

Н.В. Зубаревич

МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва

Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации

Статья посвящена анализу институциональных барьеров пространственного развития в России, которые усилились в период нового кризиса. Среди них межбюджетные отношения, не стимулирующие развития регионов, плохой инвестиционный климат и неэффективные инвестиции государства, зависимость доходов населения регионов от перераспределения нестабильной нефтяной ренты, неконкурентоспособная структура экономики многих регионов и низкая территориальная мобильность населения. Предложены стратегические направления институциональной модернизации в сфере пространственного развития и необходимые изменения государственной региональной политики.

Ключевые слова: *пространственное развитие, регионы России.*

Классификация JEL: R18.

Кризисные тренды – индикаторы институциональных проблем

Стагнация экономики России сменилась в конце 2014 г. кризисным спадом, пока еще медленным по сравнению с предыдущими кризисами, но, вероятнее всего, и более длительным. В отличие от двух предыдущих кризисов новый кризис не является глобальным, он в значительной степени обусловлен внутрисистемными институциональными барьерами, а негативные внешние факторы – санкции и падение цен на нефть – его только усилили. Институциональные барьеры, затрудняющие пространственное развитие, стали более явными в кризисных условиях. Необходимо рассмотреть эти барьеры и оценить возможности их преодоления, иначе любая стратегия будет набором благих пожеланий.

Первый барьер был очевиден еще до кризиса – это межбюджетные отношения, не стимулирующие развития. Гигантский рост нефтяной ренты в 2000-е годы привел не только к росту масштабов ее перераспределения и зависимости регионов от федеральной помощи, но и к ужесточению регулирования и контроля расходов бюджетов регионов со стороны федеральных властей, а в последние годы – и к жесткой регламентации приоритетов в расходах.

Еще одним федеральным решением стали майские указы о повышении заработной платы, не подкрепленные необходимым финансированием, как того требует Бюджетный кодекс. Регионам пришлось их выполнять в условиях начинавшейся экономической стагнации, что привело к разбалансированности бюджетов. В 2013 г. дефицит консолидированных бюджетов регионов вырос

в три раза, до 642 млрд руб.; число регионов с дефицитом достигло 77, в 2014 г. таковых было 75. Быстрыми темпами рос суммарный долг регионов и муниципалитетов, на начало февраля 2015 г. он достиг 2,4 трлн руб. В 45% регионов большой долг (50–125% налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета региона) сочетался с дефицитом бюджета, т.е. средств на обслуживание долга остро не хватает. Принципы межбюджетных взаимоотношений центра и регионов, с большим трудом утвержденные в середине 2000-х годов, были нарушены, вертикаль власти лишила регионы возможности влиять на принимаемые решения.

Система межбюджетных отношений давно подвергается критике, в этой сфере сформировалась система ручного управления, в кризис она только усилилась. Доля дотации на выравнивание, рассчитываемой по формуле и поэтому транспарентной, стабильно составляет только четверть всех трансфертов из федерального бюджета, а доля дотации на сбалансированность, выделяемой по непрозрачным решениям федеральных властей, в 2014 г. достигла 19% всех трансфертов. Еще один непрозрачный инструмент – многочисленные субсидии. В кризис их доля сократилась до 23%, но в ряде регионов достигала 40–80% всех трансфертов. При непрозрачных критериях федеральной помощи выигрывают регионы – успешные лоббисты, что не стимулирует развитие.

Еще одно следствие вертикали власти и российской политической системы в целом – усиление геополитических приоритетов в поддержке регионов. Таковых три: Крым, с середины марта 2014 г. получивший 7,2%

всех трансфертов регионам из федерального бюджета (в годовом исчислении – почти 10%) при доле в населении 1,6%, Дальний Восток – 12,2% трансфертов (4,1% населения) и республики Северного Кавказа – 10,6% трансфертов (4,4% населения).

Второй барьер – плохой инвестиционный климат. Влияние этого фактора усилилось, когда прекратился рост цен на нефть. Сокращение инвестиций началось в 2013 г. и идет с ускорением. В 2014 г. при спаде инвестиций на 2,7% отрицательную динамику имели почти половина регионов. Региональных данных по 2015 г., которые публикуются поквартально, пока нет, но с учетом общероссийской динамики за январь–февраль (–6,3%) очевидно, что спад охватит большинство регионов.

Государство пыталось стимулировать инвестиции и развитие территорий с помощью больших проектов – саммита АТЭС во Владивостоке, Олимпиады в Сочи, экспортных трубопроводов. Результаты, мягко говоря, неубедительны: резкий инвестиционный спад после завершения этих проектов не сменялся последующим ростом. Так, спад инвестиций на Дальнем Востоке длится третий год, в 2013 г. он составил 20% и охватил все регионы, кроме Магаданской области, а в 2014 г. – 5%. При этом спад строительства на Дальнем Востоке в 2014 г. значительно сильнее (–12%), в регионах он составил от –10 до –47%, за исключением Якутии. При такой динамике заявленная стратегия поворота на Восток выглядит нереализуемой. Два года длится сильный спад инвестиций в Ленинградской области (31% ежегодно), а спад инвестиций в Краснодарском крае составил в 2014 г. 27%. Из-за кризиса и внешних санкций вероятность синергетического эффекта огромных инвестиций в сочинскую Олимпиаду резко снижается. Российский опыт показывает, что высокочрезвычайно большие проекты не создают эффекта синергии в виде последующего привлечения новых инвесторов.

Третий барьер – исчерпание возможностей роста доходов населения за счет перераспределения огромной нефтяной ренты и стимулирования потребительского кредитования. Благодаря перераспределению ренты доля пособий и пенсий превысила 19% доходов населения, опередив советский уровень (Овчарова и др., 2014). Сжатие ренты неизбежно ударит и по доходам россиян. Стагнация реальных доходов населения началась в январе 2014 г., до воздействия негативных внешних факторов, но именно внешние факторы – падение цен на нефть и санкции – привели к резкой деваль-

вации рубля, росту инфляции и снижению доходов в целом за 2014 г. (–1%), и особенно в декабре (–7%). В декабре 2014 г. спад доходов населения отмечали 2/3 регионов, в том числе весь Урал, почти весь Дальний Восток, большая часть регионов северо-запада и Поволжья, половина регионов Центра и Сибири.

Спад доходов населения продолжится и в 2015 г., что негативно повлияет в первую очередь на развитие крупных городов, которые стали центрами рыночных услуг. В январе–феврале 2015 г. оборот розничной торговли сократился на 6% и охватил 71 регион, в том числе в 21 регионе темпы спада достигли 8–20%. При длительном кризисе это приведет к сжатию рыночных услуг – важнейшей отрасли экономики и сферы занятости крупных городов.

Кроме того, снижение доходов населения и рост ставок ипотечного кредитования существенно сократят спрос на жилье, а жилищное строительство концентрируется именно в крупных городах. Они и так имеют массу проблем развития – у городских округов изымается большая часть налоговых доходов; в подавляющем большинстве крупных городов душевые инвестиции ниже средних по стране; новых рабочих мест создается немного; инфраструктура недоразвита. Кризис рече высветил давнюю проблему – в России нет инструментов, стимулирующих развитие крупных городов. Им, скорее, нужна не помощь, для них важно снять барьеры, препятствующие реализации конкурентных преимуществ в виде агломерационного эффекта. Крупные города – центры концентрации человеческого капитала, постиндустриальной экономики, моторы модернизации потребления и образа жизни.

Четвертый барьер – неконкурентоспособная структура экономики многих регионов, он долгосрочный. Кризисы обычно сильнее бьют по российским регионам со специализацией на машиностроении, текстильной промышленности и других, менее конкурентоспособных отраслях. Новый кризис пока слабее проявляется в промышленности, и там он действует менее избирательно. Стагнация промышленности началась в 2013 г., но спад производства – только в феврале 2015 г., и он пока – достаточно медленный (–1,6%). Им охвачены в настоящее время 44 региона с разной специализацией. Более сильным спадом отличаются агломерации федеральных городов, их деиндустриализация – общемировой тренд (хотя власти Санкт-Петербурга пытались ему противостоять, размещая в городе автосборочные производства), а этот процесс всегда ускоряется в периоды кризисов. Машиностроительные регионы пока не выделяются более сильными

темпами спада, хотя они тяжелее проходили все российские кризисы. Санация неконкурентоспособных производств не завершилась и продолжение спада неизбежно, но, скорее всего, оно не будет обвальным. Состояние промышленности лучше в регионах Юга со специализацией на АПК, так как пищевая отрасль имеет больше возможностей для импортозамещения, и в ряде регионов со специализацией на ВПК благодаря росту финансирования оборонного комплекса из федерального бюджета. Но надолго ли хватит федеральных средств? Наименее устойчивыми в кризис оказываются моногорода, их проблемы – давно в поле зрения властей, но скорее на словах – разработанные в настоящее время программы поддержки и диверсификации экономики моногородов неэффективны и не способны стимулировать приток инвестиций.

Пятый барьер – низкая мобильность населения, в том числе трудовая. Она вряд ли вырастет в ходе кризиса. Кризис пока слабо повлиял на рынок труда, а безработица остается на историческом минимуме (5,5% на начало 2015 г.). Самый ранний индикатор ухудшения положения на рынке труда – неполная занятость – почти не росла до февраля включительно. Специалисты не прогнозируют взрывного роста безработицы по трем причинам – демографическим (на рынок труда выходит крайне малочисленное поколение 1990-х годов рождения, и одновременно с него уходят многочисленные поколения 1950-х годов рождения), структурным (усилится переток занятых в неформальную, т.е. теневую экономику, в которой уже занято около 20 млн человек) и миграционным (регулирование трудовой миграции иностранных работников) (Приоритеты социальной политики, 2015).

Только третий фактор может способствовать росту трудовой мобильности, если сокращающийся приток иностранных мигрантов будет замещаться россиянами. Но для этого нужно снижать давно известные барьеры трудовой миграции – дефицит доступного арендного жилья, институт регистрации и др.

Очевидно, что в ходе кризиса неизбежны локальные всплески безработицы при длительном простое или закрытии предприятий, но они вряд ли приведут к росту трудовой мобильности в условиях сжатия спроса на рабочую силу по всей стране. Для локальных кризисных зон важнее меры социальной поддержки. Власти научились смягчать негативные последствия; еще в кризис 2009 г. появились активные меры поддержания занятости. Шире всего использовались общественные работы (почти 2 млн участников программы),

показавшие себя эффективной мерой с учетом относительно небольшой продолжительности кризиса. Однако программа переселений на новое место жительства потерпела фиаско, эта мера охватила только 15 тыс. человек – больше всего переселившихся было в Дагестане, что говорит о многом...

Новый кризис скорее всего воспроизведет привычную форму адаптации российского рынка труда к трудным временам – путем расширения неполной занятости (административные отпуска, неполная рабочая неделя и др.) и снижения заработной платы при умеренном росте безработицы (Зубаревич и др., 2007). Такая форма адаптации не способствует росту трудовой мобильности, хотя измерить трудовую мобильность в неформальном секторе экономики (отходничество и др.) довольно сложно.

Стратегия пространственного развития после кризиса

Разработка стратегий в России малопродуктивна, она напоминает строительство воздушных замков или планы поворота сибирских рек. Пространство чрезвычайно инерционно, для формирования новых функций регионам требуется длительное время, а разовые инвестиции, даже масштабные, несущественно влияют на развитие, если они не дополняются устойчивым улучшением институтов. На взгляд автора, главная стратегия пространственного развития состоит в модернизации институтов, именно институциональные барьеры тормозят развитие сильнее других факторов. Даже падение цен на нефть не так страшно, как отечественные правила игры!

Можно кратко сформулировать шесть основных векторов пространственной стратегии, основанных на оценке трендов развития не только в кризис, но и в более длительной ретроспективе. Часть из них была сформулирована рабочей группой «Реальный федерализм, местное самоуправление и межбюджетная политика» при подготовке «Стратегии 2020»¹.

1. Необходим отказ от сверхзатратных геополитических приоритетов пространственного развития в ущерб рациональным экономическим. Поддержка менее развитых регионов, а также регионов со сложными условиями развития является неотъемлемой частью региональной политики, главная проблема – в пропорциях. Сейчас они чрезмерно смещены в сторону трех групп регионов – Крыма, Дальнего Востока и республик Северного Кавказа, объем помощи которым многократно превышает дотацию на выравнивание бюд-

жетной обеспеченности и расходуется неэффективно. Сочетание двух самых затратных приоритетов региональной политики – геополитического и выравнивающего создает большие риски в бюджетной сфере и, что не менее важно, не стимулирует регионы наращивать собственные ресурсы развития.

2. Россия еще долго будет жить на нефтегазовую ренту, даже если ее масштабы сократятся. Межбюджетное перераспределение рентных доходов – основной инструмент поддержки менее развитых регионов. Стратегически важно сделать перераспределительную политику прозрачной, направить ее на стимулирующее развитие, а не на лоббизм регионов с целью выбивания денег. Для этого необходимо упростить систему федеральной поддержки, резко сократив число трансфертов, особенно субсидий, и повысить долю транспарентной (формульной) дотации, направленной на выравнивание бюджетной обеспеченности.

3. Нужен поиск эффективного баланса выравнивающей и стимулирующей региональной политики. Сильная территориальная дифференциация развития в России – объективная реальность; это – следствие локализации конкурентных преимуществ. Бессмысленно ставить вопрос, делать ставку на сильные регионы или подтягивать слабых. Важны обе составляющие – и стимулирующая, и выравнивающая политика; задача – найти их оптимальные пропорции. Основой стимулирующей политики должны стать не преференции, а снижение барьеров развития сильных регионов, рост которых ускоряет развитие всей страны. Нужно передать регионам часть полномочий, в том числе в сфере лицензирования, контроля и надзора, а также часть налоговых доходов (федеральную часть налога на прибыль, акцизов и др.).

Социальное неравенство необходимо смягчать, чтобы обеспечить доступность общественных благ для жителей разных территорий и воспроизводство человеческого капитала. Трансферты менее развитым регионам должны направляться прежде всего на социальные цели, а не на поддержку экономики с помощью государственных инвестиций, которые выделяются даже на строительство животноводческих комплексов, рыбо-разводных прудов и курортных объектов. Их эффективность крайне низкая, а возможности коррупции – максимальные!

4. У России не так много конкурентных преимуществ: помимо высокой сырьевой обе-

спеченности преимуществом является агломерационный эффект. Каждый пятый россиянин живет в крупнейших городах-миллионниках, это – наиболее образованное, мобильное и активное население. Более высокий человеческий капитал крупнейших и крупных городов пока не стал движущей силой модернизации из-за множества барьеров – инфраструктурных, экономических, политических. Преодолевать их придется долго, но начинать следует с политических барьеров. Необходимо двухшаговая децентрализация (центр – регионы, регионы – муниципалитеты), возвращающая крупным городам те ресурсы и полномочия, которые у них сейчас изъяты. Без опережающего развития крупных городов Россия не сможет модернизироваться. Но для этого нужен отказ от политики тотальной вертикализации управления.

5. В рыночной экономике, в отличие от плановой или мобилизационной, территориальные пропорции развития невозможно определить директивным способом – сдвиг на Восток или освоение Севера. Стимулирование развития восточных регионов должно опираться на их конкурентные преимущества. Во-первых, должна сработать их обеспеченность ресурсами. Для реализации этого преимущества нужна поддержка всех инвесторов с обеспечением прозрачных правил игры, а не директивное назначение зон опережающего развития с предписанным профилем экономики. Во-вторых, должен проявиться агломерационный эффект: все региональные центры восточных регионов стягивают население, и численность их жителей растет. Города-центры сохраняют функции опорных точек территориального развития, но для развития этих функций нужны инвестиции государства в городскую и транспортную инфраструктуру.

6. Рост мобильности населения – один из ключевых факторов пространственного развития. Российские миграции, в том числе трудовые, направлены из села, малых и средних городов в крупные города-центры. Попытки государства стимулировать переезд в восточные регионы, в малые города и в сельскую местность вряд ли будут успешными – население голосует ногами в обратном направлении. Гораздо эффективней, если государство начнет встраиваться в объективные тренды: стимулировать центростремительные миграции внутри восточных регионов для развития региональных центров как опорных точек, инвестировать в инфраструктуру агломераций, что

¹ Данный раздел «Стратегии-2020» подготовлен И.В. Стародубровской, В.С. Назаровым, Г.В. Курляндской, Н.В. Зубаревич под руководством И.В. Стародубровской и В.Л. Глазычева. (Стратегия-2020, 2013).

стимулирует концентрацию населения вблизи крупных рынков труда.

К сожалению, вместо этого была просто расширена территория Москвы, что еще более усилило концентрацию населения в столице. Для сельских периферий важнейшим инструментом развития должны стать меры социальной поддержки. Вместо этого происходит оптимизация бюджетных расходов, сокращающая доступность социальных услуг для населения, особенно на периферии.

Возможности реализации этих предложений выглядят сейчас минимальными. Но жизнь показывает, что написанное в стол иногда становится востребованным. Поживем – увидим...

ЛИТЕРАТУРА

- Зубаревич Н.В., Ибрагимова Д.Х., Клячко Т.Л., Малева Т.М., Овчарова Л.Н., Синявская О.В., Шишкин С.В., Бурдяк А.Я., Веденева В.Т., Гудков А.А., Пишняк А.И., Попова Д.О., Сурков С.В.** (2007). Обзор социальной политики в России: начало 2000-х. Независимый институт социальной политики. М.: НИСП.
- Овчарова Л.Н., Бюрюкова С.С., Тер-Акопов С.А., Вардanian Е.Г.** (2014). Что изменилось в доходах, расходах и потреблении российского населения? Мониторинг доходов, расходов и потребления российских домохозяйств. М.: НИУ ВШЭ.
- Приоритеты социальной политики (2015). Доклад на XVI Апрельской международной конференции по проблемам развития экономики и общества. / Под ред. Кузьмина Я.И., Овчаровой Л.Н., Якобсона Л.И. М.: НИУ ВШЭ.
- Стратегия-2020 (2013). Новая модель роста –

новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. Книга 2. Мау В.А., Кузьмина Я.И. (ред.). М.: Дело (РАНХиГС). С. 307–330.

REFERENCES (with English translation or transliteration)

- Ovcharova L.N., Byuryukova S.S., Ter-Akopov S.A., Vardanyan E.G.** (2014). Incomes, Expenditures and Consumption of Russian Population: What Has Been Changed? Monitoring of Russian Households Incomes, Expenditures and Consumption. Moscow: HSE (in Russian).
- Social Policy Priorities (2015). Report on XVI April International Conference High School of Economics. Kuzminov Ya.I., Ovcharova L.N., Yakobson L.I. (eds.). Moscow: HSE (in Russian).
- Strategy-2020 (2013). The New Model of Growth – the New Social Policy. Expert Report on Actual Problems of Russia's Socio-Economic Strategy till 2020. Book 2. Mau V.A., Kuzminov Ya.I. (eds.). Moscow: Publishing House "Delo", Russian Academy of National Economy and Governing, 307–330 (in Russian).
- Zubarevich N.V., Ibragimova D.Kh., Klyachko T.L., Maleva T.M., Ovcharova L.N., Sinyavskaya O.V., Shishkin S.V., Burdyak A.Ya., Vedeneva V.T., Gudkov A.A., Pishnyak A.I., Popova D.O., Surkov S.V.** (2007). Russia's Social Policy Review: the Beginning of 2000th. Independent Institute for Social Policy. Moscow.: IISP (in Russian).

Поступила в редакцию 12 апреля 2015 года

N.V. Zubarevich

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

Spatial Strategy after the Crisis: from the Big Projects to Institutional Modernization

The article is focused on the institutional barriers of Russia's territorial development and their strengthening in the new crisis conditions. These barriers are inter-budgetary relations destimulating regional development, poor investment climate and ineffective state investments, dependence of regional households incomes on unstable resource rent, uncompetitive structure of many regions' economies and low territorial mobility of population. The strategic priorities of territorial development are discussed as well as the state regional policy transformation.

Keywords: *spatial development, Russia's regions.*

JEL Classification: R18.