

УДК 332.025.1

Регион: экономика и социология, 2015, № 2 (86), с. 29–48

В.Г. Басарева

РЕГИОНЫ РОССИИ: АДАПТАЦИЯ К МЕРАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

На основе данных Росстата анализируется выполнение на региональном уровне указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. в части повышения оплаты труда в бюджетной сфере, а также создания и модернизации 25 млн высокопроизводительных рабочих мест. Показано, что документы, принятые правительством во исполнение указов, недоучитывали дифференциацию субъектов Федерации, состояние их бюджетов и специфику производства, что привело к негативным последствиям в ряде регионов. Обоснована необходимость в условиях замедления темпов экономического роста корректировать долю обязательств, приходящуюся на региональные бюджеты, учитывать факт разбалансированности при резком увеличении дефицита и государственного долга. Показано, что в результате действия пространственных факторов количество имеющихся в регионах высокопроизводительных рабочих мест и их доля в общем числе рабочих мест сильно дифференцированы. Для выполнения поставленных задач нужны меры, направленные на создание и модернизацию высокопроизводительных рабочих мест с учетом региональной специфики производства.

Ключевые слова: межрегиональная дифференциация, рост оплаты труда в бюджетной сфере, консолидированные бюджеты, высокопроизводительные рабочие места

Межрегиональная дифференциация – объективное явление, которое может быть объяснено неравномерностью распределения факторов роста и конкурентных преимуществ между регионами страны.

Однако размеры такой дифференциации должны контролироваться и регулироваться государством. В противном случае «усиление неоднородности ослабляет единство общества и государства, затрудняет проведение единой политики социально-экономических преобразований и формирование общенационального рынка, увеличивает опасности региональных кризисов и межрегиональных конфликтов, дезинтеграции национальной экономики» [5, с. 95].

Большинство российских регионалистов сходятся во мнении, что усилия государства по выравниванию социально-экономических условий жизни в субъектах Федерации не дают пока должного результата (см., например, работы [1–4; 7]). Был принят ряд соответствующих документов, но поставленные в них цели остаются декларациями, часто расходятся с реальными способами их достижения. Такая практика регулирования вызывает ответную реакцию со стороны регионов, которые адаптируют свои планы и стратегии к мерам государственной политики. Например, как регионы с разными уровнями социально-экономического развития справлялись с выполнением указов Президента РФ от 7 мая 2012 г.? Проанализируем стратегии, выбранные субъектами Федерации по двум направлениям: в части повышения оплаты труда в бюджетной сфере и в части создания и модернизации 25 млн высокопроизводительных рабочих мест¹.

РОСТ ОПЛАТЫ ТРУДА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» определял цели, ставил конкретные задачи, которые должны были быть решены в период 2013–2018 гг. Указ вменял российскому правительству и органам исполнительной власти субъектов Федерации предусмотреть при формировании федерального бюджета и консолидированных бюджетов регионов ассигнования на реализацию намеченных мер.

¹ Для анализа использованы данные Росстата «Статистическая информация для мониторинга хода исполнения поручений, содержащихся в указах Президента РФ от 7 мая 2012 г.» (URL: www.gks.ru/Главная).

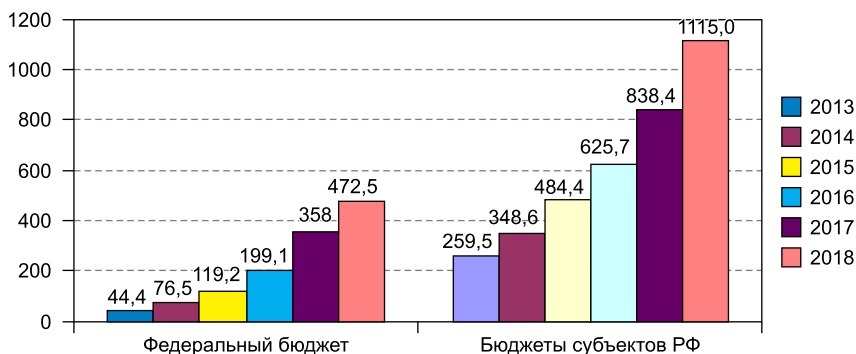


Рис. 1. Финансирование мероприятий программы по повышению оплаты труда отдельным категориям работников за счет средств федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Федерации, млрд руб.

Во исполнение этого указа в части повышения заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы правительством была принята Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы (далее – программа)². Финансирование по этой программе предполагается из двух источников: федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Федерации (рис. 1 иллюстрирует участие бюджетов в выполнении программы). Изначально предполагалось, что основной источник финансирования мероприятий программы – консолидированные бюджеты регионов.

Максимальная нагрузка на консолидированные бюджеты регионов – 85,4% всех средств – предусматривалась на первый год выполнения программы. Планировалось разное участие бюджетов в финансировании отдельных категорий бюджетников. Например, финансирование из федерального бюджета мероприятий в сфере здравоохранения должно возрасти к 2016 г. более чем в 10 раз по сравнению с 2013 г. (рис. 2, 3).

² См.: Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы. – URL: <http://www.iroski.ru/docs/doc-26-11-2012-2190.pdf>.

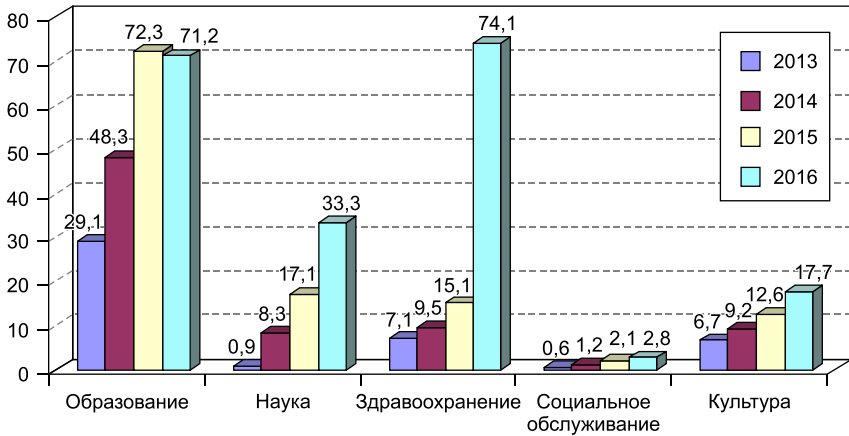


Рис. 2. Финансирование мероприятий программы по повышению оплаты труда отдельным категориям работников за счет средств федерального бюджета, млрд руб.

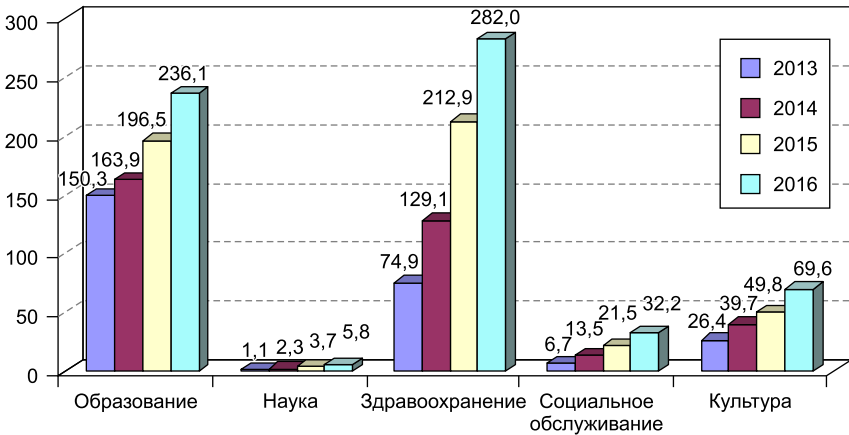


Рис. 3. Финансирование мероприятий программы по повышению оплаты труда отдельным категориям работников за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Федерации, млрд руб.

Можно предположить несколько принципов, на которые опирались составители программы. Во-первых, расходы на программные

мероприятия должны возрастать к концу периода, достигая максимальной величины в 2018 г. Во-вторых, за социально-экономическое состояние в регионах должны нести ответственность прежде всего субфедеральные органы исполнительной власти, соответственно ориентируя свои бюджеты. В-третьих, источники покрытия возрастающих расходов не ясны, поэтому нужна страховка для возможной коррекции заданий.

Программа была утверждена правительством 26 ноября 2012 г., а на эту дату планы и бюджеты на трехлетний период были уже сверстаны. Поэтому приложение к программе, где была представлена таблица с информацией относительно объемов финансирования по годам, источникам и отдельным категориям бюджетных работников, сопровождалось специальными разъяснениями. Пояснилось, что приведенные в данном приложении объемы финансирования подлежат корректировке с учетом реализации «дорожных карт» при формировании соответствующих бюджетов бюджетной системы. Финансирование за счет средств федерального бюджета с 2013 по 2015 г. представлено с учетом индексации фонда оплаты труда с 1 октября 2013 г. на 6%, а для периода с 2016 по 2018 г. дана оценка федеральных органов исполнительной власти. Финансирование за счет средств консолидированных бюджетов представлено по предварительным данным органов исполнительной власти субъектов Федерации, а оценка общего финансирования подлежит ежегодному уточнению на основе данных статистического наблюдения по оплате труда и по численности отдельных категорий работников, а также с учетом мероприятий по реорганизации неэффективных учреждений.

В 2013 г. целевые установки указа Президента РФ в части повышения заработной платы бюджетникам были реализованы. Динамика расходов бюджетов регионов в 2013 г. соответствовала заданиям программы. Рост заработной платы бюджетников, прежде всего в сфере образования и здравоохранения, стал в 2013 г. важнейшим приоритетом в расходах бюджетов субъектов Федерации. Но какой ценой? Единые установки программы, не учитывающие неравномерность развития и пространственное разнообразие регионов, привели к тому, что меры социальной политики, реализуемые на федеральном уровне,

оказали на регионы разное воздействие. Их эффективность непосредственно определялась состоянием консолидированных бюджетов, трудности в исполнении которых стали очевидными уже в конце 2013 г. На фоне замедления роста доходов и опережающего роста расходов на заработную плату показатели бюджетов, даже сведенные в разрезе федеральных округов, ухудшались.

Из-за роста расходов, не обеспеченного соответствующим расширением доходной базы, субъекты Федерации увеличивали объемы государственных долговых обязательств. Их госдолг вырос с 2013 по 2014 г. на 128% и достиг 1,7 трлн руб. Кроме того, более чем на 6% по сравнению с предыдущим годом снизились и федеральные трансферты. В результате совокупный дефицит консолидированных бюджетов в период с 1 января 2013 г. по 1 января 2014 г., по данным Минфина, увеличился в 2,3 раза и достиг 641 млрд руб.

Нарастающий кризис системы региональных бюджетов потребовал срочных мер. Индексация зарплат бюджетникам была приостановлена в 2014 г. Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 350-ФЗ. Закон был принят Госдумой в ноябре 2013 г. сразу в трех чтениях с целью снижения напряженности федерального и региональных бюджетов. Возникшие диспропорции нашли отражение и в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и плановый период 2016–2017 годов. Принятые без должного расчета и проработки установки подверглись значительной корректировке. Для снижения нагрузки на федеральный бюджет заработную плату целевых категорий работников федеральных учреждений в 2015 г. предполагается проиндексировать с 1 октября на уровень инфляции. Зарботную плату прочих категорий бюджетников в 2015–2017 гг. в базовом варианте прогноза предполагается ежегодно индексировать с 1 октября на уровень инфляции. Ранее в соответствии с программой индексация предполагалась с 1 января каждого года³. Пропуск индексации заработной платы в конце 2014 г. у данной

³ Такое обеспечение повышения уровня реального содержания заработной платы установлено статьей 134 Трудового кодекса РФ. Оно включает индексацию заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги. Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные

категории персонала, а также оптимизация бюджетных расходов в части оплаты труда целевых категорий работников в условиях высокого инфляционного фона приведут, по оценке Минэкономразвития, к снижению реальной заработной платы в бюджетном секторе в 2015 г. На сентябрь 2014 г. такое снижение должно было составить 1,9%⁴. Ранее среднегодовые темпы роста реальной заработной платы работников бюджетной сферы в 2014–2016 гг. оценивались на уровне 2,7% вместо 7,6% согласно программе.

Процесс был запущен, и многие регионы, стараясь обезопасить свои бюджеты, пошли на сокращение занятых в бюджетной сфере. Увеличение оплаты труда работникам бюджетной сферы могло осуществляться в том числе за счет повышения эффективности их деятельности, оптимизации количества учреждений и численности работников.

Для оценки региональных стратегий повышения заработной платы в бюджетной сфере сравним численность отдельных категорий работников социальной сферы и науки по субъектам Федерации за январь–июнь 2014 г. и соответствующие данные за январь–декабрь 2013 г. Всего по стране численность занятых в бюджетной сфере сократилась за указанный период более чем на 190 тыс. рабочих мест. Снижение численности занятых в бюджетной сфере произошло во всех федеральных округах (табл. 1). В среднем в России снижение за первое полугодие 2014 г. оценивается на уровне 3,1%. При этом самое большое снижение отмечается в Центральном федеральном округе (4,6%), наименьшее – в Северо-Кавказском (1,2%). На 6,9% снизилась численность работников бюджетной сферы в г. Москве. Максимальное снижение среди субъектов Федерации – 10,1% зафиксировано в Амурской области.

ципальные учреждения производят индексацию заработной платы в порядке, установленном трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, другие работодатели – в порядке, установленном коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами.

⁴ См.: *Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016–2017 годов*. Министерство экономического развития Российской Федерации. 2014. – URL: <http://www.economy.gov.ru> .

Таблица 1

Изменение численности работников бюджетной сферы за 6 месяцев 2014 г.

Федеральный округ	Число работников	%
Россия	-190660,0	-3,1
Центральный	-75228,2	-4,6
Северо-Западный	-20252,5	-3,2
Южный	-14176,3	-2,6
Северо-Кавказский	-4401,2	-1,2
Приволжский	-27312,6	-2,2
Уральский	-10480,0	-2,0
Сибирский	-30559,9	-3,4
Дальневосточный	-8248,6	-2,8

Изменение численности занятых по сферам деятельности в структуре федеральных округов в абсолютном значении показано на рис. 4. Незначительное увеличение численности занятых по России в целом отмечается в трех сферах: 1 – педагогические работники дошкольных образовательных учреждений; 2 – педагогические работники образовательных учреждений общего образования; 12 – педагогические работники образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Из двенадцати сфер деятельности в семи нет однозначной направленности: по каждой сфере есть и увеличение численности работников, и снижение. По остальным сферам деятельности зафиксировано только сокращение числа работников. Наибольшие сокращения в масштабах страны коснулись двух сфер: работников учреждений культуры (10,7%) и научных сотрудников (24,9%). Сфера науки, куда включены научные сотрудники в учреждениях образования, науки, культуры, здравоохранения, социального обслуживания, претерпели наиболее значительные преобразования. В семнадцати субъектах Федерации за полгода

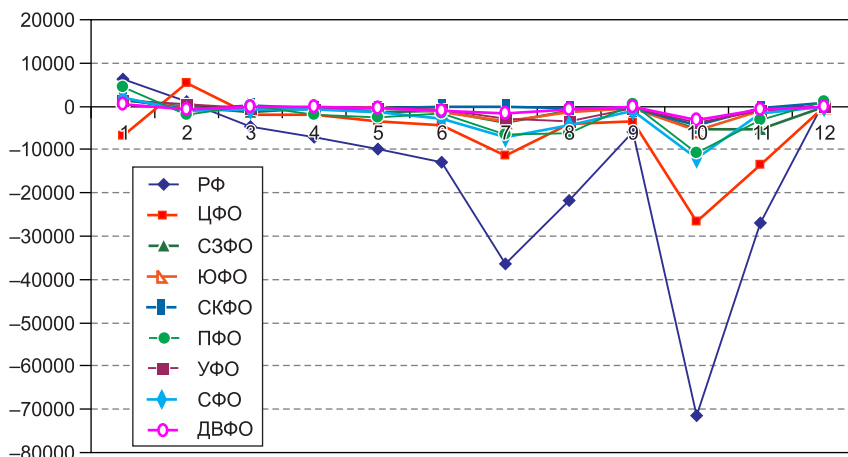


Рис. 4. Изменение численности отдельных категорий работников социальной сферы и науки по федеральным округам с января 2013 г. по июнь 2014 г., чел.⁵

1 – педагогические работники дошкольных образовательных учреждений; 2 – педагогические работники образовательных учреждений общего образования; 3 – педагогические работники учреждений дополнительного образования детей; 4 – преподаватели и мастера производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования; 5 – преподаватели образовательных учреждений высшего профессионального образования; 6 – врачи и работники медицинских организаций, имеющие высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющие медицинские услуги (обеспечивающие предоставление медицинских услуг); 7 – средний медицинский (фармацевтический) персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг); 8 – младший медицинский персонал (персонал, обеспечивающий условия для предоставления медицинских услуг); 9 – социальные работники; 10 – работники учреждений культуры; 11 – научные сотрудники; 12 – педагогические работники образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей

численность работников в этой сфере сократилась более чем на 50% (в Белгородской области – на 65%, в Брянской – на 62,3, в Липецкой – на 54,2, в Рязанской – на 59,6, в Смоленской – на 69,2, в Тульской – на

⁵ Рассчитано по данным Росстата (URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages).

91,5, в Ненецком автономном округе – на 86,1, в Ленинградской области – на 52,8, в Нижегородской – на 60,3, в Пензенской – на 58,1, в Ханты-Мансийском АО – Югре – на 52,1, в Ямало-Ненецком АО – на 65,5, в Челябинской области – на 73,9, в Алтайском крае – на 54,2%). Всего эта сфера деятельности за полгода уменьшилась на 27 тыс. работников.

Незначительные в процентном отношении, но весомые в абсолютных значениях изменения числа работников в сфере здравоохранения. Разброс процентных соотношений изменений численности составил не более 3%. При этом численность врачей и работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, уменьшилась на 13 тыс. чел., среднего медицинского (фармацевтического) персонала – на 36 тыс., младшего медицинского персонала – почти на 22 тыс. чел.

Центральный федеральный округ отличается по стратегии повышения эффективности работников бюджетной сферы от других федеральных округов как по абсолютному изменению численности занятых, так и по процентным значениям. Это единственный округ, где фиксируется сокращение численности педагогических работников дошкольных образовательных учреждений более чем на 5%. Такое значение – результат стратегии г. Москвы, где сокращение количества работников этой сферы достигло более 50%. В ЦФО самое большое среди всех федеральных округов сокращение числа работников учреждений культуры – 14,1% (в Москве – почти 23%).

Наименьшее сокращение численности работников бюджетной сферы в Северо-Кавказском федеральном округе – 1,2%. Здесь резко возросла занятость в сфере деятельности «педагогические работники образовательных, медицинских организаций или организаций, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей» – более чем на 70%.

Сокращение численности занятых в бюджетной сфере в первом полугодии 2014 г. с одновременной приостановкой индексации зарплат бюджетникам в этом же году затрудняет возможность оценить, приведет ли сокращение количества работников к росту производительности

труда. По новой методике Росстата производительность труда и эффективность рабочих мест оцениваются по зарплате: чем выше зарплата, тем выше производительность и эффективность.

МОДЕРНИЗАЦИЯ И СОЗДАНИЕ ВЫСОКОПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ РАБОЧИХ МЕСТ

Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной экономической политике» правительству поставлена задача принять меры, направленные на создание и модернизацию к 2020 г. 25 млн высокопроизводительных рабочих мест. Ожидается, что такой прорыв обеспечит повышение темпов и устойчивости экономического роста, увеличение реальных доходов граждан Российской Федерации, достижение технологического лидерства отечественной экономики.

Методики расчета показателей, используемых для мониторинга выполнения поручений, содержащихся в указах Президента РФ, в части прироста высокопроизводительных рабочих мест, специально разработаны Росстатом и утверждены Федеральной службой государственной статистики. Документ носит название «Об утверждении методик расчета показателей “Прирост высокопроизводительных рабочих мест, в процентах к предыдущему году”, “Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте” и “Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте субъекта Российской Федерации”». Согласно этой методике к высокопроизводительным относятся все замещенные рабочие места предприятия (организации), где среднемесячная зарплата (для индивидуальных предпринимателей – средняя выручка) равна пороговому значению или его превышает. Речь идет о среднемесячной зарплате работников на одно замещенное рабочее место, дифференцированное по типам предприятий и регионам.

Переход к новой методике расчета показателей, характеризующих производительность труда, сопровождался критикой со стороны экспертного сообщества. На заседании Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации с заявленной тематикой «Производительность труда как ключевой фактор развития России: правовые и региональные аспекты», состоявшемся 26 июня 2014 г., подчеркивалось,

что такой подход способствует закреплению сырьевой ориентации экономики страны. Показатели производительности труда, подсчитанные по такой методике, носят условный характер. Отмечена неясность того, что понимается под высокопроизводительным рабочим местом⁶.

Данные, представленные Росстатом, не внушают оптимизма, даже если согласиться с условностью методического обоснования их подсчета. В 2012 г. прирост количества высокопроизводительных рабочих мест составил в России чуть больше 1,8 млн единиц, в 2013 г. – 1,04 млн. Если темпы прироста количества высокопроизводительных рабочих мест останутся прежними, то выполнить задания указа можно будет приблизительно к 2030 г.

Прирост количества высокопроизводительных рабочих мест в федеральных округах в процентном отношении показан на рис. 5. Отметим, что почти во всех федеральных округах в 2012 г. прирост количества высокопроизводительных рабочих мест был больше, чем в 2013 г. В среднем по стране он снизился примерно в 2 раза: с 12,7% в 2012 г. до 6,6% в 2013 г. Наиболее резкое сокращение отмечено в Уральском федеральном округе – с 20,4% в 2012 г. до 4,8% в 2013 г. В Дальневосточном округе этот показатель уменьшился с 9,8%

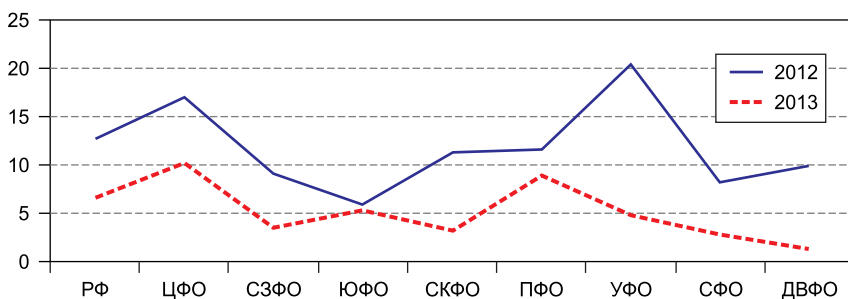


Рис. 5. Прирост количества высокопроизводительных рабочих мест в 2012–2013 гг., %⁷

⁶ См.: *Производительность труда как ключевой фактор развития России: правовые и региональные аспекты*: Материалы заседания Научно-экспертного Совета при Председателе Совета Федерации 26 июня 2014 г. – М., 2014. – 96 с.

⁷ Данные Росстата по состоянию на 29.08.2014 г.

в 2012 г. до 1,3% в 2013 г. Явным лидером является Центральный округ, где за два года прирост составил более 1 млн рабочих мест, или 36% всего прироста по стране за этот период.

Если на уровне федеральных округов прирост количества высокопроизводительных рабочих мест в рассматриваемые годы был положительным, то на уровне субъектов Федерации статистика фиксировала сокращения. В 2012 г. регионов, где этот показатель снизился, было только три: Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия – Алания и Томская область. В 2013 г. таких регионов стало уже 19. В 2012–2013 гг. фиксируется значительная дифференциация регионов по приросту количества высокопроизводительных рабочих мест и по абсолютному значению, и в процентах по отношению к предыдущему году, что негативно влияет на формирование единого рыночного пространства. В основе такой дифференциации лежат прежде всего региональные различия в структуре экономик субъектов Федерации, различия в уровнях их социально-экономического развития.

Для выполнения задач, поставленных Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596, целесообразно усилить внимание к пространственным аспектам повышения производительности труда. Надо последовательно придерживаться принципа, согласно которому «региональный разрез должен стать обязательным атрибутом всех принимаемых на федеральном уровне концептуальных, стратегических, программных и проектных документов и решений» [6, с. 42]. В то же время появившиеся распорядительные документы, регламентирующие меры по повышению производительности труда и созданию высокопроизводительных рабочих мест, носят ярко выраженный отраслевой характер. Например, распоряжением Правительства РФ от 9 июля 2014 г. утвержден План мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, созданию и модернизации высокопроизводительных рабочих мест. Этим документом предусмотрены меры по формированию благоприятного инвестиционного климата и по обеспечению условий, способствующих технологическому обновлению производства, а также по развитию профессионального образования, по повышению гибкости и мобильности рынка труда.

План состоит из семи разделов, которым предшествуют целевые показатели по производительности труда в целом, по крупным и средним предприятиям обрабатывающей промышленности и по ряду отраслей (авиационная промышленность, судостроение, сельское хозяйство, связь, строительство, транспорт и топливно-энергетический комплекс). Ориентиры по росту производительности труда в разрезе субъектов Федерации не предусмотрены.

Первый раздел плана посвящен стимулированию инвестиций для обновления и модернизации производства. Предложен механизм проектного финансирования, цель которого – предоставить средства на реализацию проектов по упрощенной процедуре отбора и относительно невысоким ставкам. Процентная ставка для заемщика – не выше уровня ставки рефинансирования Банка России плюс 1% годовых. Поставлена задача существенного упрощения процедуры выдачи государственных гарантий, наращивания их объема на период 2015–2018 гг. Инструмент решения – создание Фонда развития промышленности (ФРП)⁸.

Анализ Концепции создания Фонда развития промышленности (по состоянию на 8 октября 2014 г.)⁹ показал, что в документе сделан акцент на отраслевом управлении. Здесь недостаточно использованы полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в сфере промышленной политики, которыми они наделены в соответствии со ст. 6 Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации».

Органы государственной власти субъектов Федерации получили право принимать законы и иные нормативные правовые акты, устанавливающие меры по стимулированию промышленной деятельности, осуществляемые за счет средств бюджетов субъектов Федерации.

⁸ Фонд развития промышленности создан распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2014 г. (путем преобразования Российского фонда технологического развития). Одной из его задач определена поддержка проектов в прединвестиционной фазе.

⁹ См.: *Концепция для обсуждения и предложений*. Минпромторг России. 2014. – URL: http://www.rfr.ru/frp/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%A4%D0%A0%D0%9F.pdf.

Представляется целесообразным учесть такую возможность в качестве одного из критериев отбора проектов для финансирования из ФРП. Такой подход позволил бы в дополнение к средствам федерального бюджета привлекать финансовые средства регионов, а также стимулировать органы исполнительной власти субъектов Федерации к реализации активной промышленной политики.

Второй раздел Плана мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, созданию и модернизации высокопроизводительных рабочих мест определяет мероприятия, которые будут направлены на стимулирование технологического обновления и внедрение наилучших доступных технологий.

Третий раздел посвящен стимулированию выбытия и замены устаревших рабочих мест. Планируется осуществить специальную оценку рабочих мест. Намечено выработать меры налогового стимулирования, которые будут способствовать активной замене устаревших рабочих мест.

Четвертый раздел касается создания условий для профессионального развития работников и улучшения кадрового потенциала. В этом разделе впервые в качестве ответственных за достижение целей указаны органы исполнительной власти субъектов Федерации. Например, они отвечают за проведение региональных и национальных чемпионатов профессионального мастерства в рамках Всероссийского конкурса «Лучший по профессии».

В пятом разделе рассматриваются вопросы повышения мобильности трудовых ресурсов, в том числе обеспечения доступного арендного жилья, внесения изменений в трудовое законодательство и в Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации». Здесь предусмотрены региональные программы содействия повышению мобильности трудовых ресурсов.

Шестой раздел содержит описание мероприятий по повышению производительности труда в компаниях с государственным участием. Предусматривается включение в стратегии развития компаний четких ориентиров по производительности труда.

Последний, седьмой, раздел описывает меры по увеличению занятости в сфере индивидуального и малого предпринимательства. В этом

разделе ответственность органов исполнительной власти субъектов Федерации за достижение поставленных целей не обозначена. Акцент сделан на создание Агентства кредитных гарантий, на повышение темпов кредитования малого и среднего предпринимательства через эту организацию.

Задания по увеличению производительности труда в отраслевом разрезе, включенные в первый раздел плана мероприятий, не сопровождаются разъяснениями методологического характера. Эти показатели не входят в федеральный план статистических работ. Отсутствуют количественные задания по созданию высокопроизводительных рабочих мест, не раскрывается связь роста производительности труда с их созданием. Не уделено внимания различиям и особенностям факторов, обеспечивающих рост производительности труда с учетом региональных особенностей. А такие различия объективно существуют.

Исследование динамики производительности труда по регионам, проведенное Торгово-промышленной палатой России и Рейтинговым агентством «Эксперт РА», показало, что рост производительности труда у регионов-лидеров обеспечивается разными факторами. Например, Москва и Санкт-Петербург пользуются так называемой «столичной рентой», связанной с концентрацией там финансовых потоков и сосредоточением штаб-квартир крупнейших корпораций. Свердловская и Нижегородская области используют положение центра большой промышленной агломерации. Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа обеспечивают высокую производительность рабочих мест за счет конъюнктуры мировых цен на нефть и газ. И есть группа регионов, преуспевающих в создании «классических» высокопроизводительных рабочих мест в промышленности и технологически продвинутых секторах. К таким регионам исследователи отнесли Республику Татарстан и Калужскую область¹⁰.

Исследование ТПП России и агентства «Эксперт РА» проведено по результатам 2012 г., и в связи с этим не отражен временной аспект

¹⁰ См.: *Приоритетные* направления повышения производительности труда и реализация промышленной политики в субъектах Российской Федерации: Аналитический доклад № 33(517) / Научно-экспертный Совет при Председателе Совета Федерации. – М., 2014 г.

Таблица 2

Прирост высокопроизводительных рабочих мест в регионах-лидерах, %

Регион	2012	2013
г. Москва	9,1	3,5
г. Санкт-Петербург	11,0	8,3
Калужская обл.	31,7	-1,5
Республика Татарстан	9,2	9,0
Ханты-Мансийский АО – Югра	35,6	0,6
Ямало-Ненецкий АО	37,4	2,1
Свердловская обл.	12,7	8,0
Нижегородская обл.	9,5	11,9

воздействия факторов на рост производительности труда и создание высокопроизводительных рабочих мест. В таблице 2 показано состояние упомянутых в этом исследовании регионов – лидеров по приросту количества высокопроизводительных рабочих мест в 2012 и 2013 гг. Приведенные данные подтверждают нестабильность воздействия факторов, обеспечивающих такой прирост. Особенно выделяется Калужская область, которая, будучи в 2012 г. среди лидеров, переместилась в группу регионов, где произошло сокращение числа высокопроизводительных рабочих мест уже в 2013 г.

Представляется, что проблема создания высокопроизводительных рабочих мест требует более глубокой методологической и методической проработки, направленной прежде всего на учет пространственного и временного факторов, а также тщательного изучения мотиваций и стимулов, обеспечивающих выполнение поставленных задач.

* * *

В период наиболее сильного влияния неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры, вероятно, будут внесены коррективы и уточнены или изменены источники финансирования и механизмы, обеспечивающие выполнение указов Президента

Российской Федерации от 7 мая 2012 г. При этом при разработке мер по реализации целевых установок целесообразно исходить из складывающейся обстановки, принять во внимание результаты, полученные в 2013–2014 гг., тщательно учесть межрегиональную дифференциацию.

Для сглаживания возникших диспропорций потребуется передать субъектам Федерации дополнительные доходы или ввести дополнительную дифференциацию в уровне нагрузки для создания условий, при которых уменьшаются дефицит и государственный долг консолидированных бюджетов регионов. Целесообразно учитывать соотношение роста заработной платы и роста производительности труда, акцентировать внимание на пространственном аспекте влияния роста оплаты труда в бюджетной сфере и роста доходов населения. В условиях замедления темпов экономического роста следует корректировать долю обязательств, приходящуюся на региональные бюджеты, учитывать факт разбалансированности при резком увеличении дефицита и госдолга.

Анализ динамики числа созданных в регионах высокопроизводительных рабочих мест показывает, что их создание в целом по стране представляет собой неуправляемый или слабоуправляемый процесс. Количество высокопроизводительных рабочих мест и их доля в общем числе рабочих мест сильно дифференцированы по регионам в результате действия пространственных факторов, отрицательно влияющих на число высокопроизводительных рабочих мест в целом по стране. Нужны управленческие задачи, позволяющие скорректировать подобное влияние и принять меры, направленные на создание и модернизацию высокопроизводительных рабочих мест с учетом региональной специфики производства.

Список источников

1. *Коломак Е.А.* Межрегиональные различия в России: экономический рост и фискальная политика. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2009. – 88 с.
2. *Лавровский Б.Л., Шильцин Е.А.* Российские регионы: сближение или расхождение? // Экономика и математические методы. – 2009. – № 2. – С. 31–36.
3. *Мельникова Л.В.* Перспективы роста российской экономики в действующих долгосрочных прогнозах // ЭКО. – 2011. – № 12. – С. 48–62.
4. *Михеева Н.Н.* Некоторые подходы к оценке сдвигов в пространственной структуре экономики // Современные производительные силы. – 2014. – № 1. – С. 7–21.

5. *Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза* / Под ред. А.Г. Гранберга. – М.: Экономика, 2000. – 440 с.

6. *Швецов А.Н.* Общесистемная и селективная государственная региональная политика // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование: Политика, экономика, право. – М., 2009. – Вып. 2. – С. 40–52.

7. *Mel'nikova L.V.* Growth Prospects for the Russian Economy in Current Long-Term Forecasts // Problems of Economic Transition. – 2013. – Vol. 56, No. 01. – P. 41–52.

Информация об авторе

Басарева Вера Гавришиловна (Россия, Новосибирск) – доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, пр. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: vera.basareva@gmail.com).

DOI: 10.15372/REG20150602

Region: Economics and Sociology, 2015, No. 2 (86), p. 29–48

V.G. Basareva

REGIONS OF RUSSIA: ADAPTATION TO MEASURES OF STATE REGULATION

Basing on statistics published by the Russian Federal State Statistics Service (Rosstat), the article examines the regional performance of the Presidential Decrees of May 7, 2012 that stipulate measures to increase wages in the public sector, as well as to create and modernize 25 million high-performance workplaces. It is shown that the documents adopted by the government in pursuance of the Decrees underestimated the level of regional differentiation in Russia, local budgets and the specifics of manufacturing, which has led to negative consequences in some subjects of the Federation. The article justifies the need to adjust the share of liabilities attributable to regional budgets due to a slowdown in economic growth and to account for the imbalance that appears with a sharp increase in the deficit and public debt. It is demonstrated that spatial determinants highly differentiate the quantity of high-performance workplaces in regions and their share in the total number of jobs. In order to meet the set

targets, it is necessary to take measures to create and modernize high-performance workplaces with regard to the specifics of manufacturing in regions.

Keywords: regional differentiation, wage growth in the public sector, consolidated budgets, high-performance workplaces

References

1. *Kolomak, Ye.A.* (2009). Mezhhregionalnye razlichiya v Rossii: ekonomicheskiy rost i fiskalnaya politika [Interregional differences in Russia: economic growth and fiscal policy]. Novosibirsk, IEOPP SO RAN [Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS], 88.
2. *Lavrovskiy, B.L. & Ye.A. Shiltsin* (2009). Rossiyskie regiony: sblizhenie ili rassloenie? [Russian regions: leveling or stratification?]. *Ekonomika i matematicheskie metody* [Economics and Mathematical Methods], 2, 31–36.
3. *Melnikova, L.V.* (2011). Perspektivy rosta rossiyskoy ekonomiki v deystvuyushchikh dolgosrochnykh prognozakh [Growth prospects for the Russian economy in current long-term forecasts]. *EKO*, 12, 48–62.
4. *Mikheyeva, N.N.* (2014). Nekotorye podkhody k otsenke sdvigo v prostranstvennoy strukture ekonomiki [Approaches to the assessment of shifts in the spatial structure of economy]. *Sovremennyye proizvoditelnyye sily* [Modern Productive Forces], 1, 7–21.
5. *Granberg, A.G.* (Ed.). (2000). Regionalnoe razvitiye: opyt Rossii i Evropeyskogo Soyuza [Regional development: the experience of Russia and the European Union]. Moscow, *Ekonomika Publ.*, 440.
6. *Shvetsov, A.N.* (2009). Obshchesistemnaya i selektivnaya gosudarstvennaya regionalnaya politika [Systemic and selective state regional policy]. *Problemnyy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie. Politika, ekonomika, pravo* [Problem Analysis and Design of State Government. Politics, Economics, Law]. Moscow, 2, 40–52.
7. *Mel'nikova, L.V.* (2013). Growth prospects for the Russian economy in current long-term forecasts. *Problems of Economic Transition*, vol. 56, no. 01, 41–52.

Information about the author

Basareva, Vera Gavriilovna (Novosibirsk, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Leading Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: vera.basareva@gmail.com).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 24.02.2015 г.