

Пространственное развитие и приоритеты региональной политики в России*

Е.А. КОЛОМАК, доктор экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирский государственный университет, Новосибирск. E-mail: ekolomak@academ.org

В статье рассматриваются особенности пространственного развития в России и делаются выводы о приоритетах государственной региональной политики. Из анализа вытекает, что следует не столько стимулировать «точки роста», сколько сглаживать различия между регионами с акцентом на инструментах социальной политики. Для использования агломерационных ресурсов необходим ряд институциональных реформ. *Ключевые слова:* пространственное развитие, концентрация, агломерация, региональная политика

Россия является федерацией с обширной территорией и большими пространственными различиями, поэтому вопросы пространственной неоднородности и межрегионального неравенства постоянно находятся на политической повестке дня. Федеративная форма государства диктует необходимость дополнительного внимания к территориальным аспектам и предъявляет особые требования к приоритетам и инструментам региональной политики. При этом в стране до сих пор отсутствуют как концепция региональной государственной политики, так и стратегия пространственного развития. Предложения по Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 г., разработанные Институтом географии РАН в 2011 г., все еще в состоянии проекта. Правда, наличие в стране региональной политики было обозначено разработкой Минрегионом России Государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения», утвержденной 26 марта 2013 г. В этих обстоятельствах представляется особенно важной широкая дискуссия по вопросам пространственного развития в России. Предлагаем одну из точек зрения на цели и методы региональной политики в стране.

* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 13-02-00242).

Приоритет – сглаживанию различий

За последние 10 лет в России в качестве основы региональной политики провозглашались полярно противоположные принципы: от выравнивания социально-экономического развития регионов до стимулирования «точек роста» и целенаправленного сжатия активного пространства. Последний подход имеет важное «преимущество» с точки зрения успеха политики, он соответствует складывающимся тенденциям и реализуется независимо от наличия или отсутствия государственного вмешательства.

Пространственная концентрация экономической активности в России имеет устойчивый характер и демонстрирует довольно высокий темп. Причем этот процесс наблюдается для разных географических единиц: субъектов Российской Федерации¹, муниципальных районов и городских округов.

Воспользуемся такой характеристикой, как индекс Тейла, чтобы дать количественные оценки процессу пространственной концентрации. Индекс Тейла рассчитывается следующим образом:

$$T = \frac{\sum_{r=1}^R \left(\frac{Y_r \ln Y_r}{Y} \right)}{\ln R}, \text{ где } Y = \sum_{r=1}^R Y_r \text{ (} r=1, \dots, R, R=77 \text{)}.$$

Здесь Y – значение переменной в регионе r , Y – значение переменной для страны в целом, R – число регионов. Индекс Тейла изменяется от 0 до $\ln R$. Крайние значения соответствуют абсолютному межрегиональному равенству ($Y = Y/R$) и концентрации всей активности в одном регионе

соответственно. Чем больше значение индекса, тем сильнее пространственные различия.

В таблице 1 представлены индексы Тейла, рассчитанные для населения, занятости, числа предприятий, валового регионального продукта и производительности труда для субъектов Российской Федерации.

С 1995 г. по 2010 г. индекс Тейла для населения страны вырос на 20%, для занятости – на 16%, для числа фирм – на 56%, для ВРП – на 85%; межрегиональные

¹ Kolomak E. Spatial inequalities in Russia: dynamic and sectorial analysis // International Journal Economic Policy in Emerging Economies. – 2013. – Vol. 6, №. 4. – P. 375–402.

Таблица 1. Индексы Тейла для субъектов Российской Федерации в 1995–2010 гг.

Показатель	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Население	0,28	0,30	0,31	0,31	0,32	0,32	0,32	0,34
Занятость	0,31	0,33	0,35	0,35	0,35	0,36	0,35	0,35
Число предприятий	0,54	0,73	0,87	0,82	0,84	0,82	0,83	0,85
Валовой региональный продукт (ВРП)	0,46	0,78	0,92	0,92	0,91	0,91	0,84	0,85
ВРП на душу населения	0,11	0,19	0,22	0,21	0,20	0,19	0,21	0,20
ВРП на одного занятого	0,08	0,14	0,16	0,15	0,14	0,13	0,14	0,14

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели.

различия по ВРП на душу населения увеличились на 82%, а по ВРП на одного занятого – на 75%. Это показывает, что в стране идет **пространственная концентрация ресурсов и производства конечного продукта и наблюдается увеличение различий в производительности труда, причем эти процессы идут довольно высокими темпами.**

Пространственные различия внутри субъектов РФ зачастую существенно превышают различия между ними, и стягивание

ресурсов в административные центры и крупные города продолжается. Слабая информационная база и отсутствие обобщающих характеристик развития муниципальных образований не позволяют привести оценки, аналогичные полученным для регионов России. Однако результаты, касающиеся Новосибирской области, достаточно убедительны (таблица 2).

Таблица 2. Индекс Тейла для муниципальных районов и городских округов Новосибирской области в 2010–2012 гг.*

Показатель	Новосибирская область	2010	2011	2012
Население	Муниципальные районы	0,069	0,074	0,07
	Городские округа	0,476	0,484	0,48
Численность занятых	Муниципальные районы	0,066	0,068	0,07
	Городские округа	0,490	0,490	0,49

* Расчеты выполнены И.Е. Трубехиной, для населения – по информации, представленной в базе данных показателей муниципальных образований Рос-стата, для численности занятых – по данным докладов Министерства труда, занятости и трудовых ресурсов Новосибирской области.

Пространственная концентрация населения и занятых в регионе продолжается, она идет существенно быстрее в муниципальных районах, где за два года индекс для населения вырос почти на 12%, а в городских округах - на 2% (различная динамика объясняется тем, что потенциал концентрации среди городских округов в значительной мере использован). Муниципальные районы области имеют пока сравнительно небольшие различия в численности населения и занятых. Городские же округа характеризуются крайне высокой неравномерностью их распределения. Значение индексов Тейла составляет почти 70% от максимально возможного, это связано с тем, что в Новосибирске уже сосредоточено больше половины населения области.

В стране также наблюдается перераспределение населения в крупные города². На рисунке 1 представлена динамика доли населения, проживающего в пяти крупнейших городах (Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород) и в четырех крупнейших городах без Москвы. Рисунок 2 демонстрирует рост доли населения, проживающего в крупных городах (более 500 тыс. чел.).

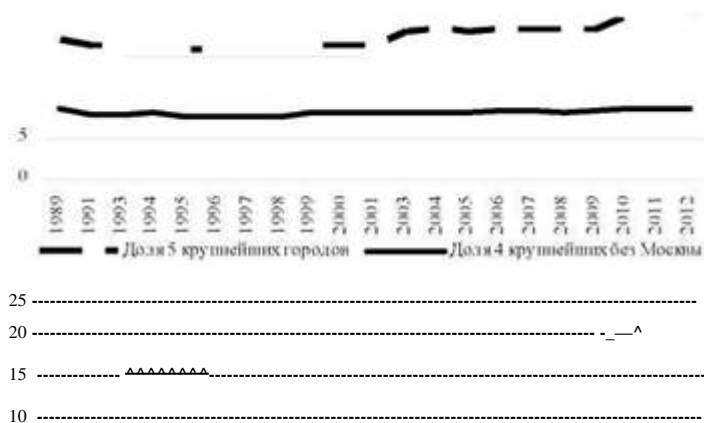


Рис. 1. Доля крупнейших городов в городском населении России в 1989–2012 гг., %

Вес крупнейших и крупных городов в общем городском населении растет, при этом увеличивается неоднородность в урбанистической системе страны, о чем свидетельствует динамика дисперсии логарифма численности населения (рисунок 3).

² Зубаревич Н.В. Российские города как центры роста// Российское экспертное обозрение. – 2006. – № 2(16); Лексин В.Н. «Региональные столицы» в экономике и социальной жизни России// Вопросы экономики. – 2006. – № 7.

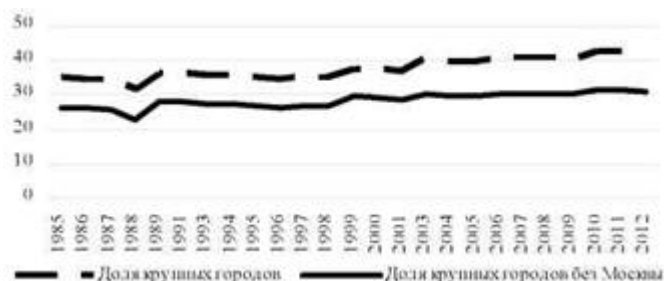


Рис. 2. Доля крупных городов в городском населении России в 1985–2012 гг., %

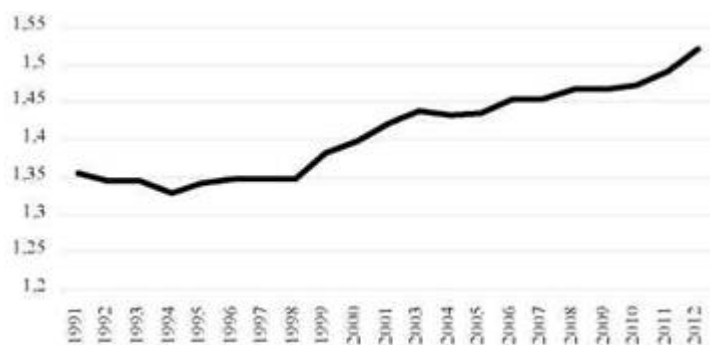


Рис. 3. Дисперсия логарифма численности населения городов в 1991–2012 гг.

Развитие крупных городов сопровождалось сокращением населения, главным образом, в городах среднего размера. Доля населения малых городов в общей численности городского населения не сократилась (таблица 3).

Приведенные данные показывают, что в России, несмотря на достаточно высокий уровень межрегионального неравенства, пространственные различия увеличиваются. Механизмы процессов концентрации имеют технологическую и рыночную основы, они включают возрастающую отдачу от масштабов экономической деятельности и несовершенство конкуренции на региональных рынках³. Рыночные преобра-

³ Combes P.-P., Mayer T., Thisse J.-F. Economic Geography. The Integration of Regions and Nations. Princeton University Press, 2008. – Princeton, NJ.

Таблица 3. Распределение городского населения России по городам разного размера в 1926–2010 гг., %

Города с численностью, тыс. чел.	1926	1939	1959	1970	1979	1989	2002	2010
До 50	35,3	27,6	26,3	22,2	18,4	16,9	17,3	17,3
50 – 500	38,6	45,7	42,5	44,6	43,5	41,6	41,2	39,7
Больше 500	–	26,7	31,1	33,2	38,1	41,5	41,5	43,0

Источник: Щербакоева Е.М. Мировой демографический барометр / Демос-коп weekly. – 2010. – 1407–408. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2010/0407/barom01.php>

зования в стране усилили роль и влияние этих факторов. При этом положительные внешние эффекты со стороны быстро растущих экономик, которые могли бы стимулировать рост соседей, не возникают, эффекты конкуренции доминируют над эффектами межрегиональной кооперации.

Государственные меры, ориентированные на поддержку «точек роста», в России следует признать нецелесообразными. Благодаря агломерационным механизмам растущие территории способны самостоятельно улучшать динамику развития. В условиях, когда пространственные экстерналии оказываются отрицательными, стимулирование успешных регионов приведет к поляризации. **Региональная политика, направленная на сглаживание различий между регионами, является более разумным выбором для страны. Дополнительным аргументом в ее пользу выступают ограничения, выдвигаемые федеративной формой государственного устройства, и угрозы проявления сепаратизма.**

Приоритет – социальной политике

Из практических мер, направленных на снижение межрегионального неравенства, можно выделить два основных инструмента, которые применяются, как правило, одновременно, но имеют разные веса. Первый подход реализуется с помощью социальной политики и заключается в обеспечении стандартов уровня и качества жизни для всего населения, независимо от места проживания, достигается это на основе общегосударственных национальных программ. Второй подход является частью экономической политики и направлен на создание и развитие производственного потенциала

отстающих территорий с использованием таких форм, как государственное финансирование инвестиционных проектов, прямое регулирование и косвенные координационные механизмы. Соотношение «экономического» и «социального» направлений, очевидно, должно определяться их эффективностью в решении вопросов снижения межрегионального неравенства.

Сопоставим тенденции в изменении различий между регионами России по характеристикам экономической деятельности территории и по результатам социальной политики. В качестве индикатора экономического развития принято использовать валовой региональный продукт на душу населения, для оценки ресурсов и результатов социальной политики – два индикатора: бюджетные доходы на душу населения, которые в значительной мере определяют финансирование социальной инфраструктуры и, соответственно, качество жизни в регионе, и личные доходы населения. Оценки коэффициента вариации этих трёх обобщающих показателей приведены в таблице 4. Коэффициент вариации устраняет эффект изменения масштаба, и в результате изменения среднего уровня показателя элиминируется, в частности, та его часть, которая связана с ростом цен. Это обеспечивает сопоставимость коэффициентов вариации в текущих ценах в динамике.

Таблица 4. Коэффициент вариации трех обобщающих показателей, 1995–2010 гг.

Показатель	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ВРП на душу населения	0,51	0,73	0,84	0,80	0,77	0,76	0,80	0,77
Бюджетные доходы на душу населения	1,64	1,47	1,86	1,33	1,11	0,95	1,11	1,35
Среднедушевые доходы населения	0,53	0,65	0,59	0,56	0,55	0,51	0,48	0,44

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели.

Период подъема и высоких темпов роста в стране сопровождался увеличением различий в продуктивности экономик регионов; некоторое уменьшение неоднородности показателя ВРП на душу населения наблюдалось в конце рассматриваемого периода, с

началом кризисных явлений. Россия повторила опыт многих других стран, которые демонстрировали увеличение дистанции в развитии территорий в периоды быстрого экономического роста и их сокращение – во время спада.

В отличие от производства конечного продукта, неравенство регионов России по среднему душевому доходу снижалось (см. табл. 4). Уровень вариации средних индивидуальных доходов в регионах в 1995 г. был примерно таким же, как и для ВРП на душу населения, а к 2010 г. стал почти вдвое меньше. И в период экономического роста, и с началом кризиса межрегиональные различия денежных доходов населения стабильно сокращались.

Разрывы в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации по абсолютной величине были и остаются значительно выше, чем неравенство, как по личным доходам населения, так и по продуктивности экономик регионов (см. табл. 4). Однако неоднородность в бюджетной обеспеченности территорий страны снизилась существенно, хотя этот процесс шел неравномерно. В отдельные годы наблюдался рост различий в размерах бюджетных средств регионов, но затем имело место резкое их снижение.

Изменение коэффициентов вариации показывает, что эффективность «экономического» и «социального» направлений в политике сглаживания межрегиональных различий сильно различалась. Неравенство в экономическом развитии и в продуктивности регионов России не уменьшалось, эффекты макроэкономической стабилизации и высоких темпов роста в стране распределялись неравномерно между территориями. Некоторое сокращение различий началось только в период кризиса. Механизмы и инициативы, как федерального, так и регионального уровня, создающие преимущества отстающим регионам в виде прямого субсидирования и государственных инвестиций, подавлялись и не создавали значимого компенсирующего влияния.

Следует отметить, что в Государственной программе «Региональная политика и федеративные отношения» подтверждается, что экономические различия между регионами будут увеличиваться и в перспективе. В программе ставится цель «сократить дифференциацию соотношения темпов роста показателей экономического развития по 10 субъектам Российской Федерации с наибольшим значением и 10 субъектам Российской Федерации с наименьшим значением с 1,35 до 1,1» к 2020 г. Таким образом, признается, что различия между регионами будут увеличиваться, ставится задача лишь сокращения темпов роста различий.

При этом показатели, характеризующие результаты социальной политики (сокращение различий по среднему душевому доходу населения и в бюджетной обеспеченности в регионах), показали отчетливую тенденцию к сближению. Темпы снижения неравенства по размерам доходов бюджетов субфедерального уровня были достаточно высокими, очевидно, в результате существенного улучшения системы межбюджетных трансфертов, а также реализации программ и проектов национального уровня, направленных на улучшение таких важных характеристик качества жизни, как образование, здравоохранение, жилищно-коммунальная сфера и транспортная инфраструктура.

Итак, инструменты социальной политики были более успешными с точки зрения выравнивания межрегиональных различий в России. При этом меры были направлены непосредственно на население территорий и ощущались практически всеми его категориями. **Признавая важность экономических мер стимулирования развития отстающих территорий, следует все же отметить, что в условиях активной работы рыночных механизмов их действенность уступает социальным инструментам снижения неравенства в стране.**

Нужны институты управления агломерационными процессами

Естественным результатом пространственной концентрации стало увеличение роли городских агломераций в российской экономике. Это является закономерным процессом и согласуется с мировыми тенденциями организации экономической активности⁴.

Интерес к городским агломерациям подтверждается ростом числа отечественных публикаций⁵ и государственными реше-

⁴ State of the World's Cities 2010/2011. Bridging The Urban Divide – UN Habitat. – London – Sterling, VA. – 2010. – 224 p.

⁵ Грудинин М., Попов А. Города для хорошей жизни// Эксперт Сибирь. – 2011. – №13–14 (292). – С. 11–16; Лаппо Г., Полян Г., Селиванова Т. Городские агломерации России// Демоскоп Weekly. – 2010. – № 407–408. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0407/tema01.php>; Проблемы развития агломераций России / Ред. В.Я. Любонный. – М.: КРАСАНД, 2009. – 192 с.; Чернышов С. Очевидное неуправляемое// Эксперт Сибирь. – 2011. – № 13–14 (292). – С. 16–17; Санкт-Петербургская агломерация: пространственное развитие в постсоветский период. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2012. – 200 с.; Махрова А., Нефёдова Т., Тревиш А. Московская агломерация и «Новая Москва»// Pro et contra. – 2012. – Т. 16, № 6 (57). – С. 19–33.

ниями по разработке схем территориального планирования городских агломераций (Сочинской, Красноярской, Барнаульской, Самарско-Тольяттинской, Кавказских Минеральных вод, Новосибирской), принятием концепций развития агломераций (Красноярской, Иркутской, Новосибирской, Абакано-Черногорской и др.). Минрегионом России предложен проект «дорожной карты» «Развитие агломераций в Российской Федерации». При этом на обсуждениях, посвященных вопросам управления агломерациями в стране, постоянно возникают запросы на формирование эффективных институтов, координирующих их развитие.

Городская агломерация, включающая территории, относящиеся к нескольким административно-территориальным образованиям, не имеет самостоятельного правового статуса, так как не закреплена в качестве единицы административного деления Российской Федерации. В связи с этим стоит острая проблема согласования и координации решений, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления территорий, входящих в агломерации. Российское законодательство предусматривает возможности для межмуниципального взаимодействия по большому спектру вопросов, однако планирование и управление агломерационными процессами остаются вне действующего нормативно-правового регулирования. В этой связи для полноценного использования ресурса крупной экономики, сосредоточенной в больших городах и вокруг них, необходимо принять ряд решений и законов, направленных на формирование специальных институтов, механизмов, норм и правил.

Мировой опыт предлагает три варианта управления городской агломерацией. Первый заключается в объединении всех муниципальных образований, находящихся на территории агломерации, в одну административную единицу и в упразднении автономности вошедших поселений. Второй вариант предполагает сохранение самостоятельности муниципальных образований в ее рамках и координацию программ и проектов развития на основе дополнительного соглашения. Третий подход использует двухуровневую систему управления, где на нижнем уровне сохраняются самостоятельные муниципальные образования, а над ними создается дополнительная административная структура, принимающая решения по развитию агломерации. Верхний уровень управления может формироваться либо на основе объединения

представителей муниципального уровня, либо в виде независимого института развития.

Очевидно, что первый вариант может быть инициирован только субфедеральным или национальным правительством и требует экстраординарных политических усилий, административных ресурсов и, как следствие, связан с большими задержками во времени. Второй означает отказ от институциональных экспериментов и решение вопросов в рамках существующих структур и правил согласования, продемонстрировавших значительные дефекты и неэффективность в практике управления развитием городских агломераций. Более адекватной текущей ситуации в стране представляется двухуровневая организационная схема. Причем предпочтительнее создание при субфедеральном правительстве отдельного института развития, координирующего действия всех участников с учетом долгосрочных целей агломерации. Форма управления агломерацией, ее полномочия и технология взаимодействия с муниципалитетами требуют законодательного оформления, например, в виде закона федерального или регионального уровня.

Наряду с несогласованностью решений муниципальных образований развитию городских агломераций в Российской Федерации препятствуют проблемы земельного и градостроительного регулирования, которые приводят к замедлению экономической динамики и к дефектам в организации территории. Приведем далеко не полный перечень проблем, которые стоят перед инвесторами и требуют решений.

- Громоздкая и сложная нормативно-правовая база, большое число регламентирующих градостроительную деятельность документов, законов разного уровня и подзаконных актов, нестабильность градостроительного законодательства, множество претензий и предложений, связанных с правовыми коллизиями в градостроительном и земельном законодательстве, требуют внесения поправок в действующие документы и разработки новых законов.
- Сложная бюрократическая процедура изменения функционального назначения земельных участков (смена категории представляет собой длительную и сложную процедуру, ходатайство о переводе земель может быть отклонено, если запрос не соответствует действующим документам территориального планирования или документации по планировке территорий, что случается доволь-

но часто, а также когда земли могут переводиться в иную категорию только в исключительных случаях).

- Высокие издержки прохождения контрольных инстанций, длительная, многоступенчатая и сложная процедура согласования предпроектной и проектной документации, утвержденные проекты планировки и межевания охватывают лишь небольшую часть используемых территорий городских агломераций.
- Дорогостоящая санация земель в случае использования промышленных площадок под иные цели, слабая активность муниципальных властей в подготовке промышленных площадок для их предоставления застройщикам под иное использование, отсутствие заинтересованности в преобразовании недвижимости у владельцев предприятий, имеющих льготы по аренде земли и сдающих свою недвижимость в аренду.
- Сложность получения достоверной информации о состоянии инженерных сетей и возможностях подключения к ним, несовершенство правил, регулирующих подключение, а также неясность для застройщиков условий поставки сетевых услуг, несовершенство монополистами договорных сроков и непрозрачность определения затрат на подключение, которые могут различаться в несколько раз.

Система государственного управления, нормативно-правового сопровождения и практика правоприменения не отвечают целям эффективного управления агломерационными процессами и использования положительного потенциала крупной экономики. Данная сфера является, главным образом, юрисдикцией федерального законодательства, поэтому именно от этого уровня требуются активные институциональные реформы. Необходимы законодательное закрепление статуса городской агломерации и форм управления ее развитием, снятие ограничений градостроительного и земельного законодательства для развития агломераций.

На уровне субъектов Федерации и муниципалитетов усилия должны быть направлены на облегчение прохождения бюрократических процедур, сокращение сроков на получение разрешения для строительства, снижение издержек подготовки площадок и подключения объектов к инфраструктуре. Более благоприятные условия для инвесторов могут быть созданы принятием законов субфедерального и местного

уровней, учитывающих региональную специфику, текущие задачи и перспективные планы территории.

Таким образом, активные процессы пространственной концентрации определяют в качестве приоритета региональной политики в России сглаживание межрегиональных различий. В рыночных условиях распределения экономической активности, при доминировании эффектов межрегиональной конкуренции над кооперационными и ограничениях федеративной формы государственного устройства, стимулирование «центров развития» нецелесообразно.

В выборе инструментов смягчения неравенства между территориями предпочтительны социальные программы, которые, во-первых, демонстрируют большую эффективность и, во-вторых, ориентированы непосредственно на население. Для использования потенциала сформировавшихся агломераций необходимы принятие ряда федеральных нормативных актов, а также инициатива региональных и местных органов власти, направленная на снижение бюрократических и институциональных барьеров развития.