71	89	106
<b>Развитые регионы</b>	<b>61</b>	<b>47</b>	<b>44</b>
С диверсифицированной экономикой	80	42	32
С опорой на обрабатывающую промышленность	77	85	83
С опорой на добывающую промышленность	20	19	25
<b>Среднеразвитые регионы</b>	<b>81</b>	<b>101</b>	<b>114</b>

Тип регионов	2008	2009	2010
Промышленно-аграрные (без Приморского края)	67	65	36
Приморский край	256	919	968
Аграрно-промышленные (без Краснодарского края)	59	34	30
Краснодарский край	186	299	526
<b>Менее развитые регионы</b>	<b>125</b>	<b>66</b>	<b>64</b>
Сырьевые	344	91	124
Аграрные	58	58	45

\* Без учета средств, не распределенных по регионам.

Источник: Правительство РФ.

Вероятно, акцент на инвестиции в социальную инфраструктуру в 2009 г. может быть связан с сильной неопределенностью перспектив реального сектора, особенно характерной для первой половины года. Однако 2010 г., согласно запланированным показателям, уже будет характеризоваться новым возрастанием значения производственного блока ФАИП при небольшом абсолютном снижении финансирования социального блока (хотя доля вложений в социальную инфраструктуру по-прежнему будет оставаться выше, чем в 2008 г.).

Таблица 36

**Доля социального комплекса в структуре запланированных расходов ФАИП, % от суммы**

Тип регионов	2008	2009	2010
<b>Высокоразвитые регионы</b>	<b>45</b>	<b>60</b>	<b>54</b>
Финансово-экономические центры	48	64	60
Сырьевые экспортоориентированные	17	13	9
<b>Развитые регионы</b>	<b>20</b>	<b>33</b>	<b>19</b>
С диверсифицированной экономикой	14	35	18
С опорой на обрабатывающую промышленность	19	22	18
С опорой на добывающую промышленность	53	75	24
<b>Среднеразвитые регионы</b>	<b>22</b>	<b>37</b>	<b>32</b>
Промышленно-аграрные (без Приморского края)	23	27	41
Приморский край	37	52	54
Аграрно-промышленные (без Краснодарского края)	19	53	32
Краснодарский край	17	16	15
<b>Менее развитые регионы</b>	<b>12</b>	<b>40</b>	<b>25</b>
Сырьевые	1	11	5
Аграрные	30	55	41

Тип регионов	2008	2009	2010
<b>Сумма субъектов РФ</b>	<b>30</b>	<b>46</b>	<b>38</b>
<b>Российская Федерация (с учетом не распределенных по регионам средств)</b>	<b>36</b>	<b>51</b>	<b>47</b>

Источник: Правительство РФ.

Говоря о региональных особенностях инвестиционной деятельности государства, следует провести сопоставление данных таблиц 34–35 и 36–37. При этом можно выделить две базовые положительные зависимости: между низким душевым уровнем федеральных инвестиций и низкой долей в них производственных комплексов, а также между негативной динамикой расходов ФАИП в регионах группы и снижением доли производственных комплексов.

Таблица 37

#### Запланированный объем расходов социального комплекса ФАИП, млн руб.

Тип регионов	2008	2009	2010
<b>Высокоразвитые регионы</b>	<b>63 996</b>	<b>79 018</b>	<b>77 610</b>
Финансово-экономические центры	62 227	77 523	76 062
Сырьевые экспортоориентированные	1 769	1 496	1 547
<b>Развитые регионы</b>	<b>15 501</b>	<b>18 443</b>	<b>11 832</b>
С диверсифицированной экономикой	6 017	7 317	3 494
С опорой на обрабатывающую промышленность	5 304	5 947	5 698
С опорой на добывающую промышленность	4 181	5 179	2 639
<b>Среднеразвитые регионы</b>	<b>23 857</b>	<b>46 308</b>	<b>54 051</b>
Промышленно-аграрные (без Приморского края)	6 131	6 288	6 429
Приморский край	4 824	21 864	28 661
Аграрно-промышленные (без Краснодарского края)	8 824	12 559	8 138
Краснодарский край	4 079	5 598	10 822
<b>Менее развитые регионы</b>	<b>3 450</b>	<b>5 759</b>	<b>4 044</b>
Сырьевые	287	520	405
Аграрные	3 163	5 239	3 640
<b>Сумма субъектов РФ</b>	<b>106 805</b>	<b>149 529</b>	<b>147 537</b>
<b>Российская Федерация (с учетом не распределенных по регионам средств)</b>	<b>151 226</b>	<b>254 050</b>	<b>237 536</b>

Источник: Правительство РФ.

Важнейшим исключением из первой закономерности является группа финансово-экономических центров, где высокая доля социального блока в расходах ФАИП сочетается с высокими душевыми инвестициями госбюджета, что связано со значительными расхо-

дами на обеспечение функционирования федеральных ведомств и крупных бюджетных учреждений федерального масштаба. При этом, как видно из таблицы 37, кратковременная переориентация ФАИП с производственного блока на социальный в 2008–2009 гг. относительно равномерно затронула регионы всех групп.

В целом можно заключить, что смещение приоритетов федеральной инвестиционной политики в условиях спада инвестиций происходило в двух направлениях: в сторону масштабных проектов международного значения, а также в сторону социального комплекса. Это привело к относительному улучшению позиций в первую очередь столичных регионов, где доля инвестиционных расходов в социальную инфраструктуру устойчиво выше среднестранового уровня.

#### Деятельность институтов развития и эффект для регионов

В период 2006–2009 гг. свой вклад в региональное развитие также начали вносить вновь созданные институты развития. В этот период из бюджета был выделен инвестиционный фонд, в 2007 г. – на основе Внешэкономбанка создан национальный Банк Развития, появились государственные корпорации в сфере ЖКХ и развития нанотехнологий.

Реализация конкретных проектов часто была привязана к конкретным территориям, и поэтому деятельность этих институтов также может рассматриваться как часть политики регионального развития. В то же время основной характеристикой деятельности институтов развития в докризисный период являлась размытость приоритетов региональной политики, а также недостаточная строгость отбора проектов.

В результате преимущество получали развитые регионы, обладающие значительным институциональным ресурсом для создания и реализации заявок (в основном группы финансово-экономических центров и развитых регионов с диверсифицированной экономикой), а также сырьевые регионы различных типов, привлекающие повышенное внимание институтов развития в рамках парадигмы «освоения новых земель».

#### Антикризисная политика федерального Центра: эффект для регионов

Кризис существенно изменил приоритеты региональной политики федерального Центра. Фактически произошла остановка как региональной политики, так и инвестиционной политики федерального Центра. Полностью irrelevantными происходящему стали

стратегии социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований, разработанные и утвержденные в докризисный период исходя из ожиданий устойчиво высоких темпов роста.

Инвестиционным фондом РФ было сокращено финансирование проектов освоенческого типа («Урал Промышленный – Урал Полярный», Нижнее Приангарье). В то же время возросли расходы по проектам, имеющим более определенные перспективы на ближайшее будущее и способным выполнять функции антикризисного инструмента. Среди них – комплекс нефтехимических производств в Нижнекамске, строительство и реконструкция систем водоснабжения и водоотведения в Ростове-на-Дону, промышленный комплекс в Новомосковске, платные автотрассы в Московской области и между Москвой и Санкт-Петербургом. К декабрю были профинансированы проекты регионального значения – новая категория проектов Инвестфонда, ориентированных на решение сугубо местных проблем. Объем расходов Инвестфонда РФ возрос по сравнению с 2008 г. на 40 млрд руб., или почти в 2,5 раза.

В то же время по сравнению с 2006–2008 гг. существенно упала активность инвесторов, иницилирующих новые масштабные проекты ГЧП. В докризисное время региональная политика состояла в первую очередь в формулировании долгосрочных приоритетов развития территорий, но в кризис рассмотрение новых проектов развития приостановилось. Практически утратили актуальность разработанные в докризисный период региональные стратегии. На первое место вышли краткосрочные задачи экстренной помощи предприятиям и предотвращения социальных катастроф в регионах, наиболее остро пораженных кризисом. В связи с этим особого внимания заслуживает региональная проекция федеральных антикризисных мер в реальном секторе, которые должны быть рассмотрены с точки зрения их влияния на региональное развитие в долгосрочном периоде.

#### Региональная проекция мер по поддержке предприятий

В ходе кризиса Правительство России осуществляло антикризисные меры по нескольким направлениям. В соответствии с программой антикризисных мер было запланировано выделение крупных средств на поддержку банковской системы и финансового сектора (500 млрд руб.); наиболее значительная часть ресурсов была направлена на поддержку социально незащищенных слоев населения (700 млрд руб.) и помощь бюджетам субъектов Федерации

(300 млрд руб.); ряд мер был нацелен на поддержку реального сектора экономики (675 млрд руб.)<sup>2</sup>.

Меры по поддержанию стабильности финансового сектора не имели конкретной региональной привязки, хотя следует упомянуть прецеденты адресной поддержки крупных региональных кредитных структур (субординированные кредиты Внешэкономбанка Ханты-Мансийскому банку, самарскому Первому Объединенному банку, екатеринбургскому СКБ-банку на общую сумму 3,5 млрд руб. при суммарном объеме субординированных кредитов в 404 млрд руб.).

Меры социальной направленности в основном были ориентированы на исполнение установленных обязательств государства, что ограничивало произвольное распределение ресурсов. Наиболее значимыми с точки зрения развития регионов являются антикризисные меры в реальном секторе – точнее, те из них, которые адресовались конкретному предприятию (а не, например, холдингу, владеющему активами по всей России) и потому имели четкую региональную привязку. Анализ этих мер крайне важен, так как они могли как консервировать структуру экономики региона, так и создавать заделы для будущего развития.

Формы федеральной помощи отдельным компаниям многообразны: это и прямые субсидии, и снижение налогов, и льготные (вплоть до беспроцентных) кредиты, и государственные гарантии по кредитам коммерческих банков, и специальные программы госзакупок.

Прямые субсидии в период острой фазы кризиса выделялись предприятиям оборонного комплекса, а также экспортерам продукции обрабатывающей промышленности. Большая часть этих субсидий идет на поддержку предприятий среднего в масштабах всей экономики размера. Зачастую они по форме собственности являются федеральными государственными унитарными предприятиями. Перечисляемые суммы сравнительно невелики, однако география их получателей весьма разнообразна и охватывает регионы с самым различным уровнем развития.

Существенно большую поддержку получают крупные предприятия ВПК, активно работающие на экспорт или производящие продукцию как военного, так и гражданского назначения. Примерами могут служить государственные взносы в уставные капиталы таких компаний, как «МиГ», АХК «Сухой», «Севмаш», НПО «Сатурн», «Алмаз-Антей» и др.

<sup>2</sup> Информация на сайте Правительства РФ: <http://www.government.ru/content/governmentactivity/antikrizismeriprf/5431178.htm>

Общая сумма, потраченная бюджетом на докапитализацию крупнейших предприятий реального сектора, превысила 163 млрд руб. Еще около 100 млрд руб. было внесено в уставные капиталы государственных финансовых организаций (Россельхозбанк, Росагролизинг, Агентство по ипотечному жилищному кредитованию).

Субсидии же юридическим лицам составили 67 млрд руб. (за вычетом субсидий Внешэкономбанку, ВТБ и Ростехнологиям, целевым назначением которых является предоставление кредитов другим организациям). Почти две трети этой суммы (42 млрд руб.) было выделено РЖД. Таким образом, промышленные предприятия среднего масштаба получили субсидии на относительно небольшую сумму в 25 млрд руб. Подавляющее большинство предприятий – получателей данных субсидий относятся к ВПК, а также к судостроению, авиастроению, железнодорожному и сельскохозяйственному машиностроению; многие из них являются ФГУПми или ОАО с государственным участием.

Холдингам, контролируемым частным капиталом, поддержка оказывалась в форме кредитов Внешэкономбанка и госгарантий по кредитам коммерческих банков. В основном целью помощи служило предотвращение банкротства и продажи активов иностранным игрокам. Таким путем кредиты ВЭБ получили UC Rusal, Evraz Group, «Альфа Групп», «Газпромнефть», «Роснефть».

Целому ряду компаний были предоставлены госгарантии по кредитам. Наиболее значительные из них – КамАЗ, Sollers, «Казань-оргсинтез», Уралвагонзавод, группа предприятий холдинга «Металлоинвест». Предприятия – получатели госгарантий в большинстве своем крупны по масштабам своих регионов и играют важную роль в соответствующих отраслях.

При распределении мер помощи предприятиям проявляется неравенство между регионами с разным уровнем развития. Головные заводы производственных объединений, чьи акции выкупает государство, расположены главным образом в регионах высокоразвитой и развитой групп (Москва, Санкт-Петербург, Московская, Самарская, Свердловская, Ярославская области, Татарстан). В то же время многочисленные дочерние предприятия и смежники этих компаний рассеяны по всей стране. Подобная территориальная структура унаследована российским машиностроением от советского периода и характерна для промышленных корпораций всего мира; она делает наиболее естественным способом поддержки отрасли помощь именно головным предприятиям.

Однако в условиях спада производства и инвестиций действие мультипликатора ослабляется. В связи с этим возникает необхо-

димость в оказании адресной поддержки предприятиям как крупного, так и среднего масштаба, производящим как военную, так и гражданскую продукцию. Для этого требуется отлаженное функционирование институтов отраслевой и региональной политики государства.

Особый характер носит правительственная помощь градообразующим предприятиям, от которых зачастую зависит социальная стабильность в крупных населенных пунктах. Центральной проблемой стал АвтоВАЗ, на выделение серии беспроцентных кредитов которому госкорпорацией «Ростехнологии» были получены субсидии суммарным объемом 65 млрд руб. Это резко выделяет Самарскую область среди других развитых регионов по объемам господдержки.

В таблице 38 приведена оценка объема антикризисной помощи предприятиям по группам регионов (за исключением поддержки холдингов, деятельность которых распределена по нескольким регионам и в связи с этим практически не поддается территориальной привязке – справочная информация об объеме поддержки крупнейших из них приведена в таблице 39).

Таблица 38

**Оценка объема антикризисной помощи реальному сектору по группам регионов, руб. на занятого в экономике**

Тип регионов	Субсидии и взносы в уставный капитал	Госгарантии и кредиты ВЭБ
<b>Высокоразвитые регионы</b>	<b>4 435</b>	<b>1 887</b>
Финансово-экономические центры	5 576	2 372
Сырьевые экспортоориентированные	0	-
<b>Развитые регионы</b>	<b>1 409</b>	<b>7 709</b>
С диверсифицированной экономикой	1 794	13 676
С опорой на обрабатывающую промышленность	1 932	1 510
С опорой на добывающую промышленность	421	4 730
<b>Среднеразвитые регионы</b>	<b>706</b>	<b>1 999</b>
Промышленно-аграрные	1 642	2 136
Аграрно-промышленные	197	1 924
<b>Менее развитые регионы</b>	<b>13</b>	<b>-</b>
Сырьевые	-	-
Аграрные	22	-
<b>Российская Федерация</b>	<b>1 860</b>	<b>3 999</b>

Источник: Правительство РФ, СМИ, расчеты ИЭФ.



Таблица 39

**Оценка объема антикризисной помощи наиболее крупным межрегиональным холдингам реального сектора**

Холдинг	Регионы присутствия (типы)	Формы помощи	Суммарный объем помощи, млн руб.
UC Rusal	Высокоразвитые сырьевые экспортоориентированные; развитые с опорой на обрабатывающую промышленность; на добывающую промышленность; среднеразвитые промышленно-аграрные; аграрно-промышленные	Кредит ВЭБ	119 250
РЖД	Значительное число регионов	Взносы в уставный капитал; субсидии	69 931
«Альфа-Групп»	Значительное число регионов	Кредит ВЭБ	53 000
Evraz Group	Развитые с диверсифицированной экономикой; с опорой на добывающую промышленность; среднеразвитые промышленно-аграрные	Кредит ВЭБ	50 400
Объединенная авиастроительная корпорация	Значительное число регионов	Взнос в уставный капитал	22 628
«Роснефть»	Значительное число регионов	Кредит ВЭБ (погашен)	15 868
ПИК	Значительное число регионов	Государственные гарантии по кредитам	14 375
Газпром-нефть	Высокоразвитые финансово-экономические центры; сырьевые экспортоориентированные; развитые с опорой на обрабатывающую промышленность	Кредит ВЭБ (погашен)	12 000
«РусГидро»	Значительное число регионов	Взнос в уставный капитал	11 085
Оборонпром	Высокоразвитые финансово-экономические центры; развитые с диверсифицированной экономикой; с опорой на добывающую промышленность; среднеразвитые промышленно-аграрные; аграрно-промышленные	Взносы в уставный капитал	8 503

Холдинг	Регионы присутствия (типы)	Формы помощи	Суммарный объем помощи, млн руб.
Концерн ПВО «Аламаз-Антей»	Высокоразвитые финансово-экономические центры; развитые с диверсифицированной экономикой; с опорой на обрабатывающую промышленность; среднеразвитые промышленно-аграрные; аграрно-промышленные	Взнос в уставный капитал	5 400
Объединенная судостроительная корпорация	Значительное число регионов	Взнос в уставный капитал	4 025
АХК «Сухой»	Высокоразвитые финансово-экономические центры; развитые с диверсифицированной экономикой; среднеразвитые промышленно-аграрные	Взнос в уставный капитал, субсидии	3 504
«ВСМПО-Ависма» (Ростехнологии)	Развитые с диверсифицированной экономикой; с опорой на добывающую промышленность	Субсидии	2 967

Источник: Федеральное казначейство, СМИ, расчеты ИЭФ.

Мы видим, что наибольшую поддержку получили финансово-экономические центры и развитые регионы с диверсифицированной экономикой. Это объясняется концентрацией в них крупного бизнеса, к которому обращено приоритетное внимание властей. Сырьевые экспортоориентированные регионы, а также развитые регионы с опорой на обрабатывающую и добывающую промышленность также получили значительные объемы антикризисной помощи по каналам холдингов ТЭКа и металлургии (в основном кредиты Внешэкономбанка).

Разумеется, особый статус сохранился за Москвой, выступающей бенефициаром не только поддержки собственно московских компаний, но и значительной части антикризисных мер, ориентированных на базирующиеся в других регионах предприятия реального сектора (и в особенности помощи холдинговым структурам).

Поддержка регионов других типов была скромнее и избирательнее. На карту России проецировались не столько региональные, сколько отраслевые приоритеты антикризисной политики. Военное судостроение Северодвинска привлекло значительные федеральные средства в Архангельскую область; рыбинское НПО «Сатурн» сделало крупным бенефициаром федеральной антикризисной политики Ярославскую область; госгарантии, предоставленные предприятиям

«Металлоинвеста», распределились по регионам присутствия холдинга (Белгородская, Курская, Оренбургская области).

Традиционно особое место в региональной политике России занимает Дальний Восток, сочетающий важное стратегическое значение с имиджем проблемного региона. Реальный сектор Приморского и Хабаровского краев оказался в числе ведущих реципиентов антикризисной помощи в 2009 г. Напротив, поддержка предприятий менее развитых регионов была невелика (впрочем, кризис их коснулся также в меньшей степени).

Внутрирегиональное распределение федеральной помощи реальному сектору также характеризовалось неравномерностью. 63% субсидий и взносов в уставный капитал было направлено в адрес предприятий, базирующихся в Москве, Санкт-Петербурге и региональных центрах. Госгарантии и государственные кредиты были распределены по-иному: лишь 27% общей суммы пришлось на предприятия региональных центров. Это, однако, не означает территориальной равномерности их распределения: лидером по данной форме поддержки явился АвтоВАЗ, значительная доля средств пришла на предприятия сырьевого профиля, расположенные за пределами региональных центров. В сумме же на региональные центры пришлось 39% возвратных и безвозвратных поступлений из федерального бюджета в адрес юридических лиц.

Таким образом, региональная политика государства в части поддержки реального сектора и в кризис сохранила ориентацию на приоритетную поддержку достаточно развитых регионов с бенефициарами из крупного бизнеса.

#### ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ РЕГИОНАЛЬНЫМ БЮДЖЕТАМ: МЕРЫ ПРЯМОЙ ПОДДЕРЖКИ ТЕРРИТОРИЙ

Федеральные перечисления в региональные бюджеты в отличие от поддержки реального сектора практически всегда имеют четкую территориальную привязку. В то же время при анализе региональных бюджетов достаточно сложно отделить антикризисные меры от рутинного функционирования государства. При выработке методики исследования мы приняли решение сконцентрироваться на мерах краткосрочного характера, предпринимаемых Федерацией для оперативной поддержки проблемных регионов.

Перечень видов бюджетных ассигнований, которые мы сочли наиболее адекватными предложенному определению, включает четыре статьи расходов:

- дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов;
- субсидии на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда;

- субвенции на осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий;
- бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

За 2009 г. суммарный объем бюджетных перечислений по трем первым статьям антикризисных расходов равнялся 305 млрд руб., или 19% безвозмездных поступлений в бюджеты субъектов Федерации (табл. 40). Их прирост составил 53% суммарного прироста безвозмездных поступлений из федерального бюджета в региональные. Бюджетные кредиты, в свою очередь, покрыли 39% дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Таблица 40

#### Динамика антикризисных трансфертов региональным бюджетам

Вид расходов	Исполненное финансирование, 2008 г., млн руб.	Исполненное финансирование, 2009 г., млн руб.
Безвозмездные поступления, всего	1 203 422	1 617 448
Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	46 035	191 886
Субсидии на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда	-	35 588
Субвенции на осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий	37 413	77 386
Сальдо получения и погашения кредитов от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации бюджетами субъектов Российской Федерации в валюте Российской Федерации	11 559	127 512

Источник: Федеральное казначейство.

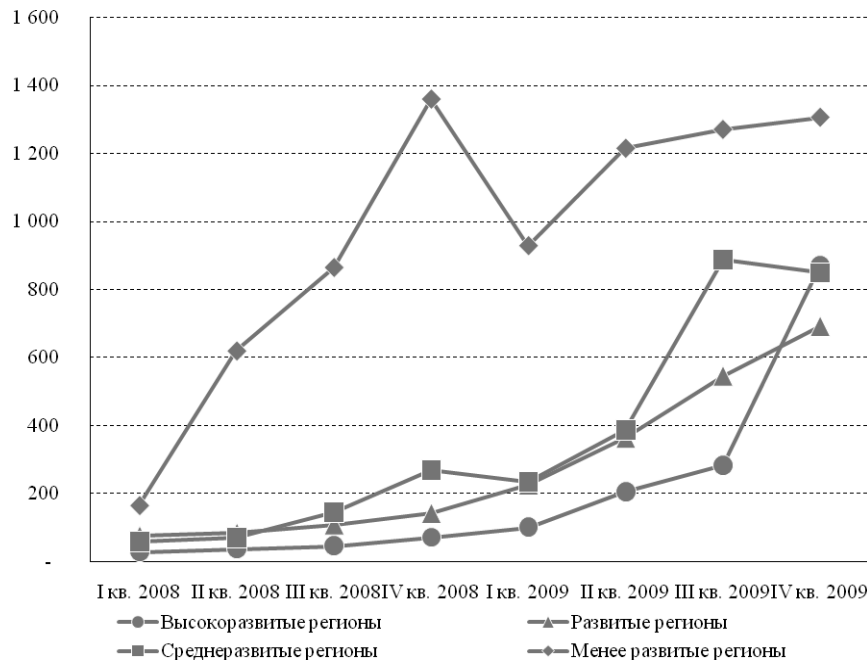
Таким образом, антикризисная составляющая имела весьма важное значение для планирования политики межбюджетного выравнивания в России. Однако этот вывод сам по себе не представляет ценности без анализа распределения этих финансовых потоков по конкретным регионам и их типологическим группам.

На графике 44 мы видим, что основной тенденцией за 2009 г. стало резкое снижение доли менее развитых регионов (и в особенности аграрных республик) среди получателей антикризисных трансфертов федерального бюджета.

Кризис заставил пересмотреть функции некоторых видов трансфертов. Так, дотации на сбалансированность региональных бюд-

жетов ранее использовались как дополнительный канал поддержки Чеченской Республики, а также для компенсации ряду регионов потерь от упразднения особого налогового статуса (Чукотский АО, Омская область). В кризис эти дотации быликратно увеличены и направлены на помощь регионам, столкнувшимся с резким падением бюджетных доходов, что отчетливо видно из графика 44. В целом же можно сделать вывод о наиболее интенсивном росте прямой поддержки среднеразвитых и, в меньшей степени, развитых регионов. До высокоразвитых регионов наиболее значительные объемы безвозмездной федеральной помощи дошли лишь к концу 2009 г.

**График 44.** Межрегиональное распределение безвозмездных антикризисных перечислений в бюджеты субъектов РФ, руб./д. нас., поквартально



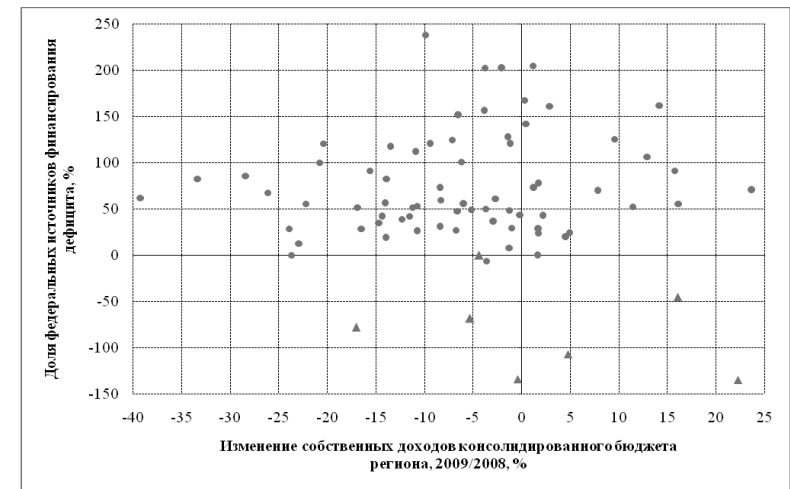
Источник: Федеральное казначейство.

Однако распределение безвозмездных трансфертов не дает исчерпывающей картины ситуации. Одной из основных проблем, с которыми столкнулись региональные бюджеты в кризисном 2009 г., стал дефицит, в ряде случаев усугубленный необходимостью выплачивать прежние долги. Дефицит мог финансироваться как за счет заимствований на рынке, так и за счет федеральной помощи (ко-

торая также могла предоставляться и на безвозвратной основе – в форме дотаций на сбалансированность, и на возвратной – в форме бюджетных кредитов<sup>3</sup>).

На графике 45 показано, как распределились регионы России по двум параметрам: силе воздействия кризиса на бюджет (сокращению собственных доходов консолидированного бюджета региона) и уровню самостоятельности в решении вызванных кризисом бюджетных проблем (доля федеральных источников финансирования дефицита). К федеральным источникам финансирования дефицита отнесены бюджетные кредиты, а также дотации на сбалансированность региональных бюджетов.

**График 45.** Соотношение динамики собственных доходов региональных бюджетов и доли федеральных источников финансирования дефицита, 2009 г.



- Регионы с дефицитным бюджетом (за вычетом из доходной части дотаций на сбалансированность региональных бюджетов)
- ▲ Регионы с профицитным бюджетом (за вычетом из доходной части дотаций на сбалансированность региональных бюджетов)

Источник: Федеральное казначейство.

Для удобства читателя на графике не показаны шесть регионов с экстремальными значениями того или другого показателя, кото-

<sup>3</sup> С точки зрения отчетности об исполнении бюджетов дотации на сбалансированность региональных бюджетов не относятся к источникам финансирования дефицита, однако мы в нашем исследовании включаем их в соответствующую сумму, так как обеспечение бездефицитных региональных бюджетов совершенно явно является их основной функцией.

рые сильно нарушили бы его масштаб. Все они характеризуются ростом доходов регионального бюджета в 2009 г., поэтому их отсутствие не повлияет на выводы относительно основной массы регионов, где собственные доходы бюджетов сокращались.

На графике 45 можно заметить, что наибольшие показатели доли федеральных источников финансирования дефицита наблюдаются при относительно небольшом спаде собственных доходов или даже их росте (при сохраняющемся дефиците бюджета<sup>4</sup>, т.е. не возникает фиктивный результат, при котором доля федеральных источников финансирования бюджетного дефицита велика в силу того, что регион на самом деле имел профицит (отрицательную сумму «финансирования дефицита») и выплачивал старую задолженность).

Для объяснения этого феномена используем другой исследовательский инструмент – классификацию регионов. В таблице 41 приведены основные показатели, характеризующие уровень поддержки бюджетов регионов различных типов. Из нее видно, что разнообразие форм поддержки регионов определялось в целом различиями в уровне их развития, отраженными классификацией регионов ИЭФ: более развитые регионы получают значительно более весомую часть помощи в виде кредитов, а не дотаций (в особенности это касается финансово-экономических центров и развитых регионов с диверсифицированной экономикой).

Таблица 41

#### Основные показатели финансирования дефицита региональных бюджетов, 2009 г.

Группа	Дефицит консолидированных бюджетов регионов, руб./д.нас.	Доля федеральных источников финансирования дефицита, %	Доля дотаций в федеральных источниках финансирования дефицита, %	Изменение собственных доходов консолидированных бюджетов регионов, 2009/2008, %
<b>Высокоразвитые</b>	<b>- 6 657</b>	<b>39</b>	<b>39</b>	<b>-17</b>
Финансово-экономические центры	- 8 689	35	37	-19
Сырьевые экспортноориентированные	953	- 104	61	- 13
<b>Развитые</b>	<b>- 3 251</b>	<b>70</b>	<b>52</b>	<b>-16</b>

<sup>4</sup> За вычетом из доходной части федеральных дотаций на сбалансированность региональных бюджетов, которые мы для целей данного исследования, как уже отмечалось, рассматриваем в качестве источника финансирования дефицита, а не источника доходов.

Группа	Дефицит консолидированных бюджетов регионов, руб./д.нас.	Доля федеральных источников финансирования дефицита, %	Доля дотаций в федеральных источниках финансирования дефицита, %	Изменение собственных доходов консолидированных бюджетов регионов, 2009/2008, %
С диверсифицированной экономикой	- 2 856	64	31	-15
С опорой на обрабатывающую промышленность	- 2 989	83	68	-15
С опорой на добывающую промышленность	- 4 018	66	59	-17
<b>Среднеразвитые</b>	<b>- 2 456</b>	<b>74</b>	<b>74</b>	<b>-4</b>
Промышленно-аграрные	- 2 949	79	78	-6
Аграрно-промышленные	- 2 213	72	72	-4
<b>Менее развитые</b>	<b>- 4 125</b>	<b>85</b>	<b>92</b>	<b>12</b>
Сырьевые	- 2 179	195	107	16
Аграрные	- 4 717	70	86	7

Источник: Федеральное казначейство.

Очевидно, что на наиболее экономически сильные регионы возлагается большая ответственность за поддержание сбалансированности бюджетов как в настоящий момент, так и в будущем. Об этом свидетельствует низкая доля федеральных источников финансирования дефицита и оказание поддержки этим регионам в основном в форме бюджетных кредитов, а не дотаций. В целом уровень самостоятельности регионов в финансировании бюджетного дефицита сокращается от развитых регионов к менее развитым.

В то же время сокращение собственных доходов региональных бюджетов также коррелирует с уровнем развития регионов: там, где сконцентрированы крупные экспортноориентированные активы, сильна зависимость бюджета от чувствительного к макроэкономическим циклам налога на прибыль. Это и обуславливает зависимость, видимую на графике 45.

Другая разновидность антикризисных трансфертов регионам связана с политикой в сфере занятости. В эту группу включаются субсидии на софинансирование региональных программ занятости, введенные в 2009 г., и субвенции на реализацию федеральных полномочий в сфере занятости, перечислявшиеся регионам и ранее.

В таблице 42 продемонстрированы различия в распределении этих двух видов трансфертов.

В отличие от распределения трансфертов на сбалансированность бюджетов при распределении трансфертов на поддержку

рынка труда нет ярко выраженной тенденции к повышению самостоятельности более развитых регионов: средства распределяются в соответствии с остротой проблем на рынке труда, при этом на первый план выходит помощь менее развитым регионам, где остры проблемы высокой безработицы и узкого выбора рабочих мест.

Таблица 42

**Душевые федеральные трансферты на поддержку рынка труда регионов<sup>5</sup>, руб./д.нас., 2009 г.**

Тип регионов	Субсидии на софинансирование программ занятости	Субвенции на реализацию федеральных полномочий в сфере занятости
<b>Высокоразвитые регионы</b>	<b>91</b>	<b>347</b>
Финансово-экономические центры	46	278
Сырьевые экспортоориентированные	260	602
<b>Развитые регионы</b>	<b>316</b>	<b>597</b>
С диверсифицированной экономикой	361	529
С опорой на обрабатывающую промышленность	270	654
С опорой на добывающую промышленность	296	639
<b>Среднеразвитые регионы</b>	<b>261</b>	<b>523</b>
Промышленно-аграрные	265	626
Аграрно-промышленные	259	472
<b>Менее развитые регионы</b>	<b>298</b>	<b>968</b>
Сырьевые	238	873
Аграрные	316	998
<b>Российская Федерация</b>	<b>251</b>	<b>545</b>

Источник: Федеральное казначейство.

Однако кризис внес свои коррективы и здесь. Если распределение традиционных субвенций на реализацию федеральных полномочий в сфере занятости, как видно из таблицы 42, сохранило общие черты докризисного периода, то новый вид перечислений – субсидии на софинансирование региональных программ занятости – имеет уже иную региональную проекцию. Инструмент, созданный *ad hoc*, предназначался в первую очередь для развитых регионов, столкнувшихся с кризисом на рынке труда (таблица 42).

Региональные программы занятости включают в первую очередь создание временных рабочих мест на общественных работах, а также поддержку безработных, решивших создать свой бизнес,

<sup>5</sup> Субсидии на софинансирование региональных программ занятости и субвенции на реализацию федеральных полномочий в сфере занятости.

адресную помощь при переезде в другой регион, финансирование программ переподготовки и прочие меры по снятию напряженности на рынке труда с эффектом как в краткосрочном, так и в долгосрочном периодах.

Привлекает особое внимание показатель группы развитых регионов с диверсифицированной экономикой, где сконцентрирована тяжело переживающая кризис автомобильная промышленность (Самарская и Нижегородская области, Татарстан). В то же время новый инструмент стал использоваться и как еще один канал поддержки традиционных реципиентов федеральной помощи по линии рынка труда – аграрных республик.

Мы можем сделать предположение об основных факторах, определявших интенсивность поддержки региональных бюджетов в кризис:

- острота социально-экономической ситуации в связи с кризисом: риска кассовых разрывов в региональных бюджетах, резкого роста безработицы и т.д.;
- долгосрочные тенденции регионального развития, обуславливающие как общий объем направляемых средств, так и пропорцию между возвратными и безвозмездными трансфертами;
- возможность самостоятельного привлечения регионом средств для финансирования бюджетного дефицита.

В. В. Климанов отмечает<sup>6</sup>, что с 2010 г. начнется сокращение объема федеральных безвозмездных перечислений и бюджетных кредитов регионам. По его мнению, «говорить о том, что кто-то из регионов будет в большом выигрыше от применяемых процедур, не приходится». Прогнозируя будущее, следует ориентироваться на рост расходов на обновление социальной и инженерной инфраструктуры. Как следствие, В. В. Климанов ожидает активизации выхода регионов на рынок заимствований из-за невозможности сокращения расходной части бюджета.

На наш взгляд, это будет иметь скорее положительные последствия для регионального развития, так как стимулирует региональные власти к более активным действиям по улучшению инвестиционной привлекательности регионов. С другой стороны, следует избежать возможного ухудшения условий финансирования бюджетного дефицита в регионах с объективно слабыми возможностями привлечения средств в кризис (экономически слабые регионы; регионы, зависящие от депрессивных или подверженных сильным циклическим колебаниям отраслей).

<sup>6</sup> Слабые выигрывают // Российская Бизнес-газета. – 31 августа 2010 г. – № 765 (32)

### НАЛОГОВЫЕ МЕРЫ ПО СТИМУЛИРОВАНИЮ ЭКОНОМИКИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

В ходе борьбы с мировым экономическим кризисом применялись различные методы стимулирования экономики: как прямые денежные вливания в проблемные сектора, так и помощь предприятиям через снижение налоговой нагрузки. В России с 1 января 2009 г. вступили в силу изменения в Налоговый кодекс, предусматривающие снижение на 4% налога на прибыль. Кроме того, дополнительные 0,5% данного налога стали поступать в бюджеты субъектов Федерации.

Общий объем средств, недополученных бюджетной системой РФ в результате этой меры за 2009 г., может быть оценен в 236 млрд руб., что составляет 2% ее доходов.

Объем дополнительных доходов, полученных региональными бюджетами вследствие принятия данных поправок, составил около 30,5 млрд руб., т.е. 0,7% собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации. В условиях падения рентабельности большинства предприятий данная мера не стала приоритетной ни с точки зрения наполнения региональных бюджетов, ни с позиций финансового оздоровления фирм. Антикризисный эффект реформы налога на прибыль организаций имеет определенные региональные закономерности. Его оценка по группам регионов приведена в таблице 43.

Таблица 43

#### Фактическое распределение по группам регионов эффекта от реформы налога на прибыль организаций, 2009 г.

Тип регионов	Сокращение отчислений по налогу на прибыль организаций на занятого в экономике, % от среднего по РФ	Доля дополнительных поступлений от налога на прибыль организаций в собственных доходах консолидированного бюджета региона, %
<b>Высокоразвитые регионы</b>	<b>231</b>	<b>0,90</b>
Финансово-экономические центры	219	0,86
Сырьевые экспортоориентированные	277	1,06
<b>Развитые регионы</b>	<b>59</b>	<b>0,57</b>
С диверсифицированной экономикой	53	0,57
С опорой на обрабатывающую промышленность	59	0,53
С опорой на добывающую промышленность	67	0,60

Тип регионов	Сокращение отчислений по налогу на прибыль организаций на занятого в экономике, % от среднего по РФ	Доля дополнительных поступлений от налога на прибыль организаций в собственных доходах консолидированного бюджета региона, %
<b>Среднеразвитые регионы</b>	<b>56</b>	<b>0,52</b>
Промышленно-аграрные	46	0,44
Аграрно-промышленные	61	0,57
<b>Менее развитые регионы</b>	<b>53</b>	<b>0,52</b>
Сырьевые	88	0,60
Аграрные	31	0,41
<b>Российская Федерация</b>	<b>100</b>	<b>0,69</b>

Источник: Федеральное казначейство.

Из таблицы 43 мы видим, что для данной формы налогового стимулирования характерен акцент в первую очередь на регионы с наиболее высоким уровнем развития. В то же время развитые регионы с опорой на обрабатывающую промышленность и среднеразвитые промышленно-аграрные регионы, отрасли специализации которых пострадали в кризис сильнее всего, в наименьшей степени ощутили эффект этой меры именно вследствие падения рентабельности предприятий.

Снижение другого вида государственных сборов – экспортных пошлин – также входило в пакет антикризисных мер Правительства РФ.

Так, в период резкого падения мировых цен на нефть дополнительным фактором, осложняющим положение нефтяных компаний, стал принцип определения экспортных пошлин на нефть. Система мониторинга цен на нефть, действовавшая до начала 2009 г., была достаточно инерционна. Потолок ставок пошлин устанавливался на двухмесячный срок на основе данных мониторинга, также длившегося два месяца; при этом мониторинг завершался за месяц до выхода постановления Правительства о новых ставках пошлин. Таким образом, экспортеры нефти и нефтепродуктов стали вынуждены выплачивать непропорционально высокие пошлины: так, в ноябре-декабре 2009 г. рассчитанный по формуле потолок пошлин должен был превысить текущую цену на нефть на мировых рынках.

3 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон № 234-ФЗ, сокративший период мониторинга мировых рынков нефти до одного месяца, а срок выхода постановления Правительства – до 15 дней после окончания мониторинга. Данное решение не относится к антикризисным мерам, так как носит универсальный характер и на стадии роста цен действует уже в большей степени против нефтеэкспортеров. Начиная с марта 2009 г. нормативный размер пошлин, рассчитанных по старым

правилам, был бы заметно меньше, чем по новому законодательству, а фактические ставки пошлин соответствовали нормативам (таблица 44).

Таблица 44

#### Сравнение потолка и фактического значения экспортной пошлины на сырую нефть, 2-е полугодие 2008 г.

Период	Потолок экспортной пошлины, \$/т	Фактическая экспортная пошлина, \$/т	Мировая цена на нефть Urals, \$/т
Июль 2008 г.	408	398	967
Август 2008 г.	508	496	831
Сентябрь 2008 г.	508	496	723
Октябрь 2008 г.	495	372	526
Ноябрь 2008 г.	495	287	381
Декабрь 2008 г.	316	192	292
Январь 2009 г.	129	119	312
Февраль 2009 г.	107	101	310
Март 2009 г.	115	115	330

Источник: Министерство экономического развития РФ, Росстат, СМИ.

Еще до принятия данного закона, в октябре-декабре 2008 г., Правительство РФ практиковало установление пошлин ниже законодательно ограниченного потолка. Данные решения Правительства в отличие от долгосрочного изменения правил игры законодательным путем мы можем рассматривать как антикризисную меру. Суммарный эффект снижения пошлин за три последних месяца 2008 г. составил, по нашим оценкам, 266 млрд руб., из которых 217 млрд руб. (82%) пришлось на долю экспорта сырой нефти.

Оценка регионального распределения данной суммы затруднена, так как регистрация экспорта нефти и нефтепродуктов территориально не совпадает с их фактической добычей и производством. При взвешивании размера недополученной пошлины пропорционально объемам добычи нефти и производства нефтепродуктов в регионах была получена следующая условная оценка по группам регионов (таблица 45).

Таблица 45

#### Оценка распределения по группам регионов эффекта от снижения экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты, %

Тип регионов	Доля от суммарного эффекта снижения пошлин, %
<b>Высокоразвитые регионы</b>	61
Финансово-экономические центры	1

Тип регионов	Доля от суммарного эффекта снижения пошлин, %
Сырьевые экспортоориентированные	60
<b>Развитые регионы</b>	27
С диверсифицированной экономикой	12
С опорой на обрабатывающую промышленность	5
С опорой на добывающую промышленность	10
<b>Среднеразвитые регионы</b>	12
Промышленно-аграрные	4
Аграрно-промышленные	8
<b>Менее развитые регионы</b>	0
Сырьевые	0
Аграрные	0

Источник: Росстат, расчеты ИЭФ.

Постановлением Правительства РФ от 21 января 2009 г. были отменены экспортные пошлины на два вида металлургической продукции: нелегированный никель и медные катоды (до данного момента пошлины составляли 5% в отношении никеля и 10% в отношении меди). 16 декабря 2009 г. экспортная пошлина на никель была восстановлена в размере 5%. Суммарный эффект отмены пошлин для групп развитых регионов с диверсифицированной экономикой (Свердловская область) и с опорой на добывающую промышленность (Красноярский край, Мурманская область), где сконцентрирован экспорт данной продукции, по состоянию на начало декабря 2009 г. оценивается нами в 10,5 млрд руб.

В заключение отметим, что налоговое стимулирование может выступать лишь одним из компонентов комплекса антикризисных мер и должно использоваться совместно с прямыми финансовыми вливаниями. Причина этого кроется в сути любого налога на прибыль или доход: при резком сокращении налоговой базы снижение налога лишь смягчит падение, но не сыграет стимулирующей роли.

#### АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ И ФЕДЕРАЛЬНАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ВЫИГРАВШИЕ И ПРОИГРАВШИЕ

Подводя итоги, заметим, что оценка эффективности, а также адресности федеральной антикризисной политики в ракурсе регионального развития затруднена, так как возникает смешение долгосрочных и краткосрочных эффектов и приоритетов.

Степень неравномерности межрегионального распределения федеральной помощи напрямую зависела от ее субъекта и от способа ее выделения. Там, где основными бенефициарами являлись

крупный бизнес и «верхние этажи» обрабатывающих отраслей (в частности, ВПК), в наибольшей степени проявлялся сдвиг в пользу групп регионов с наиболее высоким уровнем экономического развития; внутри регионов также выделялись административные центры и другие крупные города.

На практике региональные аспекты, вероятнее всего, играли второстепенную роль при распределении этих трансфертов, а на первом плане находились соображения общеэкономической и отраслевой целесообразности. Это может служить иллюстрацией базовой для региональной политики дилеммы: соотношения роста общестрановой конкурентоспособности и пространственной поляризации развития.

Но, с другой стороны, это же может свидетельствовать о неготовности органов власти к взаимодействию с малыми и средними предприятиями, в особенности в сфере производства гражданской продукции – т.е. с теми секторами экономики, значение которых существенно выросло за период экономического роста, а потому более не может игнорироваться и сводиться лишь к действию мультипликатора со стороны крупного бизнеса. Сильны опасения, что отход от режима «ручного управления» приведет к росту коррупции, мошенничеств с бюджетными средствами и в конечном счете к потере эффективности антикризисной политики.

Система мер по поддержке региональных бюджетов также характеризовалась приспособлением к условиям кризиса и сдвигом в сторону развитых регионов. Однако это вовсе не означает, что высокодотационные представители группы менее развитых регионов стали проигравшими: абсолютный объем средств, выделенных на обеспечение сбалансированности бюджетов и решение проблем на рынке труда, возрос во всех группах регионов. При этом на развитые регионы возлагалась большая ответственность за свое финансовое будущее, что проявлялось в повышении доли бюджетных кредитов против безвозмездных перечислений.

В итоге очевидная концентрация федеральных антикризисных мер в регионах с уровнем развития выше среднего является следствием как объективных закономерностей территориальной проекции кризиса, так и слабости институтов в сфере региональной политики и в российской бизнес-среде в целом.

### **РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: ШОК КРИЗИСА И ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ**

Кризис заставил по-новому взглянуть на проблему совершенствования системы межбюджетных отношений. Ярко проявилась базовая дилемма между стабильностью поступлений в региональные

бюджеты, необходимой для выполнения социальных обязательств, и ролью межбюджетных отношений как стимула для экономического развития территорий.

Специфика российской системы межбюджетных отношений состоит в том числе и в том, что налоговые поступления в региональные бюджеты зависят от одного из наиболее волатильных параметров – прибыли организаций. Большей стабильностью поступлений обладает налог на доходы физических лиц – другой базовый источник собственных доходов региональных бюджетов. Муниципальные бюджеты, напротив, формируются из налогов, устойчивых к макроэкономическому циклу (налоги на доходы физических лиц, на недвижимость), однако для них критически важной является зависимость от дотаций регионального бюджета.

Таблица 46

#### **Изменение доходов бюджетов различного уровня, 2009/2008, %**

Бюджет	Доходы, всего	в том числе собственные доходы
Федеральный бюджет	-20,9	-
Бюджеты субъектов Федерации	-4,5*	-16,3
Бюджеты муниципальных образований	-1,0	-2,5

\* С учетом федеральных дотаций на сбалансированность.

Источник: Федеральное казначейство.

Из таблицы 46 видно, что основным удар в кризис пришелся по федеральному бюджету (в особенности за счет сокращения поступлений от налога на добычу полезных ископаемых – на 39%, и от вывозных пошлин на нефть, нефтепродукты и природный газ – на 28%). Бюджеты регионов также испытали глубокий спад собственных доходов, но федеральные дотации существенно улучшили их положение. Муниципальных бюджетов кризис коснулся в наименьшей степени.

Кроме того, как было отмечено, зависимость региональных бюджетов от налога на прибыль организаций повышается в более развитых регионах.

Все это позволяет говорить о том, что в российской бюджетной системе на уровне отношений «Центр – регионы» парадигма стимулирования регионов к самостоятельному развитию играет важную роль наряду с парадигмой выравнивания. Зависимость бюджетов субъектов Федерации от результатов функционирования региональных экономик весьма высока.



При необходимости регион может рассчитывать на компенсацию значительной части выпадающих доходов со стороны федерального Центра; однако, как было показано, проявляется тенденция к большей самостоятельности развитых регионов при финансировании бюджетного дефицита. Естественно, что в регионах со стабильно высокой долей дотаций связь между экономическими успехами территории и бюджетными доходами слабее. Однако, невзирая на массированное перераспределение средств через систему межбюджетных отношений, межрегиональные контрасты в бюджетной обеспеченности остаются высокими, и дотационным регионам все равно «остается куда расти». В целом вряд ли можно говорить, что существующая система межбюджетных отношений лишает регионы стимулов к самостоятельному развитию.

Ситуация с муниципальными образованиями сложнее. Из таблицы 46 видно, что кризис, сильно затронувший бюджеты более высоких уровней, на муниципальных бюджетах отразился слабо. Дать однозначную оценку этому факту нельзя, так как муниципальные образования России – это и миллионные города, и сельские поселения.

В целом стоит признать, что муниципальные образования должны, как и субъекты Федерации, иметь бюджетные стимулы к самостоятельному развитию. Роль местного самоуправления в повышении инвестиционной привлекательности территории не меньше, чем роль региональных властей. Необходима более жесткая связь между экономической успешностью территории и динамикой бюджетных доходов. Возможно, следует пойти на перечисление в бюджеты муниципальных образований части поступлений от налога на прибыль организаций (возможно, компенсировав выпадающие доходы региональных бюджетов путем передачи им соответствующей части, например, подоходного налога).

Однако вряд ли такая политика может быть с равным успехом применена ко всем без исключения муниципальным образованиям страны или даже одного субъекта Федерации, как предписывает действующая ст. 58 Бюджетного кодекса РФ. Из-за низкой бюджетной обеспеченности и хронической дотационности бюджетов большинство сельских районов и малых городов не смогут выиграть от усилившейся волатильности налогооблагаемой базы. Низкая инвестиционная привлекательность периферийных частей регионов вряд ли может быть преодолена только усилиями муниципалитетов – здесь требуется общефедеральная политика. При этом возросшая нестабильность бюджетных поступлений в условиях хронического дефицита средств только ухудшит качество бюджетного планирования, негативно повлияет на инвестиционные программы, поставит под

угрозу выполнение социальных обязательств, возложенных на местное самоуправление.

В этих условиях выходом могло бы стать создание разных систем межбюджетных отношений для муниципальных образований с различным уровнем развития аналогично тому, как существуют разные системы налогообложения для крупного и малого бизнеса. Крупные города и муниципальные образования, на территории которых расположены значимые производственные активы, могут распоряжаться частью отчислений по налогу на прибыль организаций (вопрос о компенсации выпадающих доходов региональных бюджетов должен быть рассмотрен отдельно). Экономически депрессивные муниципальные образования сохраняют ныне действующую систему межбюджетных отношений, позволяющую поддерживать относительную стабильность муниципальных доходов даже во время кризиса.

Обновленная система межбюджетных отношений, учитывающая специфику территорий, позволит оптимизировать выбор между задачами социально-экономического выравнивания и стимулирования инициативы региональных и местных властей.

## ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

### Часть III

# МЕТОДОЛОГИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

Современное состояние российской и мировой экономики делает в высшей степени актуальной разработку прогнозных технологий, позволяющих адекватно оценивать перспективы и угрозы социально-экономического развития. На региональном уровне разработчики прикладных технологий прогнозирования сталкиваются со следующими проблемами:

1. Открытость региона: «...региональной экономики не существует». Балансы материальных, финансовых и трудовых ресурсов замыкаются далеко за пределами региона, что не позволяет в полной мере воспользоваться балансовыми методами;

2. Принципиальная непредсказуемость будущего. Будущее непрогнозируемо, нам не дано «увидеть генератор мира»<sup>1</sup>;

3. Отсутствие общепризнанного методологического обеспечения регионального прогнозирования. В научной и прикладной литературе нет практических рекомендаций по использованию тех или иных методов для прогнозирования регионального развития. Более того, нет даже конструктивной классификации существующих методов прогнозирования.

Первая проблема непреодолима по определению. Ее можно только ослабить, делая правдоподобные предположения о динамике сальдо материальных и финансовых связей региона с остальным миром по основным рынкам.

Вторая проблема также непреодолима. Нам остаются только следующие способы описания будущего: угадывание, аналогии, инерция, сценарии, имитация и планирование.

Для решения третьей проблемы сначала сделаем обзор и анализ существующих методов макроэкономического прогнозирования с использованием нового подхода к их классификации, далее, с учетом результатов анализа, будет предложена новая методология макроэкономического прогнозирования.

В настоящее время наряду со значительным числом опубликованных методов макроэкономического прогнозирования известны многочисленные способы их классификации. Авторы классификаций используют десятки признаков, формируя на их основе разнообразные классификационные схемы и деревья. Несмотря на мно-

<sup>1</sup> Талей Н. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости / Пер. с англ. – М.: Изд-во «КоЛибри», 2010.

гообразии этих схем и деревьев, полезной классификации методов макроэкономического прогнозирования до сих пор еще не создано. Причиной этого является использование авторами классификаций второстепенных признаков. Это все равно, что транспортные средства разделять на средства «для дальних поездок, для средних поездок, для ближних поездок», «с мягкими сиденьями, с жесткими сиденьями» и т.д.

Ниже предлагается новый подход к классификации методов прогнозирования. Как уже отмечалось выше, для описания будущего остаются только следующие способы: угадывание, аналогии, инерция, сценарии, имитация и планирование. В соответствии с этим классификацию методов макроэкономического прогнозирования можно поставить в зависимость от ответа на вопрос: *что* лежит в основе формирования прогнозной динамики основных показателей социально-экономического развития? Возможны следующие ответы на этот вопрос:

- экспертное мнение;
- исторические аналогии;
- инерция отчетного периода;
- расчет показателей по заданному сценарию;
- решение задачи нормативного прогнозирования;
- прямая имитация поведения экономических агентов;
- совместное решение оптимизационных задач поведения экономических агентов на динамических моделях общего равновесия (косвенная имитация).

Соответственно этому можно классифицировать методы макроэкономического прогнозирования на следующие семь классов.

1. *Экспертные методы.* Формируют динамику основных показателей социально-экономического развития:

$$Z(t) = [z_1(t), z_2(t), \dots, z_n(t)] \quad (1)$$

на базе информации, которую поставляют специалисты-эксперты в процессе систематизированных процедур выявления и обобщения экспертных мнений. Учитывая, что мнения экспертов по тем или иным вопросам часто не совпадают и могут быть даже диаметрально противоположными, для уменьшения расхождений и повышения точности прогнозов применяются способы, направленные на достижение согласия сторон (например, метод Дельфи). Более современная методология «Форсайт» формирует прогнозное видение на основе организации специального творческого процесса, направленного на создание у участников общего видения будущего, которое стремятся поддержать все заинтересованные стороны своими сегодняшними

действиями<sup>2</sup>. Эта методология связана не с предсказанием будущего, а скорее, с его формированием, что позволяет считать Форсайт специфическим инструментом управления технологическим развитием, опирающимся на создаваемую в его рамках инфраструктуру.

2. *Методы аналогий.* Направлены на то, чтобы выявлять сходство в закономерностях развития различных процессов и на этом основании производить прогнозы. Сущность методов заключается в выборе объекта-аналога для объекта прогнозирования, который в своем развитии опережает объект прогнозирования. Прогнозная траектория (1) формируется на основании сопоставления имеющейся информации по развитию объекта-аналога со специфическими особенностями объекта прогнозирования. Например, нынешний кризис многие эксперты сравнивают с кризисом 1929 г. с целью прогнозирования траектории выхода из рецессии. Однако, несмотря на всю привлекательность, методы аналогий имеют целый ряд ограничений и сложностей в процессе применения, особенно при подборе объектов-аналогов, что определяет статус этих методов как вспомогательных.

3. *Методы, основанные на продлении инерции отчетного периода,* исходят из предположения о сохранении в будущем сложившихся зависимостей между факторами и прогнозируемыми переменными. Инерция экономического развития (тренд) извлекается из отчетных данных эконометрическими методами и продлевается на горизонте прогнозирования  $T$ :

$$Z(t) = M_E(Z(t_p), t). \quad (2)$$

Здесь  $M_E$  – эконометрическая модель;  $t \in [0, T]$  – прогнозное время,  $t_H \in [0, T_H]$  – историческое время;  $T_H$  – глубина истории.

Экономика рассматривается как «черный ящик», построение модели которого не базируется на экономической теории, а основано на поиске статистических закономерностей, объясняющих поведение переменных модели. Это самая обширная группа среди формализованных методов прогнозирования социально-экономического развития. Они всегда широко применялись и постоянно совершенствовались за счет развития статистических методов и роста мощности вычислительной техники. В совместной работе Центра экономических и финансовых исследований и разработок и ООО «Прайм Групп»<sup>3</sup> дается очень хороший обзор зарубежных и российских моделей для макроэкономического прогнозирования, построенных на

<sup>2</sup> Соколов А. В. Форсайт: взгляд в будущее // ГУ-ВШЭ, «Форсайт». – 2007. – № 1.

<sup>3</sup> Разработка модели для макроэкономического прогнозирования и оценки доходов в условиях среднесрочного финансового планирования. Итоговый отчет по контракту No. RFTAP/QCBS/1.15. – Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) и ООО «Прайм Групп». – М., 2008.

основе эконометрических методов. Однако эконометрические методы демонстрируют хорошие результаты только при краткосрочном прогнозировании. Долгосрочные прогнозы, построенные в рамках данного класса методов<sup>4</sup>, оказываются несостоятельными, поскольку уже в среднесрочной перспективе происходят значительные изменения экономической среды и взаимосвязей между основными экономическими переменными.

К методам, основанным на инерции отчетных данных, относится также «метод передвижки возрастов»<sup>5</sup>, который успешно используется для прогнозирования демографических показателей и трудовых ресурсов. Этот метод также удобен для прогнозирования потенциала основных фондов<sup>6</sup>. В отличие от эконометрических методов, «метод передвижки возрастов» дает хорошие результаты и в долгосрочной перспективе, поскольку основан на очень инерционной демографической статистике.

К методам, основанным на инерции, также можно отнести разработки некоторых ученых, связанные с экстраполяцией тенденций развития с учетом больших циклов Н. Д. Кондратьева<sup>7</sup>.

4. Методы, основанные на сценарных расчетах, формируют прогнозную динамику основных показателей социально-экономического развития согласно динамике экзогенно задаваемых управляющих параметров вычислительной модели<sup>8</sup>. Траектории управляющих параметров образуют сценарий развития  $U_s(t)$ , в рамках которого рассчитываются траектории эндогенных индикаторов развития  $Z(t)$  путем воспроизведения на вычислительной модели установленных причинно-следственных связей. Процедура прогнозирования при этом превращается в экспериментальное исследование на модели возможных путей экономического развития  $Z(t)$  в рамках пропорций, задаваемых сценарием  $U_s(t)$ :

$$Z(t) = M(U_s(t)), U_s(t) \subset U_0, t \in [0, T]. \quad (3)$$

Здесь  $M$  – вычислительная модель,  $U_0$  – множество исследуемых сценариев,  $T$  – горизонт прогнозирования.

<sup>4</sup> Мировая экономика. Прогноз до 2020 года / Под ред. А. А. Дынкина. – М., 2007.

<sup>5</sup> Методологические положения по статистике. Вып. 1 / Госкомстат России. – М., 1996.

<sup>6</sup> Цыбатов, В. А. Моделирование экономического роста. – Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2006.

<sup>7</sup> Климов В. Г. Мировая экономика: прогноз до 2050 г. // Вопросы экономики. – № 5. – 2008; Акаев А. А., Коротаев А. В., Малинецкий Г. Г. Прогноз и моделирование кризисов и мировой динамики. – М.: URSS, 2010; Кузык Б. Н. Яковец Ю. Прогноз «Россия 2050». Стратегия инновационного прорыва. – М.: Экономика, 2005.

<sup>8</sup> Барковский А. Н. Внешнеэкономическая стратегия России: сценарии до 2030 года. Доклад на Ученом совете Института экономики РАН. – М.: ИЭ РАН, 2008. – С. 1.

5. Методы нормативного прогнозирования формируют прогнозную динамику основных показателей социально-экономического развития как решение оптимизационной задачи индикативного планирования. Для эндогенных индикаторов развития  $Z(t)$  устанавливаются целевые ориентиры  $Z^*$  (индикативный план), которые следует достичь к концу горизонта прогнозирования. В процессе решения рассчитываются траектории движения к заявленной цели с учетом ресурсных ограничений. При этом важно, чтобы целевое состояние экономики  $Z^*$  было сбалансировано, т.е., теоретически достижимо, иначе движение к нему будет движением в никуда. Также важно и качество самого движения к цели, поскольку непротиворечивость цели еще не гарантирует ее достижение. Нормативное прогнозирование может рассматриваться как управление в явном виде<sup>9</sup>.

6. Методы прямой имитации формируют прогнозные траектории социально-экономического развития в процессе прогона имитационной модели объекта прогнозирования. Эти методы хорошо работают при моделировании эволюционных систем. Из теории известно, что вычисления, соответствующие эволюции, не приводимы к конечному аналитическому виду. Общих математических формул, описывающих поведение эволюционных систем в целом, не найдено и, по всей вероятности, их невозможно найти. Поведение таких систем может эффективно моделироваться только путем явной имитации процесса эволюции. То есть, имитация – достойный метод изучения таких объектов. Имитационное моделирование появилось как промежуточное звено между теорией и практикой. Оно оказалось способным учесть многие практически существенные детали, не вписывающиеся в рамки строгих формальных теорий, благодаря возможности копировать и воспроизводить на компьютере причинно-следственные связи, наблюдаемые в эксперименте. Ярким примером использования методов прямой имитации для прогнозирования экономического развития являются модели системной динамики Дж. Форрестера<sup>10</sup> и его последователей<sup>11</sup>:

$$dZ(t)/dt = M(Z(t), U_s(t)), U_s(t) \subset U_0, t \in [0, T]. \quad (4)$$

К имитационным моделям относятся также «Вычислимые модели общего равновесия» (Computable General Equilibrium models

<sup>9</sup> Новиков Д. А., Чхартишвили А. Г. Активный прогноз. – М.: ИПУ РАН, 2002.

<sup>10</sup> Форрестер, Дж. Мировая динамика. – М.: Наука, 1978.

<sup>11</sup> Медоуз Д., Рандерс Й., Медоуз Д. Пределы роста. 30 лет спустя. – М.: Академкнига, 2008.

(CGE) – поиск условий общего равновесия агентов через балансирование спроса и предложения<sup>12</sup>.

В настоящее время вычислительная экономика уже сформировала целый ряд подходов, в которых экономика рассматривается как эволюционирующая система автономных взаимодействующих агентов (agent-based computational economics)<sup>13</sup>.

Однако у имитационного моделирования экономических систем есть свои существенные ограничения. Это в первую очередь неприемлемая абстрактность существующих математических описаний поведения экономических агентов, что ведет к резкому накоплению ошибок при проведении вычислительного эксперимента.

7. *Методы, основанные на динамических моделях общего равновесия*, согласуют описание поведения экономических агентов на прогнозной траектории в рамках соблюдения баланса спроса и предложения на всех рынках товаров и услуг. Эти модели воспроизводят структуру экономики, включая описание предпочтений экономических агентов, технологии, рынки и структурные связи между отдельными блоками конкретной модели. В наиболее современных зарубежных моделях макроэкономики<sup>14</sup> ядро модели общего равновесия, как правило, представляет собой систему динамических уравнений, описывающих оптимальное поведение экономических агентов, и ряд условий равновесия на финансовых рынках, на рынках товаров и услуг. Полученная динамическая система решается при помощи численных методов, и ее решение задает траекторию развития экономики в целом и динамику отдельных показателей. Поскольку очень часто эти связи проблематично оценить статистическими методами, большинство структурных моделей используют методы калибровки: подбор значений параметров модели, при которых модель наиболее точно воспроизводит динамику различных экономических показателей и реакцию экономики на внешние шоки.

У каждого класса методов есть свой горизонт предпочтительного использования. В краткосрочном периоде (1–2 года) преимуществом пользуются методы, основанные на инерции (класс 3). На горизонте от 3–7 лет целесообразно использовать методы сценарного прогнозирования, прямой и косвенной имитации (классы 4, 6, 7). По

<sup>12</sup> Макаров В. Л. Вычислимая модель Российской экономики // ЦЭМИ РАН, 1999. – Препринт. – № 99.

<sup>13</sup> Tesfatsion L. Agent-Based Computational Economics. A Constructive Approach to Economic Theory. Mimeo, 2005.

<sup>14</sup> Разработка модели для макроэкономического прогнозирования и оценки доходов в условиях среднесрочного финансового планирования. Итоговый отчет по контракту No. RFTAP/QCBS/1.15. – Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) и ООО «Прайм Групп». – М.: 2008.

мере продвижения в глубину горизонта прогнозирования нарастает нормативно-целевой аспект из них и после 7 лет остаются только методы нормативного прогнозирования (класс 5).

Из перечисленных выше методов прогнозирования в последние десятилетия все большее распространение получают, в центре внимания которых находятся модели, рассматривающие развитие экономики как результат деятельности экономических агентов (классы 6 и 7). В экономической теории под экономическими агентами понимаются субъекты, занимающиеся экономической деятельностью на основе самостоятельно принимаемых решений. В моделях экономических агентов принятие решений формируется в терминах теории игр или исследования операций. В макромоделях экономический агент является коллективным субъектом, объединяющим элементарных субъектов, выполняющих сходные роли в экономике.

Из российских разработок этого класса можно отметить методы и модели современной экономики России Вычислительного центра Российской академии наук (ВЦ РАН)<sup>15</sup>, а также и модель RUSEC<sup>16</sup>, разработанную в Центральном экономико-математическом институте (ЦЭМИ РАН). В разработках ВЦ РАН развитие экономики рассматривается как результат деятельности семи экономических агентов (фирмы, банки, собственники, домашние хозяйства, государство, ЦБ, внешнеторговые организации). Динамика экономического развития формируется на модели так называемого «межвременного» экономического равновесия. В такой модели каждый агент, исходя из своих целей, возможностей и прогнозов, определяет свой спрос и предложение на продукты, ресурсы и финансовые инструменты в текущий и все будущие моменты времени, а потом прогнозы (единые для всех) определяются из условия согласования спроса и предложения агентов опять-таки в текущий и все будущие моменты времени. Для формального представления процесса принятия решений агентами в моделях ВЦ РАН предлагается указывать информацию о том:

- «что агент может» – множество допустимых действий или стратегий поведения;
- «что агент хочет» – его цели, интересы, мотивы, критерии оценки результатов;
- «что агент знает» – информацию о состоянии и действиях других агентов, на основании которой он принимает решения.

<sup>15</sup> Поспелов И. Г., Поспелова И. И., Хохлов М. А., Шипулина Г. Е. Новые принципы и методы разработки макромоделей экономики и модель современной экономики России. – М.: ВЦ РАН, 2005.

<sup>16</sup> Макаров В. Л. Вычислимая модель Российской экономики // ЦЭМИ РАН, 1999. – Препринт. – № 99.

Модель RUSEC ЦЭМИ РАН может также рассматриваться как принадлежащая к классу прикладных моделей общего равновесия, однако она содержит элементы других подходов к моделированию экономики: в частности, теоретико-игровой подход и эконометрический подход.

В современных западных макромоделях, как правило, представлено пять типов агентов. Это потребители, производители, внешний мир, правительство и банковская система (см. таблицу 48).

В таблицах 47 и 48 перечислены наиболее известные российские и зарубежные макроэкономические модели, используемые на практике.

Таблица 47

### Наиболее известные российские макроэкономические модели

Наименование модели	Описание технологии	Экономические агенты	Разработчики
Модель экономики России	Модель межвременного равновесия. Развитие экономики описывается как результат деятельности экономических агентов. В процессе взаимодействия агенты согласовывают свои планы для выполнения балансов спроса и предложения на всех рынках.	Фирмы, банки, население, собственники, государство, Центральный Банк, внешняя торговля	Вычислительный центр им. А. А. Дородницына РАН. Академик РАН А. А. Петров Член-корреспондент РАН И. Г. Поспелов
Модель экономики России	Балансово-эконометрическая макроструктурная модель. Эконометрический прогноз итеративно балансируется по спросу и предложению.	Секторы экономики по СНС	Институт народно-хозяйственного прогнозирования РАН, Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования (ЦМАКП). А. Р. Белоусов
Модель экономики России RIM (Russian Interindustry Model)	RIM – макроэкономическая межотраслевая модель рыночного равновесия российской экономики, соединяющая в себе традиционный межотраслевой подход и эконометрическое описание поведения основных субъектов рынка.	25 отраслей по ОКОНХ	Институт народно-хозяйственного прогнозирования РАН М. Н. Узяков
Модель экономики России RUSEC	Модель принадлежит к классу прикладных (вычислимых) моделей общего равновесия.	Производители, домохозяйства, государство, внешний мир	ЦЭМИ РАН Академик РАН В. Л. Макаров

Таблица 48

### Наиболее известные зарубежные макроэкономические модели

Наименование модели	Описание модели	Экономические агенты	Разработчики
Модель экономики Канады	Модель общего долгосрочного равновесия, использует модель перекрывающихся поколений Бланшара–Вейла–Буитера. Решение оптимизационных задач потребителей и производителей определяет долгосрочные конечные величины основных экономических индикаторов.	Производители, домашние хозяйства, государство, банковская система, внешний мир	Банк Канады
Модель японской экономики (JEM, 2005)	Модель общего долгосрочного динамического равновесия. Для прогнозирования в краткосрочной перспективе в рамках модели общего равновесия построена эконометрическая модель.	Производители, домашние хозяйства, государство, банковская система, внешний мир	Банк Японии
Модель экономики Англии (BEQM, 2005)	Модель общего долгосрочного динамического равновесия. Производители максимизируют прибыль посредством оптимального выбора капитала и труда. Домохозяйства максимизируют ожидаемую дисконтированную полезность потребления при бюджетных ограничениях.	Производители, домашние хозяйства, банковская система, государство, внешний мир	Банк Англии
Модель глобальной экономики	Модель общего долгосрочного динамического равновесия. Производители максимизируют прибыль посредством оптимального выбора капитала и труда. Домохозяйства максимизируют ожидаемую дисконтированную полезность потребления при стандартных бюджетных ограничениях	Производители, домашние хозяйства, государство	Международный валютный фонд (GEM, 2005)

Анализ моделей, упомянутых в таблицах, позволяет увидеть следующие ограничения, мешающие их дальнейшему развитию:

1 – предложенное в большинстве перечисленных макромоделей разбиение экономики на совокупность экономических агентов не отражает логику воспроизводственного процесса; основное внимание уделено финансам, а вся производственная структура экономики «упакована» в одном агенте – «фирмы» или «нефинансовые корпорации»;

2 – используемая в моделях ВЦ РАН<sup>17</sup> стандартная триада отношений агентов «может, хочет, знает» требует уточнения и допол-

<sup>17</sup> Поспелов И. Г., Поспелова И. И., Хохлов М. А., Шипулина Г. Е. Новые принципы и методы разработки макромоделей экономики и модель современной экономики России. – М.: ВЦ РАН, 2005.

нения. В самом деле, отношение «агент хочет» рассматривается как «управление», а управление без наблюдения (отношение «агент знает») не имеет смысла, т.е. отношение «агент знает» неизбежно входит в состав отношения «агент хочет». С другой стороны, ничего не говорится об отношении «агент должен», задающем обязательства экономического агента в структуре воспроизводственного процесса.

## МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ДЛЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

Мы будем разрабатывать региональную макроэкономическую модель в классе моделей, рассматривающих развитие экономики как результат деятельности экономических агентов. Для построения такой модели необходимо:

- «разрезать» экономику на совокупность экономических агентов;
- описать основные отношения экономических агентов в рамках воспроизводственного процесса;
- обеспечить баланс спроса и предложения на всех рынках на всем горизонте прогнозирования (*общее динамическое равновесие*).

Ниже, в пунктах 1–6 предлагается разработанная авторами макроэкономическая модель региональной экономики, основанная на новом подходе к разбиению экономики на секторы, сохраняющем логику воспроизводственного процесса. При построении модели экономического агента вместо общепринятой триады «агент может», «агент хочет», «агент знает» используется триада «агент должен», «агент может», «агент хочет», которая, по мнению авторов, более адекватна реальной экономике. Предложенная модель экономического агента обеспечивает автоматическое соблюдение баланса спроса и предложения на всех рынках на всем горизонте прогнозирования при объединении агентов в единую систему.

### РАЗБИЕНИЕ ЭКОНОМИКИ НА СЕКТОРЫ

Возникает закономерный вопрос: как наилучшим образом «разрезать» экономику на секторы и какое количество секторов выбрать? На графике 47 показано последовательное разбиение экономики на секторы с сохранением логики воспроизводственного процесса.

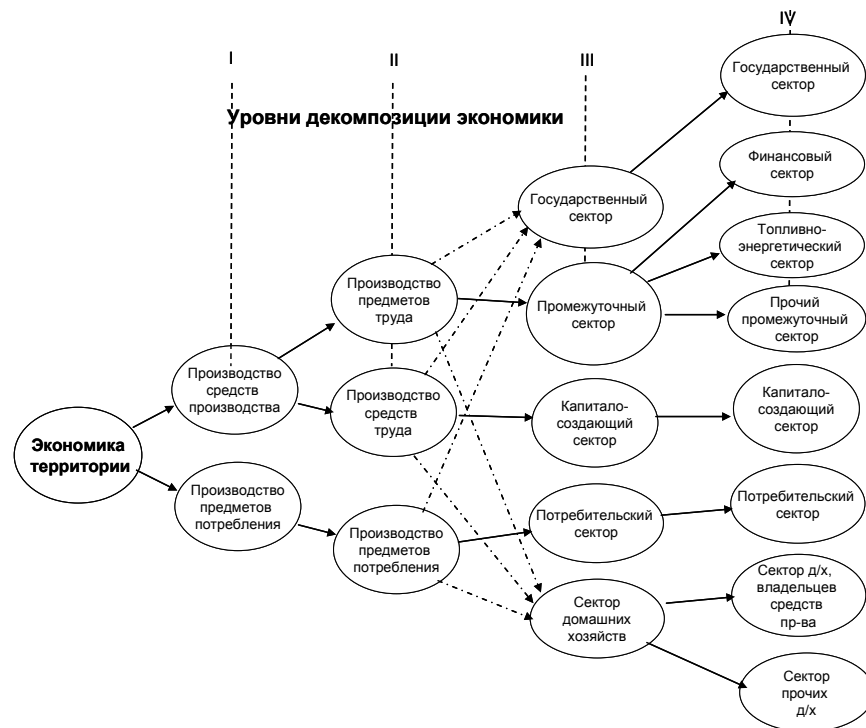
Первый уровень декомпозиции соответствует воспроизводственной модели К. Маркса. Второй уровень декомпозиции является логическим развитием Марксовой модели. Трехсекторные модели широко используются в трудах российских экономистов<sup>1</sup>. Дальнейшая декомпозиция, связанная с выделением государственного сектора и сектора домашних хозяйств, выглядит так же логично.

<sup>1</sup> Немчинов В. Экономико-математические методы и модели. – М.: Мысль, 1962; Дадаян В. С. Макроэкономические модели. – М.: Наука, 1983.

Однако авторам неизвестны литературные аналоги данной пятисекторной модели.

Разбиение промежуточного сектора на топливно-энергетический, финансовый и прочий, позволяет учесть роли энергетики и денежного обращения в экономике региона. Финансовый сектор есть в классификации Системы национальных счетов (СНС)<sup>2</sup>, однако в СНС он является основным, а весь воспроизводственный процесс упакован в «сектор нефинансовых корпораций». Выделение в секторе домохозяйств владельцев средств производства позволяет количественно исследовать вопросы расслоения общества. Такое разделение домохозяйств встречается в трудах посткейнсианцев, в частности, у Дж. Робинсон<sup>3</sup>.

График 46. Подход для разбиения экономики на секторы



<sup>2</sup> Методологические положения по статистике. Вып. 1 / Госкомстат России. – М., 1996. – 674 с.

<sup>3</sup> Robinson, J. Essays in the Theory of Economic Growth. – London, 1962.

## ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ МАКРОМОДЕЛИ ЭКОНОМИКИ

Суть модели составляет описание поведения экономических агентов (секторов экономики). Для формального представления процесса принятия решений экономическими агентами будем придерживаться следующей «триады» отношений:

- что агент *должен* делать в рамках «несвободы», задаваемой институтами общественного воспроизводства;
- что агент *может* сделать в рамках своего производственного потенциала;
- что агент *хочет* делать, т.е. его целевые ориентиры и стратегия поведения.

Отношение долженствования задается текущими потребностями и ограничениями общества и институтов общественного воспроизводства. «Жесткое» долженствование предполагает безоговорочное включение экономического агента в воспроизводственный процесс, как, например, в тоталитарной экономике. «Мягкое» долженствование соответствует неоклассическому идеалу, когда экономикой правит «невидимая рука рынка», а производители оперируют в условиях совершенной конкуренции.

Отношение «агент может» описывает потенциальную возможность агента по выполнению своей функции, которая раскрывается в отношении «агент хочет».

Триада «должен, может, хочет» предполагает наличие следующих трех моделей, которые через общие переменные объединены в единую макромоделю экономики:

- *модель воспроизводственного процесса* в виде балансовой модели общего равновесия, которая описывает движение ресурсов в секторах экономики (модель долженствования);
- *модель потенциального выпуска*, которая описывает изменение границ возможного выпуска в секторах экономики (экономических агентах) в зависимости от процессов ввода и выбытия основных производственных факторов (модель возможностей);
- *модель поведения экономических агентов*, которая задает цели и мотивы экономического роста в рамках потенциальных возможностей (модель «хотения»).

На графике 47 приведена модель  $i$ -го сектора экономики ( $i = 1, 2, \dots, N$ ) как экономического агента. Через рынки модель сектора включена в общую макромоделю воспроизводственного процесса. Обобщенная производственная функция сектора (ОПФ) формирует предложение сектора на соответствующем рынке (5) и спрос на продукцию других секторов экономики (6):

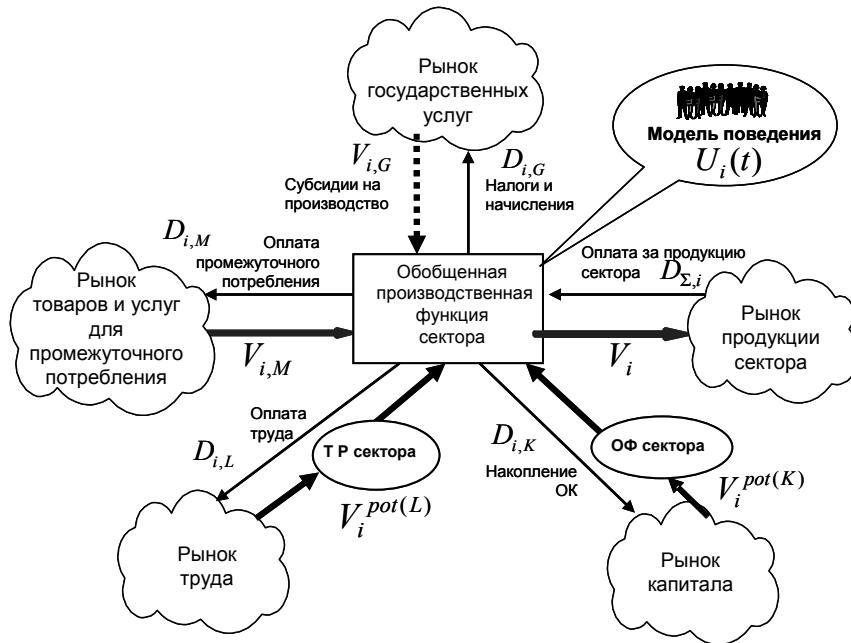


$$V_i(t) = \min \{V_i^{dir}(U_i, t), V_i^{pot}(U_i, t), V_{i,M}^{pot}(U_i, t), D_{\Sigma,i}(t)\}; \quad (5)$$

$$[D_{i,M}(t), D_{i,K}(t), D_{i,L}(t), D_{i,G}(t)] = F_{T,i}(V_i(t), U_i(t)). \quad (6)$$

Здесь:  $V_i^{dir}$  – желаемый (планируемый) выпуск  $i$ -го сектора,  $V_i^{pot}$  – модель потенциального выпуска сектора по основным факторам производства,  $V_{i,M}^{pot}$  – возможный выпуск  $i$ -го сектора по промежуточному потреблению;  $D_{\Sigma,i}$  – спрос на продукцию сектора;  $F_{T,i}$  – функционал, формирующий спрос  $i$ -го сектора на продукцию других секторов, включая спрос на товары и услуги для промежуточного потребления ( $D_{i,M}$ ), инвестиционные товары и услуги ( $D_{i,K}$ ), трудовые ресурсы ( $D_{i,L}$ ) и государственные услуги ( $D_{i,G}$ );  $U_i(t)$  – модель поведения сектора как экономического агента, она задает **динамику** модели.

График 47. Модель сектора экономики как экономического агента



Ниже последовательно рассматриваются:

- модель воспроизводственного процесса;
- модель потенциального выпуска;
- модель поведения экономических агентов.

### Модель воспроизводственного процесса

Рассмотрим пятисекторную модель воспроизводственного процесса (график 47). Модель объединяет следующие секторы через общие рынки:

- промежуточный сектор, содержащий виды деятельности по производству товаров и услуг для промежуточного потребления (это: добывающая промышленность, электроэнергетика, металлургия, металлообработка, промышленная химия и нефтехимия, производство сельхозпродукции и морепродуктов, лесозаготовки, промышленность стройматериалов, стекольная и фарфорово-фаянсовая промышленность для производственных целей, грузовой транспорт, служебная связь, оптовая торговля средствами производства, услуги финансового посредничества для х/с);
- капиталосоздающий сектор, объединяющий виды деятельности по производству инвестиционных товаров и услуг (это: производственное и транспортное машиностроение, строительство, проектные организации, наука);
- потребительский сектор, производящий потребительские товары и услуги для населения (это: производство пищевых продуктов, алкоголя и табака, текстильное и швейное производство, производство кожи, изделий из кожи и производство обуви, потребительское машиностроение, деревообработка, бытовая химия, пассажирский транспорт, гражданская связь, гостиницы и рестораны, предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг, розничная торговля, культура, платное образование и здравоохранение);
- государственный сектор, оказывающий бесплатные коллективные и индивидуальные услуги хозяйствующим субъектам и населению;
- сектор домашних хозяйств, воспроизводящий трудовые ресурсы.

Баланс спроса и предложения в статике описывает следующая система уравнений:

$$M_M + M_K + M_C + M_G + M_H = V_M - M_E - \Delta M; \quad (7)$$

$$I_M + I_K + I_C + I_G + I_H = V_K - K_E - I_E - \Delta K; \quad (8)$$

$$R_M + R_K + R_C + R_G + R_H = V_G + T_G + G_E + \Delta G; \quad (9)$$

$$C_M + C_K + C_C + C_G + T_G = V_H. \quad (10)$$

$$V_H - M_H - I_H - R_H - H_E - \Delta H = V_C - C_E + \Delta C. \quad (11)$$

Здесь  $V_M, V_K, V_C, V_G$  – валовой выпуск за год в промежуточном, капитальном, потребительском и государственном (нерыночные услуги) секторах соответственно;  $V_H$  – денежные расходы домашних хозяйств на внутреннем потребительском рынке;  $M_M, M_K, M_C, M_G, M_H$  – промежуточное потребление в секторах;  $I_M, I_K, I_C, I_G$  – инвестиции в секторах,  $I_H$  – инвестиции домашних хозяйств,  $I_E$  – иностранные инвестиции;  $C_M, C_K, C_C, C_G$  – потребительский спрос, порожденный соответствующими секторами;  $T_G$  – социальные трансферты;  $R_M, R_K, R_C, R_G, R_H$  – налоговые поступления из соответствующих секторов;  $M_E, K_E, C_E$  – сальдо вывоза/ввоза (чистый экспорт) сырья, капитала и потребительских товаров соответственно;  $G_E$  – сальдо расчетов с Центром;  $H_E$  – сальдо вывоза/ввоза денежных средств населения;  $\Delta M, \Delta K, \Delta C$  – изменение запасов продукции в соответствующих секторах;  $\Delta G$  – изменение денежных (золотовалютных) запасов государства;  $\Delta H$  – изменение денежных запасов населения.

Уравнение (7) представляет собой материальный баланс на уровне промежуточного потребления; уравнение (8) – инвестиционный баланс; уравнение (9) – баланс государственного сектора; уравнение (10) – денежные доходы населения; уравнение (11) – баланс потребительского рынка.

В предположении нулевого изменения запасов в секторах экономики и с учетом следующих коэффициентов, характеризующих: доли добавленных стоимостей в секторах ( $d_M^Y, d_K^Y, d_C^Y, d_G^Y$ ), обобщенные налоговые ставки  $r_M, r_K, r_C, r_G, r_H$ , сложившиеся в соответствующих секторах, а также нормы накопления ( $s_M, s_K, s_C, s_G, s_H$ ) и потребления ( $c_M, c_K, c_C, c_G$ ) в секторах, систему уравнений (7) – (8) можно представить в виде следующей системы линейных уравнений 5-го порядка относительно неизвестных  $V_M, V_K, V_C, V_G, V_H$ :

$$-d_M^Y V_M + (1 - d_K^Y) V_K + (1 - d_C^Y) V_C + (1 - d_G^Y) V_G + d_H^M V_H = -M_E; \quad (12)$$

$$s_M d_M^Y V_M + (s_K d_K^Y - 1) V_K + s_C d_C^Y V_C + s_G d_G^Y V_G + s_H V_H = -K_E - I_E; \quad (13)$$

$$r_M d_M^Y V_M + r_K d_K^Y V_K + r_C d_C^Y V_C + (r_G d_G^Y - 1) V_G + r_H V_H = G_E; \quad (14)$$

$$c_M d_M^Y V_M + c_K d_K^Y V_K + c_C d_C^Y V_C + c_G d_G^Y V_G - (1 - t_G) V_H = 0; \quad (15)$$

$$-V_C + V_H(1 - s_H - d_H^M - r_H - e_H) = -C_E. \quad (16)$$

В закрытой экономике чистый экспорт товаров и услуг равен 0, т.е.

$$M_E = K_E = I_E = C_E = R_E = H_E = 0.$$

В этом случае система (12–16) станет неопределенной, поскольку ранг матрицы равен 4, что меньше количества неизвестных переменных. Это означает, что данная система имеет бесконечное множество решений. Для получения конкретного решения необходимо и достаточно задать значение для одной из неизвестных переменных  $V_M, V_K, V_C, V_G, V_H$ , после этого значения остальных неизвестных будут вычислены. Отсюда вывод – в закрытой экономике экономический рост может быть только организованным (один из секторов – локомотив развития, остальные секторы должны под него подстраиваться). Этот вывод применим к современному этапу экономического развития. Глобализм, несмотря на то, что ведет ко все большей открытости отдельных экономик, в итоге превращает мировую экономику в одну большую закрытую экономику. Поэтому можно сделать другой важный вывод: по мере глобализации экономический рост все в большей степени будет требовать планирования – этап «невидимой руки рынка» закончился.

На макромоделе в статике получены зависимости между ростом нормы накопления и ростом инфляции на потребительском рынке, предложены показатели, характеризующие КПД экономики, получены удобные формулы для расчета ВРП, в частности<sup>4</sup>:

$$ВРП = V_K + V_C + V_G + \Delta E_M. \quad (17)$$

$$ВРП = W_K + W_C + W_G + \Delta E. \quad (18)$$

Здесь:  $V_K, V_C, V_G$  – выпуск в капитальном, потребительском и государственном секторах соответственно;  $\Delta E_M$  – чистый экспорт в энергосырьевом секторе;  $W_K$  – оборот рынка инвестиционных товаров и услуг;  $W_C$  – оборот потребительского рынка;  $W_G$  – оборот рынка государственных услуг;  $\Delta E$  – чистый экспорт экономики (сальдо торгового баланса). Формула (17) позволяет оценивать ВРП, суммируя выпуски отраслей экономической деятельности, не относящихся к промежуточному сектору.

#### Модель потенциального выпуска

В принятой модели сектора экономики (см. график 48) можно выделить следующую систему ограничителей, влияющую на рост выпуска продукции сектора:

- потенциал основных фондов сектора;
- потенциал трудовых ресурсов сектора;
- платежеспособный спрос на продукцию сектора;

<sup>4</sup> Цыбатов В. А. Моделирование экономического роста. – Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2006.

- ограничения рынка товаров и услуг для промежуточного потребления;
- государственные ограничения (административные, экономические, правовые).

Первая пара из приведенных выше ограничений экономического роста – это внутренние ограничения сектора экономики; следующие три ограничения являются для сектора внешними.

Важнейшей целью прогнозирования является оценка динамики этих ограничений для принятия превентивных мер по устранению препятствий для экономического роста. Возможны два варианта траектории экономического развития. Первый описывает ситуацию, когда производственные факторы и спрос ограничивают экономический рост. Второй вариант соответствует ситуации, когда производственные факторы и спрос развиваются с опережением.

Модель потенциального выпуска сектора экономики будем конструировать как композицию из потенциальных характеристик сектора по основным фондам и трудовым ресурсам:

$$V^{pot}(t) = F_{KL}(V_K^{pot}(t), V_L^{pot}(t)). \quad (19)$$

Здесь:  $V_K^{pot}(t)$  – потенциальный выпуск сектора по ОФ;  $V_L^{pot}(t)$  – потенциальный выпуск по трудовым ресурсам;  $F_{KL}$  – функция количественной оценки совокупной производительности труда и капитала.

### МОДЕЛЬ ПОТЕНЦИАЛЬНОГО ВЫПУСКА ПО ОСНОВНЫМ ФОНДАМ

Обозначим  $t_1, t_2, \dots, t_i, \dots$  моменты ввода в действие основных фондов за счет инвестиций прошлых периодов. Тогда изменение потенциального выпуска ОФ в этих точках можно представить в виде следующей рекуррентной записи:

$$V_K^{pot}(t_{i+1}) = V_K^{pot}(t_i) + \Delta V_K^{in}(t_{i+1}) - \Delta V_K^{out}(t_i, t_{i+1}); \quad i = 0, 1, 2, \dots \quad (20)$$

Здесь:  $\Delta V_K^{in}(t_{i+1})$  – прирост потенциального выпуска ОФ в момент времени  $t_{i+1}$  в результате ввода новых ОФ за счет инвестиций прошлых периодов;  $\Delta V_K^{out}(t_i, t_{i+1})$  – падение потенциального выпуска ОФ на интервале  $(t_i, t_{i+1})$  за счет износа (физического, морального).

Для оценки величины прироста потенциала ОФ  $\Delta V_K^{in}$  за счет ввода новых единиц предлагается следующая модель единицы основных фондов. Будем считать, что вводимая единица ОФ стоимостью  $K_0$  имеет следующие характеристики при нормативном использовании: срок службы –  $T_0$  лет; потенциальный выпуск –  $\Delta V(t) = \Delta V_0 S_K(t)$  единиц продукции в год, где  $\Delta V_0$  – прирост потенциального выпуска, который обеспечивает вводимая единица

ОФ в начальный момент;  $S_K(t)$  – модель «дожития» единицы основных фондов.

Износ единицы ОФ в такой модели будет подобен износу угольного карандаша, переносящего свой грифель на бумагу. При этом меняется длина карандаша (оставшийся срок службы до полного износа); толщина линии меняется в зависимости от профиля функции «дожития». Обычно рассматривают следующие модели «дожития»:

$$S_K(t) = \begin{cases} 1, & t \in [0, T_0] \text{ – прямоугольная модель;} \\ 1 - (1-a) \frac{t}{T_0}, & t \in [0, T_0] \text{ – линейная модель;} \\ f(t), & t \in [0, T_0] \text{ – нелинейная модель.} \end{cases} \quad (21)$$

Здесь  $a$  – коэффициент понижения потенциального выпуска в конце срока службы ( $a \in [0, 1]$ );  $f(t)$  – другая модель, отличная от линейной.

Для прямоугольной модели «дожития» потенциальный объем продукции, который можно получить с добавленной единицы ОФ до ее полного износа, равен:

$$P = \Delta V_0 T_0. \quad (22)$$

Для линейной модели «дожития», учитывающей падение потенциального выпуска за счет старения ОФ:

$$P = \Delta V_0 T_0 (1 + a) / 2, \quad (23)$$

где  $a$  – коэффициент понижения потенциального выпуска в конце срока службы.

Для исследования процессов ввода и выбытия основных фондов введем в рассмотрение коэффициент капиталопередачи ( $k_e$ ), под которым будем понимать затраты капитала (основных фондов), переносимые на единицу выпускаемой продукции:

$$k_e = K_0 / P. \quad (24)$$

Капитал выбывает, перенося свою стоимость на выпускаемую продукцию. Если произведено  $V$  единиц продукции, то выбытие основных фондов составит:

$$\Delta k_{out} = k_e V.$$

Введенный коэффициент капиталопередачи отличается от широко используемого в неоклассических и посткейнсианских моделях понятия «капиталоемкость». В отличие от капиталоемкости, характеризующей капитал, участвующий в производстве, коэффициент капиталопередачи характеризует капитал, перенесенный на про-

дукцию. В англоязычной литературе *капиталопередачу* описывают с помощью так называемой *интенсивности потребления капитала* (ИПК)<sup>5</sup>. ИПК – это часть добавленной стоимости, которую необходимо инвестировать в основной капитал для возмещения его выбытия с целью обеспечения простого воспроизводства. Между коэффициентом капиталопередачи и ИПК существует очевидная связь:

$$i_e Y = k_e V, \quad (25)$$

где  $i_e$  – ИПК,  $V$  – годовой выпуск,  $Y$  – годовая добавленная стоимость.

С учетом отношений (22) и (24) величину прироста потенциала ОФ в момент  $t_{i+1}$  за счет ввода новых единиц можно выразить следующим образом:

$$\Delta V_K^{in}(t_{i+1}) = \Delta V_0 = \frac{P}{T_0} = \frac{K_0(t_{i+1})}{k_e T_0}. \quad (26)$$

Здесь:  $K_0(t_{i+1})$  – стоимость ОФ, вводимых в момент  $t_{i+1}$ .

Прирост потенциального выпуска на каждый рубль стоимости вводимых ОФ:

$$\Delta v(t) = 1/(k_e T_0) = \Delta V_K^{in}(t_{i+1})/K_0(t_{i+1}) = 1/(k_e T_0). \quad (27)$$

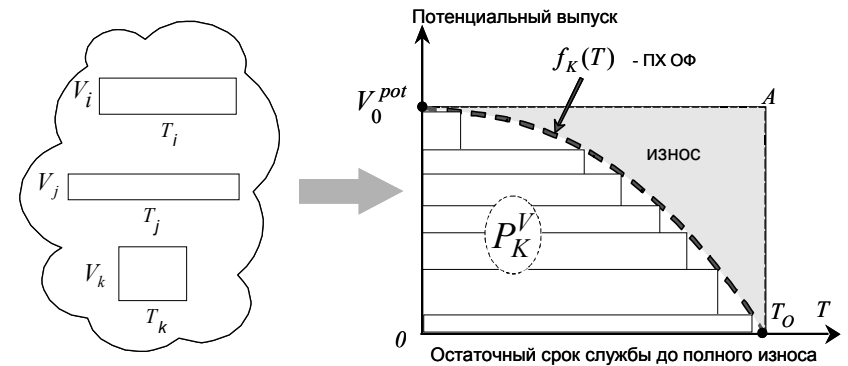
Совокупный прирост продукции в результате ввода новых ОФ распределяется на  $T_0$  лет. Чем дольше нормативный срок службы вводимых ОФ, тем на большее число лет растягивается перенос капитала на продукцию. То есть, *инвестируя в «долгосрочные» ОФ, мы в значительной мере вкладываем в будущие поколения.*

Для оценки величины  $\Delta V_{out}$ , характеризующей в модели (20) падение потенциального выпуска ОФ за счет износа, введена потенциальная характеристика основных фондов (ПХ ОФ), показывающая динамику падения потенциального выпуска ОФ при их невозобновляемом использовании.

На графике 48 проиллюстрирован геометрический подход к построению ПХ ОФ. На рисунке каждой единице имеющегося оборудования соответствует прямоугольник со сторонами  $T_i$  (оставшийся срок службы до полного износа) и  $V_i$  (годовой объем выпуска при условии нормативной эксплуатации);  $V_0$  – потенциальный выпуск в текущий момент ( $V_0 = f_K(0)$ ),  $T_0$  – полный срок службы. Площадь под ПХ ОФ численно равна объему выпуска, который потенциально достигим на данном парке оборудования при условии нормативной эксплуатации. Площадь криволинейного треугольника  $V_0^{pot} AT_0$  характеризует текущий износ ОФ.

<sup>5</sup> Росс Дж. Основы российского финансового кризиса // Проблемы прогнозирования. – 1997. – № 6. – С. 49–67.

**График 48.** Геометрический подход к построению потенциальной характеристики основных фондов



Величина падения потенциального выпуска за некоторый период зависит от крутизны ПХ ОФ. Чем больше износ ОФ, тем круче ПХ и тем значительнее падение потенциала ОФ за один и тот же отрезок времени. За время  $\Delta T_i = t_{i+1} - t_i$  потенциальный выпуск упадет на величину:

$$\Delta V_K^{out}(t_i, t_{i+1}) = f_K^{(i)}(0) - f_K^{(i)}(\Delta T_i), \quad (28)$$

где  $f_K^{(i)}(T)$  – ПХ ОФ, построенная для момента времени  $t_i$ .

Ввод новых ОФ в момент времени  $t_{i+1}$  за счет инвестиций прошлых периодов  $I_K$  приведет, согласно (26), к росту потенциального выпуска на величину:

$$\Delta V_K^{in}(t_{i+1}) = \frac{I_K(t_{i+1} - T_d)}{k_e T_0}, \quad (29)$$

где  $T_d$  – временной лаг. После этого будем иметь новую ПХ ОФ  $f_K^{(i+1)}(T)$ :

$$f_K^{(i+1)}(T) = f_K^{(i)}(T + \Delta T_i) + \Delta V_K^{in}(t_{i+1}). \quad (30)$$

### ИНВЕСТИЦИИ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

С помощью модели (20) решена задача определения нормы накопления, необходимой для обеспечения желаемого экономического роста экономики.

Возможны три вида экономического роста:

- простое воспроизводство;
- восстановительный рост;
- инвестиционный рост.

При простом воспроизводстве инвестиции возмещают выбытие капитала. Норма накопления в секторах экономики равна соответствующему ИПК сектора. В таблице 49 в качестве примера приведены ИПК различных видов экономической деятельности экономики США. Видно, что наиболее капиталозатратными являются добывающие секторы.

Таблица 49

**ИПК различных видов экономической деятельности  
(для США)**

	<b>ИПК</b>
Добыча полезных ископаемых (всего)	45,7
Добыча нефти и газа	55
Электроэнергетика	26
Металлургия	8,8
Химия и нефтехимия	12,2
Машиностроение и металлообработка	13
Легкая промышленность	5,7
Пищевая промышленность	13,3
Сельское хозяйство	16,9
Строительство	6,9
Транспорт и коммуникации	19,4
Оптовая и розничная торговля	7,6
<b>Среднее по экономике</b>	<b>12,8</b>

Источник: Росс Дж. Основы российского финансового кризиса // Проблемы прогнозирования. – 1997. – № 6. – С. 49–67.

Восстановительный рост возможен без инвестиций при наличии незанятых мощностей. Норма накопления некоторое время может равняться нулю, пока незанятые мощности будут задействованы. Далее неизбежно следует падение производства.

Восстановительный рост возможен при инвестициях, которые:

- возмещают выбытие капитала;
- обеспечивают прирост потенциального выпуска за счет ввода новых мощностей.

С помощью модели (20) была решена задача определения нормы накопления  $s^{(q)}$ , необходимой для обеспечения желаемого экономического роста экономики с темпом прироста ВВП  $q\%$  с учетом основных параметров основного капитала. В частности, для перехода экономики от простого воспроизводства на траекторию экономического роста с темпом  $q$  необходима норма накопления:

$$s^{(q)} = (1 + qT_0)s^{(0)}, \quad (31)$$

где  $T_0$  – нормативный срок службы ОФ;  $s^{(0)}$  – норма накопления при простом воспроизводстве;  $s^{(0)} = i_e$ . Необходимые ежегодные инвестиции в основной капитал при этом:

$$I^{(q)} = s^{(q)}Y = (1 + qT_0)i_e \quad (32)$$

Согласно (32), устойчивый экономический рост требует существенных инвестиций. Например, для ежегодного прироста с темпом 5% ( $q = 0,05$ ) в секторе экономики с нормативным сроком службы основного капитала 20 лет и их износом 50% требуется норма накопления, в два раза превышающая выбытие основного капитала:  $s^{(0,05)} = 2s^{(0)}$ . То есть переход от простого воспроизводства на траекторию экономического роста с темпом прироста ВВП 5% в год при прочих равных условиях потребует удвоения инвестиций в основной капитал. Это удвоение, в свою очередь, потребует создания капиталосоздающего сектора соответствующей мощности, способного «переварить» возросшие инвестиции. Поскольку потенциал капиталосоздающего сектора ( $V_K^{pot}$ ) нельзя увеличить мгновенно, то требуется переходный период, в течение которого этот сектор должен изменить свой потенциал под пропорции новой траектории роста. Причем рост потенциала  $V_K^{pot}$  должен происходить с темпом, превышающим  $q$ . Чем короче переходный период, тем более жесткими являются требования к накоплению основного капитала и росту производительности труда в капиталосоздающем секторе.

На всей траектории экономического роста необходимо выполнение неравенства:

$$s^{(q)}(t) < s^{max}(t), \quad (33)$$

где  $s^{max}(t)$  – траектория максимально «усваиваемой» нормы накопления. Если неравенство (33) нарушается, то инвестиции начинают превышать возможности капиталосоздающего сектора, растут цены на капитальные услуги, деньги используются неэффективно. В итоге у заемщиков уменьшается возможность вернуть кредит. Возрастает вероятность кризиса неплатежей и разрушения финансовой системы.

В монографии одного из авторов<sup>6</sup> приводится расчет траектории  $s^{max}(t)$ , в частности, при упрощающих предположениях получено следующее отношение:

$$s^{max} = (1 - r) \frac{V_K^{pot}}{V_C + V_K^{pot} + M_E}.$$

<sup>6</sup> Цыбатов, В. А. Моделирование экономического роста. – Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2006.

Здесь:  $r$  – обобщенная налоговая ставка;  $V_C$  – выпуск потребительского сектора;  $M_E$  – чистый экспорт промежуточного сектора. Для сегодняшнего состояния российской экономики  $s^{\max} \approx 20\%$ .

### Модель потенциального выпуска по трудовым ресурсам

Динамика потенциального выпуска для трудовых ресурсов моделируется аналогично (20) с помощью соответствующих моделей ввода и выбытия трудовых ресурсов<sup>7</sup>. По аналогии с (20) изменение потенциального выпуска по трудовым ресурсам можно представить в виде следующей рекуррентной записи:

$$V_L^{pot}(t_{i+1}) = V_L^{pot}(t_i) + \Delta V_L^{in}(t_{i+1}) - \Delta V_L^{out}(t_i, t_{i+1}); \quad i = 0, 1, 2, \dots \quad (34)$$

где  $\Delta V_L^{in}(t_{i+1})$  – прирост потенциала трудовых ресурсов в момент времени  $t_{i+1}$  в результате ввода новых трудовых единиц;  $\Delta V_L^{out}(t_i, t_{i+1})$  – падение потенциала трудовых ресурсов на интервале  $(t_i, t_{i+1})$  за счет их выбытия. Прирост и выбытие потенциала трудовых ресурсов оцениваются по потенциальной характеристике трудовых ресурсов (ПХ ТР), которая строится по аналогии с ПХ ОФ (см. рис. 8) суммированием отдельных моделей трудовых единиц, имеющих интервал оставшейся трудоспособности в соответствии с текущей демографической ситуацией в регионе. При оценке текущего выбытия учитывается сальдо замещения трудоспособных поколений, выбытие из-за смертности в трудоспособных возрастах и сальдо миграции рабочей силы. Динамика демографических показателей оценивается с помощью метода передвижки возрастов<sup>8</sup>.

В связи с уменьшением численности российского населения со средним темпом 1,5% в год трудовые ресурсы становятся лимитирующим фактором. Это уменьшение накладывает дополнительные требования к производительности труда. Рост производительности труда должен обеспечить:

- возмещение выбытия трудовых ресурсов за счет демографических проблем;
- желаемый темп инвестиционного роста.

Разработанные авторами модели потенциального выпуска позволяют также учесть влияние *технического прогресса*. В частности, по отношению к основным фондам в работе одного из авторов<sup>9</sup> по-

казано, что технический прогресс не уменьшает капиталоемкость экономики, и делается вывод, что *технический прогресс ведет к уменьшению нормативного срока службы ОФ*. Это особенно заметно в последнее время, когда применение компьютерных технологий резко сокращает срок службы ОФ в связи с быстрой сменой поколений вычислительной техники (моральным износом). Технический прогресс увеличивает в отношении (27) активную часть ОФ ( $\Delta v$ ) за счет уменьшения их пассивной части (срока службы  $T_0$ ).

### Модель поведения

Модель поведения в содержательном смысле представляет собой совокупность моделей деятельности экономических агентов, приводящих в движение ресурсы экономического региона. Согласно проведенной декомпозиции экономики на секторы (см. график 49), рассматриваются следующие экономические агенты:

- хозяйствующие субъекты секторов экономики (секторы М, К, С);
- домашние хозяйства (сектор Н);
- органы государственной власти всех уровней (секторы G);
- внешнее окружение.

Модель поведения задает динамику развития путем формирования пропорций распределения всех видов доступных им ресурсов.

В экономической теории модели экономических агентов формируются в терминах теории игр или исследования операций. Однако невозможность полного формального описания поведения экономического агента требует привлечения экспертных знаний, замыкающих модель агента до разрешимого состояния. Чем полнее формальная модель агента, тем меньше требуется подобных экспертных знаний. Совокупность дополнительных экспертных знаний, привлекаемых для разрешимости модели относительно прогнозируемых параметров, образуют сценарий прогнозирования. Предлагается строить модель агента как систему из двух моделей: эндогенной модели поведения и экзогенного сценария развития (график 49):

$$U(t) = \begin{cases} U_B(t) = F_B(Z, Z^*, U_S, t) - \text{эндогенная модель поведения;} \\ U_S(t) = F_S(t) - \text{экзогенный сценарий развития.} \end{cases} \quad (35)$$

Эндогенная модель агента – это причинно-следственная модель, формирующая реакцию агента ( $U_B$ ) на наблюдаемые им параметры ( $Z$ ). Параметры  $Z$ , за которыми наблюдает агент, будем называть *индикаторами*:

$$Z = [z_1, z_2, \dots, z_n]. \quad (36)$$

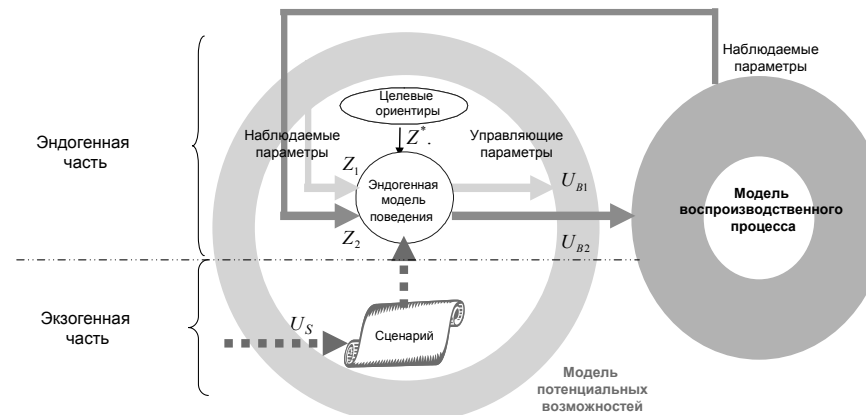
<sup>7</sup> Цыбатов, В. А. Моделирование экономического роста. – Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2006.

<sup>8</sup> Методологические положения по статистике. Вып. 1 / Госкомстат России. – М.: 1996.

<sup>9</sup> Цыбатов, В. А. Моделирование экономического роста. – Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2006.

Основой поведения экономического агента являются целевые ориентиры (см. график 49), которые определяют действия агента в нужном направлении. В реальности экономический агент преследует не одну, а несколько целей, образующих так называемое дерево, или вектор целей  $Z^*$ .

График 49. Модель экономического агента



Параметры экзогенного сценария задаются экспертно в виде траекторий их изменения на горизонте прогнозирования:

$$U_S = [U_1(t), U_1(t), \dots, U_m(t)]. \quad (37)$$

Здесь  $U_1, U_2, \dots, U_m$  – векторы экзогенных параметров экономических агентов.

Элементы вектора  $U_S$  (сценарные параметры) будем называть **регуляторами**.

При экзогенном задании всех механизмов поведения эндогенная модель поведения исчезает ( $U_B = \emptyset$ ) и модель поведения (35) превращается в чистый сценарий. Другая крайность – полная эндогенизация модели поведения, т.е.  $U_B = \emptyset$ . Однако это состояние принципиально недостижимо. Во-первых, потому, что полная эндогенизация модели означает предопределенность развития. Во-вторых, потому, что некоторые параметры функционирования экономики являются внешними, то есть принадлежат к «остальному миру». Идеальный сценарий в пределе должен содержать только такие переменные, которые являются управляющими параметрами экономической политики или формируются за рамками моделируемой экономической системы. В настоящем исследовании проблема

сокращения количества экзогенных переменных решалась путем построения моделей поведения экономических агентов в виде решения задачи индикативного планирования, когда требуется найти допустимые значения регуляторов (37), при которых индикаторы развития (36) имели бы значения, лежащие в желаемых интервалах. При этом агенты не максимизируют значения тех или иных индикаторов своей деятельности, как это принято в неоклассической теории, а минимизируют **суммарную неудовлетворенность** от непопадания индикаторов в желаемые границы. Такой подход позволяет существенно эндогенизировать сценарий  $U_S$ .

Модели поведения (35) можно поставить в соответствие механический аналог – заводную куклу, управляемую за ниточки. Внутренний механизм задает экзогенное поведение, а «ниточки» обеспечивают экзогенное управление.

Ниже последовательно рассматриваются модели поведения следующих экономических агентов:

- хозяйствующие субъекты (секторы  $M, K, C$ );
- домашние хозяйства (сектор  $H$ );
- государство – региональный уровень (сектор  $G$ );
- государство – федеральный уровень;
- внешнее управление (сектор  $E$ ).

#### МОДЕЛЬ ХОЗЯЙСТВУЮЩЕГО СУБЪЕКТА

Модель поведения хозяйствующих субъектов будем рассматривать в предположении, что сектор экономики – это обобщенный хозяйствующий субъект. Эта модель имеет иерархическую структуру (виды экономической деятельности; подвиды экономической деятельности; производители товаров-представителей).

Модель хозяйствующего субъекта наблюдает за:

- индикаторами деятельности агента;
- параметрами обстановки.

Модель хозяйствующего субъекта управляет:

- параметрами выпуска;
- распределением дохода;
- факторами производства.

Целевые установки экономического агента «хозяйствующий субъект» – удерживать индикаторы деятельности агента в заданных границах.

В таблице 50 показано разложение вектора управления агента «хозяйствующий субъект» между эндогенной и экзогенной моделями управления.

Таблица 50

**Компоненты модели поведения обобщенного хозяйствующего субъекта**

Целевые установки	Удерживать индикаторы деятельности агента в заданных границах
Наблюдаемые параметры (индикаторы)	<p><i>Индикаторы деятельности агента</i></p> <p><i>z1</i> – индекс роста валовой добавленной стоимости  <i>z2</i> – потенциальный выпуск  <i>z3</i> – норма чистой прибыли</p> <p><i>Параметры обстановки</i></p> <p><i>z4</i> – спрос на рынке производимой продукции  <i>z5</i> – предложение на рынке промежуточных товаров и услуг  <i>z6</i> – предложение на рынке инвестиционных товаров и услуг  <i>z7</i> – предложение на рынке трудовых ресурсов  <i>z8</i> – ставки налогов</p>
Управляющие параметры (регуляторы)	<p><i>Управление выпуском</i></p> <p><i>i1</i> – индекс роста физического объема выпуска (индекс производства)  <i>i2</i> – индекс-дефлятор цены агрегированного продукта сектора</p> <p><i>Управление распределением дохода</i></p> <p><i>i3</i> – доля оплаты труда в выпуске (без начислений), в % к ВДС сектора  <i>i4</i> – норма накопления ОК, в % к ВДС сектора  <i>i5</i> – налоговая нагрузка  <i>i6</i> – норма вывезенной и (или) скрытой добавленной стоимости, в % к ВДС сектора</p> <p><i>Управление факторами производства</i></p> <p><i>i7</i> – доля промежуточного потребления  <i>i8</i> – интенсивность потребления капитала (ИПК)  <i>i9</i> – производительность труда</p>
Эндогенная модель агента	Управление параметрами <i>i1</i> , <i>i7</i> и <i>i9</i>
Экзогенная модель агента (сценарий)	Параметры: <i>i1</i> , <i>i2</i> , <i>i3</i> , <i>i4</i> , <i>i5</i> , <i>i6</i> , <i>i8</i> . Управление через модель Исследователя

**Модель поведения домашних хозяйств**

Экономический интерес агента «Домашние хозяйства» состоит в том, чтобы обеспечить себе приемлемый уровень жизни за счет рациональной продажи трудового ресурса и распределения полученного дохода. При формировании модели поведения агента «Домашние хозяйства» будем использовать следующие показатели уровня жизни, предлагаемые Государственной статистикой<sup>10</sup>:

<sup>10</sup> Методологические положения по статистике. Вып. 1 / Госкомстат России. – М., 1996.

- покупательная способность денежных доходов населения – отношение его среднедушевых денежных доходов к величине бюджета прожиточного минимума;

- коэффициент бедности – отношение численности населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума к общей численности населения;

- коэффициент фондов (устанавливает размер превышения денежных доходов самой высокодоходной группы (10% самых богатых) по сравнению с самой низкодоходной (10% самых бедных);

- уровень занятости – отношение занятого населения к общей численности трудоспособного населения.

Использование названных показателей в качестве индикаторов поведения домашних хозяйств целесообразно с двух точек зрения: во-первых, по этим показателям есть необходимый статистический материал; во-вторых, они включены в целевые установки органов исполнительной власти, что уже на этапе формирования моделей поведения экономических агентов обеспечивает согласованность будущих решений.

Модель домашних хозяйств наблюдает за:

- индикаторами деятельности агента;

- параметрами обстановки.

Модель домашних хозяйств управляет:

• демографическими параметрами;

• распределением дохода;

• распределением трудовых ресурсов.

Целевые установки экономического агента «домашние хозяйства» – удерживать индикаторы деятельности агента в заданных границах.

В таблице 51 показано разложение вектора управления агента «Домашние хозяйства» между эндогенной и экзогенной моделями. Демографические параметры (возрастные коэффициенты рождаемости и смертности) управляются сценарно. Распределение доходов населения по различным направлениям расходов происходит эндогенно. В предлагаемом алгоритме распределения доходов население с точки зрения доходов и потребления рассматривается как дифференцированное множество из 10 групп (децилей), упорядоченных по доходам. Каждая группа потребляет товары и услуги, а также платит налоги и делает накопления на депозитных счетах и в наличной валюте в соответствии с отношением душевых доходов к стоимости бюджета прожиточного минимума (БПМ). Подробно алгоритм распределения доходов населения описан в работе одного из авторов<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Цыбатов, В. А. Моделирование экономического роста. – Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2006.



Таблица 51

**Компоненты модели поведения экономического агента  
«Домашние хозяйства»**

Целевые установки	Удерживать индикаторы деятельности агента в заданных границах
Наблюдаемые параметры (индикаторы)	<i>Индикаторы деятельности агента</i> z1 – покупательная способность денежных доходов z2 – уровень бедности z3 – коэффициент фондов z4 – уровень занятости <i>Параметры обстановки</i> z5 – демографические показатели z6 – оплата труда в секторах и предпринимательские доходы z7 – социальные трансферты z8 – доходы от имущества z9 – доходы от продажи валюты и ценных бумаг z10 – коэффициенты занятости в секторах z11 – предложение на рынке инвестиционных товаров и услуг z12 – предложение на рынке трудовых ресурсов
	<i>Управление демографией</i> u1 – индекс изменения возрастных коэффициентов рождаемости женщин детородного возраста u2 – индекс изменения возрастных коэффициентов смертности u3 – миграционный прирост <i>Управление распределением дохода</i> u3 – доля расходов на продовольственные товары u4 – доля расходов на непродовольственные товары u5 – доля расходов на оплату услуг u6 – доля расходов на приобретение недвижимости u7 – доля расходов на приобретение валюты и ценных бумаг <i>Управление трудовыми ресурсами</i> u8 – индексы изменения занятости в секторах экономики
Эндогенная модель агента	Управление: - параметрами <i>распределением дохода</i> u3, u4, u5, u6, u7; - индексами изменения занятости в секторах экономики u8
Экзогенная модель агента (сценарий)	Параметры: u1, u2, u3. Управление через модель Исследователя

**Модели поведения агентов «Государство» и «Внешнее окружение»**

Модели поведения экономических агентов «Государство» и «Внешнее окружение» представлены таблицами 52 – 54.

Таблица 52

**Компоненты модели поведения экономического агента  
«Государство – региональный уровень»**

Целевые установки	Удерживать индикаторы деятельности агента в заданных границах
Наблюдаемые параметры *(индикаторы)	<i>Индикаторы деятельности агента</i> z1 – ежегодный прирост ВРП; z2 – инвестиции в ОК на душу населения; z3 – коэффициент бедности; z4 – бюджетная обеспеченность на душу населения; z5 – энергоемкость ВРП
Управляющие параметры (регуляторы)	<i>Бюджетная политика</i> u1 – ставки региональных налогов u2 – пропорции распределения регионального бюджета <i>Инвестиционная политика</i> u3 – инвестиционная привлекательность региона u4 – инвестиции в экономику региона из регионального бюджета
Эндогенная модель агента	Управление параметром u4
Экзогенная модель агента (сценарий)	Параметры: u1, u2, u3. Управление через модель Исследователя

Таблица 53

**Компоненты модели поведения экономического агента  
«Государство – федеральный уровень»**

Целевые установки	Удерживать индикаторы деятельности агента в заданных границах
Наблюдаемые параметры (индикаторы)	z1 – сальдо расчетов с Центром z2 – бюджетная обеспеченность на душу населения
Управляющие параметры (регуляторы)	u1 – ставки федеральных налогов u2 – размер бюджетной заработной платы u3 – размер средней пенсии u4 – курс доллара u5 – цены и тарифы на услуги естественных монополий u6 – нормативы отчислений от налогов и сборов на федеральный уровень u7 – инвестиции в экономику региона из федерального бюджета u8 – выплаты прямым бюджетополучателям по основным направлениям бюджетной классификации
Эндогенная модель агента	Нет
Экзогенная модель агента (сценарий)	Параметры: u1, u2, u3, u4, u5, u6, u7, u8. Управление через модель Исследователя

Таблица 54

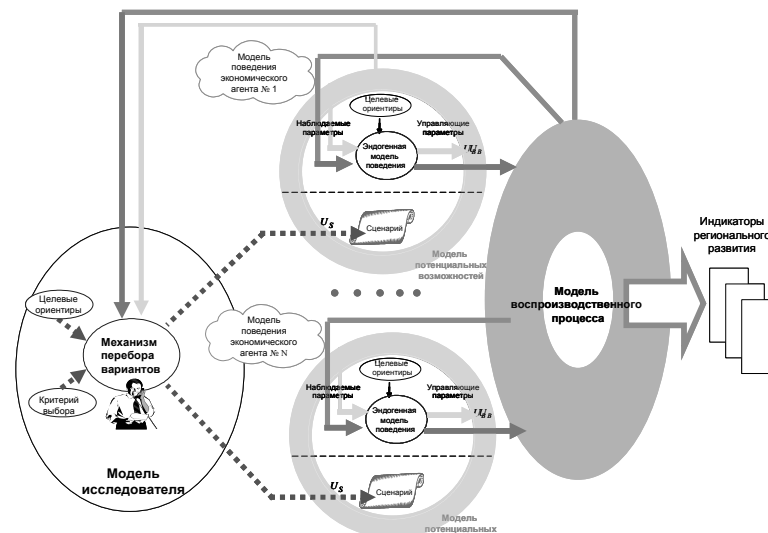
**Компоненты модели поведения экономического агента «Внешнее окружение»**

Целевые установки	Нет
Наблюдаемые параметры (индикаторы)	Нет
Управляющие параметры (регуляторы)	$u_1$ – иностранные инвестиции в основной капитал $u_2$ – стоимость барреля нефти
Эндогенная модель агента	Нет
Экзогенная модель агента (сценарий)	Параметры: $u_1, u_2$ . Управление через модель Исследователя

**Модель Исследователя**

В задаче макроэкономического прогнозирования, кроме объекта моделирования и его макромоделей, обязательно присутствует субъект моделирования, а именно Исследователь – лицо, усилиями и в интересах которого осуществляется прогнозирование. Роль Исследователя оказывается решающей, ибо именно его цели, интересы и предпочтения формируют процесс исследования. Именно Исследователь задает целевые ориентиры и сценарные условия для экономических агентов (см. строку 5 в таблицах 51–54), доводя модель до разрешимого состояния (см. график 50).

**График 50.** Место исследователя в процессе прогнозирования



Многие функции Исследователя можно автоматизировать, представив в виде модели поведения агента «Исследователь». В таблице 55 приведены компоненты модели поведения агента «Исследователь».

Модель Исследователя наблюдает за:

- индикаторами деятельности экономических агентов (хозяйствующих субъектов, домашних хозяйств, государства, внешнего окружения);
- параметрами обстановки (предложением и спросом на рынках, производственным потенциалом).

Модель Исследователя управляет экзогенными параметрами деятельности экономических агентов (хозяйствующих субъектов, домашних хозяйств, государства, внешнего окружения).

Целевые установки Исследователя – параметры индикативного плана.

В процессе прогнозных исследований Исследователь выполняет две прогнозно-аналитические технологии:

- ситуационное прогнозирование, при котором по заданному сценарию на модели рассчитываются траектории индикаторов развития;
- индикативное планирование, при котором по заданному индикативному плану рассчитывается сценарий, приводящий к желаемому результату.

Таблица 55

**Компоненты модели поведения агента «Исследователь»**

Целевые установки	Индикативный план $[z_{\min,i}, z_{\max,i}]$ , $i = 1, 2, \dots, N$
Наблюдаемые параметры (индикаторы)	Индикаторы деятельности экономических агентов $Z(t)$ 1 – хозяйствующих субъектов: $Z_M(t), Z_K(t), Z_C(t)$ секторов, видов и подвидов экономической деятельности (ВЭД), производителей товаров-представителей 2 – домашних хозяйств $Z_H(t)$ 3 – государства $U_H(t)$ : региональных ОГВ, федеральных ОГВ 4 – внешнего окружения $Z_E(t)$ Параметры обстановки – предложение и спрос на рынках; – производственный потенциал
Управляющие параметры (регуляторы)	Сценарные параметры (регуляторы) экономических агентов $U(t)$ 1 – хозяйствующих субъектов: $U_M(t), U_K(t), U_C(t)$ секторов, видов и подвидов экономической деятельности (ВЭД), производителей товаров-представителей 2 – домашних хозяйств $U_H(t)$ 3 – государства $U_G(t)$ : региональных ОГВ, федеральных ОГВ 4 – внешнего окружения $U_E(t)$

Эндогенная модель агента	<b>Индикативное планирование</b> целенаправленная последовательность задач ситуационного прогнозирования, в результате чего рассчитываются наилучшие значения регуляторов $U(t) \subset D_U$ «загоняющие» индикаторы в $Z(t)$ желаемые границы $[z_{\min,i}, z_{\max,i}]$ , $i = 1, 2, \dots, N$
Экзогенная модель агента	<b>Ситуационное прогнозирование:</b> по заданному сценарию $U(t)$ на модели региона формируются траектории индикаторов развития региона $Z(t) = M(U_s(t))$

## ТЕХНОЛОГИЯ СИТУАЦИОННОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ

**Ситуационное прогнозирование** является прямой технологией прогнозирования, когда отрабатываются возможные варианты развития по принципу «что будет, если...». Процедура прогнозирования на этом этапе превращается в экспериментальное исследование на модели возможных путей экономического развития  $Z(t)$  в рамках пропорций, задаваемых сценарием  $U_s(t)$ :

$$Z(t) = M(U_B, U_s(t)), U_s(t) \subset U_0, t \in [0, T]. \quad (38)$$

Здесь  $M$  – имитационная версия региональной макроэкономической модели,  $U_0$  – множество исследуемых сценариев,  $T$  – горизонт прогнозирования;  $U_B$  – эндогенная модель поведения экономических агентов. При  $U_B = 0$  ситуационное прогнозирование превращается в сценарное. Сценарные параметры образуют своеобразный каркас вычислений, на основании которого рассчитывается динамика эндогенных параметров путем воспроизведения на модели установленных причинно-следственных связей. Используемая при построении модели региона **концепция «баланса балансов»**, являющаяся, по сути, выражением закона сохранения материи, обеспечивает полную сбалансированность получаемого прогноза  $Z(t)$  для любого временного сечения  $t$ .

Имитационная версия региональной макроэкономической модели является моделью системной динамики форрестерского типа со сложной структурой обратных связей, обусловленных взаимодействием экономических агентов. Каждый агент участвует сразу в нескольких взаимодействиях. Так, например, агент «Домашние хозяйства» выступает покупателем на рынке потребительских товаров и услуг, продавцом на рынке труда и кредитором на рынке депозитов. Хозяйствующий субъект является покупателем на товарно-сырьевых рынках, рынках трудовых ресурсов, капитальных товаров и услуг и продавцом на рынке готовой продукции. Экономический агент «Государство» является покупателем на всех рынках, кроме рынка государственных услуг, на котором этот агент оказывает бесплатные услуги другим агентам по своему усмотрению.

Последовательность вычислений при прогнозировании задается моделью воспроизводственного процесса (текущими потребностями и ограничениями институтов общественного воспроизводства). При этом прогнозная динамика показателей формируется за счет:

- динамики экзогенного сценария  $U_s(t)$ ,
- эндогенных моделей поведения взаимодействующих агентов  $U_B(t)$ ;
- инерции показателей (наличия дифференциальных уравнений),
- наличия лаговых переменных (демографических, капитальных).

Каждый агент управляет своими регуляторами, значения которых либо задаются сценарием (экзогенное управление), либо рассчитываются в модели (эндогенное управление).

Действия агента стеснены ограничениями двух типов:

- собственными ограничениями,
- внешними ограничениями.

Собственные ограничения связаны с потенциальной возможностью выполнения агент своей функции. Это технологические ограничения производителей и бюджетные ограничения потребителей. Технологические ограничения формируются моделью потенциального выпуска агента и не допускают, чтобы выпуск продукции был больше производственной мощности. Бюджетные ограничения формируют текущий платежеспособный спрос агента.

Внешние ограничения – это ограничения со стороны рынков (товарно-сырьевых, трудовых ресурсов, инвестиционных товаров и услуг, готовой продукции, государственных услуг). Эти ограничения формируются моделью воспроизводственного процесса. При передачах между агентами материальных благ, денежных средств, трудовых ресурсов обязательно выполняется правило соблюдения баланса: сколько один агент отдал, столько другие агенты получили. Это делается автоматически, поскольку уравнения, описывающие изменение запасов данного блага или финансового актива у разных агентов, образуют систему балансов, связывающую описание движения различных видов ресурсов в единое целое.

Авторами разработана форма представления сценариев регионального развития в виде многоуровневых **сценарных карт**, содержащих структурированный набор экзогенных параметров модели поведения субъектов региона и внешнего окружения на горизонте прогнозирования. Рассматриваются следующие уровни:

- нулевой уровень (целевые ориентиры);
- 1-й уровень (регуляторы по видам экономической деятельности);

- 2-й уровень (регуляторы по подвидам экономической деятельности);
- 3-й уровень (регуляторы по товарам-представителям).

Задаваемый сценарий развития является стержнем формирования прогнозной траектории для основных индикаторов развития. С математической точки зрения сценарий является неотъемлемой частью модели объекта исследования, добавляющей в модель экспертные знания о внешних событиях и поведении действующих лиц, которые трудно формализовать. Сценарий позволяет через отклик модели сопоставлять экспертные предположения специалистов различных предметных областей, давая возможность **балансировать амбиции** экспертов, участвующих в прогнозировании. В процессе прогнозирования обеспечивается интерактивная связь с участниками процесса принятия решений через сценарий и возможность корректировки принимаемых управленческих решений (сценариев) в зависимости от развития воспроизводимых ситуаций.

### ТЕХНОЛОГИЯ ИНДИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Авторами разработана информационная технология индикативного планирования, позволяющая по заданному индикативному плану, в котором индикаторы  $Z(t)$  определяются параметрами границ:

$$[z_{\min,i}, z_{\max,i}], i = 1, 2, \dots, N, \quad (39)$$

рассчитывать на имитационной модели региона сценарий (управляющие воздействия субъектов региона), приводящий к желаемым значениям индикаторов социально-экономического развития. В содержательном смысле задача индикативного планирования является обратной задачей ситуационного прогнозирования. Здесь, наоборот, движение начинается от целевых ориентиров (нулевой уровень), затем производится последовательная декомпозиция основных индикаторов деятельности: от видов к подвидам и далее, к товарам-представителям.

Для оценки качества получаемого решения введен критерий эффективности  $Q$ , характеризующий общую «неудовлетворенность» из-за отклонения значений индикаторов от желаемых значений:

$$Q = \sum_{i=1}^n Q_i, \text{ где} \quad (40)$$

$$Q_i = \begin{cases} 0, & \text{если } z_{\min,i} \leq z_i(T) \leq z_{\max,i}; \\ (z_{\min,i} - z_i(T))^p g_{1i} / m_i, & \text{если } z_{\min,i} > z_i(T); \\ (z_i(T) - z_{\max,i})^p g_{2i} / m_i, & \text{если } z_i(T) > z_{\max,i}. \end{cases} \quad (41)$$

Здесь  $Q_i$  – штраф за отклонение индикатора от «зеленого коридора» (39);  $g_{1i}, g_{2i}$  – веса (важность)  $i$ -го индикатора;  $p$  – показатель степени (обычно  $p = 1$  или  $p = 2$ );  $m_i$  – масштабный коэффициент, используемый для приведения индикаторов к сопоставимой шкале. В случае, когда превышение целевого значения поощряется, значение весового коэффициента  $g_i$  приравнивается 0 или может быть отрицательным.

Задача индикативного планирования сведется к нахождению сценария  $U_s(t)$ ,  $t \in [0, T]$ , минимизирующего общую «неудовлетворенность» (40). В основу алгоритма ее решения положена градиентная схема поиска с использованием процедур последовательного планирования эксперимента. Оценка градиента осуществляется путем аппроксимации поверхности критерия (40) в заданной точке гиперплоскостью. Процедура индикативного планирования сводится к целенаправленной последовательности задач ситуационного прогнозирования (38), в результате чего по заданным границам индикаторов (39) рассчитываются наилучшие значения регуляторов, «загоняющие» индикаторы в желаемые границы. Можно, например, задать на конец горизонта прогнозирования желаемый размер ВРП и определить на весь этот период значения регуляторов, которых необходимо придерживаться для достижения желаемой величины ВРП.

Особенность разработанного алгоритма, отличающая его от других разработок, заключается в том, что при принципиальной невозможности размещения всего множества индикаторов в заданных границах формируется решение в условиях «нежестких» границ (41), имеющее наименьшую «неудовлетворенность» с точки зрения Исследователя (42).

Задание весовых коэффициентов для индикаторов очень сильно меняет окраску задачи, особенно в тех случаях, когда индикаторы выходят за границы «зеленых коридоров». Индикатор с большим весом имеет лучшие шансы попасть в «зеленый коридор», зачастую за счет выталкивания за допустимые границы «легковесных» индикаторов. Здесь на передний план выходит фигура Исследователя, который задает весовые коэффициенты для индикаторов социально-экономического развития и тем самым формирует предпочтения в процессе имитационного эксперимента. Решение задачи будет разным в зависимости от того, что для Исследователя важнее – «удвоение ВРП», «рост численности трудоспособного населения», «удвоение доходов местного бюджета» или «рост реальных доходов населения».

Трудоёмкость процедуры индикативного планирования оценивается следующим выражением:

$$T_{\Sigma} = a_0 2^{2m}.$$

Здесь  $a_0$  – трудоемкость однократного решения задачи ситуационного прогнозирования (38);  $m$  – количество сценарных параметров, варьируемых при решении задачи индикативного планирования. Современное состояние вычислительной техники позволяет решать задачи индикативного планирования с одновременным изменением до 10–12 регуляторов. «Проклятье размерности» преодолевается разбиением общей задачи на последовательность частных задач с меньшим числом регуляторов.

### ДОЛГОСРОЧНОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ

Разработанная региональная макроэкономическая модель позволяет реализовать процедуру долгосрочного прогнозирования двумя способами:

**1-й способ:** использование технологии ситуационного прогнозирования с продлением сценария до горизонта 20 лет;

**2-й способ:** использование технологии индикативного планирования, когда на конец горизонта прогнозирования задают желаемые пропорции экономического развития и целевые значения важнейших показателей и осуществляется поиск траектории из сегодняшнего дня в желаемое будущее.

Первый способ является менее предпочтительным, поскольку ставит перед Исследователем практически неразрешимую задачу – сформировать правдоподобный сценарий развития на горизонт до 20 лет. Как было показано выше, сценарный подход к прогнозированию за пределами среднесрочного горизонта применять нецелесообразно из-за мультипликативного роста ошибок. Чем длиннее сценарий, тем больше сценарных параметров перемножается и тем больше итоговая ошибка.

Второй способ требует от Исследователя формирования содержательного взгляда на прогнозируемое будущее в виде ожидаемых или желаемых пропорций экономического развития. Разработанная авторами технология позволяет рассчитать сценарий, ведущий в будущее, заданное индикативным планом, или показать, что этот вариант будущего недостижим и почему это произошло.

### ИДЕНТИФИКАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ МАКРОМОДЕЛИ

При идентификации предлагаемой макроэкономической модели использовалась региональная отчетная информация территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Самарской области с учетом перехода государственной статистики на ОКВЭД. Показатели экономического развития региона обо-

бщены в Каталоге статистических показателей (КСП)<sup>12</sup>, рубрикатор которого содержит три основных блока показателей:

- показатели, характеризующие факторы развития экономики (наличные ресурсы, условия социально-экономического развития);
- показатели, характеризующие результаты развития экономики (экономические, социальные, демографические, экологические);
- показатели, характеризующие статистическую оценку степени реализации целей развития экономики.

Для моделирования движения финансовых ресурсов и процессов формирования и расходования регионального бюджета потребовалась дополнительная информация из следующих источников:

- финансовые органы субъекта РФ;
- Управление МНС России по субъекту РФ;
- Управление Федеральной службы занятости по субъекту РФ.

#### Группировка видов экономической деятельности по секторам экономики

При идентификации региональной макроэкономической модели была проведена группировка видов экономической деятельности по следующим секторам (см. график 47):

- промежуточный,
- капиталосоздающий,
- потребительский;
- государственный.

Код группировки видов экономической деятельности по ОКВЭД состоит из шести знаков. Его структура имеет следующий вид:

*Раздел* (имеет буквенное обозначение, например, Раздел С)

*Подраздел* (обозначается двумя буквами, например, Подраздел СА – Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых)

Далее следуют цифровые знаки:

- XX – класс
- XX.X – подкласс
- XX.XX – группа
- XX.XX.X – подгруппа
- XX.XX.XX – вид

В Приложении 5 приведены результаты группировки направлений региональной экономической деятельности по секторам экономики. Уровень детализации видов экономической деятельности был ограничен существующими на настоящий момент возможностями

<sup>12</sup> Каталог статистических показателей (по состоянию на 15 декабря 2002 г.). Т. 1–4 / Госкомстат России. – М., 2003.

территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Самарской области (Самарстат). Набор используемых Самарстатом направлений экономической деятельности для расчета счета производства составляет 148 позиций. Эти позиции и были сгруппированы по секторам экономики.

## ТЕХНОЛОГИЯ ИДЕНТИФИКАЦИИ МОДЕЛИ

Технология идентификации модели региона содержит четыре этапа:

- анализ полноты данных;
- дополнение недостающих данных;
- корректировка исходных значений;
- настройка коэффициентов модели.

**Анализ полноты** исходных данных осуществляется путем сопоставления наличных данных с необходимыми по всем тематическим направлениям.

**Дополнение исходных данных** осуществляется для последнего отчетного (базового) года. Дополнение проводится по следующему алгоритму:

$$X_{\text{дополненное}} = \alpha X_{\text{расчетное}} + \beta X_{\text{прогнозное}}$$

Здесь  $X_{\text{дополненное}}$  – значение, вставляемое вместо неизвестного отчетного значения параметра  $X$ ;

$X_{\text{расчетное}}$  – значение параметра  $X$ , рассчитанное по доступным на момент расчета отчетным данным;

$X_{\text{прогнозное}}$  – значение параметра  $X$ , спрогнозированное для базового года в прошлом году;

$\alpha, \beta$  – весовые коэффициенты, причем  $\alpha + \beta = 1$ .

Для получения значений  $X_{\text{расчетное}}$  используются следующие методы:

1 – сохранение средних значений прошлых лет (например, для показателей рождаемости и смертности);

2 – трендовые методы с использованием рядов данных за предыдущие годы; основная проблема – несопоставимость данных из-за изменения отчетности (переход к ОКВЭД, изменение бюджетной классификации и т.п.);

3 – сохранение пропорций предыдущих лет (например, некоторые компоненты финансового баланса, баланса денежных доходов и расходов населения);

4 – балансовые методы для вычисления недостающих компонентов суммарного показателя или компонента известной формулы;

5 – прямые расчеты с использованием известных ставок налогов и нормативов (например, для оценки основных статей Пенсионного фонда, фондов медицинского и социального страхования).

**Корректировка исходных значений** происходит путем умножения исходного значения параметра на корректировочный коэффициент перед подачей значения этого параметра в модель:

$$x_j^{\text{corr}} = x_j^{(0)} * c_j^{(x)}, i = 1, 2, \dots, M, \text{ где:}$$

$x_j^{\text{corr}}$  – скорректированное значение  $j$ -го исходного параметра, поступающего на вход модели региона;

$x_j^{(0)}$  – исходное значение  $j$ -го исходного параметра, хранящееся в базе данных;

$c_j^{(x)}$  – коэффициент, корректирующий  $j$ -й исходный параметр, поступающий на вход модели региона;

$M$  – количество исходных данных, подвергаемых корректировке.

Корректирующие коэффициенты рассчитываются в результате верификации, при которой проверяется качество исходных данных либо по балансовой схеме, либо путем сравнения альтернативных источников данных.

**Настройка коэффициентов модели.** Макромодель использует специфические производственные функции и некоторые теоретические концепции, которые не имеют непосредственного отражения в отчетных данных. Поэтому эконометрическая оценка отдельных параметров модели является невозможной ввиду отсутствия этих данных.

Для настройки этих параметров используется калибровка – подбор значений параметров, при которых модель наиболее точно воспроизводит исторические данные и ожидаемую реакцию на тестовые внешние воздействия в соответствии с заложенными теоретическими предположениями.

Настройка коэффициентов модели происходит при прогнозировании результатов последнего отчетного (базового) года с целью попадания прогнозных значений выбранных параметров в их отчетные значения, хранящиеся в БД. При этом подбираются корректирующие коэффициенты, на которые умножаются коэффициенты модели, обеспечивающие это попадание:

$$k_i^{\text{corr}} = k_i^{(0)} * c_i^{(m)}, i = 1, 2, \dots, N.$$

Здесь:  $k_i^{\text{corr}}$  – скорректированное значение  $i$ -го коэффициента модели региона;

$k_i^{(0)}$  – исходное значение  $i$ -го коэффициента модели региона;

$c_i^{(m)}$  – коэффициент, корректирующий  $i$ -й параметр модели региона;

$N$  – количество коэффициентов модели региона, подвергаемых корректировке.

## ПРАКТИЧЕСКОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ

Рассмотренная макроэкономическая модель социально-экономической деятельности субъекта РФ и разработанные на ее основе технологии ситуационного прогнозирования и индикативного планирования положены в основу создания целой серии прогнозных-аналитических систем и комплексов для региональных органов государственной власти сотрудниками Лаборатории комплексных региональных исследований Самарского государственного экономического университета. Эти прогнозных-аналитические системы и комплексы внедрены в правительствах ряда субъектов РФ, в том числе, Самарской области, Ленинградской области, Красноярского края, Республики Коми, Ханты-Мансийского автономного округа в Санкт-Петербургском информационно-аналитическом центре при Правительстве Санкт-Петербурга и других субъектах.

Разработанная модель использовалась для верификации и анализа долгосрочного прогноза развития РФ до 2020 года<sup>13</sup>. Исследования правительственного прогноза проводились на предмет сбалансированности основных прогнозных показателей и потенциальной достижимости заявленных ориентиров.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

---

<sup>13</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Москва, сентябрь 2007 г.

Д. С. Иванов

## Приложение 1. Классификации регионов России, разработанные в 2002–2008 гг.

В данном приложении приведен подробный анализ классификаций, которые были разработаны в России в период 2002–2008 гг. Для каждой классификации приводится базовая схема типологии регионов, описываются основные критерии, которые использовались авторами. По итогам анализа предлагаются короткие выводы о сильных сторонах классификации, также показаны направления возможной доработки.

### Классификация регионов Института экономики переходного периода (2002)

В основе данной классификации лежит одновременный анализ межрегиональной дифференциации по трем измерениям: уровень жизни населения, инвестиционная деятельность и экономический потенциал (понимаемый как текущее состояние региональной экономики). Классификация была разработана на основе статистических данных за 1995–1999 гг., поэтому мы не можем с полным правом относить ее к последующему периоду экономического роста.

**График 51.** Схема классификации регионов Института экономики переходного периода (2002)



Регионы с повышенными характеристиками инвестиционной деятельности относятся по данной классификации к «инвесторам»; в зависимости от уровня жизни населения они подразделяются на «бедных» и «богатых». Регионы с пониженной инвестиционной активностью принадлежат к «потребителям»; эта группа в зависимости от показателей уровня жизни и экономического потенциала разбивается на типы «производственники-потребители», «нефтяники-потребители» и «бедные потребители». Те регионы, в которых авторам

классификации не удалось выявить четких тенденций в развитии инвестиционной деятельности и изменении экономического потенциала, отнесены к типам «шатающиеся» и «депрессивные» (различие между ними заключается в характеристиках уровня жизни).

Следует отметить, что в идее сопоставления текущих показателей с ожидаемыми классификация ИЭПП перекликается с типологией бразильских микрорегионов. Однако в Бразилии за основу были взяты не инвестиции, а существующие темпы роста ВРП – более очевидный для этих целей показатель.

Среди показателей, используемых для построения и верификации типологии, отсутствуют душевые показатели (за исключением характеристик уровня жизни); большое внимание уделено характеристикам социально-экономической динамики.

Данный акцент представляется во многом оправданным, т. к. классификация разрабатывалась на базе статистики за период экономического спада 1990-х гг., когда проблема возобновления роста стояла на одном из первых мест. Возможно, что она вновь приобретет ключевое значение на современном этапе рецессии. В период экономического роста, однако, динамические показатели зачастую оказываются обманчивыми из-за действия известного статистического эффекта «низкой базы»: при низких изначальных показателях любое увеличение представляется большим в относительном выражении.

Методика одной из базовых операций классификации – разделения регионов на «инвесторов» и «потребителей» – вызывает вопросы с точки зрения сегодняшнего дня. Так, показатель отношения инвестиций к ВРП может быть неверно истолкован при игнорировании различий в фондоемкости ведущих отраслей регионов, роли бюджетных инвестиций и масштабных инфраструктурных проектов, подобных нефтепроводу ВСТО.

К другим крупным недостаткам классификации относится и вышеупомянутое недостаточное внимание к душевым показателям.

### Классификация фонда ИНДЕМ (2004)

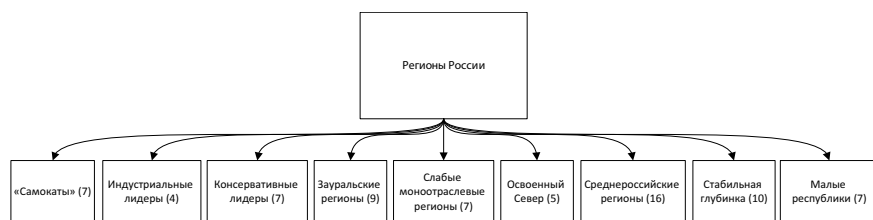
Данная типология была построена на базе системы из более чем 230 показателей, объединенных в несколько комплексных индексов. Индексы характеризуют разнообразные условия и факторы социально-экономического развития регионов: природные ресурсы, географическое положение, состояние инфраструктуры, уровень жизни населения, качество трудовых ресурсов, экономический потенциал и специализацию регионов, развитие внешнеэкономических связей, бюджетный потенциал. Большое внимание было уделено институциональному климату и политической среде субъектов Федерации (наличие институтов регионального уполномоченного



по правам человека, контрольно-ревизионной палаты, уставного суда; голосование за определенные кандидатуры на президентских и парламентских выборах). Демографические показатели трактовались не столько в традиционном для российской науки русле проблем воспроизводства населения, сколько в русле патриархальности и модернизации.

Выделенные экспертами ИНДЕМ типы регионов, в отличие от результатов ИЭПП, не образуют дихотомических пар. Хотя использованные показатели везде были одинаковы, при выделении того или иного типа на первое место могли выходить разные критерии.

**График 52.** Схема классификации регионов фонда ИНДЕМ (2004)



К типу «самокаты» отнесены крупные, экономически сильные регионы с развитым третичным сектором. Их центры в ряде случаев являются «субстолицами» России. Политические режимы этих регионов характеризуются достаточно высокой степенью плюрализма. К «самокатам» близки «индустриальные лидеры». Эти регионы выделяются в первую очередь развитием сырьевых отраслей, включая первые переделы: металлургию, целлюлозно-бумажную промышленность и т. д.

К «консервативным лидерам» относятся крупные республики Поволжья и аграрные регионы Юга. Этот тип регионов характеризуется сочетанием значительного экономического и демографического потенциала с жесткими, традиционалистскими политическими режимами.

Наиболее широко представленный среди субъектов РФ тип – «среднероссийские регионы». К нему относится большинство небольших областей Европейской части России. Черты всех регионов этого типа – специализация на импортозамещающих отраслях (машиностроение, легкая промышленность, сельское хозяйство), отсутствие крупнейших городов (людность региональных центров лежит в диапазоне 200–600 тыс. чел.), обширные зоны депрессии в сельской местности. Из всего этого вытекают дефицит инвестиций, низкий уровень жизни населения, социально-демографические проблемы, запаздывание в развитии институтов гражданского общества.

Регионы типа «стабильная глубинка» по географическому положению, истории развития, современным проблемам схожи со «среднероссийскими»; однако на их территории имеется одно или несколько крупных успешных предприятий, за счет которых заметно выправляется и общая картина. Кроме того, Воронеж и Саратов – центры двух характерных регионов этого типа – по людности приближаются к категории крупнейших городов.

Тип «зауральские регионы» объединяет главным образом восточные территории с низкой плотностью населения, неблагоприятными условиями для жизни человека, но с крупными экспортноориентированными предприятиями добывающей и обрабатывающей промышленности. Северные регионы Европейской и Азиатской частей России, экономически менее благополучные, чем «зауральские», относятся к типу «освоенный Север».

Тип «слабые моноотраслевые регионы» включает небольшие аграрные республики на периферии страны (Алтай, Тыва, Калмыкия) и некоторые другие регионы, также характеризующие окраинным географическим положением, слабым развитием инфраструктуры, низкой урбанизацией. Отрасли специализации не в состоянии обеспечить населению высокий уровень жизни; высока зависимость экономики от трансфертов федерального бюджета. Слаборазвитые регионы с более благоприятными природными условиями, с лучшими возможностями для сельского хозяйства отнесены к типу «малые республики».

Классификация фонда ИНДЕМ в целом представляется нам достаточно органичной, хорошо отражающей реальные региональные различия. Сильным преимуществом являются яркие и в то же время глубокие, комплексные описания типов регионов. В то же время нельзя не отметить ряд ее недостатков. Практически в каждом типе имеются регионы, отнесенные к нему по формальным критериям, но в реальности куда более близкие к «идеальному» портрету другого типа. Таковы Алтайский край среди «самокатов», Томская область среди «слабых моноотраслевых регионов», Тамбовская область в «стабильной глубинке», Вологодская область в типе «освоенный Север» и т. д. Тип же «консервативных лидеров» объединяет самые разные по экономической специализации и социальному составу населения регионы, такие, как промышленные Татарстан и Удмуртия и аграрные Краснодарский и Ставропольский края. В данном случае мы имеем утраченный актуальности приоритет институциональных критериев классификации над экономическими.

Данная проблема признается самими авторами классификации. Возможной ее причиной может служить избыточное количество статистических показателей, положенных в основу типологии. Обладая подчас низким качеством учета, многие «второстепенные»

индикаторы могут вносить «шум» и замутнять реальную картину межрегиональной социально-экономической дифференциации.

### КЛАССИФИКАЦИЯ Л. М. ГРИГОРЬЕВА И Ю. В. УРОЖАЕВОЙ (2005)

Классификация регионов была предложена в 2003–2006 гг.<sup>1, 2</sup> и стала одной из первых попыток выделить группы регионов по типу развития и выявить особенности экономического роста территорий. Данная классификация была разработана в начале наиболее благоприятного для нашей страны этапа, когда рост внутреннего рынка активно подпитывался растущими экспортными доходами, а возможности бюджета стали достаточны для проведения региональной политики.

Целями этой классификации являлись определение возможных векторов развития территорий и выработка адекватной региональной политики.

Авторы классификации отстаивают недопустимость сведения региональной политики к выравниванию бюджетной обеспеченности, как это часто происходило в 1990-х – начале 2000-х гг. Концентрация на выстраивании «справедливой» системы межбюджетных отношений на практике ведет к тому, что обостряется конфликт между потреблением и накоплением в масштабах всей страны. Получатели дотаций тратят их на поддержание потребления, привыкая к даровым деньгам, в то время как доноры не могут эти ресурсы инвестировать. Таким образом, общенациональные задачи модернизации и диверсификации экономики, повышения конкурентоспособности обрабатывающих отраслей не решаются, а территориальные диспропорции в уровне развития остаются чрезвычайно высокими.

Отмечается также противоречие между традиционной идеологией равномерного роста по всей территории страны, по сей день весьма распространенной в органах власти (от каждой региональной администрации Центр требует достижения в экономической сфере определенных результатов, таких, как удвоение ВВП), и набирающей силу логикой поляризованного развития. По сути, подходы классификации выдвигают амбициозную задачу: перехода от выявленного разнообразия региональных условий к разнообразию целей, стоящих перед региональной экономической политикой развития. Каркасом классификации является разбиение регионов на три груп-

<sup>1</sup> Региональное измерение: разные условия – разные цели // Ведомости. – № 102. – 07.06.2005; 14.06.2005. – № 106.

<sup>2</sup> Глобус России: экономика регионального развития. «Публичные лекции Полит. ру», 16.06.2005, <http://www.polit.ru/lectures/2005/06/28/grigoriev.html>

пы по уровню развития: А – развитые (душевой ВРП более 90–95% среднестранового), Б – среднеразвитые (душевой ВРП составляет 50–90% среднестранового), и В – менее развитые (душевой ВРП менее 50% среднестранового). На три группы приходится соответственно 50, 30 и 20% населения России. При этом из группы А могут быть выделены столичные регионы, в результате чего образуются четыре примерно равные по численности населения группы.

На следующем уровне классификации проводится деление крупных групп на более мелкие подгруппы. Критерии этого деления – как качественные, так и количественные (деление экономики на группы по шестисекторной модели рынков сбыта<sup>3</sup>).

Основные валовые и душевые показатели групп регионов в сравнении со среднероссийским уровнем приведены в таблицах 56 и 57.

Из данных видно, что в целом предложенная авторами система групп позволяет адекватно отображать дифференциацию экономических показателей. Так, в Европейской части России весьма четко проявляются различия между прибрежными и внутренними регионами по инвестиционной деятельности.

В то же время при переходе к социальным показателям классификация становится более «рыхлой»; появляются различия, противоречащие ее общей логике (см. таблицу 56).

Таблица 56

#### Основные валовые показатели групп регионов в классификации (версия 2005 г.), % к среднероссийскому

Группа	Население (2007)	ВРП (2007)	Промышленное производство (2007)	Инвестиции в основной капитал (сумма за 2005–2007)	Инвестиции за вычетом добычи полезных ископаемых (сумма за 2005–2007)	Прямые иностранные инвестиции (сумма за 2003–2007)
<b>Развитые</b>	<b>53</b>	<b>72</b>	<b>76</b>	<b>70</b>	<b>68</b>	<b>83</b>
Столицы и окрестности	15	25	20	22	26	48
Экспортеры (доминирование нефти и газа)	2	7	13	17	7	28

<sup>3</sup> Шесть групп отраслей по рынкам сбыта: 1) экспортоориентированные; 2) ориентированные на общероссийский рынок; 3) ориентированные на внутрорегиональный спрос; 4) ориентированные на госзаказ; 5) рыночные услуги, потребляемые внутри региона; 6) нерыночные услуги. Подробнее см.: Григорьев Л. М., Урожаева Л. В. Структура экономики области и прогноз развития, <http://209.85.135.132/search?q=cache:http://www.journal.leontief.net/rus/2005/Grigor.html>

Группа	Население (2007)	ВРП (2007)	Промышленное производство (2007)	Инвестиции в основной капитал (сумма за 2005–2007)	Инвестиции за вычетом добычи полезных ископаемых (сумма за 2005–2007)	Прямые иностранные инвестиции (сумма за 2003–2007)
Экспортеры (доминирование другого монопродукта)	6	7	9	8	8	3
Сбалансированная промышленность	30	34	35	25	26	7
<b>Среднеразвитые</b>	<b>25</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>21</b>	<b>14</b>
Прибрежные (Европейская часть)	11	8	7	11	11	5
Внутренние (Европейская часть)	8	5	5	4	5	3
Прибрежные (Азиатская часть)	3	2	1	2	2	0
Внутренние (Азиатская часть)	3	2	2	2	3	6
<b>Менее развитые</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>2</b>
Европейская часть	13	6	6	6	7	2
Азиатская часть	4	2	1	2	2	0
Северный Кавказ	4	1	0	1	1	0

Источник: Росстат, расчеты ИЭФ.

В группе развитых регионов выделяются столичные агломерации, регионы-экспортеры, а также регионы со сбалансированной промышленностью (т.е. ориентированной как на мировой, так и на общероссийский и региональный рынки, чему соответствуют первый, второй и третий сектора шестисекторной модели). Регионы-экспортеры, в свою очередь, могут подразделяться в зависимости от основного вида поставляемой на рынок продукции (зачастую для них характерен экспорт монопродукта): экспортеры углеводородов отделяются от экспортеров черных, цветных металлов, алмазов и других видов сырья.

Регионы со сбалансированной промышленностью являются переходным звеном к среднеразвитым регионам. Им еще предстоит пройти трудный путь модернизации, адаптации к конкуренции на мировом рынке, для того чтобы в полной мере реализовать свой потенциал и стать локомотивами роста в своем географическом ареале.

Таблица 57

Основные душевые показатели групп регионов в классификации (версия 2005 г.), % к среднероссийскому

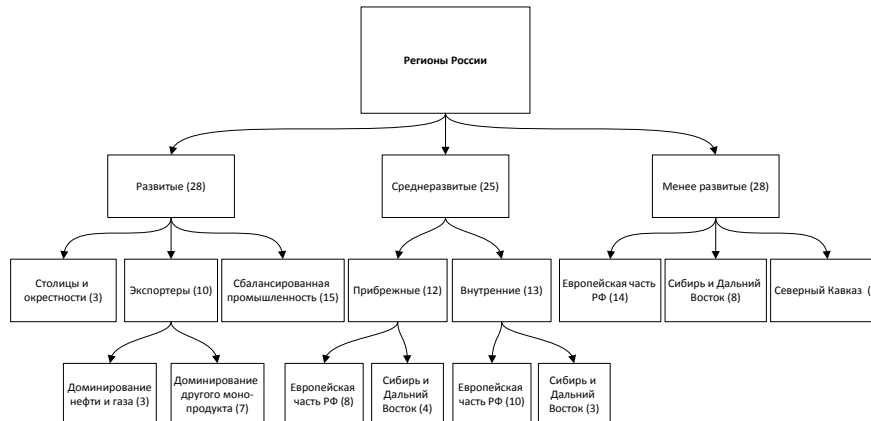
Группа	Душевой ВРП (2007)*	Душевой объем промышленного производства (2007)	Душевые инвестиции (сумма за 2005–2007)	Душевые инвестиции, за вычетом добычи полезных ископаемых (сумма за 2005–2007)	ПИИ душевые (сумма за 2003–2007)	Доля городского населения бюджетов регионов (2008)**	Доля городского населения (2007)**	Число студентов/1000 жит. (2007)
<b>Развитые</b>	<b>124</b>	<b>144</b>	<b>132</b>	<b>128</b>	<b>157</b>	<b>11</b>	<b>80</b>	<b>115</b>
Столицы и окрестности	162	134	146	175	319	5	94	170
Экспортеры (доминирование нефти и газа)	366	668	827	345	1 398	10	87	61
Экспортеры (доминирование другого монопродукта)	106	143	137	139	42	24	70	83
Сбалансированная промышленность	94	117	82	88	24	15	75	98
<b>Среднеразвитые</b>	<b>66</b>	<b>64</b>	<b>79</b>	<b>85</b>	<b>56</b>	<b>29</b>	<b>69</b>	<b>83</b>
Прибрежные (Европейская часть)	72	66	100	100	49	26	65	77
Внутренние (Европейская часть)	60	65	55	65	32	26	70	86
Прибрежные (Азиатская часть)	59	44	73	82	16	36	77	104
Внутренние (Азиатская часть)	71	68	75	86	197	36	70	83
<b>Менее развитые</b>	<b>48</b>	<b>36</b>	<b>41</b>	<b>48</b>	<b>10</b>	<b>46</b>	<b>61</b>	<b>83</b>
Европейская часть	51	44	45	54	14	37	67	87
Азиатская часть	52	36	46	52	5	52	55	74
Северный Кавказ	37	11	23	27	3	71	49	78

\*\* С корректировкой на стоимость жизни в регионе.

\*\* %.

Источник: Росстат, расчеты ИЭФ.

**График 53.** Схема классификации регионов Л. М. Григорьева и Ю. В. Урожаевой (2005)



Для среднеразвитых регионов ключевым при делении на подгруппы стал географический признак. Разделяются прибрежные и внутренние регионы, а также регионы Европейской и Азиатской частей России. Авторы классификации делают акцент на особой роли прибрежных регионов. В период благоприятной конъюнктуры они демонстрировали более высокие темпы роста, чем внутренние среднеразвитые регионы, за счет преимуществ географического положения, инвестиций в портовую инфраструктуру и тяготеющие к портам производства.

Менее развитые регионы также классифицируются по географическим признакам на северокавказскую, европейскую и азиатскую зоны. Для каждой из них характерны свои проблемы. На Северном Кавказе это безработица и социальная напряженность, слабое развитие промышленности, негативный имидж среди инвесторов. В Европейской части России остры проблемы модернизации производства, демографического кризиса, оттока лучших кадров в Москву (хотя близость к столице дает и преимущества в виде рынка сбыта продукции). В Азиатской части России ситуация разнообразна: в наименее развитых республиках Юга Сибири трудности схожи с Северным Кавказом; в более же развитых регионах проблемы общие с Европейской Россией. При этом в большинстве зауральских регионов все эти проблемы многократно усилены неблагоприятными природными условиями, высокой стоимостью жизни и территориальной изоляцией от «Большой земли».

Основным достижением классификации можно считать понимание различных целей развития, которые стоят перед разными регионами, и определение возможных векторов региональной политики:

- «столицы хотят выравниваться со столицами ведущих стран, принимать Олимпийские игры, получать федеральные ресурсы на восстановление – за остальное заплатят богатые жители и приезжие;
- экспортеры сырья пытаются уловить максимум доходов от компаний-добытчиков, обеспечить нормальную жизнь в регионе, решить экологические и инфраструктурные проблемы и – обычно – начать развивать что-то более продвинутое;
- развитые регионы, естественно, мечтают сохранить человеческий капитал, найти ему новое применение и выйти из «плановой сверхиндустриализации» в постиндустриальное общество;
- середняки надеются вытянуть счастливый билет и получить на свободные территории и рабочую силу крупный инвестиционный проект и вырваться вперед;
- слабые надеются найти нефть, получить ресурсы на развитие;
- в прибрежные регионы все придет само – надо только создать институциональную среду для инвестора и совместить местные интересы с федеральными ФПП».

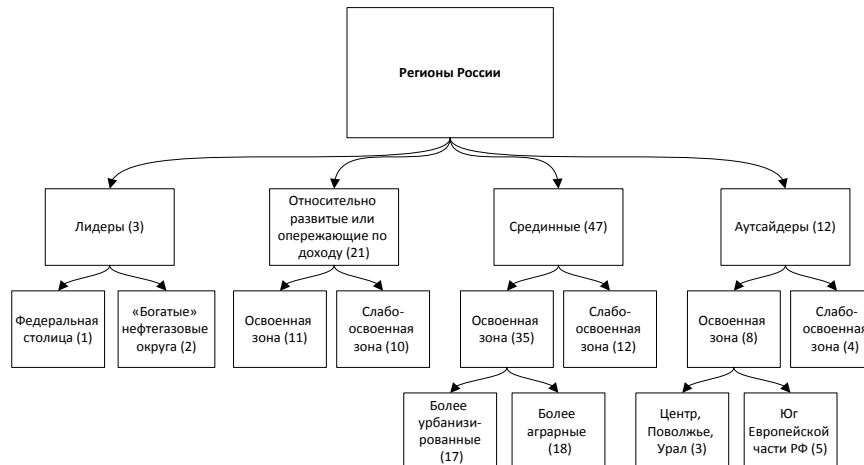
### **Классификация Н. В. Зубаревич – Независимого института социальной политики (2006)**

Подобно классификациям ИЭФ и фонда ИНДЕМ, данная классификация разработана с опорой и на социально-экономические, и на географические особенности территорий. В силу специализации института упор при разработке типологии сделан на межрегиональные различия в уровне жизни и социальном развитии.

Первое измерение пространственного разнообразия – социально-экономическое. В его рамках выделяются четыре группы регионов: регионы-лидеры, относительно развитые или опережающие по доходу регионы, срединные регионы и регионы-аутсайдеры. Разделение проводится на базе трех показателей: душевого ВРП, отношения доходов населения к прожиточному минимуму и уровня бедности. Смысл такого подбора показателей заключается в том, чтобы одновременно охватить производство дохода, его потребление и уровень социального расслоения.

Другое измерение связано с межрегиональными различиями в уровне освоенности; условная граница проходит на уровне средней плотности населения региона в 10 чел./кв. км.

**График 54.** Схема классификации регионов Независимого института социальной политики (2006)



Группа «лидеров» является самой немногочисленной (по числу регионов), включая в свой состав только Москву, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. К группе «развитых или опережающих по доходу» отнесен 21 регион. В данную группу в основном входят регионы с развитием экспортоориентированных отраслей промышленности. Группа аутсайдеров в данной классификации также относительно немногочисленна (11 субъектов Федерации). В нее входят в первую очередь слаборазвитые республики Северного Кавказа и Южной Сибири, а также некоторые наиболее депрессивные регионы Центра, Поволжья и Урала (Марий Эл, Ивановская, Курганская области). Больше половины субъектов РФ (47) относятся к «срединным». Внутри «срединного» типа проводится различие между промышленными, урбанизированными и аграрными, менее урбанизированными регионами.

Таким образом, в классификации НИСПи выделяются две многочисленные по составу группы «срединных» регионов, различия между которыми значимы, но при этом не носят характера качественных скачков. Эти две группы охватывают основную массу краев и областей РФ. Две относительно немногочисленные полярные группы, напротив, сильно отклоняются от среднероссийских условий: среди них можно найти аналоги и развитых стран, и беднейших государств мира. Этот подход к классификации регионов представляется нам наиболее плодотворным, так как он демонстрирует наиболее глубокие линии разломов в пространственном рельефе российской экономики.

В то же время классификация НИСПи основана в первую очередь на социальном и природно-географическом базисах. Адаптация заложенных в нее идей для анализа регионального измерения макроэкономической динамики требует дополнительной работы.

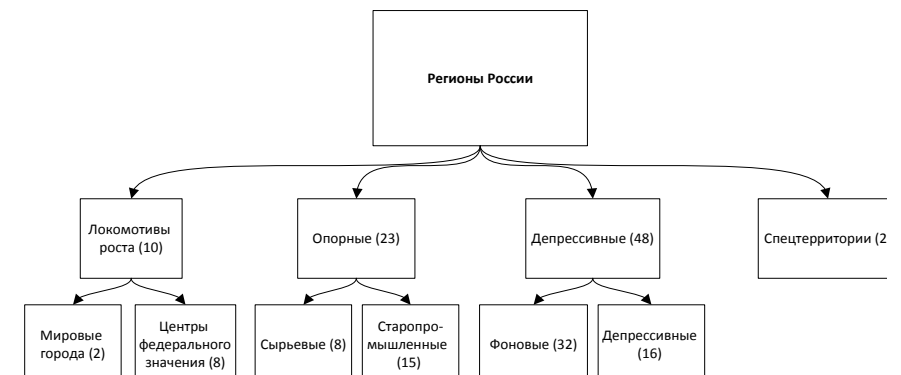
### КЛАССИФИКАЦИЯ МИНИСТЕРСТВА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РФ (2007)

Данная классификация была разработана на основе «Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации», представленной на заседании Правительства РФ в июне 2005 г. Группы субъектов Федерации выделяются в зависимости от степени включенности территорий в общемировые процессы развития – глобализацию, урбанизацию и неоиндустриализацию.

Таким образом, классификация Минрегиона по своей концептуальной основе ориентирована на потребности страны в период бурного экономического роста. Следует отметить это важное отличие от типологии, принятой в европейском ведомстве, занятом региональной политикой. Как было описано выше, Генеральный директорат Еврокомиссии по региональной политике использует классификацию, основанную на отставании регионов от среднеевропейского уровня развития, на структурных проблемах территорий.

В рамках классификации выделено четыре базовые группы регионов: «локомотивы роста», «опорные», «депрессивные» и «спецтерритории». Выделение и разграничение групп и типов регионов проводилось экспертно, на основе анализа базовых показателей социально-экономического развития.

**График 55.** Схема классификации регионов Министерства регионального развития РФ (2007)



Группа «локомотивов роста» характеризуется высоким уровнем социально-экономического развития, наличием центров науки и высоких технологий, сформированной стратегической инициативой, имеющей значение для всей страны. Внутри группы выделяются типы «мировых городов» (Москва и Санкт-Петербург) и «центров федерального значения» (ведущие регионы, центры которых могут претендовать на статус «столиц» крупных районов страны).

«Опорные регионы», согласно классификации министерства, сталкиваются с большим объемом проблем, чем «локомотивы роста». Если у сырьевого типа основной трудностью является отсутствие качественной урбанистической среды, то в список проблем опорных регионов старопромышленного типа входят недостаточная конкурентоспособность выпускаемой продукции, низкий уровень жизни населения, отсутствие реалистичных проектов развития. Избыточной становится инфраструктурная сеть.

Наиболее многочисленна группа «депрессивных» регионов (более половины субъектов РФ). Большинство среднеразвитых областей и республик освоенной зоны при этом попадают в тип «фоновых депрессивных регионов», основными проблемами которого являются низкий уровень жизни населения, устаревшая и неконкурентоспособная технологическая база, дефицит кадров и инвестиций. Наименее развитые регионы Европейской части страны, а также территории Сибири и Крайнего Севера с неблагоприятными для жизни человека природными условиями относятся к «кризисным депрессивным регионам». Проблемы этого типа регионов более острые: среди них безработица, высокий уровень социальных конфликтов, дефицит инфраструктуры (в особенности в районах с растущим населением).

Особое внимание федеральных властей привлекают «спецтерритории», к которым отнесены Чеченская Республика и Ингушетия. Здесь экономическая отсталость и социальные проблемы многократно усугубляются политической нестабильностью и тяжелой криминогенной ситуацией.

Классификация Минрегиона РФ верно отображает действительные проблемы и перспективы развития регионов, равно как и контрасты в достигнутом уровне. Однако существуют возможности для ее дальнейшего усовершенствования. В период кризиса стало ясно, что недостаточно констатировать высокий или низкий уровень развития региона – необходимо также выявить источники регионального развития, которые могут сыграть для территории роль как факторов риска, так и факторов социально-экономической устойчивости.

## КЛАССИФИКАЦИЯ РЕЙТИНГОВОГО АГЕНТСТВА «ЭКСПЕРТ РА» (2007)

Классификация регионов рейтингового агентства «Эксперт РА» выполнена на базе широко известного инвестиционного рейтинга регионов России, разрабатываемого агентством на ежегодной основе с 1995 г. Как и классификация Министерства регионального развития РФ, она перекликается с «Концепцией стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» и предназначена для планирования региональной политики в условиях позитивной макроэкономической динамики.

Инвестиционный рейтинг регионов России состоит из двух независимых шкал: инвестиционного потенциала и инвестиционного риска. Агрегируются показатели, характеризующие девять видов инвестиционного потенциала (природно-ресурсный, трудовой, производственный, инновационный, институциональный, инфраструктурный, финансовый, потребительский, туристический). Также выделяется семь видов риска (экономический, финансовый, социальный, экологический, криминальный, законодательный, управленческий). Несмотря на название, рейтинг регионов «Эксперт РА» нельзя воспринимать только как «путеводитель инвестора»: он может выполнять более широкий спектр функций, включая комплексный анализ проблем и перспектив развития территорий, планирование региональной политики, оценку деятельности властей субъектов Федерации и т. д. На основе анализа позиций регионов по шкалам потенциала и риска возможна разработка в том числе и их классификации.

**График 56.** Схема классификации регионов рейтингового агентства «Эксперт РА» (2007)



Как и Министерство регионального развития, «Эксперт РА» выделяет «регионы-локомотивы» и «опорные регионы». Перечень этих регионов, однако, существенно уже и в основном совпадает с «регионами-локомотивами» по классификации Минрегиона. Менее успешные, но все же крупные и достаточно благополучные регионы входят в группу «полюсов роста». Они же образуют ядро группы

«опорных регионов» по версии министерства. Аналитики «Эксперт РА» полагают, что одной из важнейших особенностей регионов данных трех групп является способность развиваться без существенной поддержки федерального Центра.

«Точки роста» по масштабам экономики и численности населения меньше «полюсов роста», однако обладают низким инвестиционным риском и достаточно высоким уровнем развития. Авторы классификации отмечают, что для этих регионов характерен «потолок» развития, после достижения которого они сталкиваются с дефицитом трудовых, земельных и других ресурсов.

Группы «регионов с неопределившимися перспективами», «проблемных регионов» и «регионов особого внимания» по смыслу практически идентичны соответственно «фоновым депрессивным», «кризисным депрессивным» регионам и «спецтерриториям» в классификации Минрегиона. Однако состав последней группы в классификации «Эксперт РА» существенно шире: в нее включены слабо развитые республики Северного Кавказа и Юга Сибири, некоторые территории Крайнего Севера (в классификации Минрегиона они относятся к «кризисным депрессивным» регионам).

Классификация «Эксперт РА», как и большинство «министерских» классификаций, ориентирована в первую очередь на показатели роста, на потребности инвесторов в быстром анализе основных показателей динамики, что удобно для прикладных целей. Стоит заметить, что детальный алгоритм расчета индексов инвестиционного рейтинга не опубликован. В классификации присутствуют интересные исследовательские находки, такие, как выделение группы регионов – «точек роста». Однако, как и в случае с классификацией Минрегиона, имеются возможности для ее дальнейшего развития, связанные с углубленным анализом движущих сил роста или стагнации региональных экономик.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2. МИРОВОЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ РАЗРАБОТКИ РЕЙТИНГОВ РЕГИОНОВ

### МИРОВОЙ ОПЫТ РЕЙТИНГОВАНИЯ РЕГИОНОВ

Многие рейтинги конструируются для оценки такого чрезвычайно важного и многостороннего явления, как *региональная конкурентоспособность*. Экспертами Всемирного экономического форума выделяются два подхода к ее определению<sup>1</sup>:

- региональная конкурентоспособность как агрегированная конкурентоспособность всех фирм территории;
- региональная конкурентоспособность как аналог национальной конкурентоспособности.

Оба подхода имеют свои ограничения и недостатки. При опоре на первый вариант определения конкурентоспособности неизбежно происходит отождествление интересов фирм (предприятий) и самого региона. Однако вполне возможно, что в регионе представлены предприятия, конкурентоспособность которых ниже, чем могла бы быть при оптимальном использовании местных ресурсов (как в случае старопромышленных районов, потенциал которых, возможно, был бы с большей эффективностью реализован при смене специализации). И, напротив, предприятия регионов с низким уровнем развития могут вполне комфортно чувствовать себя на каком-либо отраслевом рынке, причем конкурентоспособность может поддерживаться именно за счет небольших издержек на оплату труда.

В рамках второго подхода региональная конкурентоспособность определяется как «способность регионов поддерживать, будучи открытыми для внешней конкуренции, достаточно высокие уровни доходов и занятости»<sup>2</sup>. Его ограничения связаны с невозможностью механического переноса на внутривосточный уровень принципов, выработанных в практике межстрановых сопоставлений. Для развития регионов страны заметно большую роль играют экзогенные факторы, связанные с политикой центрального правительства (как с собственно региональной политикой, так и с территориальными последствиями макроэкономических, институциональных, социальных изменений). Миграция между регионами,

<sup>1</sup> Global Competitiveness Report 2003–2004, World Economic Forum.

<sup>2</sup> Сэпик Д. Конкурентоспособность регионов: некоторые аспекты // Доклады РЕЦЭП. – 2004. – № 2.

как правило, не осложняется правовыми и культурно-языковыми барьерами, характерными для международной миграции, что облегчает переток людских ресурсов по территории страны и влияет на развитие регионов не менее сильно, чем политика государства. Тем не менее в целом второй подход к определению региональной конкурентоспособности представляется нам более продуктивным и более применимым для целей региональной политики.

Рейтинги конкурентоспособности регионов могут быть использованы частными компаниями, органами государственного управления, экспертами. Сферы применения также многообразны: непосредственное принятие решений о вложениях в тот или иной регион, изучение межрегиональных диспропорций для определения приоритетов государственной региональной политики, оценка качества работы региональных администраций и выявление примеров лучшей практики. Динамика инвестиционного рейтинга служит инструментом оценки направленности социально-экономических изменений, происходящих на территории. В связи с этим большая история рейтинга является одним из наиболее веских его преимуществ.

**Кредитные рейтинги** присваиваются специализированными агентствами по инициативе региональных администраций. Причиной, побуждающей власти к получению международных кредитных рейтингов, служит, как правило, выпуск региональных или муниципальных облигационных займов. При присвоении кредитных рейтингов региональных облигаций учитываются тенденции социально-экономического развития региона, поэтому они могут использоваться для тех же целей, что и инвестиционные рейтинги.

В развитых странах накоплен значительный опыт исследования инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности регионов, в том числе разработки комплексных рейтингов и индексов.

Отличительной особенностью западных рейтингов конкурентоспособности регионов служит внимание, уделяемое институциональным и инновационным факторам, широкое использование не только статистических данных, но и экспертных оценок, результатов опросов. Интегральные индексы, как правило, состоят из ряда частных субиндексов. Субиндексы могут быть посвящены, например, институциональной среде, инновационности, развитию коммуникаций (это характерно и для российских индексов инвестиционной привлекательности).

Привлекательной стороной иностранных, в особенности европейских индексов региональной конкурентоспособности служит возможность сопоставления схожих по проблематике регионов различных стран (например, старопромышленных регионов и моногородов, регионов развития «новой экономики» и т. п.). Адресатами

подобного рода индексов являются органы власти, местные сообщества, инвесторы, эксперты.

Рейтинги конкурентоспособности регионов развиваются в тесной связи с рейтингами конкурентоспособности стран мира. Одним из наиболее авторитетных исследований в этой области выступает *Индекс глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index)*, рассчитываемый экспертами Всемирного экономического форума (The World Economic Forum).

Индекс глобальной конкурентоспособности призван оценивать, насколько возможно для разных стран достижение устойчивого экономического роста в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Рейтинг рассчитывается как средневзвешенное субиндексов, характеризующих общие факторы (институты, инфраструктура, макроэкономика, здоровье населения, уровень грамотности); факторы эффективности (квалификация рабочей силы, технологическая база, эффективность работы рыночных механизмов); инновационные факторы (квалификация предпринимателей, ориентированность бизнеса и рынка на инновационные продукты)<sup>3</sup>.

При этом веса субиндексов варьируются по группам стран. Чем выше уровень развития страны, тем большим весом обладает субиндекс, характеризующий ее инновационное развитие. В Индексе глобальной конкурентоспособности для слаборазвитых стран, напротив, максимален вес субиндекса, характеризующего наиболее общие показатели конкурентоспособности (институты, качество инфраструктуры, макроэкономические индикаторы, здоровье населения, уровень грамотности).

В состав субиндексов включаются статистические данные и результаты опроса около четырех тысяч предпринимателей и топ-менеджеров ведущих корпораций, проводимого ВЭФ. Источниками статистической информации служат Международный валютный фонд, Мировой банк, Всемирная торговая организация, организации под эгидой ООН и др.

Применение методики Всемирного экономического форума не ограничивается уровнем межстрановых сопоставлений. Ситуация в целом ряде сфер, рассматриваемых экспертами ВЭФ, складывается под влиянием факторов не только национального, но и регионального и местного масштаба. К таким сферам могут быть отнесены государственное управление и институты, инфраструктура, система образования. Это обуславливает актуальность анализа конкурентоспособности в региональном разрезе.

<sup>3</sup> Николаенко С. А., Белянова Е. В., Смородинов О. В. Проблемы применения международных рейтингов: общество, государство, экономика / Под ред. О. К. Ястребовой. – М., 2009. – С. 102.



Издаются доклады о конкурентоспособности отдельных стран (Украина, Мексика, Бразилия). Эти доклады зачастую включают в себя не только подробный анализ позиций страны в Рейтинге глобальной конкурентоспособности ВЭФ, но также и расчет Индекса глобальной конкурентоспособности для регионов по той же методике, что и для страны в целом<sup>4</sup>.

Данный подход позволяет производить сравнение конкурентоспособности отдельных регионов с зарубежными странами и тем самым ярче демонстрировать степень внутривнутристрановых контрастов в уровне развития. Возможность применения единой методики для стран и отдельных регионов является сильным преимуществом Индекса глобальной конкурентоспособности ВЭФ, который может быть использован в качестве основы для национальных рейтингов конкурентоспособности регионов.

### РОССИЙСКИЙ ОПЫТ РЕЙТИНГОВАНИЯ РЕГИОНОВ

В России также существует ряд агентств, присваивающих инвестиционные и кредитные рейтинги регионам. Среди них:

- рейтинговое агентство «Эксперт РА»;
- Мировой банк (по заказу Министерства экономического развития);
- Институт региональной политики (индекс IRPEX);
- международные рейтинговые агентства, специализирующиеся на присвоении кредитных рейтингов (Fitch, Moody's, Standard&Poor's).

На регулярной основе рейтинги присваиваются только агентством «Эксперт РА» и международными рейтинговыми агентствами. Рейтинги Института региональной политики и Мирового банка присуждались на разовой основе.

#### РЕЙТИНГ «ЭКСПЕРТ РА»

Рейтинг «Эксперт РА» включает в себя два базовых агрегированных показателя – доли региона от общероссийского инвестиционного потенциала и общероссийского инвестиционного риска. Рейтинговым агентством различаются девять видов инвестиционного потенциала и семь видов инвестиционного риска (в разные годы эти числа менялись, но наблюдается тенденция к выделению новых видов потенциала и риска).

<sup>4</sup> Например: The Ukraine Competitiveness 2008: Towards Sustained Growth and Prosperity, [http://www.weforum.org/pdf/Global\\_Competitiveness\\_Reports/Reports/Ukraine.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/Ukraine.pdf)

Виды инвестиционного потенциала: трудовой, потребительский, производственный, финансовый, институциональный, инновационный, инфраструктурный, природно-ресурсный, туристический.

Виды инвестиционного риска: законодательный, социальный, экономический, финансовый, криминальный, экологический, управленческий.

Оценки доли региона в общероссийском показателе по каждому из видов потенциала и риска агрегируются в соответствии с весами, определяемыми на основе экспертного опроса.

Полная методика подсчета рейтингов не раскрывается агентством, однако в основе ее лежат достаточно разнообразные источники: показатели Росстата, данные Министерств финансов, экономического развития, регионального развития, природных ресурсов, связи, внутренних дел, Центробанка, Центризбиркома, региональные программы и стратегии развития. Для оценки законодательного риска подвергаются анализу правовые акты региональных властей. Также используется информация, предоставляемая региональными администрациями по запросу (например, сведения об экологическом состоянии территорий), частные маркетинговые исследования (например, анализ регионального проникновения Интернета и сотовой связи).

Важным преимуществом методики РА «Эксперт» является большая история рейтингования: с 1996 г. Позиции регионов в рейтинге в целом год от года стабильны, но наблюдаются также и резкие скачки на 5–10 мест вверх или вниз по рейтингу.

Рейтинг не изолирован от воздействия институциональных факторов, искажающих реальный потенциал регионов. Так, Чукотский автономный округ, играя роль внутреннего оффшора компании «Сибнефть», поднялся в рейтинге по финансовому потенциалу (1998/1999 – 77-е место, 2000/2001 – 82-е, 2003/2004 – 73-е, 2004/2005 – 72-е, 2007/2008 – 82-е).

Важным достоинством «Эксперт РА» является попытка приспособления рейтинга к потребностям конкретных инвесторов: так, помимо собственно рейтингов отслеживается сравнительная динамика российских и зарубежных инвестиций в регионах.

В целом рейтинг агентства «Эксперт РА» может быть признан наиболее полным и разносторонним среди существующих в настоящее время на российском рынке. Однако методика его расчета недостаточно прозрачна (полный перечень используемых статистических показателей не публикуется, используется экспертное присуждение весов показателям), что затрудняет оценку его объективности и релевантности.

## Индекс IRPEX

Индекс IRPEX был разработан Институтом региональной политики в 2008 г. В основе индекса лежат 130 показателей (данные государственной статистики, экспертных и социологических опросов). Набор их весьма разнообразен и включает как экономические показатели, так и характеристики институциональной среды, социальной стабильности, качества регионального управления. Большое внимание авторы индекса уделили инструментам государственной региональной и отраслевой политики, задействованным на территории (так, например, высокое место Тамбовской области по научному потенциалу может быть объяснено нахождением на ее территории аграрного технопарка в Мичуринске).

Как и рейтинг «Эксперт РА», шкала IRPEX построена на сочетании двух агрегированных переменных: в данном случае это уровень конкурентоспособности (ранжируется по трехбалльной шкале А, В, С) и стабильность экономического развития (четырёхбалльная шкала А, В, С, D). В качестве дополнительного фактора была введена так называемая «доминанта конкурентоспособности»: финансовая, экономическая, социальная или территориальная. Выделение этих доминант, однако, вызывает вопросы. Типологически схожие регионы, такие, как Вологодская и Липецкая области с их специализацией на черной металлургии, имеют по IRPEX разные доминанты конкурентоспособности (Вологодская – территориальную, Липецкая – финансовую).

### Методика Мирового банка

Методика измерения региональной конкурентоспособности была предложена *Мировым банком по заказу Министерства экономического развития и торговли РФ* в 2005 г. Периодического расчета рейтингов конкурентоспособности регионов на ее основе не проводилось, однако она представляет интерес как попытка рейтингования регионов не только по привлекательности для частного инвестора, но и по конкурентоспособности в целом.

В основе конкурентоспособности региона, по данной методике, лежат пять факторов: социальный (рост материального благосостояния и качества жизни населения), инвестиционный, ресурсный (эффективность использования всех видов ресурсов: природных, человеческих, производственных), инновационный, институциональный.

В составе этих факторов рассмотрены такие компоненты, как отраслевая и корпоративная структура экономики, ориентация ведущих предприятий по рынкам сбыта (мировой, российский, региональный), развитие финансового сектора, состояние инфра-

структуры, уровень урбанизации, уровень образования и здоровья населения, экологическая ситуация, развитие современных форм телекоммуникаций, качество управления и предпринимательский климат, развитие институтов гражданского общества. Рассмотрен ряд нетрадиционных для российской региональной аналитики показателей: производительность труда, фондоотдача, рентабельность крупных и средних предприятий, различные показатели эффективности работы финансового сектора. В основе индекса лежит широкий набор показателей Росстата, данных Центробанка, федеральных министерств.

Хотя данная методика не применялась для расчета индекса по всем регионам России, она хорошо отражает реальные диспропорции внутри пилотной группы регионов (регионы Приволжского и Уральского федеральных округов) и может быть охарактеризована как удачная.

### Кредитные рейтинги

Присуждение кредитных рейтингов выпускам облигаций региональных властей основывается на оценке устойчивости регионального экономического развития в определенной ретроспективе. Основой рейтингов также служат данные государственной статистики, экспертные опросы, информация о состоянии и перспективах развития ведущих предприятий региона. Кроме того, сильное влияние на рейтинг оказывает также стабильность налогооблагаемой базы региона, зависящая от особенностей налогового и бюджетного законодательства.

Цель рейтингов определена достаточно узко – выяснение вероятности дефолта по облигационному займу. Однако результаты работы рейтинговых агентств могут быть также использованы для регионального анализа в целом. Так как рейтинги присваиваются на возмездной основе по инициативе эмитента, ими охвачено относительно небольшое число развитых регионов (не более тридцати), а также муниципалитетов городов-миллионников.

При этом экономическая ситуация в регионе не всегда жестко связана с состоянием региональных финансов. Регион с сильной экономикой может быть перекредитованным, а менее развитый регион – проводить осторожную финансовую политику. Поэтому кредитные рейтинги не могут восприниматься как замена другим инструментам анализа.

Л. М. Григорьев, Ю. В. Урожаева, Д. С. Иванов

### ПРИЛОЖЕНИЕ 3. СПИСКИ РЕГИОНОВ В СТАРОЙ И НОВОЙ ВЕРСИЯХ КЛАССИФИКАЦИИ

Новая классификация (2010 г.)		Старая классификация (2005 г.)	
<b>ВЫСОКОРАЗВИТЫЕ РЕГИОНЫ</b>			
финансово-экономические центры	Москва, Санкт-Петербург, Московская обл.	столицы и окрестности	Москва, Санкт-Петербург, Московская обл.
сырьевые экспортноориентированные	Коми, Саха (Якутия), Сахалинская, Тюменская обл.	экспортеры	Коми, Саха (Якутия), Красноярский край, Белгородская, Вологодская, Липецкая, Сахалинская обл., Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО
<b>РАЗВИТЫЕ РЕГИОНЫ</b>			
с диверсифицированной экономикой	Татарстан, Нижегородская, Новосибирская, Ростовская, Самарская, Свердловская обл.	сбалансированная промышленность	Башкортостан, Татарстан, Удмуртия, Пермский край, Волгоградская, Иркутская, Кемеровская, Нижегородская, Новосибирская, Оренбургская, Самарская, Свердловская, Томская, Тюменская (Юг), Челябинская, Ярославская обл.
с опорой на обрабатывающую промышленность	Вологодская, Иркутская, Ленинградская, Липецкая, Новгородская, Омская, Челябинская, Ярославская обл.		
с опорой на добывающую промышленность	Башкортостан, Красноярский, Пермский край, Белгородская, Кемеровская, Мурманская, Томская обл.		
<b>СРЕДНЕРАЗВИТЫЕ РЕГИОНЫ</b>			
промышленно-аграрные	Карелия, Хакасия, Удмуртия, Приморский, Хабаровский край, Архангельская, Владимирская, Ивановская, Калининградская, Калужская, Костромская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская обл.	прибрежные регионы	Карелия, Камчатский, Краснодарский, Приморский, Хабаровский край, Архангельская, Астраханская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Ростовская обл.
аграрно-промышленные	Бурятия, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия – Алания, Чувашия, Алтайский, Камчатский, Краснодарский, Ставропольский края, Астраханская, Брянская, Волгоградская, Воронежская, Кировская, Курганская, Курская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Саратовская, Тамбовская, Ульяновская обл.	внутренние регионы	Забайкальский край, Амурская, Воронежская, Калужская, Костромская, Курская, Новгородская, Омская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская обл.
<b>МЕНЕЕ РАЗВИТЫЕ РЕГИОНЫ</b>			
сырьевые	Забайкальский край, Амурская, Магаданская обл., Чукотский АО	менее развитые регионы	Адыгея, Республика Алтай, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия (Алания), Тыва, Хакасия, Чечня, Чувашия, Алтайский, Ставропольский края, Брянская, Владимирская, Ивановская, Кировская, Курганская, Пензенская, Псковская, Саратовская, Тамбовская, Ульяновская обл., Еврейская АО, Чукотский АО
аграрные	Адыгея, Республика Алтай, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Тыва, Чечня, Еврейская АО		

Л. М. Григорьев, Ю. В. Урожаева, Д. С. Иванов

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ТАБЛИЦА КРИТЕРИЕВ КЛАССИФИКАЦИИ<sup>5</sup>

	Сельское хозяйство		Добыча полезных ископаемых		Обрабатывающие производства		Рыночные услуги	
	Душевая добавленная стоимость	Доля в занятом населении	Душевая добавленная стоимость	Доля в занятом населении	Душевая добавленная стоимость	Доля в занятом населении	Душевая добавленная стоимость*	Доля в занятом населении
Сырьевой экспортноориентированный	-	-	> 0,05	> 0,10	-	-	-	-
Развитый с диверсифицированной экономикой	-	-	не сырьевой экспортноориентированный	не сырьевой экспортноориентированный	не менее развитый	не менее развитый	> 0,15	> 0,40
Развитый с опорой на обрабатывающую промышленность	-	-	не сырьевой экспортноориентированный, не развитый с опорой на добывающую промышленность	не сырьевой экспортноориентированный	> 0,30	> 0,40	> 0,12	> 0,45
Развитый с опорой на добывающую промышленность	-	-	< 0,05	-	> 0,30	> 0,30	не развитый с диверсифицированной экономикой	не развитый с диверсифицированной экономикой
	-	-	> 0,01	-	> 0,30	> 0,30	не развитый с диверсифицированной экономикой	не развитый с диверсифицированной экономикой
Среднеразвитый промышленно-аграрный	-	не аграрно-промышленный	> 0,05	< 0,10	< 0,05	> 0,10	не развитый с опорой на обрабатывающую промышленность, не менее развитый	не развитый с опорой на обрабатывающую промышленность
	-	-	< 0,05	> 0,10	> 0,02	> 0,10	не развитый с опорой на обрабатывающую промышленность	не развитый с опорой на обрабатывающую промышленность

<sup>5</sup> Нормированные значения показателей.

	Сельское хозяйство		Добыча полезных ископаемых		Обрабатывающие производства		Рыночные услуги	
	Душевая добавленная стоимость	Доля в занятом населении	Душевая добавленная стоимость	Доля в занятом населении	Душевая добавленная стоимость	Доля в занятом населении	Душевая добавленная стоимость*	Доля в занятом населении
Среднеразвитый аграрно-промышленный	> 0,45	> 0,60	не сырьевой экспортноориентированный, не развитый с опорой на добывающую промышленность	не развитый с опорой на обрабатывающую промышленность, не менее развитый	не развитый с опорой на обрабатывающую промышленность, не менее развитый	не развитый с опорой на обрабатывающую промышленность, не менее развитый	не развитый с диверсифицированной экономикой	
	> 0,50	> 0,50	не сырьевой экспортноориентированный, не развитый с опорой на добывающую промышленность	не развитый с опорой на обрабатывающую промышленность, не менее развитый	не развитый с опорой на обрабатывающую промышленность, не менее развитый	не развитый с диверсифицированной экономикой		
	> 0,45	> 0,60	< 0,05 > 0,01	-	< 0,10	-	-	
	> 0,50	> 0,50	< 0,05 > 0,01	-	< 0,10	-	-	
	> 0,45	> 0,60	> 0,05	< 0,10	< 0,10	-	-	
Менее развитый сырьевой	не аграрно-промышленный		< 0,05 > 0,01	-	< 0,10	-	-	
	не аграрно-промышленный		> 0,05	< 0,10	< 0,10	-	-	
Менее развитый аграрный	-	-	-	> 0,05	< 0,10	-	> 0,05	-
	-	-	< 0,01	-	< 0,10	-	-	-

\* С корректировкой на стоимость фиксированного набора товаров и услуг в регионе.

## Приложение 5. Группировка экономики региона по кодам ОКВЭД, используемым государственной статистикой для расчета счета производства

Сектор экономики	Коды ОКВЭД
<b>ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ СЕКТОР (сектор М)</b>	
СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО	01.1 + 01.2 + 01.3
Предоставление услуг в области растениеводства и животноводства, кроме ветеринарных услуг	01.4
Охота и разведение диких животных	01.5
Лесозаготовки и предоставление услуг в области лесозаготовок	02.01.1 + 02.02.2
Сбор дикорастущих и недревесных лесопроductов	02.01.2
Лесоводство, деятельность лесопитомников и предоставление услуг в области лесоводства	02.01.5 + 02.01.6 + 02.02.01
Рыболовство	5.01
Рыбоводство	5.02
Добыча, обогащение и агломерация каменного угля	10.1
Добыча, обогащение и агломерация бурого угля	10.2
Добыча и агломерация торфа	10.3
Добыча сырой нефти и нефтяного (попутного) газа	11.10.11
Разделение и извлечение фракций из нефтяного (попутного) газа	11.10.12
Добыча горючих (битуминозных) сланцев, битуминозного песка и озокерита	11.10.2
Снижение и регазификация природного газа для транспортирования	11.10.3
Предоставление услуг по добыче нефти и газа	11.2
ДОБЫЧА УРАНОВОЙ И ТОРИЕВОЙ РУД	12
Добыча железных руд	13.1
Добыча руд цветных металлов, кроме урановой и ториевой руд	13.2
ДОБЫЧА ПРОЧИХ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ	14
Распиловка и строгание древесины, пропитка древесины	20.10
Производство шпона, фанеры, плит, панелей	20.20
Производство деревянных строительных конструкций, включая сборные деревянные строения, и столярных изделий	20.30
Производство деревянной тары; производство прочих изделий из дерева и пробки, соломки и материалов для плетения	20.40 + 20.5

Сектор экономики	Коды ОКВЭД
Производство целлюлозы и древесной массы	21.11
Производство бумаги и картона	21.12
Производство кокса	23.1
Производство нефтепродуктов	23.2
Производство промышленных газов; производство красителей и пигментов; производство прочих основных неорганических химических веществ; производство прочих основных органических химических веществ.	24.11 + 24.12 + + 24.13 + 24.14
Производство удобрений и азотных соединений; производство химических средств защиты растений (пестицидов) и прочих агрохимических продуктов	24.15 + 24.2
Производство пластмасс и синтетических смол в первичных формах	24.16
Производство синтетического каучука	24.17
Производство красок и лаков	24.3
Производство прочих химических продуктов	24.6 без 24.61
Производство искусственных и синтетических волокон	24.7
ПРОИЗВОДСТВО РЕЗИНОВЫХ И ПЛАСТМАССОВЫХ ИЗДЕЛИЙ	25
Производство стекла и изделий из стекла	26.1
Производство цемента, извести и гипса	26.5
Производство изделий из бетона, гипса и цемента; резка, обработка и отделка камня; производство прочей неметаллической продукции	26.6 + 26.7 + 26.8
Производство чугуна, ферросплавов, стали, горячекатаного проката и холоднокатаного листового (плоского) проката; производство чугунных и стальных труб; производство прочей продукции из черных металлов, не включенной в другие группировки	27.1 + 27.2 + 27.3
Производство алюминия	27.42
Производство цветных металлов (без производства алюминия) (иноаспектный код 27.49 = 27.41 + 27.45)	27.41 + 27.43 + + 27.44 + 27.45
Производство отливок	27.5
Производство строительных металлических конструкций и изделий; производство металлических резервуаров, радиаторов и котлов центрального отопления; производство паровых котлов и ядерных реакторов	28.1 + 28.2 + 28.3
Ковка, прессование, штамповка и профилирование, изготовление изделий методом порошковой металлургии; обработка металлов и нанесение покрытий на металлы, обработка металлических изделий с использованием основных технологических процессов машиностроения; производство прочих готовых металлических изделий	28.4 + 28.5 + 28.7
Производство прочих материалов и веществ, не включенных в другие группировки (иноаспектный код 39.9)	23.3 + 24.61 + 29.6
Производство изолированных проводов и кабелей	31.3

Сектор экономики	Коды ОКВЭД
Обработка металлических отходов и лома	37.1
Обработка неметаллических отходов и лома	37.2
Производство, передача и распределение электроэнергии	40.1
Производство и распределение газообразного топлива	40.2
Производство, передача и распределение пара и горячей воды (тепловой энергии)	40.3
СБОР, ОЧИСТКА И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВОДЫ	41
ОПТОВАЯ ТОРГОВЛЯ, ВКЛЮЧАЯ ТОРГОВЛЮ ЧЕРЕЗ АГЕНТОВ, КРОМЕ ТОРГОВЛИ АВТОТРАНСПОРТНЫМИ СРЕДСТВАМИ И МОТОЦИКЛАМИ	51
Деятельность железнодорожного транспорта	60.1
Транспортирование по трубопроводам	60.3
Деятельность морского транспорта	61.1
Деятельность внутреннего водного транспорта	61.2
Деятельность воздушного транспорта	62
Вспомогательная и дополнительная транспортная деятельность	63.1 + 63.2 + 63.4
СВЯЗЬ	64
Денежное посредничество	65.1
Прочее финансовое посредничество	65.2
СТРАХОВАНИЕ	66
ВСПОМОГАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА	67
Подготовка к продаже, покупка и продажа собственного недвижимого имущества, сдача внаем собственного нежилого недвижимого имущества, предоставление посреднических услуг, связанных с недвижимым имуществом, без управления эксплуатацией жилого фонда	70.1 + 70.20.2 + (70.3 минус 70.32.1)
Аренда легковых автомобилей и прочих транспортных средств и оборудования	71.1 + 71.2
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, СВЯЗАННАЯ С ВЫЧИСЛИТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКОЙ	72
Деятельность в области права, бухгалтерского учета и аудита; консультирование по вопросам коммерческой деятельности и управления предприятием	74.1
Технические испытания, исследования и сертификация	74.3
Рекламная деятельность	74.4
Предоставление услуг по найму рабочей силы и подбору персонала	74.5
Проведение расследований и обеспечение безопасности	74.6
<b>КАПИТАЛОСОЗДАЮЩИЙ СЕКТОР (сектор К)</b>	
Производство механического оборудования и прочего оборудования общего назначения	29.1 + 29.2

Сектор экономики	Коды ОКВЭД
Производство машин и оборудования для сельского и лесного хозяйства; производство станков и прочих машин и оборудования специального назначения	29.3 + 29.4 + 29.5
ПРОИЗВОДСТВО ОФИСНОГО ОБОРУДОВАНИЯ И ВЫЧИСЛИТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ	30
Производство электродвигателей, генераторов и трансформаторов и производство электрической распределительной и регулирующей аппаратуры	31.1 + 31.2
Производство химических источников тока, электрических ламп, осветительного и прочего электрооборудования	31.4 + 31.5 + 31.6
Производство электро- и радиоэлементов, электровакуумных приборов; производство передающей аппаратуры, аппаратуры для проводной телефонной и телеграфной связи (иноаспектный код 32.9)	32.1 + 32.2
Производство аппаратуры для приема, записи и воспроизведения звука и изображения	32.3
Производство изделий медицинской техники, включая хирургическое оборудование и производство ортопедических приспособлений, производство контрольно-измерительных приборов; монтаж приборов контроля и регулирования технологических процессов	33.1 + 33.2 + 33.3
Строительство и ремонт судов	35.1
Производство железнодорожного подвижного состава	35.2
Производство летательных аппаратов, включая космические	35.3
СТРОИТЕЛЬСТВО	45
НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И РАЗРАБОТКИ	73
Деятельность в области архитектуры, инженерно-техническое проектирование, геологоразведочные и геофизические работы, геодезическая и картографическая деятельность, деятельность в области стандартизации и метрологии, деятельность в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, виды деятельности, связанные с решением технических задач, не включенные в другие группировки	74.2
<b>ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЙ СЕКТОР (сектор С)</b>	
Производство мяса и мясopодуKтов	15.1
Переработка и консервирование рыбо- и морепродуKтов	15.2
Переработка и консервирование картофеля, фруктов и овощей	15.3
Производство растительных и животных масел и жиров	15.4
Производство молочных продуктоB	15.5
Производство продуктоB мукомольно-крупяной промышленности, крахмалов и крахмалопродуKтов	15.6
Производство готовых кормов для животных	15.7

Сектор экономики	Коды ОКВЭД
Производство хлеба и мучных кондитерских изделий недлительного хранения; производство сухих хлебобулочных изделий и мучных кондитерских изделий длительного пользования	15.81 + 15.82
Производство сахара	15.83
Производство какао, шоколада и сахаристых кондитерских изделий; производство макаронных изделий; производство чая и кофе; производство пряностей и приправ; производство детского питания и диетических пищевых продуктоB; производство прочих пищевых продуктоB, не включенных в другие группировки	15.84 + 15.85 + 15.86 + 15.87 + 15.88 + 15.89
Производство напитков	15.9
ПРОИЗВОДСТВО ТАБАЧНО-МАХОРОЧНЫХ ИЗДЕЛИЙ	16
ТЕКСТИЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО	17
ПРОИЗВОДСТВО ОДЕЖДЫ; ВЫДЕЛКА И КРАШЕНИЕ МЕХА	18
ПРОИЗВОДСТВО КОЖИ, ИЗДЕЛИЙ ИЗ КОЖИ И ПРОИЗВОДСТВО ОБУВИ	19
Производство изделий из бумаги и картона	21.2
Издательская деятельность	22.1
Полиграфическая деятельность и предоставление услуг в этой области	22.2
Копирование записанных носителей информации	22.3
Производство фармацевтической продукции	24.4
Производство мыла; моющих, чистящих, полирующих средств; производство парфюмерных и косметических средств	24.5
Производство керамических изделий; плиток и плит; кирпича, черепицы и прочих строительных изделий из обожженной глины	26.2 + 26.3 + 26.4
Производство ножевых изделий, столовых приборов, инструментов, замочных и скобяных изделий	28.6
Производство бытовых приборов, не включенных в другие группировки	29.7
Производство оптических приборов, фото- и кинооборудования; производство часов и других приборов времени	33.4 + 33.5
ПРОИЗВОДСТВО АВТОМОБИЛЕЙ, ПРИЦЕПОВ И ПОЛУПРИЦЕПОВ	34
Производство мотоциклов и велосипедов плюс производство прочих транспортных средств и оборудования, не включенных в другие группировки	35.4 + 35.5
Производство мебели	36.1
Производство ювелирных изделий и технических изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, монет и медалей	36.2
Производство музыкальных инструментов, спортивных товаров, игр и игрушек и проч.	36.3 + 36.4 + 36.5 + 36.6
Торговля автотранспортными средствами и мотоциклами, включая их детали, узлы и принадлежности	50.1 + 50.3 + 50.40.1 + 50.40.2 + 50.40.3

Сектор экономики	Коды ОКВЭД
Техническое обслуживание и ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	50.2 + 50.40.4
Розничная торговля без ремонта бытовых изделий и предметов личного пользования, включая розничную торговлю моторным топливом	50.5 + (52 без 52.7)
Ремонт бытовых изделий и предметов личного пользования	52.7
Деятельность гостиниц и прочих мест для временного проживания	55.1 + 55.2
Деятельность ресторанов, баров, столовых при предприятиях и учреждениях и поставка продукции общественного питания	55.3 + 55.4 + 55.5
Деятельность железнодорожного транспорта	60.1
Деятельность автомобильного (автобусного) транспорта, деятельность такси; деятельность прочего сухопутного пассажирского транспорта	60.21.1 + 60.24 + + 60.22 + 60.23
Деятельность городского электрического транспорта; пассажирские перевозки фуникулерами, воздушными канатными дорогами и подъемниками	60.21.2 + 60.21.3
<b>ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА</b>	62
Деятельность туристических агентств	63.3
Сдача внаем собственного жилого недвижимого имущества; управление эксплуатацией жилого фонда	70.20.1 + 70.32.1
Аренда прочих машин и оборудования; прокат прочих бытовых изделий и предметов личного пользования	71.3 + 71.4
Чистка и уборка производственных и жилых помещений, оборудования и транспортных средств	74.7
Предоставление различных видов услуг потребителям	74.8
Ветеринарная деятельность	85.2
<b>ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ</b>	91
Деятельность, связанная с производством, прокатом и показом фильмов	92.1
Деятельность в области радиовещания и телевидения	92.2
Прочая зрелищно-развлекательная деятельность; прочая деятельность в области культуры	92.3 + 92.5
Деятельность информационных агентств	92.4
Деятельность в области спорта; прочая деятельность по организации отдыха и развлечений	92.6 + 92.72
Деятельность по организации азартных игр	92.71
<b>ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ УСЛУГ</b>	93
<b>ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ ПО ВЕДЕНИЮ ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА</b>	95
<b>ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР (сектор G)</b>	

Сектор экономики	Коды ОКВЭД
Государственное управление общего и социально-экономического характера	75.1
Предоставление государством услуг обществу в целом	75.2
Деятельность в области обязательного социального обеспечения	75.3
<b>ОБРАЗОВАНИЕ</b>	80
Деятельность в области здравоохранения	85.1
Предоставление социальных услуг	85.3
<b>УДАЛЕНИЕ СТОЧНЫХ ВОД, ОТХОДОВ И АНАЛОГИЧНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ</b>	90

# РОССИЙСКИЕ РЕГИОНЫ: экономический кризис и проблемы модернизации

Под редакцией

Л. М. Григорьева, Н. В. Зубаревич, Г. Р. Хасаева

Редактор А. Н. Ставцева  
Компьютерная верстка О. А. Христенко  
Корректор Е. И. Максакова

Подписано в печать 12.07.2010 г. Формат 60x90/16  
Печать цифровая. Объем 22,3125 п.л. Тираж 1000 экз.  
Зак.

ООО «ТЕИС»  
115407, Москва, Судостроительная ул., д. 59

Отпечатано в типографии «Наука»  
121099, Москва, Шубинский пер., 6