

© 2014 г.

Александр Гусев

кандидат экономических наук, заведующий отделом

(Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере)

(e-mail: a_goose@mail.ru)

ВНЕШНЕТОРГОВАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ РЫНКОВ И УСИЛЕНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

В статье рассмотрена проблема избыточной внешнеторговой зависимости региональных рынков, которая ослабляет их внутреннюю экономическую интеграцию. Представлена методика оценки соответствующего индекса. Результаты проведенных расчетов указывают на чрезвычайно дифференцированный уровень внешнеторговой зависимости по регионам и недопустимо высокое влияние внешнеэкономической деятельности на рынки 27 регионов, составляющих по валовому продукту 2/3 национальной экономики.

В качестве меры по усилению взаимодействия регионов, в том числе конкуренции за экономические ресурсы, предложен сценарий наделения статусом города федерального значения городов-миллионеров и города на Дальнем Востоке. Представлен прогноз ожидаемых бюджетных и социальных эффектов.

Ключевые слова: государственная региональная политика, внешняя торговля регионов, внешнеторговая независимость, экономическая интеграция регионов, новые города федерального значения.

Введение в 2014 г. против России экономических санкций заставляет систему государственного управления менять привычную схему функционирования национальной экономики, уже всерьез акцентируя внимание на развитии собственного реального сектора, способного в краткосрочной перспективе обеспечить импортозамещение, особенно высокотехнологичного производственного оборудования. Об этой задаче, в частности, говорилось на заседании Государственного совета 16 сентября 2014 г., посвященном развитию отечественного бизнеса и повышению его конкурентоспособности на мировом рынке в условиях членства России в ВТО.

Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 12-32-01325а2). Автор признателен К.Н. Григорьевой, А.А. Ширяеву и В.В. Сергеевой за помощь в подготовке материала для данной статьи.

Существовавшая десятилетия модель российской экономики, допускавшая тесную внешнеэкономическую интеграцию, не содержала в себе системных механизмов контроля глубины этой интеграции ни в целом, ни по отдельным отраслевым направлениям и товарным группам. В этом контексте представляется актуальной оценка зависимости внутреннего рынка от внешнеэкономических операций, а также вопрос о том, насколько повысится самостоятельность экономики и региональных рынков в случае вытеснения импортных товаров продукцией отечественного производства.

Следует отметить, что к настоящему времени образовался достаточно крупный пул работ, посвященный продовольственной безопасности, зависимости ряда отраслей от импортных поставок, однако внимания интегральным оценкам внешнеторговой зависимости российского рынка и региональному аспекту данной проблемы уделялось недостаточно.

Не связанная с санкциями, но назревшая и проведенная в 2014 г. реформа органов управления региональным развитием закрепила курс на адресность государственной политики по восстановлению и наращиванию экономического потенциала территорий. По всем своим признакам такая политика направлена на формирование новых точек роста на внутреннем экономическом пространстве и преодоление избыточной социально-экономической дифференциации регионов. Вместе с тем, можно говорить о наметившемся тренде замещения фондовыми механизмами федеральных целевых программ как элементов ручного управления.

Вместе с тем, данная проблема регионального развития является далеко не единственной, риски эскалации которой могут угрожать территориальной целостности страны. На какие вызовы социально-экономического развития регионов государственная политика отвечает в достаточной степени, а по каким направлениям вмешательство государства ослаблено? Существуют ли не охваченные государственной политикой проблемы пространственного развития России?

Методика исследования торговой независимости регионов: внешнеэкономический аспект. Оценка внешнеторговой независимости внутреннего рынка в целом, а также региональных рынков основана на соотношении оборота товаров собственного производства, обслуживаемого денежной массой, не связанной с экспортной выручкой, и объема реализованных внутри страны импортных и отечественных товаров с учетом размера экспортной выручки.

Суть предлагаемого методического подхода заключается в следующем. Во-первых, при определении уровня внешнеторговой зависимости точкой отчета будет являться внутренний торговый оборот, а не ВВП (ВРП) как

традиционная база для сопоставления¹. Во-вторых, наряду с объемом импорта будут учитываться экспортные операции, выручка от которых влияет на ввоз товаров из-за рубежа, а также определяет платежеспособность на внутреннем рынке. Данный подход укладывается в позиционирование угроз, изложенных в известном письме А. Фурсенко, помощника президента Российской Федерации, от 11 июня 2014 г.²

В общем виде индекс внешнеэкономической независимости регионального рынка MIR («MadeinRussia») определяется по следующей формуле:

$$MIR = \frac{(W + R) - (I + E)}{W + R} \cdot 100\%, \quad (1)$$

где MIR – индекс внешнеэкономической независимости регионального рынка; W – оборот оптовой торговли; R – оборот розничной торговли; I – оборот импортных товаров; E – оборот товаров за счет выручки от экспорта.

Методологически, торговый оборот следовало бы дополнить объемом сделок на рынке недвижимости, однако отсутствие таких данных не позволяет это сделать. Вместе с тем, предварительные оценки показывают, что, например, для Москвы объем сделок на рынке жилищного строительства составляет, по предварительным оценкам, 1 трлн руб. в год, исходя из среднегодового количества сделок (100 тыс. ед.) и средней цены сделки (10 млн руб. – по оптимистическим оценкам). Указанная стоимостная величина составляет порядка 5% от торгового оборота города, фиксируемого государственной статистикой. В этой связи невозможность учета жилищного рынка несущественно сказывается на оценках индекса MIR.

В отличие от значений W и R , оцениваемых государственной статистикой, определение значений I и E нуждается в дополнительных аналитических построениях (формула (2) и формула (3) соответственно):

$$I = k \cdot p \cdot M, \quad (2)$$

где M – стоимость товаров, импортированных в регион; k – коэффициент территориальной мобильности импортных товаров, поступивших в продажу (доля импортированных товаров, проданных на территории базового

¹ См., например, Растворцева С.Н., Колчинская Е.Э. Внешнеэкономическая деятельность как фактор развития российских регионов // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2013. Т. 28. № 22–1 (165). С. 13–24.

² Цитата «... В первую очередь риски связаны с тем, что у нас могут перестать покупать то, что мы производим (от продуктов до знаний), и нам могут перестать продавать то, в чем мы нуждаемся...» // «Троицкий вариант», № 14 (158), 15 июля 2014 г. (<http://trv-science.ru/158N.pdf>).

региона); p – торговая наценка при реализации импортных товаров на территории базового региона (относительно закупочной цены).

$$E = s \cdot h \cdot X, \quad (3)$$

где X – стоимость товаров, экспортированных из региона; s – коэффициент территориальной мобильности экспортной выручки (доля экспортной выручки, израсходованной на территории базового региона); h – поправочный коэффициент, показывающий степень занижения экспортных цен (предполагается, что разница между фактической ценой продажи товара и ценой в таможенной декларации возвращается в регион компанией-экспортером).

Применяемые в формулах (2)–(3) коэффициенты не являются достаточными. Конструкцию можно усложнить, добавив, например, в формулу (2) коэффициент, отражающий долю импортных товаров, поступивших в продажу, а не потребленных организациями-импортерами. Кроме того, имеет смысл делать корректировку на занижение ввозных цен организациями-импортерами в целях минимизации таможенной пошлины и НДС. Тем не менее, для прозрачности моделирования приведенные поправки предлагается учесть коэффициентом p . В свою очередь, формулу (3) можно расширить параметром, показывающим долю экспортной выручки, израсходованной на импортные поставки, а не использованной внутри страны и др. Как и в случае с формулой (2), в формуле (3) коэффициентом, аккумуляющим дополнительные поправки, в том числе на теневую составляющую экономики, будет выступать h .

Комплексность коэффициентов p и h позволяет применять исключительно экспертный подход в оценке их значений. Принимая во внимание указанные выше аналитические тонкости, будем считать, что $p = h = 1,5$. Отсутствие альтернативы экспертным оценкам неизбежно становится слабым местом предлагаемого подхода.

Возвращаясь к провозглашенной задаче импортозамещения, формула (1) позволяет оценить изменение значения индекса MIR в условиях, когда импорт из стран дальнего зарубежья полностью вытеснен товарами отечественного производства. В этом случае формула расчета индекса MIR будет принимать следующий вид:

$$MIR^* = \frac{(W + R) - (I^* + E)}{W + R} \cdot 100\%, \quad (4)$$

где I^* – стоимость товаров, импортированных в регион из стран СНГ; остальные обозначения прежние. Объем импорта из стран СНГ предполагается в методике сохранить, поскольку Россия вряд ли откажется от торговли с ближайшими партнерами даже при наличии собственного про-

изводства. Значения переменной I^* предлагается определять по образцу формулы (2).

Следует обратить внимание, что в предложенной методике оценки внешнеэкономической независимости внутреннего рынка не учитывается объем экспорта-импорта услуг в силу специфики сервисной деятельности: в импорте услуг преобладают поездки за рубеж, а в экспорте – транспортные услуги. В обоих случаях речь идет об экономической инфраструктуре, и возникающие вокруг нее вопросы зависимости и риски следует рассматривать отдельно.

Второй блок вопросов о достаточности и системности мер государственной региональной политики в целом будет рассматриваться со следующих позиций. Прежде всего, необходимо определить, на все ли вызовы и проблемы регионального развития отвечает государственная политика. Данный проблемно-ориентированный подход будет дополнен анализом сформированности линейки постоянно действующих системных мероприятий (программ и проектов), применяемых к регионам различного уровня социально-экономического развития. Предложенная аналитическая схема позволит охарактеризовать полноту мероприятий государственной региональной политики, выявить пробелы, недостаточно защищенные позиции и представить соответствующие предложения.

Внеэкономическая независимость внутреннего рынка. Следуя представленной выше методике оценки показателей внешнеторговой независимости внутреннего экономического пространства, рассмотрим полученные результаты применительно к макроуровню (табл. 1), федеральным округам (табл. 2) и отдельным регионам (табл. 3). Анализируемый период образуют 2010–2012 гг.

Таблица 1

Расчетные значения индекса внешнеторговой независимости экономики России в 2010–2012 гг.

Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.
MIR, %	41,2	37,8	39,1
MIR*, %	59,7	57,5	58,9
MIR-MIR*, %	18,5	19,7	19,8

Источник: Рассчитано по данным Росстата.

Значения индексов MIR в целом для России (табл. 1) показывают весьма устойчивую зависимость объема внутреннего рынка, который не менее чем на 60% определяется стоимостным выражением импортно-экспортных операций (см. значения индекса MIR). Если допустить, что весь импорт вытеснен продукцией отечественного производства, то внешнетор-

говая безопасность повышается почти на 20 процентных пунктов, или в 1,5 раза (см. значения индекса MIR*).

При этом необходимо обратить внимание на то, что структуры национальной экономики, определяемые значениями индексов MIR и MIR*, в обоих случаях близки к «золотому сечению» (62% на 38%). Само по себе данное обстоятельство представляется весьма интересным, поскольку «золотое сечение» иллюстрирует состояние устойчивого равновесия, являющееся для России наиболее предпочтительным. Выходить из него экономика России не собирается.

Является ли такая степень зависимости допустимой или уже опасной, определить можно только при сравнении имеющихся оценок с предельно допустимыми значениями. В поиске таковых оптимальных значений предлагается использовать практику управления акционерными обществами. Согласно классическим правилам, принятым в развитых странах, пакет голосующих акций в размере 25% позволяет блокировать стратегические решения организации, пакет в 50% и более дает полную свободу в принятии решений. Таким образом, удовлетворительными можно считать значения индекса MIR, превышающие 75%, а «зону риска» определяет предельно допустимыми уровень в 50%. С учетом введенных ориентиров можно констатировать, что российская экономика устойчиво находится в уязвимом положении, поскольку ее внешнеторговая зависимость избыточно велика.

В отношении внутреннего рынка России страны, являющиеся ее торговыми партнерами, являются миноритариями. Однако их объединение в блоки (например, Европейский союз) и выступление с консолидированной позицией становится опасным для национальной экономики.

Следует отметить, что структура экспорта российской экономики позволяет амортизировать угрозу внешнеторговой зависимости. Экспорт энергоносителей (нефти и газа) – самая оптимальная стратегия внешней торговли, делающая эту зависимость относительно безопасной по сравнению с прочими вариантами. Во-первых, конкурентоспособность нефти и газа является абсолютной. Эти ресурсы невозможно скопировать, в отличие от самой высокотехнологичной продукции. Во-вторых, ни российская, ни любая другая экономика не может быть перманентно инновационной, регулярно предлагая мировому рынку новые товары, технологии и хорошо зарабатывая на этом. Для открытой национальной экономики инновационные циклы несут больший ущерб, чем негативные последствия колебания мировых цен на газ и нефть, инновационные циклы являются более глубокими и чаще повторяются. Конечно, мировые кризисы на энергоносители, возможности сговора на рынках нельзя недооценивать, однако успешность противостояния им определяется объемом резервов, накопленных страна-

ми-экспортерами, и грамотностью их использования, в том числе для технологического развития страны-экспортера.

Если от макроэкономических оценок перейти на уровень федеральных округов, то с точки зрения внешнеторговой независимости эти территории в высокой степени дифференцированы (табл. 2).

Таблица 2

**Расчетные значения индекса внешнеторговой независимости
для экономики федеральных округов в 2012 г.**

Федеральный округ	MIR, %	MIR*, %	MIR-MIR*, %
Центральный	35,1	60,4	25,3
Северо-Западный	8,4	53,7	45,3
Южный	63,7	73,3	9,6
Северо-Кавказский	90,0	94,3	4,3
Приволжский	55,5	62,3	6,7
Уральский	26,4	32,0	5,7
Сибирский	60,1	67,2	7,0
Дальневосточный	7,0	33,7	26,7

Источник: Рассчитано по данным Росстата.

Данные табл. 2 позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, «торговыми окнами» ожидаемо выступили Северо-Западный и Дальневосточный федеральные округа, которые демонстрируют беспрецедентно низкую торговую независимость (8,4% и 7% соответственно). В определенной степени это обусловлено транзитным характером территорий, через которые, например, расходятся по другим регионам импортные потоки. На 3 месте по интегрированности во внешнюю торговлю расположился нефте- и газоносный Уральский федеральный округ (26,4%). Замыкает четверку территорий с активной внешнеторговой деятельностью Центральный федеральный округ (35,1%).

В противовес федеральным округам, степень погруженности которых во внешнюю торговлю указывает на их уязвимость, более высокой самостоятельностью обладают Южный, Приволжский и Сибирский федеральные округа, которые определили для себя «золотую середину» по индексу MIR. Вместе с тем, самым закрытым анклавом для внешнеторговых потоков выступает Северо-Кавказский федеральный округ. Мизерность его импортно-экспортных операций, с одной стороны, обуславливается слабостью экономики, но, с другой стороны, нивелирует всякую внешнеторговую зависимость входящих в состав округа сложных регионов, таящую в себе экономические и политические риски для страны в целом.

Во-вторых, замещение импорта из стран дальнего зарубежья продукцией российского производства по-разному отразится на изменении внешне-торговой зависимости регионов. Например, наибольший всплеск разности MIR-MIR* (+45,3 п. п.) отмечается у Северо-Западного федерального округа, в котором порт Санкт-Петербурга обеспечивает прием основной массы европейских грузов. Центральный федеральный округ также повысит свою экономическую независимость до приемлемого уровня (+25,3 п. п.).

Тем не менее, Уральский и Дальневосточный федеральные округа даже при нулевом потоке импорта из стран дальнего зарубежья не смогут выйти на удовлетворительный уровень внешне-торговой независимости. Так, для УФО объем импорта недостаточно велик, чтобы радикально увеличить значение индекса MIR* (32,0%). ДФО по сравнению УФО в части импорта максимально «увяз» в мировой торговле, но даже полный отказ от импорта не станет освобождением.

Избыточность внешне-торговой интегрированности ДФО в сочетании с его геополитическими координатами свидетельствует о «выключении» территории из внутреннего экономического пространства и фактической реализации ее статуса как буферной торговой зоны между остальной Россией и ее восточными партнерами. В этих условиях российский суверенитет над территорией ДФО *de facto* носит не экономический характер, а скорее культурный характер. Отсутствие экономической независимости, в свою очередь, ослабляет политический суверенитет, который не сможет полностью гарантировать даже присутствие российских вооруженных сил.

В этой связи экономическое освоение Дальнего Востока за счет собственных, а не иностранных инвестиционных и человеческих ресурсов становится стратегической задачей обеспечения территориальной целостности страны.

С переходом от федеральных округов к рассмотрению субъектов Российской Федерации дифференциация внешне-торговой зависимости территорий еще больше усиливается. В табл. 3 представлены регионы, для которых в 2012 г. значения индекса MIR не превышали 50%.

Данные табл. 3 позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, 27 регионов, в высокой степени зависящие от внешней торговли, вместе аккумулируют 65% суммарного ВРП. Фактически данные территории составляют по валовому продукту 2/3 национальной экономики и выступают потенциальными жертвами экономических санкций, от которых они могут пострадать наиболее сильно.

Во-вторых, в данной совокупности регионов выделяется пул территорий, для которых расчетное значение индекса MIR лежит вообще в мнимой области, являясь отрицательным. Это характерно для импортоориентированных регионов, как правило, имеющих сборочное производство, завязанное на импортные поставки материалов, запчастей (например, Калужская область, Калининградская область, Ленинградская область).

Таблица 3

**Расчетные значения индекса внешнеторговой независимости
для регионов в 2012 г.**

Наименование региона	MIR, %	MIR*, %	MIR-MIR*, %
Центральный ФО			
Белгородская область	16,4	24,6	8,2
Калужская область	-61,9	84,1	146,1
Липецкая область	15,5	32,1	16,6
Смоленская область	47,5	58,5	10,9
Тульская область	37,7	48,7	11,0
г. Москва	22,7	49,3	26,6
Северо-Западный ФО			
Республика Карелия	44,8	54,5	9,7
Республика Коми	39,6	44,8	5,3
Ненецкий автономный округ	-155,5	-155,2	0,3
Вологодская область	21,4	29,0	7,6
Калининградская область	-174,2	60,6	234,8
Ленинградская область	-82,8	-39,1	43,7
Новгородская область	25,6	46,6	20,9
г. Санкт-Петербург	21,8	67,9	46,2
Приволжский ФО			
Республика Башкортостан	44,7	48,5	3,8
Республика Татарстан	29,9	38,0	8,1
Оренбургская область	35,3	40,8	5,5
Уральский ФО			
Ханты-Мансийский АО – Югра	-89,3	-81,8	7,5
Тюменская область	-46,1	-44,3	1,8
Республика Хакасия	-23,2	-5,1	18,1
Красноярский край	43,5	52,8	9,3
Иркутская область	41,7	50,6	8,9
Кемеровская область	29,5	35,5	6,0
Дальневосточный ФО			
Республика Саха (Якутия)	-21,0	-17,9	3,2
Приморский край	37,5	85,6	48,1
Сахалинская область	-395,0	-357,1	38,0
Чукотский автономный округ	43,9	87,2	43,3

Источник: Рассчитано по данным Росстата.

Наибольшей же привязкой к внешней торговле отличаются регионы, генерирующие экспортные потоки ресурсов (в табл. 3 выделены подсветкой): Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Тюменская область, Республика Хакасия, Республика Саха (Якутия) и Сахалинская область. Судя по значениям индекса MIR*, для таких регионов отказ от импортной продукции весьма незначительно ослабит их внешне-торговую зависимость, за исключением Республики Хакасия (табл. 3).

Отрицательные значения индекса MIR* свидетельствуют о выводе из регионов значительной части экспортной выручки, объем которой сопоставим с половиной и более годового торгового оборота на территории (например, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ) или в разы превышает его (в частности, Сахалинская область, Ненецкий автономный округ). Наиболее популярной сферой приложения таких средств является жилая недвижимость в крупных городах европейской части России или за рубежом. Тем не менее, официальная статистика фиксирует экспортную выручку, не использованную на внутрорегиональном рынке, в оценке ВРП¹.

В-третьих, города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург – имеют почти одинаковый уровень внешнеторговой зависимости (индекс MIR на уровне 22–23%). Исключение из их «рациона» импортных товаров приведет к достижению приемлемой степени автономности экономики (значения индекса MIR* составят 49% и 68% соответственно). Учитывая, что реальный, а не приписанный экспортный потенциал городов невелик, а для Москвы – близок к нулю, оставшаяся степень внешнеторговой зависимости (51% и 32%) обуславливается использованием на внутренних рынках городов экспортной выручки, переливающейся в мегаполисы из других регионов либо предприятий, имеющих сырьевые активы в других субъектах Российской Федерации, но юридически зарегистрированных в мегаполисах.

На данном этапе делать окончательный вывод о масштабе присутствия нефтегазовой экспортной выручки на рынках двух столиц, наверное, будет преждевременным, тем не менее, оценки 51% и 32% можно рассматривать как минимальные. С учетом экспортной выручки, израсходованной на импорт товаров, зависимость городов федерального значения от внешней торговли увеличится.

Проведенный анализ внешнеторговой независимости территорий позволил выявить существенные перекосы в оценках для регионов, что подчеркивает бесконтрольность процессов торговой интеграции со стороны федерального центра.

¹ Следует отметить, что в Ханты-Мансийском автономном округе, Сахалинской области и Ненецком автономном округе объем ВРП в несколько раз превышает внутренний торговый оборот (4,4; 3,8 и 6,4 раза соответственно).

В настоящее время степень внешнеторговой зависимости региональных рынков, объем и сеть межрегиональных торговых потоков не являются не только предметом государственного регулирования, но даже и объектом мониторинга. Статистическое наблюдение межрегиональной торговли в содержательном отношении представляется весьма скудным.

В соответствии с распределением полномочий между федеральными органами исполнительной власти функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренней торговли отнесены к компетенции Минпромторга России.

Комплекс действующих нормативно-правовых актов в области регулирования торговли¹ рассматривает ее исключительно с социальной точки зрения, а именно – наиболее полного удовлетворения потребностей населения, но не как фактор прочности внутреннего экономического пространства и территориальной целостности страны. Принимая во внимание представленные выше результаты исследования внешнеторговой зависимости региональных рынков, актуализация целеполагания в области государственного регулирования торговли, на наш взгляд, является крайне необходимой.

Пример неполноты задач государственного регулирования в отношении торговли свидетельствует о наличии определенных пробелов в региональной политике. Рассмотрим основные проблемы регионального развития в привязке к реализуемым на федеральном уровне программам и проектам.

Меры государственной региональной политики: старые акценты и новые вызовы. В современной системе государственного управления в гражданской сфере совершенно очевидно обозначился вектор децентрализации задач и повышение так называемой адресности управления.

На сегодняшний день в России отсутствует единый субъект государственной региональной политики, обеспечивающий координацию мероприятий, иницирующий новые механизмы. Так, в сфере регионального развития обособленно функционируют Министерство Российской Федерации по делам Крыма, Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа, Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, ОАО «Фонд развития Дальнего Востока и Забайкалья», Минэкономразвития России, курирующее особые экономические зоны, зоны территориального развития, территориальные инновационные кластеры; Минфин России, отвечающий за выравнивание бюджетной обеспечен-

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»; приказ Минпромторга России от 31 марта 2011 г. № 422 «Об утверждении стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2011–2015 годы и период до 2020 года»; приказ Минпромторга России от 28 июля 2010 г. № 637 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке региональных программ развития торговли».

ности регионов, и др. Тем не менее, следует отметить, что и полномочия упраздненного в 2014 г. Минрегиона России не позволяли говорить о реализации этим федеральным органом исполнительной власти комплексной региональной политики¹.

Из актуальных проблем регионального развития в официальных документах признается единственная проблема – избыточная социально-экономическая дифференциация регионов без конкретизации ее составляющих. Вместе с тем, таких составляющих имеется значительное множество, и под них на федеральном уровне сформирован комплекс программных и внепрограммных мероприятий и институтов.

В табл. 4 представлен перечень наиболее актуальных проблем регионального развития и соответствующие им меры государственной политики, которые приняты или находятся в стадии обсуждения. Данный перечень не является исчерпывающим.

Ввиду значительного количества проблем представляется целесообразным сгруппировать их по нескольким направлениям (табл. 4). Следует обратить внимание, что выделенные проблемы не являются автономными и имеют определенные пересечения с другими проблемами как в рамках своего направления, так и других направлений.

Представленная в табл. 4 информация позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, реализуемые в настоящее время меры государственной региональной политики, с одной стороны, весьма разнообразны, а с другой стороны, даже все вместе носят очень осторожный характер и по своему ограниченному масштабу не могут радикально изменить внутренний экономический ландшафт ни в краткосрочной, ни в долгосрочной перспективе. Учитывая последствия «парада суверенитетов» в 1990-х гг., осторожность государственной политики можно понять, однако это не приближает решение проблем регионального развития.

Политически представляется рискованным выстраивать с федерального уровня иерархию регионов с точки зрения приоритетного развития по аналогии, например, с иерархией университетов (национальные исследовательские университеты, федеральные университеты и иные университеты). Однако за счет точечных решений в рамках государственной политики (ФЦП, особые экономические зоны, межбюджетные трансферты) косвенным образом удается это сделать и поддержать целевую группу территорий.

¹ Аналогичная децентрализация отмечается в сфере государственной научно-технической политики, допускающая функционирование множества административных полюсов: Управление Президента Российской Федерации по научно-образовательной политике, Минобрнауки России, ФАНО России, РАН, НИЦ «Курчатовский институт», Российский научный фонд.

Таблица 4
Наиболее актуальные проблемы регионального развития и ответные меры государственной политики

№ п/п	Проблемы регионального развития	Меры государственной политики, направленные на решение проблемы	Адекватность мер	Достаточность мер
1	Проблемы сбалансированного экономического развития территории			
1.1	Избыточная социально-экономическая дифференциация регионов	Образование зон территориального развития; объединение регионов; выравнивание бюджетной обеспеченности региональных бюджетов; дифференцированные инвестиционные (налоговые) режимы (в проекте)	Адекватны	Недостаточны
1.2	Дихархия внутреннего экономического пространства (в том числе отсутствие экономических центров, альтернативных Москве и Санкт-Петербургу и способных конкурировать с ними за привлекаемые ресурсы)	Создание ОЭЗ, создание территориальных инновационных кластеров; приоритетные инвестиционные проекты федеральных округов	Адекватны (в части инвест. проектов)	Недостаточны
1.3	Низкий уровень экономической освоенности территорий	ФЦП по развитию отдельных территорий (Калининградская область, Северный Кавказ, Дальний Восток и Байкальский регион, Крымский федеральный округ), налоговый режим для участников региональных инвестиционных проектов на территории ДФО, Забайкальского края, Республики Бурятия и Иркутской области	Адекватны	Недостаточны
1.4	Недостаточная инфраструктурная обеспеченность регионов	Инвестиционный фонд Российской Федерации; отраслевые ФЦП; проведение спортивных и политических мероприятий мирового уровня; ОАО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона»	Адекватны	Недостаточны
1.5	Кризисное состояние моногородов	Фонд развития моногородов (в проекте)	Адекватны	–

№ п/п	Проблемы регионального развития	Меры государственной политики, направленные на решение проблемы	Адекватность мер	Достаточность мер
2	Проблемы экономического взаимодействия региональных хозяйственных комплексов			
2.1	Отсутствие системных производственных связей между регионами, ослабленные торговые связи между регионами	Отсутствуют	–	–
2.2	Избыточная внешнеторговая зависимость приграничных регионов	Отсутствуют	–	–
3	Проблемы отраслевого характера, общие для всех регионов			
3.1	«Недоремонт» многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного и ветхого жилья	Фонд ЖКХ, региональные фонды капитального ремонта (ЖК РФ)	Адекватны	Достаточны
3.2	Неэффективное использование земельных участков в регионах, находящихся в федеральной собственности	Фонд РЖС	Адекватны	Достаточны
4	Проблемы политического характера			
4.1	Устойчивая искусственная дотационность подавляющего большинства региональных бюджетов (в связи с необеспеченностью финансовыми ресурсами решения задач, возложенных федеральным центром на регионы)	Отсутствуют	–	–
4.2	Низкая эффективность федеральной адресной поддержки отдельных территорий	Отсутствуют	–	–
4.3	Экономический протекционизм на уровне регионов	Отсутствуют	–	–

Источник: Составлено на основе нормативно-правовых актов федерального уровня об инструментах государственной региональной политики.

Осторожность мер государственной региональной политики отчасти может быть преодолена посредством реализации регионами предоставленной им степени свободы в сфере экономики, налогообложения, а также возможностей получить дополнительные средства федерального бюджета. Однако система настроена таким образом, что даже при 100% использовании среднестатистическим регионом своего управленческого потенциала и предоставленных федеральным центром возможностей получится, в лучшем случае, навести предельный порядок в делах, но не сделать рывок в экономическом развитии.

Во-вторых, по большинству выделенных групп проблем предпринимаемые меры не являются достаточными, а в некоторых случаях – неадекватными. Например, несоответствие проблеме характерно для меры по созданию особых экономических зон и территориальных инновационных кластеров, которые изначально слишком малы, чтобы сформировать точки роста, способные составить конкуренцию традиционным экономическим центрам. Иное целеполагание для данных институтов будет слишком приземленным.

В-третьих, о низкой эффективности большинства реализуемых мер государственной региональной политики свидетельствует сохраняющаяся высокая социально-экономическая дифференциация территорий¹, а также то обстоятельство, что ни для одной из проблем регионального развития невозможно указать срок ее решения либо этапность решения с установленными сроками. Фактически, на первый план выдвигается сам процесс, но не результат, что лишает каких-либо управленческих ориентиров. Наиболее тесную привязку к временному фактору имел Фонд ЖКХ, но и его срок функционирования неоднократно пролонгировался.

В-четвертых, без публичного ответа со стороны государственной региональной политики остаются группы проблем, связанные с интеграцией внутреннего экономического пространства, а также стратегические проблемы государственного строительства, заставляющие балансировать между различными вариантами федеративного или унитарного устройства страны. Можно согласиться с тем, что решение проблем политического характера должно созреть эволюционным образом и на это потребуется время, пусть даже продолжительное. Однако в части экономической интеграции территории молчание государственной политики должно быть преодолено.

В целом интеграция внутреннего экономического пространства преимущественно определяется состоянием дел по следующим направлениям:

¹ Николаев И., Точилкина О. Экономическая дифференциация регионов: оценки, динамика, сравнения (Россия и другие страны) // «Общество и экономика», № 10, 2011.

- разделение труда между хозяйственными комплексами регионов, обуславливаемое пространственным размещением производств, что, в свою очередь, обеспечивает устойчивые и крупные торговые связи;
- развитая транспортная инфраструктура, доступная для экономически активного населения и предприятий, обслуживающая межрегиональные торгово-производственные связи.

Выделенные направления являются весьма крупными и охватывают комплексы вопросов отраслевого управления, подробное рассмотрение которых выходит за рамки данной работы.

В настоящем исследовании возможности усиления экономической интеграции регионов предлагается рассматривать через активизацию конкуренции территорий за инвестиционные и человеческие ресурсы. По своему содержанию предложенный подход одновременно направлен и на формирование новых точек экономического роста на внутреннем пространстве, открывающих для инвесторов новые возможности.

Суть предложения заключается в установлении статуса города федерального значения (ГФЗ), т. е. статуса субъекта Российской Федерации, городам-миллионерам (Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, Самара, Челябинск, Омск, Ростов-на-Дону, Уфа, Красноярск, Пермь, Волгоград, Воронеж), а также одному из городов Дальнего Востока (например, Хабаровск или Владивосток). Следует отметить, что в экономической литературе данный сценарий пространственного развития не получил должного внимания и методической проработки, хотя предложения акцентировать государственную политику на развитии крупных городов неоднократно звучали¹.

В российском экономическом пространстве город с численностью населения 1 млн чел. по своему потенциалу сопоставим со среднестатистическим регионом, однако экономические возможности, имеющиеся у города как муниципального образования (городского округа), являются изначально минимизированы и, по большому счету, эквивалентны возможностям сельского поселения.

Если присвоение статуса ГФЗ городам-миллионерам обусловлено исключительно социально-экономическими причинами, то рассмотрение в качестве ГФЗ Хабаровска или Владивостока дополнительно аргументируется политическими мотивами. Дело в том, что Дальний Восток играет геополитическую роль, не меньшую чем Крым, и в этом контексте наличие у

¹ Зубаревич Н.В. Тезисы региональной политики: что делать? // «Социально-экономическая география. Вестник Ассоциации российских географов-обществоведов». 2012. № 1 (1). С. 71–75; Зубаревич Н.В. Развитие и конкуренция крупнейших городов России в периоды экономического роста и кризиса // «Региональные исследования». 2010. № 1. С. 45–54.

Севастополя статуса ГФЗ дискриминирует отношение Российской Федерации к Владивостоку или, например, Хабаровску. Вместе с тем, поставленная государством задача увеличения экономического и демографического присутствия России на Дальнем Востоке не может быть решена в рамках действующих инструментов региональной политики.

Проведенный анализ соотношения доли населения городов-миллионеров в общей численности населения региона и доли доходов городского бюджета в общих доходах консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации позволил установить значительные диспропорции, свидетельствующие, в том числе, о донорской роли регионообразующего города-миллионера, не оставляющей ему достаточно ресурсов на собственное развитие (табл. 5).

Таблица 5

Масштабы городов в рамках регионов

Город	Численность населения, тыс. чел. (на 1 января 2013 г.)	Доходы городского бюджета, млрд руб. (2013 г.)	Доля населения города в общей численности населения региона, %	Доля доходов городского бюджета в доходах консолидированного бюджета региона, %
Новосибирск	1523,8	39,50	55,8	30,3
Екатеринбург	1396,1	35,92	32,3	17,4
Нижний Новгород	1259,9	22,95	38,4	16,5
Казань	1176,2	21,84	30,6	10,5
Самара	1171,6	21,87	36,5	14,2
Челябинск	1156,2	29,90	33,1	22,6
Омск	1160,7	13,86	58,8	17,6
Ростов-на-Дону	1103,7	25,90	26,0	16,7
Уфа	1077,7	23,23	26,5	15,1
Красноярск	1016,4	29,80	35,6	16,9
Пермь	1013,9	23,47	38,5	19,6
Волгоград	1018,8	15,63	39,7	19,1
Воронеж	1003,6	13,49	43,1	14,7
Хабаровск	593,6	18,70	44,3	17,5
Владивосток	600,4	12,04	31,0	12,5

Источник: Рассчитано по данным <http://info.minfin.ru/> и муниципальных нормативно-правовых актов об исполнении городских бюджетов.

Данные табл. 5 позволяют установить существенное превышение (в 1,5–3 раза) доли города в численности населения над долей города в консолидированном бюджете региона. По размеру данной диспропорции лидирует Омск, для которого разрыв между долями по населению и доходам составляет 41 процентный пункт (в табл. 5 выделено подсветкой). При этом из городов-миллионеров Омск аккумулирует максимальную долю населения региона (59%). Минимальный разрыв между структурными показателями демонстрирует Ростов-на-Дону (9,3 процентных пункта). Выявленная вариация диспропорций свидетельствует о принципиально различных режимах регионального развития и взаимодействия региональных и городских властей. В среднем величина диспропорции составляет 20,6 процентных пункта.

Если же рассматривать Москву и Московскую область как единый регион, то доля мегаполиса в доходах гипотетического консолидированного бюджета объединенного региона достигает 76,6%, а доля в населении – 63%. Таким образом, статус ГФЗ переворачивает сложившуюся для городов-миллионеров негативную диспропорцию, позволяя именно в городе концентрировать бюджетные ресурсы. Для пары «Санкт-Петербург – Ленинградская область» данное наблюдение также подтверждается, и разрыв между структурными показателями составляет 7 процентных пунктов в пользу доли города в налоговых доходах.

Следует также отметить, что соотношение численности населения города-миллионера и остальной территории субъекта Российской Федерации для пары «Новосибирск – Новосибирская область» и пары «Омск – Омская область» совпадают с аналогичным значением, рассчитанным для Москвы и Московской области. По этому параметру Новосибирск и Омск демонстрируют структурную готовность к статусу ГФЗ.

В целом, появление новых ГФЗ позволит отойти от традиционной финансово-бюджетной стратегии «размазывать средства тонким слоем» по территории региона и переключиться в режим мобилизационного экономического развития локализованных и достаточно емких рынков. В настоящее время попытки точечного экономического развития территории реализуют особые экономические зоны и зоны территориального развития (табл. 4), однако робость таких шагов не генерирует сдвиги во внутреннем экономическом пространстве. В перспективе реализация социально-экономического потенциала городов запустит перелив ресурсов в развитие прилегающей к ним территории. Опыт Москвы и присоединение к ней части территории Московской области уже показали логику будущего развития крупных городов и их агломераций.

Следует отметить, что инициатива создания сети новых ГФЗ не вписывается в действующее законодательство, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 5 федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ

«О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации. Таким образом, действующая система однобоко направлена только на укрупнение регионов.

Абстрагируясь от нормативно-правовых ограничений, которые при наличии политической воли всегда могут быть преодолены, сосредоточимся на экономических эффектах, ожидаемых от образования новых городов федерального значения.

1. Повышение бюджетной обеспеченности города-миллионера. Статус ГФЗ, прежде всего, предоставит городам большую степень политической и экономической свободы. С финансовой точки зрения, бюджет вновь образованного ГФЗ автоматически увеличивается на размер налоговых доходов, ранее зачислявшихся в республиканские, областные, краевые бюджеты в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Таким образом, город получит дополнительные инвестиционные ресурсы, которые могут быть мультиплицированы за счет привлечения внебюджетных средств.

В табл. 6, составленной на основе ст. 50, 56 и 61.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, представлены основные налоговые доходы региона, которые перейдут в бюджет города-миллионера. В целом же установленные законодателем пропорции распределения налоговых доходов являются отчасти результатом поиска эффективного решения, отчасти ответом на текущую ситуацию во внутренней политике и состоянии экономики. Тем не менее, выявленные структурные диспропорции (см. табл. 5) подчеркивают экономическую деструктивность межбюджетного распределения налоговых доходов.

Наиболее крупные финансовые потоки генерируют налог на прибыль, НДФЛ, налог на имущество организаций, акцизы. Следует отметить часто изменяющуюся структуру распределения налоговых доходов по НДФЛ с постепенным увеличением доли регионального бюджета. Например, еще в 2013 г. пропорция составляла 80% на 20% в пользу региона, а до 2011 г. действовала пропорция, более либеральная для городов – 70% на 30%.

При определении экономического эффекта важно понимать степень увеличения финансовых возможностей городского бюджета. Будем считать, что качественно новый уровень развития обеспечивает повышение налоговых доходов бюджета не менее чем в 2 раза.

Допустим самую компромиссную ситуацию, когда доля нового ГФЗ в численности населения региона должна быть эквивалента его доле в доходах консолидированного бюджета. В этом случае насколько сильно должны возрасти доходы городских бюджетов?

Таблица 6

Распределение налоговых доходов по основным налогам между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации

Наименование налога	Распределение налоговых доходов между бюджетами, %		
	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Бюджет городского округа (города-миллионера)
Налог на прибыль	100% (по налоговой ставке 2%)	100% (по налоговой ставке 18%)	–
Налог на имущество организаций	–	100%	–
Транспортный налог	–	100%	–
Налог на доходы физических лиц	–	85%	15%
Акцизы на автомобильный бензин	28%	72%	–
Акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья	50%	50%	–
Акцизы на спиртосодержащую продукцию	50%	50%	–
Акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9%, за исключением пива, вин и др.	60%	40%	–
Акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9%, включающую пиво, вина и др.	–	100%	–
Акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 9%	–	100%	–
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	–	100%	–

Источник: Составлено на основе Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В табл. 7 представлены соответствующие результаты расчетов такой гипотезы. Исходя из анализа региональных и муниципальных нормативно-правовых актов о бюджетах, точной оценке поддаются только налоговые доходы по НДФЛ, переходящие из регионального бюджета в бюджет нового ГФЗ. Рассмотрим, какое место они занимают в выпадающем объеме доходов городского бюджета (табл. 7).

Таблица 7

**Изменение размера городского бюджета при устранении диспропорции
в структурных показателях и вклад НДФЛ (оценки для 2013 г.)**

Город	Минимальный размер «выпадающих» доходов городского бюджета, млрд руб.	Новый размер бюджета города, млрд руб.	Единовременный прирост бюджета города, %	Снижение бюджета «материнского» региона, %	Фактические налог. доходы гор. бюджета по НДФЛ, млрд руб.	Прирост доходов гор. бюджета за счет НДФЛ из бюджета региона, млрд руб.*
Новосибирск	33,17	72,67	184,0	30,9	12,20	48,82
Екатеринбург	30,73	66,65	185,5	20,3	10,38	41,51
Нижний Новгород	30,54	53,49	233,1	28,8	6,22	24,89
Казань	42,00	63,84	292,3	24,4	5,17	20,69
Самара	34,43	56,30	257,4	27,8	9,15	36,61
Челябинск	13,86	43,76	146,4	14,1	6,20	24,79
Омск	32,54	46,40	334,8	49,6	4,70	18,79
Ростов-на-Дону	14,50	40,40	156,0	12,3	6,44	25,74
Уфа	17,56	40,79	175,6	14,4	4,52	18,08
Красноярск	32,89	62,69	210,4	24,0	6,28	25,10
Пермь	22,60	46,07	196,3	25,4	8,80	35,21
Волгоград	16,74	32,37	207,1	27,5	4,60	18,39
Воронеж	25,94	39,43	292,3	35,4	5,10	20,41
Хабаровск	28,58	47,27	252,9	45,7	4,27	17,08
Владивосток	17,90	29,94	248,6	23,9	3,85	15,42

* Рассчитано исходя из действовавшей на 2013 г. пропорции распределения налоговых доходов по НДФЛ: 80% на 20% в пользу регионального бюджета.

Источники: Рассчитано по данным Росстата, табл. 5 и муниципальных нормативно-правовых актов об исполнении бюджетов рассматриваемых городов за 2013 г.

Данные табл. 7 позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, полученные оценки показывают значительный единовременный прирост городских бюджетов в 1,5–3 раза. Более чем двухкратный прирост бюджета могут ожидать следующие города-миллионеры: Нижний Новгород, Казань, Самара, Омск, Красноярск, Волгоград, Воронеж. На качественно новый уровень бюджетной обеспеченности вправе рассчитывать также Хабаровск и Владивосток.

Во-вторых, перераспределение налоговых доходов в пользу городских бюджетов заставляет «похудеть» региональную казну, когда размер регионального бюджета одновременно теряет от 12% до 50% налоговых доходов. Так, наименьшие относительные потери понесут бюджеты Ростовской и Челябинской областей (минус 12,3% и 14,4% соответственно), а максимальный отток средств в городские бюджеты испытают на себе бюджеты Омской и Хабаровской областей (минус 50% и 46% соответственно).

В-третьих, прирост налоговых доходов у бюджетов вновь образованных ГФЗ только за счет полного зачисления поступлений по НДФЛ во многих случаях уже позволяет принципиально изменить соотношение доли города в численности населения региона и доли города в консолидированном бюджете региона. Например, перенаправление потоков НДФЛ в городской бюджет станет исчерпывающей мерой для Новосибирска, Екатеринбурга, Самары, Ростова-на-Дону, Уфы, Перми и Волгограда.

Вместе с тем, представленная в табл. 7 картина позволяет поставить под сомнение достоверность некоторых официальных данных либо предполагать наличие латентных финансовых потоков и договоренностей. Например, возникает вопрос о заниженности более чем на 70% налоговых доходов по НДФЛ, зачисленных в бюджет Казани, по сравнению с Самарой. Почву для скептицизма дает сопоставимый средний уровень заработной платы в этих городах и численность жителей.

В результате перераспределения налоговых доходов кратное повышение доходной части городских бюджетов вкупе с привлекаемыми внебюджетными средствами обеспечит рост «городского» внутреннего продукта. В свою очередь, это повысит качество жизни горожан и увеличит численность населения города за счет внутрирегиональной и межрегиональной миграции. При этом складывающаяся в городах социальная среда будет воспроизводить, скорее всего, московский вариант со всеми его достоинствами и недостатками. Сближение условий жизни в Москве и новых ГФЗ замедлит, а возможно, и прекратит разбухание московской и санкт-петербургской агломераций.

2. Активизация социально-экономической конкуренции городов. Принимая во внимание фактор расстояния, из совокупности вновь

образованных ГФЗ могут образоваться крупные территориальные анклав-вы. Наиболее весомый из них – Поволжский, включающий цепочку таких городов, как Казань, Самара, Уфа, Пермь. От Поволжского анклава «рукой подать» до Уральского анклава, представленного Екатеринбургом и Челябинском. Следует отметить, что артерии территориальных анклавов очерчиваются соединяющими ГФЗ линиями длиной 500–550 км. Реализация такого сценария дает основания полагать, что именно Поволжский территориальный анклав, аккумулирующий производственный сектор страны, составит основную конкуренцию московской агломерации, утратившей индустриальный потенциал и не собирающейся его возродить. В Сибири и Дальнем Востоке новые ГФЗ снизят разреженность экономического пространства, обусловленную пространственным фактором, и создадут условия на наращивания социально-экономического потенциала территорий.

Конвергенция уровней развития новых ГФЗ и постепенное устранение разрыва с Москвой преобразует сеть ГФЗ в конкурирующие региональные рынки труда, отличающиеся своей специализацией. Однако формирование новых центров грозит ослаблением других городов, в том числе городов «среднего класса» с численностью населения от 500 тыс. чел. до 1 млн чел. Не претендуя на место ГФЗ, такие города нуждаются в особом статусе, представляющем «золотую середину» между положением городского округа и атрибутами субъекта Российской Федерации.

* * *

Внешнеторговая зависимость экономики и региональных рынков в рамках государственной региональной политики не контролируется. Выявленный ее избыточный уровень фактически поддерживает внутри страны денежные и торговые «пузыри», что создает риски как для размера экономики, так и единства внутреннего экономического пространства.

В 27 регионах, по валовому продукту составляющих 2/3 национальной экономики, уровень внешнеторговой независимости определен как недопустимо низкий (менее 50%). В частности, товарооборот в Москве наполовину обусловлен «хождением» экспортной выручки. В целом, курс государственной политики на импортозамещение позволит достигнуть допустимого уровня внешнеэкономической зависимости экономики России при полном замещении импорта из стран дальнего зарубежья отечественной продукцией.

Реализуемые десятилетиями в рамках государственной региональной политики программы и проекты вкуче являются слишком осторожными для модернизационного режима развития внутреннего экономического пространства и адекватного ответа на новые внешние вызовы. В контексте

политики импортозамещения предложенный сценарий формирования сети городов федерального значения позволит обеспечить структурный сдвиг на внутреннем экономическом пространстве посредством формирования новых «точек роста», усиления внутренней экономической интеграции регионов и, в конечном итоге, снизить дифференциацию территории страны по уровню социально-экономического развития.
