

Фонд «Институт экономики города»

**Устойчивость экономики муниципальных образований
России к внешним шокам**

Аналитический отчет

(подготовлен за счет средств Целевого капитала

Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2023

Содержание

Введение	3
1. Гипотеза исследования	4
2. Методика исследования.....	5
3. Результаты исследования	8
Заключение.....	21

Введение

Последние четыре года ознаменовались существенными потрясениями для экономики России в целом и ее регионов и городов в частности. На 2020-2021 годы пришелся пик коронавирусной пандемии, прямо и косвенно негативно повлиявшей на экономическую активность на территориях, а в 2022 году начали проявляться последствия санкционного давления на российскую экономику, притом, что и коронавирусный «шок» к этому времени не был в полной мере преодолен. Эти разнохарактерные и вместе с тем частично наложившиеся друг на друга кризисные факторы предположительно по-разному повлияли на разные города в зависимости от их экономического профиля, размера, географического положения и пр. Анализ этого влияния лежит в русле исследования проблем «городской устойчивости (резильентности)», к которым сегодня отмечается закономерный рост научного интереса. В этой связи следует отметить фундаментальное исследование РАНХиГС «Устойчивость городов Российской Федерации в современных условиях», включившее в себя как концептуализацию понятия городской устойчивости, так и анализ устойчивости российских городов во время стрессов 2020 и 2022 годов.

Указанной проблематике посвящено и настоящее экспресс-исследование. Целью исследования было выявление реакции избранных российских городов на стрессы, вызванные кризисными явлениями в экономике последних лет, как отражения степени устойчивости их экономики. Под «реакцией» в данном случае понимается изменение параметров социально-экономического развития городов, характеризующихся соответствующими статистическими показателями. На основе различных видов реакции, репрезентирующих разные степени экономической устойчивости, была сформирована типология городов.

1. Гипотеза исследования

Исходя из общих соображений и опираясь на существующие исследования¹ можно предположить, что к коронавирусному кризису 2020 года сравнительно более устойчивыми оказались города с доминированием в экономике госсектора и системообразующих отраслей добывающей и обрабатывающей промышленности, на которые не распространялись введённые в 2020 году ограничения экономической деятельности. В свою очередь, сравнительно сильнее от кризиса предположительно пострадали «сервисные» города с развитым малым и средним бизнесом, диверсифицированной сферой услуг, продвинувшиеся по пути постиндустриального развития, а также города, экономика которых «завязана» на логистику (транспортные узлы, порты и пр.).

Что касается санкционного давления 2022 года, то, как отмечают эксперты-регионалисты², наиболее уязвимы к его воздействию территории со специализацией на добывающей промышленности (за исключением нефтяной), металлургии, лесопереработке, автомобильной промышленности, химии, а относительно легче его переносят территории с доминированием, опять же, госсектора, нефтедобычи и нефтепереработки и ВПК. Эти закономерности, как ожидается, должны найти отражение и в динамике производства на уровне муниципальных образований.

¹ См., например, исследование Центра городской экономики КБ Стрелка «Влияние COVID-кризиса на городские бюджеты» (доступ по ссылке: https://media.strelka-kb.com/covid_citybudget?ysclid=lryxcdthx2909799983), а также исследования Фонда «Институт экономики города», например, «Города на передней линии борьбы с коронавирусом – обзор международной экспертной повестки и оценка ее адекватности российским реалиям» (доступ по ссылке: <https://www.urbanomics.ru/research/mind/goroda-na-peredney-linii-borby-s-koronavirusom-obzor-mezhdunarodnoy-ekspertnoy>)

² См., например: Н. Зубаревич. Регионы России в новых экономических условиях. Оценки динамики, рисков и возможностей (доступ по ссылке: https://www.yabloko.ru/files/users/user165_Zubarevich-regiony-sentyabry2023.pdf).

2. Методика исследования

В качестве периода исследования был избран период 2019-2022 гг.: «докризисный» 2019 год рассматривался как точка отсчета, относительно которой оценивалась дальнейшая динамика, 2022 год – последний «кризисный» год, за который доступны статистические данные.

Поскольку необходимая статистика доступна только в разрезе муниципальных образований, причем уровнем выше поселенческого, рассматривались не собственно города, а муниципальные образования (городские округа, муниципальные округа и муниципальные районы) с центрами в этих городах. На результаты исследования это вынужденное расширение границ объектов предположительно не оказало существенного влияния, так как основная экономическая активность в большинстве рассмотренных муниципальных образований сосредоточена в их центрах. Потому далее по тексту для простоты мы будем использовать термин «город», в том числе и применительно к муниципальным образованиям, где города являются центрами муниципальных районов или округов.

Были рассмотрены города, относящиеся к Центральному, Северо-Западному, Сибирскому, Дальневосточному и Уральскому³ федеральным округам. Состав выборки был обусловлен доступностью оперативных статистических данных (за 2022 год) в разрезе муниципальных образований. Исходная статистическая информация была предоставлена Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов (в части городов СФО, ДФО и УФО) и Союзом городов Центра и Северо-Запада России (в части городов ЦФО и СЗФО). В ряде случаев предоставленная информация была дополнена информацией из базы данных показателей муниципальных образований Росстата. Тем не менее, немалую часть городов пришлось «отсеять», так как в относящейся к ним информации не удалось заполнить лакуны, или же представленная информация, по экспертной оценке, не вызывала доверия.

³ Представлен исключительно городами Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов.

В итоге в выборку вошли 58 городов с различными экономическими профилями и разной численностью населения⁴. В дальнейшем географию исследования предполагается расширить за счет как городов других федеральных округов, так и оставленных за рамками выборки городов указанных федеральных округов.

В качестве базового для анализа был избран показатель «Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг крупным и средним предприятиям по «чистым» видам экономической деятельности» (далее – объем производства). Этот показатель во многом несовершенен⁵, но из всех централизованно собираемых и публикуемых статистических показателей он наиболее адекватно отражает экономическую ситуацию в муниципальном образовании на небольших временных отрезках. В частности, он, с одной стороны, более «стабилен», чем, например, показатель объема инвестиций в основной капитал, динамика значений которого сильно зависит от графика реализации конкретных инвестиционных проектов, с другой стороны, достаточно чувствителен к внешним потрясениям, оперативно на них реагируя. Кроме того, он относительно лучше других показателей обеспечен данными (по большинству других общеэкономических показателей имеются многочисленные лакуны).

В качестве дополнительных привлекались следующие показатели:

- среднемесячная зарплата работников по крупным и средним организациям (далее – уровень заработной платы);
- оборот розничной торговли по крупным и средним организациям в расчете на 1 жителя (далее – оборот розничной торговли);
- оборот общественного питания по крупным и средним организациям в расчете на 1 жителя (далее – оборот общественного питания).

⁴ В выборку вошли 3 города с численностью населения свыше 1 млн человек, 8 городов – от 500 тыс. до 1 млн человек, 27 городов – от 100 до 500 тыс. человек, 7 городов – от 50 до 100 тыс. человек и 13 городов с численностью населения менее 50 тыс. человек.

⁵ В частности, он, как и большинство других экономических показателей в базе данных показателей муниципальных образований Росстата, рассчитывается только по крупным и средним предприятиям.

Значения всех показателей были пересчитаны в ценах 2019 года (в качестве дефлятора использовались значения индекса потребительских цен за 2020-2022 гг.).

На основе различных векторов динамики объема производства были сформированы 4 типа городов. В рамках трех типов также были выделены подтипы (при выделении подтипов принимались во внимание также темпы изменения значений показателя). Данные о динамике значений дополнительных показателей привлекались как справочные для характеристики типов и подтипов, если соответствующие закономерности прослеживались.

3. Результаты исследования

Прежде чем переходить к описанию выделенных типов, отметим несколько общих закономерностей, выявленных по итогам экспресс-исследования.

1. В выборке нет ни одного города, у которого значения рассматриваемых показателей в реальном выражении снижались бы весь рассматриваемый период. И в целом по итогам рассматриваемого периода большинство городов выборки оказалось «в плюсе»: у 66% городов объем производства в 2022 году превосходил уровень 2019 года. В отношении прочих показателей этот перевес еще значительнее: оборот общественного питания в 2022 г. был выше, чем в 2019 г., у 75% городов, оборот розничной торговли – у 92%, уровень заработной платы – у всех без исключения.
2. Из всех рассматриваемых показателей в наибольшей степени коронавирусом кризисом 2020 года был затронут оборот общественного питания. У 65% городов, по которым есть соответствующие данные, в 2020 году отмечался спад значения этого показателя. Но уже оборот розничной торговли как «индикатор» коронавирусного кризиса не работает: соответствующий спад имел место только у 30% городов. Здесь, конечно, важную роль играет неучет статистикой сектора малого бизнеса, который принял на себя основной удар этого кризиса.
3. В небольших городах коронавирусной спад в среднем проявлялся острее, чем в крупных (с численностью населения свыше 100 тысяч человек).

Исходя из динамики значения объема производства в целом за рассматриваемый период и в отдельные годы рассматриваемые города можно поделить на 4 типа.

Тип 1 представлен городами, у которых объем производства увеличивался весь рассматриваемый период, то есть ни кризис 2020-2021 гг.,

ни кризис 2022 г. не оказали существенного влияния на их экономику. При этом почти во всех этих городах (исключения – Ачинск и Норильск) объем производства рос быстрее уровня заработной платы, который также повсеместно увеличивался в реальном выражении.

В основном это индустриальные города, специализирующиеся на добывающей промышленности, нефтехимии и металлургии. Все они расположены в Сибири (включая два города ХМАО, который политически относится к Уральскому федеральному округу, но фактически – к Сибири) и на Дальнем Востоке.

Оборот розничной торговли в большинстве городов типа 1 также рос на протяжении рассматриваемого периода, хотя в ряде городов в 2022 г. его рост замедлился или сменился стагнацией. Исключение – Когалым и Норильск, в которых, напротив, отмечалось снижение значений этого показателя в коронавирусный кризис, сменившееся быстрым восстановительным ростом. Оборот общественного питания, напротив, почти везде (исключение – города подтипа 1.2, см. ниже) существенно упал вследствие пандемии, но с 2021 года с разным успехом стал восстанавливать позиции (только в Братске показатель падал весь рассматриваемый период).

В рамках данного типа можно выделить три подтипа исходя из динамики темпов роста значений объема производства на протяжении рассматриваемого периода.

Для городов подтипа 1.1 (рис. 1) характерен стабильный рост объема производства, без существенного снижения темпов (а в ряде случаев – и с ростом темпов в 2021-2022 годах; в этом отношении особенно выделяется Когалым). Все города данного подтипа (всего их 5) имеют преимущественно сырьевую экономику, в основном завязанную на нефтедобычу и нефтепереработку. Исключение – Норильск, специализирующийся на цветной металлургии (добыча медно-никелевых руд, производство никеля и иных цветных металлов), и он в данном случае демонстрирует наименьшие темпы

роста. В Ангарске также базируется атомная промышленность (обогащение урана).

Таким образом, в части городов этого подтипа сформулированные гипотезы полностью подтверждаются.

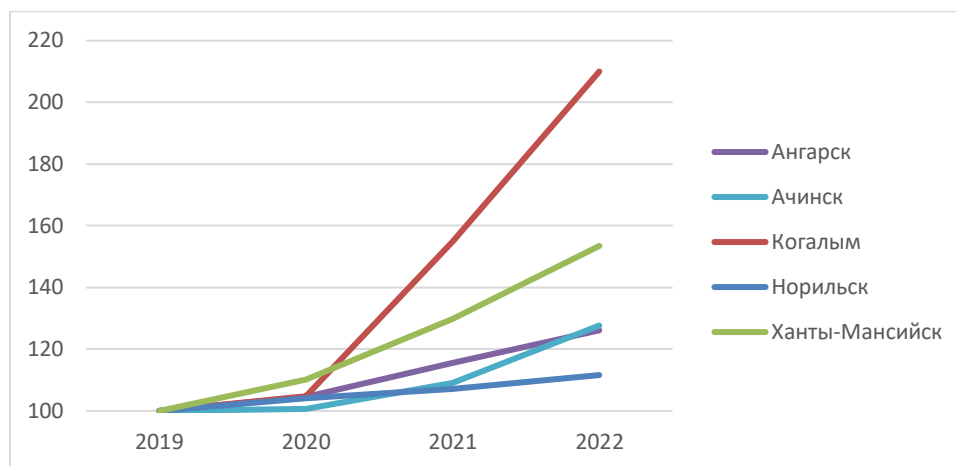


Рисунок 1. – Динамика значений объема производства в городах подтипа 1.1, % к уровню 2019 года (в ценах 2019 года)

Для городов подтипа 1.2 (рис. 2) характерны снижение темпов роста объема производства в период 2020-2021 гг. по сравнению с периодом 2019-2020 гг. и восстановление темпов в период 2021-2022 гг., причем у Горно-Алтайска темпы роста на последнем отрезке даже превзошли темпы роста в предшествующий период. Еще одна особенность этого подтипа, отличающая его от остальных – непроявленность коронавирусного спада в динамике оборота общественного питания (в Горно-Алтайске спад имел место, но пришелся уже на 2022 год).

К подтипу относятся 3 города, все – региональные центры (что обуславливает заметный вес госсектора в структуре их экономики) с достаточно диверсифицированной экономической базой, что, по-видимому, и обуславливает устойчивость траектории роста их социально-экономических показателей. В случае Горно-Алтайска можно также предположить повышение роли внутреннего туризма на фоне санкций (Республика Алтай

традиционно – одна из главных туристических дестинаций России), как, впрочем, и эффект «низкой базы».

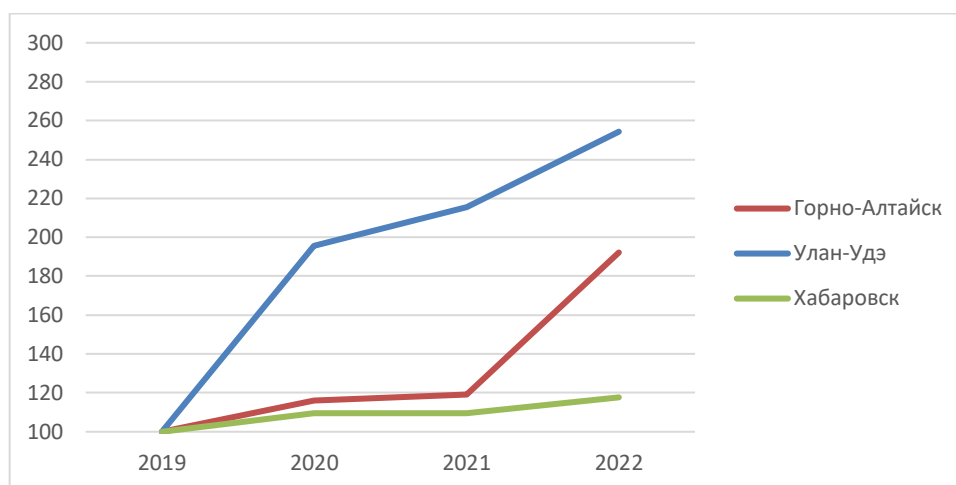


Рисунок 2. – Динамика значений объема производства в городах подтипа 1.2, % к уровню 2019 года (в ценах 2019 года)

Наконец, у городов подтипа 1.3 (рис. 3), напротив, отмечаются наиболее высокие темпы роста значений показателя в период 2020-2021 гг. и некоторое снижение темпов (за исключением Барнаула) в период 2021-2022 гг. К этому подтипу относятся три крупных региональных центра (в том числе миллионный Новосибирск) и индустриальный Братск. Наименее укладывается в общую логику и соответствует сформулированной гипотезе роста, пусть и с замедлением на последнем отрезке, объемов производства в Братске, отмечаемый на фоне системных проблем в градообразующих для города отраслях – цветной металлургии и лесопереработке.

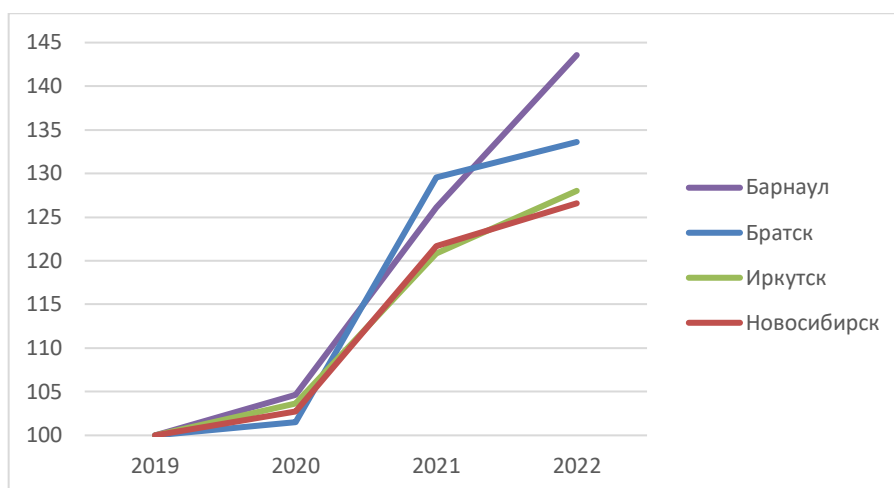


Рисунок 3. – Динамика значений объема производства в городах подтипа 1.3, % к уровню 2019 года (в ценах 2019 года)

В городах **типа 2** (рис. 4) в 2019-2021 гг. отмечались рост или стабильное значение объема производства, а в 2022 году имел место спад – как правило, довольно резкий (максимальный – в Северодвинске). То есть эти города относительно легко пережили коронавирусный кризис, но столкнулись с проблемами при санкционном давлении 2022 года.

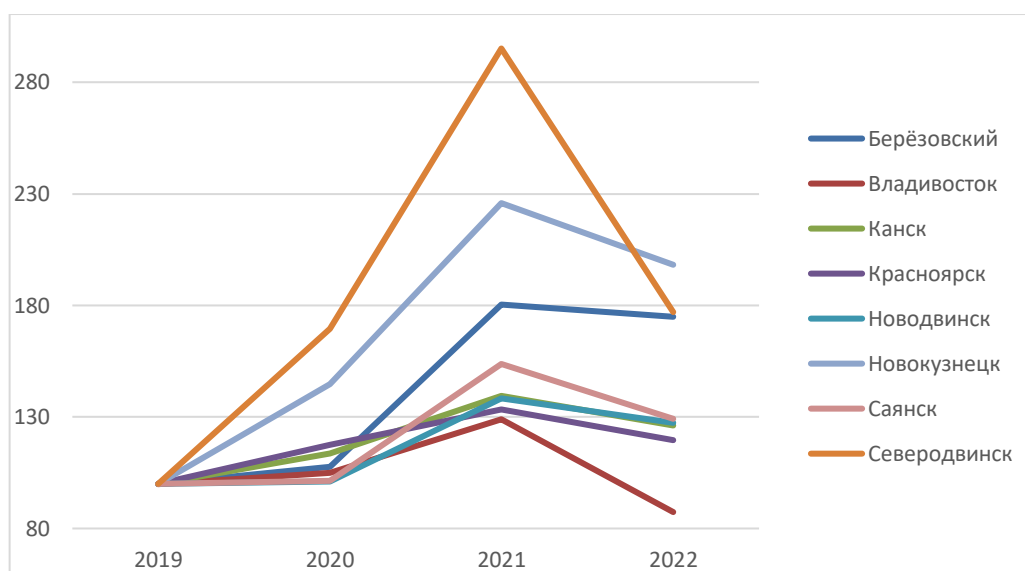


Рисунок 4. – Динамика значений объема производства в городах типа 2, % к уровню 2019 года (в ценах 2019 года)

Города данного типа (всего их 8) в массе своей являются крупными промышленными центрами с высокой зависимостью экономики от импорта и/или экспорта. Их градообразующие отрасли – лесопереработка (Канск, Новодвинск), угледобыча (Берёзовский), цветная металлургия (Красноярск), химия (Саянск) – относятся к наиболее пострадавшим от санкционного давления 2022 года. Неожиданным может показаться резкое падение объемов производств в Северодвинске, важном центре ВПК, отраслью специализации которого является строительство атомных подводных лодок. По-видимому, город «пострадал» от смены приоритетов в рамках финансирования оборонного заказа.

Большинство городов типа 2 расположены в Сибири и на Дальнем Востоке и только два города – в Северном федеральном округе (пригороды Архангельска Северодвинск и Новодвинск). Как и для городов типа 1, для городов данного типа характерен опережающий рост объема производства по сравнению с уровнем заработной платы (исключение здесь составили крупнейшие города этого типа – Владивосток и Красноярск).

Этот тип сравнительно «монолитен», оснований для выделения внутри него подтипов нет. Оборот розничной торговли в городах типа 2 на оба кризиса отреагировал слабо: лишь в ряде городов имело место снижение темпов его роста в 2021-2022 годах. Динамика же оборота общественного питания у них весьма разнообразна, что отчасти можно объяснить общим низкими уровнем развития этой сферы в половине городов данного типа (и, следовательно, повышенной ролью случайных локальных факторов в его динамике).

К **типу 3** относится наибольшее число городов среди всех типов (23). Динамику значений их объема производства (снижение или стагнация в 2020 г. и рост в 2021-2022 гг.) логично интерпретировать как негативный эффект от коронавирусного кризиса и последующее «постковидное» восстановление, без существенного воздействия санкций 2022 года.

В числе городов типа 3 уже довольно широко представлены города европейской части России и города с численностью населения менее 50 тыс. человек. Еще одна особенность, отличающая этот тип от первых двух: преобладание городов, в которых уровень заработной платы рос быстрее объема производства.

В зависимости от масштаба посткризисного восстановления в рамках данного типа можно выделить два подтипа.

Городам подтипа 3.1 (всего их 15, это самый многочисленный из выделенных «кластеров») по итогам 2022 года удалось достичь докризисного уровня объема производства, а в ряде случаев – и превзойти его (рис. 5). В основном это относительно небольшие города, но среди них есть и пять крупных региональных центров, в том числе два пятисоттысячника (Кемерово и Томск). Закономерно, что в экономике некоторых городов этого подтипа (Великий Новгород, Псков, Томск) заметная роль принадлежит внутреннему туризму – одной из немногих отраслей, существенно пострадавших от коронавирусного кризиса, но скорее выигравших от режима международных санкций. Среди других причин коронавирусного спада в этих городах можно назвать постиндустриальный характер экономики (Томск) и важную роль логистики в структуре экономики (Артем).

У некоторых городов этого подтипа (Кемерово, Коряжма, Старорусский район) темпы роста на последнем отрезке существенно замедлились, и точнее говорить об их вступлении в стадию стагнации. Итоговое превышение уровня 2019 года у них – достижение периода «межкризисного» роста. В случае Коряжмы удержание докризисного уровня выглядит даже неожиданно, если учесть, что это моногород с целлюлозно-бумажной промышленностью в качестве градообразующей отрасли.

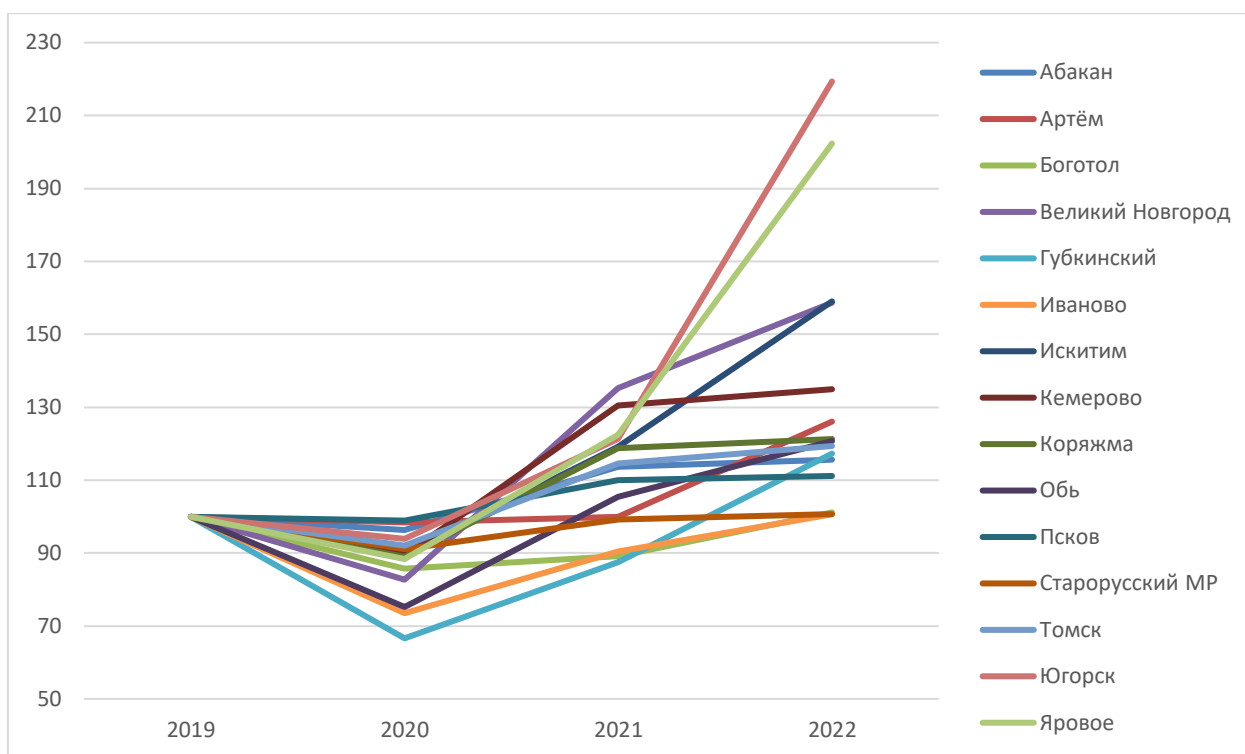


Рисунок 5. – Динамика значений объема производства в городах подтипа 3.1, % к уровню 2019 года (в ценах 2019 года)

В городах подтипа 3.2 (всего 7 городов) докризисный уровень не был достигнут несмотря на положительную динамику в 2022 году (рис. 6). Большинство городов этого подтипа относятся к Центральному и Северо-Западному федеральным округам и являются региональными центрами с диверсифицированной экономикой и заметной ролью сектора услуг – что и обусловило существенное падение их экономик в 2020 году. Исключения – сырьевой тюменский Мегион и рыболовецкий сахалинский Поронайск, причины первого кризисного спада в которых, очевидно, имеют локальный характер.

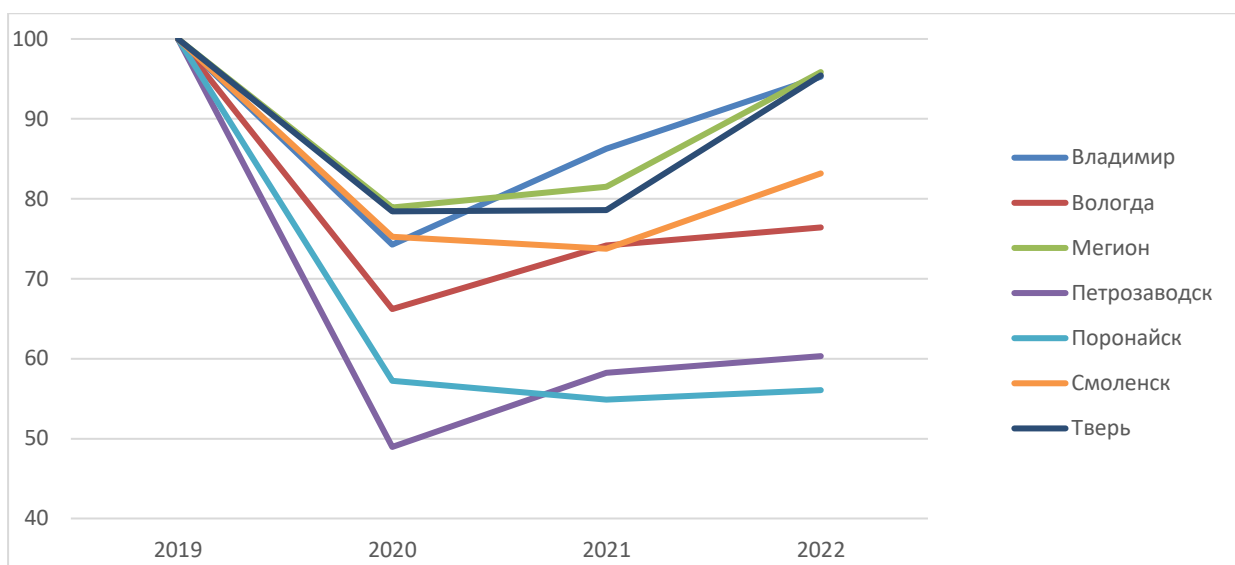


Рисунок 6. – Динамика значений объема производства в городах подтипа 3.2, % к уровню 2019 года (в ценах 2019 года)

Тип 4 представлен городами, динамика объема производства которых в рассматриваемый период характеризовалась общей нестабильностью, с чередованием периодов роста и спада. Уровень заработной платы в большинстве этих городов вырос в конечном счете значительно больше, чем объем производства. Что касается оборота розничной торговли и общественного питания, то в 2019-2021 гг. динамика этих показателей существенно варьировала по городам данного типа, но в 2022 г. практически везде наблюдался их рост или стагнация.

В рамках этого типа выделяются два подтипа.

У городов подтипа 4.1 (рис. 7) восстановление после коронавирусного кризиса было прервано новым кризисом (снижение объема производства в 2020 году, рост в 2021 году и вновь падение в 2022 году). Это, таким образом, наименее «устойчивые» города из всех. Среди них – крупные промышленные центры, экономика которых во многом завязана на экспорт и импорт (Череповец, Комсомольск-на-Амуре, Калининград), региональные центры с достаточно диверсифицированной экономикой, но с высокой ролью машиностроения и, в меньшей степени, металлургии (Ярославль, Кострома, Чита, Благовещенск, Омск), сравнительно небольшие города с «уязвимой»

структурой экономики: Заринск (производство кокса), Зима (лесопереработка и логистика), Лесосибирск (лесопереработка и лесохимия). «Контринтуитивным» представляется попадание в этот тип Якутска и, пожалуй, Великого Устюга (с районом).

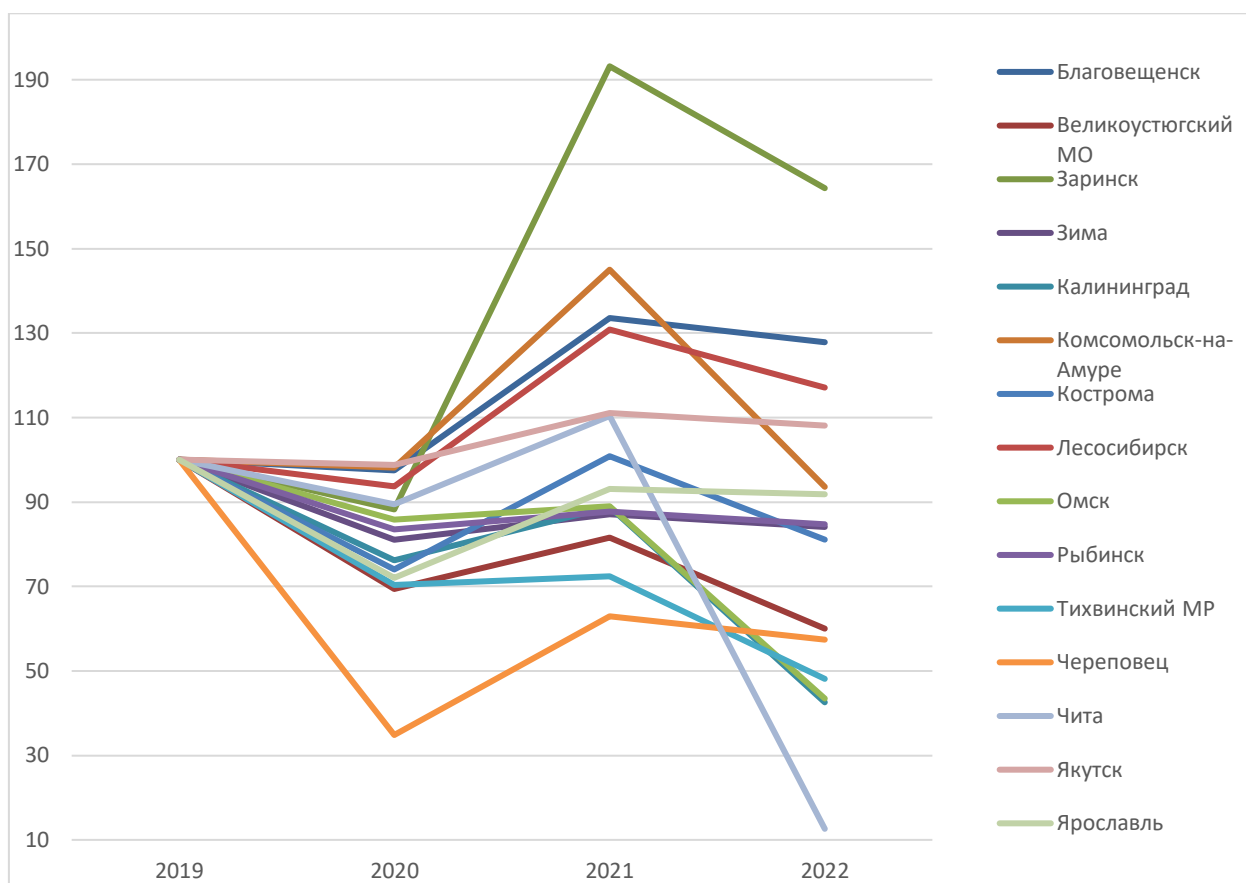


Рисунок 7. – Динамика значений объема производства в городах подтипа 4.1, % к уровню 2019 года (в ценах 2019 года)

В свою очередь, у городов подтипа 4.2 (рис. 8) динамика объема производства была «зеркальной» по отношению к подтипу 4.1: рост в 2020 году, кризисный спад в 2021 году и восстановление в 2022 году. Такую парадоксальную динамику сложно интерпретировать из общих соображений; вероятно, в каждом случае она объясняется локальными факторами. Впрочем, и городов в этом подтипе немного (четыре), и их набор довольно пестр: дальневосточные региональные центры Петропавловск-Камчатский и Южно-

Сахалинск, крупнейший из моногородов сибирский Северск и Шуя Владимирской области.

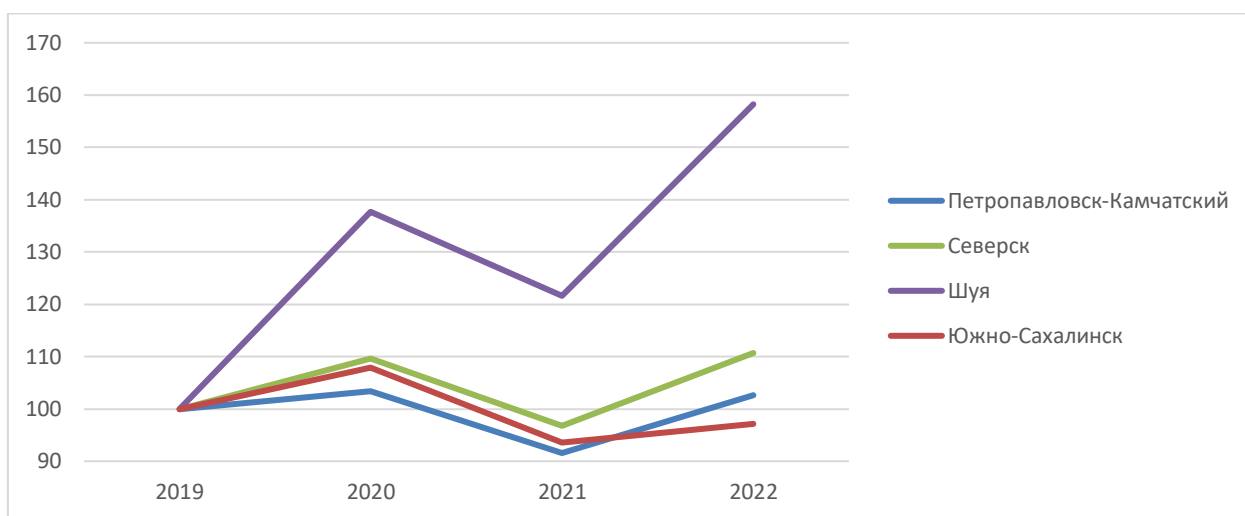


Рисунок 8. – Динамика значений объема производства в городах подтипа 4.2, % к уровню 2019 года (в ценах 2019 года)

В таблице 1 кратко представлены описанные выше тренды значений рассматриваемых социально-экономических показателей для каждого из выделенных типов (при наличии специфики – также подтипов) городов в рассматриваемый период.

Таблица 1 – Характеристика трендов значений рассматриваемых социально-экономических показателей в выделенных типах городов в 2019-2022 годах

Тип / подтип города	Показатели			
	Объем производства	Уровень заработной платы	Оборот розничной торговли	Оборот общественного питания
Тип 1	Рост весь период	Рост с отставанием от роста объема производства	Рост весь период (за исключением ряда городов подтипа 1.1), в ряде случаев – с замедлением темпов в 2022 г.	Снижение в 2020 г. (за исключением подтипа 1.2), затем, как правило, восстановление
Подтип 1.1	Рост весь период без снижения темпов	–	У 2 городов из 3 – снижение в 2020 г.	–
Подтип 1.2	2020-2021 гг.: снижение темпов роста по сравнению с 2019-2020 гг.; 2021-2022 гг.: восстановление темпов роста	–	–	Отсутствие снижения в 2020 г.
Подтип 1.3	2020-2021 гг.: повышение темпов роста по сравнению с 2019-2020 гг.; 2021-2022 гг.: снижение темпов роста	–	–	–
Тип 2	2019-2021 гг.: рост или стагнация; 2022 г. – снижение	Рост с отставанием от роста объема производства	Рост весь период, как правило – с постепенным замедлением темпов	Разнообразная динамика
Тип 3	2020 г.: снижение или стагнация; 2021-2022 гг. - рост	Рост с опережением роста объема производства	Рост (в ряде городов – после снижения в 2020 г.)	Рост (в ряде городов – после снижения в 2020 г.)
Подтип 3.1	Достижение или превышение в 2022 г. уровня 2019 г.	–	–	–
Подтип 3.2	Недостижение в 2022 г. уровня 2019 г.	–	–	–

Тип / подтип города	Показатели			
	Объем производства	Уровень заработной платы	Оборот розничной торговли	Оборот общественного питания
Тип 4	Нестабильная динамика	Рост с опережением роста объема производства	2019-2021 гг. – разнообразная динамика, 2022 г. – рост или стагнация	2019-2021 гг. – разнообразная динамика, 2022 г. – рост или стагнация
Подтип 4.1	2020 г.: снижение; 2021 г.: рост; 2022 г.: снижение	–	–	–
Подтип 4.2	2020 г.: рост; 2021 г.: снижение; 2022 г.: рост	–	–	–

Заключение

Исследование не дало радикально неожиданных результатов: в общих чертах исследовательская гипотеза подтвердилась. Действительно, относительно более высокую устойчивость к обоим кризисным шокам продемонстрировали города с сырьевой экономикой и экономикой, завязанной на госсектор, в особенности, на стратегический сектор. В частности, однако, из этого принципа отмечено немало исключений, которые могут объясняться как трудноформализуемыми локальными особенностями, так и неадекватностью статистического учета.

В силу частичной обусловленности специализации городов их географическим положением можно говорить и о географической выраженности типов реакции российских городов на кризисы последних лет. В частности, города Сибири, Дальнего Востока и Севера в целом обнаруживают более высокую «резильентность» по сравнению с городами центра Европейской части России.

В целом можно осторожно сделать вывод о достаточно высокой резильентности российских городов, вошедших в выборку, но с важной оговоркой, что последствия санкционного давления по состоянию на конец 2022 года только начали проявляться, и часть их, возможно, будет иметь долгосрочный характер. В то же время о в основном успешном преодолении городами последствий «первого» (коронавирусного) кризиса можно говорить утвердительно. При этом обращает на себя внимание сложное положение многих крупных региональных центров с диверсифицированной и отчасти «постиндустриализированной» экономикой.