

О.С.Пчелинцев 

РЕГИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА¹

В статье обосновывается необходимость перехода от экспортно-сырьевого сценария развития экономики к сценарию регионально-ориентированного развития. Показана связь этой новой политики с формированием общественного сектора экономики и развития института общественных (государственных и муниципальных) инвестиций. Возможные направления регионализации социально-экономической политики рассмотрены на примере жилищного сектора.

Макроэкономический контекст регионального развития. Выдвижение цели – удвоить валовой продукт к 2010 г. – требует углубленного исследования факторов экономического роста и возможных препятствий на пути его ускорения. Одним из таких препятствий может стать, как ни парадоксально, эйфория от успехов российской экономики в 2003 г. Действительно, его итоги² настолько не соответствуют апокалиптическим ожиданиям еще недавнего прошлого («пик платежей по внешнему долгу» и т.п.), что на первый взгляд вообще лишают смысла любые сомнения в эффективности для России современного экспортного сценария и в целом нелиберальной модели. Так, темп прироста ВВП в 2003 г. составил 6,8% по сравнению с 4,3% в 2002 г. И в основе этого скачка лежит именно резкий (на 12,1%) и действительно никем не предсказанный рост российского экспорта³.

Понятно, что в этих условиях действительно требуют пересмотра оценки конъюнктурной⁴ эластичности российского экспорта. Однако в отношении средних⁵ темпов его ожидаемой динамики этого сказать нельзя. Они по-прежнему оцениваются специалистами в 2-3%.

А главное, так и не решена задача перехода к *инвестиционному росту*. Хотя за 1999-2003 гг. инвестиции в основной капитал выросли в 1,5 раза, они составляют лишь треть от дореформенного (1990 г.) уровня⁶. Иными словами, финансовая система России уже 12 лет не может генерировать нормальный поток инвестиций, от дефицита которых задыхаются реальный сектор экономики, регионы и города. Острота этой проблемы особенно проявилась на этапе оживления экономики в 1999-2003 гг., когда

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 03-02-00089).

² Характеристика общеэкономических итогов 2003 г. основана на документах Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования ИНИП РАН и на статьях его руководителя А.Р. Белоусова (см. [1-2]).

³ По оценке А.Р. Белоусова, 3,8% из этих 6,8% (т.е. 56%) годового прироста ВВП получено только за счет увеличения физического объема экспорта и еще 1,5% – за счет повышения цены на нефть. Вместе это составляет 3/4 прироста ВВП.

⁴ Причем поправки здесь возможны не только вверх, но и вниз. Уместно напомнить, что в прогнозе развития СССР, подготовленном ведущими американскими советологами в начале 80-х годов, главной причиной грядущего кризиса советской экономики (о распаде тогда никто не говорил) объявлялось истощение запасов нефти. А в 2003 г. экспорт нефти из России – 224 млн. т – превысил максимальный советский показатель (144 млн. т) в полтора раза.

⁵ Рост российского экспорта происходит асинхронно по отношению к динамике мировой экономики, т.е. он увеличивается не за счет энергии роста мировой экономики, а за счет эксплуатации внутренних ресурсов самой России. Но этот процесс «первоначального вхождения» в мировой рынок, да еще с набором сырьевых товаров, имеет свой естественный предел.

⁶ Причем наихудшее положение, вопреки распространенным представлениям (не учитывающим относительную капиталоемкость отраслей), сложилось именно в сырьевых отраслях, где норма ввода производственных мощностей в 1999-2001 гг. составила в среднем лишь 1,8%.

хлынувший в страну поток «сырьевых» долларов привел не к инвестиционному буму, а к избытку ликвидности⁷.

В этих условиях для нормализации воспроизводства основного капитала «необходим... форсированный рост инвестиций темпом не ниже 10-12%; инвестиционный маневр в пользу секторов, обеспечивающих товарное покрытие внутреннего конечного спроса; резкое повышение инновационного наполнения инвестиций...; значительное, в 2-3 раза увеличение нормы выбытия устаревшего оборудования»⁸ [2]. Осуществление такого маневра невозможно в рамках сложившейся модели, базирующейся на инвестировании собственных средств предприятий. Необходима новая модель, основанная на перераспределении капитала и привлечении *заемных*⁹ средств. Эта модель не может опираться на уже использованные и явно себя не оправдавшие парадигмы экономической политики.

Согласно классификации А.Р. Белоусова, такими парадигмами являлись:

на *первом этапе* (1992-1994 гг.) – либерализация и открытие экономики, приватизация собственности и финансовая стабилизация;

на *втором этапе* (1995-1998 гг.) – приток иностранных инвестиций как условие активизации дешевой рабочей силы, природных ресурсов и внутреннего рынка;

на *третьем этапе* (1999-2003 гг.) – создание благоприятного предпринимательского климата – достраивание нормативно-правовой базы, снижение административной и налоговой нагрузки на бизнес, формирование конкурентной среды.

Не помогут и казавшиеся до недавнего времени привлекательными механизмы восстановительного роста экономики 1999-2001 гг. И не только потому, что они были вызваны к жизни специфическими условиями дефолта. Принципиально важно, что «стратегия снижения реального обменного курса рубля... может дать определенный краткосрочный эффект, но в среднесрочном плане является проигрышной. Она ведет к сжатию потребительского спроса... способствует дальнейшему перераспределению доходов и капитала в пользу энергосырьевых отраслей за счет перерабатывающих» [2]. Действительно, если в 1996-1997 гг. прибыль экспортно-сырьевых отраслей составляла 34% прибыли всей промышленности, то в 1999-2000 гг. – 75-80%, а в 2001-2002 гг. – около 70% [1]. Они же создадут и наибольшую нагрузку на инвестиции. Капиталовложения в экспортный сектор поглотят подавляющую часть инвестиционных ресурсов экономики в целом¹⁰. В результате, *основная идея экспортного сценария – расширение производства за счет мультипликативного эффекта наращивания сырьевого экспорта – оказывается нереализуемой*. Наоборот, концентрация инвестиционных ресурсов в энергосырьевом секторе ускорит регресс других отраслей.

Ухудшится и *качество* экономического роста. На него серьезно повлияет ценовой диспаритет (на этой проблеме остановимся ниже). Ведь именно он определяет *веса*, с которыми входят в оценку экономических результатов различные отрасли, продукты и услуги. И веса эти крайне неблагоприятны для всего – от науки до здравоохранения, – что составляет главные условия прогресса производства и благосостояния населения¹¹. И наоборот, выигрывают от их использования (выступают в качестве главных субъектов экономического роста)

⁷ «Российская экономика не может «переварить» тот приток валюты, который образовался в результате девальвации рубля и повышения нефтяных цен» (А.Р. Белоусов) [1, с. 6].

⁸ Для этого объем капиталовложений в машиностроение должен увеличиться уже в ближайшее трехлетие в 2-3 раза.

⁹ В 2002 г. доля собственных средств в инвестициях в промышленности составила 69% (в том числе в машиностроении – 78%), в сельском хозяйстве – 73%.

¹⁰ Инвестиционная нагрузка на экономику одного только топливного сектора возрастет, по оценке А.Р. Белоусова, с 3,7% ВВП в 2001 г. до 7-8% в 2010 г.

¹¹ Во многом это связано с нулевыми оценками в рыночной экономике важнейшей категории общественных товаров (public goods) – благ, для которых не существует эффективных способов продажи конкретным покупателям и тем самым отстранения от их потребления тех, кто не в состоянии или не желает их покупать (примерами могут служить услуги улично-дорожной системы, радио- и телепрограммы (для тех, кто имеет приемники) и т. п.

все те же экспортные отрасли и торговля. Это подтверждается данными об отраслевой структуре прироста ВВП в 2003 г.: треть его дала торговля, 20% – экспортно-сырьевые отрасли промышленности и еще 14% – строительство, значительная часть которого сосредоточена все в том же сырьевом секторе и в секторе элитного жилья (о котором еще будет сказано). Другими словами, экономический рост характеризует благополучие не столько страны и народа, сколько инвесторов.

Эта проблема неадекватности (или неполной адекватности) существующих измерителей экономического роста возникла и в других странах. Пожалуй, самый яркий пример – США в 1944-1954 гг. (его любит приводить мой коллега А.Н. Арянин). Душевой ВВП в стране за эти годы сократился на 5%, а промышленное производство осталось на прежнем уровне. Но именно в этот период (в основном в 1947-1954 гг.) в США были построены десятки крупнейших предприятий; производство телевизоров увеличилось со 100 тыс. до 10 млн. в год. Стремительно росли и другие отрасли массового производства и жилищное строительство, т. е. в стране произошла настоящая промышленная революция, а жизнь среднего американца в корне изменилась. Однако макроэкономические показатели среагировали на это очень вяло (причем статистика США работала все это время устойчиво), страну не потрясли удары инфляций и девальваций, которые обрушились в 90-е годы на Россию. В России же установить связь между динамикой макроэкономических показателей и повышением реального благополучия будет еще труднее¹².

Парадокс инвестиционной ситуации в России заключается в том, что «с точки зрения воспроизводства основного капитала российская экономика является существенно недоинвестированной. А с точки зрения спроса на инвестиционные ресурсы она выглядит переинвестированной, о чем свидетельствует прежде всего масштабный вывоз капитала» [2]. Но это значит, что подлинной проблемой российской экономики является не абсолютный недостаток инвестиционных ресурсов, а избыток институциональных (т.е. искусственно созданных) ограничений на их использование.

Главным источником этих ограничений является формирование в последние десятилетия иерархической системы международных финансовых рынков, отвлекающей от реального сектора экономики все большую часть денежных ресурсов и направляющей их в соответствии с инстинктом самовозрастания капитала в уже богатые страны¹³. В этих условиях российской экономике приходится конкурировать уже не столько с предприятиями других стран, сколько с объединенным финансовым сектором экономики Запада (прежде всего США), который, как показал опыт Японии последних 13 лет и азиатский кризис 1997 г., способен обречь на застой и обрушивать даже гораздо более адаптированные, чем российская, экономики. Но это значит, что даже переход к инновационному развитию в пределах навязанных России правил игры не является гарантией устойчивого экономического благополучия¹⁴.

Тем более это относится к нынешнему экспортно-сырьевому сценарию. Из-за опережающего (за 2003 г. – на 17,6%) роста импорта¹⁵ он замедляет развитие отраслей, работающих на внутренний рынок. Финансовый выигрыш от увеличения экспорта, в значительной мере, обесценивается ростом¹⁶ вывоза капитала.

¹² Другой пример рассогласования этих двух процессов привел М.Н. Узьяков: в СССР темпы экономического роста в течение нескольких десятилетий были выше, чем в США, но по прошествии времени всякий раз оказывалось, что разрыв между двумя странами оставался прежним. Объяснение – в разном качестве экономического роста.

¹³ Не имея здесь возможности подробно аргументировать этот тезис, сошлемся только на некоторые работы, которые приводят к такому выводу [3, 4].

¹⁴ Мы уже не говорим о росте в современных условиях препятствий такому переходу: 1) резком повышении стоимости заимствования новых технологий (благодаря «защите интеллектуальной собственности» и т.п.); 2) резком снижении эффективности их «анклавного» развития (концентрации качественных ресурсов в немногих приоритетных отраслях).

¹⁵ Достаточно сказать, что тенденция опережающего роста импорта заложена во все сценарии развития российской экономики, прорабатываемые сейчас правительством (см. [5]).

¹⁶ В 1999 и 2000 гг. – по 14 млрд. долл., в 2001 г. – 16,5 млрд. долл., в 2002 г. – 18,7 млрд. долл. и в 2003 г. – 23,6 млрд. долл. Интересно, что некоторые из активных участников этой деятельности (К. Бендужидзе, Р. Абрамович) пытаются представить ее как реализацию прав человека. Но при этом не учитывается эффект перехода количества в качество. Да, распоряжение тысячами долларов – это, несомненно, из области

Увеличение иностранных инвестиций в российскую экономику¹⁷ ведет к быстрому росту внешнего долга частного сектора: только за 2002 г. он увеличился на 11,2 млрд. долл. (при снижении внешнего долга государства на 8,5 млрд. долл.¹⁸). Кроме того, иностранные инвестиции крайне сконцентрированы: больше половины их в первом полугодии 2003 г. пришлось на долю одной Москвы, а в отраслевом аспекте (для *прямых* иностранных инвестиций) – на долю экспортных отраслей и торговли.

Но наибольший вред российской экономике наносит, как уже сказано, диспаритет цен, когда высоко оцениваются только товары, производимые на экспорт, а товары и услуги, производимые для внутреннего потребления, получают, наоборот, крайне низкую оценку¹⁹. Цены на товары экспортно-сырьевого сектора (исключая сырую нефть и газ) составляют сейчас в среднем 80-120% мировых, а на продукцию внутренне ориентированного сектора – лишь 30-40% для потребительских товаров и 50-60% – для инвестиционных [1, с. 7, 10]. В результате, в сырьевых отраслях оседает, как уже сказано, до 70% всей прибыли; ее норма там вдвое выше, чем в отраслях промышленности, работающих на внутренний рынок. А поскольку никому еще в условиях рынка не удавалось направить капитал из секторов с высокой доходностью в отрасли с низкой доходностью, следствием этой диспропорции становится стагнация обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства. Так, в 2002 г. из 24 млрд. долл. инвестиций в промышленность на обрабатывающие внутренне ориентированные отрасли пришлось только 20%. В результате, в этих отраслях не воспроизводится даже имеющийся капитал. Не случайно, в 2003 г., в условиях бурного экономического роста производство промышленного технологического оборудования снизилось на 9%.

Особенно плохо, что в этой ситуации деформированных цен борьба с инфляцией, являющаяся главным приоритетом экономической политики российского правительства, становится объективно средством закрепления их отставания: ведь перестраивать систему цен в пользу обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства было бы, конечно, легче в условиях управляемой инфляции по Кейнсу.

О стратегии регионально-ориентированного развития. Итак, лежащая в основе экспортного сценария идея опоры, прежде всего, на внешнеэкономические факторы развития российской экономики является нереалистичной. По всем направлениям – рост импорта, отток капитала, увеличение внешних заимствований или влияние мировых цен на внутренние – их воздействие оказывается, по меньшей мере, неоднозначным. В этой ситуации центр тяжести экономической политики должен быть перенесен с внешних на внутренние источники развития. Реализацией этого маневра должен стать переход от экспортно-сырьевого сценария к *сценарию регионально-ориентированного развития*. Это значит, что во главу угла экономической политики должно быть поставлено *наращивание воспроизводственного потенциала регионов и городов методами обустройства территории и развития человеческого потенциала*. Очевидна связь этого типа макроэкономической политики с крупномасштабными общественными (государственными и муниципальными) инвестициями в развитие инфраструктуры. Особое внимание при этом должно быть уделено таким ее видам, как дороги и жилье, создающим наибольшие мультипликативные эффекты.

прав человека. Но когда единолично распоряжаются миллиардами, то это – в силу огромных внешних эффектов, – становится, наоборот, **нарушением прав человека**, и не одного, а многих.

¹⁷ Одновременный рост оттока капитала и притока иностранных инвестиций может казаться чем-то парадоксальным. Но финансовым посредникам выгодно эксплуатировать два потока капитала вместо одного, да и контроль над российской экономикой осуществляется при этом также по двум каналам.

¹⁸ Сейчас общая задолженность российских корпораций достигла 32 млрд. долл., или 9% ВВП, что создает, особенно в ситуации снижения цен на нефть и природный газ, потенциальную угрозу финансовой стабильности [6, с. 61].

¹⁹ О причинах этого явления (см. [7]).

По существу, речь идет о кейнсианской (т. е. основанной на стимулировании спроса посредством общественных инвестиций и государственных заказов) альтернативе проводимой в настоящее время политике стимулирования частных инвестиций методами снижения налоговой нагрузки и сжатия государственных расходов²⁰. Идеальным стержнем необходимых для этого изменений в экономической и социальной политике должна стать социал-демократическая концепция всеобщего государства благосостояния среднего класса или – в переводе на более практический язык – система законодательно установленных норм, отделяющих сферу общественной солидарности и экологической безопасности от пространства экономической свободы и конкуренции²¹. Неправомерно, на наш взгляд, ставить удовлетворение базисных человеческих потребностей в зависимость от исхода конкурентной борьбы. Альтернативой этой парадигме выживания должна стать институциональная модель (типичная для стран Западной Европы), в которой «реализация базовых ценностей, таких как жизнь, свобода и безопасность, выведена из логики рынка» [8, р. 38].

Речь идет о создании большой модели экономики, охватывающей не только производство, но и *воспроизводство*. Суть этой модели можно выразить так: дело бизнеса – *использование ресурсов*, дело государства – *организация их воспроизводства*. В этой «матричной структуре» люди являются одновременно и членами устойчивых образований вертикали «государство – община – семья», и участниками многообразных временных коллективов, связанных с реализацией конкретных проектов. Понятно, что в этих условиях лозунг ухода государства из экономики не только лишается смысла, но и меняется на противоположный – создание современного общественного сектора экономики как основного организатора воспроизводства – субъекта устойчивого развития. А поскольку естественной ареной воспроизводства служит *территория*, то роль ведущего звена в его организации должны играть территориальные системы – регионы и города²².

Может возникнуть вопрос: что, собственно, мешает заняться воспроизводством также и бизнесу? Причины, в основном, технологические – слишком длительный цикл, отдаляющий возврат вложенных средств, необходимость кооперации большого числа участников (что затрудняет распределение затрат и результатов), необходимость включения в создаваемые системы природных и некоммерческих структур. Поэтому процессы воспроизводства ресурсов протекают, в основном, за пределами рынка: воспроизводство рабочей силы – в семье и системах образования, здравоохранения и отдыха; воспроизводство почвенного плодородия и биологических ресурсов – в соответствующих подсистемах биосферы; воспроизводство знаний и деловых установок (трудовых и предпринимательских) – в таких некоммерческих сферах деятельности, как воспитание, наука и культура, и т.д. При этом в отличие от коммерческих структур государство руководствуется в первую очередь долгосрочными²³ мотивами, такими как сохранение населения и занятости, модернизация производства, решение инфраструктурных, социальных, экологических и других территориальных проблем. Значение этих мотивов и необходимость их реализации очевидны. А значит, должны быть поставлены пределы не только «вмешательству государства в экономику», но и обратной тенденции – вмешательству бизнеса во внутренние дела общественного сектора экономики²⁴ и организацию бюджетного процесса.

²⁰ Если в 90-е годы могло возникнуть ощущение, что кейнсианская политика «сдана в архив», то сегодня, наоборот, администрация США (а вслед за ней и руководители западноевропейских стран) фактически вернулись к этой политике (не слишком, впрочем, это афишируя).

²¹ Имеется в виду известная концепция «социально-гарантированного минимума» благ и услуг акад. С.С. Шаталина.

²² Вопросы роли регионов и городов в обеспечении устойчивого развития подробно рассмотрены в нашей статье (см. [9, с. 102-115]).

²³ Мы не касаемся здесь влияния на мотивацию государственных органов такой процедуры, как выборность части чиновников. В рационально организованной системе управления она должна служить согласованию долгосрочных интересов с более краткосрочными, которые, конечно же, тоже должны учитываться. Не проводим мы и границу между государством и органами местного самоуправления, поскольку с экономической точки зрения обе эти системы выступают как части **общественного сектора**.

²⁴ Предшествующая практика этого процесса – «обвальная» приватизация – достаточно подробно рассмотрена в нашей книге [10, гл. 7]. Однако в свете уже сказанного ясно, что приватизации подлежало в действительности только одно из правомочий собственности – пользование, т.е. необходимо было строить **национальную арендную систему**.

Сейчас развитие идет, скорее, в противоположном направлении. Так, из-за ликвидации с 2001 г. Федерального дорожного фонда и отмены налога на пользователей автомобильными дорогами (снизившей доходы территориальных дорожных фондов) инвестиции в дорожное хозяйство за 2001 и 2002 гг. упали почти на 40%. В 2003 г. объем инвестиций на финансирование программ дорожного строительства составил всего 45% запланированного уровня [11]. В результате ввод автомобильных дорог с твердым покрытием в 2002 г. уменьшился по сравнению с 1995 г. более чем вдвое (на 53,3%).

Скорость развития дорожной сети существенно отстает от темпов автомобилизации и роста автомобильных перевозок, а объем незавершенного строительства только по объектам, финансируемым из федерального бюджета, составил на начало 2003 г. 106 млрд. руб. Такова цена любительских разговоров о «переходе к платным дорогам», которые резко противоречат позиции профессионалов²⁵ и давно вышли из моды даже на Западе (см. [12]). Но с самыми острыми проблемами сталкивается *жилищный сектор*.

Направления регионализации социально-экономической политики (на примере жилья). Сейчас для жилищного строительства характерен перекос в сторону элитного жилья. Масштабы вложений в эту сферу так велики (см. [13, с. 38]), что могут создать впечатление серьезного прогресса жилищного сектора. В реальности, однако, из-за резкого падения вводов обычного жилья жилищное строительство в России уменьшилось по сравнению с 1990 г. почти вдвое. Оно продолжало стагнировать даже на этапе оживления экономики в 1999-2003 гг.

О том, к чему ведет «элитный перекос» на региональном уровне, хорошо видно на примерах Москвы и Астрахани. В Москве цены на жилье превысили к концу 2003 г. 1,5 тыс. долл. США за квадратный метр (рост за год – на 30-40%). В результате оно стало идеальным объектом для вложения средств²⁶, принося покупателю гарантированный чистый доход в размере 29-30% годовых (без дисконтирования), а застройщику (в зависимости от условий) – 20-100% [14], и в то же время совершенно недоступным для рядового покупателя (не в последнюю очередь из-за того, что предложение жилья на вторичном рынке сократилось вдвое – квартиры «придерживают» в ожидании дальнейшего роста цен). И рынок – рынок жилья как товара для тех, кому он необходим, – здесь совершенно не при чем: речь идет об *использовании элитного жилья в спекулятивных целях* как средства накопления – суррогата подешевевшего доллара. Не случайно, в 2004 г. предложение типового жилья, находящегося в нижнем ценовом диапазоне и пользующегося самым высоким спросом, составит, согласно прогнозам, всего 1 млн. кв. м – немногим более одной пятой от общего ввода. В этом вопросе московское правительство явно уступило инициативу крупному капиталу.

Не менее драматична ситуация в Астрахани. Этот город уже несколько лет занимает в России первое место по вводу жилья на 1000 жителей. И в то же время состояние жилищного фонда остается очень плохим, а обеспеченность им подавляющего большинства населения – крайне низкой. Разгадка этого парадокса – строительство огромных (по 500-600 кв. м) частных домов осевшими там представителями криминального бизнеса, которые используют транзитные возможности Астрахани для спекуляций теперь уже не только осетриной и черной икрой (что грозит гибелью каспийскому стаду осетровых), но и наркотиками, оружием и многим другим.

²⁵ Успешное развитие дорожной сети может осуществляться только на основе долгосрочных государственных программ [11, с. 3]

²⁶ Не случайно, председатель правительства М. Касьянов заметил недавно, что в Москве «ипотечные кредиты не требуются, так как все жилье выкупается еще на стадии его проектировки» (Сообщение Интернет-агентства РосБизнесКонсалтинг, www.rbc.ru, 16.01.04).

В этих условиях на федеральном уровне в качестве основного средства решения жилищной проблемы была выдвинута концепция развития коммерческой *ипотеки* [15] (далее – Концепция). Между тем элементарные финансовые расчеты [10, гл. 8] показывают, что при том уровне процента, который установился на российском рынке долларовых кредитов²⁷, семьи со средними доходами не могут сейчас и не смогут в обозримом будущем воспользоваться его услугами: даже при введении ипотеки жилье по-прежнему будет доступно только узкому слою бизнес-элиты²⁸. Ипотека – не волшебное слово, открывающее дверь к решению жилищной проблемы, а всего лишь частный случай залогового кредитования, в котором в качестве предмета залога выступает само жилье. И использование ее означает на деле лишь передачу фактической собственности на жилье от того, кто в нем живет, кредитору.

Кстати, о собственности. Совершенно бесосновательно утверждение сторонников ипотеки о том, что большинство семей стремится приобрести жилье именно в собственность. Такое действительно возможно, но только как следствие крайней неразвитости рынка арендного жилья (т. е. *отсутствия иного выбора*) и отчасти как психологическое наследие «эпохи приватизации», когда в массе населения укоренилось представление о том, что *собственность бесплатна*. В нормальных условиях, с учетом гораздо большей дороговизны приобретения жилья в собственность (ведь ради этого придется залезать в долги и платить поистине ростовщические проценты) большая часть населения с ее невысокими доходами выберет, скорее, аренду.

Нельзя не отметить, что одной из причин чрезмерного акцента на ипотеку стало недостаточное знание международного опыта. Ведь гораздо более подходящей для России (чем избранная сейчас американская модель жилищного рынка) была бы шведская модель *муниципальной жилищной аренды*²⁹ [17, гл. 8]. В этой стране «более 90% всего жилья в период с 1946 по 1985 г. было построено с использованием кредитов государства» [17, с. 333-334]. Об объемах его строительства дает представление принятая в середине 60-х годов и успешно реализованная программа строительства в течение 10 лет миллиона квартир³⁰.

Корень всех этих ошибок – в подмене *системной точки зрения* на решение жилищной проблемы (анализа альтернатив и последствий каждого из возможных решений) *односторонней точкой зрения инвестора*. Другими словами, авторы концепции ипотеки ориентируются не на потребности населения, решающего жилищную проблему³¹, а на интересы денежного капитала. И учитывают только *финансовые* риски, игнорируя колоссальные *социальные риски*, связанные с невозможностью обеспечения жильем многих миллионов семей.

Примером такого подхода может служить оценка причин медленного хода жилищно-коммунальной реформы, высказанная сотрудницей ИЭППП И.

²⁷ Что касается рублевых кредитов, то они также не могут быть использованы в широких масштабах – хотя бы из-за отрицательности реальных процентных ставок по ним [16].

²⁸ Не случайно, на долю собственно ипотечного кредитования приходится сейчас всего 1% рыночных сделок по приобретению жилой недвижимости.

²⁹ Частным случаем муниципальной аренды является *коммерческая аренда* муниципального жилья. Она особенно удобна для той части населения (например в районах Севера), которая нуждается в жилье для временного проживания и в то же время располагает доходами, позволяющими арендовать его на условиях коммерческого (а не социального) найма.

³⁰ Чтобы представить масштаб этой программы, напомним, что все население Швеции составляло в то время 8 млн. чел. – меньше, чем население Москвы, т.е. применительно к России это была бы программа строительства 18 млн. квартир.

³¹ В реальности развитых стран сбережение – это функция определенной стадии семейного цикла *большинства населения* (о том, что это возможно и в России, косвенно говорит повышение в 2003 г. склонности к сбережению – с 8,8% до 10,3%), а не экзотический продукт экономического поведения самых богатых. Те и на Западе предпочитают вкладывать свои деньги в финансовые спекуляции, получая от них гораздо больший доход, чем от производства или строительства жилья.

Стародубровской: «Предполагалось, – пишет она, – что местные власти, ориентируясь на объективные потребности развития сектора и интересы жителей, будут активно предпринимать меры, фактически выводящие из-под их контроля тот сектор экономики, который во многом являлся базой их роли и влияния в муниципальном образовании» [18]. На самом деле, никем еще не доказано, что «объективные потребности жилищно-коммунального сектора», сплошь состоящего из естественных и локальных монополий, заключаются именно в коммерциализации (а позиция стандартной экономической теории на этот счет, как мы видели, прямо противоположна). Тем более «интересы жителей» вовсе не заключаются в том, чтобы залезать на всю жизнь в долговую кабалу. Критикуемые И. Стародубровской местные власти тем и хороши, что в отличие от бюрократов из федеральных экономических ведомств считаются с этим большинством да и сами чувствуют себя его частью.

Подход к решению жилищной проблемы должен быть противоположным. Исходить следует из фактического уровня жизни и возможностей накопления сбережений *большинством населения*. Сами авторы Концепции признают: «слабое развитие кредитной системы, низкие доходы и недостаточный платежеспособный спрос граждан в сочетании с отсутствием накоплений заставляют органы власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, да и сами строительные компании искать иные решения проблемы финансирования строительства жилья». Перечень таких решений хорошо известен:

- создание в регионах и городах фондов финансирования и льготного кредитования жилищного строительства;
- эмиссия муниципальных жилищных облигаций;
- строительство жилья с использованием ресурсов региональных и местных бюджетов³²;
- долевое строительство и продажа жилья в рассрочку;
- региональные программы кредитования жилья³³ (включая предоставление займов на приобретение жилья предприятиям);
- система жилищных сберегательных программ³⁴;
- «ведомственная» ипотека³⁵.

Однако все эти *реальные* способы решения жилищной проблемы трактуются авторами Концепции, в лучшем случае, снисходительно – как «этап становления системы ипотечного жилищного кредитования, основанной исключительно на рыночных механизмах». Это выглядит особенно странно на фоне отсутствия в Концепции каких-либо экономических расчетов, обосновывающих стратегию ипотечного кредитования.

В действительности, стратегии, используемые регионами, имеют перед коммерческой ипотекой важное преимущество: в них в той или иной форме учитывается *принцип социальной нормы* (социально-гарантированного минимума³⁶) *жилищной обеспеченности*³⁷. Суть этой концепции, разработанной

³² Особо следует отметить проверенную временем систему сельского жилищного строительства в Белгородской области.

³³ Этот метод существенно важен для очередников, семей, живущих в ветхом жилье, и работников бюджетной сферы.

³⁴ Здесь особо должна быть выделена жилищная сберегательная программа Сбербанка РФ; в то же время из-за пробелов в законодательстве вызывает вопросы деятельность целого ряда ссудо-сберегательных строительных компаний (ССК).

³⁵ «Ведомственная» ипотека, уже в силу своего некоммерческого характера, не имеет с классической банковской ипотекой (кредитованием приобретения жилья коммерческими банками) ничего общего, кроме названия. Вообще, понятие ипотеки трактуется в России крайне расширительно: ипотекой называют, к примеру, деятельность небанковских ССК и региональные программы кредитования жилья.

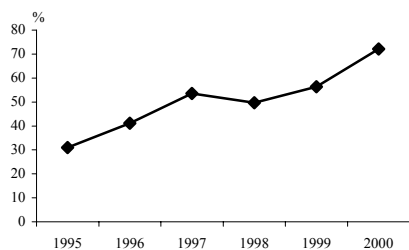
³⁶ Эта норма как часть минимального социального стандарта условий и уровня жизни. Разумеется, должна определяться с учетом не только размера, но и качества (благоустройства и местоположения) жилой ячейки.

еще в советские годы [19], заключается в установлении на примере жилья четкой границы между сферами общественной солидарности и рыночной свободы. Применительно к советской жилищной модели это означало, что квадратные метры семье должны предоставляться бесплатно только в пределах социальной нормы, а сверх этой нормы – по ценам свободного рынка. Применительно к сегодняшним реалиям это значит, что коммерциализация жилищно-коммунального сектора оправдана только для той части его услуг, которая предоставляется сверх социальной нормы³⁸.

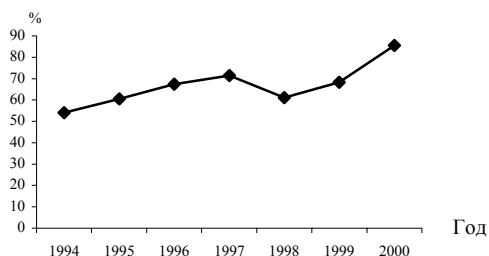
Этому делению жилой площади на две части: бесплатную в пределах социальной нормы и платную сверх нормы – соответствует система смешанного, государственно-частного финансирования, при которой вклад государства должен равняться стоимости семейного жилища *в пределах социально-гарантированного минимума*. Вся жилая площадь и все благоустройство сверх этой нормы должны оплачиваться населением.

В этой связи нельзя не вспомнить еще раз о шведском опыте. Для России особенно ценным его аспектом является создание разветвленной сети *муниципальных жилищно-строительных компаний*. Как неприбыльные организации, они не только сами строят жилье дешевле, но и вынуждают частные компании снижать цены на жилье³⁹. Представляется, что и в России главными организаторами системы совместного государственно-частного финансирования и строительства жилья должны стать региональные и местные администрации, опирающиеся на филиальную сеть Сбербанка⁴⁰.

Проблема общественных инвестиций. Итак, для ускорения экономического роста необходима региональная политика, основанная не на текущих бюджетных корректировках, как сейчас, а на долгосрочной стратегии развития инфраструктуры и обустройства территории. Необходимость такого изменения диктуется и продолжающимся ростом межрайонной дифференциации (рисунок). Важнейшим инструментом реализации этой стратегии должны стать, как уже отмечалось, крупномасштабные общественные (государственные и муниципальные) инвестиции в развитие инфраструктуры.



Душевые бюджетные доходы
(с корректировкой на индексы бюджетных
расходов, используемые Минфином РФ при



Инвестиции в основной капитал
на душу населения

³⁷ Установление «социальных норм площади жилья, предоставляемого бесплатно или за доступную плату... в целом по Российской Федерации и крупным районам с выделением северных территорий» предусматривалось проектом (к сожалению, не принятым) Закона РФ «О государственных минимальных социальных стандартах».

³⁸ Применительно к предмету проводимой жилищно-коммунальной реформы – оплате эксплуатационных расходов – это можно интерпретировать так, что на первом ее этапе следует платить по полной стоимости только за сверхнормативное жилье, а на жилье в пределах социальной нормы сохранить на некоторое время существующие льготные ставки.

³⁹ В то же время частный сектор как целое выигрывает от мультипликативных эффектов строительства большего объема жилья по всей цепочке сопряженных отраслей.

⁴⁰ Решение жилищной проблемы вообще неотделимо от развития городов и поселков. Оно требует, в частности, своевременной разработки генеральных планов городов и схем зонирования.

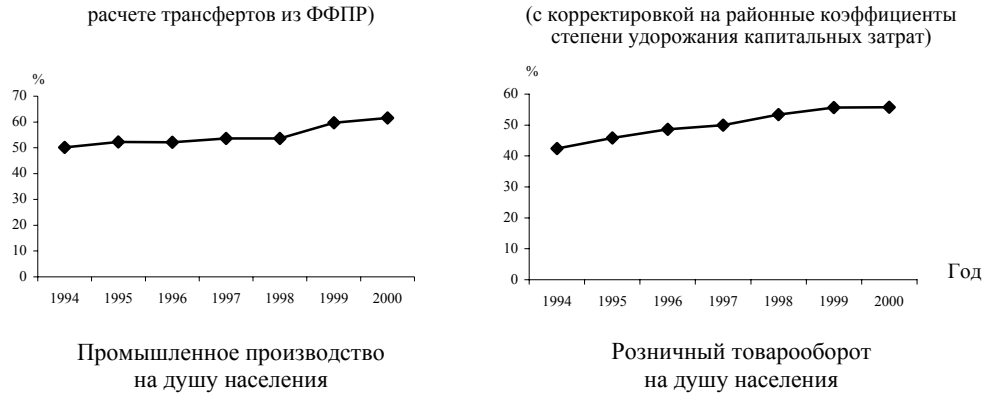


Рисунок. Коэффициенты вариации некоторых социально-экономических показателей субъектов РФ

Сейчас при обсуждении территориальных бюджетов говорят, в основном, о ликвидации «необеспеченных федеральных мандатов» – текущих обязательств, возложенных на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования⁴¹. Но это лишь способ уйти от ответа на более острый вопрос: *какова потребность территориальных бюджетов в инвестиционных ресурсах?* Ясно, что эта потребность очень велика – ведь «вопросы местного значения», которыми, согласно новой редакции Закона «Об общих принципах местного самоуправления в РФ», должны заниматься муниципальные органы (не говоря уже о задачах регионального уровня) – это, в основной своей части, вопросы развития инфраструктуры, т.е. *самой капиталоемкой сферы экономики*.

Сейчас мобилизации общественных инвестиций мешают установки правительства на снижение доли консолидированного бюджета в ВВП⁴² и территориальных бюджетов в налоговых доходах⁴³. В результате, доля территорий в налоговых доходах консолидированного бюджета снизилась с 55,8% в 1997 г. до 37,7% в 2001 г. И прогнозом Минфина⁴⁴ намечается ее дальнейшее сокращение.

Эта политика сильнее всего сказывается именно на инвестиционной составляющей бюджетных расходов, блокируя по существу создание территориальных бюджетов развития. Из-за нее даже в 2003 г., в условиях общего подъема экономики, доля общественных инвестиций в ВВП снизилась с 2,4 до 1,9%. В реальном измерении они уменьшились на 15% [20], что ставит под угрозу развитие инфраструктуры, проведение региональной политики и долгосрочную перспективу экономического роста.

⁴¹ Речь идет, по оценке Минфина, об отмене, по меньшей мере, 36 нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ.

⁴² Программой развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу 2002-2004 гг. предусматривается снижение доли расходов консолидированного бюджета в ВВП с 29,8% в 2001 г. до 26,6% в 2004 г.

⁴³ Вот уже три года (2001, 2002 и 2003) Законами «О федеральном бюджете» приостанавливается действие закрепленного в Бюджетном кодексе РФ положения о том, что налоговые доходы бюджетов субъектов РФ должны составлять не менее 50% от суммы доходов консолидированного бюджета РФ (Ст. 48, ч. 12 Бюджетного кодекса РФ).

⁴⁴ «О разграничении доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы» (уточненные и доработанные в соответствии с решением Правительства РФ предложения и расчеты по разграничению доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ).

В проведении этой политики ограничения общественных инвестиций⁴⁵ правительство исходит из установки на замену их частными. Но технологическая и экономическая специфика отраслей инфраструктуры, проявляющаяся в снижении предельных издержек при увеличении объема производства, определяет необходимость организации их в рамках общественного сектора экономики (т.е. на неприбыльной основе) с опорой в первую очередь именно на общественные (государственные и муниципальные) инвестиции. Это царство долгосрочных планов, кооперации ресурсов (долевого участия⁴⁶) и координационных методов управления⁴⁷.

Признание этой реальности стало в последние годы общей тенденцией гораздо более богатых капиталом стран ОЭСР. В результате, эластичность государственного потребления от ВВП в них в 2001 и 2002 гг. возросла соответственно в 3,3 и в 2 раза⁴⁸. В России этот показатель был равен лишь 0,2 и 0,5 соответственно, что свидетельствует о недооценке этого важного аспекта экономической практики развитых стран.

Отметим, что еще недавно доля инвестиций из консолидированных бюджетов субъектов РФ в общем объеме инвестиций росла: за 1998-2000 гг. она повысилась в 2,5 раза. Однако затем из-за неблагоприятного для территорий изменения налогового законодательства темпы их роста снизились. Это особенно заметно сказалось на тех немногих районах, которые благодаря более высокой, чем в среднем по России, обеспеченности бюджетными ресурсами, имели возможность относительно много строить. Так, Москва по обеспеченности бюджетных расходов собственными налоговыми доходами переместилась в последние годы с одного из первых мест на скромное 20-е.

Другой жертвой налоговых нововведений стали нефтегазовые округа Тюменской области – Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский. Именно о них говорил в интервью Независимой газете (21.05.03) руководитель департамента бюджетной политики Минфина А. Лавров: «Нет смысла вкладывать деньги и строить бассейны в северных округах, где через 50 лет кончится нефть и газ и никто все равно жить не будет».

В действительности, альтернатива свертыванию экономической базы северных округов есть⁴⁹ – развитие энергетики и комплекса производств (моторного топлива, сжиженных газов, серы, полиэтилена, метанола, минеральных удобрений), использующих природный газ в качестве сырья. Для данных округов, как и для России в целом, решением проблемы должен стать переход от экспортно-ориентированной экономики (добычи богатого газа) к регионально-ориентированной (добыче и переработке глубинного и низконапорного газа).

Это важно еще по одной причине. В нынешней кадровой стратегии Газпрома упор делается на развитие дальней вахты (вместо господствовавшей в советские годы модели постоянной занятости и проживания). Сейчас по этому методу только в районе Нового Уренгоя работает 23 тыс. чел.⁵⁰ – 38% общего числа занятых. Позволяя уменьшить постоянное население города примерно на треть, это приближает нас, на первый взгляд, к «идеалу» нулевой численности. Однако при этом не учитываются издержки дальней вахты. Между тем ее использование ведет к перенапряжению адаптационных механизмов человеческого организма –

⁴⁵ А.Р. Белоусов оправдывает эту стратегию («снижения налогов и еще большего снижения государственных расходов») необходимостью адаптации бюджета к изменению макроэкономической ситуации – укреплению рубля и высокой эмиссии, связанной с притоком валюты. Но при этом остается без ответа вопрос: почему эта эмиссия не осуществляется (как это не раз предлагалось) через гораздо более эффективный и достаточно защищенный от инфляции механизм **бюджетных инвестиций**?

⁴⁶ Мы предпочитаем привычный термин «долевое участие» используемому в проекте «Транспортной стратегии РФ» громоздкому новообразованию «государственно-частное партнерство».

⁴⁷ Имеются в виду процедуры и структуры горизонтального (сетевого) взаимодействия муниципальных и региональных органов с предприятиями, общественными, кооперативными и исследовательскими организациями.

⁴⁸ Это изменение складывалось из резкого (в 12,3 раза за 2001 г.) скачка в США, сразу после прихода к власти президента Буша, и запоздавшей на год и менее энергичной реакции на него стран Евросоюза.

⁴⁹ Этот вопрос изучался нами на примере крупнейшего центра газодобычи Ямало-Ненецкого АО – г. Нового Уренгоя.

⁵⁰ И еще около 7 тыс. чел. выезжают на вахты предприятий Нового Уренгоя из самого города.

достаточно представить себе, к примеру, эпопею вахтовых рабочих Ямбурггаздобычи, которым на протяжении года приходится по шесть раз резко перемещаться из климата средней полосы в климат Арктики и обратно. Конечно, эти отрицательные воздействия маскируются рассредоточением во времени и переносом их на самих работников и регионы их исхода. Тем не менее проблема требует решения, и таким решением должен стать, по нашему мнению, переход к модели среднесрочной (контрактной) занятости, предполагающей проживание на Севере в течение трех-пяти лет, с совсем иными принципами расселения и организации труда и производства.

Конечно, перспективы общественного сектора экономики будут зависеть от ресурсного обеспечения территориального развития. Эта проблема является предметом специального обсуждения в публикуемой в этом номере статье М.М. Минченко «Актуальные проблемы ресурсного обеспечения территориального развития в Российской Федерации». Добавим только, что создание полноценной системы финансирования инфраструктуры требует *решения проблемы ренты*.

Конечно, информация о параметрах, формирующих ренту, – прибыли, объеме годовой выручки и затратах нефтяных и других рентообразующих компаний – весьма ограничена. Есть мнение, что она является коммерческой тайной, что, безусловно, явится сюрпризом для государства, доход которого (ибо недра, по закону, – собственность государства) от него же должен скрываться. Тем не менее специальный расчет «экспортного дохода» как разности между экспортной выручкой и внутренней ценой экспортируемых объемов продукции позволил оценить ренту ведущих отраслей российской экономики в 40 млрд. долл. (1,2 трлн. руб.) [6, с. 103].

Конечно, растут и юридические препятствия изъятию ренты – ведь она все больше вписывается в капитальные потоки, находящиеся вне зоны действия национальных институтов (А.Р. Белоусов). Однако другого пути не существует. Во-первых, потому что изъятие ренты жизненно важно для самих добывающих отраслей: выравнивая условия работы предприятий на пластах разной глубины и мощности, оно позволяет реально продвинуть нефте- и газодобычу вглубь и к низконапорным пластам. Появляется возможность создания сети фондов, регулирующих финансовые потоки с учетом специфики воспроизводственного цикла горно-добывающих предприятий. Во-вторых, кроме природной ренты, есть еще рента по положению – совокупность межрайонных и внутригородских различий затрат и доходов, в которых фиксируются экономические результаты прошлых капиталовложений в инфраструктуру. Эта рента распространена гораздо шире, чем горная, и, как показывает опыт Москвы, также может достигать больших размеров.

В любом случае, без значительного укрепления ресурсной базы региональной политики нельзя реализовать даже существующие региональные программы. Иллюстрацией могут служить данные по районам Дальнего Востока и Забайкалья, которые анализировались нами в контексте реализации ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 и до 2010 года». Анализ показал, что за годы действия программы (с 1996 по 2002 г.) уровень жизни населения Дальнего Востока и Забайкалья, измеренный отношением среднедушевых денежных доходов в регионе к величине прожиточного минимума, в абсолютном выражении практически не изменился (было 1,42, стало 1,40), а в относительном даже снизился: если в 1995 г. отношение этого показателя к среднероссийскому составляло 0,73, то за годы действия программы оно уменьшилось до 0,64. При этом в Забайкалье почти две трети населения (63,4%) имели в 2001 г. денежные доходы ниже 1,5 тыс. руб. на члена семьи (табл. 1).

Таблица 1

Распределение населения по величине среднедушевых
денежных доходов, 2001 г., %

Район	Население со среднедушевым денежным доходом в месяц, руб.							
	до 500	от 500 до 750	от 750 до 1000	от 1000 до 1500	от 1500 до 2000	от 2000 до 3000	от 3000 до 4000	свыше 4000
Дальний Восток (Север)*	0,1	0,7	1,9	7,6	11,0	23,1	18,2	37,4
Дальний Восток (Юг)**	1,3	4,8	8,2	20,4	18,5	23,9	11,5	11,4
Забайкалье***	10,1	14,9	15,1	23,3	14,2	13,3	5,0	4,2
Дальний Восток и Забайкалье, всего	3,1	6,3	8,3	18,0	15,6	21,1	11,6	15,9
Российская Федерация	3,1	7,2	9,8	20,7	17,0	21,1	10,2	10,9

* Республика Саха (Якутия), Камчатская, Магаданская и Сахалинская области, Корякский и Чукотский АО.
 ** Приморский и Хабаровский края, Амурская область и Еврейская АО.
 *** Республика Бурятия, Читинская область и Агинский Бурятский АО.

За этим стоит ухудшение ситуации в производстве, особенно заметное на юге региона: если накануне принятия программы – в 1994 г. – душевое производство ВРП в четырех регионах – субъектах этой зоны было таким же, как в среднем по России, то в 2001 г. оно составляло лишь 0,76 среднего уровня. И если в целом по стране последние годы отмечены положительной динамикой, то на Дальнем Востоке отставание сохраняется. Так, в 2002 г. промышленное производство по Дальневосточному федеральному округу сократилось на 0,9% при росте в целом по России на 3,7%. И это, заметим, в условиях перехода российской экономики на экспортный сценарий, в рамках которого для Дальнего Востока как приграничного района, казалось бы, должны открываться новые возможности. Но это верно только формально, в реальности все зависит от возможности перехода района на новый технологический уровень.

Усилилась дифференциация внутри региона: коэффициент вариации душевого производства валового регионального продукта между субъектами Дальнего Востока и Забайкалья вырос с 41% в 1994 г. до 58,4% в 2001 г., а коэффициент вариации душевых инвестиций в основной капитал – с 49,8% в 1995 г. до 143,2% в 2002 г.

Особо следует сказать о показателях финансово-бюджетной обеспеченности. Номинальные характеристики обеспеченности этих районов бюджетными ресурсами рисуют сравнительно благополучную картину (табл. 2). Но при этом не учитываются *индексы бюджетных расходов (ИБР)* – рассчитываемые Минфином РФ усредненные показатели единичной стоимости бюджетных услуг. Если же их учесть, то оказывается, что Дальний Восток и Забайкалье – это, наоборот, *наименее обеспеченные районы* (табл. 3).

Таблица 2

Доходы бюджетов субъектов РФ на душу населения
по отношению к среднему по РФ, %

Район	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Дальний Восток (Север)	2,67	2,33	2,30	1,86	2,73	2,01	2,75	2,65
Дальний Восток (Юг)	1,22	1,11	1,01	1,01	0,95	0,76	1,01	0,98
Забайкалье	0,86	0,71	0,68	0,66	0,64	0,56	0,78	0,93
Дальний Восток и Забайкалье, всего	1,50	1,32	1,25	1,13	1,31	1,01	1,37	1,37
Российская Федерация	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Таблица 3

Доходы бюджетов субъектов РФ на душу населения (с корректировкой на ИБР)
по отношению к среднему по РФ, %

Район	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Дальний Восток (Север)	0,68	0,60	0,59	0,49	0,67	0,52	0,66	0,64
Дальний Восток (Юг)	0,76	0,69	0,63	0,63	0,59	0,47	0,62	0,61
Забайкалье	0,55	0,46	0,44	0,43	0,41	0,36	0,50	0,60
Дальний Восток и Забайкалье, всего	0,69	0,61	0,58	0,55	0,57	0,46	0,60	0,61
Российская Федерация	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Причем, особенно важно, что отношение этих более точно измеренных бюджетных доходов к среднему бюджетному доходу субъектов РФ за годы действия Программы заметно снизилось с 0,69 в 1995 г. до 0,61 в 2001 г.

Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации (с корректировкой на индексы бюджетных расходов) в 2002 г. (рублей на душу населения) иллюстрирует карта (см. Приложение)⁵¹. На ней видно, что результатом корректировки становится выбытие из числа лидеров по бюджетной обеспеченности сразу всех районов крайнего Северо-Востока – Республики Саха (Якутия), Магаданской области, Чукотского и Корякского автономных округов, в которых относительно высокие номинальные бюджетные доходы не компенсируют еще более высокого уровня цен. А самыми бедными в России оказываются Архангельская (без Ненецкого АО), Курская и Курганская области, Алтайский край и Приморье.

Выводы. Регионы и города являются естественной окружающей средой хозяйственной деятельности, создавая для нее комплекс необходимых условий. Главным среди этих условий является *воспроизводство качественных ресурсов*⁵² (прежде всего, человеческого потенциала). Их использование позволяет придать экономическому росту долговременный и устойчивый характер, направить его в русло прогрессивной смены технологических укладов. Однако для реализации этой функции регионов требуются ресурсы, способность привлечь которые является важнейшим индикатором качества национальной финансовой системы.

Если взглянуть под этим углом зрения на финансовую систему современной России, то создается впечатление, что она *в принципе неспособна генерировать нормальный поток инвестиций*, от дефицита которых задыхаются реальный сектор экономики, регионы и города. Это особенно проявилось на этапе оживления российской экономики 1999-2003 гг., когда хлынувший в страну поток «сырьевых» долларов привел не к инвестиционному буму, а к избытку ликвидности.

Одна⁵³ из причин этого – игнорирование *условий*, от которых зависит эффективность частного инвестирования. Главным из них является развитие инфраструктуры – фундаментального слоя региональных и городских систем, обеспечивающего *ресурсные предпосылки экономического роста*. Это условие особенно важно для малого и среднего бизнеса (крупный бизнес более автономен). Его успех прямо зависит от состояния муниципальной сферы. К сожалению, нынешние дискуссии о развитии малого предпринимательства обходят стороной эту важнейшую проблему.

Экономическая специфика инфраструктуры требует ее организации в рамках *общественного сектора экономики* с опорой, в первую очередь, на общественные

⁵¹ Список районов с номерами см. в статье М.М. Минченко «Актуальные проблемы ресурсного обеспечения территориального развития в Российской Федерации» в этом же номере.

⁵² Термин введен акад. Ю.В. Яременко для обозначения той части ресурсов, характеристики которых соответствуют общей направленности научно-технического прогресса.

⁵³ Другая – совершенно непосильное для России участие в строительстве глобальной финансовой пирамиды.

инвестиции. Но это значит, что вторым важнейшим условием успешного частного инвестирования является, как ни парадоксально, *нормализация потока общественных инвестиций* (общество всегда выступает по отношению к частному предприятию как системное целое). Сейчас эта важнейшая составляющая бюджетных потребностей практически не учитывается. Акцент, в том числе и в обсуждаемых Федеральным Собранием поправках к Бюджетному и Налоговому кодексам, по-прежнему делается только на бюджеты текущих расходов. А реальная практика налогово-бюджетной реформы вообще уводит в сторону от решения этой проблемы.

Конечно, проблема общественных инвестиций стоит не только перед Россией. Неспособность рыночного механизма дать адекватную оценку внешним эффектам (externalities) и «общественным товарам» (public goods), образующим главную «продукцию» региональных систем, серьезно отклоняет распределение ресурсов от общественно оптимального *во всех странах*. А политический процесс, который призван нейтрализовать это отклонение, из-за подчинения его неолиберальной идеологии, все больше утрачивает эту способность. Впрочем, в последние годы в странах Запада, судя по их политике увеличения общественных расходов, подходы к решению этой проблемы изменились к лучшему.

В этих условиях должно быть пересмотрено отношение к предпринимательской активности регионов и муниципальных образований. Сейчас в России господствует неолиберальная догма, согласно которой хозяйственная деятельность должна быть жестко отделена от административной. Но это верно только в отношении *коммерческой* деятельности. А регионы и города развивают предпринимательство в таких областях (жилищно-коммунальное и социально-культурное строительство), где, за немногими исключениями, невозможна конкуренция и недопустима замена общественных монополий частными, ориентированными на максимум прибыли. Поэтому ведущими субъектами хозяйства в этом обширном секторе экономики должны остаться региональные и местные администрации⁵⁴.

Это требует внесения в экономическую политику серьезных изменений. Их суть состоит в учете интересов регионов и городов и создании условий, необходимых для выполнения их администрациями задач обустройства территории и развития человеческого потенциала. Конкретными направлениями этой политики должны стать:

- пересмотр нынешнего курса на централизацию налоговых доходов и сокращение доли территориальных бюджетов в консолидированном бюджете РФ⁵⁵;
- повышение в бюджетных расходах доли инвестиций;
- разработка для каждого города и региона долгосрочного плана развития инфраструктуры, увязанного с градостроительным проектированием;
- воссоздание на новой основе системы долевого участия в финансировании инфраструктуры;
- переориентация жилищно-коммунальной реформы на практическое решение жилищной проблемы для всех групп населения.

Муниципальные и региональные администрации должны получить право голоса в управлении акционерными обществами, действующими на их территории. Это приблизит экономику к правильному разделению правомочий собственности между владельцами пакетов акций («stockholder'ами») и другими субъектами хозяйства («stakeholder'ами»), в

⁵⁴ Это косвенно признается и новым законом о местном самоуправлении. Имеются в виду приводимые в нем обширные перечни «вопросов местного значения»: если это не хозяйственные функции, то что это?

⁵⁵ В самом деле, налогово-бюджетная самостоятельность, к которой должна привести реформа территориального управления, – это, по справедливому замечанию моего коллеги М.М. Минченко, такое состояние, когда «имеющиеся в распоряжении ресурсы отвечают объективным потребностям территории (курсив наш – О.П.), а не определенным сверху «расходным полномочиям».

состав которых входят также федеральные органы (для крупных предприятий), предприятия-потребители и смежники, трудовые коллективы, профсоюзы и др.

Особое внимание при разработке экономической политики должно быть уделено *городам*. В «Национальной доктрине градостроительства России» они обоснованно трактуются «как генератор роста и развития, один из «локомотивов» экономики». Сейчас в городах и поселках городского типа живет почти три четверти (73%) населения России. Это предъявляет жесткие требования к отраслевой структуре экономики, формам занятости и образу жизни. По существу, именно преобладание городского населения накладывает «вето» на дальнейшую реализацию в России нынешнего «сырьевого сценария».

К сожалению, использованные в 90-е годы стратегии реформирования экономики не учитывали эти императивы. Это стало следствием упрощенной логики, в соответствии с которой большая часть обрабатывающей промышленности России (а именно она образует ядро экономической базы больших и средних городов) неконкурентоспособна и подлежит скорейшей ликвидации⁵⁶. В результате проблемы городов и городской политики практически выпали из правительственных экономических программ, а процесс реструктуризации экономики пошел по пути пассивного приспособления созданной в советские годы отраслевой и региональной структуры к запросам мирового рынка.

Отражением этой стратегии стала *депрессивная стабилизация городского расселения*. За 90-е годы уменьшилась не только общая численность горожан, но и их доля (т.е. городское население уменьшалось быстрее, чем население в целом). Резко усилилась дифференциация между городами, а внутри них – между коммерческой и социальной сферами. Генеральный план Москвы на период до 2020 г. закрепляет эту тенденцию, предусматривая рост социальной сферы средним темпом 2,3% в год, а коммерческо-деловой – средним темпом 10,2% в год [21, с. 175].

Тяжелый кризис переживает система управления городским развитием: «Редкостью стала разработка генеральных планов городов» [22]; городская экономика разорвана между конкурирующими ведомственными системами градостроительства, землепользования и управления имуществом.

В этих условиях специальным предметом исследования должны стать процессы, развертывающиеся в «опорном каркасе расселения»⁵⁷. Это позволит опереться при разработке экономической и социальной политики на объективные закономерности урбанизации, субурбанизации и дезурбанизации, указывающие общее направление развития этого целостного социально-пространственного образования.

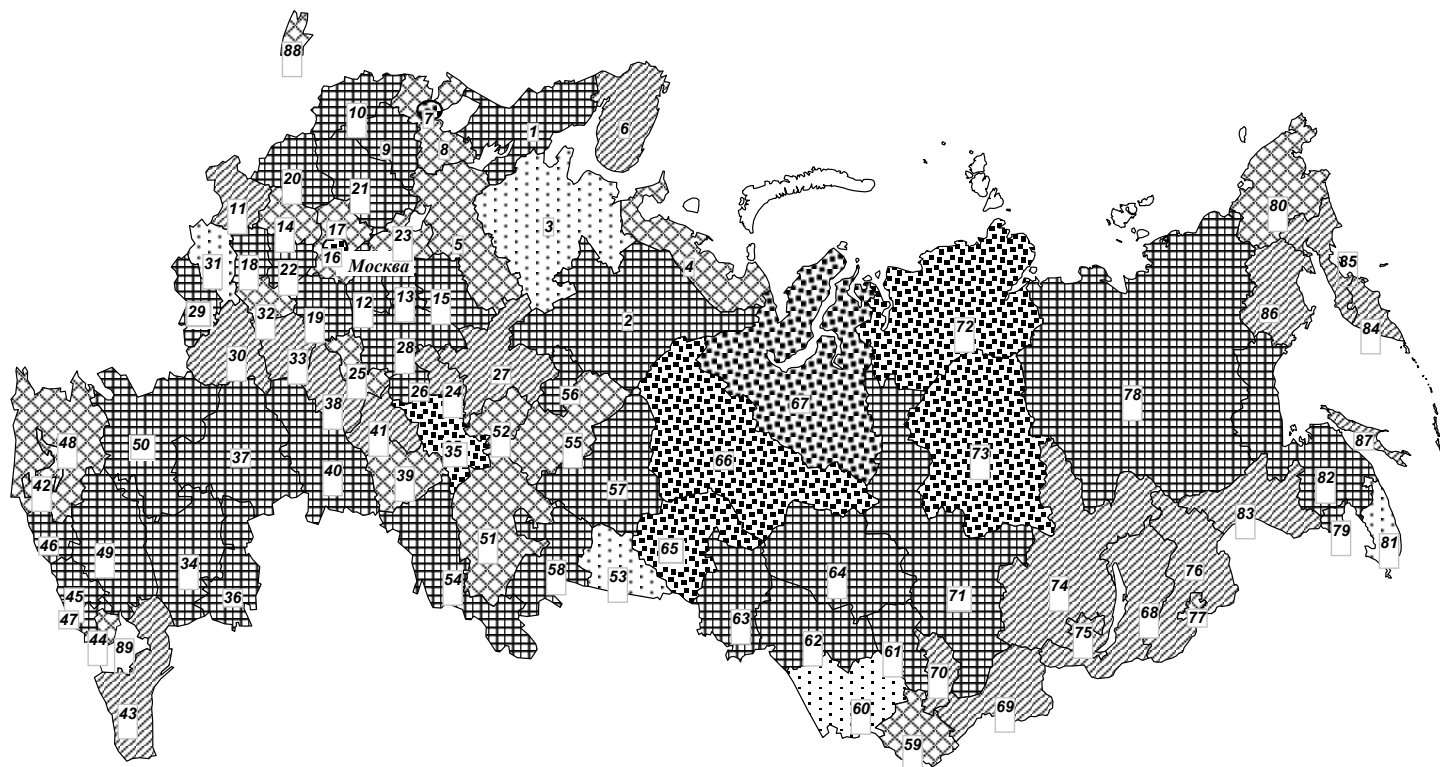
В господствующей сегодня неоклассической экономической теории, построенной на оппозиции «государство» – «фирма», определенно не находится места для регионов и городов (свидетельство тому – отсутствие в стандартных учебниках «Экономикс» глав, посвященных этому важнейшему аспекту экономической реальности). Поэтому важнейшей задачей экономической науки, особенно актуальной для России, становится заполнение этого пробела.

⁵⁶ Правильным решением являлась, как это показано в трудах акад. Ю.В. Яременко, не ликвидация, а модернизация обрабатывающей промышленности на основе глубокой конверсии оборонно-промышленного комплекса.

⁵⁷ Специальный термин, которым географы и градостроители обозначают сеть городов и соединяющих их транспортных магистралей. Как писал известный теоретик градостроительства О.К. Кудрявцев: «Основная проблема управления городским развитием – не распределение территории (т.е. не функциональное или правовое зонирование, между которыми происходят сейчас основные идейные столкновения – О.П.), а «построение многовидового структурного каркаса, основу которого составляют транспортные и другие коммуникации» (см. [23, с.3-4]).

Литература

1. Белоусов А.Р. Развитие российской экономики в посткризисный период // Проблемы прогнозирования. 2003. № 6.
2. Белоусов А.Р. Развитие российской экономики в среднесрочной перспективе: анализ угроз // Проблемы прогнозирования. 2004. № 1.
3. Мартин Г.-П., Шуманн Г. Западная глобализация. Атака на процветание и демократию. М.: Альпина, 2001; Потемкин А. Виртуальная экономика. М.: ИНФРА-М, 2000; Потемкин А. Элитная экономика. М.: Инфра-М, 2001.
4. Пчелинцев О.С. Проблемы формирования экономической системы устойчивого развития // Экономическая наука современной России. 2001. № 4.
5. Сценарные условия социально-экономического развития Российской Федерации на 2004 год и на период до 2006 года.
6. Волконский В.А., Кузовкин А.И., Мудрецов А.Ф., Прокопьев М.Г. Оценки природной ренты и ее роль в экономике России / Под рук. С.Ю. Глазьева. М.: Ин-т экономических стратегий, 2003.
7. Волконский В.А., Кузовкин А.И. Диспаритет цен в России и мире // Проблемы прогнозирования. 2002. № 6.
8. Boyer R. Le capitalisme n'est pas une instance économique autonome // Alternative économique. 1997. #33. P. 38).
9. Пчелинцев О.С. Регионы России: современное состояние и проблема перехода к устойчивому развитию // Проблемы прогнозирования. 2001. № 1.
10. Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. Гл.7. М.: Наука, 2004.
11. Концепция Национальной программы модернизации и развития автомобильных дорог Российской Федерации до 2025 года, подготовленной Государственной Службой дорожного хозяйства Минтранса РФ.
12. Business Central Europe. April 1999; Gunter J. Zietlow. Reform of Financing and Management of Road Maintenance. www.zietlow.com/docs/reformen.htm.
13. Литвинцева Г.П. Кризис инвестиций как результат несоответствия структурно-технологических характеристик экономики ее институциональному устройству // Проблемы прогнозирования. 2003. № 6.
14. Финансовые известия, 2003, 15 декабря.
15. Концепция развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации. Постановление Правительства РФ №28 от 11 января 2000 г. «О мерах по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 3. Ст. 278.
16. Renversez F., Kharchenko-Dorbec A. Les facteurs financiers, ont-il eu une incidence sur la croissance en Russie: une interrogation sur les données récentes. Presentation pour le 22-eme seminaire franco-russe sur les problemes monetaires et financieres de la transition. Moscou, 10-13 decembre 2001.
17. Создавая социальную демократию. Сто лет социал-демократической рабочей партии Швеции / Под ред. К. Мисгелька, К. Мулина и К. Омарка, гл. 8. М.: Весь мир, 2001.
18. Стародубовская И. Реформа ЖКХ: развитие или кризис? Тезисы к выступлению на Ученом Совете ИЭППИ.
19. Гребенников В.Г., Пчелинцев О.С., Шаталин С.С. Интенсификация общественного производства: социально-экономические проблемы. М.: Политиздат, 1987.
20. ЦМАКП, «Экономические итоги 2003 года», с. 49 – www.forecast.ru. Обзор макроэкономических тенденций № 53, 29.12.2003.
21. Генеральный план развития Москвы до 2020 года и его реализация. М., 2002.
22. Национальная доктрина градостроительства России. М.: УРСС, 2001.
23. Кудрявцев О.К. Городские транспортные коммуникации. М.: Знание, 1981.



Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации (с корректировкой на индексы бюджетных расходов), 2002 г.
(рублей на душу населения)

