

10/21

ПРЕПРИНТЫ

**ПРОСТРАНСТВЕННО-ПРОСТРАНСТВЕННОЕ
РАЗВИТИЕ. РЕГИОНАЛЬНАЯ РАЗВИТИЕ. РЕГИОНАЛЬНАЯ
И ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА И ГОРОДСКАЯ ЭКОНОМИКА
SPATIAL DEVELOPMENT SPATIAL DEVELOPMENT
REGIONAL AND URBAN ECONOMY REGIONAL AND URBAN ECONOMY**

**Д. Ю. Землянский, В. А. Чуженькова
А. М. Абдуллаев, Л. В. Калиновский, В. А. Куликов
Д. М. Медведникова, И. А. Шампуров**

**РАЗРАБОТКА СИСТЕМЫ
РЕГУЛЯРНОГО МОНИТОРИНГА
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

ПРЕПРИНТ К ОТЧЁТУ
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ

РАЗРАБОТКА СИСТЕМЫ РЕГУЛЯРНОГО МОНИТОРИНГА СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Землянский Д.Ю., Центр пространственного анализа и региональной диагностики
ИПЭИ РАНХиГС, директор научно-исследовательского центра, к.г.н., ORCID 0000-
0003-1613-6087, e-mail: zemlyanskiy-dy@ranepa.ru

Чуженькова В.А., Центр пространственного анализа и региональной диагностики
ИПЭИ РАНХиГС, научный сотрудник, б/с., e-mail: chuzhenkova-va@ranepa.ru

Абдуллаев А.М., Центр пространственного анализа и региональной диагностики
ИПЭИ РАНХиГС, младший научный сотрудник, б/с., e-mail: abdullaev-am@ranepa.ru

Калиновский Л.В., Центр пространственного анализа и региональной диагностики
ИПЭИ РАНХиГС, младший научный сотрудник, б/с., e-mail: kalinovskiy-lv@ranepa.ru

Куликов В.А., Центр пространственного анализа и региональной диагностики ИПЭИ
РАНХиГС, младший научный сотрудник, б/с., e-mail: vova_kulikov96@mail.ru

Медведникова Д.М., Центр пространственного анализа и региональной диагностики
ИПЭИ РАНХиГС, младший научный сотрудник, б/с., ORCID 0000-0002-6714-7192, e-
mail: medvednikova-dm@ranepa.ru

Шампуров И.А., Центр пространственного анализа и региональной диагностики
ИПЭИ РАНХиГС, младший научный сотрудник, б/с., e-mail: shampurov-ia@ranepa.ru

Москва 2021

Аннотация

В исследовании показаны изменения динамики социально-экономического развития и межрегионального неравенства в регионах России в 2019-2020 годах. Изучение особенностей пространственного развития Российской Федерации, неравномерности и ключевых трендов социально-экономического развития российских регионов в последние несколько лет стало одним из центральных вопросов федеральной повестки развития страны. В то же время, к современному этапу отсутствует комплексная база данных и систематически обновляющаяся агрегированная аналитическая информация, позволяющая системно отслеживать ключевые тренды развития экономик субъектов РФ. **Цель** исследования – разработка и апробация методологии формирования системы мониторинга и оценки основных направлений социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с использованием статистических и ведомственных данных. В соответствии с поставленной целью определены следующие **задачи**, решаемые в рамках исследования: проведение комплексного анализа социально-экономического развития субъектов РФ в последние годы; определение состава сфер (аспектов) развития и индикаторов систематической оценки социально-экономического развития субъектов РФ (отдельно для месячной, квартальной оценки и для оценки по итогам года); создание системы визуализации основных социально-экономических процессов в регионах России. **Гипотезой** исследования, с учетом ранее выполненных оценок протекания кризисов в регионах Российской Федерации, было предположение о значительном усилении межрегионального неравенства и расхождении направлений социально-экономического развития субъектов РФ разного типа. По итогам исследования достигнуты следующие **результаты**: приведены примеры организации систематического мониторинга социально-экономических показателей субъектов Российской Федерации; проведен отбор индикаторов для формирования регулярного мониторинга социально-экономического развития субъектов РФ; внесены предложения по формату публикации, структуре и содержанию регулярного мониторинга социально-экономического развития субъектов; разработана методика интегральной оценки краткосрочной динамики социально-экономического развития субъектов РФ для проведения мониторинга и выявления кризисных ситуаций; разработана методика проведения интегральной оценки уровня социально-экономического развития субъектов РФ с возможностью отслеживания его изменений

во времени; проведен анализ особенностей пространственного развития, межрегионального неравенства, социально-экономического развития субъектов РФ за период 2019-2020 гг. (на основе годовых индикаторов), за период (2020 и 8 месяцев 2021 года на основе оперативных индикаторов); выявлены базовые тенденции пространственного развития, которые не были преодолены в условиях кризиса и восстановления после него: концентрация экономики и инвестиций в Москве (в ущерб другим крупным регионам), постепенное, но медленное улучшение уровня социально-экономического развития регионов России; стабилизация или сокращение в зависимости от показателей межрегионального неравенства; сближение динамики социально-экономического развития регионов со среднестрановой; подготовлены материалы углубленной диагностики социально-экономического развития регионов-ключей. **Научная новизна** работы состоит в разработке трехуровневой системы мониторинга, включающего годовой мониторинг, в котором делается акцент на межрегиональном неравенстве, среднесрочного мониторинга, направленного на изучение межрегиональных различий в динамике, и краткосрочного мониторинга, ориентированного на оценку текущих изменений ситуации в регионах. По **итогах работы** можно констатировать, что коронакризис оказал на пространственное развитие в России кратковременное влияние. В отличие от ряда предыдущих кризисов межрегиональное неравенство не выросло в 2020 году и стабилизировалось в 2021. При этом по большинству социально-экономических показателей среднесрочная динамика регионов была однонаправленной. Ситуация несколько хуже в ряде регионов с высокими душевыми параметрами социально-экономического развития, экономика которых зависит от добычи нефти. Только в двух регионах к осени 2021 года сохраняются явные признаки кризисных явлений. Если в Сахалинской области кризис пока является конъюнктурным, то для Республики Коми спад остается системным и продолжается уже несколько лет (начался еще до 2020 года). На фоне сравнительно позитивной социально-экономической динамики после кризиса идет значительное изменение системы межбюджетных отношений и мер федеральной поддержки. Активно реализуются меры по снижению самостоятельности региональных бюджетов в определении целей расходования межбюджетных трансфертов (снижается доля дотаций и растет доля субсидий). Если на регионы с высоким уровнем бюджетной обеспеченности (и низким уровнем дотационности) эта ситуация практически не оказывает влияния (из-за сравнительно неболь-

ших объемов получаемых ими трансфертов), то в высокодотационных регионах изменения становятся очень масштабными (до нескольких десятков процентов от общего объема доходов бюджета) и могут ограничить региональную инициативу в дальнейшем. В то же время запущены стимулирующие меры Правительства, направленные на поддержку прорывных инвестиционных и проектов в регионах. Сдвиг, при предоставлении этих средств субъектам, в сторону финансово-кредитной поддержки меняет логику формирования проектов в регионах. Практически все предоставляемые средства являются возвратными, а значит должны обеспечить рост налоговых и неналоговых доходов субъектов. Однако механизмы распределения средств мер «инфраструктурного меню» не учитывают реальные потребности регионов и основаны либо на пропорциональном распределении (бюджетные инфраструктурные кредиты), либо на предыдущей истории заимствований.

Ключевые слова

Региональное развитие, пространственное развитие, межрегиональное неравенство, краткосрочная динамика, бюджеты субъектов РФ, межбюджетные отношения, интегральная оценка, индексы социально-экономического развития, стандартизованная оценка.

Коды JEL Classification

R11, R12, H71

THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY
AND PUBLIC ADMINISTRATION
(RANEPA)

PREPRINT FOR THE REPORT
ON THE RESEARCH WORK

REGULAR MONITORING OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE SUB-
JECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Zemlyanskii D. Yu., Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI RANEPA, Director of the Research center, Ph.D. of Geographic Sciences, ORCID 0000-0003-1613-6087, e-mail: zemlyanskiy-dy@ranepa.ru

Chuzhenkova V.A., Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI RANEPA, researcher, e-mail: chuzhenkova-va@ranepa.ru

Abdullaev A.M., Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI RANEPA, junior researcher, e-mail: abdullaev-am@ranepa.ru

Kalinovskiy L.V., Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI RANEPA, junior researcher, e-mail: kalinovskiy-lv@ranepa.ru

Kulikov V.A., Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI RANEPA, junior researcher, e-mail: yova_kulikov96@mail.ru

Medvednikova D.M., Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI RANEPA, junior researcher, ORCID 0000-0002-6714-7192, e-mail: medvednikova-dm@ranepa.ru

Shampurov I.A., Centre of Spatial Analysis and Regional Diagnostics of IPEI RANEPA, junior researcher, e-mail: shampurov-ia@ranepa.ru

Abstract

This study focuses on the changes in the dynamics of socio-economic development and interregional inequality of the Russian regions in 2019-2020. Peculiarities of territorial development of the Russian Federation, unevenness and key trends in the socio-economic development of Russian regions have become central issues of the federal development agenda in the last few years. At the same time, at the present stage there is no comprehensive database and systematically updated aggregated analytical information that allows tracking key trends in the development of the economies of the subjects of the Russian Federation on a regular basis. The **goal** of the study is to develop and test the methodology for building a system for regular monitoring and evaluation of the main directions of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation using statistical and departmental data. In accordance with the overall goal, the following **objectives** are determined to be addressed within the study: conducting a comprehensive analysis of the socio-economic development of the subjects of the Russian Federation in recent years; determining the composition of the spheres (aspects) of development and indicators of systematic assessment of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation (separately for monthly, quarterly and year-end monitoring); developing a system for visualizing the key socio-economic processes in the regions of Russia. Considering earlier assessments of crisis effects in the regions of the Russian Federation, the **hypothesis** was formulated that inequality and divergence of directions of socio-economic development between different regions of the Russian Federation have significantly increased in recent years. The **results** achieved are as follows: examples of design of systematic monitoring of socio-economic indicators in the context of the subjects of the Russian Federation were given; indicators for the establishment of regular monitoring of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation were selected; proposals on the publication format, structure and content of regular monitoring of socio-economic development of subjects were made; a methodology for integrated assessment of short-term dynamics of socio-economic development of subjects of the Russian Federation for monitoring and identifying crisis situations was developed; a methodology for conducting an integrated assessment of the socio-economic development level of subjects of the Russian Federation was elaborated, with the ability to track its changes over time; the peculiarities of territorial development, interregional inequality, socio-economic development of the subjects of the Russian Federation in 2019-2020 (based on annual indicators) and in 2020 and the first 8 months of 2021 (based on operational indicators) were analyzed; the basic trends of territorial development, which failed to be overcome during the crisis and post-crisis recovery, were identified, namely: the concentration of the economic and investment activity in Moscow (to the detriment of other large regions) and gradual but slow improvement in the level of socio-economic development of Russian regions; stabilization or reduction of interregional inequality indicators, convergence of the dynamics of socio-economic devel-

opment of the regions with the national average. Materials for in-depth diagnostics of socio-economic development of key regions have also been prepared. The **scientific novelty** of the work lies in the development of a three-level monitoring system, including annual monitoring, which focuses on interregional inequality, medium-term monitoring aimed at studying the dynamics of interregional differences, and short-term monitoring focused on assessing current changes in the regions. According to the **results**, it can be stated that the COVID-19 crisis had only a short-term effect on territorial development in Russia. Unlike the previous crises, interregional inequality did not grow in 2020 and stabilized in 2021. At the same time, for most socio-economic indicators, the medium-term dynamics of the regions were unidirectional. The situation is somewhat worse in the regions with high socio-economic development per capita, whose economy depends on oil production. Only two regions were still showing clear signs of crisis phenomena. While the crisis in the Sakhalin Region is largely time-serving, the decline in Komi Republic is systemic and has been going on for several years (started before 2020). Given the relatively positive socio-economic dynamics after the crisis, there is a significant change in the system of inter-budgetary relations and federal support measures. Measures are being actively implemented to reduce the independence of regional administrations in determining the goals of spending inter-budget transfers (the share of transfer payments is decreasing in favor of subsidies). While this situation has little effect on regions with high fiscal capacity (and low transfers) due to the relatively small amounts of transfers they receive, then in highly subsidized regions the changes become very large-scale (up to dozens of percent of the total budget revenues) and may limit the regional initiative in the future. At the same time, the Government has launched incentives aimed at supporting breakthrough investment and projects in the regions. The shift in distribution of these financial resources towards financial and credit support changes the logic of the project formation in the regions. Almost all the funds provided are repayable, which means they must be used towards the growth of tax and non-tax revenues of the regional budgets. However, the mechanisms for allocating funds from the “infrastructure menu” measures do not take into account the actual needs of the regions and are based either on proportional distribution (budget infrastructure loans) or on previous borrowing history.

Key words

Regional development, territorial development, interregional inequality, short-term dynamics, budgets of the subjects of the Russian Federation, inter-budgetary relations, integral assessment, indices of socio-economic development, standardized assessment.

JEL-classification codes

R11, R12, H71

Оглавление

| | |
|---|----|
| Введение | 9 |
| 1. Методика проведения мониторинга | 12 |
| 2. Устойчивые тенденции социально-экономического развития регионов России в 2019-2020 годах | 18 |
| 3. Среднесрочные тенденции социально-экономического развития регионов России в 2021 году..... | 26 |
| 4. Краткосрочные тенденции социально-экономического развития регионов России в конце лета-начале осени 2021 года | 43 |
| Заключение..... | 47 |
| Благодарности..... | 52 |
| Список источников..... | 53 |

Введение

Актуальность исследования и его новизна. Изучение особенностей пространственного развития Российской Федерации, неравномерности и ключевых трендов социально-экономического развития российских регионов в последние несколько лет стало одним из центральных вопросов федеральной повестки развития страны. В то же время, к современному этапу отсутствует комплексная база данных и систематически обновляющаяся агрегированная аналитическая информация, позволяющая системно отслеживать ключевые тренды развития экономик субъектов РФ.

Социально-экономическое развитие субъектов РФ рассматривается широким кругом исследователей по различным аспектам развития, уровня и условий жизни населения, однако наработки в этой области не обобщены и разрознены, что не позволяет быстро и системно отслеживать тренды пространственного развития России. Этот недостаток предлагается решить путём создания системы регулярного мониторинга социально-экономического развития субъектов РФ.

Особую актуальность внедрение систематического комплексного мониторинга социально-экономического развития регионов России приобретает в связи с утверждением в начале 2019 г. Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Как показали предыдущие исследовательские изыскания авторов, по большинству трендов пространственного развития страны, а также ключевых показателей пространственного развития систематическая оценка на текущий момент не проводится.

Цель исследования – разработка и апробация методологии формирования системы мониторинга и оценки основных направлений социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с использованием статистических и ведомственных данных. В соответствии с поставленной целью определены следующие задачи, решаемые в рамках исследования:

- проведение комплексного анализа социально-экономического развития субъектов РФ в последние годы;
- определение состава сфер (аспектов) развития и индикаторов систематической оценки социально-экономического развития субъектов РФ (отдельно для месячной, квартальной оценки и для оценки по итогам года);
- создание системы визуализации основных социально-экономических процессов в регионах России.

Гипотезой исследования, с учетом ранее выполненных оценок протекания кризисов в регионах Российской Федерации, было предположение о значительном усилении межрегионального неравенства и расхождении направлений социально-экономического развития субъектов РФ разного типа. Гипотеза использовалась как рабочая. По результатам исследования она подтвердилась не в полной мере.

По итогам исследования достигнуты следующие результаты:

- приведены примеры организации систематического мониторинга социально-экономических показателей в разрезе субъектов Российской Федерации;
- проведен отбор индикаторов для формирования регулярного мониторинга социально-экономического развития субъектов РФ;
- внесены предложения по формату публикации, структуре и содержанию регулярного мониторинга социально-экономического развития субъектов;
- разработана методика интегральной оценки краткосрочной динамики социально-экономического развития субъектов РФ для проведения мониторинга и выявления кризисных ситуаций;
- разработана методика проведения интегральной оценки уровня социально-экономического развития субъектов РФ с возможностью отслеживания его изменений во времени;
- проведен анализ особенностей пространственного развития, межрегионального неравенства, социально-экономического развития субъектов РФ за период 2019-2020 гг. (на основе годовых индикаторов), за период (2020 и 8 месяцев 2021 года на основе оперативных индикаторов);
- выявлены базовые тенденции пространственного развития, которые не были преодолены в условиях кризиса и восстановления после него: концентрация экономики и инвестиций в Москве (в ущерб другим крупным регионам), постепенное, но медленное улучшение уровня социально-экономического развития регионов России; стабилизация или сокращение в зависимости от показателей межрегионального неравенства; сближение динамики социально-экономического развития регионов со среднестрановой;
- подготовлены материалы углубленной диагностики социально-экономического развития регионов-ключей.

В качестве исходных данных для проведения работ использованы данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации (Росстат), отраслевые данные министерств и ведомств, открытые источники, в том числе аналитические отчеты, данные геоинформационных систем и др.

В составе методов использованы: статистический анализ (статистические индексы и

коэффициенты, стандартизованная оценка), картографирование и ГИС-анализ, количественный и качественный сравнительный анализ, составление инфографики.

Практическая значимость исследования состоит в определении ключевых проблем и перспектив социально-экономического развития субъектов РФ на современном этапе и на ближайшую перспективу, в определении и прогнозировании ключевых трендов пространственного развития Российской Федерации, в обеспечении возможности регулярного мониторинга социально-экономической ситуации в субъектах РФ, в разработке новых мер и механизмов государственной поддержки, способствующих ускорению социально-экономического развития регионов России. Результаты работы отдельными разделами предоставлены органам публичной власти Российской Федерации (Счетной палате Российской Федерации, Министерству сельского хозяйства Российской Федерации) для использования при проведении экспертно-аналитических мероприятий и разработке мер государственной политики в сфере развития территорий.

1. Методика проведения мониторинга

Система регулярного мониторинга социально-экономического развития регионов России включает три временных уровня оценки (временных среза):

- годовой мониторинг, построенный на фиксации уровня, социально-экономического развития, выявлении устойчивых трендов изменения уровня развития и оценке межрегионального неравенства;

- внутригодовой (квартальный мониторинг), основанный на оценке среднесрочных изменений социально-экономических показателей регионов за период не менее года, различий в динамике социально-экономического развития между регионами;

- краткосрочный (ежемесячный оперативный мониторинг) нацелен на фиксацию скорости прохождения отдельных процессов, выявлении изменений социально-экономического развития регионов, фиксации позитивных и негативных тенденций в регионах, требующих повышенного внимания.

1) Годовой мониторинг.

Для оценки изменения уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации разработан интегральный индекс социально-экономического развития, который включает наиболее значимые показатели, характеризующие состояние экономики, доходов населения и долголетие.

Существует множество разнообразных типологий и классификаций субъектов Российской Федерации. Чаще всего, они проводятся либо на основе сочетания отдельных статистических показателей, либо на основе интегральных индексов (включающих несколько показателей, прошедших процедуру нормирования). Подробные обзоры множества типологий, классификаций и рейтингов регионов представлены в [1,2,3].

В контексте данного исследования задачей было формирование, во-первых, доступной интерпретируемой типологии, соответственно, было решено отказаться от многомерных изменений с использованием большого количества показателей, во-вторых, верхнеуровневый по затрагиваемым явлениям и процессам (отраслевые показатели и индикаторы не использовались, так как они включены в оперативные мониторинги, о которых речь идет ниже). За основу было решено взять два достаточно популярных рейтинга (типологии регионов) – типологии регионов Н.В. Зубаревич [4] и индекса человеческого развития (ранее индекс развития человеческого потенциала, далее по тексту ИЧР), рассчитываемого для субъектов Российской Федерации Аналитическим центром при Правительстве РФ [5]. Обе методики были трансформированы. В рамках типологии Н.В. Зубаревич используется показатель «уровень бедности», однако с учетом изменения методики оценки (в том числе

планируемых изменений в 2022 году), регулярных пересчетов Росстатом для отдельных регионов, от показателя решено отказаться. Кроме того, Н.В. Зубаревич использует показатель отношения денежного дохода к прожиточному минимуму (в среднем за год, по кварталам). С 2013 года Росстатом публикуется показатель «среднедушевые денежные доходы населения», который рассчитывается не только поквартально, но и за год в целом. В методике оценки ИЧР также присутствует проблема. Источник данных об уровне образования, используемый аналитическим центром, неизвестен. Подобные данные не публикуются в открытом доступе, а их собственный пересчет должен являться частью отдельного самостоятельного исследования. Однако из подхода ИЧР была взята логика, позволяющая оценивать индекс в динамике – а именно, закрепление так называемых «референтных точек» - пороговых значений, вместо плавающих максимальных и минимальных значений.

С учетом этих ограничений было решено использовать простой интегральный индекс, основанный на трех показателях:

- Валового регионального продукта (далее - ВРП) на душу населения;
- Среднедушевые денежные доходы населения;
- Ожидаемая продолжительность жизни (далее - ОПЖ).

Для показателей ВРП на душу населения и среднемесячных денежных доходов была проведена корректировка на стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг. Оба показателя также приведены к значению цен базового года (взять 2013 год, первый год отсчета, для последующей оценки динамического индекса).

При построении индекса использована процедура нормирования методом линейного масштабирования с референтными точками. Расчет каждого субиндекса проводился по формуле (1):

$$I_i = \frac{x_i - x_1}{x_1 - x_2}, \quad (1)$$

где I_i – значение субиндекса, x_i – значение показателя в регионе i , x_1 и x_2 – референтные точки.

В качестве референтных точек использованы 85,0 и 1500,0 тыс. руб. для значений ВРП на душу населения, 10,0 тыс. руб. и 45,0 тыс. руб. для значений среднедушевых денежных доходов населения (все в ценах 2013 года), для значений ОПЖ – 60 лет и 84 года. В случае, если субъект Российской Федерации превышает максимальное значение референтной точки, индекс считается равным единице. В случае, если значения оказываются ниже референтной точки – 0.

Важным моментом является фиксация последнего значения ВРП вплоть до публикации Росстатом обновленной информации на уровне прошлого года.

Кроме того, показатель для Республики Крым и г. Севастополь рассчитан за период только с 2015 года.

Все субиндексы считаются равнозначными (учтены с одинаковыми весами).

Недостатком подобной методики, безусловно, является зависимость изменений индекса от отдельных колебаний показателей в субъектах (например, резкого изменения доходов населения или ожидаемой продолжительности жизни), однако такие ситуации также интересны в рамках данного исследования.

Кроме того, использование душевых показателей всегда завышает позиции небольших по численности населения северных и дальневосточных регионов (Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа).

Все субъекты РФ можно условно разделить на три подгруппы по значениям индекса: более 0,5 – более развитые; от 0,25 до 0,5 – среднеразвитые; менее 0,25 – наименее развитые.

Для оценки изменения межрегионального неравенства используем два достаточно распространенных показателя: коэффициент Джини, который отражает отклонение реального распределения от нормального, и коэффициент вариации, который показывает отклонение значений регионов от среднего уровня. Коэффициенты Джини и вариации применимы к душевым статическим показателям, характеризующим уровень социально-экономического развития (ВРП на душу населения, инвестиции в основной капитал на душу населения, среднедушевые денежные доходы населения, средняя месячная заработная плата). Для оценки динамических показателей (изменения реальных денежных доходов населения, индекса физического объема ВРП, индекса физического объема инвестиций в основной капитал) применим только коэффициент вариации.

Из оценки исключены несколько субъектов Российской Федерации. Автономные округа (Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий и Ненецкий) включены в состав материнских субъектов (Тюменской и Архангельской областей, соответственно). Причина в том, что по ним отсутствуют данные за ранние периоды, а это не дает возможности для адекватной оценки долгосрочных изменений межрегионального неравенства. Кроме того, из оценки исключены данные по Республике Крым и г. Севастополю, так как по ним отсутствуют данные за период до 2014 года.

2) Внутригодовой (квартальный) мониторинг.

Для проведения оценки кратко (для оперативного мониторинга) и среднесрочной (внутри года) динамики социально-экономического развития регионов России разработана специальная методика.

Цель разработки методики – получение интегрального представления о краткосрочной динамике экономических и социальных процессов в регионах. Основную проблему при оценке представляет набор индикаторов, который, во-первых, ограничен, во-вторых, публикуется с разной периодичностью, в-третьих, выпускается за разные периоды времени.

Для решения этих проблем было решено использовать несколько методов.

– формируется два варианта индикатора

опережающий – основан на предположении, что в момент его построения будут актуальны последние доступные данные*¹ по каждому индикатору отдельно.

итоговый – основан на фактических данных за завершившийся период**².

В рамках мониторинга представляется опережающий индикатор.

– используются данные за весь период с начала года, даже если доступны отдельные месячные данные. Это сделано из-за невозможности использовать месячные показатели по целому ряду индикаторов (бюджеты, инвестиции, жилищное строительство).

– при построении индикатора проводится процедура стандартизации. Несмотря на то, что все выраженные показатели имеют одинаковые единицы измерения (индекс, %), разброс значений по регионам, амплитуда измерений в зависимости от масштаба явления (и особенностей сбора данных) требуют проведения нормирования и приведения к единой системе оценки.

Используемые показатели

Для индекса социальной динамики использованы показатели:

– реальные денежные доходы населения по субъектам РФ, в % к аналогичному периоду предыдущего года (далее, АППГ), квартальный;

– темпы роста/убыли числа занятых в экономике (15 лет и старше), в среднем за три месяца (публикуется ежемесячно), % к АППГ

– темпы роста/убыли числа безработных (по методологии Международной организации труда, далее – МОТ), 15 лет и старше, в среднем за 3 месяца (публикуется ежемесячно), % к АППГ с корректировкой на направление показателя (рост безработицы – значения менее 100%).

Для индекса экономической динамики использованы показатели:

¹ Например, по состоянию на ноябрь 2021 года доступны данные о консолидированных бюджетах субъектов РФ только на 01 сентября 2021 года (т.е. за январь-август 2021 г.). При проведении мониторинга за сентябрь предполагается, что тенденция остается такой же, что и по данным за январь-август.

² В аналогичной ситуации, после выхода данных о консолидированных бюджетах за январь-сентябрь, индикатор за сентябрь 2021 года будет пересчитан.

– темпы роста/убыли налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за период с начала года (публикуется ежемесячно), % к АППГ;

– индекс оборота розничной торговли за период с начала года (публикуется ежемесячно), % к АППГ;

– темп роста/убыли ввода жилья (в натуральном выражении, в кв.м.) с начала года (публикуется ежемесячно), % к АППГ;

– индекс объема инвестиций в основной капитал с начала года (публикуется ежеквартально), % к АППГ;

– индекс промышленного производства с начала года (публикуется ежемесячно), % к АППГ.

По каждому индикатору проведена процедура стандартизации (Z-оценки).

Стандартизованная оценка – мера относительного разброса явления. Показывает количество стандартных отклонений разброса значения конкретного региона от среднего значения.

Рассчитывается по формуле (2):

$$z = \frac{x - \bar{x}}{S_x}, \quad (2)$$

где x – значение показателя региона, \bar{x} – среднее значение показателя по субъектам РФ, S_x – стандартное отклонение показателя x по субъектам РФ.

Далее для каждого индекса (отдельно для индекса социальной динамики и индекса экономической динамики) рассчитывается среднее арифметическое из стандартизованных оценок каждого индикатора. Весовые коэффициенты не вводились.

Отдельную проблему составляет ретроспективный пересчет – т.к. не по всем индикаторам доступны данные за длительный период времени. В частности, для занятости и безработицы – с начала 2018 года, для бюджетов с 2020 года (в части бюджетов база в дальнейшем будет дополнена). Поэтому для ретроспективного пересчета за периоды ранее начала публикации данных указанные показатели не использовались. Среднее значение взято по доступным показателям.

3) Оперативный мониторинг

В качестве основных показателей для оперативной оценки используются результаты расчета индексов динамики экономической и динамики социальной ситуации. Кроме того, при рассмотрении отдельных отраслевых процессов используются простейшие показатели

прироста/убыли относительного АППГ, количества регионов с ростом/сокращением показателей, количества регионов с устойчивым (не менее 6 месяцев) ростом/сокращением показателей.

2. Устойчивые тенденции социально-экономического развития регионов России в 2019-2020 годах

Ключевыми процессами изменения социально-экономической ситуации в регионах России в последние два года стали:

- постепенное улучшение социально-экономической ситуации, которое происходило в регионах до наступления кризиса 2020 года;
- краткосрочное ухудшение социально-экономической ситуации в период ковидного кризиса в 2020 году и достаточно быстрое восстановление экономики с осени 2020 года до настоящего времени;
- устойчивая стабилизация или постепенное снижение межрегионального неравенства по большинству социально-экономических показателей, которое не прекратилось в период экономического кризиса.

Целый ряд исследований и мониторингов был посвящен анализу изменений уровня социально-экономического развития регионов и региональных бюджетов в 2020 году. В большинстве публикаций первой половины года масштабы падения оценивались как очень высокие [6,7,8,9,10], однако по итогам года в результате восстановления экономики и бюджетной политики федерального Правительства ситуация нормализовалась и масштабы падения были не столь существенными [11].

Уже к концу 2020 года стало понятно, что региональная проекция кризиса сильно отличается от предыдущих проблемных периодов, изменения в регионах оказались не настолько масштабными и обратимыми [12].

При этом, несмотря на резкий рост объема межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации, децентрализации не произошло. Не в последнюю очередь на это влияют изменения структуры межбюджетных трансфертов (сдвиг в сторону субсидий по сравнению с дотациями) [13].

Важнейшим результатом всех указанных выше процессов изменения динамики стало изменение концентрации экономики внутри страны (*Таблица 1*). По ВРП данные за 2020 год отсутствуют (в 2019 году концентрация немного снизилась в первой пятерке регионов, но подросла в первой десятке за счет ускоренного развития ряда крупных промышленных регионов).

Таблица 1

Изменение концентрации экономики в регионах-лидерах в 2018-2020 гг.

| Показатель | Группы регионов | 2018 | 2019 | 2020 | Изменение концентрации в 2020 г. к 2019 г. |
|--|-----------------|-------|-------|-------|--|
| ВРП | Москва | 20,8% | 20,7% | | |
| | первые 5 | 39,7% | 39,6% | | |
| | первые 10 | 52,6% | 52,7% | | |
| Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами | Москва | 13,2% | 13,7% | 12,0% | -12,4% |
| | первые 5 | 32,7% | 33,4% | 30,4% | -9,0% |
| | первые 10 | 48,4% | 49,1% | 46,4% | -5,5% |
| Инвестиции в основной капитал по полному кругу организаций | Москва | 14,0% | 16,9% | 17,7% | 4,9% |
| | Первые 5 | 35,1% | 36,4% | 37,3% | 2,6% |
| | Первые 10 | 49,0% | 48,8% | 49,4% | 1,3% |
| Инвестиции за счет средств бюджетов всех уровней | Москва | 22,3% | 22,7% | 28,0% | 23,7% |
| | первые 5 | 45,4% | 39,9% | 41,8% | 4,9% |
| | первые 10 | 56,4% | 50,4% | 52,1% | 3,4% |

Источник: рассчитано авторами по данным Росстата (ЕМИСС) [14]

Концентрация промышленного производства в 2020 году снизилась. Это связано, прежде всего, с сокращением объемов производства в регионах с добывающей специализацией, в особенности, в отраслях топливно-энергетического комплекса (они и составляют основу первой пятерки регионов – ХМАО, ЯНАО, Татарстан, Москва за счет регистрации нефтедобывающих компаний).

В то же время, по инвестициям произошел значительный рост концентрации. Особенно это касается концентрации в бюджетных инвестициях. В 2020 году на Москву пришлось 28% общестрановых бюджетных инвестиций, её доля выросла на 23,7% относительно уровня 2019 года. При том, что доля первой десятки в бюджетных инвестициях выросла только на 3,4%, а в общих инвестициях – на 2,6%. Фактически концентрация инвестиций в Москве идет не за счет менее развитых (отстающих регионов), а за счет значительного падения инвестиций в регионах - лидерах.

На основе разработанной методики проведения интегральной оценки уровня социально-экономического развития регионов России был рассчитан соответствующий индекс. Предыдущие несколько лет уровень социально-экономического развития субъектов РФ планомерно рос (рис. 1). Скорость изменений была очень разной. В период с 2013 по 2019 год достаточно мощный рывок совершили несколько сырьевых регионов (Сахалинская область, Чукотский АО, Магаданская область, Якутия, Красноярский край). В этот период в каждом из них были реализованы инвестиционные проекты, приведшие к значительному

росту ВРП и чуть меньшему росту доходов населения. Важно учитывать также, что в Чукотском АО и Магаданской области это было реализовано на фоне сокращения численности населения (росте душевых показателей без значительных изменений абсолютных).

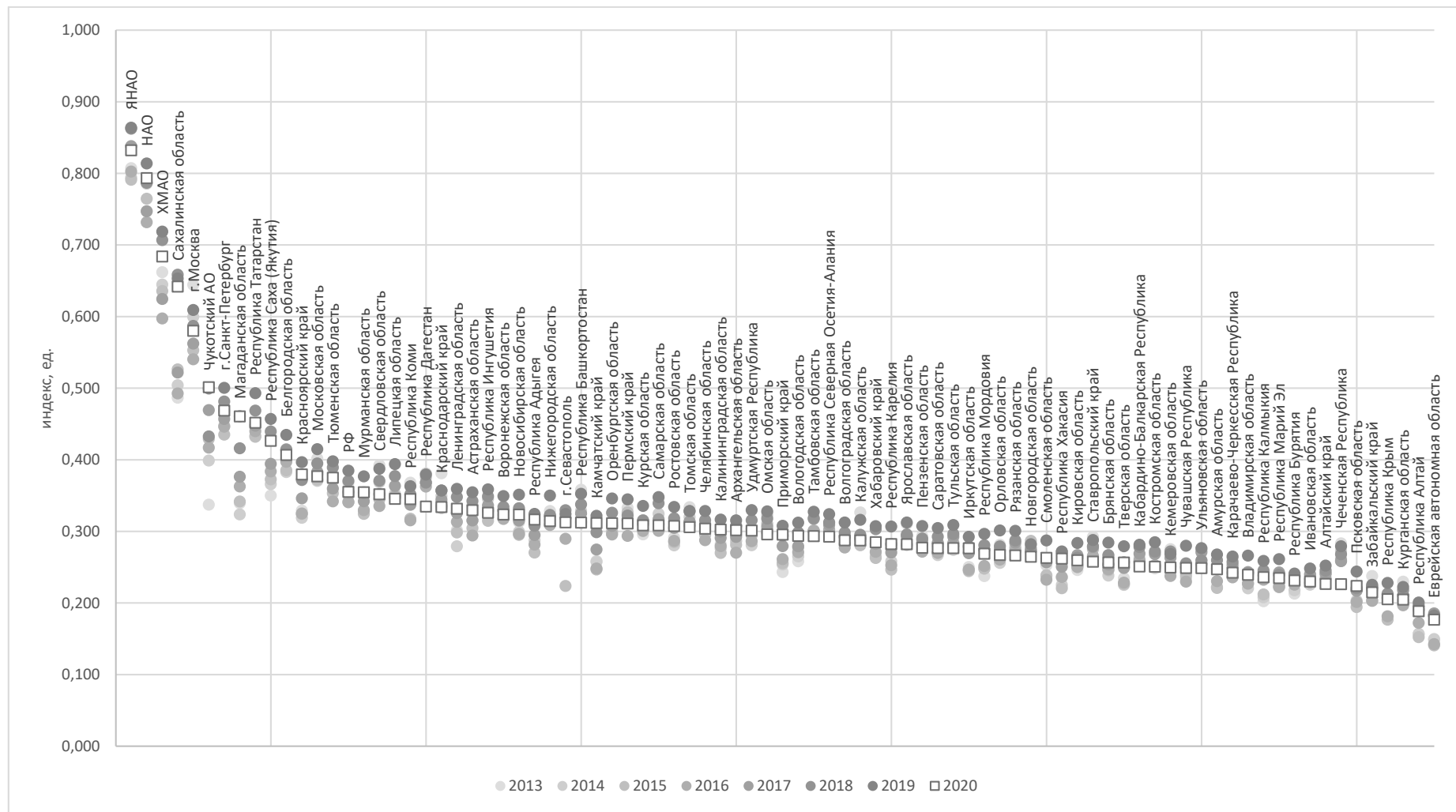


Рис. 1. Значения индекса социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в 2013-2020 гг. (расположены в порядке убывания слева – направо от больших к меньшим по показателю индекса в 2020 году)

Источник: рассчитано авторами по данным Росстата (ЕМИСС) [14]

Другая группа «прорыва» – это наименее развитые территории, которым удалось подтянуться до среднеразвитых: В Тыве индекс вырос почти в два раза, значительно улучшилась ситуация в Еврейской АО, Республике Алтай, Калмыкии. Однако, уровень развития в них все еще самый низкий в стране.

В срединной группе сильнее других улучшилась ситуация в Ленинградской области, Липецкой области, Приморье, Ростовской, Вологодской областях. Однако, никому из них не удалось преодолеть отметку в 0,5.

Примеров ухудшения ситуации не так много. Наиболее серьезный – Краснодарский край, где резко изменилась ситуация после завершения олимпийского цикла. Ухудшилась ситуация в Кемеровской области. Практически не выросли позиции Башкортостана, Калужской, Томской, Новгородской областей, Ставропольского края.

По итогам 2020 года в регионах произошел ожидаемый откат на уровень 2016-2017 годов (такие изменения нельзя считать критическими, с учетом опыта кризисов 2009 и 2015 годов). Причем основным катализатором послужило падение ОПЖ. Доходы населения сократились не так сильно (подробнее см. квартальные и месячные мониторинги ниже). В то время как смертность была очень высокой, что не могло не сказаться на общей ситуации.

В среднем, группа лидеров оказалась более устойчивой. Значительные финансовые ресурсы позволили им стабилизировать ситуацию в здравоохранении и не допустить резкого падения смертности. В основном сокращение индекса было в пределах 5%, что не является критическим. В изолированных дальневосточных регионах (Чукотском АО и Магаданской области) даже не было общего спада.

Не столь однородной, но также в целом устойчивой оказалась группа менее развитых регионов. В отдельных из них падение было существенным (около 10% от интегральной оценки в Крыму, Алтайском крае, Марий Эл), но лишь одном регионе – критическим (в Чечне индекс упал на 19%). Связано это было с резким падением ОПЖ в регионе (более чем на 3 года). Федеральные меры по социальным выплатам позволили во многих из этих регионов стабилизировать ситуацию.

Наиболее существенное ухудшение наблюдалось в группе среднеразвитых регионов. Демографическая ситуация в них и так была неблагоприятной. Значительных ресурсов на преодоление проблемы смертности не было. Одновременно существенно сократились доходы населения (в большинстве регионов средней группы – на 5-12%). Серьезное ухудшение ситуации произошло в тех регионах Черноземья и юга (Тамбовской, Орловской, Рязанской областях, Ставропольском крае), где выше доля сельского населения и сокращение ОПЖ было существенным.

Оценка неравенства на среднесрочном периоде показывает общий тренд на стабилизацию межрегиональных различий. В частности, межрегиональные различия по ВРП сокращались с 2005 года (немного выросли в 2019 году, но рост не был существенным). Уровень межрегионального неравенства по инвестициям в долгосрочном измерении стабилен, а с 2015 года (по оценке коэффициента вариации) или с 2018 года (по расчету коэффициента Джини) сокращался. Неравенство по заработной плате практически не меняется, а по доходам немного росло с 2015 по 2019 год.

Традиционно в кризис межрегиональное неравенство возрастает. Из всех основных показателей, как правило, наиболее остро на кризисы реагируют инвестиции. Из-за неравномерности инвестиционных условий межрегиональное неравенство по инвестициям возрастало во все предыдущие кризисы в России. Это наглядно видно как по данным коэффициента Джини, так и по данным коэффициента вариации (рис. 2, рис. 3). Однако этого не случилось в 2020 году. Межрегиональное неравенство в инвестициях в основной капитал не только не выросло, но и сократилось (особенно за счет чуть большего падения в наиболее развитых регионах и сохранения бюджетных инвестиций в менее развитых субъектах Российской Федерации), причем явно в том же тренде, как и до кризиса (наиболее ярко видно на примере коэффициента вариации). Неравенство по уровню душевых денежных доходов и заработных плат не выросло (даже сократилось по показателю коэффициента Джини).

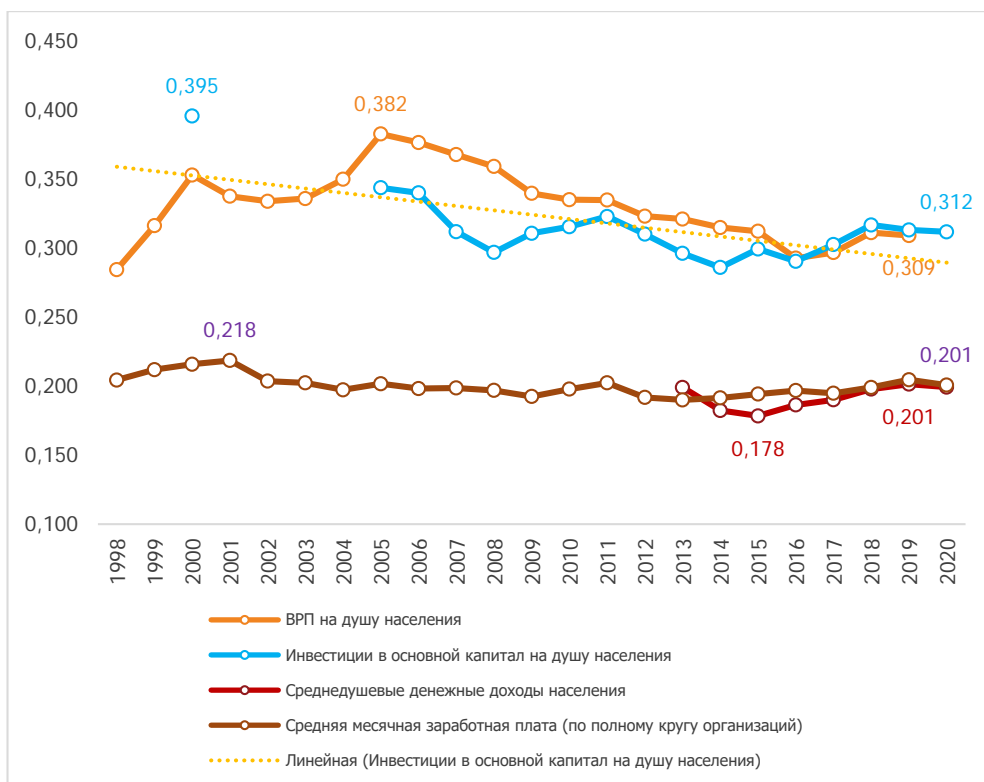


Рис. 2. Коэффициент Джини для основных показателей уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, ед.

Источник: рассчитано авторами по данным Росстата (ЕМИСС) [14]

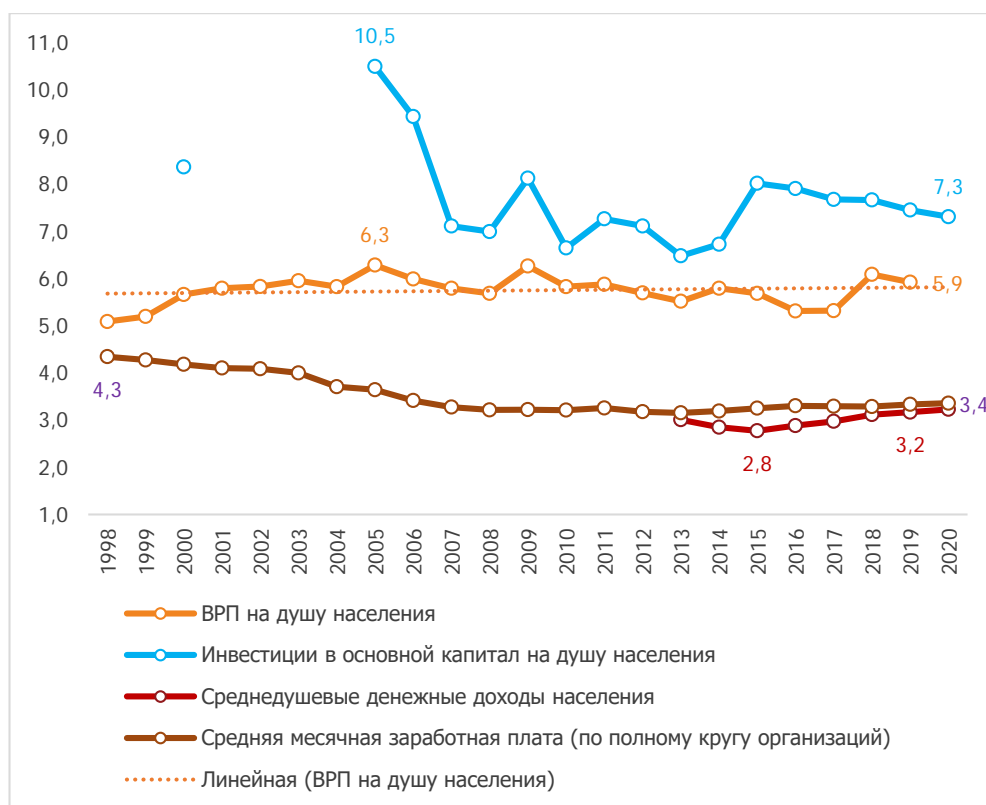


Рис. 3. Коэффициент вариации для основных показателей уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, ед.

Источник: рассчитано авторами по данным Росстата (ЕМИСС) [14]

Кризис 2020 года оказался очень нетипичным. Несмотря на разнообразие краткосрочных динамик между регионами и некоторое увеличение хаотичности изменений, связанное с наложением множества факторов изменения спроса, предложения, эпидемиологическими ограничениями, в целом общая направленность пространственного развития регионов практически не изменились.

В России сохраняется общий тренд на сближение динамики социально-экономического развития регионов. С 1998 года по 2019 коэффициент вариации по ИФО ВРП сократился с 6% до 2%, по индексу инвестиций в основной капитал с 17,1% в 2005 до 13,5% в 2020 году.

Межрегиональные различия в динамике социально-экономического развития меняются с тем же знаком, что и общее межрегиональное неравенство. В периоды спада (кризисов) различия возрастают, а в периоды роста – сокращаются. Так, в кризис 2009 года, коэффициент вариации ИФО ВРП вырос в 1,7 раза, в 2019 году, на фоне сокращения темпов роста ВРП – в 1,3 раза.

Доступных годовых индикаторов по уровню социально-экономического развития не так много. Однако даже они позволяют сделать общие выводы о различиях в динамике по

регионам. Коэффициент вариации по динамике реальных располагаемых доходов населения вырос в 2020 году с 1,5% до 2,2%, т.е. различия усилились, но все равно остались незначительными, были даже меньше некризисного 2018 года (для сравнения в 2014-2015 годах к вариации по показателю составлял 3,1-3,5%). Коэффициент вариации по ИФО инвестиций в основной капитал (Рисунок 4) остался сравнительно высоким (13,5%), но даже снизился в 2020 году (с 15,4% в 2019 году).

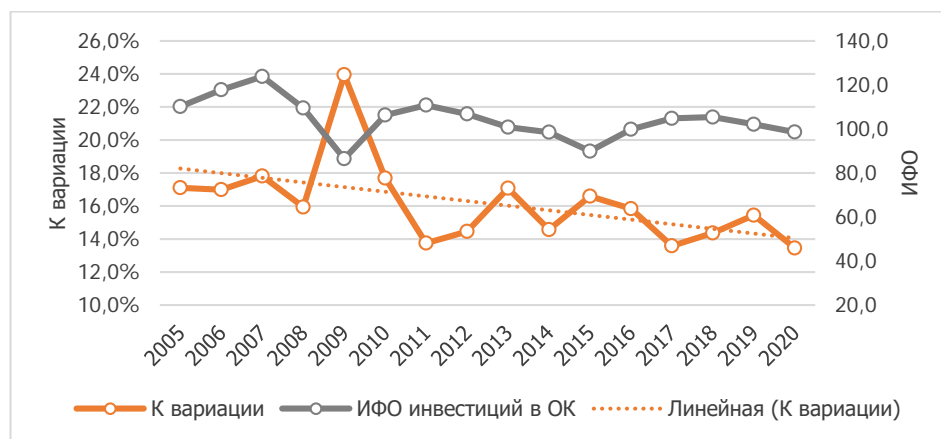


Рис. 4. Коэффициент вариации индекса физического объема инвестиций в основной капитал по полному кругу организаций по субъектам РФ

Источник: рассчитано авторами по данным Росстата (ЕМИСС)

3. Среднесрочные тенденции социально-экономического развития регионов России в 2021 году

Ключевыми для регионального развития в 2021 году стали несколько тенденций социально-экономической динамики и федеральной политики в отношении развития территорий. Важнейшие из них:

- восстановительный рост в экономике и социальной сфере относительно кризисного 2020 года, выход многих процессов в регионах на докризисную динамику – сокращение количества регионов с отрицательной динамикой, постепенный сдвиг в сторону устойчивой положительной динамики;

- общая стабилизация межрегиональных различий в динамике социально-экономического развития (после периода неустойчивых различий в кризисном 2020 году), сближение динамики социально-экономического развития регионов с общестрановой;

- постепенное восстановление собственных налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов по мере роста поступлений от налога на прибыль;

- продолжающийся сдвиг в системе межбюджетных отношений в сторону снижения самостоятельности регионов на фоне роста роли субсидий и снижения роли дотаций в системе межбюджетных трансфертов;

- рост роли финансово-кредитных инструментов федеральной поддержки социально-экономического развития регионов.

1) Восстановительный рост в экономике и сокращение количества регионов с отрицательной динамикой.

Одним из ключевых итогов социально-экономического развития регионов за первые 9 месяцев 2021 года стало продолжение восстановительного роста по большинству индикаторов социально-экономического развития. Рост начался еще в середине 2020 года, однако в тот момент он наблюдался в меньшем числе регионов. Чаще всего это были территории, либо имевшие отрицательную динамику в 2019 году, либо те субъекты РФ, где происходили разовые позитивные изменения (открытие новых предприятий, строительство новых инфраструктурных объектов и т.д.). В 2021 году восстановление активности на рынке труда и в экономике приобрело уже достаточно широкий охват.

Определяющий момент выхода из кризиса – прекращение доминирования регионов с отрицательной динамикой (пересечение синих и красных линий на графиках, *рис. 5*). Этот момент был разным для разных сфер социально-экономической активности. Быстрее всего восстановились промышленность и строительство – уже в ноябре-декабре 2020 года большая часть регионов демонстрировали рост. Чуть медленнее отреагировали инвестиции в

основной капитал – более половины регионов показали рост только по итогам марта 2021 года. Еще медленнее среагировал рынок труда. Рост занятости относительно аналогичного периода прошлого года начался только в апреле, а сокращение безработицы – в мае. При том, что это уже был период по отношению к кризисным месяцам (т.е. реальное восстановление идет еще позже). В сфере розничной торговли полного выправления ситуации также не произошло, только в апреле 2021 года, относительно кризисного периода 2020 года более половины регионов начали демонстрировать рост. Медленнее всего реагируют доходы населения. Лишь по итогам второго квартала 2021 года начался рост почти во всех регионах.

К середине года по большей части показателей число регионов с негативной динамикой не превышало 15. Явным исключением является динамика инвестиций в основной капитал – по итогам первого полугодия 34 субъекта РФ демонстрируют худшие показатели, чем в кризисном 2020 году. Эта ситуация является как следствием лагового эффекта (во многих регионах в 2020 году продолжали завершать начатые ранее проекты), так и определенной осторожности инвесторов по отношению к среднесрочным и долгосрочным вложениям.

Настораживающим может быть некоторый откат, происходящий в ряде регионов. Так, в августе-сентябре в нескольких регионах возобновилось сокращение числа занятых, с апреля-мая растет число регионов, в которых уровень розничной торговли хуже аналогичного периода прошлого года, с июня в некоторых регионах возобновился спад промышленного производства, даже относительно 2020 года. Если эти процессы продлятся, то уже нельзя будет говорить о выходе на долгосрочную траекторию улучшения ситуации в регионах России, на системное ускорение экономического роста и улучшение социальной ситуации (а не восстановительный рост после спада прошлого года).

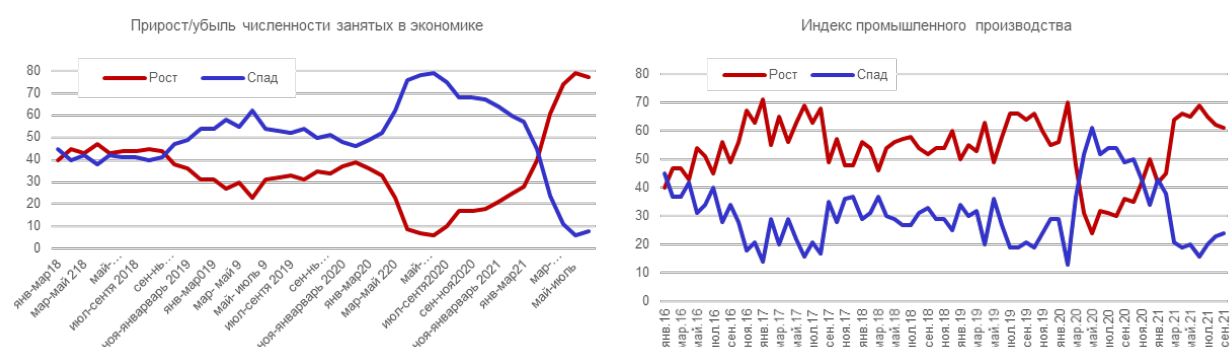


Рис. 5. Количество регионов с положительными (рост) и отрицательными (спад) показателями динамики социально-экономических показателей по отраслевым индикаторам

Источник: рассчитано авторами на основе данных Росстата [15]

2) Стабилизация межрегиональных различий в динамике экономических и социальных процессов.

Для оценки уровня межрегиональных различий в динамике социально-экономических процессов используем два подхода.

Первый – анализ разброса значений по регионам с использованием показателей среднеквадратического отклонения и размаха значений для анализа межрегиональных различий интегральных показателей динамики экономики и социальной ситуации³. Второй – использование коэффициента вариации (далее - К вариации) как инструмента анализа отклонения значений по регионам относительно среднего уровня по отраслевым индикаторам.

Проведем анализ как интегральных характеристик краткосрочной динамики экономики и социальной сферы в регионах, так и отдельных отраслевых показателей.

Общее сокращение межрегиональных различий в динамике продолжается уже несколько лет подряд (*рис. 6*). Традиционно в периоды кризисов, а также в первое время после них (в период восстановительного, но неустойчивого роста) различия нарастают. Особенность кризиса 2020 года в том, что он не привел к значительным расхождениям траекторий регионов. В экономической динамике размах значений между регионами вырос незначительно, в социальной рост произошел, однако он не был большим, чем небольшой всплеск осени 2019 года (вызванный резким ростом безработицы в некоторых менее развитых регионах, в частности, в Северной Осетии и Тыве).

Восстановление экономики и рынка труда в начале 2021 года в регионах шло с очень разными темпами. С февраля до апрель-май (по разным показателям) межрегиональные различия в динамике возрастали. Это было связано с отставанием восстановления экономики в регионах с нефтегазовой специализацией и опережающим улучшением показателей в металлургических регионах.

³ В связи с тем, что интегральные показатели построены на основе Z-оценки отраслевых индикаторов, использование коэффициента вариации для них не дает интерпретируемых результатов

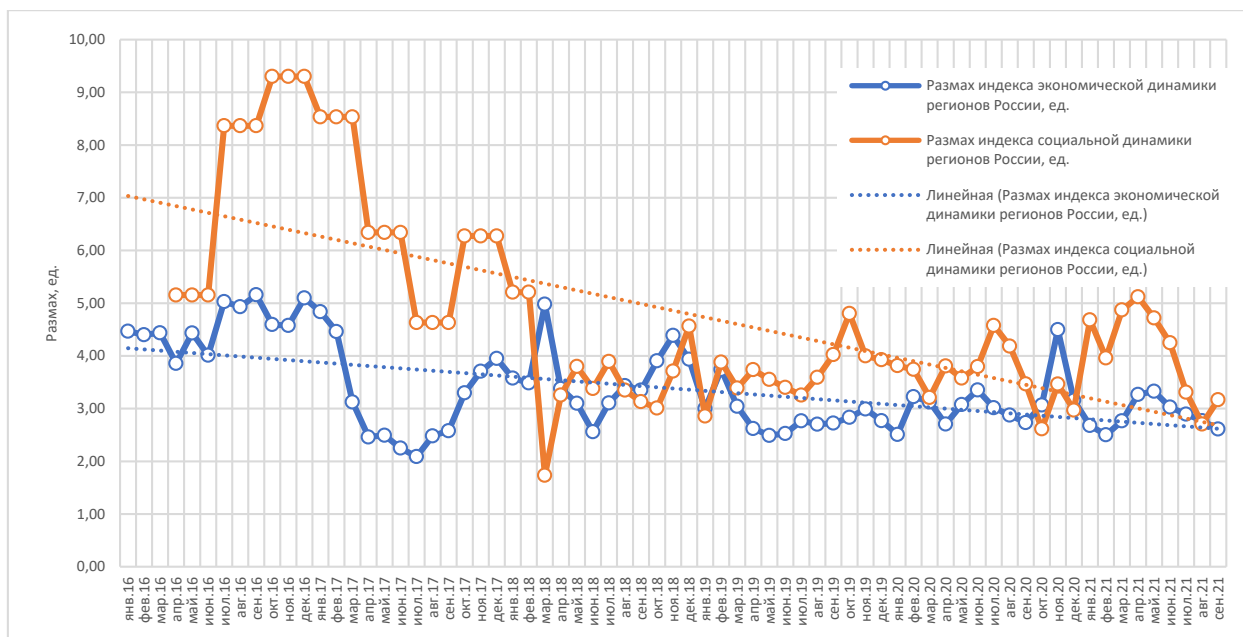


Рис. 6. Динамика размах значений индексов экономической и социальной динамики регионов России (январь 2016 – сентябрь 2021 гг.)

Источник: рассчитано авторами на основе данных Росстата [15]

Особенно сильно межрегиональные различия выросли в социальной динамике. Во многих регионах шло быстрое сокращение безработицы, рост занятости был не столь интенсивным (особенно в крупных регионах с устойчивым рынком труда), а рост доходов населения в большинстве субъектов начался только во втором квартале. В результате число регионов с замедленной динамикой восстановления практически не менялось, одновременно появлялись территории, где социальная ситуация улучшалась быстрее (прежде всего, в занятости и безработице). Однако уже с апреля, на фоне выхода на фоне устойчивого роста занятости, снижения безработицы и начавшегося роста доходов населения межрегиональные различия начали быстро сокращаться (причем прежде всего за счет «подтягивания» отстающих регионов).

Как уже было сказано выше, межрегиональные различия не выросли в кризис 2020 года. Весной 2021 года на фоне ухудшения положения в некоторых регионах (в частности, с Сахалинской области и Коми) различие немного усилились, однако эта тенденция не была долгосрочной, и ситуация быстро вернулась к стабильному состоянию.

Для показателей социальной ситуации уровень межрегиональных различий в последние годы ощутимо ниже, чем для показателей экономической активности. Так, для динамики занятости и доходов населения К вариации по регионам в последние годы не превышает 5%. В то же время по динамике инвестиций в основной капитал и строительстве разнообразие значений в регионах значительно выше (25-30%).

Кроме того, разные социальные и экономические процессы в последние 2 года вели себя очень по-разному. Так, различия в динамике оборота розничной торговли выросли в несколько раз, причем именно в период восстановительного роста. Усилились различия в динамике между регионами в строительстве, инвестициях. В то же время межрегиональная дифференциация по реальным доходам населения в 2021 году даже немного сократилась. По динамике занятости и безработицы различия между регионами нарастают (если по динамике занятости незначительно, то по динамике безработицы достаточно существенно). В то время как различия в динамике доходов населения между регионами устойчиво сокращаются.

По индикаторам экономической динамики ситуация также неоднозначная. Меньше всего сложностей с межрегиональными различиями в динамике инвестиций. Нельзя не отметить сезонность, связанную с периодичностью выхода показателя. Он публикуется один раз в квартал только нарастающим итогом. В результате различия по итогам первого квартала всегда максимальны (в пределах года), а по итогам всего года всегда сокращаются. Важный момент – в принципе уровень различий по инвестициям достаточно высок. Значения К вариации колеблются в пределах от 20 до 60%. На среднесрочном горизонте различия сокращаются.

Межрегиональные различия по вводу жилья растут. Это связано, прежде всего, с опережающим увеличением объемов строительства в регионах-лидерах (Москве, Московской области, Санкт-Петербурге, Ленинградской области и др.). Соотношение динамик развития промышленности разных регионов неустойчивы и связаны с большой ролью отдельных предприятий или отраслей на уровне региона. Даже изменение объемов производства на одном крупном предприятии в конкретном регионе может резко изменить производственные показатели и привести к усилению различий между регионами (эту ситуацию наглядно доказывает пример Северной Осетии в 2020-2021 гг.). Однако, на среднесрочном горизонте межрегиональные различия в динамике промышленного производства сокращаются. В 2018-2019 гг. все колебания происходили в коридоре 8-14%. Постепенное восстановление промышленности (в том числе и сильно пострадавшей добычи нефти и газа) в 2021 году привел к сдвигу регионов в одном направлении. Хотя различия и остаются выше уровня 2019 года (11-15% в зависимости от месяца), прежде всего, из-за ряда крупных промышленных регионов, не вышедших из кризиса (в частности, Сахалинской области и Коми).

Динамика развития розничной торговли до кризиса 2020 года была в регионах практически однонаправленной.

3) Восстановление собственных налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов.

2021 год стал периодом возвращения региональных бюджетов к доковидной логике функционирования. В 2020 году ощутимо упали собственные налоговые и неналоговые доходы региональных бюджетов (на 4,7% к 2019 году с учетом изменения цен), при этом бюджетную ситуацию удалось стабилизировать к осени 2020 года за счет межбюджетных трансфертов (прежде всего, за счет дотаций), предоставленных регионам федеральным центром.

По плану федерального правительства объем дотаций в 2021 году сокращался, собственные доходы при этом сразу восстановиться не успели. В результате в первые 2 месяца (а особенно в январе) наблюдалось заметное сокращение доходов регионов относительно уровня начала 2020 года (*рис. 7*). Собственные же доходы по итогам января-февраля отставали от прошлогоднего уровня на 6,9%. Уже с марта начался восстановительный рост собственных налоговых и неналоговых доходов относительно кризисного 2020 года. В результате которого к весне в целом по стране, а в большинстве регионов летом, удалось вернуть налоговые и неналоговые доходы к уровню 2019 года (с учетом изменения цен). До сих пор не восстановилась ситуация с бюджетами в основном в регионах нефтегазовой специализации. В Тюменской области, ХМАО, ЯНАО, НАО, Сахалинской, Томской, Астраханской, Башкортостане уровень налоговых и неналоговых доходов остается ниже состояния 2019 года.

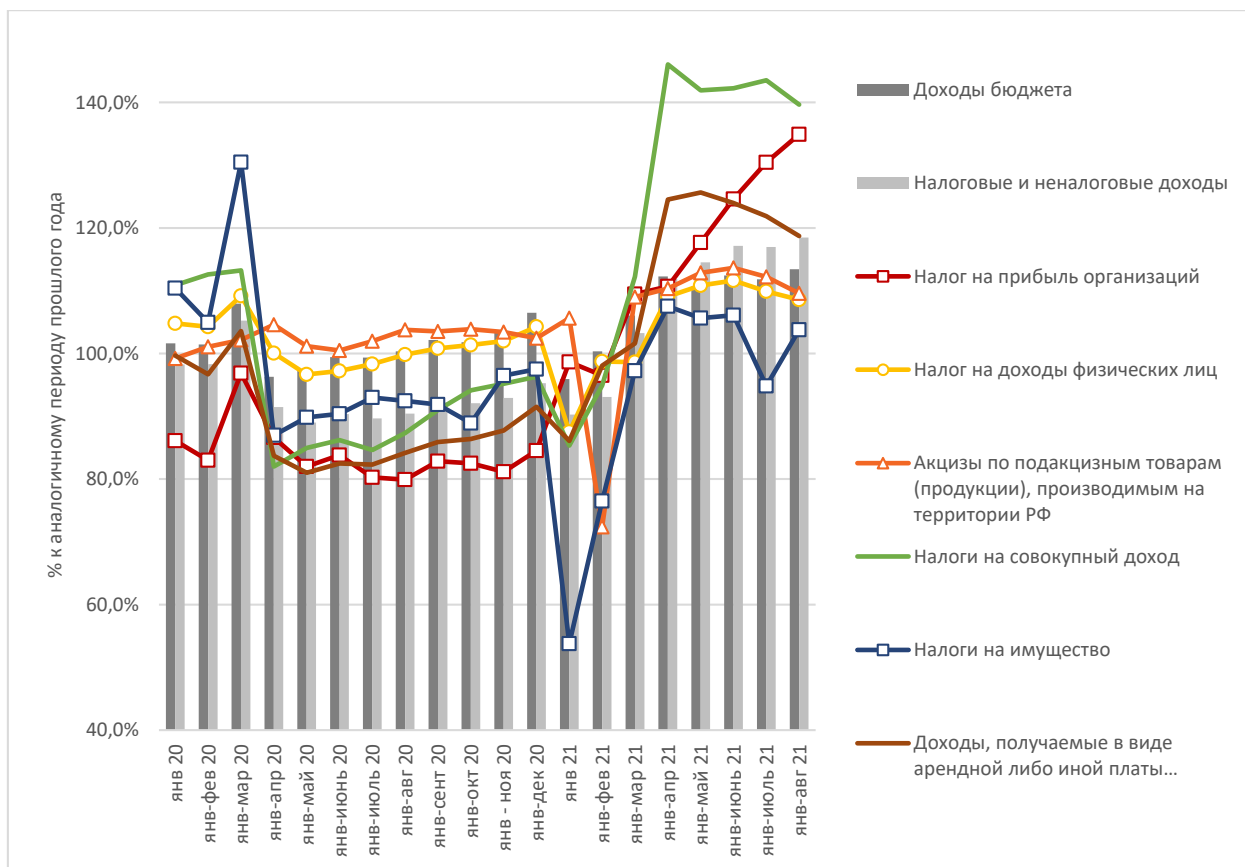


Рис. 7. Динамика основных источников налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, % к АППГ (с учетом корректировки на индекс потребительских цен)

Источник данных: составлено авторами по данным Федерального казначейства [16]

Основные изменения состояния налоговых и неналоговых доходов регионов происходят из-за динамики налога на прибыль. Именно по нему было наибольшее падение весной-летом 2020 года, и он же активно начал рост с весны 2021 года, к сентябрю уже заметно преодолев падение прошлого года.

Устойчивость региональных бюджетов придает ситуация по налогу на доходы физических лиц (далее НДФЛ). Благодаря стабилизации занятости и росту заработных плат падение НДФЛ в 2021 году было не таким существенным. И в 2021 году даже наблюдается рост, хотя и небольшой. Замедление роста к концу года связано небольшой коррекцией динамики занятости, которая идет в ряде крупных регионов.

Кроме того, быстрый рост весной-летом 2021 года показали налоги на совокупный доход и доходы от арендного имущества. Однако здесь важно учитывать контекст. В апреле-мае 2020 года в большинстве регионов были предоставлены льготы или отсрочки по платежам на период от 6 до 12 месяцев. В апреле 2021 года эта отсрочка закончилась и

организации были вынуждены вернуться к обычной системе платежей. Последнее видно по стабилизации динамики поступлений от этих платежей в мае-августе 2021 года.

При таких общестрановых изменениях межрегиональная дифференциация динамики по большинству налоговых и неналоговых доходов была очень высокой⁴. Так, в марте 2020 года произошел резкий всплеск межрегиональных различий (особенно по налогу на прибыль и акцизам) из-за падения мировых цен на энергоносители. Однако потом ситуация стабилизировалась, и в динамике между регионами наблюдались умеренные различия. Новый виток межрегиональных диспропорций произошел в 2021 году, вновь из-за расхождения динамики налога на прибыль по регионам (рис. 8).

Межрегиональные различия в динамике налогов на совокупный доход и на имущество были не столь существенными (в том числе из-за их небольших объемов на фоне остальных поступлений).

Традиционно наименьший вклад в межрегиональную дифференциацию (а, следовательно и обеспечивает устойчивость бюджетов) вносит динамика НДС.

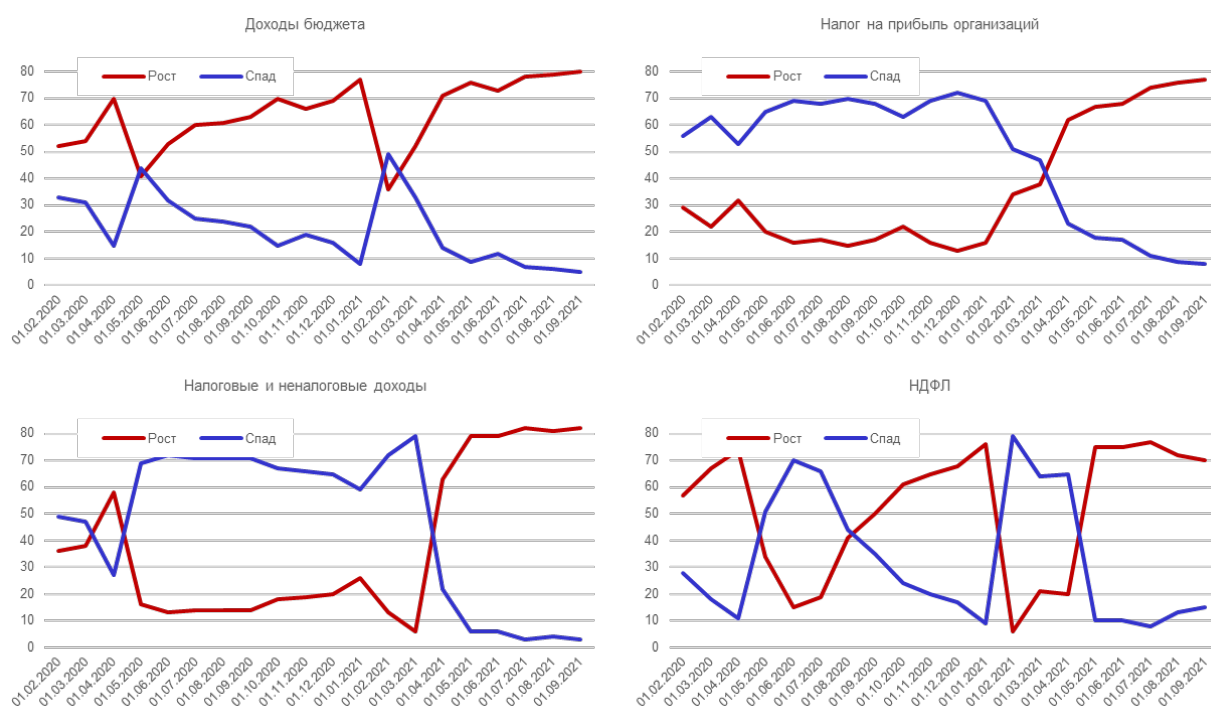


Рис. 8. Количество регионов с положительной (рост) и отрицательной (спад) динамикой налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов (с учетом корректировки на индекс потребительских цен)

Источник: составлено авторами по данным Федерального казначейства [16]

⁴ Важно учитывать, что в январе межрегиональные различия всегда выше из-за общих малых сумм собираемых налогов.

Несмотря на меньшие межрегиональные различия, динамика НДФЛ в регионах была достаточно противоречивой. В первой половине 2020 года в большинстве регионов произошел спад, однако затем рост заработных плат позволил выправить ситуацию. И подавляющее большинство регионов закончили год с положительным балансом НДФЛ. В начале 2021 года ситуация вновь повторилась – в регионах наступил спад. Это же подтверждается и негативной статистикой состояния доходов населения и потребительских расходов. На фоне падения доходов граждане даже начали тратить накопления на прямое потребление. Тем не менее, весной-летом произошла корректировка, и в большинстве регионов наблюдается рост поступлений НДФЛ. Последние 2-3 месяца ситуация ухудшается. Это связано с расширением географии сокращения занятости в некоторых регионах страны.

4) Сдвиг в системе межбюджетных отношений в сторону снижения самостоятельности регионов.

В 2020-2021 годах произошел ряд изменений в системе межбюджетных отношений между федеральным и региональными уровнями, который приводит к существенной трансформации всей политики по социально-экономическому развитию территорий. Выявить эти тенденции с использованием одного или двух базовых индикаторов достаточно сложно, так как отдельные статистические показатели краткосрочной динамики могут искажать общую картину.

Во-первых, в 2021 году произошел существенный рост доли налоговых и неналоговых доходов в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации по сравнению с 2020 годом. По итогам января-августа 2021 года показатель составил 79,4%, хотя годом ранее был на уровне 76,0% (а по итогам 2020 года – 72,5%). Однако, эти изменения не приводят к повышению самостоятельности региональных бюджетов, а лишь являются следствием отказа от антикризисной поддержки регионов в форме дотаций (*рис. 9*), которая была реализована в 2020 года на фоне постепенного восстановления налоговых и неналоговых доходов (см. выше). Еще в 2019 году этот показатель по сумме бюджетов всех регионов составлял 81,0%, и современное значение показателя скорее говорит о неполном возврате к докризисному уровню.

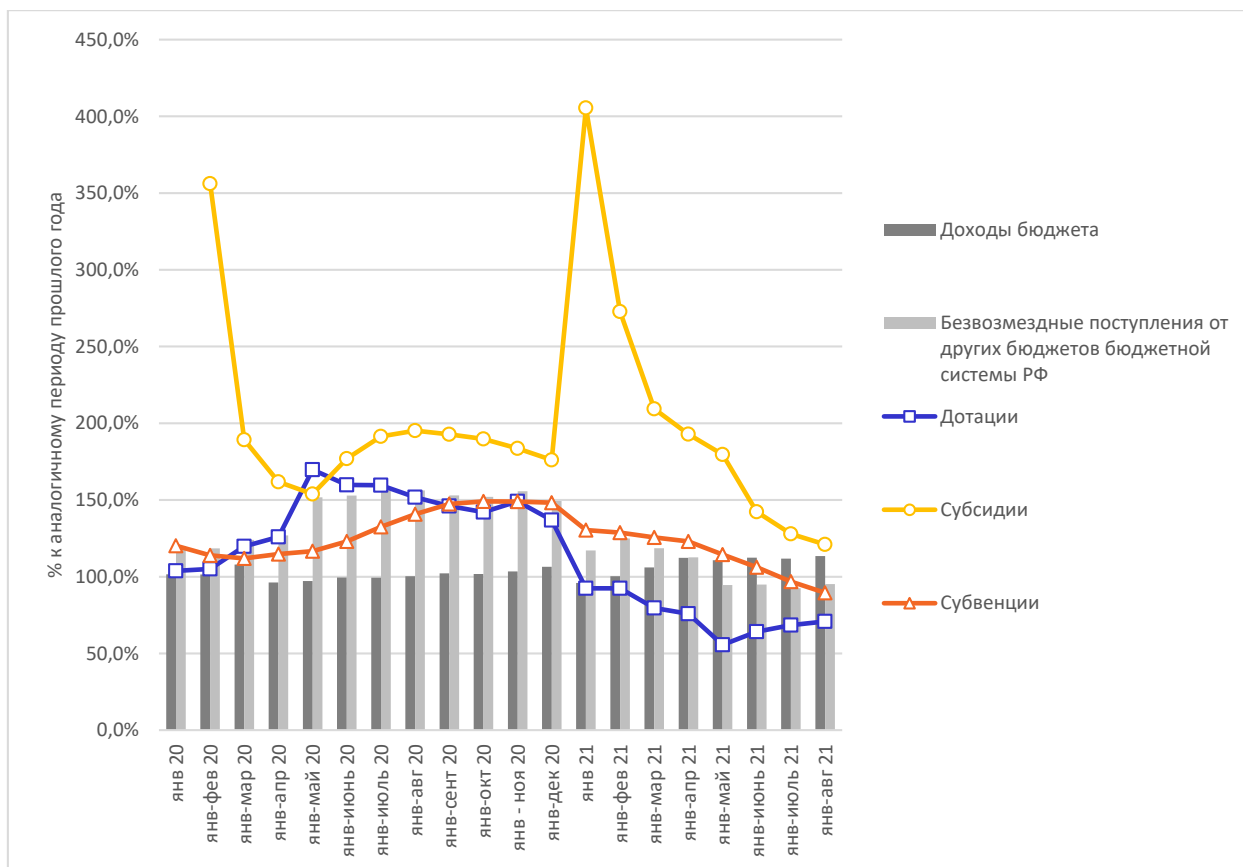


Рис. 9. Динамика основных типов безвозмездных поступлений в консолидированные бюджеты субъектов РФ, % к АППГ (с учетом корректировки на индекс потребительских цен)

Источник данных: составлено авторами по данным Федерального казначейства [16]

Во-вторых, произошло существенное перераспределение межбюджетных трансфертов от дотаций, которые давали регионам значительную свободу в возможности расходования средств, в сторону субсидий и субвенций, которые предполагают жесткую привязку к целевым направлениям расходов и фактически не дают регионам возможности для принятия самостоятельных решений по перераспределению направлений использования этого ресурса (рис. 10).

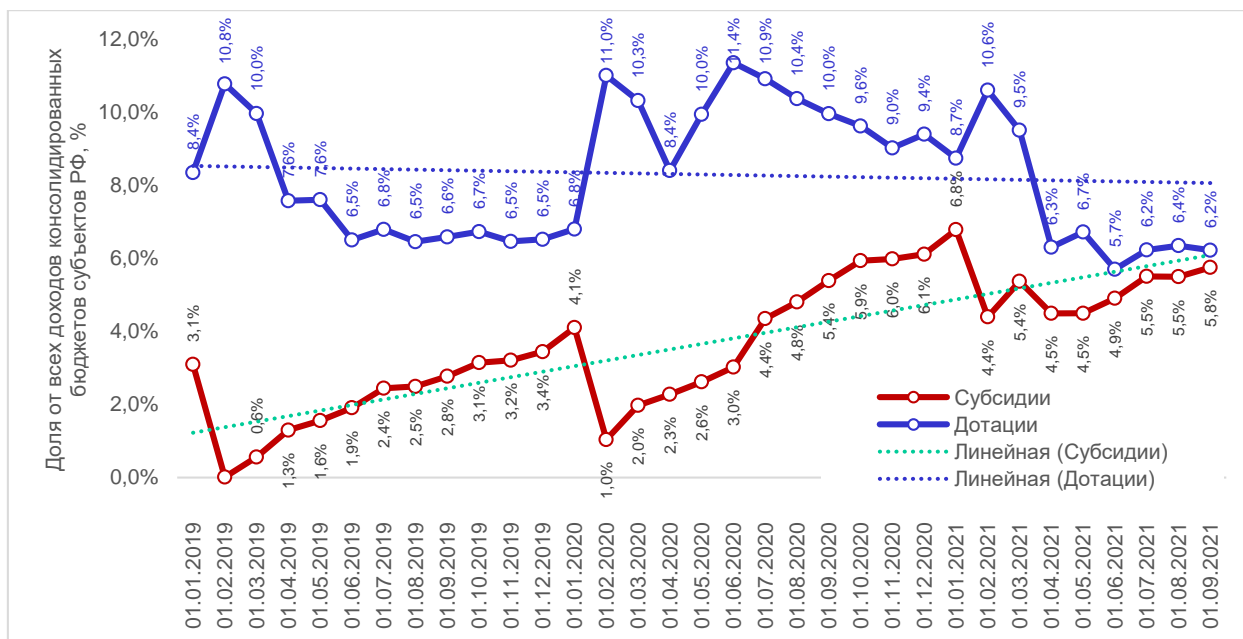


Рис. 10. Доля дотаций и субсидий в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ

Источник данных: составлено авторами по данным Федерального казначейства [16]

По итогам 2018 года доля дотаций в объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ составляла 8,4%, в 2019 снизилась до 6,8%. В 2020 году из-за антикризисной поддержки регионам она возросла до 8,7% в целом по году. В начале года доля дотаций всегда возрастает из-за разрыва в наполнении доходами региональных бюджетов (субсидии начинают перечислять позже, поступления по отдельным видам налогов увеличиваются только с весны). Уже к марту 2021 года доля дотаций вернулась на уровень 2019 года (и даже на 0,2-0,8 п.п. ниже).

Одновременно происходит постепенный рост роли субсидий в структуре доходов бюджетов субъектов РФ связанный с выходом на активную фазу реализации национальных проектов. В поступлении субсидий присутствует значительная сезонность: в начале года их объем невелик (так, в январе 2019 года субсидии регионам вообще не были перечислены), но постепенно увеличивается к концу года. При этом наблюдается постепенный рост значений от года к году. Если в 2018 году субсидии сформировали 3,1% доходов региональных бюджетов, в 2019 – 4,1%, то в 2020 – уже 6,8%.

Тенденция продолжилась и в 2021 году. Во-первых, цикл национальных проектов уже полностью запущен. В результате в январе не возникло разрыва в предоставлении финансирования регионам. По итогам января-августа доля субсидий уже достигла 5,8% от всех доходов бюджетов (годом ранее было 5,4%) – практически столько же, сколько и доля дотаций.

При этом правила предоставления субсидий требуют софинансирования со стороны субъектов РФ. Это означает, что для реализации определенных на федеральном уровне проектов и программ субъекты тратят не только полученную субсидию, но и часть доходов из других источников (собственных налоговых и неналоговых, дотаций, заимствований).

В регионах эта ситуация развивается очень по-разному.

Все регионы по наличию или отсутствию влияния можно разделить на три основные группы:

– в низкодотационных регионах (с долей дотаций менее 10% от всех доходов) этот тренд оказывает слабое влияние из-за небольшой значимости источника;

– в среднетотационных регионах (с долей дотаций от 10% до 30%) наблюдаются разнонаправленные тенденции, но влияние существенное;

– в высокодотационных регионах (с долей дотаций более 30%) влияние наиболее сильное.

Доля субсидий растет в подавляющем большинстве регионов России (*рис. 11*). На фоне других выделяются: Москва (не получает субсидий) и ЯНАО (объем субсидий не превышает 0,2% от объема доходов регионального бюджета), а также Республика Крым (доля субсидий в структуре доходов резко сократилась в связи с завершением реализации инфраструктурных проектов по ФЦП). Даже в Санкт-Петербурге доля субсидий выросла с 0,2% до 0,8%.

Самый быстрый рост субсидий идет в высокодотационных регионах, где субсидии замещают сокращающийся объем дотаций (например, в Ингушетии, Чеченской Республике, Кабардино-Балкарии, Дагестане, Марий Эл). Но в крупных и сравнительно развитых регионах с невысоким уровнем дотационности происходит достаточно быстрый рост (Башкортостан, Волгоградская область, Алтайский край и др.).

В регионах со средним уровнем дотационности также идет замещение дотаций субсидиями и снижение уровня самостоятельности, но процесс протекает медленнее и оказывает меньшее влияние на общую ситуацию (изменения затрагивают 2-5% доходов региональных бюджетов).

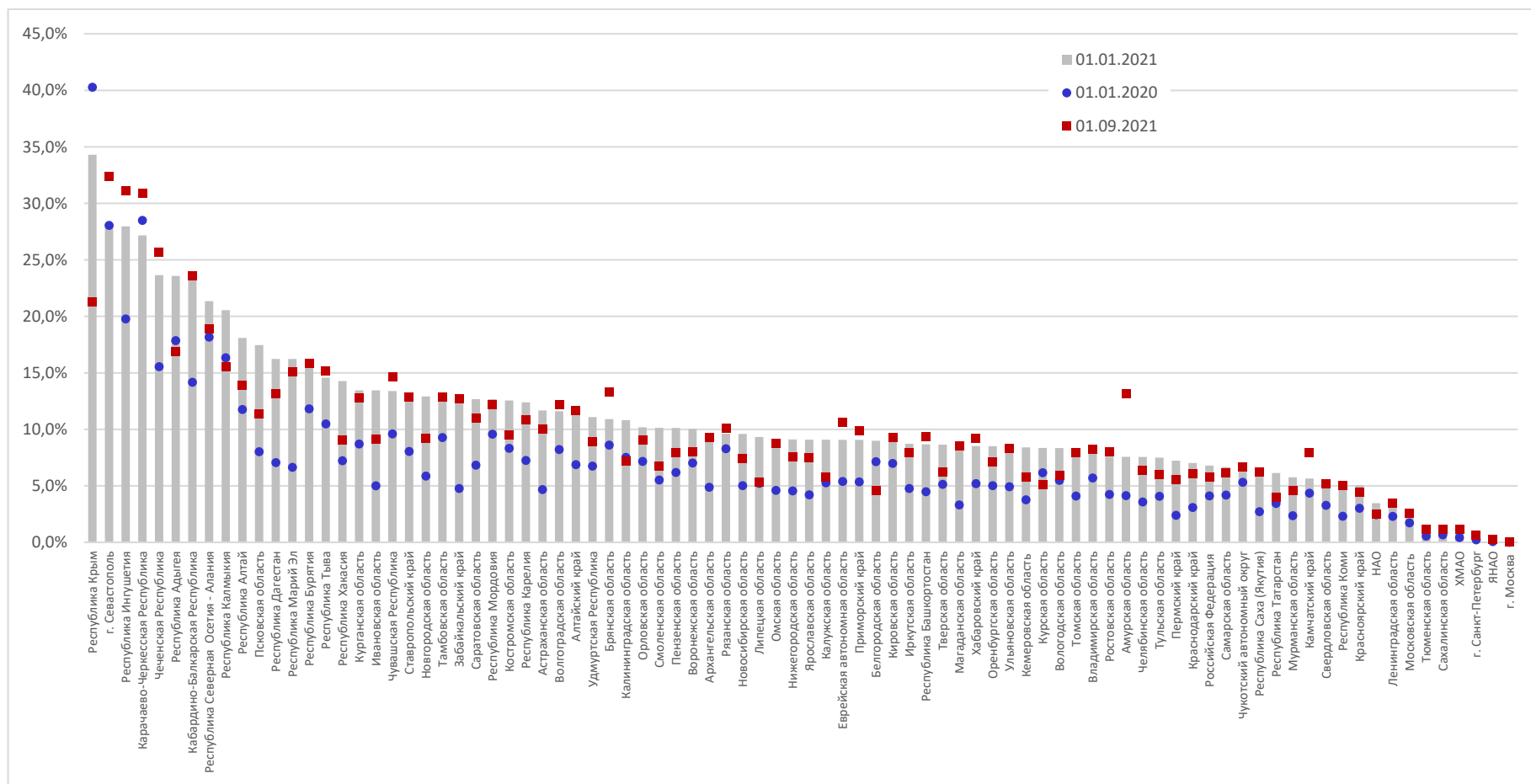


Рис. 11. Доля субсидий в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Источник данных: составлено авторами по данным Федерального казначейства [16]

5) Рост роли финансово-кредитных инструментов федеральной поддержки социально-экономического развития регионов.

В октябре 2021 года был Правительством Российской Федерации был утвержден перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года [17]. Перечень прорабатывался как новый вариант стратегии социально-экономического развития страны, однако в таком виде не был сформирован. В итоге жестко закреплён был только перечень проектов, а конкретные параметры их реализации формируются в текущем режиме.

Большая часть инициатив, которые касаются вопросов регионального развития, относится к блоку «Новый ритм строительства». Важнейшими из них являются:

- Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения,
- Национальная система пространственных данных,
- Мобильный город,
- Инфраструктурное меню.

Наибольшее значение для регионального развития имеют инициативы «Инфраструктурное меню» и «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения». Фактически инициатива разделена на два самостоятельных направления: «Города больших возможностей» и «Возрождение малых форм расселения». Основным источником финансирования для инициативы служат инструменты так называемого «инфраструктурного меню». Общий объем запрашиваемой государственной поддержки составляет порядка 1,74 трлн руб. При условии полного использования лимита эти средства увеличат расходы бюджетов субъектов РФ на 13% от уровня 2020 года (вероятно, с учетом возможного сравнительно равномерного распределения средств по годам прирост расходов составит 3-4% в год).

Эти инструменты, становясь надстройкой над действующей системой национальных проектов, государственных и федеральных целевых программ, меняют логику поддержки регионов, оставляя им возможность инициативы, самостоятельного выбора направлений и проектов только с использованием возвратных кредитных ресурсов.

Инструмент реструктуризации бюджетных кредитов. Регионы имеют возможность реструктуризировать бюджетные кредиты, выданные в 2020 г. на противодействие распространению COVID-19, которые имели срок погашения 1 июля 2021 г. Их было решено реструктуризировать на период до 2029 года. Также установлены правила по их списанию. Использовать инструмент могут только 72 субъекта РФ. Он не доступен 6 регионам, у которых отсутствуют бюджетные кредиты (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь, ХМАО, ЯНАО, Сахалинская область), а также 7 регионам, у которых нет высвобождаемых средств в 2021

году (Ростовская, Тюменская области, республики Марий Эл, Саха - Якутия, Камчатский и Приморский края, НАО).

Общий объем высвобождаемых кредитов может составить до 628,6 млрд руб. на период до 2024 года. К настоящему моменту уже заявлены проекты регионов на сумму 101,8 млрд руб.

Инструмент бюджетных инфраструктурных кредитов предполагает предоставление субъектам Российской Федерации бюджетных кредитов в рамках двухстадийного отбора.

На первой стадии средства распределяются на основе решения правительственной комиссии (одобрения заявки субъекта) в пределах выделенного лимита. Лимиты по кредитам распределены пропорционально численности населения с корректировкой на уровень долговой нагрузки (так, чтобы долговая нагрузка субъекта в случае получения средств не превысила 100% от уровня налоговых и неналоговых доходов субъектов; см. *рис. 12*). На второй стадии в порядке конкурсного отбора будут распределены кредиты по неиспользованным остаткам в рамках лимита.

Использование такой методики распределения лимитов, так же, как и с реструктуризацией бюджетных кредитов, показывает игнорирование при принятии решений текущей динамики социально-экономического развития территорий. Приоритет получили регионы, где уже сконцентрированы население и инфраструктура, а не те территории, где есть дополнительные потребности в инфраструктурном обеспечении (для ускорения экономического роста или снятия узких мест).

Лимиты по регионам распределялись пропорционально численности населения. В абсолютном выражении выиграют регионы, в составе которых есть города-миллионники. Более 16% всей распределяемой суммы пришлось на Москву. На две столичных агломерации (Москву с областью, Санкт-Петербург и Ленинградскую область) приходится больше четверти всей суммы. По 10 и более млрд руб. могут получить такие регионы как Краснодарский край, Ростовская область, Башкортостан и Татарстан, Свердловская и Челябинская области, Красноярский край. Для этих регионов роль инструмента может быть значимой, но, вероятно, не обеспечит прорыва. Общий объем лимита для них составляет порядка 20-30% от общего объема расходов на национальную экономику в целом по году, т.е. не более 10% прироста в год (при условии равномерного распределения). Для Москвы же, несмотря на значительный объем, средства от этого инструмента не будут значимы (станут одной из множества мер) – обеспечат прирост на 1% от общего объема расходов на национальную экономику.

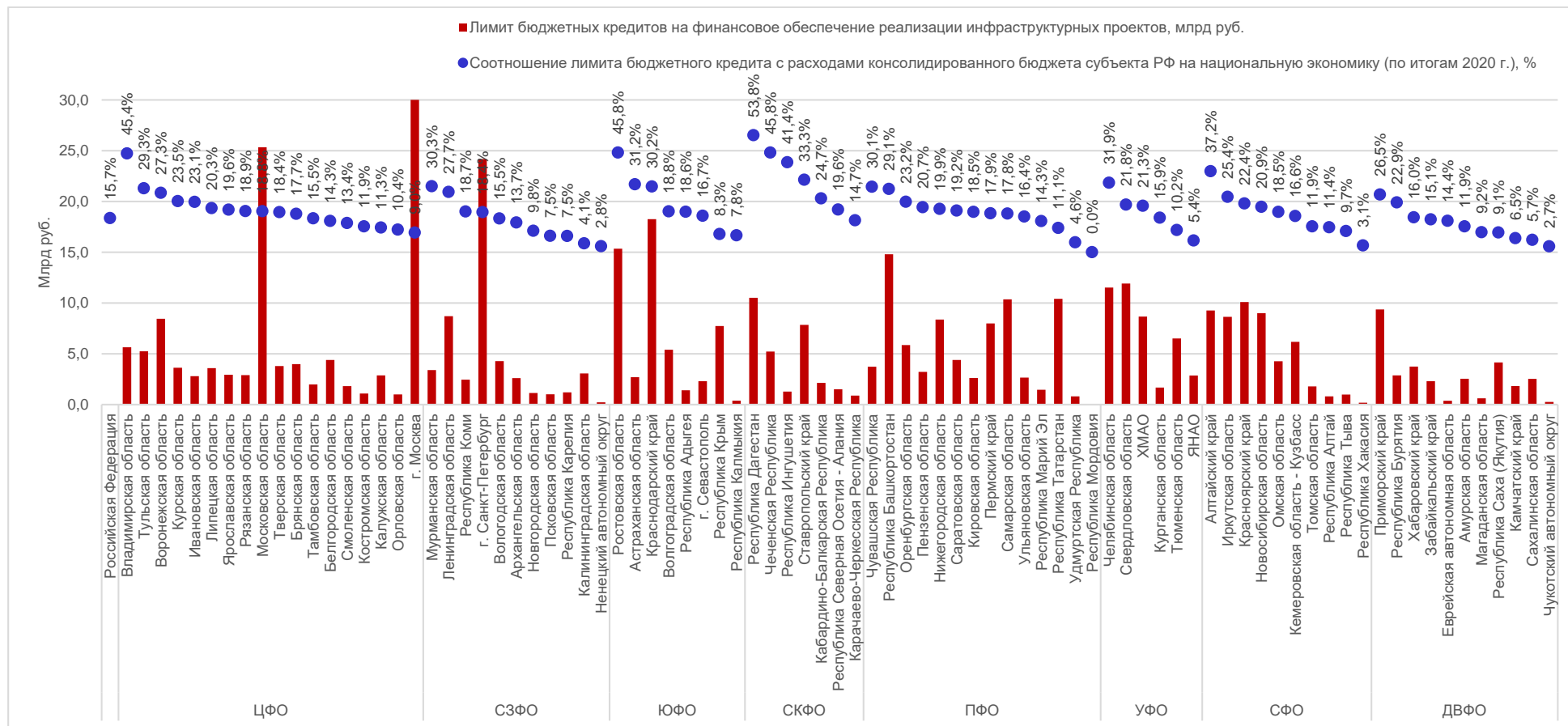


Рис. 12. Лимиты по предоставлению бюджетных инфраструктурных кредитов субъектам РФ (регионы отсортированы в порядке убывания потенциальной доли бюджетных инфраструктурных кредитов в объеме расходов субъектов РФ на национальную экономику)

На схеме Москва показана вне масштаба. Лимит по Москве составляет 81,2 млрд руб.

Источник данных: составлено авторами на основе данных Минэкономразвития России, представленных на круглом столе в Совете Федерации по теме «Проектное управление в субъектах РФ» (04 октября 2021 г.)

Одновременно с этим для 10 регионов установлен лимит менее 1 млрд руб. для каждого. Пять регионов с самыми маленькими суммами вместе претендуют только на 0,3% от общего объема государственной поддержки.

Наибольшую роль инструмент может сыграть как раз для сравнительно населенных, но менее развитых территорий, у которых ранее не было достаточного объема бюджетных средств для реализации крупных инфраструктурных проектов. Во Владимирской, Ростовской областях, при условии использования лимита, расходы на национальную экономику могут вырасти на 15-20% в год, Дагестане – на 20-35%, Алтайском крае – на 10-15%.

4. Краткосрочные тенденции социально-экономического развития регионов России в конце лета-начале осени 2021 года

В конце лета – начале осени продолжился рост большинства экономических и социальных индикаторов в регионах России. В отличие от лета 2021 года, когда наблюдались очень высокие темпы роста в сравнении с кризисными показателями 2020 года, отчет в августе-сентябре ведется от периода снятия ограничений и начала восстановительного роста в 2020 году. Поэтому сокращение темпов роста по сравнению с данными за первое полугодие закономерно.

Рост занятости в регионах продолжился, хотя и немного замедлился. К концу августа более 6 месяцев подряд продолжался рост занятости в 55 регионах. В 43 регионах уже достигнуты показатели занятости начала 2019 года. Число занятых сокращается, в основном, в промышленных регионах (из наиболее серьезных ситуаций – Хабаровский край, Удмуртия, Коми). Растет занятость в регионах, где в 2020 году произошел самый мощный спад. Быстрее всего этот процесс идет в регионах СКФО. Безработица в целом по стране уже достигла предкризисного уровня и продолжает сокращаться во всех регионах. Только 26 субъектов РФ еще не достигли уровня начала 2020 года.

Во втором квартале 2021 года кардинально поменялась динамика доходов населения – в регионах начался восстановительный рост относительно кризисного уровня. Все еще продолжается спад относительно кризисного года в трех регионах (НАО, Коми, Калмыкия). Вернулись к уровню 2019 года (или превысили его) только 27 регионов. Полностью восстановиться смогли Москва и Санкт-Петербург, ряд экспортно-ориентированных регионов (Мурманская область, ЯНАО, Тюменская область), часть регионов с развитой промышленной специализацией (Ростовская, Волгоградская и Саратовская области, Татарстан).

Темпы роста в промышленности снижаются после компенсационного роста. С лета драйвером промышленности в регионах стала добыча полезных ископаемых. На фоне роста цен идет восстановление добычи топливных ресурсов и улучшение ситуации в соответствующих регионах. Обрабатывающая промышленность росла в большей части специализированных регионов. Лучшую динамику в мае показали диверсифицированные регионы с развитыми машиностроением и пищевой промышленностью (Московский столичный регион, Санкт-Петербург, Самарская, Нижегородская, Калужская, Тульская, Ростовская области и др.). Более полугодия продолжается спад в промышленности Свердловской области, сокращение и в добывающем, и в обрабатывающем секторах идет в Астраханской и Волгоградской областях. Сохраняется отрицательная динамика в Сахалинской области.

Восстановление инвестиций идет медленнее, чем в промышленности и на рынке труда. По итогам 6 месяцев 2021 года значения 2019 года превысили только 44 региона. Основной локомотив среди регионов – Москва. Среди крупных регионов резкое ухудшение инвестиционной ситуации произошло в регионах нефтегазовой специализации (Тюменской, Сахалинской, Оренбургской областях, ХМАО).

Жилищное строительство – одна из наиболее быстрорастущих отраслей. Однако позитивные изменения по итогам 9 мес. 2021 года произошли только в половине регионов. Разгоняют строительство жилья прежде всего крупнейшие населенные регионы, в особенности Санкт-Петербургская и Московская агломерации.

Ускоряется рост доходов консолидированных бюджетов субъектов. Основной вклад вносит увеличение налога на прибыль. Продолжается трансформация системы трансфертов. Сокращение дотаций частично компенсируется ускоренным ростом субсидий по национальным проектам. Без значительного изменения полномочий относительно 2020 года продолжают сокращаться субвенции.

Продолжающееся улучшение социально-экономической ситуации привело в конце лета-начале осени к сокращению межрегиональных различий в динамике социально-экономического развития. Постепенно сокращается число регионов с негативной динамикой социально-экономического развития, растет число регионов, демонстрирующих устойчивые положительные тенденции.

Интегральная оценка динамики экономического и динамики социального развития, выполненная на основе разработанной авторами методики позволяет оценить текущую ситуацию в субъектах Российской Федерации. Выявлено, что в ряде регионов сохраняются признаки социального и экономического кризиса (левый нижний угол на *рис. 13*).

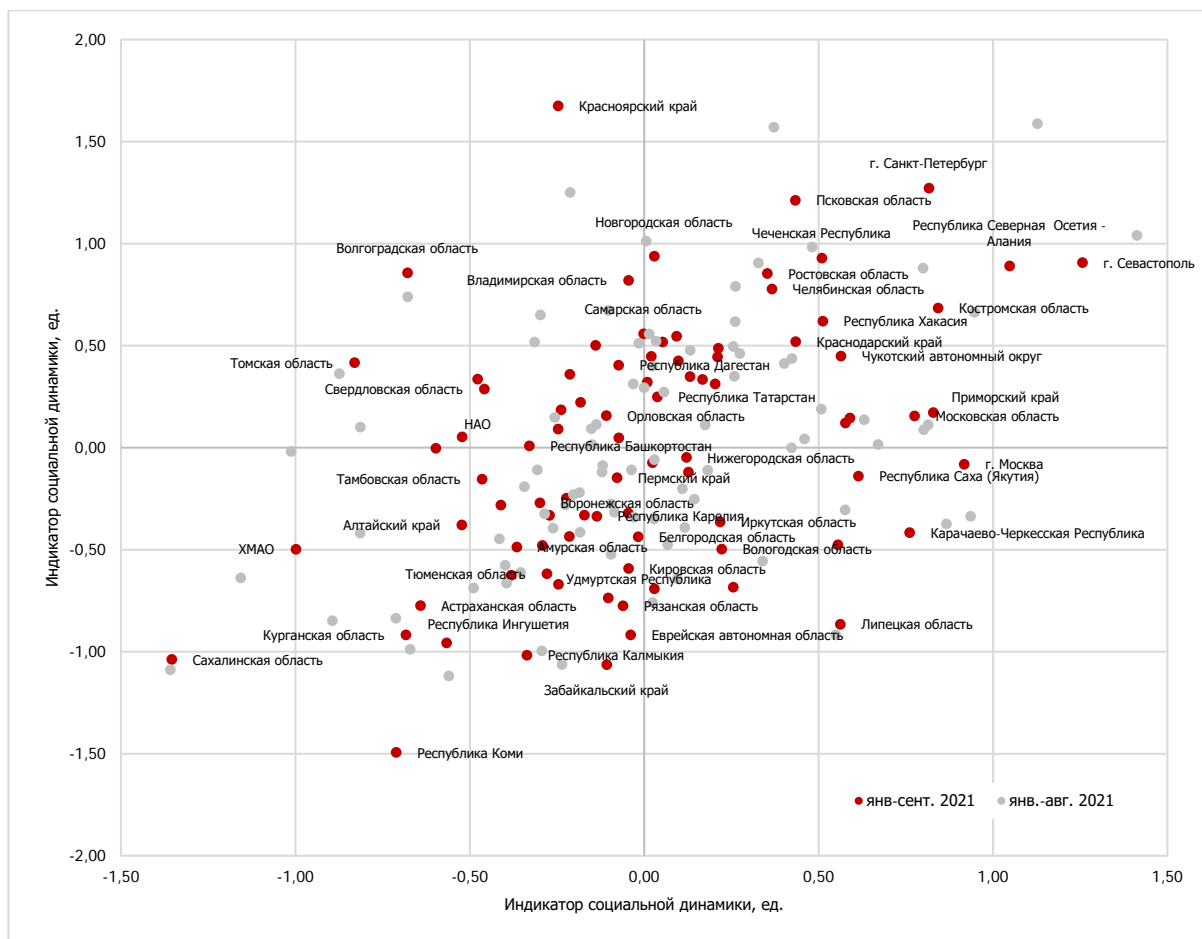


Рис. 13. Интегральная оценка социальной и экономической динамики субъектов РФ в янв.-сент. 2021 года⁵

Источник: расчёты авторов на основе данных Росстата [15] и Федерального Казначейства [16]

Один из ключевых локомотивов как социального, так и экономического развития в России стал Санкт-Петербург. Рост жилищного строительства, промышленности, торговли сопровождается в городе улучшением рынка труда и ростом доходов населения.

С меньшими темпами, но также динамично развиваются ряд крупных промышленных регионов (в особенности, металлургические и агропромышленные), среди них: Челябинская, Ростовская, Московская, Курская, Мурманская области, Краснодарский край, Приморский край, Марий Эл.

⁵ Интегральная оценка построена на сочетании индикаторов динамики социальных и экономических процессов в регионах (доходов населения, занятости, безработицы, промышленного производства, розничной торговли, инвестиций, ввода жилья, налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов). Все индикаторы приведены к доступным оперативным данным. Для всех индикаторов проведена стандартизованная оценка (z-оценка). Положительные значения соответствуют повышенным (относительно среднего) значениям, отрицательные – пониженным (относительно среднего). Величина оценки показывает степень отклонения от среднего значения. Подробнее о методике оценки – в приложении.

Сочетанием позитивной экономической и социальной динамики характерно для территорий, где проявляется эффект низкой базы – любые позитивные явления в них ведут к существенному улучшению всех показателей. Однако позитивные тенденции в них также важны. Из менее развитых небольших регионов значительно улучшилась ситуация в январе-сентябре в Северной Осетии, Хакасии, Чеченской Республике, Костромской области, Севастополе, Чукотском АО.

Яркий пример региона, где экономический рост не обеспечивает адекватного улучшения социальной ситуации – Липецкая область (увеличение доходов от металлургии пока не сказалось в полной мере на рынке труда и доходах населения). Аналогичная ситуация складывается в нескольких менее развитых регионах (Республике Алтай, Карачаево-Черкессии, Бурятии, Камчатском крае).

Напротив, позитивные социальные тенденции (прежде всего, послекризисная нормализация ситуации на рынке труда) не поддерживаются экономическим ростом в Волгоградской области, Томской, Самарской, Владимирской областях, НАО, Мордовии.

Проблемная ситуация складывается в регионах, где сочетаются худшая динамика экономики и социальной сферы. Далеко не всегда это непосредственно отрицательные показатели, в условиях восстановления после кризиса 2020 года чаще проявляется замедление роста означает менее благополучную ситуацию. Среди таких регионов – Ингушетия, Астраханская, Курганская, области, Забайкальский край, Калмыкия. Большая часть из этих регионов (кроме Астраханской области) и так являются менее развитыми.

Наиболее сложная ситуация сложилась в Республике Коми и в Сахалинской области, где спад в экономике сопровождается негативными социальными последствиями. Основная причина в ухудшении конъюнктуры в ТЭК – основной отрасли специализации этих регионов. Важно отметить, что в обоих регионах негативная динамика продолжается уже длительное время, а в 2021 году наблюдается падение большинства показателей даже относительно кризисного 2020 года. Оба региона требуют повышенного внимания и специальных мер по нормализации ситуации в экономике и на рынке труда.

Заключение

Обзор мониторингов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, выполняемых ведущими научно-исследовательскими коллективами (РАН-ХиГС, ВШЭ, РЭУ имени Плеханова, ВАВТ Минэкономразвития и др.) показал, что практически все подобные исследования опираются на анализ краткосрочной и среднесрочной динамики доступных социально-экономических (на данных Росстата) и бюджетных (на данных Федерального Казначейства) показателей. Практически все авторы делают акцент на оценке изменений в формате прироста к АППГ, прироста к аналогичным периодам до наступления кризиса (в период 2020-2021 годов – к 2019 году), а также соответствия значений регионов нормальному распределению.

В рамках данного исследования выявлено, что краткосрочные изменения в регионах часто носят стохастический характер (не в последнюю очередь, из-за несовершенства статистического учета), поэтому необходимо выявление более устойчивых трендов даже на внутригодовой динамике. Для этого было применено несколько инструментов. Во-первых, для большинства показателей оцениваются не только изменения к АППГ, но и продолжительность однонаправленной динамики (роста или спада), что позволяет выявить регионы с устойчивой динамикой. Во-вторых, была реализована интегральная оценка отдельно социальной и отдельно экономической динамик на основе стандартизованных показателей (z -оценок). Такой способ позволяет лучше выделить разные сочетания социально-экономических проблем на основе множества индикаторов. В-третьих, для оценки системных сдвигов в пространственном развитии, для целей мониторинга разработана типология регионов на основе интегрального индекса уровня социально-экономического развития. Примененная методика позволяет анализировать изменение уровня социально-экономического развития не на основе динамических, а на основе итоговых (уровневых) показателей.

Использование перечисленных выше методов определило формирование трех составляющих мониторинга: краткосрочной, фиксирующей быстрые, в том числе и стохастические изменения, позволяющей выявлять регионы с признаками кризисных явлений, среднесрочной, основанной на анализе межрегиональных различий динамики развития регионов, и ежегодной, позволяющей отслеживать изменения уровня социально-экономического развития субъектов РФ.

Краткосрочный мониторинг социально-экономического развития регионов России показывает, что восстановление в экономике и социальной сферы продолжается. Оно ускорилось в середине 2021 года, а к концу лета, по большинству показателей от половины и более регионов уже вернулись к уровню 2019 года.

При этом межрегиональные различия в социально-экономической динамике регионов не усилились в 2020 году, но несколько возросли в первой половине 2021 года (из-за разной скорости восстановления). К концу лета динамики регионов вновь сблизились.

Хуже других остается динамика экономических показателей некоторых регионов, специализирующихся на добыче нефти (Сахалинской области, Коми, по отдельным показателям – ХМАО). В последние месяцы наметился возврат к негативной динамике некоторых среднеразвитых (старопромышленных регионов) – Удмуртской Республики, Архангельской области, Рязанской области и др. Действительно кризисная ситуация сохраняется только в двух субъектах РФ – Сахалинской области и, в особенности, в Республике Коми.

На фоне улучшения динамики экономики и рынка труда в регионах очень быстро восстанавливались налоговые и неналоговые доходы. Это касается налога на прибыль, а также налогов и сборов, по которым в 2020 году предоставлялись временные льготы (налоги на имущество, арендные платежи). Однако с восстановлением собственных доходов в регионах федеральное правительство вернулось к докризисной логике трансформации межбюджетных отношений – резко сократило дотации субъектам РФ и продолжило увеличивать субсидии. Все это ведет к постепенному сокращению самостоятельности регионов при использовании средств федерального бюджета. Сильнее всего это отражается на высокодотационных и дотационных регионах.

В регионах можно увидеть несколько типичных ситуаций с влиянием изменения межбюджетных отношений:

- федеральные решения практически не влияют на регионы с высоким уровнем собственных доходов (Москва, Санкт-Петербург, ЯНАО, ХМАО, Тюменская область);
- в высокодотационных регионах типичной является ситуация сохранения зависимости от трансфертов (без значимого роста доли налоговых и неналоговых доходов), но существенного снижения самостоятельности из-за замещения дотаций субсидиями, масштабы изменений измеряются величинами в 5-10% от доходов консолидированных бюджетов;
- в регионах со средним уровнем дотационности также идет замещение дотаций субсидиями и снижение уровня самостоятельности, но процесс протекает медленнее и оказывает меньшее влияние на общую ситуацию (изменения затрагивают 2-5% доходов региональных бюджетов).

В целом можно говорить о среднесрочном сокращении межрегиональных различий в динамике экономических и социальных процессов, сближении динамики большинства регионов со среднероссийскими значениями, сокращении размаха по темпам роста между регионами-лидерами и отстающими территориями в последние несколько лет.

В 2020 году значительного увеличения различий в динамике развития между регионами не наблюдалось. В период падения и первичного восстановления активности в большинстве регионов процессы были однонаправленными. Однако в 2021 году, в условиях ускорения темпов восстановления и выхода на нормальную траекторию развития, различия между регионами начали нарастать. Это касается, прежде всего инвестиций, строительства и розничной торговли. Немного выросли различия по динамике занятости. На это влияет ситуация в крупнейших регионах страны и в некоторых специализированных регионах. К примеру, Москва и Московская область так быстро нарастили темпы строительства, что остальные регионы «опаздывают» и не могут показать такую динамику. В инвестициях, напротив, разрыв возникает из-за сокращения показателя в отдельных крупных регионах (ЯНАО, Свердловской области, Сахалине). На рынке труда разрыв немного усилился из-за продолжающегося сокращения занятости в ряде проблемных регионов (например, в Коми), специализирующихся на ТЭК и резкого роста в нескольких небольших территориях, где были реализованы отдельные проекты (например, в Северной Осетии).

Рост межрегиональных различий в динамике бюджетных показателей был кратковременным и вызван расхождениями в масштабах падения налога на прибыль в более развитых регионах. В 2021 году ситуация стабилизировалась. Во второй половине 2021 года вызывает опасение падение доходов от НДФЛ в ряде регионов, вызванное сокращением численности занятых в экономике (Омская, Липецкая, Воронежская, Астраханская, Смоленская области, в которых в последние месяцы ухудшилась динамика НДФЛ). Однако пока это явление не носит массового характера и может быть элементом локальных проблем.

Интегральная оценка уровня развития регионов показывает, что в 2010-х годах в целом наблюдались медленные положительные сдвиги в уровне социально-экономического развития большинства регионов. В основном это происходило за счет групп лидеров (которые еще нарастили показатели), небольших сырьевых регионов Севера и Дальнего Востока (где этот эффект часто остается статистическим) и наименее развитых регионов, которые перешли от очень низкого уровня развития к сравнительно низкому, но все равно не перешли в категории с более высоким уровнем развития. В нескольких регионах ситуация ухудшалась, но это было связано либо с завершением крупных проектов (Краснодарский край), либо с общим структурным кризисом в экономике и на рынке труда (Кемеровская область).

В 2020 году ситуация ухудшилась практически во всех регионах. В среднем по стране масштаб ухудшения составил 3,7% от значения индекса 2019 года. Более устойчивыми оказались наиболее развитые территории, которые, во-первых, обладали необходимыми ресурсами для преодоления кризиса (в том числе и в здравоохранении), а во-вторых,

имели до 2020 года чуть лучшую демографическую ситуацию (более молодую возрастную структуру населения). Во всех остальных территориях ситуация ухудшилась значительно. В особенности это касается срединной группы, где изначально была худшая демографическая ситуация и падение ОПЖ оказалось сильным, кроме того, произошло и сокращение доходов. Чуть меньше масштаб изменений в большинстве менее развитых территорий, где более стабильными, чем в срединной группе, оказались доходы. Исключением является Чеченская Республика, где резкое падение ОПЖ существенно ухудшило общие позиции.

Можно констатировать, что в 2020 году уровень межрегионального неравенства не вырос, а даже продолжил сокращаться. Это связано с чуть большим падением в более развитых регионах и стабильностью ситуации в менее развитых территориях. Все больше регионов реагируют одинаково на изменения социально-экономического развития. В 2020 году сокращение доходов стало повсеместным с очень близкими значениями, сокращение инвестиций было менее равномерным, но тоже одинаково направленным в целом по регионам страны.

Одновременно идет трансформация системы стимулирующих мер государственной поддержки. Происходит сдвиг от субсидиарной поддержки в сторону расширения финансово-кредитных инструментов. В основном это происходит в рамках реализации новых инициатив Правительства РФ. Наибольшее влияние на региональное развитие оказывает комплекс мер «инфраструктурного меню».

Использование инструментов «инфраструктурного меню» становится для регионов одним из немногих средств реализации инициатив, не запланированных в рамках национальных проектов или федеральных программ. Однако механизмы распределения средств не учитывают реальные потребности регионов и основаны либо на пропорциональном распределении (бюджетные инфраструктурные кредиты), либо на предыдущей истории заимствований. Последний принцип вообще может оказаться деструктивным для последующего регионального развития и стимулировать регионы активизировать заимствования, а также реализовывать в рамках этих кредитных инструментов проекты с расчетом на последующее списание долга, а не его возврат.

Инструмент реструктуризации бюджетных кредитов исключает из процесса ряд территорий, у которых из-за сравнительно благоприятной бюджетной ситуации отсутствовали бюджетные кредиты. Соответственно, при наличии проектов развития эти территории смогут опираться либо на собственные средства, либо на заемные средства рынка, т.е. попадут в худшие конкурентные условия, чем получатели поддержки. Среди них, например, Сахалинская область, которая в 2021 году испытывает явные проблемы с состоянием бюджета.

При распределении средств в рамках реструктуризации будет учитываться не реальная потребность в реализации конкретных проектов, а объем накопленных долговых обязательств субъектов. Таким образом, регионы, больше занимавшие на предыдущем этапе (несущественно, на какие цели) будут иметь преимущество по сравнению с территориями, проводившими более осторожную бюджетную политику.

Коронакризис оказал на пространственное развитие в России кратковременный эффект. В отличие от ряда предыдущих кризисов, межрегиональное неравенство не выросло в 2020 году и стабилизировалось в 2021. При этом по большинству социально-экономических показателей среднесрочная динамика регионов была однонаправленной. Ситуация несколько хуже в ряде регионов с высокими душевыми параметрами социально-экономического развития, экономика которых зависит от добычи нефти. Только в двух регионах к осени 2021 года сохраняются явные признаки кризисных явлений. Причем, если в Сахалинской области кризис пока является конъюнктурным, то для Республики Коми спад остается системным и продолжается уже несколько лет (начался еще до 2020 года).

На фоне сравнительно позитивной социально-экономической динамики после кризиса идет значительное изменение системы межбюджетных отношений и мер федеральной поддержки. Активно реализуются меры по снижению самостоятельности региональных бюджетов в определении целей расходования межбюджетных трансфертов (снижается доля дотаций и растет доля субсидий). Если на регионы с высоким уровнем бюджетной обеспеченности и низким уровнем дотационности эта ситуация практически не оказывает влияния (из-за сравнительно небольших объемов получаемых ими трансфертов), то в высокодотационных регионах изменения становятся очень масштабными (до нескольких десятков процентов от общего объема доходов бюджета) и могут ограничить региональную инициативу в дальнейшем.

В то же время запущены стимулирующие меры Правительства, направленные на поддержку прорывных инвестиционных и проектов в регионах. Сдвиг при предоставлении этих средств субъектам в сторону финансово-кредитной поддержки меняет логику формирования проектов в регионах. Практически все предоставляемые средства являются возвратными, значит, должны обеспечить рост налоговых и неналоговых доходов субъектов. Однако механизмы распределения средств «инфраструктурного меню» не учитывают реальные потребности регионов и основаны либо на пропорциональном распределении (бюджетные инфраструктурные кредиты), либо на предыдущей истории заимствований.

Благодарности

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы РАНХиГС (№13.14 за 2021 год).

Список источников

1. Типология российских регионов // Б. Бутс, С. Дробышевский, О. Кочеткова, Г. Мальгинов, В. Петров, Г. Федоров, А. Хехт, А. Шеховцов, А. Юдин
2. Битюкова В. Р. Экологическая ситуация в регионах России в 2016 г.: рейтинговый метод оценки // Экология и промышленность России. — 2017. — Т. 21, № 12. — С. 4–11.
3. Артюхов В.В., Забелин С.И., Лебедева Е.В., Мартынов А.С., Мирутенко М.В., Рыжов И.Н. Рейтинги устойчивого развития регионов Российской Федерации. М., «Интерфакс», 2011. 96 с.
4. Н.В. Зубаревич. Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? / Независимый институт социальной политики. М.: Поматур, 2005, с. 73-74
5. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2018 год / под ред. С. Н. Бобылева и Л. М. Григорьева. — М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2018. 172 с.
6. Экономические и социальные последствия коронавируса в России и в мире (2020) // Аналитический бюллетень Высшей школы экономики. №4. www.hse.ru/mirror/pubs/share/370616519.pdf (дата обращения 01.07.2020)
7. Зубаревич Н.В. Региональные риски нового кризиса для занятости и бюджетов регионов // Мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития. М.: Институт Гайдара, РАНХиГС. С. 3–13
8. Кузнецова О.В. Уязвимость структуры региональных экономик в кризисных условиях // Федерализм. 2020. № 2. С. 20–38
9. Макаренцева А.О., Мкртчян Н.В., Зубаревич Н.В. Демографическая ситуация и социально-экономическое развитие регионов России в первой половине 2020 г. (по результатам регулярного Мониторинга ИНСАП РАНХиГС) // Экономическое развитие России. Т. 27. № 10. С. 73–88
10. Бюджеты. Вирус в регионах. Комментарии о государстве и бизнесе (2020). № 291. 16 июня 2020 г. // Институт «Центр развития» НИУ-ВШЭ. www.hse.ru/pubs/share/direct/document/373271455.pdf (дата обращения 15.06.2020)
11. Зубаревич Н.В. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие и бюджеты регионов // Вопросы теоретической экономики, Институт экономики РАН, №1, 2021, с.48-60
12. Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г. Регионы России в острой фазе коронавирусного кризиса: отличия от предыдущих экономических кризисов 2000-х // Региональные исследования. № 2 (68), 2020 С. 4–17

13. Дерюгин А.Н. Региональные бюджеты в условиях кризиса // Экономическое развитие России. 2020. № 12. С. 74–77
14. Единая межведомственная информационно-статистическая система <https://www.fedstat.ru/> (дата обращения 10.11.2021)
15. Статистический сборник «Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации», <https://rosstat.gov.ru/folder/11109/document/13259> (дата обращения, 10.11.2021)
16. Информационная база Федерального Казначейства «Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов», <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения 10.11.2021)
17. Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 N 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года» – КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_397326/

**В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИИ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ