
ИДЕИ И ПРАКТИКА

Р.Ф. ТУРОВСКИЙ, М.С. СУХОВА*

ВЫЗОВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛЯРИЗАЦИИ В РОССИИ: УСПЕШНА ЛИ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА?¹

Аннотация. Статья фокусируется на теме регионального неравенства в России. Рассматриваются два вида неравенства – экономическое и социальное – и анализируется влияние государственной политики на их динамику. Результаты исследования показывают, что в соответствии с теоретическими предположениями, характерными для развивающихся стран, экономический рост в российских условиях не ведет к снижению регионального экономического неравенства, а государственная политика в этой сфере имеет ограниченную эффективность. Можно говорить о региональной поляризации как следствии отдельных видов государственной политики (инвестиционной политики, распределения недискреционных трансфертов), в то время как выравнивающая политика (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности) слабо влияет на снижение неравенства. Таким обра-

* **Туровский Ростислав Феликсович**, доктор политических наук, профессор Факультета социальных наук, заведующий Лабораторией региональных политических исследований, Национально-исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Россия), e-mail: rturovsky@hse.ru; **Сухова Марина Сергеевна**, старший преподаватель Факультета социальных наук, научный сотрудник Лаборатории региональных политических исследований, Национально-исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Россия), e-mail: mssukhova@gmail.com

¹ Статья подготовлена в рамках проекта «Социальная поляризация и региональная дифференциация в государстве: есть ли вызов для стабильности?» Лаборатории региональных политических исследований Факультета социальных наук НИУ ВШЭ.

зом, в экономической сфере достижением государственной политики можно признать сдерживание роста регионального неравенства, которое, однако, проявляется не постоянно. С точки зрения социальной политики в последние годы фиксируются противоречивые тренды. С одной стороны, в отдельных сферах государственная политика действительно более явным образом влияет на снижение регионального неравенства, однако во многих случаях это выравнивание происходит на фоне стагнации или ухудшения самих показателей. В частности, снижение неравенства между регионами свойственно для инфраструктурных и кадровых показателей в сферах образования и здравоохранения. В ряде примеров, напротив, зафиксирован рост неравенства, что свойственно для зарплатной политики. Причем в некоторых случаях рост неравенства становится обратной стороной улучшения общего уровня показателей, что демонстрирует показатель заработных плат врачей.

Ключевые слова: региональное неравенство; экономическая поляризация; государственная политика; региональная политика; межбюджетные трансферты; инвестиции; социальная политика.

Для цитирования: Туровский Р.Ф., Сухова М.С. Вызовы региональной социально-экономической поляризации в России: успешна ли государственная политика? // Политическая наука. – 2024. – № 1. – С. 14–50. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.01.01>

Введение

Для постсоветской России характерен высокий уровень регионального социально-экономического неравенства, что влечет за собой риски политической нестабильности. В этой связи изучение регионального неравенства, его динамики и факторов имеет высокую значимость. В предыдущей работе одного из авторов в фокусе исследования находилось влияние постсоветских институциональных реформ и региональной политики федерального центра на региональное неравенство в России [Туровский, Джаватова, 2017]. Региональное неравенство измерялось с помощью индекса Джини по ряду показателей: ВРП, налоговые и неналоговые доходы региональных бюджетов, среднедушевые доходы населения. Результаты исследования тогда продемонстрировали, что региональная экономическая политика в России в начале XXI в. оказалась эффективной с точки зрения ее сглаживающего влияния на социальное неравенство регионов, в то время как с точки зрения экономического и финансового неравенства государству удалось скорее только предотвратить дальнейший рост территориальных различий и зафиксировать их на определенном уровне.

В соответствии с выводами предыдущей работы о наиболее успешном влиянии государственной политики на социальное неравенство, в этой статье мы фокусируемся на наиболее важных социальных сферах: образовании и здравоохранении. Для изучения динамики неравенства в этих сферах будут использованы такие показатели, как заработные платы врачей, учителей и воспитателей в детских садах, а также обеспеченность регионов врачами, учителями, местами в детских садах и койками в больницах. Вместе с тем мы развиваем исследование экономического регионального неравенства, уделяя основное внимание эффектам инвестиционной и бюджетной политики.

Теории регионального неравенства

Теоретические предположения относительно проблемы регионального социально-экономического неравенства претерпели немало изменений за годы развития политической и экономической науки. В 1950–1960-е годы в науке доминировали взгляды неоклассической экономики, приведшие к представлениям о том, что различия между регионами в долгосрочной перспективе выравниваются под влиянием экономической мобильности [Borts, Stein, 1964]. Такой подход получил название теории конвергенции, согласно которой «региональное неравенство возникает из-за временного нарушения равновесия между спросом и предложением; эффективные рынки и мобильность факторов, как правило, в долгосрочной перспективе выравнивают региональные различия» [Wei, 2015, p. 2]. Таким образом, теория конвергенции рассматривала региональное неравенство как преходящее явление.

Другие подходы склонялись к теории дивергенции: например, модель кумулятивной причинности Мюрдаля [Myrdal, 1957] утверждает, что отрицательный эффект «обратного влияния» (backwash effect – неблагоприятные последствия для экономики развивающихся стран, связанные с экспортом сырья и сдерживанием индустриализации) имеет тенденцию усиливать региональное неравенство, хотя в долгосрочной перспективе может вызвать и развитие отсталых регионов. Также он указывал, что процесс регионального развития является самоусиливающимся, и различия в темпах роста имеют тенденцию сохраняться и даже увеличиваться с

течением времени. Поскольку капитал и рабочая сила перемещаются в одном направлении (от периферии к центру) и тем самым стимулируют дивергенцию регионов, по мнению Мюрдала и его сторонников, необходимо политическое вмешательство для противодействия процессам свободного рынка.

В 1960-е годы стали развиваться представления о динамике регионального неравенства как перевернутой U. Этот подход утверждает, что региональное неравенство имеет тенденцию увеличиваться на ранней стадии развития (экономического роста) и снижаться по мере «взросления» экономики [Williamson, 1965]. Таким образом, в этой модели сочетались теории дивергенции и конвергенции, которые были поставлены в зависимость от экономических трендов. Эмпирические проверки этой модели впоследствии показали, что в развитых странах (например, в США и Японии) региональное неравенство действительно со временем снижается, а в развивающихся и тогдашних социалистических странах выводы были не так однозначны [Wei, 2015]. Фридман и Блок указывали на то, что модель перевернутой U, сработавшая для США, может быть исключительно применима для американского контекста [Friedmann, Block, 1990]. Другие ученые указывают на то, что в отношении неравенства доходов кривая неравенства в США больше походит на обычную, а не перевернутую букву U [Piketty, 2014]. С другой стороны, появляются новые исследования, в которых паттерны регионального неравенства в развивающихся странах по-прежнему соотносятся с моделью перевернутой U [Singhal et al., 2020].

Споры по поводу связи экономического развития и регионального неравенства сделали актуальным вопрос о каузальных связях между этими явлениями. Наиболее важным в контексте нашего исследования видится институциональный подход [North, 1990], подчеркивающий ключевую роль институтов, в том числе государственных, в региональном развитии. Но эта роль не всегда ведет к снижению регионального неравенства: зачастую государственная политика, направленная на индустриализацию, развитие торговли и приток иностранных инвестиций, способствует, напротив, его усилению [Gilbert, Gugler, 1992]. Как отмечает П. Мартин, «максимизация роста на уровне страны может потребовать пространственной концентрации экономической деятельности, что само по себе ведет к региональной дивергенции» [Martin, 1998,

р. 25], а это приводит к необходимости поиска компромиссов между ростом национальной экономики и снижением неравенства между регионами внутри страны. При этом прямые попытки государства с помощью региональной политики снизить неравенство зачастую оказываются бесплодными, так как другие экономические факторы очень часто благоприятствуют развитию ключевых, самых богатых регионов и перевешивают достижения выравнивающей региональной политики.

Таким образом, многие ученые склонны предполагать, что государственная политика, по крайней мере в развивающихся странах, либо мало влияет на региональное неравенство, либо способствует его усилению [Wei, 2015]. Разнообразные результаты демонстрируют и современные эмпирические исследования, посвященные изучению неравенства в развивающихся странах. В одной из работ авторы пришли к выводам о том, что в Бразилии активная социальная политика оказала влияние на снижение неравенства доходов, что в свою очередь повлияло и на снижение регионального социального неравенства [Silveira – Neto, Azzoni, 2012]. Противоположный пример наблюдался в Колумбии, где государственная политика не способствовала снижению неравенства, так как правительство предпочитало направлять больше трансфертов не в бедные, а в богатые регионы (вероятно, с целью стимулирования общего экономического роста страны) [Galvis, Meisel, 2013]. В Индии государственная политика оказала значительное положительное влияние на рост производства в более бедных штатах, но не смогла изменить тенденцию к росту регионального неравенства [Barua, Sawhney, 2015]. Что касается Китая, то недавние исследования пришли к выводам о том, что значительный экономический разрыв между прибрежными и «внутренними» территориями сформировался в период первых экономических реформ (1980-е годы), то есть стал побочным эффектом государственной политики. Тем временем результаты более поздних государственных программ по снижению регионального неравенства¹ пока неоднозначны.

¹ В Китае действуют три программы, направленные на ускоренное развитие «отстающих» регионов: «Развитие Западного Китая» (запущена в 2000 г.), «Восстановление Северо-Востока Китая» (запущена в 2003 г.) и «Возрождение Центрального Китая» (запущена в 2004 г.).

Отметим также, что важным водоразделом при изучении регионального неравенства и влияния на него государственной политики является различие между экономическим неравенством (измеряемым, например, с помощью ВРП на душу населения) и социальным неравенством (измеряемым, например, через доходы населения). Исследования демонстрируют, что государственная политика может быть эффективной при снижении социального регионального неравенства, особенно в развитых странах [Martin, 2009]. В то же время государственная политика скорее неэффективна при решении проблем экономического регионального неравенства [Zubarevich, Safronov, 2011]. Предыдущие исследования, посвященные региональному неравенству в России, подтверждают эти выводы, подчеркивая, что в 2000-е годы происходит снижение социального (измеряемого через доходы населения, зарплаты, уровень бедности), но не экономического неравенства регионов [Zubarevich, Safronov, 2011]. Н. Зубаревич и С. Сафронов связывают снижение социального регионального неравенства с социальной политикой, опирающейся на перераспределение нефтяных доходов, подчеркивая, что «тенденция аналогична динамике регионального неравенства доходов в развитых странах с сильной социальной политикой» [Zubarevich, Safronov, 2011, p. 24]. При этом Россия в большинстве подобных исследований рассматривается как страна догоняющего развития в связи с ее периодическими кризисами и сравнительно недавним переходом к рыночной экономике [Зубаревич, 2014].

Экономическая региональная политика в России

Различное влияние на региональное неравенство могут оказывать разные виды экономической региональной политики. Экономическая региональная политика государства, как правило, делится на общерегиональную (общесистемную) и селективную [Швецов, 2009]. Общерегиональная политика направлена на создание общих предпосылок регионального развития: к ней относятся разграничение полномочий между центром и регионами, установление общенациональных правил и различных норм.

Нам наиболее интересна селективная политика, которая избирательно воздействует на развитие регионов. Селективная политика

может быть выравнивающей, т.е. направленной на выравнивание уровней экономического развития регионов с помощью как стимулирования отсталых регионов (стимулирующая), так и сдерживания перегруженных агломераций (сдерживающая). При этом она может являться и поляризующей (направленной на поддержку регионов, имеющих наибольший потенциал развития) [Леонов, Сидоренко, 2013]. Государства в различные периоды своей истории применяли разные виды селективной региональной политики (ЕС в настоящее время считается примером выравнивающей стимулирующей политики, а Южная Корея, Япония, Китай (в 1970–1990-е годы) проводили поляризующую политику).

В странах догоняющего развития часто проводится поляризующая политика. В то же время в России политическим приоритетом обычно считалась выравнивающая политика: «...она унаследована из прошлого и, кроме того, нацелена на снижение рисков социально-политической нестабильности в условиях поляризации пространства» [Зубаревич, 2014]. По мнению исследователей, «со второй половины 2000-х гг. выравнивающая политика уже не декларировалась как основная, но фактически оставалась главным приоритетом – у государства были на это средства благодаря резко возросшей нефтяной ренте <...> Таким образом, масштабное перераспределение сырьевой ренты, проводимое в условиях сверхцентрализованной системы управления, обеспечило выравнивающий эффект на относительно коротком временном отрезке» [Зубаревич, 2017, р. 50]. В этой связи ставятся под сомнение и перспективы выравнивающей политики в условиях кризисных процессов, начавшихся после финансового кризиса 2008–2009 гг.: «выравнивающая политика, призванная обеспечить смягчение межрегиональных различий по доходам населения, не имеет перспектив, поскольку экономическая ситуация в России ухудшилась, а значит, сократились финансовые ресурсы для перераспределения» [Зубаревич, 2017, с. 50].

На практике в России наблюдается противоречивое сочетание выравнивающей и поляризующей политики, направленной на создание полюсов роста и преференциальных экономических режимов в регионах. Так, ключевым инструментом выравнивающей политики выступают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, в то время как в качестве примера поляризующей политики можно привести создание многочисленных особых

экономических зон, территорий опережающего развития и проч. Таким образом, спецификой российской региональной политики можно назвать стремление сочетать все подходы сразу, что вызывает критику экспертов: «...российские власти не могут определиться с главным – балансом приоритетов пространственного развития» [Зубаревич, 2014, с. 24]. Серьезной проблемой стали также непрозрачность значительной части межбюджетных отношений и принятие огромного количества индивидуальных решений по регионам. Как отмечает Н. Зубаревич, «к концу 2000-х гг. в России сформировалась непрозрачная система “ручного управления”. Доля дотаций на выравнивание, рассчитываемых по формуле, снизилась за 2005–2012 гг. с 50% до 27% от всех трансфертов. Другие федеральные трансферты чаще всего выделяются на непрозрачной основе и непонятным образом различаются по регионам» [Зубаревич, 2014, с. 20].

Как отмечалось ранее, ключевым инструментом выравнивающей политики в России являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Динамика этого вида дотаций, рассчитанных нами с поправками на инфляцию в ценах 2008 г. (как последнего докризисного года), демонстрирует, что их объемы после интенсивной антикризисной поддержки субъектов РФ постепенно снижались в 2009–2016 гг., после чего последовал рост, достигший нового пика в пандемийном 2020 г. (который, впрочем, был ниже показателей 2008–2011 гг.), а затем вновь произошло снижение (см. рис. 1).

Примером выравнивающей политики в социальной сфере можно считать повышение заработных плат бюджетников (врачей, учителей, воспитателей и др.), сформулированное в рамках Майских указов президента 2012 г., исполняющихся и поныне. Хотя в рамках указов целевые значения зарплат установлены в отношении к средним зарплатам в регионе (а потому не направлены напрямую на выравнивание), они все равно могут способствовать снижению социального неравенства, так как наиболее низкие зарплаты бюджетников свойственны отсталым регионам.

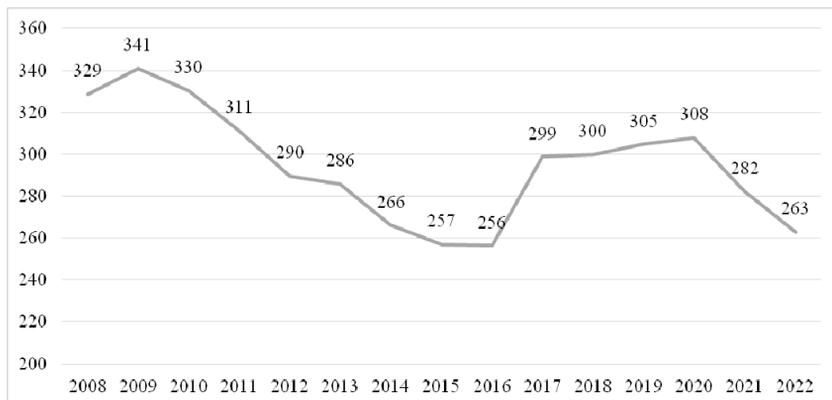


Рис. 1.

**Динамика дотаций на выравнивание бюджетной
обеспеченности (в млрд рублей)
в 2008–2022 гг. в ценах 2008 г.**

Вместе с тем можно проследить динамику и селективной политики в России. В 2005 г. в России на фоне общего экономического роста была запущена программа создания особых экономических зон (по закону № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»). В настоящее время на территории страны действует 50 ОЭЗ (среди них 31 промышленно-производственная, 7 технико-внедренческих, 10 туристско-рекреационных и 2 портовые), однако динамика их запуска была неравномерной. Пиками создания ОЭЗ были 2005 и 2010 гг. (по 6 ОЭЗ), а затем 2020 и 2021 гг. (8 и 7 ОЭЗ соответственно). При этом стоит отметить, что особые экономические зоны создаются и в регионах с низким уровнем социально-экономического развития, поэтому политику по созданию ОЭЗ в некоторых случаях можно посчитать не поляризующей, а выравнивающей.

Следующим инструментом поляризующей политики стало создание территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР, или ТОСЭР), запущенное в 2014 г. (№ 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»). Первыми стали ТОР на Дальнем Востоке – сейчас их 21 (число ТОР немного сократилось из-за объединения некоторых из них между собой в рамках одного субъекта

РФ в целях оптимизации управления). Кроме того, создано 86 ТОР в моногородах¹ (из них 5 моногородов являются ЗАТО) и 3 ТОР в ЗАТО, не являющихся моногородами. Пики создания ТОР пришлось на 2017 и 2018 гг. (30 и 29 соответственно), когда в свою очередь не создавались ОЭЗ. Интересно, что в 2020–2023 гг., напротив, не создавалось новых ТОР, зато активизировалась политика по созданию ОЭЗ. Впоследствии отдельным преференциальным режимом на Дальнем Востоке стал еще и Свободный порт Владивосток (запущен в 2015 г.), режим которого был распространен на большинство регионов Дальневосточного федерального округа. Отдельное внимание в рамках государственной политики по созданию преференциальных экономических режимов с недавних пор уделяется арктическим территориям (№ 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации», 2020 г.). В целом можно сделать вывод о том, что пик создания преференциальных экономических режимов в регионах пришелся на 2015–2021 гг., когда в экономике периодически наблюдались кризисные процессы. Тем самым селективная политика этого периода могла преследовать целью преодоление кризисных явлений и стимулирование точек роста в интересах как соответствующих регионов, так и страны в целом.

Таким образом, в России нет единой стратегии относительно решения проблемы регионального неравенства. Среди документов стратегического планирования наиболее явно эта тема подчеркивается в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., указывающей, что «высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства» является одной из основных проблем пространственного развития РФ. При этом среди целей пространственного развития указывается как сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, так и ускорение темпов экономического роста и технологического развития, что на практике может противоречить друг другу. Некоторый фокус на региональном развитии есть также в «Основах государственной политики регионального развития РФ

¹ Список ТОР в моногородах // Министерство экономического развития Российской Федерации. – Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/instrumenty_razvitiya_territoriy/tor/spisok_tor_v_monogorodah/ (дата посещения: 23.11.2023).

на период до 2025 года», утвержденных указом президента в 2017 г. В числе принципов регионального развития в этом документе указаны «реализация стимулирующих мер государственной поддержки регионов...», «дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов... в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей», «обеспечение устойчивого экономического роста... регионов». Несмотря на то что региональное неравенство выделяется в России в качестве важной проблемы пространственного развития, в государственных документах не используются какие-либо подсчеты регионального неравенства и, соответственно, не устанавливаются конкретные целевые показатели для его снижения.

Дизайн исследования

В связи с выводами предыдущих исследований о снижении социального регионального неравенства в России (основанными на анализе общих показателей – среднедушевых доходов, уровня бедности и пр.) в данной работе мы решили более подробно рассмотреть различные социальные сферы с точки зрения влияния государственной политики на динамику неравенства. В центре нашего внимания находятся здравоохранение и образование, имеющие принципиальное значение в распределении социальных благ. Также мы рассмотрим влияние государственной политики на региональное неравенство экономических показателей, где предыдущие исследования демонстрировали противоречивые результаты.

На основе рассмотренных выше теоретических работ, а также эмпирических данных об особенностях региональной экономической политики в России мы ставим в работе ряд исследовательских вопросов. Как показывают предыдущие исследования, в странах догоняющего развития экономический рост, как правило, ведет к усилению регионального неравенства; в то же время с наступлением экономической зрелости, то есть стабилизации на высоком уровне показателей региональное неравенство имеет свойство снижаться. В этой связи мы задаемся вопросом о том, как эта взаимосвязь будет работать в российском случае, т.е. ведет ли рост экономических и социальных показателей к усилению их регионального неравенства. Второй интересующий нас вопрос связан с

влиянием государственной политики на динамику регионального неравенства в сферах, связанных с проведением активной госполитики, учитывая ее эклектичный характер, сочетающий в себе и выравнивающий, и поляризующий подходы. Наконец, еще более частный вопрос связан с различиями между влиянием государственной политики на снижение разных видов регионального неравенства: действительно ли социальное измерение регионального неравенства в большей степени поддается влиянию госполитики, чем экономическое?

В этой связи в работе мы сформулировали следующие гипотезы.

H1: Экономический рост и государственная региональная политика не приводят к сокращению экономического неравенства в России. Мы предполагаем, что в экономической сфере преобладают факторы, создающие приоритет богатым регионам – как в рамках естественных рыночных процессов, так и в рамках отдельных направлений государственной политики (ее поляризующего компонента), делающей ставки на точки роста и подверженной влиянию элит сильных регионов. Такая специфика актуальна для стран догоняющего экономического развития.

H2: Государственная региональная политика приводит к сокращению социального неравенства в отдельных сферах. Мы предполагаем, что политическое вмешательство в большей степени связано с решением социальных задач (что помогает укрепить политическую базу режима), и в этой связи госполитика имеет большой эффект именно в социальной сфере. Разрыв между экономическим и социальным региональным неравенством, таким образом, будет расти.

В качестве эмпирических данных будут использоваться показатели государственных статистических данных (Росстат, ЕМИСС и др.): в частности, ВРП на душу населения и объем инвестиций в основной капитал как индикаторы экономического неравенства регионов; среднедушевые доходы населения, заработные платы врачей, учителей и воспитателей, нагрузка на врачей, учителей, а также обеспеченность местами в детсадах и обеспеченность больниц койками как индикаторы социального неравенства регионов. Также будут использоваться бюджетные данные, отражающие объемы межбюджетных трансфертов разного типа. Для расчетов уровня регионального неравенства будет использоваться индекс Джини, широко применяющийся в исследованиях различных

видов неравенства. В качестве основного метода анализа будет использоваться дескриптивная статистика.

Экономическое региональное неравенство в России

Сравнивая уровень экономического регионального неравенства в России с другими крупными странами, можно отметить, что он весьма высок. Так, в развитых странах индекс Джини, рассчитанный нами для значений ВРП на душу населения в разрезе регионов, как правило, составляет от 0,1 до 0,2 (США – 0,14 (2022), Германия – 0,13 (2022), Франция – 0,12 (2018 г.), Италия – 0,16 (2018))¹. В то же время в развивающихся странах этот уровень значительно выше (Бразилия – 0,25 (2016), Индия – 0,28 (2019), Нигерия – 0,32 (2021), Китай – 0,34 (2021))². Рассчитанный по аналогичной методике уровень регионального экономического неравенства в России в 2021 г. составил 0,35, что позволяет отнести ее в категорию развивающихся стран по уровню регионального неравенства. Отметим также, что уровень в 0,35 был рассчитан без отдельного учета трех нефтегазовых автономных округов, входящих в области (Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ)³, которые с их малым количеством населения и крайне высокими экономическими показателями на душу населения оказывают высокое влияние на показатели экономического неравенства в России. Так, если учитывать и эти три субъекта, то индекс Джини для ВРП на душу населения в России в 2021 г. вырастает до 0,47.

В экономике России после 2008 г. были актуальны восстановительный рост, колебательные процессы и регулярные кризисы (2015, 2020, 2022). Рассмотрим общую динамику российского ВВП (рис. 2) и затем сопоставим динамику ВРП на душу населения и регионального неравенства по этому показателю (рис. 3).

¹ Расчеты выполнены авторами на основе данных из открытых источников (U.S. Bureau of Economic Analysis, Gemeinsames Statistikportal, Eurostat).

² Расчеты выполнены авторами на основе данных из открытых источников (Brazilian Institute of Geography and Statistics, Reserve Bank of India, BudgIT, National Bureau of Statistics of China).

³ Здесь и далее в наших расчетах ВРП данных автономных округов учитывается в составе ВРП их «материнских» областей – Архангельской и Тюменской.

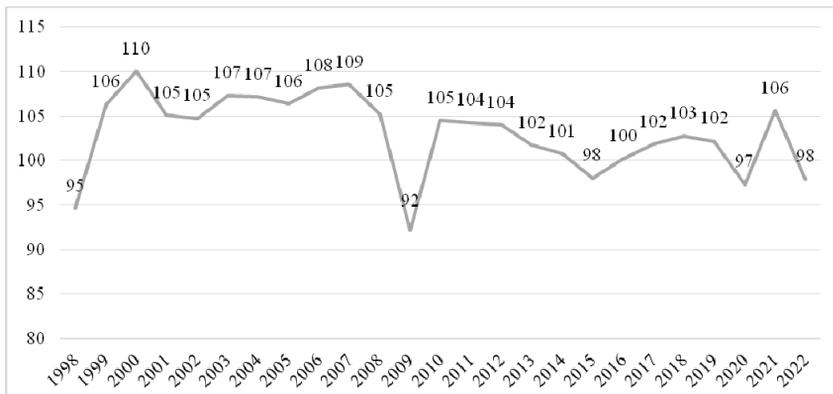


Рис. 2.
Индекс физического объема ВВП в процентах к предыдущему году в 1998–2022 гг.

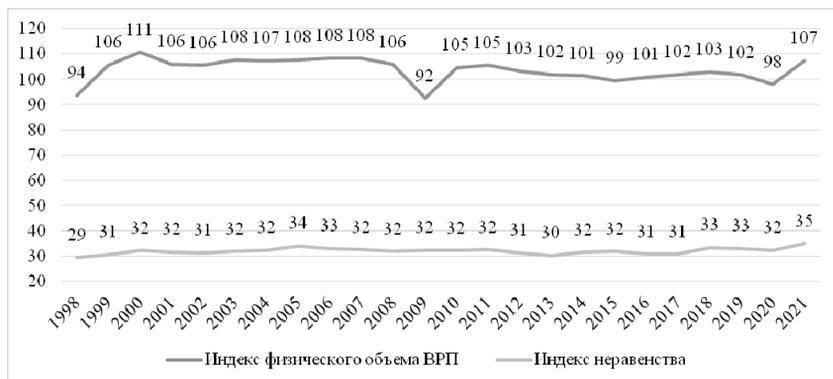


Рис. 3.
Индекс физического объема ВВП в процентах к предыдущему году в 1998–2021 гг.; индекс Джини для ВВП на душу населения (умноженный на 100) в 1998–2021 гг. без отдельного учета автономных округов, входящих в «матрешки»

Динамика суммарного ВВП ожидаемо соответствует динамике физического объема ВВП с кризисными точками в посткри-

зисном 2009 г., постсанкционном 2015 г. и пандемийном 2020 г. Наиболее продолжительный рост ВРП соотносится с экономическим ростом 2000-х годов, после чего для показателей свойственны постоянные колебательные процессы. Важно отметить, что активный экономический рост в 2000-х годах ожидаемо не привел к сокращению регионального экономического неравенства – напротив, за этот период неравенство увеличилось с 0,29 в 1998 г. до пиковой точки в 0,34 в 2005 г., с последующим снижением и стабилизацией на уровне 0,32–0,33. Как указывает Н. Зубаревич, «со второй половины 2000-х годов региональные различия душевого ВРП начали снижаться из-за масштабного перераспределения нефтяных сверхдоходов в виде резко возросших трансфертов из федерального бюджета менее развитым регионам. В 2008–2009 гг. дополнительным выравнивающим фактором стал более сильный кризисный спад в относительно развитых регионах» [Зубаревич 2014, р. 14].

Схожие тенденции актуальны и для более поздних периодов. В «колебательный» период 2012–2017 гг. динамика регионального экономического неравенства демонстрирует некоторое сглаживание на фоне кризисов и более активной региональной экономической политики государства. Однако в постпандемийный 2021 г. вместе с ростом экономики опять фиксируется и рост экономического неравенства, показатель которого даже стал пиковым за весь рассматриваемый период (0,35). Это соответствует выдвинутой нами ранее гипотезе о том, что экономический рост в России не способствует сокращению экономического неравенства, что характерно для стран догоняющего развития.

Соотнеся динамику регионального экономического неравенства с эволюцией государственной политики, можно выделить ряд трендов. Пик неравенства в 2000-е годы (2005 г. – 0,34) совпадает с годом запуска программы ОЭЗ (не являясь, разумеется, ее немедленным следствием). Относительно стабильный с точки зрения регионального неравенства период 2012–2017 гг. соотносится со снижением активности госполитики по запуску ОЭЗ, но именно в этот период стартует программа ТОР, количество которых достигает пика в 2017 г. 2021 год, ставший пиковым с точки зрения экономического регионального неравенства, характеризуется вновь возросшей активностью по запуску ОЭЗ, тогда как запуск новых ТОР к этому моменту уже свернут. Тем самым нельзя сделать однозначный вывод, способствовала ли селективная политика росту либо

сокращению регионального неравенства, да и ее эффекты обычно являются сильно отложенными во времени. Что касается выравнивающей политики, то период 2010–2016 гг. характеризуется постепенным спадом объемов дотаций, что примерно совпадает со «стабильным» периодом с точки зрения экономического неравенства. В пиковом по неравенству 2021 г. объем дотаций на выравнивание вновь снижается после периода роста в 2017–2020 гг. Тем самым и здесь мы не видим явного влияния политики распределения дотаций – ее свертывание не обернулось новой поляризацией экономического пространства, что позволяет говорить о слабом выравнивающем эффекте. А в 2021 г. сокращение дотаций лишь усугубило поляризующий эффект восстановительного роста экономики.

Сравним теперь общий тренд динамики ВРП с трендами пятерок самых «богатых» и самых «бедных» регионов (по показателю ВРП за 2021 г.). В список богатых регионов вошли Москва, Тюменская область, Санкт-Петербург, Московская область и Татарстан; в список бедных – Калмыкия, Тува, Еврейская автономная область, Ингушетия и Республика Алтай. График демонстрирует, что, во-первых, тренд динамики богатых регионов в большей степени соответствует общему тренду (в том числе в связи с тем, что они вносят в него наибольший вклад). Во-вторых, заметно, что рост ВРП в богатых регионах в некоторых случаях явно превышает рост общероссийского ВРП. Наиболее ярко это видно в период 2000–2008 гг., характеризовавшийся экономическим ростом и соответственно ростом экономического неравенства. В этот же период средние значения роста ВРП в бедных регионах характеризовались значительными колебаниями, во многих случаях оказываясь ниже, чем общероссийский показатель.

Таким образом, динамика неравенства в разрезе субъектов РФ не продемонстрировала позитивных эффектов выравнивающей политики государства – богатые регионы задавали общероссийские тенденции экономического роста, а бедные регионы часто демонстрировали низкие темпы. Следующая пиковая точка неравенства – 2021 г. – демонстрирует, что рост ВРП в богатых регионах был выше общероссийского, а рост ВРП бедных регионов – ниже общероссийского. Таким образом, и в этот период на усиление неравенства оказали влияние и богатые, и бедные регионы, что опять-таки соответствует особенностям развивающихся стран с их растущими диспропорциями между центрами и перифериями.

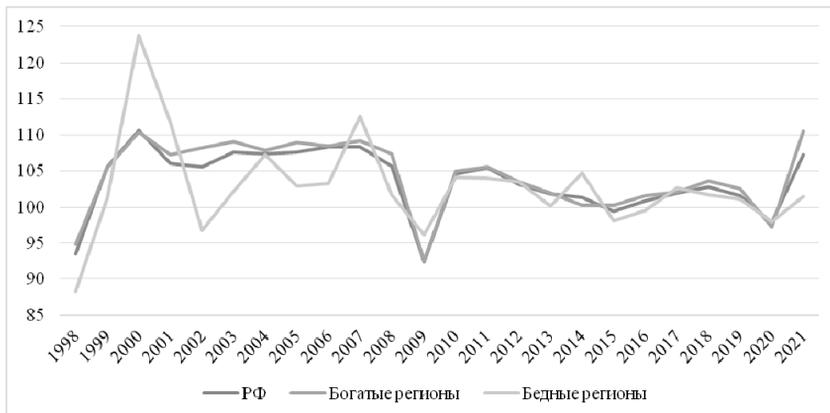


Рис. 4.

Динамика физического объема ВРП в процентах к предыдущему году в 1998–2021 гг. для РФ, и среднего для пятерки богатых и пятерки бедных регионов

Рассмотрим теперь динамику инвестиций в основной капитал на душу населения с точки зрения политики государства и бизнеса, способной как выравнять, так и поляризовать региональное развитие, и сравним ее с показателями регионального неравенства, рассчитанного для ВРП на душу населения. Этот показатель аналогично предыдущему мы рассчитываем без отдельного учета трех автономных округов, входящих в области.

Отметим, что государственная политика в отношении инвестиций стала наиболее активной в последнее десятилетие. В 2014 г. на фоне спада инвестиций была запущена пилотная апробация ежегодного Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах РФ (от Агентства стратегических инициатив – АСИ), в которой тогда принял участие 21 субъект, а с 2017 г. участвуют все регионы РФ. В 2012 г. АСИ разработало региональный инвестиционный стандарт, внедренный в 11 пилотных регионах, а в настоящее время ведется активная работа по внедрению обновленного регионального инвестиционного стандарта 2.0 во всех субъектах РФ. Государство создает стимулы инвесторам через специальные режимы (ОЭЗ, ТОР и пр.), а также различные формы государственно-частного партнерства (например, СПИК, СПИК 2.0). Стимулы изначально были направлены на недопущение инвести-

ционного спада, наблюдавшегося в стране после 2012 г., на фоне снижения темпов экономического роста. В то же время мы видим, что региональное неравенство в распределении инвестиций демонстрирует рост в сравнении с результатами 2013–2014 гг., ставший особенно заметным в 2021–2022 гг.

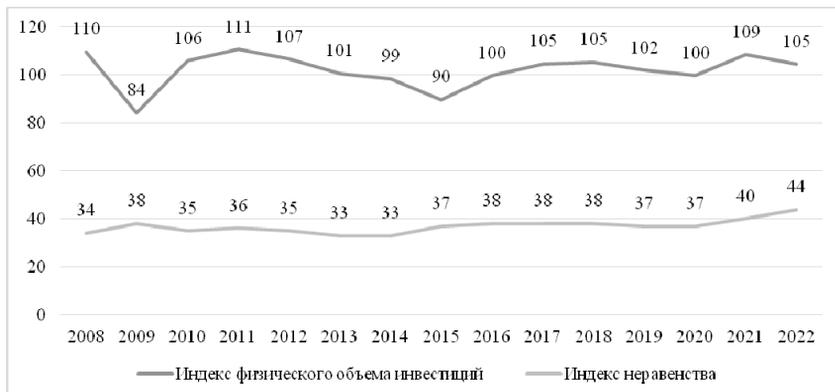


Рис. 5.

Индекс физического объема инвестиций в процентах к предыдущему году в 2008–2022 гг.; индекс Джини для инвестиций на душу населения (умноженный на 100) в 2008–2022 гг.

Динамика показателя физического объема инвестиций в целом повторяет общеэкономическую динамику, характеризующуюся спадами в кризисные 2009, 2014–2015 и 2020 гг., а в остальные периоды демонстрирующую умеренный рост. Однако уровень регионального неравенства в распределении инвестиций на душу населения выше, чем неравенства ВРП на душу населения, что говорит об огромной неравномерности инвестирования (например, в 2022 г. в Чукотский АО было инвестировано 1,6 млн руб. на душу населения, а в Ингушетию – 44 тыс. руб. на душу населения). Не видно и трендов на сокращение неравенства, так что политика государства в данном случае не носит сглаживающего характера, а бизнес, как обычно, устремлен в более успешные регионы.

Если в случае ВРП мы можем говорить о том, что увеличение его объемов, следуя теории для развивающихся стран, скорее ведет к увеличению неравенства, то в случае инвестиций связь не

так очевидна. С одной стороны, можно выделить схожие тенденции – например, в 2021–2022 гг. одновременно с ростом инвестиций происходит и резкий рост неравенства (пиковое значение в 2022 г. – 0,44). С другой стороны, есть периоды с четко прослеживаемой обратной связью – в кризисные 2009 и 2015 гг. резкий спад инвестиций совпадает с ростом неравенства, т.е. в кризисные периоды происходит концентрация инвестиций в наиболее перспективных, «богатых» регионах, опять-таки отражая устойчивую специфику поляризованного пространства России.

В целом период сглаживания регионального экономического неравенства (2012–2017) частично совпадает с периодом слабого роста (а иногда и падения) инвестиций. Хотя пиковые снижения объемов инвестирования (2009, 2015, 2020) не ведут к изменениям в общеэкономическом неравенстве – в эти годы индекс не демонстрировал резких снижений или повышений. В то же время резкое повышение неравенства инвестирования (вместе с ростом их объемов) совпало с ростом общеэкономического неравенства, зафиксированного в 2021 г. Тем самым активная инвестиционная политика в России не имеет однонаправленного влияния на общеэкономическое неравенство.

Обратимся теперь к государственной политике, выражающейся в распределении межбюджетных трансфертов. Разделим анализируемые трансферты на два принципиально разных типа: 1) дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности как ключевой инструмент выравнивающей политики; 2) федеральные трансферты за вычетом субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности как инструмент, потенциально создающий возможности для поляризации и в наибольшей степени связанный с политическими решениями. Рассчитаем динамику показателей, а также индекса неравенства для обоих показателей по-прежнему, без учета трех автономных округов, входящих в области.

Динамика объемов распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности достаточно стабильна (рис. 6). Можно отметить фактическое сокращение дотаций в период 2012–2016 гг., которое не помешало сглаживанию общего экономического неравенства. В 2017 г. отмечался небольшой рост дотаций (перед президентскими выборами) с последующей стабилизацией и небольшим снижением в 2021 г.

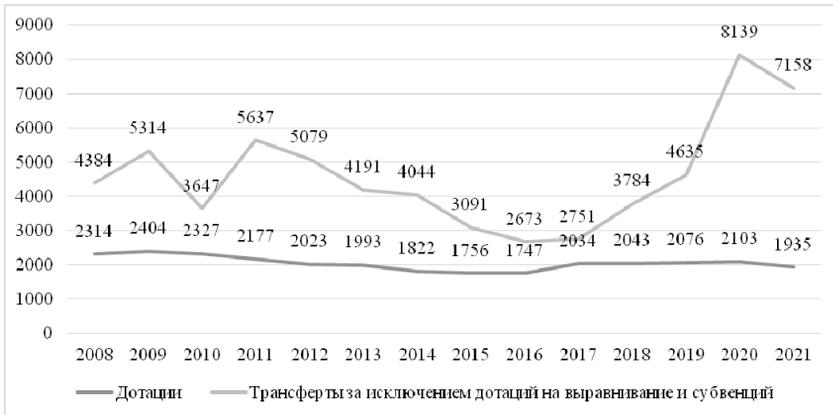


Рис. 6.

Динамика дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (на душу населения, в рублях, в ценах 2008 г.) и трансфертов за исключением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и субвенций (на душу населения, в рублях, в ценах 2008 г.) в 2008–2021 гг.

Динамика объемов распределения остальных трансфертов (за вычетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и субвенций) гораздо менее плавная, чем в случае дотаций (рис. 6). Так, например, мы наблюдаем ее достаточно резкий рост в кризисном 2009 г. Однако это повышение не оказало влияния на общий уровень экономического неравенства, как и последующие колебания трансфертов. Затем в 2012–2016 гг., как и в случае дотаций, фиксируется спад объемов трансфертов, перераспределяемых в регионы, что совпадает со сглаживанием экономического неравенства по показателю ВРП на душу населения. Таким образом, можно предположить, что снижению неравенства в этот период поспособствовало уменьшение объемов «непрозрачной» части трансфертов. В 2018–2019 гг. был зафиксирован новый резкий рост объема недискреционных трансфертов, что совпадает с ростом экономического неравенства. Пиковый рост трансфертов был зафиксирован в пандемийном 2020 г., после чего в 2021 г. их объем несколько упал, но все равно остался выше, чем на всем остальном периоде. Неравенство по показателю ВРП на душу населения при этом в 2020 г. немного снизилось, а вот в 2021 г. достигло пикового значения, что

может быть связано в том числе с распределением большого объема «непрозрачных» трансфертов.

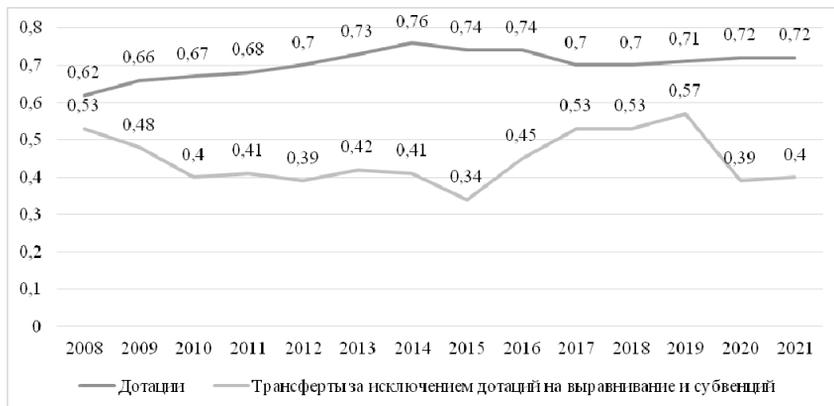


Рис. 7.

Динамика индекса Джини для дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (на душу населения, в рублях, в ценах 2008 г.) и трансфертов за исключением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и субвенций (на душу населения, в рублях, в ценах 2008 г.) в 2008–2021 гг.

Отметим, что уровень неравенства при распределении дотаций на выравнивание значительно выше, чем уровень неравенства при распределении остальных трансфертов (рис. 7). Соотношение логично, так как совпадает с целями выравнивающей политики, стремящейся оказать наибольшую поддержку отстающим территориям. Что касается динамики неравенства, то отметим, что в данном случае она начала свой рост после кризисных событий 2008 г., достигнув пикового значения в 0,76 в 2014 г. и затем стабилизировавшись на отметке 0,74 в 2015–2016 гг. Период с наибольшим значением неравенства (2013–2016) совпадает со снижением объемов дотаций (наблюдается скорее обратная связь), т.е. наряду с сокращением трансфертов шла приоритизация определенных регионов, что соответствует корректной логике выравнивающей политики.

Напротив, уровень неравенства при распределении остальных трансфертов имеет прямую (хотя и не всегда четкую) связь с объемами их распределения. Например, наименьшее значение индекса неравенства (0,34) было зафиксировано в 2015 г., когда объемы распределения трансфертов почти достигли максимального спада. С новым ростом объема трансфертов в 2017–2019 гг. был зафиксирован и новый рост неравенства (0,53–0,57). Пандемийный 2020 год выбивается из этой логики, так как в этот год был зафиксирован наибольший объем трансфертов одновременно со спадом неравенства их распределения, однако это объясняется кризисной ситуацией, потребовавшей массовой поддержки множества регионов. Эта же тенденция продолжилась и в 2021 г.

Таким образом, связь объемов трансфертов и их неравенства по-разному выражается для разных типов трансфертов. Если для недискреционных трансфертов при повышении их объемов свойственно повышение неравенства при их распределении (что может вести и к повышению общего экономического неравенства), то для дотаций на выравнивание при повышении их объемов свойственно, напротив, снижение неравенства. При этом именно политика неравенства распределения дотаций, то есть более прицельная приоритизация конкретных регионов, могла оказать влияние на сглаживание экономических различий между регионами в 2012–2016 гг.

Итак, мы установили, что инвестиционная политика государства и бизнеса не влияет на динамику экономического неравенства в ярко выраженной степени. Но можно отметить, что период сглаживания экономического неравенства совпал с ограниченными объемами инвестиций, что может свидетельствовать о слабой обратной связи между ними. На эту связь указывает и период 2021–2022 гг., когда рост инвестиций совпал с ростом общего неравенства. Таким образом, рост инвестиций в России может способствовать скорее росту неравенства, чем его сокращению, что подтверждается также тенденцией к росту регионального неравенства инвестиций на фоне активной инвестиционной политики государства.

Государственная политика по перераспределению «непрозрачной» части бюджетных трансфертов связана с уровнем общеэкономического неравенства похожим образом: мы видим, что при снижении уровня трансфертов в 2012–2016 гг. сглаживается общеэкономическое неравенство регионов, а при их росте в 2020–2021 гг. фиксируются пиковые значения неравенства. Тем самым «непро-

значные» трансферты тоже как минимум не способствуют сокращению региональных различий в России.

Социальное региональное неравенство в России

Перейдем к рассмотрению уровня социального регионального неравенства и его динамики в регионах России. В связи с отсутствием гигантских различий в уровне социального развития (в отличие от экономического) между регионами, в этих расчетах учитывались отдельно все автономные округа.

Отметим, что в России в последнее десятилетие проводится активная социальная политика, в том числе по повышению заработных плат бюджетников (во многом отраженная в Майских указах 2012 г.). Как отмечает Н. Зубаревич, «регулярные повышения заработной платы бюджетникам не относятся к мерам региональной политики, но они работают на смягчение региональных различий, поскольку доля занятых в бюджетной сфере наиболее высока в слаборазвитых регионах. Вторым фактором выравнивания был более медленный рост заработной платы в крупном и среднем частном бизнесе, который концентрируется в более развитых регионах» [Зубаревич, 2014, р. 14]. В этом разделе мы оценим как общую успешность этой политики, так и ее влияние на неравенство между регионами в этом отношении. Помимо «зарплатной» политики рассмотрим показатели, отражающие кадровую и инфраструктурную политику в сферах образования и здравоохранения.

Базовым индикатором социального неравенства в нашей работе выступают среднедушевые денежные доходы, разделенные на величину прожиточного минимума в регионе (в рублях). Отметим, что в Майских указах 2012 г. одним из целевых показателей было обозначено «увеличение к 2018 г. размера реальной заработной платы в 1,4–1,5 раза»¹.

¹ Указ «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/15233> (дата посещения: 23.11.2023).



Рис. 8.

Динамика отношения среднедушевых доходов к прожиточному минимуму в 2011–2022 гг. по России; динамика индекса Джини (умноженного на 100) для отношения среднедушевых доходов к прожиточному минимуму в 2011–2022 гг. по регионам России

Во-первых, отметим, что сам показатель не демонстрировал значительной динамики на протяжении рассматриваемого периода: в целом по России среднедушевые доходы были и остаются в 3,2–3,5 раза выше прожиточного минимума. В качестве успешных можно выделить предкризисные 2012–2013 гг., а также посткризисный 2021 год. Это контрастирует с динамикой 2000-х годов, когда наблюдался значительный рост реальных доходов (рис. 8).

При этом наблюдаются высокие различия между регионами. В 2022 г. максимальный показатель отношения среднедушевых доходов к прожиточному минимуму составил 5,9 – он был зафиксирован в Ямало-Ненецком автономном округе. Минимальный показатель в Республике Тыва – 1,6. В сравнении со стартовым в наших расчетах 2011 г. амплитуда между максимальным и минимальным показателями увеличилась: тогда они составили 5,2 (Москва) и 1,7 (Калмыкия) соответственно. Это отражает и индекс Джини, увеличившийся с 0,115 в 2011 г. до 0,126 в 2022 г. Отметим, что пик относительного равенства уровня жизни россиян в регионах был достигнут в 2017 г., в то время как заметный рост неравенства отмечался в последние 4 года. Именно в этот период активно росли максимальные значения рассматриваемого показателя, что отражает

ускоренное развитие богатых регионов (что мы отмечали и в предыдущей части при анализе роста ВРП богатых регионов), тогда как минимумы остаются примерно на одной и той же отметке. Таким образом, несмотря на декларируемую активную социальную политику государства, неравенство среднедушевых доходов по России растет на фоне стагнации самого показателя.

Перейдем к рассмотрению показателей в ключевых социальных сферах, которыми государство управляет непосредственно, – здравоохранении и образовании. Сперва рассмотрим показатель, отражающий заработную плату врачей, деленную на величину прожиточного минимума. Отметим, что зарплатам врачей в Майских указах тоже уделялось отдельное внимание – их предлагалось увеличить к 2018 г. «до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе».



Рис. 9.

Динамика отношения заработных плат врачей к прожиточному минимуму в 2013–2022 гг. по России; динамика индекса Джини (умноженного на 100) для отношения заработных плат врачей к прожиточному минимуму в 2013–2022 гг. по регионам России

В отличие от среднедушевых доходов, заработные платы врачей действительно увеличились с момента начала реализации Майских указов – в 2013 г. они составляли по России 5,8 прожиточного минимума, а в 2022 г. – 7,3 прожиточного минимума. При этом рост показателя был неравномерным – он просел в

посткризисном 2015 г., затем наблюдался восстановительный рост и значительное повышение в 2018–2020 гг. с пиковой точкой в пандемийном 2020 г. (повышение в 2018 г. на фоне выборов президента связано с требованием Майских указов) и некоторым снижением в 2021–2022 гг., связанным, вероятно, с исчерпанием ресурсов.

График демонстрирует, что обратным эффектом политики повышения зарплат стало усиление регионального неравенства по этому показателю (рис. 9). Неравенство достигло максимума в 2020–2021 гг., что совпадает с максимальным ростом зарплат. При этом в 2013–2016 гг., до начала активного роста зарплат, неравенство было минимальным. Усиление неравенства связано с разными стартовыми возможностями и бюджетным потенциалом регионов, что выражается в гораздо более активном росте максимальных значений этого показателя, чем минимальных (что вновь подчеркивает ускоренное развитие богатых регионов). Так, в 2013 г. максимальное значение показателя составило 7,8 (Ямало-Ненецкий автономный округ), а минимальное – 3,5 (Дагестан). В пиковом 2020 г. максимальное значение увеличилось в 2 раза, составив 15,4 (ЯНАО), а минимальное – лишь в 1,3 раза, составив 4,7 (Кабардино-Балкария). Наконец, в 2022 г. максимальное значение составило 11,7 (ЯНАО), а минимальное приблизилось к стартовому, составив 3,8 (Кабардино-Балкария).



Рис. 10.

Динамика показателя численности населения на одного врача в 2011–2021 гг.; динамика индекса Джини (умноженного на 1000) для численности населения на одного врача в 2011–2021 гг.

Политика кадрового обеспечения медицинской сферы (количество жителей на одного врача) не доказывает успех с точки зрения улучшения общего показателя, зато индекс неравенства демонстрирует явное снижение в 2011–2015 гг. и дальнейшую стабилизацию (рис. 10). Этот показатель является примером успешного выравнивания региональных различий. При этом за прошедшие годы максимумы (т.е. худшие показатели) уменьшились с 372 до 349, а регионы с более низкими стартовыми позициями демонстрировали ускоренный рост (например, Чеченская Республика: 2011 г. – 372, 2021 г. – 304). В то же время, несмотря на общее повышение лучших показателей (2011 г. – 114,7, 2021 г. – 109,1), в ряде регионов-лидеров показатели с 2011 г. ухудшились, что, вероятно, объясняется эффектом оптимизации в благополучных субъектах (например, Москва: 2011 г. – 128, 2021 г. – 134). Таким образом, в случае кадровой политики в области здравоохранения при сохранении уровня обеспеченности данной сферы за 10 лет удалось снизить региональное неравенство, сочетая развитие в бедных регионах и сокращение в богатых.

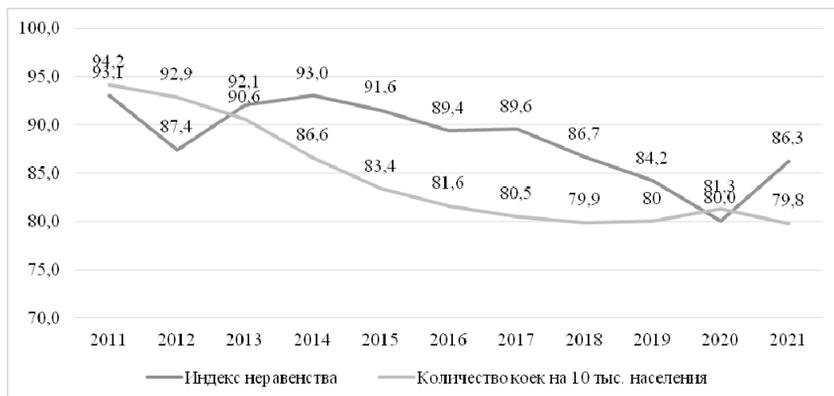


Рис. 11.

Динамика показателя количества коек на 10 тыс. населения в 2011–2021 гг; динамика индекса Джини (умноженного на 1000) для количества коек на 10 тыс. населения в 2011–2021 гг.

Иная ситуация наблюдается в сфере медицинской инфраструктуры. Показатель количества коек на 10 тыс. населения за последние 10 лет заметно снизился, а на фоне снижения произошло

некоторое выравнивание региональных различий (хотя в 2021 г. отмечен новый пик неравенства). В этой сфере вновь произошло снижение максимумов (лучших значений) в результате оптимизации, т.е. богатые регионы не демонстрировали ускоренного развития (максимум в 2011 г. – 147,7, в 2021 г. – 129,1). При этом не выросли и минимумы, составив в 2011 г. 47,8, а в 2021 г. – 45,8 (оба раза аутсайдером стала Ингушетия). Таким образом, снижение регионального неравенства объясняется не развитием данной сферы, а оптимизацией в благополучных регионах, сокращением самого показателя и его приведением к общему знаменателю.



Рис. 12.

Динамика отношения заработных плат учителей к прожиточному минимуму в 2013–2022 гг. по России; динамика индекса Джини (умноженного на 100) для отношения заработных плат учителей к прожиточному минимуму в 2013–2022 гг. по регионам России

Рассмотрим теперь, насколько была успешна «зарплатная», кадровая и инфраструктурная политика в отношении региональных различий в сфере образования. Сперва обратимся к показателям заработных плат учителей и воспитателей детских садов, деленных на прожиточный минимум. Отметим, что Майские указы предполагали «доведение в 2012 г. средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе», а также «доведение к 2013 г. средней заработной платы

педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе»¹.

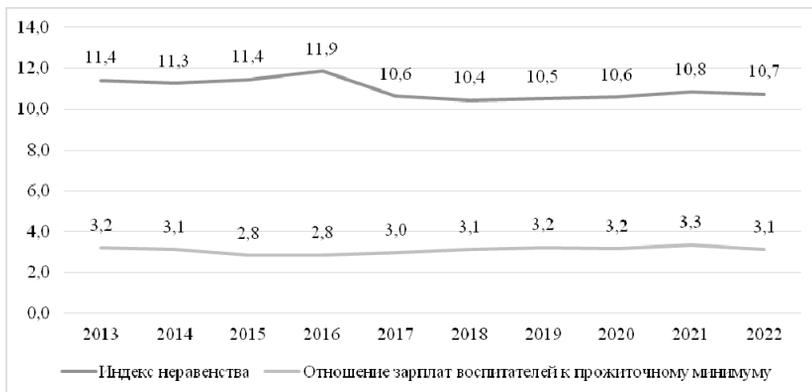


Рис. 13.

Динамика отношения заработных плат воспитателей детских садов к прожиточному минимуму в 2013–2022 гг. по России; динамика индекса Джини (умноженного на 100) для отношения заработных плат воспитателей к прожиточному минимуму в 2013–2022 гг. по регионам России

Показатели зарплат учителей и воспитателей в реальном изменении не выросли за прошедшие 10 лет. Зарплата учителей в 2013 г. составляла в среднем 4 прожиточных минимума, а в 2022 г. – только 3,6 (рис. 12). Зарплата воспитателей немного снизилась с 3,2 до 3,1 прожиточного минимума (рис. 13), однако этот показатель скорее можно назвать стагнирующим. Таким образом, политику повышения заработных плат в сфере образования, в отличие от сферы здравоохранения, нельзя назвать успешной.

С точки зрения регионального неравенства в случае учителей и воспитателей наблюдаются два противоположных случая. Неравенство заработных плат учителей, несмотря на снижение самого показателя, повысилось. В 2013–2018 гг. наблюдался рост не-

¹ Указ «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/15233> (дата посещения: 23.11.2023).

равенства с последующей стабилизацией (и небольшим спадом в 2020 г.). Кроме того, неравенство в этой сфере выше, чем в сфере здравоохранения. Рост регионального неравенства в данном случае связан с разными стартовыми условиями и бюджетными возможностями регионов. В то время как лучшие показатели остались примерно одинаковыми (5,9 в 2013 и 2022 г.), худшие показатели сильно понизились (2,4 в 2013 и 1,9 в 2022 г.), что вызвало рост неравенства за счет отстающих регионов, не справившихся с установками центра.

В случае воспитателей детских садов динамика неравенства показывает обратный результат. На фоне стагнирующего показателя зарплат неравенство регионов в этой сфере все же удалось снизить. За прошедший период небольшое повышение продемонстрировали и лучшие (2013 – 4,9, 2022 – 5), и худшие показатели (2013 – 1,6, 2022 – 1,8). Индекс неравенства достиг пика в 2016 г., а затем наблюдалось его снижение и стабилизация в 2017–2022 гг. При этом данные позволяют предположить, что в этой сфере более активный рост демонстрировали как раз отстающие регионы. Вероятно, успеха в этой сфере было достичь проще за счет меньшего количества занятых в дошкольном образовании, чем в школьном. В результате с точки зрения регионального неравенства зарплаты учителей и воспитателей демонстрируют противоположные тренды.

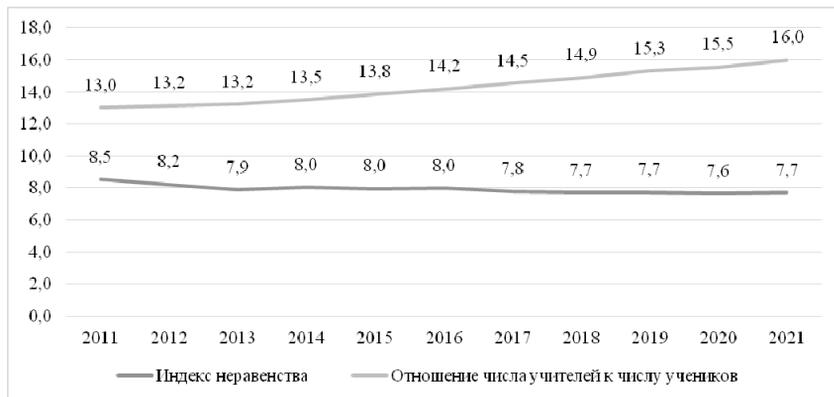


Рис. 14.

Динамика отношения числа учеников к числу учителей 2011–2022 гг. по России; динамика индекса Джини (умноженного на 100) для отношения числа учеников к числу учителей в 2011–2022 гг. по регионам России

Кадровая политика в сфере образования тоже демонстрирует спорные результаты. Во-первых, число учеников на одного учителя на протяжении 2011–2021 гг. стабильно росло и увеличилось с 13 в стартовой точке до 16 (рис. 14). Число учителей выросло незначительно (на фоне неуспешной политики с повышением их зарплат в реальных величинах) – с 1034 тыс. до 1083 тыс.; число учеников выросло более заметно – с 13 445 тыс. до 17 314 тыс. Таким образом, с точки зрения обеспечения сферы кадрами ситуация ухудшилась.

В то же время с точки зрения регионального неравенства ситуация улучшилась: на протяжении всего периода наблюдался спад неравенства со стабилизацией на уровне 0,07 в 2018–2021 гг. Выросли (т.е. ухудшились) как лучшие показатели (8,9 учителя на ученика в 2011 г., 10,2 учителя на ученика в 2021 г.), так и худшие показатели (17,7 учителя на ученика в 2011 г., 21,1 учителя на ученика в 2021 г.). Таким образом, в сфере кадрового обеспечения российских школ на фоне общего ухудшения показателя произошло сглаживание региональных различий.



Рис. 15.

Динамика числа мест в детских садах на 1000 дошкольников в 2014–2021 гг.; индекс Джини (умноженный на 1000) для числа мест в детских садах на 1000 дошкольников в 2014–2021 гг. по регионам России

Напротив, инфраструктурную политику в сфере дошкольного образования однозначно можно назвать успешной. В период с

2014 по 2021 г. фиксируется как стабильный рост показателя (с 612 до 740 мест), так и снижение неравенства этого показателя по регионам (рис. 15). Свои показатели улучшили как регионы-лидеры (с 1059 в 2014 г. до 1144 в 2021 г.), так и, в наибольшей степени, отстающие регионы (с 109 в 2014 г. до 305 в 2021 г.). Успех госполитики в этой сфере можно связать в том числе с нацпроектом «Демография», в рамках которого с 2018 по 2023 г. по России было построено 1,6 тыс. детсадов.

Итак, с точки зрения регионального неравенства в социальной сфере в настоящее время наблюдаются едва ли не все возможные тренды (табл.). В некоторых сферах был зафиксирован рост неравенства: при этом для зарплат врачей он произошел на фоне улучшения самого показателя, для среднедушевых доходов населения – на фоне их стагнации, для зарплат учителей – на фоне ухудшения. В большем количестве случаев было зафиксировано снижение неравенства. Однако на фоне улучшения показателя оно произошло только для числа мест в детсадах. Относительно нагрузки на врачей и зарплат воспитателей неравенство снизилось при стагнации показателя, что можно назвать некоторым успехом. В то же время относительно нагрузки на учителей и количества больничных коек неравенство снизилось при ухудшении показателя.

Таблица

Тренды в сферах социальной политики в 2011–2022 гг.

	Снижение неравенства	Рост неравенства
Улучшение показателя	Число мест в детсадах	Зарплаты врачей
Стагнация показателя	Нагрузка на врачей; Зарплаты воспитателей	Среднедушевые доходы населения
Ухудшение показателя	Количество коек; Нагрузка на учителей	Зарплаты учителей

Отметим также, что уровень неравенства по различным социальным показателям значительно ниже, чем по экономическим показателям: в большинстве случаев индекс Джини в 2021–2022 гг. находится в диапазоне 0,09–0,12, отдельно выделяются сферы с еще более низким неравенством: кадровое обеспечение в школах (0,077) и инфраструктурное обеспечение больниц койками (0,086). В то же время наибольшее неравенство в социальной сфере мы зафиксировали в отношении базового показателя среднедушевых доходов (0,126).

Заключение

Проведенное исследование позволяет нам сделать ряд выводов о региональном неравенстве в России и ответить на поставленные исследовательские вопросы. Во-первых, результаты исследования показывают, что экономический рост в России не ведет к снижению регионального экономического неравенства, а скорее способствует его усилению, что соотносится с теорией и выдвинутой нами первой гипотезой. Таким образом, российские тренды в этом плане аналогичны трендам развивающихся стран догоняющего развития.

Государственная политика демонстрирует ограниченное влияние на региональное экономическое неравенство. Выделенный нами период сглаживания экономических различий между регионами в 2012–2017 г. совпадает с сокращением инвестиций и недискреционных трансфертов, тогда как их рост, напротив, может вести к усилению неравенства (т.е. выступать в качестве инструмента поляризующей политики), что опять же совпадает с нашими предположениями.

Эффективность выравнивающей политики тем временем ограничена. Наблюдения показали, что в период сглаживания общеэкономических различий между регионами дотации на выравывание бюджетной обеспеченности не увеличились, т.е. не послужили причиной этого сглаживания. В то же время в этот период изменилась приоритизация дотирования (что характеризуется возросшим индексом неравенства при распределении дотаций), что позволяет предположить некоторое влияние этого, возможно, более эффективного перераспределения на снижение экономического неравенства. В целом можно отметить, что с 2018 г. экономическое региональное неравенство в России демонстрирует скорее тренд на новый рост, что свидетельствует о неэффективности выравнивающей госполитики, не препятствующей ускоренному развитию более богатых регионов и получению ими «непрозрачной» части трансфертов. Иными словами, инвестиционные циклы и федеральные трансферты (помимо выравнивающих) имеют в России поляризующий эффект.

С точки зрения социальной политики в последнее десятилетие наблюдаются противоречивые тренды. Можно отметить, что госполитика, в соответствии с теорией, действительно имеет в России большее влияние на региональное неравенство в области социальной политики, что демонстрирует динамика как самих

показателей, так и индексов их неравенства. Однако госполитика в этих сферах не всегда оказывается успешной. Среди рассмотренных нами показателей чаще всего действительно наблюдались случаи снижения неравенства, однако зачастую они отмечались на фоне стагнации или ухудшения самого показателя, т.е. становились «равенством в бедности». Вопреки целям госполитики, зафиксирован и ряд случаев роста неравенства, в том числе на фоне стагнации или улучшения самого показателя. В данном случае можно говорить о частичном подтверждении второй гипотезы.

Политика государства в отношении зарплат скорее повысила региональное неравенство, как это видно на примерах врачей и учителей. Причем в первом случае повышение неравенства произошло на фоне искомого роста зарплаты, а во втором – фактического снижения, что объясняется разными возможностями регионов по повышению зарплат бюджетников и главными сложностями в сфере школьного образования, где занято больше всего бюджетников. Относительно успешным кейсом оказались зарплаты воспитателей детских садов, где региональное неравенство снизилось на фоне стагнации общего показателя. При этом и худшие, и лучшие показатели регионов в этой сфере выросли, что позволяет говорить скорее об успехе госполитики в этой сфере.

Политика кадрового обеспечения социальной сферы (нагрузка на врачей и учителей) демонстрирует относительный успех в виде снижения регионального неравенства, однако это происходит на фоне стагнации показателя в случае врачей и ухудшения показателя в случае учителей (что может быть связано и с неуспехом политики повышения зарплат в этой сфере). Политика в области инфраструктуры в сфере здравоохранения (количество больничных коек) демонстрирует снижение неравенства, но тоже на фоне ухудшения показателя. В то же время политика по увеличению числа мест в детсадах являет собой единственный пример однозначного успеха государства – при увеличении показателя значительно снизилось региональное неравенство.

Таким образом, в экономической сфере государственная региональная политика в России имеет ограниченное влияние на региональное неравенство и не выглядит последовательной. Ее достижением можно признать сдерживание роста регионального неравенства, но даже это проявляется не постоянно. В социальной сфере эффекты госполитики гораздо более заметны, однако они

порождают разнонаправленные и буквально все возможные тренды и за исключением единичных случаев не позволяют говорить об однозначном успехе государства с точки зрения как снижения регионального неравенства, так и роста самих показателей.

R.F. Turovsky, M.S. Sukhova*
**Challenges of regional socio-economic polarization in Russia:
is the state policy successful?¹**

Abstract. The article focuses on the topic of regional inequality in Russia. It considers two types of inequality – economic and social – and analyzes the impact of government policy on their dynamics. The results of the study show that, according to theoretical assumptions characterizing developing countries, economic growth in Russia does not lead to a reduction in regional economic inequality, and governmental policy in this area is of limited effectiveness. One can speak about regional polarization as a consequence of certain types of state policy (investment policy, distribution of non-discretionary transfers), while the equalization policy (equalizing transfers) has low impact on reducing inequality. Thus, in the economic sphere, the achievement of the state policy can be recognized as the containment of the growth of regional inequality, which, however, is not constantly manifested. In terms of social policy, contradictory trends have been recorded in recent years. On the one hand, in some spheres the government policy does have a more obvious impact on the reduction of regional inequality, but on the other in many cases this equalization occurs against the background of stagnation or deterioration of the indicators themselves. In particular, the reduction of inequality between regions is characteristic of infrastructure and human resources indicators in the spheres of education and health care. In several examples, in contrast, there is an increase in inequality, which is characteristic of wages policy. In some cases, the growth of inequality becomes the reverse side of the improvement of the overall level of indicators, as demonstrated by the indicator of doctors' salaries.

Keywords: regional inequality; economic polarization; public policy; regional policy; inter-budget transfers; investment; social policy.

For citation: Turovsky R.F., Sukhova M.S. Challenges of regional socio-economic polarization in Russia: is the state policy successful? *Political science (RU)*. 2024, N 1, P. 14–50. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.01.01>

* **Turovsky Rostislav**, HSE University (Moscow, Russia), e-mail: rturovsky@hse.ru; **Sukhova Maria**, HSE University (Moscow, Russia), e-mail: mssukhova@gmail.com.

¹ The article was prepared within the framework of the project “Social Polarization and Regional Differentiation in the State: Is there a Challenge for Stability?”, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia).

References

- Barua A., Sawhney A. Development policy implications for growth and regional inequality in a small open economy: the Indian case. *Review of development economics*. 2015, Vol. 19, N 3, P. 695–709.
- Borts G.H., Stein J.L. *Economic growth in a free market*. New York; London: Columbia university press, 1964, 235 p.
- Friedmann J., Bloch R. American exceptionalism in regional planning, 1933–2000. *International journal of urban and regional research*. 1990, Vol. 14, N 4, P. 576–601.
- Galvis L.A., Meisel A. Regional inequalities and regional policies in Colombia: the experience of the last two decades. *Regional problems and policies in Latin America*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2013, P. 197–223.
- Gilbert A.G., Gugler J. *Cities, poverty, and development*. New York: Oxford university press, 1992, 331 p.
- Leonov S.N., Sidorenko O.V. Region-wide and selective policy of foreign countries: regularities and peculiarities of implementation. *Federalism*. 2013, N 2, P. 63–78. (In Russ.)
- Martin P. et al. Can regional policies affect growth and geography in Europe? *The world economy*. 1998, Vol. 21, N 6, P. 757–774.
- Martin P. The geography of inequalities in Europe. In: *Spatial Disparities and Development Policy*. Washington: World Bank Publications, 2009, P. 239–256.
- Myrdal G., Sitohang P. *Economic theory and under-developed regions*. London: G. Duckworth, 1957, 167 p.
- North D.C. et al. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge university press, 1990, 159 p.
- Piketty T. *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, Massachusetts: Harvard university press, 2014, 685 p.
- Shvecov A.N. System-wide and selective state regional policy. *Problem analysis and public administration projection*. 2009, N 2, P. 38–50. (In Russ.)
- Silveira - Neto R. M., Azzoni C. R. Social policy as regional policy: market and non-market factors determining regional inequality. *Journal of regional science*. 2012, Vol. 52, N 3, P. 433–450.
- Singhal A., Sahu, S., Chattopadhyay, S., Mukherjee, A., & Bhanja, S. N. Using night time lights to find regional inequality in India and its relationship with economic development. *PLoS one*. 2020, Vol. 15, N 11. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0241907>
- Turovsky R.F., Dzhavatova K.Yu. Regional inequality in Russia: can centralization be the cure? *Political science (RU)*. 2019, N 2, P. 48–73. (In Russ.)
- Wei Y. D. Spatiality of regional inequality. *Applied geography*. 2015, Vol. 61, P. 1–10.
- Williamson J.G. Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns. *Economic development and cultural change*. 1965, Vol. 13, N 4, Part 2, P. 1–84.
- Zubarevich N.V. Development of Russian Space: barriers and opportunities of regional policy. *The world of new economy*. 2017, N 2, P. 46–57. (In Russ.)
- Zubarevich N.V. Regional development and regional policy in Russia. *ECO*. 2014, N 4 (478). (In Russ.)

Zubarevich N.V., Safronov S.G. Regional inequality in large post-Soviet countries. *Regional research of Russia*. 2011, N 1, P. 15–26.

Литература на русском языке

- Зубаревич Н.В.* Региональное развитие и региональная политика в России // Все-российский экономический журнал ЭКО. – 2014. – № 4 (478). – С. 7–27.
- Зубаревич Н.В.* Развитие российского пространства: барьеры и возможности региональной политики // Мир новой экономики. – 2017. – № 2. – С. 46–57.
- Леонов С.Н., Сидоренко О.В.* Общерегionalная и селективная политика зарубежных стран: закономерности и особенности реализации // Федерализм. – 2013. – № 2. – С. 63–78.
- Туровский Р.Ф., Джаватова К.Ю.* Региональное неравенство в России: может ли централизация быть лекарством? // Политическая наука. – 2019. – № 2. – С. 48–73.
- Швецов А.Н.* Общесистемная и селективная государственная региональная политика // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2009. – № 2. – С. 38–50.