

Данный файл является фрагментом электронной копии издания,
опубликованного со следующими выходными данными:

ББК 65.9(2Р)-1
УДК 338.9
П 828

П 828

Пространственное развитие современной России: тенденции, факторы, механизмы, институты / под ред. Е.А. Коломак. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН. 2020. – 502 с.

ISBN 978-5-89665-352-3

Работа посвящена изучению пространственных аспектов и проблем развития России в период после начала рыночных реформ, актуальность работы связана с особым значением вопросов развития территорий, межрегионального неравенства и географической связности в политике страны. В монографии даются оценки изменений территориальных пропорций, рассматриваются разные географические единицы (макро-регионы, субъекты Федерации, города, муниципальные районы) и разные аспекты пространственных процессов. Авторы анализируют государственную пространственную политику и высказывают рекомендации об эффективных инструментах и механизмах.

Монография может быть полезной для научных сотрудников, практиков и студентов экономических специальностей, чьи интересы связаны с вопросами пространственного развития и региональной политики.

ISBN 978-5-89665-352-3

ББК 65.9(2Р)-1
УДК 338.9
П 828

© ИЭОПП СО РАН, 2020 г.

© Коллектив авторов, 2020 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

[lib.ieie.nsc.ru/docs/2020/Prostranstvennoe_razvitie_sovremennoy_Rossii-2020/
Prostranstvennoe_razvitie_sovr_Rossii.pdf](http://lib.ieie.nsc.ru/docs/2020/Prostranstvennoe_razvitie_sovremennoy_Rossii-2020/Prostranstvennoe_razvitie_sovr_Rossii.pdf)

ГЛАВА 6 РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ

6.1. ПРОБЛЕМЫ ОБОСНОВАНИЯ И ВЫБОРА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Достижение баланса между целями равенства и эффективности при разработке социально-экономической политики представляет собой в значительной степени нерешенную проблему. Применительно к региональной политике данный конфликт целей принимает форму выбора между двумя полярными моделями экономического пространства: территориальной концентрацией экономики и равномерным развитием регионов.

6.1.1. Поиски модели пространственного развития России в 1996–2019 гг.

Современная история регионального стратегического планирования в России характеризуется периодической сменой приоритетов при выборе между моделями поляризованного и равномерного пространственного развития. Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» на 20 лет закрепил в числе основных целей региональной политики «...обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов; выравнивание условий социально-экономического развития регионов»¹. В период действия этого Указа не прекращались усилия в области разработки принципиальных положений российской региональной политики. Было опубликовано немало проектов стратегических документов по региональной политике начиная с проекта Концепции региональной политики С.С. Артоболевского² и заканчивая региональными разделами проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании»³. Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации образца 2005 г., разработанная под эгидой ныне упраздненного Минрегионразвития, впервые провозгласила отказ от политики выравнивания, была раскритикована в ходе общественной дискуссии и сменилась проектом Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период 2020 г., в котором цель сбалансированного развития регионов была восстановлена. В то же время в «Стратегии-2020»

¹ Указ Президента РФ от 03.06.1996 № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2756.

² Артоболевский С.С. Региональная политика, направленная на снижение территориальных экономических и социальных диспропорций в Российской Федерации: проект концепции // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 1. – С. 4.

³ Проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» // Официальный сайт Минэкономразвития России / URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/doc20111121_005 (дата обращения: 11.11.2019 г.).

предлагалось разработать Стратегию пространственного развития России на принципах стимулирования существующих центров роста и управляемого «сжатия» периферийных территорий»¹. Параллельно Распоряжением Правительства РФ от 26.03.2013 № 435-р была утверждена Государственная программа Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»², которая, в отсутствие Стратегии пространственного развития российской экономики, была призвана обеспечить сбалансированное развитие, укрепление финансовой самостоятельности и раскрытие инвестиционного потенциала субъектов Российской Федерации в период 2013–2020 гг. В принятой распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., срок действия которой близится к концу, указаны обе цели пространственного развития: и формирование новых центров социально-экономического развития, и сокращение дифференциации уровня и качества жизни на территории страны³.

С принятием в 2017 г. «Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» позиции сторонников поляризованного развития упрочились. В результате реализации данного закона ожидается, в частности, не выравнивание, но «сокращение пространственных различий» в уровне и качестве жизни граждан, проживающих в различных регионах, и в уровне социально-экономического развития регионов». Другим ожидаемым результатом реализации Закона является «дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности развитие крупных городских агломераций»⁴. В случае воплощения этих ожиданий наблюдаемая концентрация экономической деятельности в крупнейших городских центрах будет усиливаться.

С другой стороны, принятая в 2019 г. Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года полагает, что пространственное развитие должно быть направлено на «сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения» и устанавливает такие приоритеты, соблюдение которых должно приводить к более равномерному пространственному распределению экономической деятельности. Это, в частности: 1) «опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала»; 2) «развитие перспективных центров экономического роста с увеличением их количества и максимальным рассредоточением по территории Российской Федерации»; 3) «социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения с недостаточным соб-

¹ Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / Книга 2; под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьмина. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. – 408 с.

² Об утверждении государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения» // Официальный сайт Правительства России. – URL: <http://government.ru/docs/1017/> (дата обращения: 11.11.2019 г.).

³ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года // Официальный сайт Правительства России. – URL: <http://government.ru/info/6217/> (дата обращения: 11.11.2019 г.).

⁴ Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». – URL: <http://pravo.gov.ru/laws/acts/4/4951.html/> (дата обращения: 11.11.2019 г.).

ственным потенциалом экономического роста межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения»¹. Следует заметить, что названные приоритеты существенно отличаются от сформулированных в рабочих версиях Стратегии на стадии обсуждения, которые устанавливались исходя из плотности населения на территории, темпов роста экономики, уровня экономического потенциала территории и ее значения для национальной безопасности. В зависимости от сочетания названных признаков предлагалось несколько моделей существования территории: от опережающего экономического развития (при высокой плотности населения и экономическом отставании) до минимально требуемого социального обустройства (при низкой плотности населения, низком потенциале экономического роста и существенной значимости данной территории для территориальной целостности страны). Эти модели находились целиком в русле популярных концепций «поляризованного развития» и «управляемого сжатия» экономического пространства, но в процессе утверждения и согласования Стратегии были значительно смягчены. Таким образом, два основополагающих федеральных документа в области региональной политики – Основы региональной политики и Стратегия пространственного развития – сохраняют известную двойственность в отношении выбора преобладающей модели пространственного развития.

6.1.2. Теоретические прогнозы пространственной структуры экономики и межрегионального неравенства

В документах стратегического планирования не принято обозначать приверженность их авторов определенным теориям. Между тем определенные теории лежат в основе разрабатываемых стратегий, хотя бы и неявно, и оказывают существенное влияние на оценку проблем, аргументацию и обоснование рекомендаций в области экономической политики.

Задачами региональной экономической науки являются объяснение пространственного распределения экономической деятельности и межрегионального неравенства и установление связи между этими явлениями. В зависимости от принятых предпосылок и предмета исследования, из теорий размещения следуют прогнозы относительно концентрации (агломерации) или рассеяния (дисперсии) экономической деятельности в пространстве, а теории регионального роста и развития позволяют оценивать перспективы выравнивания (конвергенции) или расхождения (дивергенции) уровней экономического развития регионов.

В классической теории размещения фирмы А. Вебера² фирма определяет место своего размещения относительно заданных рынков сырья и сбыта в условиях совершенной конкуренции. Решение по критерию минимизации транспортных затрат может привести фирму на рынок сырья, рынок сбыта или в равноудаленную от рынков локацию, в зависимости от транспортных тарифов и соотношения весов перевозимых грузов. Так, снижение тарифа на одном из рынков побуждает фирму удалиться от этого рынка в сторону другого рынка, где снижения не произошло, с тем, чтобы сэкономить затраты по перевозке груза на этот рынок. При увеличении числа фирм и рынков, пространственным результатом будет дисперсия экономической деятельности в пространстве. Концентрация фирм в одной локации возможна, если такое

¹ Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года // Официальный сайт Правительства России. – URL: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения: 11.11.2019 г.).

² Вебер А. Теория размещения промышленности. – М.; Л.: Книга, 1926.

решение позволит им получить выгоды локализации – такие как меньшая стоимость труда или его лучшее качество, или снижение удельных издержек при совместном пользовании инфраструктурой и т.п. Неоклассическая постановка этой задачи, согласно Л. Мозесу¹, допускает замещение ресурсов в производстве, что меняет реакцию фирмы на изменения тарифов. При снижении тарифа у фирмы возникает стимул увеличить в производстве долю использования ресурса, перевозимого по этому тарифу, что побуждает ее приблизиться к рынку данного ресурса. При рассмотрении большего числа фирм отсюда следует возможность концентрации деятельности в данной локации. Компания будет оставаться в агломерации до тех пор, пока позитивные внешние эффекты перевешивают негативные. Если рост затрат делает экономическую деятельность убыточной, то фирма должна переместиться из агломерации на периферию, где издержки производства ниже.

Теория новой экономической географии (П. Кругман, М. Фуджита, Э. Вейнблс)² допускает подобный исход (дисперсию) в случае либо очень высоких, либо нулевых транспортных издержек. В гораздо более широком диапазоне «нормальных» транспортных затрат рост числа фирм и потребителей в городе повышает уровень конкуренции и снижает издержки, а отсюда растет эффективность производства и потребления, что делает более вероятным другой исход – рост агломерации.

В условиях несовершенной конкуренции, когда фирмы выбирают место размещения по критерию максимального объема продаж, также возможны разные пространственные результаты, получаемые из моделей Т. Паландера³, Г. Хотеллинга⁴, А. Лёша⁵, У. Кристаллера⁶. Монополистическая конкуренция заставляет фирмы удаляться друг от друга, что в случае торговли дифференцированными товарами приводит к их равномерному распределению в пространстве, разграниченном на шестиугольные районы сбыта. Если же фирмы предлагают разные товары, отличающиеся эластичностью пространственного спроса, то возможно возникновение агломераций разного размера, что позволяет фирмам воспользоваться эффектами внешней экономики от масштаба.

Различия темпов регионального роста, структурные различия в качестве роста, движение потоков труда, капитала и инноваций в пространстве создают межрегиональную дифференциацию уровней экономического развития. Теории регионального роста и развития объясняют механизмы возникновения межрегионального неравенства и причины его сохранения и предсказывают конвергенцию или дивергенцию региональных уровней среднедушевых доходов населения. Различия в темпах роста формируют отраслевую и пространственную структуру распределения экономической деятельности, которая может характеризоваться дисперсией или концентрацией.

¹ **Moses L.** Location and the theory of production // Quarterly Journal of Economics. – 1958. – Vol. 72(2). – Pp. 259–272.

² **Fujita M., Krugman P., Venables A.J.** The Spatial Economics: Cities, Regions, and International Trade. – Cambridge, MA: The MIT Press, 1999. – 384 p.

³ **Palander T.** Beiträge zur Standortstheorie. Almqvist&Wicksell's Boktryckery: Uppsala, Sweden, 1935.

⁴ **Hotelling H.** Stability in competition // Economic Journal. – 1929. – Vol. 39(153). – Pp. 41–57.

⁵ **Лёш А.** Пространственная организация хозяйства / А. Лёш. – М.: Наука, 2007. – 664 с.

⁶ **Christaller W.** Die Zentralen Orte in Süddeutschland : Eine Ökonomisch-Geographische Untersuchung Über Die Gesetzmässigkeit Der Verbreitung Und Entwicklung Der Siedlungen Mit Städtischen Funktionen. Jena :Gustav Fischer, 1933.

Теория экспортной базы (Д. Норт¹, Ч. Тибут², Р. Эндрюс³) в соответствии с кейнсианской традицией утверждает, что рост региона в большой степени определяется его реакцией на увеличение внешнего спроса на продукт специализации региона. В результате в регионе растет не только экспортная, базовая отрасль, но и обслуживающие ее небазовые виды деятельности. Базовыми для региона могут быть не только промышленные и сельскохозяйственные виды деятельности, но и предоставление услуг, так что рост региона не обязательно связан с его индустриализацией. Далее в регионе развиваются виды деятельности, ориентированные на спрос населения, увеличившийся в результате роста доходов. Кроме того, возникают новые виды деятельности, нацеленные на национальный и внешний рынки, т.е. происходит диверсификация региональной экономики. Специализация регионов размывается, а мобильность факторов производства приводит к тому, что с течением времени новые производства размещаются повсеместно, и среднедушевые доходы населения в разных регионах сближаются. Таким образом, продляя логику теории экспортной базы на долгосрочную перспективу, можно получить прогноз конвергенции и пространственной дисперсии экономической деятельности.

В неоклассической традиции, заложенной Р. Солоу⁴ и Т. Сваном⁵, рост рассматривается со стороны предложения, как результат инвестиций в производственные мощности региона, роста трудовых ресурсов и распространения технологического прогресса. Региональные особенности производственных факторов должны приводить к межрегиональным различиям в производительности труда и, соответственно, к дивергенции. Но неоклассическая производственная функция с постоянной отдачей от масштаба и положительной эластичностью замещения гарантирует в долгосрочной перспективе выравнивание среднедушевых доходов, т.е. конвергенцию – однако при сильных допущениях. Принимается, что во всех регионах идентичные производственные функции, нормы сбережения и амортизации, темпы роста населения. В этих условиях конвергенция достигается через более высокие темпы роста бедных регионов и более низкие – богатых регионов. В основе этого процесса лежит закон убывающей предельной производительности факторов, согласно которому в «бедных» регионах с низкими уровнями фондовооруженности труда будут более высокие нормы доходности капитала и темпы экономического роста, а в «богатых» – наоборот. Второй механизм достижения конвергенции – межрегиональная миграция факторов производства, которые перемещаются в регионы с более высокой доходностью. В модели Дж. Бортса и Дж. Штайна⁶ в результате миграции доходности факторов выравниваются, межрегиональные диспропорции по фондовооруженности сглаживаются, и в экономике возникает пространственное равновесие. Выполнение гипотезы о конвергенции способствует равномерному распределению экономической деятельности в пространстве. Но если принять более реалистичные предпосылки

¹ **North D.** Location theory and regional economic growth // Journal of Political Economy. – 1955. – Vol. 63(3). – Pp. 243–258.

² **Tiebout C.** The urban economic base reconsidered // Land economics. – 1956. – Vol. 32(1). – Pp. 95–99.

³ **Andrews R.** Mechanics of the urban economic base // Land economics. – 1953. – Vol. 29(2). – Pp. 161–167.

⁴ **Solow R.M.** Technical Change and the Aggregate Production Function // The Review of Economics and Statistics. – 1957. – Vol. 39(3). – Pp. 312–320.

⁵ **Swan T.W.** Economic growth and capital accumulation // Economic Record. – 1956. – Vol. 32(2). – Pp. 334–361.

⁶ **Borts G.M., Stein J.L.** Economic growth in a free market. – New York: Columbia, 1964.

и допустить различие производственных функций в регионах, то факторы могут мигрировать в один регион, подтверждая гипотезу о дивергенции. Пространственная структура экономики в этом случае характеризуется концентрацией экономической деятельности в одном регионе.

Перспектива конвергенции возникает из теоремы Хекшера¹–Олина²–Самюэльсона³, разработанной в традиции теорий международной торговли. Теорема утверждает, что свободная торговля между регионами, основанная на принципе сравнительных преимуществ, выравнивает факторные цены. Теорема выполняется при жестких предпосылках о совершенной конкуренции, однородных производственных технологиях и постоянной отдаче от масштаба. Согласно теории факторных пропорций, регион специализируется на производстве того товара, в производстве которого интенсивнее используется относительно избыточный для региона фактор производства. В каждом из торгующих регионов выпуск товара, производимого благодаря сравнительному преимуществу, растёт и увеличивает таким образом спрос на избыточный фактор производства, приводя к росту его цены. В то же время выпуск товара, не дающего сравнительного преимущества, сокращается, что высвобождает больше дефицитного фактора производства и снижает его цену. В результате на межрегиональном рынке факторов производства происходит выравнивание абсолютных и относительных цен на однородные факторы производства (даже если они немобильны между регионами). Отсюда следует, что будет происходить конвергенция душевых доходов. Пространственный результат обусловлен специализацией регионов, что приводит к концентрации производства каждого товара в определенном регионе.

Одним из основных условий гипотезы о конвергенции является постоянная отдача от масштаба в производстве. Ослабление этой предпосылки приводит к более реалистичным выводам, объясняющим сохранение регионального неравенства по доходам и пространственную неравномерность в размещении производства. Г. Мюрдал⁴ объяснил, почему экономическая деятельность концентрируется в развитых регионах. Причина – возрастающая экономия от масштаба, благодаря чему регионы, которые прошли через индустриализацию первыми и достигли существенных масштабов производства, получают преимущества перед отсталыми регионами. И хотя слабые регионы могут предложить более дешевый труд, эта экономия несравнима с агломерационной экономией, которую можно получить в индустриализованных регионах. Таким образом, экономический рост усиливает сам себя: чем больше объем производства, тем больше экономия от масштаба, тем привлекательнее регион для фирм, тем больше производств обосновывается в регионе, и т.д. Этот процесс самоподдерживаемого роста Мюрдал назвал процессом кумулятивной причинности. В противоположность теории общего равновесия, которая предполагает, что соответствующие силы неизменно возвращают систему к состоянию покоя, принцип кумулятивного развития выдвигает на передний план такие процессы, которые, раз начавшись, создают условия для последующего развития. Разумеется, отсталые регионы выигрывают от роста в передовых регионах, получая растущие рынки для вывоза своих товаров и пользуясь распростране-

¹ **Heckscher E.F.** Utrikeshandeln verkan på inkomstfördelningen // Ekonomisk Tidskrift. – 1919. – Vol. 21(2). – Pp. 1–32.

² **Ohlin B.** Interregional and international trade. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1933. – 340 p.

³ **Samuelson P.** International trade and the equalisation of factor prices // Economic Journal. –1948. – Vol. 58(230). – Pp. 163–184.

⁴ **Myrdal G.** Economic theory of under-developed regions. – London: Duckworth, 1957.

нием инноваций, но этот положительный эффект скорее всего будет погашен отрицательным эффектом – оттоком труда и капитала в успешный регион. Отсюда следует прогноз дивергенции среднедушевых доходов между регионами и усиления пространственной концентрации производства и потребления.

Н. Калдор¹ допустил возрастающую экономию от масштаба в модели экспортной базы. Тогда рост внешнего спроса на продукт базовой отрасли региона приводит к разным последствиям в индустриализованных и отсталых регионах. Чтобы показать это, Н. Калдор использовал концепцию эффективной ставки заработной платы, в которой учтен уровень производительности труда в регионе. Соответственно, эффективные уровни заработной платы в передовых регионах ниже, чем в отсталых. Когда регионы начинают наращивать объемы производства в ответ на возросший внешний спрос, то благодаря эффекту масштаба в передовых регионах происходит дальнейшее снижение эффективных ставок заработной платы, что позволяет им еще больше нарастить выпуск, и т.д., т.е. процесс роста приобретает самоподдерживающийся характер. Таким образом, в условиях возрастающей экономии от масштаба модель экспортной базы позволяет получить прогноз усиления межрегионального неравенства и сосредоточения экономической деятельности в пространстве.

Рассмотренные теории позволяют прогнозировать возможные последствия региональной политики, через изменения соответствующих параметров моделей. Очевидно, что оценка ожидаемого воздействия тех или иных мер региональной политики на территориальное распределение экономической деятельности и на проблемы межрегионального неравенства будет зависеть от используемых концепций и моделей. Как показано выше, в зависимости от принимаемых предпосылок о характере конкуренции, мобильности факторов, о типе производственных функций и функций спроса, о виде экономии от масштаба исследователь может получить противоположный результат: прогноз дисперсии или агломерации, конвергенции или дивергенции. Поэтому выбор методологической основы может повлиять на предлагаемые аналитиком рекомендации в области региональной политики.

6.1.3. Влияние идейных основ на выводы в отношении региональной политики

Региональная политика традиционно нацелена на то, чтобы повысить привлекательность региона для инвестиций путем улучшения качества и доступности местных производственных ресурсов и факторов, т.е. ориентирована на увеличение *предложения* в региональной экономике. В случае успеха меры региональной политики способствуют снижению издержек фирм и повышению отдачи от использования местных ресурсов. Воздействие этих мер на уровень факторных затрат зависит от степени межрегиональной мобильности факторов. Капитал и часть трудовых ресурсов мобильны в высокой степени, а наличие природных ресурсов не зависит от деятельности правительства. Поэтому основные объекты региональной политики – это количество, разнообразие и качество местной инфраструктуры, а также качество трудовых ресурсов: расширение предложения этих факторов косвенным образом помогает фирмам снижать производственные издержки.

Нетрудно заметить, что традиционные подходы к региональной политике находятся в рамках неоклассической теории роста и вписываются в модель производственной функции. Вместе с тем названные выше меры приводят и к росту *регионального*

¹ Kaldor N. The case of regional policies // Scottish Journal of Political Economy., 1970. – Vol. 17(3). – Pp. 337–348.

спроса, описываемого кейнсианской моделью регионального мультипликатора: спроса на трудовые ресурсы, на местные товары, на услуги строительства и промышленности строительных материалов, которые, как правило, локализованы в регионе. В числе мер региональной политики есть и полностью ориентированные на стимулирование спроса. Привлечение крупных фирм в регион в сочетании с требованиями по локализации производства призвано запустить механизм регионального мультипликатора. На этот эффект зачастую рассчитаны и усилия властей по организации в регионе крупных спортивных или юбилейных событий.

Более современные теории эндогенного роста выявили роль знаний, инвестиций в человеческий капитал и, применительно к пространству, роль агломерационных эффектов в распространении инноваций. Подчеркивается важность для развития региона специфически местных особенностей, которые лежат в основе жизнеспособности и благосостояния граждан каждой конкретной территории, способствуя максимальной реализации потенциала экономического развития региона¹. Отсюда приоритетами в региональной политике становятся повышение уровня образованности работников, стимулирование стартапов, поощрение распространения знаний и навыков, развитие социального капитала.

В моделях «центр – периферия», предлагаемых в новой экономической географии (НЭГ), подчеркивается множественность возможных равновесных состояний системы регионов. В случае агломерации фирм в пространстве возникают условия для кумулятивного роста производства в регионе. Но это не обязательный исход. В зависимости от структуры регионального производства возможен и кумулятивный спад. Поскольку рыночные механизмы могут привести к неоптимальному с точки зрения общества исходу, из теории НЭГ следует прежде всего необходимость проведения региональной политики. Кроме того, в моделях НЭГ внесение в систему даже малого изменения может привести к катастрофическому росту неравенства вплоть до обезлюдения одного из регионов (например, субсидия одному из регионов или создание местной инфраструктуры приводят к снижению транспортно-производственных издержек и росту мобильности). Отсюда следует принципиальная важность того, в какой момент времени и в каких объемах надо применять меры региональной политики.

Несмотря на динамичное развитие современной региональной науки, большинство традиционно используемых инструментов региональной политики основаны, по сути, на теориях середины прошлого века, таких как кейнсианская теория экспортной базы, неоклассическая модель регионального роста или теория полюсов роста. Эти инструменты сводятся к строительству дорог и развитию региональной инфраструктуры, к созданию налоговых и финансовых стимулов для перемещения фирм из сильных регионов в слабые. В действующей версии Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации также ставятся вполне традиционные задачи: инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы; привлечение частных инвестиций, в том числе посредством установления разнообразных льгот; совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции, включая стимулирование развития крупных городских агломераций. Однако в условиях глобализации и распространения внешних шоков, таких как кризис 2008–2009 гг., происходят сбои в действующей системе регулирования экономики, и механизм действия популярных мер региональной политики становится плохо предсказуемым. Именно в этот период в региональной науке началась активная дискуссия о современных принципах региональной политики.

¹ **McCann P.** *Modern Urban and Regional Economics*. – Oxford: Oxford University Press, 2013. – 432 p.

Сторонами дебатов о соотношении целей эффективности и равенства в пространственном развитии стали приверженцы «пространственно-нейтрального» и «локально-адресного» подходов. Сторонники первого ссылаются на положения теории НЭГ, хотя, по сути, опираются на неоклассический подход (теории региональных диспропорций Дж. Уильямсона и стадий развития региона А. Фишера и Э. Гувера), и рекомендуют создавать условия для концентрации ресурсов в отдельных городах и регионах – точках роста, которые вносят наибольший вклад в национальную экономическую динамику. Второй подход опирается на теории эндогенного роста и развития и НЭГ, и его сторонники рекомендуют такую политику, которая формирует возможности для будущего развития, мобилизуя недостаточно использованный потенциал и сосредоточивая ограниченные финансовые ресурсы на поощрении инновационных практик бизнеса и регионального управления. Названные две научные школы концентрируются вокруг двух крупнейших международных организаций: Всемирного банка и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), регулярно издающих результаты исследований регионального роста и предлагающих рекомендации в области региональной политики.

В 2009 г. Всемирный банк объявил, что его и выпустил в свет исследование под названием «Новый взгляд на экономическую географию»¹ под лозунгом «экономисты перечерчивают карту мира». Основная идея состоит в том, что экономический рост по своей природе не может быть равномерно распределён в пространстве, что неминуемо ведет к территориальной дифференциации. Наивысшей производительности человеческая деятельность достигает в крупных агломерациях, где облегчен доступ к крупному капиталу и инфраструктуре и высока плотность персональных взаимосвязей. Отсюда главным двигателем роста национальной экономики оказывается миграция людей в большие города.

Следовательно, меры экономической политики не должны вторгаться в это оптимальное распределение людей и ресурсов. Они должны быть единообразно определены для всех регионов, т. е. быть «слепыми» в отношении пространства. Попытки обеспечить равномерный пространственный рост средствами государственной политики заведомо обречены на провал, и, более того, способны привести к обратному, угнетающему воздействию. Отсюда правительствам рекомендуется создавать условия для концентрации ресурсов в отдельных городах и регионах – точках роста, которые вносят наибольший вклад в национальную экономическую динамику. Такой подход получил название «пространственно-нейтрального» (space-neutral approach) в смысле сознательного отказа от преференций в развитии отдельных регионов.

В том же 2009 г. ОЭСР выпустила в свет исследования «Как растут регионы»² и «Регионы имеют значение»³, провозгласивших начало сдвига парадигмы в региональной политике сближения стран ЕС. Этот сдвиг означал отход от политики компенсаций бизнесу и населению отстающих регионов к политике выявления и поощрения потенциала роста всех регионов. «Старая» региональная политика ЕС осуществлялась центральным правительством в отношении административных регионов в рамках отраслевого подхода в виде субсидий и государственной поддержки с целью временной компенсации отстающим регионам тех неблагоприятных условий, в которых они находятся. «Новая» региональная политика должна была

¹ World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. – Washington, DC: World Bank, 2009.

² How Regions Grow: Trends and Analysis. – Paris: OECD, 2009.

³ Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. – Paris: OECD, 2009.

проводиться всеми уровнями власти в отношении функциональных экономических областей

в рамках интегрированных проектов развития с целью реализации недоиспользуемого потенциала всех регионов во имя роста их конкурентоспособности. Предполагалось, что она будет направлена на формирование материального и нематериального капитала региона: не только основных фондов и рынков труда, но и делового климата, социального капитала и социальных сетей.

Согласно предлагаемому подходу, региональная политика ЕС больше не рассматривалась как механизм помощи регионам в достижении средних по ЕС показателей (хотя этот аспект не утратил своего значения). Теперь она представляла собой политику, которая бы определяла и ориентировалась на возможности для будущего, мобилизуя недостаточно использованный потенциал, а не выплачивая компенсацию за проблемы прошлого. Концентрация ограниченных финансовых ресурсов ЕС на поощрении инновационных практик бизнеса и регионального управления – значительно более сложная и отвечающая структуре современной экономики задача по сравнению с простой территориальной концентрацией. Такой подход, учитывающий пространственный аспект экономической деятельности, был назван «локально-адресным» (place-based approach).

Из разницы подходов следовали и разные практические рекомендации. В качестве универсальной политики Всемирный банк разработал «3D-подход», который, по мнению разработчиков, подходил всем странам в зависимости от проблем развития, связанных с недостаточной плотностью экономической деятельности (Density), удаленностью региона (Distance) или разобщенностью (Division) вследствие специализации региона, а также религиозных и культурных противоречий. Соответственно, универсальное «3I-решение» этих проблем включало институты, способствующие росту агломераций (Institutions), развитие инфраструктуры для преодоления удаленности (Infrastructure) и адресное вмешательство государства для преодоления проблем разобщенности (Interventions). Всемирный банк опубликовал ряд региональных приложений пространственно-нейтрального подхода. В 2008–2012 гг. в серии публикаций было рекомендовано «перечертить экономическую географию» в Восточной Азии¹, Восточной Африке², Латинской Америке и Карибских островах³, в Египте⁴, России⁵, а также в европейских и азиатских городах, расположенных вдоль Шёлкового пути⁶. Европейская комиссия со своей стороны выпустила краткую брошюру, в которой предложила свой опыт региональной политики странам, не входящим в ЕС⁷.

¹ Reshaping Economic Geography in East Asia/ Report № 47242, Eds. Huang Yu., Bocchi A.M. – The World Bank, 2008. – 371 p.

² Reshaping Economic Geography of East Africa: From Regional to Global Integration/ in 2 vols. The World Bank, 2012. – Vol. 1. – 123 p.; Vol. 2. – 61 p.

³ Reshaping Economic Geography in Latin America and the Caribbean / A Companion Volume to the 2009 World Development Report. – The World Bank. 2009. – 127 p.

⁴ Reshaping Egypt's Economic Geography: Domestic Integration as a Development Platform/ in 2 vols. The World Bank. 2012. – Vol. 1. – 82 p.; Vol. 2. – 418 p.

⁵ Russia: Reshaping Economic Geography/ Report No. 62905-RU. – Washington, DC: World Bank, 2011.

⁶ Eurasian cities: new realities along the Silk Road. - Washington, DC: World Bank, 2012. – 296 p.

⁷ Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС? / European Commission. Directorate-Generale for Regional and Urban Policy, Goulet R. Luxembourg: Office of the Official Publications of the European Union, 2009. – 15 p.

Наконец, было предложено не противопоставлять эти два подхода¹. Преследуя общую цель содействия росту, и тот, и другой подходы должны быть нацеленными на людей (people-oriented), а в условиях кризисных ограничений хорошая структурная политика не может игнорировать пространственное измерение экономического развития. Таким образом, предлагалось снять сформулированное еще в 1966 г. противоречие между «процветанием мест» и «процветанием жителей»², на котором Всемирный банк строил свою аргументацию.

Эту дискуссию назвали дискуссией между экономистами и экономическими географами, имея в виду не различие профессий, а разницу подходов: экономического в смысле примата экономических оценок при измерении эффектов от региональной политики, и территориально-ориентированного, который, помимо чисто экономических, использует социальные и экологические измерители при разработке наиболее подходящего набора мер для стимулирования развития каждой местности.

Взаимные упрёки сводились к следующим. «Экономисты» стремились доказать, что для экономического роста достаточно иметь хорошо работающие институты, рыночные механизмы и рамочные меры государственной политики, независимо от специфики страны и региона, его исторических и культурных особенностей, т.е. оставались в рамках так называемого Вашингтонского консенсуса³ в части его рекомендаций в области дерегулирования рынков, приоритетов в государственных расходах, прав собственности. «Географы» же, не отрицая значение институтов развития, указывали, что сам факт наличия таковых в регионе не объясняет, почему регионы со сходными институциональными характеристиками демонстрируют резко различающиеся темпы роста, и призывали осознать важность современных движителей роста, связанных с социальным и человеческим капиталом каждого региона. Представляют интерес как вопросы, в которых не сходятся приверженцы этих школ, так и аргументы обеих дискутирующих сторон.

6.1.4. Теоретический базис «пространственно-нейтрального» и «локально-адресного» подходов в региональной политике

Основной проблемой регионального развития является его неравномерность, что делает его объектом региональной политики. Неоклассическая теория и теории новой экономической географии и эндогенного роста и развития трактуют эти проблемы по-разному.

В свете неоклассической теории неравномерности просто не должно быть, если рыночные силы не наталкиваются на ограничения. Для этого должны выполняться следующие условия: отсутствует специфическая для разных регионов отдача от масштаба; товары, факторы и знания свободно, без ограничений перемещаются в пространстве. Если же все-таки региональная неравномерность присутствует, то задача региональной политики – освобождение потоков труда и капитала, с тем чтобы они двигались в те места, где будут лучше вознаграждены.

¹ OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies. – Paris: OECD, 2011.

² Winnick L. Place prosperity vs people prosperity: welfare considerations in the geographic redistribution of economic activity / Essays in Urban Land Economics in Honor of the Sixty-fifth Birthday of Leo Grebler, University of California at Los Angeles. – Los Angeles, CA: Real Estate Research Programme, 1966. – Pp. 273–283.

³ Ананьин О., Хаиткулов Р., Шестаков Д. Вашингтонский консенсус: пейзаж после битв // Мировая экономика и международные отношения. – 2010. – № 12. – С. 15–27.

Из теорий новой экономической географии и эндогенного роста явно следует, что неравномерность регионального развития возникает неминуемо, если выполняются следующие предпосылки: существует специфическая для разных регионов отдача от масштаба; перемещение товаров, факторов и знаний в пространстве требует затрат. В этих условиях неравновесие оказывается естественным рыночным результатом и не снабжено механизмом самокоррекции. Поэтому региональная политика необходима, поскольку без нее отстающие регионы не имеют шансов.

Работы Всемирного банка ссылаются на положения новой экономической географии (НЭГ). Цель теории НЭГ – объяснить феномен промышленной агломерации, или «географической концентрации», от которой зависит рост региона, с помощью неоклассических равновесных моделей, учитывающих отдачу от масштаба. Агломерация возникает, если центростремительные силы преобладают над центробежными. Центробежные силы представлены тем, что фирмы стремятся удовлетворить распределённый в пространстве спрос и избежать конкуренции с другими фирмами на небольших рынках. Центростремительные силы позволяют фирмам использовать возрастающую отдачу на более крупных рынках сбыта, а потребителям предоставляют доступ к более широкому набору товаров и услуг по более низким ценам и высокие стандарты проживания. На появление агломерации влияют три фундаментальных фактора: возрастающая отдача, стимулирующая концентрацию деятельности в пространстве; транспортные затраты, которые вынуждают фирмы размещаться ближе к крупным рынкам сбыта; миграционные потоки. Появление агломерации фирм в пространстве создает условия для кумулятивного роста производства. Но это не обязательный исход. В случае дисперсии фирм в пространстве возникают условия для кумулятивного спада в производстве региона. Поскольку рыночные механизмы могут привести к не оптимальному с точки зрения общества исходу, из теории НЭГ следует, во-первых, необходимость проведения региональной политики, и, во-вторых, принципиальная важность того, в какой момент времени и в каких объемах следует применять меры региональной политики.

В исследованиях Всемирного банка подчеркивается теоретическая связь с НЭГ, но ее можно проследить, скорее, в следующих аргументах. Если существует городская агломерация, следовательно, в ней присутствуют положительные эффекты масштаба, разнообразие потребительского выбора, широкие возможности трудоустройства, описанные теорией НЭГ. Поэтому необходимо поощрять перемещение бизнеса и людей в крупные агломерации, что гарантирует рост доходов для всех. Но такая логика восходит к уже упоминавшейся неоклассической модели Бортса–Штайна 1960-х годов., где свободное перемещение производственных факторов в те регионы, где они выше оплачиваются, приводит к межрегиональному выравниванию ставок заработной платы и процента, так что в итоге наступает пространственное равновесие, характеризующееся более высоким уровнем благосостояния по сравнению с исходным. Для достижения такого равновесия, вмешательство государства должно быть сведено к минимуму, чтобы не исказить реакцию труда и капитала на рыночные сигналы (ставки зарплаты и процента), что соответствует рекомендациям Всемирного банка. Предполагается, что механизмы мобильности факторов в условиях свободного рынка обеспечат наиболее эффективное размещение производительных сил. Такой вывод соответствует теориям стадий развития региона А. Фишера и Э. Гувера¹ и региональных диспропорций Дж. Уильямсона², которые аналогичным образом полагаются на выравнивание межрегиональных диспропорций в процессе развития экономики региона.

¹ Hoover E.M., Fisher J.L. Research in regional economic growth // Problems in the Study of Economic Growth. – New York: N.B.E.R. National Bureau of Economic Research, 1949. – Pp. 173–250.

² Williamson J.G. Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns // Economic development and Cultural Change. – 1965. – Vol. 13(4). – Pp. 1–84.

Аналитические документы ОЭСР признают высокую роль агломераций, сетей и мобильности факторов в ускорении роста и развития. Они основаны как на теориях НЭГ, так и на теориях эндогенного роста и развития региона. Первые теории эндогенного роста П. Ромера¹ и Лукаса² выявили роль знаний, накопления информации и ее распространения и инвестиций в человеческий капитал и развивались далее в 90-х годах прошлого века применительно к пространству, что позволило оценить роль агломерационных эффектов в распространении инноваций. Нео-маршаллианские и нео-шумпетерианские теории подчеркнули значение нематериальных составляющих конкурентоспособности региона: знаний, обучения, инноваций, социальных связей, социального капитала. Р. Капелло³ относит к эндогенным факторам роста региона такие составляющие социально-экономической и культурной системы региона, как предпринимательские способности; местные производственные факторы (труд и капитал); навыки местных экономических агентов по установлению отношений, что порождает процесс кумулятивного приобретения знаний; способность местных экономических и социальных агентов принимать решения, которые позволяют им управлять процессом развития, поддерживать его и направлять по пути общего роста экономики. Все эти факторы неразрывно связаны с территорией, со спецификой региона, они обуславливают структуру социальных и экономических отношений, уникальную для данного региона. Такие специфически местные условия определяют конкурентоспособность местного производства и поддерживают её с течением времени. Эндогенные факторы роста дают региону возможность производить товары, пользующиеся внешним спросом, производить их с абсолютным преимуществом и сохранять это преимущество с помощью инноваций, привлекать новые ресурсы извне региона. Отсюда пространство региона, как специфическая система социально-экономических отношений, отличающая его от других регионов, само по себе становится активным фактором развития.

Исследования ОЭСР подчеркивают важность локальных особенностей для развития региона, создающих так называемое чувство места. Последний термин относится к социальному, культурному, креативному, предпринимательскому и институциональному видам капитала, которые присущи данному региону. Эти виды капитала дополняют человеческий капитал и лежат в основе жизнеспособности и благосостояния граждан каждой конкретной местности. При правильной организации и использовании перечисленные виды капитала позволяют максимально выявить и раскрыть существующие возможности экономического развития региона⁴.

Представляется, что в российской экспертной среде преобладает пространственно-нейтральный подход, о чем свидетельствует содержание действующих документов федерального законодательства в области региональной политики, в которых успех экономического развития страны ставится в зависимость от ускоренного развития городских агломераций. Так, в Основах государственной политики регионального развития РФ развитие крупных городских агломераций названо необходимым условием обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики

¹ **Romer P.** Increasing returns and long-run growth // Journal of political Economy. – 1986. – Vol. 94(5). – Pp. 1009–1037.

² **Lucas R.** On the mechanics of economic development // Journal of Monetary Economics. – 1988. – Vol. 22(1). – Pp. 3–42.

³ **Capello R.** Regional Economics. – L.; N.-Y.: Routledge, 2007. – 322 p.

⁴ **McCann P.** Modern Urban and Regional Economics. – Oxford: Oxford University Press, 2013. – 432 p.

на мировых рынках. В Стратегии пространственного развития РФ предлагается обеспечить ускорение экономического, научно-технологического и инновационного развития крупных и крупнейших городских агломераций. Эта мера преподносится как «средство обеспечения расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации».

6.1.5. Обоснование эффектов агломерации и проблемы их оценки

Явный уклон в пользу крупных городов, наблюдаемый в документах, формирующих основы региональной политики, основан на признании высокой роли пространственной концентрации экономической деятельности в росте национальной экономики. Последний тезис является предметом консенсуса во влиятельной части экспертного сообщества. Доказательную конструкцию можно сформулировать следующим образом. *Крупные города являются наиболее эффективными местами для производства, поэтому вносят преобладающий вклад в рост национальной экономики. Стабильный экономический рост является достаточным условием для конвергенции, что в существенной степени снижает приоритет политики межрегионального выравнивания в пользу стимулирования роста.* В выводах на этой основе рекомендациях политика поощрения национального роста зачастую превращается в политику поощрения роста городских агломераций.

Изложенные тезисы в среде единомышленников представляются самоочевидными, так что серьезная аргументация нередко заменяется отсылками к авторитетам. Тезис об эффективности производства в городах поддерживается высказываниями Р. Флориды о том, что удвоение размера города приводит к более чем двукратному росту продукта, но требует менее чем двукратного роста издержек¹. Широко используется уже упоминавшийся доклад Всемирного банка «Перечерчивая экономическую географию», в котором акцентируется вклад городов в экономический рост. В этом докладе,

в частности, с помощью показателей территориальной концентрации производства и населения иллюстрируется тезис, что «по мере того как страны богатеют, экономическая деятельность все плотнее упаковывается в городки, города и метрополисы»². Перспективы сглаживания межрегионального неравенства обобщаются в формуле: «сначала дивергенция, потом конвергенция – между отстающими и лидирующими областями»³. Эти «стилизованные факты», почерпнутые из наблюдений за экономической динамикой городов мира, призваны подтвердить преимущества концентрации экономической деятельности в пространстве, обоснованные экономической теорией.

В теории высокая эффективность экономической деятельности в агломерации является результатом снижения производственных издержек и увеличения выпуска. Снижаются не все затраты, а определенные их элементы при определенных условиях. При пространственной концентрации фирм одной отрасли, согласно А. Маршаллу, снижаются затраты на получение информации, на пользование специализированными ресурсами, производственными услугами и инфраструктурой, на поиски квалифицированных работников и их обучение. Таким образом проявляется локализационная отдача от масштаба (по Б. Олину и Э. Гуверу), в отличие от урбанизационной отдачи, которая основана на тех же элементах затрат, но возникает, если в одном месте собираются

¹ Florida R. The Rise of the Creative Class. – Revisited: revised and expanded. – N.Y.: Basic Books, 2014. – 512 p.

² См.: World Development Report 2009... – P. 48.

³ Ibid. – P. 84.

фирмы разных отраслей. Тогда однотипные фирмы продолжают пользоваться локализационной отдачей от масштаба, а разнотипные фирмы, связанные поставками, получают снижение транспортных издержек и затрат на координацию поставок. В большом городе урбанизационная отдача от масштаба делает для всех более доступными разнообразные общественные блага, социально-бытовую инфраструктуру, правительственные и информационные услуги, причем доступность включает в себя не столько экономии транспортных затрат для потребителя, сколько снижение цены услуги по мере увеличения количества пользователей.

Механизмы роста выпуска в агломерации также разнообразны. В соответствии с принципом «круговой и кумулятивной причинности» Г. Мюрдала возможность получить эффекты масштаба привлекает в город все больше фирм, а повышенные доходы – работников, что обеспечивает дальнейшее повышение спроса на разнообразные продукты и услуги. Увеличение спроса, в свою очередь, позволяет фирмам нарастить масштаб производства и получить внутреннюю отдачу от масштаба, что обеспечивает возможности для создания инновационных продуктов, отличающихся высокой долей издержек на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Укрупнение фирм создает дополнительный спрос на продукты и услуги, и Ж. Будвиль, развивая теорию «полюсов роста» Ф. Перру применительно к пространству, подчеркивал роль крупных инновационных фирм в развитии промышленных кластеров. Кроме того, считается, что нахождение в агломерации облегчает распространение знаний и навыков и обмен ими, что увеличивает объемы и уровень инноваций, а, следовательно, повышает уровень производительности труда¹.

Возможно ли подтвердить общепризнанные положения теории агломерации непосредственно, не прибегая к интерпретации исторической статистики? Для этого в идеале потребовалось бы рассмотреть деятельность каждой фирмы в агломерации и вне агломерации. Прямая калькуляция затрат и доходов для альтернативных вариантов размещения фирм и общественной инфраструктуры позволила бы оценить минимально возможные (потому что чисто экономические) эффекты для фирмы и для агломерации. Мысленный эксперимент такого рода возможен, но количественная оценка агломерационного эффекта связана со слишком большим числом неопределенностей и вряд ли представит ценность.

В этой ситуации исследователи вынуждены обращаться преимущественно к *макроэкономическим* данным для подтверждения исходно *микроэкономических* конструкций. В эмпирических исследованиях агломерационных эффектов широко используются данные о занятости, добавленной стоимости, количестве фирм, численности населения, объемах инвестиций, количестве патентов². На основе этой статистики рассчитывается множество показателей, призванных оценить абсолютный и относительный размер отрасли в регионе, степень отраслевого разнообразия и при использовании показателей на единицу площади – плотность экономической деятельности. При оценке локализационных эффектов чаще всего рассчитывается индекс локализации в разных формах и специализации, а при оценке урбанизационных эффектов – индекс Херфиндала–Хиршмана. В случае если используются микроэкономические статистические регистры предприятий, позволяющие построить макроэко-

¹ Мельникова Л.В. Современная региональная экономика. Современная региональная экономика: теории и модели : учебное пособие / Новосибирский гос. ун-т. – Новосибирск : Изд-во НГУ, 2015. – 303 с.

² Beaudry C., Schiffauerova A. Who's right, Marshall or Jacobs? The localization versus urbanization debate // Research Policy. – 2009. – Vol. 38 (2). – Pp. 318–337.

номическую производственную функцию, агломерационный эффект улавливается через изменение продуктивности деятельности, измеряемое общей факторной производительностью фирм или номинальной заработной платой¹.

Сложность непосредственного измерения агломерационной отдачи от масштаба вынуждает исследователя прибегать к разнообразным индикаторам² – весьма неточным заменителям. В качестве обобщенных индикаторов часто используются такие показатели, как численность населения (размер) города, доля населения, проживающего в крупных городах, численность занятых в городе. Рост экономики измеряется как рост занятости или числа фирм в городе. Рост продуктивности представляется ростом занятости, а уровень продуктивности – уровнем заработной платы. Численность населения может представлять и размер спроса, и потенциал рынка, и гравитационное притяжение города. В последнее время растет популярность такого метода аппроксимации уровня экономической активности, как измерение степени освещенности поверхности Земли в ночное время на основе спутниковых снимков³. Подобная практика измерений нередко признается неудовлетворительной⁴.

Доступность индикаторов пропорциональна степени агрегации данных и представляет отдельную проблему. Ограниченность микроэкономической информации по городам и предприятиям приводит к тому, что вместо таких данных широко используются данные демографические. Доступные данные («стилизованные факты») часто оказываются предметом не анализа, но интерпретации. Само существование большого города и динамика его социально-экономических показателей рассматриваются как результат действия агломерационных эффектов. Миграционный приток расценивается как доказательство успешности города, его эффективности. Отсюда делается вывод, что «города – драйверы роста», и рекомендуется поощрять развитие и даже создание агломераций. Из того факта, что в странах высокодоходной группы наблюдается в среднем пониженный уровень межрегиональной дифференциации по сравнению с бедными странами, выводится прогноз о том, что пространственное неравенство будет уменьшаться по мере роста экономики страны (а перспективы роста, напомним, увязаны с высоким уровнем урбанизации). Следовательно, в условиях ограниченности ресурсов государственная политика выравнивания окажется расточительством.

Подобные утверждения основаны на упрощении и сокращении цепочек причинно-следственных связей. Кроме того, неявно придается слишком большой вес долговременным историческим трендам, тогда как в современной экономике с иными структурой и динамикой однозначная зависимость развития от исторической колеи не подтверждена⁵. Тем не менее приведенные тезисы зачастую преподносятся как очевидные и не требующие доказательств. Поэтому они нуждаются в регулярной перепроверке на актуальных данных.

¹ **Combes P.-P., Gobillon L.** The Empirics of Agglomeration Economies // Handbook of Regional and Urban Economics / Ed. by G. Duranton, V. Henderson, W. Strange. – Elsevier, 2015. – Vol. 5. – Pp. 247–348.

² Под *индикатором* (англ. *proxy*) понимается показатель, косвенно характеризующий изучаемый объект и используемый взамен недоступных наблюдению и измерению характеристик.

³ **Фан П., Чен Дж., Уанг З.** Урбанизация в Сибири: Взгляд со спутника // ЭКО. – 2017. – № 7. – С. 20–33.

⁴ **Rigby D.L., Essletzbichler J.** Agglomeration economies and productivity differences in US cities // Journal of Economic Geography. – 2002. – Vol. 2, Iss. 4. – Pp. 407–432.

⁵ **Kim S.** Spatial inequality and development: theories, facts and policies // Urbanization and Growth / Ed. by R. Buckley, P. Annez, M. Spence. – Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development; World Bank, 2009. – Pp. 133–166.

6.1.6. Аргумент о территориальной концентрации роста

В публикациях Всемирного банка обосновывается тезис о том, что территориальная концентрация производства, в частности в крупнейших городах, двигала экономический рост в ходе структурного перехода от аграрной экономики к индустриальной и затем к постиндустриальной, в которой преобладает сфера услуг. Приводятся многочисленные показатели концентрации ВВП по странам, которые резюмируются следующим расчётом: половина мирового ВВП производится на 1,5% территории планеты. Отсюда следует, что пытаться расширить зону экономической активности, т.е. поощрять мерами региональной политики развитие периферийных регионов, – значит лишиться стимулов роста в масштабе национальной экономики.

В 2017 г. в России 31,2% объема ВРП производилась в Москве, Московской области и в Санкт-Петербурге, совокупная площадь которых составляет 0,3% территории страны и в которых проживают 17,2% населения. Если же набрать группу регионов, производящих в сумме половину российского ВРП, то в неё войдут еще 6 регионов: Республика Татарстан, Свердловская область, Краснодарский и Красноярский края, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский АО, что в совокупности даст 24% российской территории и 30% населения. С точки зрения экспертов Всемирного банка, это недопустимо низкая концентрация экономической деятельности, требующая неотложных мер по пространственной трансформации экономики. Данная оценка поддерживается историческим экскурсом глубиной в столетие, в течение которого американцы переезжали на юг и запад США, что делало экономику более концентрированной, а жители СССР двигались на восток и север страны, создавая пространственную неэффективность, которая, по мнению Всемирного банка, стала одной из причин краха Советского Союза.

В Европейском Союзе 43% объемов производства приходятся на 14% территории. Географический пятиугольник, где производится продукция с высокой добавленной ценностью, образуют Лондон, Гамбург, Мюнхен, Милан и Париж (где проживает около трети населения этой территории). Однако эксперты ОЭСР трактуют этот показатель скорее как проблему, как свидетельство значительных социально-экономических диспропорций, вполне сравнимых с наблюдаемыми в Китае, где 60% ВВП производится на 4% территории. Исследования экономического роста в странах ОЭСР за 1995–2007 гг. в разрезе 335 регионов обнаружили, что 14 крупнейших регионов-«хабов», составляющих 4% общего числа регионов – Калифорния, Техас, экономический район Канто (Япония), Флорида, Нью-Йорк, Лондон, Иль-де-Франс, и др. – обеспечивают 1/3 совокупного роста ВВП ОЭСР, тогда как подавляющую часть роста, 2/3, дают остальные регионы. Отсюда следует прямо противоположный вывод: вклад региона в экономическую динамику не обязательно жёстко связан с его размером.

Построение зависимости ранга регионов ОЭСР по вкладу в рост от его вклада в совокупный рост позволило выделить 4-е группы регионов, вносящих близкие по размеру вклады (по признаку разрывов данной зависимости в логарифмическом масштабе). Группа 1 – самая малочисленная (1,8% выборки). Эта группа крупнейших регионов вносит 22,3% в рост ВВП зоны ОЭСР. Группа 2 (26% выборки) отвечает за 57% роста. В группу 3, формирующую 19,3% роста, входит больше половины регионов. Оставшиеся 18,7% регионов ОЭСР входят в группу 4 и вносят всего 1,1% роста. Со временем дифференциация региональных вкладов в динамику ВВП нарастает, но распределение становится всё более смещенным, так что всё больший вклад вносят крупнейшие регионы из группы 1 и средние и малые регионы из группы 3 и группы 4 (таблица 6.1). Поэтому рекомендуется обратить внимание на перспективную группу 2, которая сокращается, но даёт более половины совокупного экономического роста зоны ОЭСР.

Таблица 6.1

Группировка регионов ОЭСР и РФ по вкладу в совокупный рост экономики, %

Показатель	Группа 1	Группа 2	Группа 3	Группа 4
ОЭСР, 1995–2007 гг.¹				
Доля группы в совокупности из 335 регионов ОЭСР	1,8	26,0	53,0	18,7
Доля совокупного роста ВВП ОЭСР, создаваемая группой	22,3	57,3	19,3	1,1
РФ, 2002–2017 гг., 81 субъект с положительным темпом роста ВРП				
Доля группы в совокупности из 81 региона РФ	9,8	23,5	30,9	35,8
Доля совокупного роста ВРП РФ, создаваемая группой	48,4	30,0	15,2	5,3

Источник: расчёты автора.

Аналогичный расчёт динамики вкладов российских регионов в рост ВРП за 2002–2017 гг. (рисунок 6.1) показывает иную картину. В группу 1, обеспечившую 48,4% прироста ВРП, вошли перечисленные выше 8 регионов-тяжеловесов (за исключением Красноярского края), создающих 47,8% ВРП. 2-я, перспективная группа, доля которой в росте ВРП (30%) в 1,11 раза превышает её долю в объеме ВРП (27%), включает в себя 19 регионов. Группа 3 из 25 регионов (46,9% выборки) вносит лишь 15,2% роста, что меньше ее совокупной доли в ВРП (16,6%). В 4-ю, безнадежно малую по своему вкладу в рост ВВП (5,3% при доле в ВРП, равной 7,7%), группу из хвоста распределения входит 29 российских регионов. Сравнение с аналогичным расчетом за период 1998–2011 гг. выявляет стабильность состава группы 1 (она приросла на 1 регион), значительный рост группы 2 регионов (с 11 до 18), сокращение группы 3 (с 38 до 25) и рост группы 4 (с 25 до 29). Увеличение состава перспективной группы 2 за счет группы 3 возможно трактовать как расширение географии роста. При этом увеличение числа участников в группе 4 является тревожным признаком.

Качественное отличие территориальной структуры роста в России от Европейской состоит в том, что группа 1, по сути, состоит из трех, очень разных по влиянию и размеру: Москва, которая одна вносит 19,4% роста и сопоставима с группой 1 из 6 регионов ОЭСР, затем Московская область и Санкт-Петербург, приносящие 12,9%, и остальные 5 периферийных регионов с 16,1%. Такая концентрация роста в центре не сопровождалась сколько-нибудь заметным прорывом в развитии национальной экономики, динамика которой с 2013 г. с трудом превышает отметку 101% ежегодно.

¹ How Regions Grow: Trends and Analysis. – Paris: OECD, 2009.

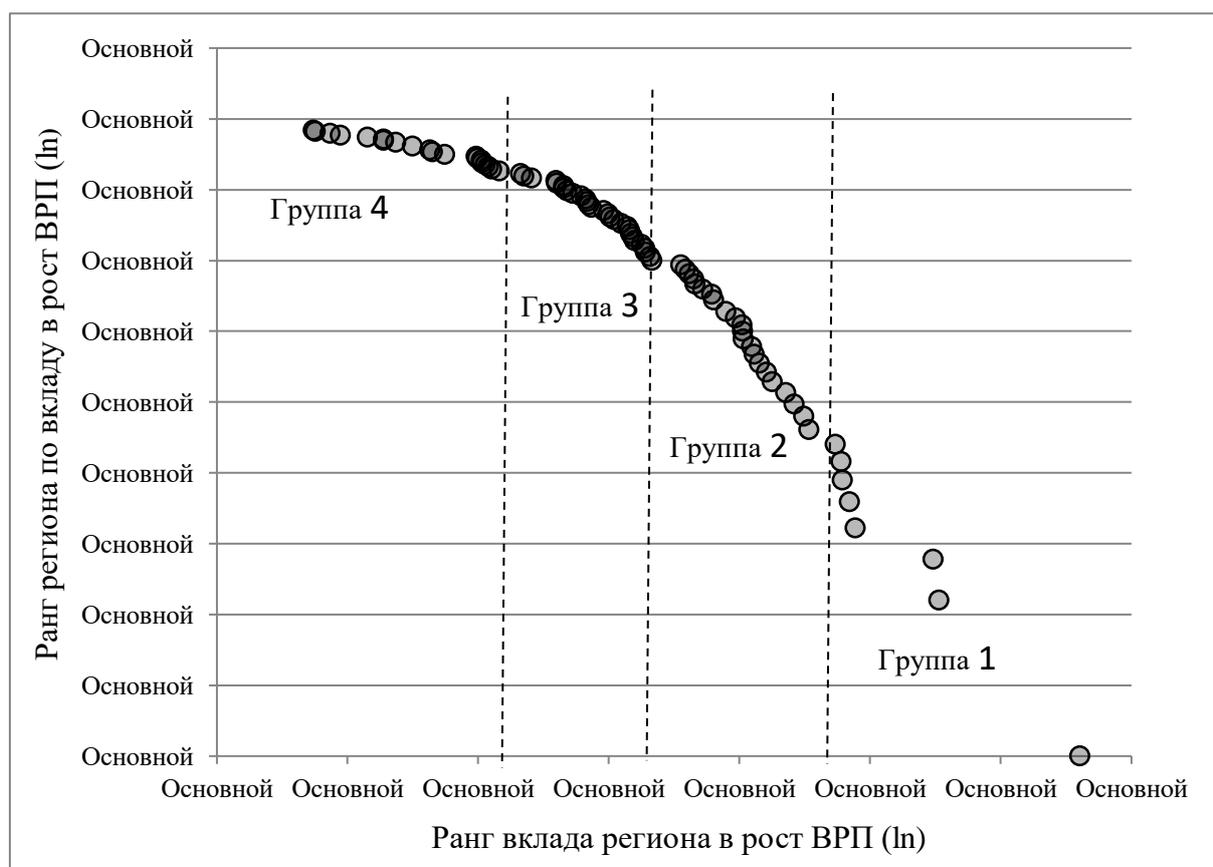


Рис. 6.1. Зависимость ранга регионов России по вкладу в совокупный рост ВРП от величины вклада в 2002–2017 гг. (в логарифмах)

Источник: расчёты автора.

Тем не менее потенциал роста присутствует в каждой из групп. В течение периода 2002–2017 гг. 34 регионов из 81 внесли вклад в рост, превышающий их удельный вес в суммарном объеме ВРП РФ в среднем в 1,25 раза. В 1998–2011 гг. таких регионов было 26, зато их вклад в рост превосходил долю в ВРП РФ в среднем в 1,35 раза. Увеличение числа динамичных регионов сопровождается замедлением роста в соответствии с общенациональными трендами. Распределение этих быстро растущих регионов по группам 1–4 оказалось почти равномерным. Отсюда можно предположить, что динамичность региональной экономики вряд ли связана с ее размером. Таким образом, анализ территориального распределения роста ВРП по методу ОЭСР дает неоднозначные результаты: некоторое расширение числа активно растущих регионов не компенсирует сохраняющуюся концентрацию роста в столичных регионах и увеличение числа stagnирующих периферийных регионов-легковесов.

6.1.7. Аргумент о более высокой эффективности деятельности в крупных городах

Представляет интерес исследование связи между производительностью труда и размером города на материале российских и зарубежных городов. Российская статистика по городам не позволяет рассчитать показатели производительности труда на основе добавленной стоимости, но это можно сделать на основе показателя «отгрузка товаров собственного производства и выполнение работ и услуг собствен-

ными силами» по основным видам экономической деятельности в разрезе ОКВЭД-2007 С + D + E («добыча полезных ископаемых», «обрабатывающие производства», «производство и распределение электроэнергии, газа и воды»), которые дают в сумме оценку промышленности как отрасли. Мы использовали доступные в базе «Мультистат»¹ данные за период 1999–2013 гг. для городов с численностью населения более 50 тыс. чел., чтобы приблизить структуру выборки к структуре данных по городам Евростата, в которой рассматриваются города с численностью более 250 тыс. чел., и по городам ОЭСР (более 500 тыс. чел.). Отношение объемов отгрузки к среднесписочной численности работников без внешних совместителей в названных отраслях дает оценку производительности труда в текущих ценах в 317 городах РФ². На рисунке 6.2 показана зависимость данного показателя от численности населения соответствующих городов в 2013 г. Коэффициент ранговой корреляции Спирмена составил 0,184 в 2000 г., 0,167 – в 2005 г., 0,145 – в 2009 г. и 0,202 – в 2013 г., что указывает на слабость положительной связи между показателями. Исключение из выборки гг. Москвы и Санкт-Петербурга снижает значение коэффициента на 0,015.

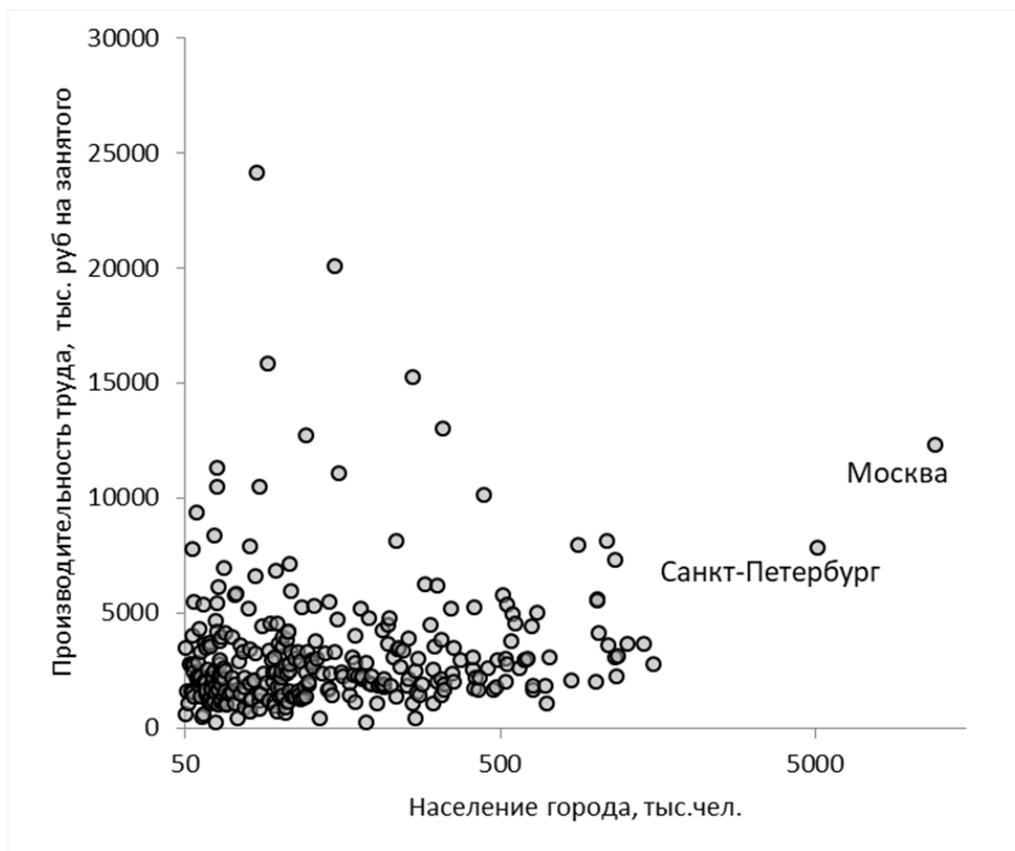


Рис. 6.2. Производительность труда в промышленности российских городов в зависимости от их размера, 2013 г.

Источник: расчёты автора.

¹ Статистическая база «Города России». – URL: <http://www.multistat.ru/>

² Включение в выборку всех городских поселений с численностью жителей от 2 тыс. чел. увеличивает ее размер в 3 раза и поднимает коэффициент Спирмена до 0,4, но делает структуру данной выборки несопоставимой со структурой рассматриваемых далее выборок по городам Европейского союза и Организации экономического сотрудничества и развития.

В европейских странах плотность населения и уровень урбанизации значительно выше, чем в России, поэтому логично ожидать, что связь между производительностью труда и размером города будет более выраженной. Мы выполнили оценку, аналогичную предыдущей, на базе показателя валовой добавленной стоимости (ВДС) на одного занятого по промышленности¹ в текущих ценах (евро) по 269 метрополитенским районам с населением не менее 250 тыс. чел.² Коэффициент Спирмена составил 0,027 в 2003 г., 0,126 – в 2009 г., 0,115 – в 2013 г. и 0,123 – в 2014 г. Возможно, столь низкое значение коэффициента ранговой корреляции обусловлено выбором промышленных видов деятельности, тогда как крупные города в постиндустриальной стадии развития специализируются в области оказания современных услуг. Поэтому мы повторили оценку для суммы всех видов деятельности. Против ожиданий, степень корреляции, оцененная коэффициентом Спирмена, выросла незначительно: 0,12 – в 2003 г., 0,178 – в 2009 г., 0,164 – в 2013 г. и 0,157 – в 2014 г. Исключение из выборки Лондона и Парижа снижает значение коэффициента на 0,02. Таким образом, положительная зависимость между производительностью труда и размером города оказалась в Европе такой же слабой, как и в России.

Мы выполнили расчеты также и по валовому внутреннему продукту (ВВП) в текущих ценах (доллары США), произведенному в 2012 г. в 309 метрополитенских ареалах с населением не менее 500 тыс. чел., расположенных в 29 странах ОЭСР³. Коэффициент ранговой корреляции между рассматриваемыми показателями оказался существенно выше: 0,291. Учитывая что данная выборка содержала большинство «мировых городов», можно было предположить, что полученный результат обусловлен их влиянием. Но исключение из выборки 15 мегаполисов с численностью жителей от 6 млн чел. снизило коэффициент Спирмена лишь до 0,284. В то же время удаление из выборки городов США заметно уменьшило значение коэффициента – до 0,186. Проведенный эксперимент дал основания предположить, что городская система США существенно отличается от систем остальных стран, тем более что для нее коэффициент Спирмена равен 0,352.

На рисунке 6.3 показана оценка регрессионных зависимостей производительности труда для городов ОЭСР и для подвыборки из городов США в зависимости от их размера. Параметры уравнения для США свидетельствуют о наличии слабой связи между переменными, тогда как параметры уравнения для ОЭСР не позволяют предполагать ее наличие. С помощью теста Чоу мы проверили, насколько статистически различны параметры оцененных моделей. Результат теста позволил отвергнуть гипотезу о постоянстве параметров модели для всех наблюдений выборки и подтвердить, что показатели американских городов демонстрируют отличающееся статистическое поведение.

Стоит заметить, что идеи школ «городской экономики» и «новой экономической географии», образующие теоретическую основу политики развития городских агломераций, возникали преимущественно на базе изучения эмпирических данных по США. Отсюда следует, что «для многих стран, особенно для европейских, картина гораздо более неоднородна, и чтобы понять последствия это неоднородности для

¹ Промышленностью здесь назван отраслевой агрегат (B + C + D + E) по классификатору видов деятельности NACE Rev. 2.

² Метрополитенские районы – это урбанизированные территории, в которые включаются города и пригороды, связанные ежедневными трудовыми миграциями. В России статистика собирается по городам в административном понимании, что вносит в сопоставление дополнительные методологические различия.

³ OECD.Stat . – URL: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM

государственной политики, требуются тщательный анализ и рассмотрение, которые выходят за рамки стандартных догматов»¹. В британской аналитике, например, распространено мнение, что несоответствие городской системы Великобритании моделям агломерации, наблюдаемым в США, свидетельствует о том, что с британской экономикой «что-то не так». По мнению противников данной точки зрения, британские разработчики региональной политики упорствуют в проведении такой политики, которая направлена на воспроизведение упрощенной модели, явно неудовлетворительной для объяснения гораздо более сложных пространственных и социальных проблем городов Соединенного Королевства².

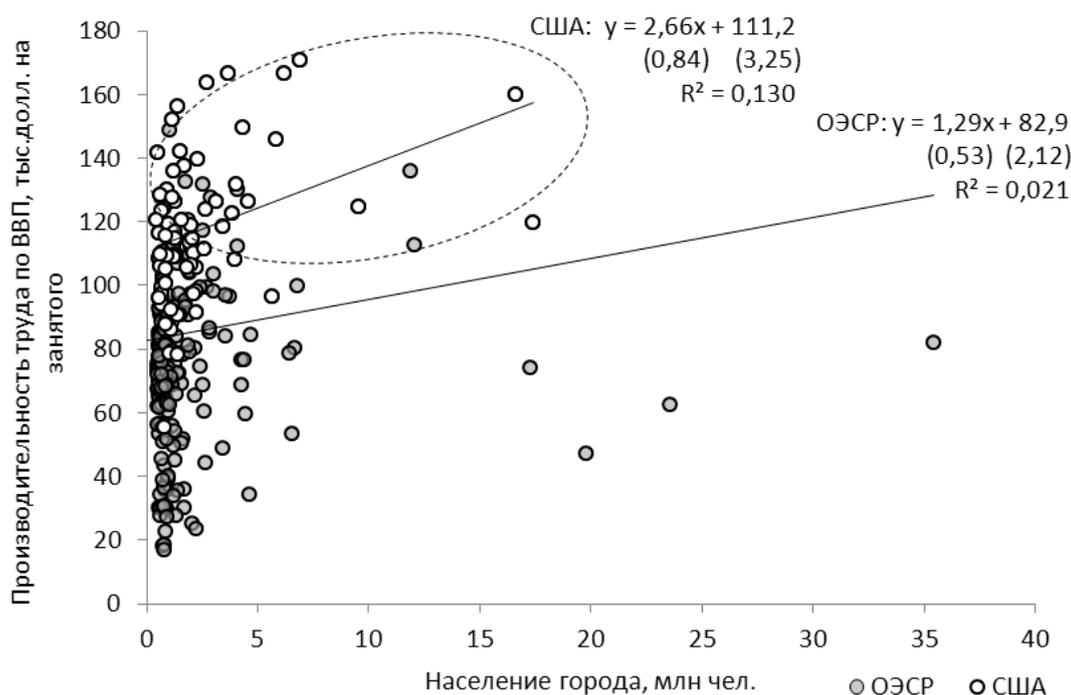


Рис. 6.3. Производительность труда в экономике городов стран ОЭСР в зависимости от их размера в 2012 г.

Источник: расчёты автора.

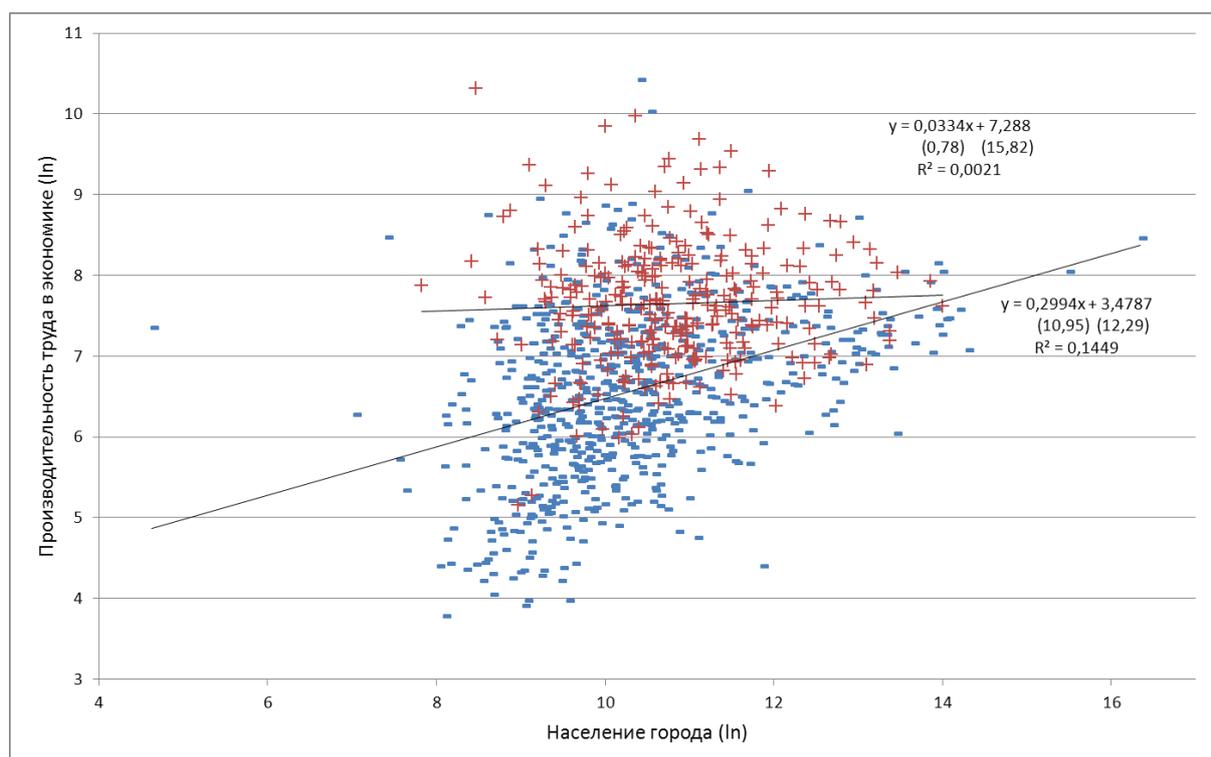
По результатам наших расчетов выделяются, по меньшей мере, три модели функционирования систем городов. Существенная и положительная связь между производительностью труда и размером города характерна для масштабной, зрелой, полицентричной городской системы с достаточным количеством городов второго и третьего рангов. В первую очередь она отмечается для Германии (0,47)³ и США (0,352), а также для Франции (0,535 и 0,49 без Парижа в силу доминирования столицы). На другом полюсе – страны, где данная зависимость скорее отрицательная (–0,098 для Испании, –0,6 для Кореи) или оказывается таковой при контроле доминирования столицы, что

¹ Dijkstra L., Garcilazo E., McCann P. The economic performance of European cities and city regions: myths and realities // European Planning Studies. – 2013. – Vol. 21 (3). – Pp. 334–354.

² Cox E., Longlands S. City systems: The role of small and medium-sized towns and cities in growing the northern powerhouse // IPPR North, 2016. – URL: http://www.ippr.org/files/publications/pdf/city-systems_June2016.pdf (дата обращения: 01.06.2017 г.).

³ Здесь и далее в скобках коэффициенты Спирмена в 2012 г. или 2013 г.

особенно характерно для Великобритании (+0,017 и –0,073 без Лондона). Промежуточное положение занимают страны, среди которых выделяется группа стран с низкой плотностью населения: Россия (0,202), Канада (0,267), Австралия (0,143). Дальнейшее уточнение моделей требует детального изучения городских систем на более представительной выборке¹. Нашей целью было показать, что эти модели как минимум различаются и что более высокая эффективность производства не обязательно присуща крупнейшим агломерациям. Тем более совпадение с выбранной успешной моделью или известным образцом не может служить критерием эффективности структуры размещения экономической деятельности.



«+» – 307 городов, в которых более 33% работников заняты в промышленности;
«–» – 703 города, в которых менее 33% работников заняты в промышленности.

Рис. 6.4. Производительность труда в двух группах городов РФ в зависимости от их размера в 2017 г. (в логарифмах)

Источник: расчёты автора.

Включение новых данных позволяет уточнить тестируемые гипотезы. Имея данные муниципальной статистики по 1010 муниципальным образованиям за 2017 г. в разрезе ОКВЭД-2², стало возможно оценить производительность труда не только по промышленным видам деятельности, но и по экономике в целом. Наше предположение состояло в том, что агломерационные эффекты должны проявляться в сервисных видах деятельности, а производительность труда в индустриальных городах определяется в гораздо большей степени их специализацией, основанной на доступности ресурсов

¹ Использовалась доступная выборка данных по метрополитенским ареалам ОЭСР с населением более 500 тыс. чел., которая составляет четверть от общего числа ареалов с населением более 50 тыс. чел.

² База данных муниципальных образований/Федеральная служба государственной статистики. – URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm.

и концентрации производственного капитала, чем размером города. Поэтому выборка была разделена на 2 группы: условно «индустриальные города», более трети работников которых было занято в промышленности, и условно «постиндустриальные города», в которых менее трети работников трудилось в промышленности. Связь между производительностью труда в экономике и размером города оценивалась отдельно для каждой группы. Оценка выявила серьезные различия между двумя группами: если в «постиндустриальных городах» искомая связь прослеживалась, то в группе «индустриальных городов» зависимость не наблюдалась, более того, оценки коэффициентов уравнения регрессии оказались несостоятельными (рисунок 6,4).

Таким образом, тестирование гипотезы о более высокой эффективности производства не дает однозначных результатов. С одной стороны, подтверждается слабая, но статистически значимая связь между рассматриваемыми переменными, с другой стороны, обнаруживается статистическая неоднородность выборки. Такой результат не дает оснований распространять одну рекомендуемую модель роста на всю городскую систему России.

6.1.8. Аргумент о крупных городах как драйверах экономического роста страны

Из тезиса о том, что экономика агломераций более эффективна, следует, что их вклад в рост национальной экономики будет преобладающим. В Докладе Всемирного банка постулируется, что «ни одна страна не смогла развиваться без роста городов»¹. Этому распространенному мнению противоречат результаты исследований, например, городов Великобритании: «... Данные о том, способствует ли повышенная пространственная концентрация экономической деятельности ускоренному росту, неоднозначны и по городам, и по национальной экономике, к которой эти города принадлежат. Темпы роста выпуска и занятости в большинстве ключевых городов существенно ниже соответствующих темпов роста по национальной экономике»².

Сходной точки зрения придерживаются Н. Косарева и Т. Полиди, предпринявшие оценку валового городского продукта (ВГП) более чем 1000 городов и территорий. «Как показали результаты оценки ВГП в российских городах в 2000–2015 гг., городская экономика пока не играет существенной роли в экономическом развитии России. Такой результат в первую очередь определяется общей экспортной моделью роста нашей экономики. Города, безусловно, выполняют главные обслуживающие функции как для граждан, так и для бизнеса и государства, однако они пока не могут генерировать самостоятельные источники роста.»³.

В российской статистике индексы производительности труда рассчитываются по субъектам Федерации, но не по городам⁴. Логично ожидать преобладающий рост производительности труда в более урбанизированных областях, где достаточная концентрация экономической деятельности порождает агломерационную экономию от масштаба. Мы рассчитали показатель доли населения субъекта РФ, проживавшего

¹ World Development Report, 2009. – P. 48.

² **Martin R., Gardiner B., Tyler P.** The evolving economic performance of UK cities: city growth patterns 1981–2011. 2014. Foresight, Government Office for Science. – URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/358326/14-803-evolving-economic-performance-of-cities.pdf (дата обращения: 01.02.2018 г.).

³ **Косарева Н.Б., Полиди Т.Д.** Оценка валового городского продукта в российских городах и его вклада в ВВП России в 2000–2015 гг. // Вопросы экономики. – 2017. – № 7. – С. 5–23.

⁴ Индекс производительности труда по экономике региона в целом рассчитывается как частное от деления индексов физического объема ВРП и изменения совокупных затрат труда.

в городах с численностью более 100 тыс. чел., и индекс производительности труда по субъектам РФ за период 2008–2017 гг. и оценили степень корреляции между этими показателями. Корреляция оказалась слабой и отрицательной. Возможно, этот результат обусловлен особенностями отраслевой структуры экономики регионов. Так, высокая стоимость продукции добывающей промышленности в районах, теряющих население, может проявиться в высоких показателях производительности труда. Вероятно также, что на высокоурбанизированных территориях сложнее снизить затраты труда из-за повышенной доли услуг в региональной экономике.

Для непосредственной проверки гипотезы о концентрации экономического роста в крупных городах следовало бы оценить рост выпуска или добавленной стоимости в сопоставимых ценах, но в России такие данные по городам не рассчитывают. Поэтому мы использовали в качестве индикатора роста показатель занятости за период 2000–2018 гг. Были рассчитаны в процентах темпы роста среднесписочной численности работников организаций (без внешних совместителей) по 945 городам за 2000–2018 гг.; города сгруппированы по 33%-м интервалам изменений; для каждого интервала рассчитана средняя численность населения (за 2018 г.) и определено количество попавших в него городов (без Москвы, Санкт-Петербурга и городов-миллионников). По России в целом за этот период среднесписочная численность работников организаций сократилась на 24%¹. В 15 миллионниках уровень занятости сократился на 10–37% – т.е. в гораздо более узком диапазоне по сравнению с разбросом показателей от –80% до +200% и более в остальных городах. Эти данные хотя и не подтверждают популярные аргументы о концентрации роста в крупных городах, но дают свидетельства в пользу их большей устойчивости к спаду.

Положительные темпы роста зафиксированы в 188 малых и средних городах. Размер этих городов не превышает 297 тыс. чел. и в среднем составляет 38,3 тыс. чел. На отрицательном полюсе находится группа из 22 городов, в которых экономика сократилась до 34% и менее, а размер этих городов существенно меньше – в среднем 19 тыс. чел., и это аргумент в пользу проверяемой гипотезы. С другой стороны, в 53 городах занятость выросла более чем на 66%, а их средний размер не превысил 56,4 тыс. чел., тогда как более крупные города оказались ближе к середине спектра изменений. Тем не менее, присутствие потенциала роста в экономике малых и средних городов подтверждается, что демонстрируют данные таблицы 6.2. В любом случае, с учетом неоднозначности полученных результатов, утверждение о том, что одни только большие города гарантируют рост российской экономики, было бы большим упрощением.

Не следует забывать, что рост агломераций часто обусловлен неэкономическими факторами: политическим фаворитизмом, столичным статусом, государственными программами развития. Если бы это было не так и реальная экономика описывалась бы только агломерационной теорией, то фирмы не только входили бы в крупный город, но и покидали бы его, как только негативные эффекты (рост цен на труд и землю, увеличение транспортных затрат вследствие скученности, деградация качества городской среды) перевесят хорошо описанные в литературе позитивные эффекты. Известна оценка оптимального размера города, которая демонстрирует, что ВВП на душу населения в городе положительно связан с его размером только до определенного порогового значения – 7,35 млн жителей, после достижения которого связь становится отрицательной². В действительности мегаполисы продолжают

¹ Учитываются данные по крупным и средним предприятиям.

² См.: OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy. – Paris: OECD, 2006. – P. 277.

расти и после достижения оптимального размера, что уже не объясняется калькуляцией затрат и доходов фирм и жителей в рамках чисто экономического подхода, но способствует сосредоточенности экономистов на положительных эффектах урбанизации.

Таблица 6.2

Распределение городов по 33%-ным интервалам изменения среднесписочной численности работников организаций за период 2000–2018 гг.

Интервал изменения численности работников, % к уровню 2000 г.	Число городов в группе	Средний размер города в группе (чел.)
34 и ниже	22	19276
35–67	406	70641
68–100	321	78725
101–133	106	46949
134–166	37	78485
167–200	16	58753
201 и выше	37	55487

Источник: расчёты автора.

Приведенной оценке не противоречат данные двух крупнейших российских городов. Так, в период 2008–2017 гг. население Москвы и Санкт-Петербурга росло близкими темпами – 110,8 и 111,2% соответственно. Но индекс производительности труда в Москве за эти 10 лет составил лишь 102,%, тогда как в Петербурге – 128,5%, и это на фоне среднероссийского индекса 115,6%. Учитывая, что в первом городе населенность (около 12,5 млн чел.) давно уже выше «оптимальной», а во втором еще далека от таковой, Москва явно более привлекательна, чем эффективна. Недаром большинство замечательных урбанистических проектов оказалось сосредоточено именно в Москве – городе, не испытывающем жестких бюджетных ограничений.

6.1.9. Аргумент о естественном сокращении межрегиональной дифференциации в процессе экономического роста

Из тезиса о решающем вкладе крупных городских агломераций в рост национальной экономики вытекает перспектива сглаживания межрегионального неравенства по мере роста национального дохода. Идея, увязывающая уровень межрегиональной дифференциации с уровнем благосостояния в стране, концептуализирована как «кривая Уильямсона» или «пространственная кривая Кузнецца». Собственно, кривая Кузнецца иллюстрирует зависимость неравенства доходов домохозяйств от уровня развития страны – сначала положительную, а затем отрицательную в процессе структурного перехода от аграрной экономики к индустриальной и постиндустриальной. Кривая Уильямсона – это функция любого показателя межрегионального неравенства от национального показателя доходов на душу населения. Она демонстрирует, что рост регионов, первоначально основанный на специализации, приводит к росту межрегионального неравенства, которое по мере диверсификации сокращается. В результате график приобретает форму перевернутой буквы U.

Возможность региональной конвергенции душевых доходов является следствием структурной трансформации региональных экономик. На ранних стадиях индустриализации в стране развиваются добывающие отрасли и первичная переработка, которым свойственна концентрация в пространстве, а позже – высокотехнологичные производства и услуги, размещение которых в большей степени дисперсное. Восходящая ветвь кривой Уильямсона обязана своей формой положительным эффектам локализационной отдачи от масштаба, способствующим географической концентрации производства и населения, а следовательно, и региональной дивергенции. Тенденция к конвергенции соотносится с нисходящей ветвью кривой. На этой стадии проявляются негативные эффекты агломерации в регионах-лидерах, которые теряют привлекательность и замедляют рост; в отстающих регионах создаются новые рабочие места и прекращается отток населения; устанавливаются новые производственные взаимосвязи между передовыми и отстающими регионами; региональные факторные цены выравниваются в соответствии с неоклассической теорией. Хотя свидетельства в пользу существования кривых Кузнеца и Уильямсона весьма неоднозначны, нередко при обосновании пространственно-нейтральной политики на них ссылаются как на объективный закон¹.

Стандартная процедура тестирования кривой Уильямсона сводится к оценке описанной зависимости на базе динамического ряда показателей за тот или иной период времени для одной страны или межстрановой панели данных для одной временной точки. В качестве показателя неравенства мы рассчитали межрегиональный коэффициент Джини на основе объема ВВП на душу населения в сопоставимых ценах 2010 г. (доллары США) по странам ОЭСР и крупным странам мира за 1995 г., 2000 г., 2005 г., 2011 г. и 2014 г. В качестве показателя благосостояния использовался натуральный логарифм душевого ВВП соответствующих лет. Оценки регрессии показали наличие отрицательной связи между значением коэффициента Джини и душевым ВВП, т.е. высокий уровень неравенства в более бедных странах и низкий – в богатых, что является аргументом в пользу существования кривой Уильямсона. Но при рассмотрении регрессий в динамике обнаруживается, что в течение исследуемого периода общий уровень межрегиональной дифференциации растет: линии оцененных регрессий смещаются вправо и вверх (таблица 6.3).

Таблица 6.3

Параметры линейной регрессии уровня межрегионального неравенства по уровню благосостояния в странах мира в 1995–2014 гг.

Год оценки	Количество наблюдений	Коэффициент регрессии (станд. ошибка)	Константа (станд. ошибка)	R ²
1995	33	-0,089 (0,013)	1,029 (0,123)	0,613
2000	35	-0,094 (0,023)	1,120 (0,228)	0,344
2005	41	-0,104 (0,018)	1,241 (0,182)	0,459
2011	42	-0,103 (0,019)	1,244 (0,197)	0,413
2014	42	-0,093 (0,020)	1,137 (0,200)	0,359

Примечание: все коэффициенты значимы на уровне 1%.

Источник: расчёты автора.

¹ World Development Report 2009... – P. 74.

Расчет динамических рядов коэффициентов Джини показал, что в ряде развитых стран за последние 15 лет произошел рост межрегионального неравенства, а во многих растущих экономиках – его сокращение. Страны высокодоходной группы составляют половину и в группе с растущим неравенством, и в группе с уменьшающимся неравенством. Оценка регрессионной зависимости коэффициента Джини от душевого ВВП выявила разные модели (линейная отрицательная, линейная положительная, U-образная, П-образная и волнообразная), ни одна из которых не оказалась преобладающей.

Факторы, формирующие модели межрегионального неравенства, явно действуют в разных направлениях. К ним относятся особенности отраслевой структуры экономики (например, высокая доля отраслей, склонных к географической концентрации) и ее текущие изменения; последствия либерализации внешней торговли и глобализации, которые направляют потоки трудовых ресурсов в агломерации; развитие транспортной и коммуникационной инфраструктуры. Имеет значение и межрегиональная конкуренция. Передовые регионы в силу высокой доли инновационных производств в экономике, доступности инвестиций, сосредоточения квалифицированного труда, наличия современной инфраструктуры имеют больше возможностей для сохранения и усиления своих конкурентных позиций. Поэтому, несмотря на проявление негативных эффектов агломерации, рост может концентрироваться в ядре, не перетекая на периферию.

Вопрос о форме кривой Уильямсона оставался бы чисто академическим, если бы в числе прочих популярных аргументов не использовался для обоснования мер региональной политики. В качестве теоретической концепции эта кривая обрисовывает траекторию достижения пространственного равновесия – состояния, в котором выравниваются цены и вознаграждения факторов, когда у экономических агентов нет стимулов перемещаться в другие места. В неоклассической теории такое равновесие – рыночный результат. Если оно не достигается, если пространственное неравенство сохраняется, это значит, что рыночные силы наталкиваются на институциональные препятствия. Тогда задача региональной политики – либерализация движения товаров, труда, капитала и знания, с тем чтобы они свободно перемещались в пространстве в ответ на неискаженные рыночные сигналы.

В то же время теории новой экономической географии и эндогенного роста полагают неравновесие результатом действия рынка. Поскольку перемещение товаров и факторов связано с затратами, а регионы различаются по своим возможностям получать положительные эффекты масштаба, то неизбежным исходом является межрегиональное неравенство. Отсюда меры региональной политики совершенно необходимы, чтобы отстающим регионам выявить их потенциал. Между тем, как показано выше, из-за сложностей экономических измерений в пространстве и проблем с трактовкой получаемых оценок неоднозначные эмпирические свидетельства могут дать поддержку противоположным рекомендациям.

Стратегии экономического, технологического или пространственного развития основываются на теоретических концепциях независимо от того, сознают ли это авторы стратегий. Теоретические концепции, используемые конфликтующими школами региональной политики, предполагают противоположные рекомендации. Преобладающие ныне теоретические концепции продвигаются в региональное мышление отсылка-

ми к авторитетам, к опыту других стран и другими риторическими приемами. Будучи изначально построены на строгих теоретических концепциях при множестве упрощающих допущений, некоторые аргументы преподносятся как очевидные факты, хотя зачастую не подтверждаются статистически.

В настоящее время в экспертной дискуссии преобладает мнение о безусловных преимуществах территориальной концентрации экономической деятельности, в частности в крупных агломерациях, а в стратегических документах федерального уровня наблюдается перекося в пользу поощрения развития городских агломераций.

При целеполагании в стратегиях используются такие аргументы, как: 1) преимущества территориальной концентрации роста; 2) более высокая продуктивность больших городов; 3) их преобладающий вклад в рост национальной экономики; 4) национальный экономический рост как достаточное условие для уменьшения межрегиональной дифференциации.

Эти аргументы представляются как очевидные факты, хотя статистика не дает однозначного подтверждения многим из них, особенно на базе микроэкономических данных. Не обнаруживается однозначно положительной связи между продуктивностью деятельности и размером города. Высокая производительность труда не является свойством только больших агломераций ни в России, ни во многих других странах. Отсюда потенциал роста не обязательно сосредоточен в вершинах иерархии городов, и возможности развития малых и средних городов не следует игнорировать. Независимо от размещения производств и концентрации экономического роста в пространстве стабильные темпы роста национального дохода не являются гарантией снижения уровня пространственного неравенства. Межрегиональная дифференциация растет в большинстве стран, включая урбанизированные страны с высокими душевыми доходами.

Сложность трактовки эмпирических наблюдений и противоречия в оценках связаны с проблемами измерения агломерационных эффектов. В статистических оценках преобладает применение макроэкономических индикаторов для проверки исходно микроэкономических моделей. Такая практика является вынужденной по методологическим причинам и осложняется проблемами с доступностью данных. Те гипотезы, которые возможно проверить на макроэкономических данных, выводятся умозрительно и непосредственно не связаны с моделями агломерации. Несмотря на то, что в последнее время выполнено значительное число эмпирических исследований, они не дают однозначного подтверждения преимуществ крупных агломераций с точки зрения эффективности, динамизма и социального равенства.

Мы показали, что из логики разных научных школ могут быть выведены противоположные рекомендации в области региональной политики. Остается актуальным вопрос, по каким причинам в экспертной среде преобладают те или иные взгляды. Актуальной для российского стратегического планирования представляется оценка качества разработки политики, приведенная в докладе Комиссии по росту и развитию «Урбанизация и рост»: «...Научный дискурс в экономике определяется теоретическими новациями, эмпирические исследования редко оказывают решающее влияние на политику или теорию. Несмотря на то что в последние годы существенно увеличился объем эмпирического знания, направления политики формируются скорее под воздействием научно-теоретических аспектов и субъективной оценки явлений, чем на основе чистого накопления систематического эмпирического знания. Поскольку теории, недостаточно подтвержденные эмпирически, могут легко проникнуть в политический дискурс, разработчики политики должны осознавать присущую экономической науке теоретическую предвзятость. Для того чтобы можно

было адекватно оценить преимущества предлагаемых учеными мер политики, разработчики политики должны овладеть базовыми знаниями о достижениях в области экономической географии»¹.

Сторону спроса на упрощенные аргументы региональной политики в условиях централизованного федерального государства представляют два агента: власть федерального уровня, распределяющая фонды в условиях бюджетных ограничений и региональные власти, испытывающие недостаток полномочий и фондов. И если первым идея поляризованного роста представляется полезной для более эффективного распределения ограниченных средств в ограниченном числе точек роста, то последние, напротив, жаждут эти средства получить и поэтому нуждаются в любых дополнительных аргументах для лоббирования региональных интересов, так что в каждом регионе будет обосновано развитие максимального числа новых точек роста. Например, Стратегия развития Ханты-Мансийского автономного округа до 2030 г. предусматривает создание 8 агломераций, включая агломерацию Березово–Игрим, которая объединит 2 поселения численностью по 7 тыс. чел., находящиеся на расстоянии 100 км. В Новосибирской области принято решение о развитии Барабинско–Куйбышевской агломерации, размер которой не превысит 73 тыс. чел. Сторону предложения в области региональной политики представляет пул экспертов, которые в большинстве разделяют теоретические предпочтения школы Всемирного банка. Они не озабочены строгими доказательствами существования позитивных экстерналий городов, но формируют и делят российский рынок разработки стратегий. Кроме того, наиболее убежденные и заинтересованные сторонники управляемого роста агломераций – градостроители. Московский институт «Гипрогор» на протяжении многих лет активно пропагандирует эту идею и объявляет себя пионером, включившим в правовое поле термин «агломерация». Свою позицию институт подкрепляет впечатляющими цифрами и отсылками к мировому опыту и рекомендует меры по концентрации населения, подобные фантастическому проекту Южносибирской конурбации – подковообразной урбанизированной территории, включающей города Бийск, Барнаул, Новосибирск, Томск, Кемерово, Новокузнецк, соединенные между собой высокоскоростной магистралью.

Таким образом, сокращение и упрощение причинно-следственных связей при анализе пространственной экономики в процессе формулирования мер региональной политики, их продвижения и убеждения превращает исходно строгие теоретические концепции в эффективные риторические приемы. Сверхцентрализация федерального государства при ограниченности бюджетных средств формирует запрос высшего менеджмента на простые решения. Но долгосрочная стратегия пространственного развития не должна строиться на принципах оперативного управления и экономии централизованных «фондов», в рамках лишь администрирования бюджета, не допуская возможности перераспределения полномочий в пользу регионов.

¹ **Kim S.** Spatial inequality and development: theories, facts and policies // *Urbanization and Growth* / Ed. by R. Buckley, P. Annez, M. Spence. – Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development; World Bank, 2009. – Pp. 133–166.