

# Регионы и города России: сценарии-2020

Рост открытости экономики приведет к притоку иностранных инвестиций прежде всего в ресурсодобывающие отрасли и регионы. В результате сырьевая ориентация экономики страны может усилиться | **НАТАЛЬЯ ЗУБАРЕВИЧ**

**Д**ля репутации эксперта прогнозировать на десяток лет вперед социально-экономическое развитие регионов намного легче и безопасней, чем делать политические прогнозы. Пространство инерционно, а российское пространство в особенности — из-за слабой инфраструктурной освоенности территории, огромных разрывов в уровне развития, низкой мобильности населения и других причин.

Регионалистам повезло с объектом исследования: советский учебник экономической географии все еще пригоден в качестве источника информации. Но по закону компенсации именно в региональной политике российские власти дают безудержную волю фантазии, пытаются любой ценой реализовать оторванные от жизни проекты, хотя заведомо понятно, что подобные упражнения не дадут результата. Количество неадекватных стратегий и программ развития (отраслей, регионов, городов) достигло таких масштабов, что в этом замусоренном «ландшафте» трудно разглядеть взвешенные оценки. Доминирует жесткая дихотомия — либо страна развалится, либо «все будет хорошо» и планы партии станут планами народа (добавим к советскому лозунгу — и бизнеса).

В данной статье предложены политически не ангажированные прогнозные сценарии развития, которые учитывают как реальный «коридор возможностей», определяемый объективными факторами и трендами, так и воздействие региональной политики российских властей. Каждый сценарий имеет свою пространственную картину развития и риски.

## **Объективные факторы пространственного развития: выше головы не прыгнешь**

Перспективы регионов России в первую очередь обусловлены базовыми факторами, которые формируют преимущества или барьеры пространственного развития. Основатель «новой экономической географии» Пол Кругман выделил две группы таких факторов<sup>1</sup>:

- *факторы «первой природы»*: обеспеченность природными ресурсами (минеральными, земельными), которые востребованы рынком, и выгодное географическое положение (в пределах агломераций; приморское и приграничное на путях глобальной торговли), снижающее транспортные издержки;

- *факторы «второй природы»*: агломерационный эффект и высокая плотность населения, дающие экономию на масштабе; развитая инфраструктура, сокращающая экономическое расстояние; человеческий капитал (образование, здоровье, трудовые мотивации, мобильность и адаптивность населения); институты, влияющие на предпринимательский климат, мобильность населения, распространение инноваций и др.

Все эти факторы воздействуют на развитие регионов и городов России, хотя

очередь следует учитывать влияние устойчивых факторов и барьеров пространственного развития. Быстрых изменений, в том числе заметного ослабления барьеров, связанных с факторами «второй природы», и тем более сокращения масштабов периферийности, к 2020 году не произойдет.

На этом фоне институты выглядят более гибким фактором, но мешает зависимость от траектории развития (*path dependency*). При этом российские институты влияют на пространственное развитие сильнее, чем это кажется на первый взгляд. В «новой экономи-

## **“Мигрантофобия может стать барьером инновационного развития даже в Москве, где среда для креативного населения более благоприятна”.**

в разных сочетаниях и в разной степени. Особенностью регионального развития в нашей стране является повышенная роль факторов «первой природы», прежде всего, обеспеченности нефтегазовыми ресурсами, наиболее востребованными глобальным рынком. Факторы «второй природы», как и фактор географического положения, чаще работают как барьеры развития. Россия отличается малочисленностью городов, особенно крупных с населением более 250 тыс. чел. (таких насчитывается 74 из 1 090 российских городов), поэтому агломерационный эффект проявляется слабо, за исключением крупнейших агломераций — Московской и Санкт-Петербурга. Велик барьер, связанный с неразвитой инфраструктурой и с тем, что большая часть территории страны удалена от транспортных путей. Масштабы экономической периферии огромны; даже в более плотно заселенной европейской части она составляет более 40 проц. территории<sup>2</sup>. Еще один барьер — депопуляция в 3/4 регионов и повсеместное снижение человеческого капитала. При разработке прогнозов в первую

русской географии» доказано, что концентрация населения и экономики в крупнейшем городе государства обусловлена не только агломерационным эффектом (растущей отдачей от масштаба) и центральным положением в транспортной системе страны, снижающем транспортные издержки<sup>3</sup>. Она зависит и от концентрации политической власти: более плюралистические системы отличаются менее сильной концентрацией в городе-центре по сравнению с диктатурами. Для стран с федеративным устройством также характерно более равномерное распределение городов по размерам. Россия остается авторитарной страной и федерацией может считаться только по названию, поэтому сверхконцентрация экономики и населения в Московской агломерации усиливается. Без изменения политической системы этот тренд не переломить.

Кроме того, в более открытых экономиках численность населения крупнейших городов меньше, чем в закрытых. Закрытые рынки и высокий уровень торгового протекционизма способствуют формированию крупных центральных городов<sup>4</sup>. Российская экономика

даже сейчас, не говоря о прошлом, может считаться открытой условно, только за счет экспорта нефти, газа и металлов. При низком уровне открытости новые предприятия обрабатывающей промышленности выгодней размещать вблизи крупнейшей агломерации, чтобы использовать преимущества центрального рынка, особенно при плохой транспортной системе и высоких транспортных издержках. В полном соответствии с теорией почти все производство иностранных автомобильных компаний, которое создано «с нуля», концентрируется вблизи Москвы (Калуга) и Санкт-Петербурга. Только при росте открытости может начаться процесс деконцентрации производства, хотя далеко не сразу: для этого нужна мобильность факторов производства и развитие несырьевого экспорта.

Формирование новых регионов-лидеров связано с технологическими прорывами, которые могут изменять экономическую карту и способствовать развитию новых регионов. Но для экономического прорыва на волне новой технологии нужны не только факторы, благоприятствующие развитию бизнеса, в виде более низкой заработной платы в регионе, но и система эффективных институтов, сильная мотивация и предприимчивость людей. С этим в России большие проблемы, поэтому ждать технологически обусловленных сдвигов в пространственном развитии в ближайшее десятилетие вряд ли возможно.

Необходимым условием развития территориальных кластеров \* является усиление глобальной экономической интеграции и сокращение транзакционных издержек бизнеса, способствующее концентрации фирм

\* Кластеры – это территориально локализованные группы предприятий одной отрасли или взаимосвязанных отраслей, быстрее развивающиеся благодаря обмену информацией, квалифицированными работниками, технологиями и опытом, использующие общую инфраструктуру, то есть некий симбиоз конкуренции и взаимодействия.

одной отрасли и углублению специализации. Без этих институциональных факторов кластерная политика бесперспективна.

Институты влияют и на инновативность. В работах Ричарда Флориды <sup>5</sup> показано, что развитию современных городов способствует их гетерогенность, разнообразие социальной среды, концентрация в городах креативного класса, обладающего разнообразными навыками. Миграционный приток профессионалов разной специализации стимулирует аккумуляцию нового знания и экономический рост. Для таких мигрантов особенно привлекательна разнообразная среда города и толерантность. Россия не может похвастаться толерантностью, но мигрантофобия не воспринимается ни властью, ни обществом как барьер инновационного развития, хотя может стать таким барьером даже в Москве, где среда для креативного населения более благоприятна.

Теория гласит, что устойчивое развитие регионов возможно только при улучшении институтов и росте открытости экономики. Даже плохая инфраструктура – менее жесткий барьер, она может развиваться по мере экономического роста. Из теории также следует, что экономический рост не бывает территориально равномерным <sup>6</sup>, для инвесторов более привлекательны регионы с конкурентными преимуществами, что позволяет увеличить отдачу от инвестиций. Мировой опыт также показывает, что инвестиции в сильные территории ускоряют развитие всей страны.

### **Тренды развития российских регионов в 2000-е годы: базовые факторы работают**

Поскольку пространственное развитие инерционно, еще одной основой для прогноза являются уже сложившиеся территориальные различия и их тренды. Ведущая роль базовых факторов пространственного развития проявилась и в период экономического роста 2000-х годов, и в период кризиса

2008–2009 годов. В годы *экономического роста* более устойчиво развивались несколько групп территорий.

Во-первых, это агломерации двух федеральных городов. Это следствие не только агломерационного эффекта, но и особых институциональных преимуществ. Столичный статус Москвы при российской сверхцентрализованной системе управления обеспечил концентрацию в городе штаб-квартир крупнейших российских компаний, огромный приток налоговых доходов в бюджет города, большое количество высокооплачиваемых рабочих мест и значительно более высокие доходы населения. В 2000-е годы ускорилось развитие и Московской области благодаря агломерационным преимуществам и перетоку капитала из столицы. В Санкт-Петербурге эффект масштаба проявлялся слабее. Федеральные власти пытались стимулировать развитие города особыми институциональными мерами. В Петербург переводили штаб-квартиры части крупных компаний и создавали в городе новые высокооплачиваемые рабочие места, но результат был не очень заметным, за исключением роста доходов городского бюджета. Более динамично развивалась Ленинградская область, где были использованы двойные преимущества: приморское положение на путях торговли с Европой и агломерационный эффект, хотя этих факторов хватило только для ускоренного развития западной приморской части области вблизи Санкт-Петербурга. Следствием динамичного развития двух крупнейших агломераций страны стала концентрация в них в 2007–2009 годах 75–80 проц. всей чистой миграции в России, в том числе в Московской агломерации — 55–60 процентов.

Во-вторых, это 10–12 регионов с экспортно ориентированной структурой экономики, основу которой составляют ресурсодобывающие отрасли и металлургия. Среди них

выделяются автономные округа Тюменской области (региональная экономика в целом слаба, но от добычи ресурсов область получает большие налоговые доходы как рантье). К группе лидеров второго эшелона относятся республики Татарстан и Башкортостан, Красноярский и Пермский края, Самарская область и несколько ведущих металлургических регионов, доходы которых росли благодаря быстрому росту мировых цен на сырье и продукцию первого передела. В 2000-е годы благоприятная конъюнктура мирового рынка отчасти компенсировала этим регионам потери доходов от проводимой Кремлем политики сверхконцентрации налоговых поступлений в федеральном бюджете. В регионах этой группы темпы экономического роста были близки к средним, быстрее росли только Татарстан и Свердловская область. Первый — благодаря институциональным преимуществам (региональная нефтедобывающая компания, особая финансовая поддержка из федерального бюджета), а вторая — вследствие благоприятной конъюнктуры цен на металлы в 2000-е годы и эффекта низкой базы вследствие сильного падения экономики в 1990-е годы.

Особый случай — регионы, где реализуются новые проекты добычи нефти и газа (Сахалинская область и Ненецкий АО). Здесь темпы роста экономики были очень высокими. Сахалинская область развивалась за счет институционального фактора; заключение соглашений о разделе продукции обеспечило масштабные иностранные инвестиции, составившие 20 проц. всех иностранных инвестиций в Россию в первой половине 2000-х годов. Объем промышленного производства области за десять лет вырос почти вдвое в сопоставимых ценах, а ВРП — в 1,8 раза.

Позитивное влияние приморского положения на путях глобальной торговли стало проявляться только в 2000-е годы и локализовано в нескольких западных и южных

регионах России. Сам по себе этот фактор пока не способен стимулировать развитие регионов из-за огромных барьеров, особенно на востоке страны. Нужны дополнительные «подпорки»: либо институциональные, такие как статус особой экономической зоны (Калининградская область), либо расположение в крупной агломерации (Ленинградская область). Для регионов российского Юга (Краснодарский край) факторами роста стали также лучшие земельные и агроклиматические ресурсы, более плотное расселение и относительно развитая инфраструктура, а

Краснодар и Екатеринбург. Статус региональной столицы дает преимущества, но этот институциональный фактор не дополнялся быстрым ростом инвестиций. Причины этого также носят институциональный характер: региональные центры являются муниципалитетами и очень ограничены в бюджетных доходах; их развитию препятствует монополизация и коррумпированность рынков земли, строительства, а также барьеры, стоящие на пути развития малого предпринимательства и миграций. Стягивание сервисных функций в региональные центры

### **“Стягивание сервисных функций в региональные центры происходило на фоне деградации небольших и периферийных городов, расположенных за пределами агломераций”.**

также человеческий капитал, прежде всего предпринимчивость населения.

В «срединных» по уровню развития регионах, составляющих самую многочисленную группу (почти 2/3) субъектов РФ, трудно выделить основные факторы, стимулирующие развитие. Хотя динамика экономического роста в таких регионах различалась, но в целом они либо повторяли средний тренд по стране, либо отставали от него. В слабо развитых регионах более быстрый рост экономики обеспечивался масштабной финансовой помощью из федерального бюджета; такой рост не может быть устойчивым.

Среди городов, помимо федеральных, быстрее развивались региональные центры, особенно крупнейшие (с населением от 700 тыс. до миллиона человек и более), а также важнейшие для бизнеса моногорода экспортных отраслей промышленности с более высокими доходами как населения, так и бюджетов. Среди региональных центров по социально-экономическим показателям и их динамике (душевой объем торговли, платных услуг, строительство жилья) выделяются

происходило на фоне деградации небольших и периферийных городов, расположенных за пределами агломераций.

Экономическое неравенство регионов, измеряемое душевым ВРП, в начале 2000-х годов росло, но с середины десятилетия стало сокращаться вследствие бума нефтяных доходов и усиления федеральной перераспределительной политики<sup>7</sup>. В доходах населения тренд выравнивания был еще заметнее: межрегиональные различия становились менее резкими, особенно в последние докризисные годы; здесь тоже главная причина — усиление перераспределительной политики и рост объемов трансфертов из федерального бюджета.

Кризис 2008–2009 годов проявился в регионах России с разной силой<sup>8</sup>. Менее всего он затронул слабо развитые и высококодационные регионы, в легальной экономике которых преобладает сектор бюджетных услуг, финансируемый за счет федеральных трансфертов. Относительно стабильной была динамика промышленного производства на Дальнем Востоке, где санация некон-

курентоспособных производств произошла раньше, еще в период кризиса 1990-х годов. В среднеразвитых регионах глубина кризисного спада обусловлена структурой экономики; сильнее всего пострадали регионы неконкурентоспособной машиностроительной и текстильной специализации, расположенные в европейской части страны. Они выходят из кризиса медленно. Среди развитых регионов, которые сильнее интегрированы в глобальную экономику, ранее всего испытали сильный кризисный спад регионы металлургической специализации, но они же быстрее

Поволжья и Урала ее показатели достигали уровня, зафиксированного во время кризиса 1998-го. Кризисный цикл повторился, но без санации неэффективных рабочих мест.

Отличие кризиса 2008–2009 годов от предыдущего в том, что он слабо повлиял на доходы населения. После небольшого падения доходы восстановились до докризисного уровня уже к концу 2009-го. Это произошло в результате политики государства, накопившего в период экономического роста большие финансовые средства; часть этих средств была использована на смяг-

### **“Программы остались на бумаге, особые экономические зоны оказались малоуспешными, а попытки создания искусственных агломераций провалились”.**

восстанавливались благодаря росту мировых цен. Спад в развитых регионах с диверсифицированной экономикой был более умеренным, к середине 2010 года его удалось почти полностью преодолеть. Еще быстрее преодолели спад привлекательные для инвесторов регионы (Калужская, Ленинградская, Белгородская области). Ведущие регионы нефтедобычи почти не имели кризисного спада, а там, где реализуются новые проекты по добыче нефти и газа, продолжался рост.

Географически наиболее кризисными и по темпам промышленного спада, и по состоянию рынков труда оказались регионы Поволжья, Урала и Центра. Чтобы не допустить роста социальной напряженности, власти с помощью административных запретов и финансовых вливаний пытались сохранить занятость на промышленных предприятиях. В результате уровень скрытой безработицы (неполная занятость и занятость на общественных работах) в этих регионах превышал официально регистрируемую безработицу. Если суммировать все формы безработицы, то в наиболее проблемных регионах

чение социальных последствий кризиса. За 2009 год расходы бюджетов субъектов РФ на социальную политику выросли на треть благодаря росту федеральных трансфертов на эти цели. Быстрее всего росли доходы и потребление населения в слаборазвитых национальных республиках, а кризисное снижение доходов испытали регионы с сильным промышленным спадом, где выросла открытая и скрытая безработица, а также ведущие нефтегазодобывающие регионы, где существенно сократилась переменная часть заработной платы (доплаты, бонусы и премии). Кроме того, снизились доходы в крупных агломерациях, где доминирует занятость в секторе услуг, а потому рынок труда более гибко реагировал на кризис – снижением занятости и уровня оплаты труда.

Последствия нового кризиса вполне объяснимы. Наибольший кризисный спад в реальном секторе экономики испытали (и будут испытывать при новых кризисах) монопрофильные регионы, зависящие от конъюнктурных колебаний спроса и мировых цен на сырье и полуфабрикаты, а также регионы

с нереструктуризированной и неконкурентоспособной обрабатывающей промышленностью, расположенные в основном в европейской России. Большая финансовая «подушка», накопленная федеральным бюджетом, помогла поддержать занятость и отчасти доходы населения в этих регионах. Но если такой «подушки» не будет, новые кризисы пойдут по типичному для 1990-х годов пути в виде сильного снижения заработной платы (после кризиса 1998-го она сократилась в реальном выражении на треть). В ходе последнего кризиса рынка труда, как и в 1990-е годы, отреагировали на кризис сокращением занятости, но частично в форме скрытой безработицы, особенно в регионах с трудоемкими отраслями промышленности. Видимо, такая реакция на кризисы будет воспроизводиться и в будущем, что замедлит реформирование рынков труда и рост трудовой мобильности населения в регионах с неконкурентоспособными отраслями экономики. Региональные особенности кризисных трендов, обусловленные базовыми факторами развития, в том числе институциональными, вряд ли изменятся до 2020 года.

### **Региональная политика государства и пространственное развитие: пиар и распил**

Влияние региональной политики властей несложно оценить и спрогнозировать. В России до сих пор не сформированы приоритеты региональной политики и плохо работают соответствующие инструменты, поэтому основное воздействие на развитие регионов оказывают меры не региональной, а экономической и социальной политики. Региональная политика государства как фактор развития играла весьма ограниченную роль.

В 1990-е и начале 2000-х задачей региональной политики в России было выравнивание различий между регионами, но ресурсы федерального бюджета были ограниченными,

а выравнивающий эффект минимальным. В середине 2000-х годов на волне быстрого экономического роста был продекларирован переход к стимулирующей региональной политике. Новые приоритеты быстро сменяли друг друга: вслед за поддержкой регионов — «локомотивов роста», которые должны были отбираться федеральными властями, предлагалось создание агломераций (в основном административными методами), кластерная политика и др. Все эти начинания были скопированы из зарубежного опыта, зачастую неадекватно восприняты и в результате не продвинулись дальше бумажных программ и проектов.

В разработанной в середине 2000-х «Стратегии развития России до 2020 года» впервые в постсоветской истории появился раздел по региональному развитию. Он готовился профильным Министерством регионального развития и обилием заявленных «больших проектов» и особым упором на освоение восточных регионов напоминал продукцию Госплана. Федеральные и региональные власти как будто не заметили, что основным инвестором в стране стал частный бизнес, и пытались сами рисовать «светлое будущее» без учета потенциальной экономической эффективности и прибыльности подобных проектов. Например, для реализации комплексной программы развития Республики Якутия потребовались бы инвестиции, сопоставимые со всеми иностранными инвестициями в Россию за 2008 год.

Воздействие государства на пространственное развитие с помощью стандартных инструментов региональной политики не дало результатов: программы остались на бумаге, особые экономические зоны оказались малоуспешными, а попытки создания искусственных агломераций провалились, как и кластерная политика, напоминая госплановские территориально-производственные комплексы, причем обоих провалов следовало ожидать.

В региональной политике 2000-х, направленной на стимулирование развития регионов, реализуются только политические приоритеты. Первый – политические пиар-проекты: масштабные расходы на подготовку Олимпиады в Сочи и саммита АТЭС во Владивостоке быстро росли даже в период кризиса. Общая стоимость подготовки саммита АТЭС во Владивостоке сопоставима с десятой частью расходов бюджетов всех регионов России за 2009 год. Подготовка чемпионата мира по футболу обойдется еще дороже. Второй политический приоритет – поддержка политически нестабильных республик Северного Кавказа, в первую очередь Чечни. Душевые доходы бюджета республики на четверть выше средних по стране и в 2,5 раза выше средних по федеральному округу, при этом бюджет Чечни более чем на 90 проц. дотационный. Заявленный приоритет развития Дальнего Востока был сведен к росту бюджетного финансирования Владивостока и Курильских островов.

На развитие большинства регионов сильнее всего влияют межбюджетное перераспределение и социальная политика федеральных властей. Это едва ли можно назвать выравнивающей политикой, так как данный приоритет просматривается с трудом. Основной антикризисной мерой стал значительный рост трансфертов бюджетам регионов (на треть в 2009 году) при усилении «ручного управления» распределением этих средств, то есть не формализованно и по непрозрачным критериям. В острой фазе кризиса в 60 процентах регионов доходы бюджета росли и, соответственно, увеличивались неэффективные расходы. Так, расходы на социальные выплаты населению выросли на 67 проц. с 2008-го по 2010 год. При этом финансовая помощь кризисным моногородам была небольшой по масштабам и забюрократизированной: отбор городов – получателей помощи растянулся почти на

год, всем городам было предписано разрабатывать комплексные инвестиционные планы, шансы на реализацию которых минимальны. Большую часть бюджетных средств, отпущенных на поддержку моногородов, получил город Тольятти для решения проблем АвтоВАЗа. Поддержка занятости была более адекватной в том, что касается распределения средств между регионами, поскольку в этой сфере слишком высоки политические риски. Однако финансирование масштабной программы общественных работ способствовало консервации неэффективной занятости в регионах. В итоге институциональный дизайн поддержки регионов в период кризиса обеспечил высокую затратность и низкую эффективность использования федеральных трансфертов. И нет никаких стимулов к изменению этого дизайна, за исключением проедания финансовых запасов.

### Прогнозные сценарии: сжатие экономического пространства неизбежно

За основу прогноза можно взять стандартный набор сценариев: оптимистический, инерционный и пессимистический, чтобы затем каждый тренд рассматривать применительно к пространственной специфике России с учетом различных сочетаний факторов и барьеров развития. Но при любых сочетаниях основным вектором развития будет сжатие обитаемого и экономического пространства, и это нужно четко понимать.

**ИНЕРЦИОННЫЙ СЦЕНАРИЙ** реализуется в России с наибольшей вероятностью. Он основан на уже сформировавшихся трендах пространственного развития. Его макроэкономический фон – затухающий восстановительный рост после кризисного спада 2008–2009 годов и относительно невысокие темпы роста экономики страны в новом десятилетии из-за стабилизации цен на нефть и более



медленного роста глобального спроса на ресурсы. На таком фоне пространственное развитие, скорее всего, будет иметь вполне предсказуемые тренды, независимо от проводимой властями региональной политики.

Сохранится гипертрофированная роль Москвы и концентрация в ней финансовых и человеческих ресурсов. Московская агломерация будет расширяться, охватывая прилегающие районы соседних областей. Искусственные инновационные проекты типа Сколково не изменят экономического профиля прилегающих к столице территорий, в них

добычи — до 2020 года это вполне реалистично. Но эти территории столкнутся со старением населения и снижением естественного прироста. Кроме того, здесь будет нарастать миграционный отток молодежи, поскольку новых качественных рабочих мест создается мало: экономика, основанная на добыче ресурсов, имеет низкую трудоемкость. Уже сегодня уехавшие замещаются миграционным притоком низкоквалифицированной рабочей силы из республик Северного Кавказа и Средней Азии, что неизбежно усилит социальную напряженность и проблемы

**“На развитие большинства регионов сильнее всего влияют межбюджетное перераспределение и социальная политика федеральных властей”.**

будут и дальше развиваться сервис, логистика, рекреация и промышленность, ориентированная на огромный столичный рынок. Развитие Санкт-Петербурга будет сильнее зависеть от федеральной инвестиционной и институциональной поддержки, перевода в Северную столицу штаб-квартир крупных компаний-налогоплательщиков. Но этих мер недостаточно для устойчивого роста, городу мешают общие для страны институциональные барьеры, препятствующие развитию сектора услуг и привлечению инвестиций. Попытки превратить Северную столицу в индустриальный центр автопрома неизбежно столкнутся с проблемой нехватки квалифицированной, но при этом относительно недорогой рабочей силы. Это означает, что придется завозить ее из других регионов России или стран СНГ и организовать для работников специальную подготовку. Вряд ли сборочные автопроизводства смогут существенно повысить доходы городского бюджета; их вклад в развитие города будет небольшим.

Ведущие регионы ТЭК сохранят позиции в группе лидеров при неизменных объемах

наркомании, а также повысит нагрузку на систему социальной защиты населения.

Немалая часть регионов из группы лидеров второго эшелона может скатиться вниз — в «срединную» группу. Для ведущих металлургических регионов это следствие снижения глобальной конкурентоспособности из-за старения советских промышленных активов, роста издержек по причине удорожания топлива и сырья. Подобное движение «вниз» уже началось и в некоторых развитых полифункциональных промышленных регионах: в Самарской области из-за снижения конкурентоспособности автопрома и, менее явно, в Пермском крае вследствие истощения минеральных ресурсов и отсутствия крупных инвестиций.

При условии относительной политической стабильности на Кавказе продолжится более быстрый рост крупных «русских» регионов Юга благодаря устойчивым преимуществам — более развитой инфраструктуре, наличию морских портов, лучших почвенных и агроклиматических условий. Проведение Олимпиады скорее помешает устойчивому

росту Юга из-за чрезмерной концентрации инвестиций в одной точке и неизбежных проблем убыточности спортивных и прочих объектов после завершения этого путинского проекта.

Группа «срединных» по уровню развития регионов останется многочисленной. Небольшая ротация вверх возможна в регионах с выгодным приморским положением и в южных индустриально-аграрных. В полупрессивных регионах машиностроительной и текстильной специализации, напротив, возможно движение «вниз».

## “Рост напряженности в республиках Северного Кавказа будет стимулировать миграционный отток более модернизированных городских жителей в другие регионы”.

Будет усиливаться депопуляция Нечерноземья и других периферийных территорий европейской России за счет высокой естественной убыли. Продолжится концентрация населения в региональных центрах и других более крупных городах, но прежде всего в агломерациях федеральных городов. Проблема деградирующей периферии будет консервироваться из-за низкой мобильности населения и барьеров на рынках жилья в городах.

Несмотря на амбициозные федеральные программы, продолжится сжатие обитаемого пространства и деградация системы расселения Дальнего Востока и Забайкалья. Экономика восточных регионов будет еще более поляризованной: центрами роста останутся Владивосток, Хабаровск, в меньшей степени столицы других регионов, ведущие портовые города и зоны добычи экспортного сырья, а остальная территория будет инфраструктурно деградировать и терять население. При росте нефтяных доходов федерального бюджета возможно возобновление дорогостоящих инфраструктурных проектов на Дальнем

Востоке и Крайнем Севере, но их ждет бесславный экономический конец. Построенные объекты с большой вероятностью будут генерировать не прибыль, а убытки.

Республики Северного Кавказа останутся «черной дырой» бюджетного финансирования, но будет расти трудовая миграция молодежи отсюда в другие регионы России, что при начавшемся процессе снижения рождаемости (некоторый рост рождаемости был отмечен в период ее стимулирования в конце 2000-х) немного смягчит проблемы безработицы. Для слаборазвитых республик Сибири

(Тыва, Алтай) этот клапан так и не начнет работать из-за удаленности и более сильных культурных барьеров. Чечня по-прежнему останется фаворитом финансирования из федерального бюджета, к ней, в зависимости от политической ситуации, могут добавиться Ингушетия и Дагестан.

**ПЕССИМИСТИЧЕСКИЙ СЦЕНАРИЙ** усиливает описанные выше тенденции социально-экономической деградации периферии и резко сокращает число перспективных зон роста из-за ухудшения институциональных условий и снижения инвестиций. К этому может привести вполне вероятная деградация политического режима. Ниже кратко сформулированы наиболее опасные тренды пространственного развития на перспективу.

Заметно ухудшится качество жизни в Московской столичной агломерации из-за инфраструктурных и экологических проблем при сохраняющемся росте численности населения. Деградация социальной среды будет стимулировать массовую эмиграцию конурентоспособного населения: молодежь и

среднее поколение с высоким уровнем образования и более высокими доходами будут стремиться уехать из России.

В ближайшее десятилетие не следует ожидать ускоренного сжатия обитаемого пространства на периферийных территориях; перспектива их обезлюдения более долгосрочная – 2030–2050 годы. Более вероятно, что население периферийных территорий постаревшего Нечерноземья, а также восточных и северных районов изберет другую адаптационную стратегию, которая уже сформировалась и в перспективе будет усиливаться. Это сокращение легальной занятости, обеспечивающей трудовые гарантии и защиту, и рост самозанятости населения с использованием традиционных источников дохода от личного подсобного хозяйства, сбора грибов и ягод, а также нелегальных лесозаготовок в таежной зоне и нелегального рыболовства на Дальнем Востоке, на реках Сибири, в Нижнем Поволжье. Архаичный сдвиг в структуре занятости приводит к деградации человеческого капитала и вынуждает повышать неэффективные бюджетные расходы на поддержание социальной инфраструктуры на экономически полумертвых территориях, а также на социальную защиту их населения (пособия по безработице, социальные выплаты и др.).

Рост напряженности, этнических противоречий и клановости в республиках Северного Кавказа будет стимулировать миграционный отток образованных и более модернизированных городских жителей в другие регионы. Утрата «агентов модернизации» будет воспроизводить и усиливать традиционализм и внутренние конфликты. Одновременно усилится приток в крупнейшие агломерации низкоквалифицированной рабочей силы, вытесняемой из республик вследствие напряженной обстановки и отсутствия работы.

Резко замедлится экономическое развитие крупных городов – региональных центров из-за дефицита инвестиций и ухудшения

институциональных условий. Это приведет к еще большей концентрации качественного человеческого капитала в федеральных городах и одновременно ограничит возможности транслировать на периферию импульсы всех форм и видов модернизации – потребительской, поведенческой, ценностной. В России именно крупные города-центры являются важнейшими «трансляторами» инноваций; они обеспечивают их продвижение вниз по иерархической системе городов своего региона и в пригороды.

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

**ОПТИМИСТИЧЕСКИЙ СЦЕНАРИЙ** устойчивого инвестиционного роста возможен только при значительном улучшении институтов (защиты прав собственности, снижения коррупции и др.) и росте открытости экономики. Даже низкое качество инфраструктуры является менее серьезным препятствием; как показал пример Сахалинской области, инфраструктура может улучшаться по мере экономического роста.

В оптимистическом сценарии сохраняется пространственная поляризация развития. Экономический рост не бывает территориально равномерным, для инвесторов наиболее привлекательны регионы с конкурентными преимуществами, что позволяет ускорить и увеличить отдачу от инвестиций. Вряд ли в течение одного десятилетия пространственная конфигурация конкурентных преимуществ существенно изменится, в России они особенно инерционны. Следовательно, точками роста будут в основном те же территории, что и в инерционном сценарии (см. выше). Однако при снижении институциональных барьеров скорость и качество их развития повысятся. Кроме того, вырастет и

число динамично развивающихся территорий, поскольку баланс факторов и барьеров развития изменится в лучшую сторону.

Региональное неравенство, особенно в начальной фазе инвестиционного роста, будет усиливаться, так как регионы без конкурентных преимуществ будут отставать. Но масштабы роста неравенства будут не такими сильными, как в 1990-е и начале 2000-х годов. Проблемы отстающих регионов могут решаться не только с помощью региональной стимулирующей политики — она далеко не всегда успешна даже в развитых странах, — а в первую очередь с помощью перераспределительной социальной политики (социальной защиты), а также и мер, направленных на рост человеческого капитала. Главное правило — помогать нужно людям, а не регионам.

Чтобы не повторяться, в оптимистическом сценарии пространственного развития можно выделить его основные отличия от инерционного.

*Расширение географии реализуемых ресурсных преимуществ.* Поскольку ресурсное богатство остается основным преимуществом России, реализация оптимистического сценария ускорит развитие нефтегазодобывающих и транзитных регионов Европейского Севера (Мурманская область, Ненецкий АО и Республика Коми), Сибири (ЯНАО, Красноярский край) и Дальнего Востока (Якутия, Сахалинская область) благодаря проектам совместной с западными компаниями добычи топлива с использованием западных технологий. Кроме того, более эффективно будут использоваться плодородные земельные ресурсы. На этой базе ускорится развитие агросектора и пищевой переработки в регионах Европейского Юга, а затем и в более удаленных от путей экспорта регионах Поволжья и юга Западной Сибири. Поддержка государства поможет укрепить позиции российских производителей на мировом продовольственном рынке.

*Быстрое расширение экономической зоны Московской столичной агломерации.* Этот процесс идет достаточно активно, но пока охватывает только прилегающие районы соседних областей вдоль крупных магистралей, а также отдельные центры регионов с более благоприятным инвестиционным климатом. При снижении барьеров все области вокруг Москвы получают дополнительный приток инвестиций, направляемых в производство товаров и услуг для огромного рынка столичной агломерации. Вторая составляющая этого процесса — дорожное строительство с целью сокращения экономического расстояния, которое будет осуществляться государством в партнерстве с бизнесом.

*Ускорение развития крупных городов — центров регионов.* Растущий потребительский спрос будет стимулировать приток российских и зарубежных инвестиций в сектор услуг, пищевую и другую импортозамещающую промышленность крупных городов — региональных центров и их пригородных зон. Первыми будут притягивать инвесторов города-миллионники и близкие к ним по численности. Конкуренция городов-центров за инвестиции и человеческий капитал ускорит процесс модернизации муниципальных институтов. Кроме того, станет менее гипертрофированной роль Московской столичной агломерации.

*Формирование центров инновационного развития за пределами Московской агломерации.* Эту функцию могут выполнять несколько крупных городов страны (Томск, Новосибирск, Екатеринбург и др.) с сохранившимся научным потенциалом в разных областях науки. Формирование спроса на инновации внутри страны является более долгосрочной задачей, но при улучшении инвестиционного климата можно получить венчурное финансирование, в том числе иностранное. В таких городах будут развиваться качественные университеты с исследователь-

скими функциями и эффективной системой стимулирования научной деятельности. Таких инновационных центров будет немного, поскольку концентрация более качественного человеческого капитала в большинстве крупных городов России невелика.

*Реализация преимуществ, связанных с соседством развитых стран.* В регионах Северо-Запада, граничащих со странами Евросоюза, снижение барьерной функции границы и улучшение инвестиционного климата будут способствовать притоку инвестиций в отрасли переработки лесных ресурсов и более трудоемкие отрасли обрабатывающей промышленности, поставляющие продукцию за границу, на рынок Санкт-Петербурга и в другие регионы России. Это типичный тренд развития приграничных регионов стран Центральной и Восточной Европы, который слабо реализован в России из-за институциональных барьеров.

*Расширение преимуществ приморского транзитного положения.* В отличие от западных и южных, приморские зоны Дальнего Востока (более плотно заселенные Приморский и Хабаровский края, Сахалин) пока не используют свои преимущества из-за жестких институциональных барьеров и слаборазвитой инфраструктуры. Снижение институциональных барьеров «бандитского капитализма» позволит привлечь необходимые инвестиции в инфраструктуру, что при координации с инфраструктурными проектами государства создаст необходимые условия для развития бизнеса. Приток китайских инвестиций и (должным образом регулируемое) привлечение рабочей силы также будет содействовать росту экономики Дальнего Востока, его крупных городов и агросектора.

*Повышение эффективности региональной политики на периферийных территориях.* При любом сценарии в России сохранятся обширные периферийные пространства, но государство сможет стимулировать мобильность

населения, в первую очередь молодежи. Кроме того, будут развиваться более эффективные — мобильные и адресные — формы социальных услуг и помощи уязвимым группам населения периферийных территорий.

В эту благостную картину довольно трудно поверить, хотя в других странах, например в Чехии и Польше, аналогичные тренды уже существуют и меры стимулирования развития были успешными.

### **Риски модернизации: пространственная проекция**

Базовым условием для реализации оптимистического сценария является модернизация институтов: гарантии прав собственности, независимость судов и СМИ, снижение коррупции и т.д. Еще одно необходимое условие — отказ от сверхцентрализованной системы управления и, в перспективе, переход к реальному федерализму. В модернизации институтов всегда заложены риски, которые нужно предвидеть. Ирина Бусыгина и Михаил Филиппов<sup>9</sup> указывают на неизбежность и длительность периода высоких экономических издержек на пути к федерализму, а также на проблему «ранних победителей», которые, получив преимущество, утрачивают стимулы для продолжения начатых реформ.

Переход к реальному федерализму — сложнейшая проблема, требующая отдельного анализа. Говоря о рисках децентрализации управления, обычно напоминают об опыте «лихих 90-х»: это рост дифференциации социально-экономического развития регионов, вероятность появления аналогов *failed states* на тех территориях, где практически утрачена управляемость, в пределе — развал страны. Приготовленный для электората коктейль из реальных проблем и страшилок не годится для серьезного анализа рисков и возможностей их минимизации.

Экономическое неравенство регионов действительно будет расти вследствие раз-

личий в их конкурентных преимуществах, но, за исключением нескольких лет нефтяного бума, оно росло и в период сверхцентрализованного управления. Масштабное перераспределение нефтяных сверхдоходов не стимулировало экономическое развитие отстающих, а, напротив, углубляло иждивенчество. Более конкурентоспособным регионам именно децентрализация налоговой системы в сочетании с модернизацией институциональной среды дает шанс развиваться быстрее, привлекая инвестиции бизнеса, улучшая инфраструктуру и ускоряя экономический рост всей страны.

Однако переход к реальному федерализму сопряжен с серьезным риском, который также обусловлен законами пространственного развития. Россия имеет явные конкурентные преимущества в обеспеченности ресурсами, поэтому рост открытости экономики приведет к притоку иностранных инвестиций прежде всего в ресурсодобывающие отрасли и регионы. В результате сырьевая ориентация экономики страны может усилиться, а ведущие нефтегазодобывающие регионы будут еще сильнее отрываться от других по уровню развития и «жиреть» на ресурсной ренте. Действующий сейчас механизм концентрации ренты<sup>10</sup> на федеральном уровне и последующего ее перераспределения как-то решает проблему (в отличие от Москвы, жирующей на ренте столичного статуса), но для того, чтобы при меняющихся экономических условиях поддерживать эффективный баланс в отношениях Центра и таких регионов, требуется проявлять гибкость.

Усиление социального неравенства регионов (в занятости, доходах, доступе к социальным услугам) — не менее серьезный риск децентрализации. В 2000-е годы удалось сократить региональное неравенство в доходах, и россияне это почувствовали. Для этой политически чувствительной проблемы нет простых решений, но ситуация не безна-

дежна. В отличие от 1990-х, уже существуют механизмы, позволяющие обеспечить социальную защиту и воспроизводство человеческого капитала в менее развитых регионах. Во-первых, это переход к адресным формам социальной помощи, доля которых во всех социальных пособиях составляет только четверть. Во-вторых, придется осваивать механизмы контроля доходов, как это делается в развитых странах. В-третьих, нужна продуманная оптимизация сети социальных учреждений, но не в форме навязываемой сверху кампании, как это делается сейчас. В-четвертых, это повышение мобильности населения через стимулирование учебной и трудовой миграции, развитие ипотеки и снижение коррупционного навеса на рынках земли и строительства в городах, что позволит снизить стоимость жилья. В-пятых, расширение возможностей самозанятости и поддержка малого предпринимательства. Все эти меры давно известны, но в российских условиях плохо и медленно реализуются.

Децентрализация вынудит регионы и города более активно конкурировать за инвестиции и человеческий капитал; это сильнейший стимул для модернизации социальных институтов, улучшения условий для развития среднего и малого бизнеса. В этой конкуренции будут выигравшие и проигравшие. Для последних очевидны риски социальной нестабильности, но есть механизмы, способные их снизить. Механизм конкурентных выборов способен, хотя и с немалым лагом во времени, обеспечить ротацию властей для повышения качества управления регионом или городом. Кроме того, российское законодательство позволяет вводить федеральное управление в регионах с острыми бюджетными проблемами, обусловленными низким качеством управления, что снижает риск появления *failed states*.

Если все вышеперечисленные механизмы будут работать плохо (что вполне вероятно на

стартовой стадии децентрализации), то какая часть регионов России окажется проигравшей и с высокой вероятностью испытает негативные последствия усиления социального неравенства? Мировой опыт позволяет в первом приближении просчитать масштабы рисков. В докладе Всемирного банка<sup>11</sup> обобщены долгосрочные тренды регионального неравенства в развитых странах и показано, что неравенство по доходам населения перестает расти при душевом ВВП свыше 10 тыс. долларов. При таком уровне развития у страны появляются необходимые ресурсы для перераспределительной социальной политики. В России душевой ВВП в 2008 году достигал 16 тыс. дол. по паритету покупательной способности (ППС) и даже в кризисном 2009-м составлял почти 15 тыс. долларов. Но это средний показатель, в половине регионов

душевой валовой региональный продукт (ВРП) в 2008 году был ниже 10 тыс. дол. по ППС. Нельзя забывать и о барьерах, связанных с российским пространством, — об огромной территории, низкой плотности населения, слаборазвитой сети городов. Для их преодоления требуются значительно большие социальные расходы государства, чем в развитых европейских странах. Все это означает, что проигравшими от децентрализации могут оказаться как минимум половина регионов РФ. На сегодняшний день невозможно предсказать, что произойдет быстрее — начнут эффективно работать механизмы, обеспечивающие социальную защиту и воспроизводство человеческого капитала в этих регионах, или система пойдет вразнос. Но если ничего не делать, вся деградирующая страна пойдет вразнос — или на свалку истории. ■

**ПРИМЕЧАНИЯ** <sup>1</sup> *Krugman P.R.* First Nature, Second Nature, and Metropolitan Location // *Journal of Regional Science*. 1993. Vol. 33. P. 129–144.

<sup>2</sup> *Нефедова Т.Г.* Сельская Россия на перепутье: Географические очерки. М.: Новое издательство, 2003.

<sup>3</sup> *Krugman P.* Urban Concentration: the Role of Increasing Returns and Transport Costs // *International Regional Science Review*. 1996. Vol. 19. No 1–2. P. 5–30.

<sup>4</sup> *Krugman P.R., Livas R.E.* Trade Policy and the Third World Metropolis // *Journal of Development Economics*. 1996. Vol. 49. P. 137–150.

<sup>5</sup> *Флорида Р.* Креативный класс: Люди, которые меняют будущее. М.: Классика–XXI, 2005.

<sup>6</sup> *Fujita M., Krugman P., Venables A.J.* The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. Cambridge, MA: The MIT Press, 2000.

<sup>7</sup> *Зубаревич Н.В.* Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: НИСП, 2010.

<sup>8</sup> *Зубаревич Н.* Стабилизация без модернизации // *Pro et Contra*. 2010. № 3(49).

<sup>9</sup> *Бусыгина И., Филиппов М.* Проблемы вынужденной федерализации // *Pro et Contra*. 2009. № 3–4 (46).

<sup>10</sup> То есть налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ).

<sup>11</sup> *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Wash., DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009.