

# Региональная наука в поисках консенсуса, региональная политика в поисках целей<sup>1</sup>

**Л.В. МЕЛЬНИКОВА**, кандидат экономических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск.  
E-mail: melnikova@ieie.nsc.ru

Обсуждается влияние теоретических достижений региональной науки на её прикладные результаты – варианты региональной политики, предлагаемые разными научными школами. Представлена, с одной стороны, школа Всемирного банка, исповедующая «пространственно-нейтральный подход» к выработке мер региональной политики, с другой стороны, европейская школа «локально-адресного подхода», настаивающая на необходимости дифференцированных мер по стимулированию роста в разных регионах.

*Ключевые слова:* региональная политика, межрегиональная дифференциация, новая экономическая география, эндогенный рост

## Новейшая история региональной науки

Региональная наука вступила во второе десятилетие XXI в., имея в активе ряд значительных достижений. Триумфальным признанием этого стала Нобелевская премия Пола Кругмана, основоположника новой экономической географии, присужденная ему в 2008 г. В ходе развития региональной науки в ней, прежде всего, выделились два больших раздела: теория размещения и теория регионального роста и развития. Теория размещения рассматривает экономические механизмы, которые формируют размещение человеческой деятельности в пространстве. Она основана на положениях микроэкономики и использует статический подход для анализа выбора фирмами и домохозяйствами мест своего размещения. Неравномерность пространственного распределения экономической деятельности рассматривается в условиях внешних и агломерационных эффектов, что даёт возможность объяснить иерархические

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект №14-06-00114) и Программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 31.

структуры расселения. Теория регионального роста и развития рассматривает пространственные аспекты экономического роста и распределения дохода, т.е. исследует макроэкономические проблемы. В идеале современным регионалистам хотелось бы, чтобы теория размещения подводила под теории регионального роста и развития прочные микрооснования, т.е. была бы теоретико-методологическим ядром региональной экономики. Тогда структура региональной экономики как довольно молодой науки «подтянулась» бы до уровня признанных разделов экономической теории.

Если теории размещения решают преимущественно фундаментальные задачи моделирования экономического пространства в непрерывном представлении, то из любой теории регионального роста и развития следует и прикладной результат – рекомендации правительствам в области региональной политики. Потребность в решении проблем послевоенной экономики стимулировала поступательное развитие региональной науки. В течение второй половины XX в. последовательно появлялись, развивались, отвергались и сменяли друг друга всё новые и новые концепции, отвечавшие усложняющейся природе региональной экономики. Историческая последовательность выглядит следующим образом.

В 1950-е годы благодаря нобелевскому лауреату Яну Тинбергену появились региональные экономические модели как приложения существовавших в то время макроэкономических и межотраслевых моделей к экономике региона. В 1960-е годы они развивались как задачи количественного описания внутренних механизмов пространственной экономики для того, чтобы получить надёжные прогнозы или адекватные решения в области региональной политики. В 1970-х годах наступил расцвет региональных кейнсианских макроэкономических межотраслевых моделей, которые использовались для анализа политики роста национального благосостояния. Эти модели служили целям разработки региональной политики в вопросах роста, транспорта, инфраструктурной политики, городского землепользования. В большинстве моделей региональный экономический рост предполагался как само собой разумеющийся, заданный, независимо от ограниченности ресурсов. Тогда же возникли и другие подходы к изучению экономики регионов: гравитационный и энтропийный. Гравитационная модель взаимодействия регионов позволяла описать формирование и направление потоков товаров или миграции между ними, а теория энтропии была применена для анализа распределения поездок, пассажиропотоков, частных и общественных расходов, выбора способа транспортировки, поведения покупателя.

В 1980-х годах произошел переход от больших макроэкономических моделей к микроэкономическим и микроанализу поведения. Новое поколение широкомасштабных региональных эконометрических моделей было обогащено за счёт учёта экологических ограничений, доступности энергии, качества жизни и равенства, могло учитывать различные цели экономической политики, но было подвергнуто известной «критике Лукаса». Были поставлены под сомнение предсказуемость и эффективность интервенционистской политики, основанной на макроэкономических моделях, поскольку рациональные экономические агенты могли предвидеть влияние государственной политики и своими действиями дестабилизировать лежащие в её основе модели поведения. Поэтому в целях лучшего понимания действий агентов на микроуровне стали развиваться теории, основанные на микроэкономических принципах, и анализ поведенческих данных на микроуровне<sup>2</sup>.

В 1990-х годах наибольшее влияние на понимание эволюции экономической деятельности в регионах оказали новая экономическая география и теории эндогенного роста. Модели новой экономической географии используют теории торговли и несовершенной конкуренции, развитые в 1970-е годы, для изучения центробежных и центростремительных сил в пространственной экономике. Эти силы порождают некую пространственную конфигурацию экономической деятельности. Такие модели стали первыми шагами в направлении синтеза ранее не соприкасавшихся микро- и макроэкономических разделов региональной науки. Теории эндогенного роста П. Ромера и Р. Лукаса, в отличие от неоклассических, не считают технический прогресс экзогенным фактором. Они оценивают влияние на структуру и рост экономики региона таких локальных факторов, как качество и состав рабочей силы, политика в области образования и исследований, инновации как двигатель технологических изменений, удобства (социальные, коммунальные, культурные) и др. Эти факторы оказывают влияние на конвергенцию региональных траекторий развития. Таким образом, новая экономическая география и новые теории роста переориентировали региональную науку на изучение движителей роста, предпринимательства и инноваций в теоретической и прикладной перспективе.

Развитие вычислительных систем в 1990-е годы позволило привлечь в региональную науку теорию сложности, теорию хаоса и сетевой анализ и таким образом сделало возможным изучение нелинейной динамики, характерной для пространственных систем. Эти подходы применяются в области функционирования городских макродинамических систем, моделировании транспортных систем, пространственной динамики населения, пространственного

---

<sup>2</sup> *Nijkamp P., Poot J. Mathematical models in regionaleconomics // Mathematical Models in Economics. Vol. II. –Oxford ,UK: Eolss Publishers, 2007.*

эндогенного роста и динамики промышленности в многорегиональной системе. Возникла новая методология статистического анализа – пространственная эконометрика, позволяющая учесть тот факт, что регионы являются более открытыми системами, чем национальные экономики, и обычно тесно взаимодействуют. Способность метода оценить взаимное влияние регионов друг на друга ценна для анализа региональной политики, эффекты которой обычно выходят за административные границы регионов.

Итак, если поначалу теория регионального роста и развития находилась под сильным воздействием неоклассических точечных моделей, то её дальнейшая эволюция происходила в многорегиональных постановках. Теоретический прорыв в понимании природы пространственного развития обеспечили новая экономическая география и теория эндогенного роста, а междисциплинарный синтез обогатил дисциплину энтропийным пониманием пространственных взаимодействий, аппаратом вычислимых нейросетей и теории сложности.

Из каждой теории следуют определённые рекомендации по региональной политике. Имея такое изобилие концепций и подходов, можно ожидать и разнообразия практических советов. Между тем некоторые исследователи констатируют, что подавляющая часть современных рецептов регионального развития базируется на теориях середины XX века, таких, как кейнсианская теория экспортной базы или неоклассическая модель регионального роста.

Более того, рецепты эти противоречивы до антагонизма. В настоящее время сформировались две научные школы региональной политики, которые с 2009 г. ведут принципиальную полемику о вечном конфликте целей эффективности и равенства в пространственном развитии. Они 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. Эти публикации приобрели форму открытого диспута, небезынтересного для российских регионалистов, тем более что некоторые идеи диспутантов стали популярными и в России.

### «Пространственно-слепой» и «локально-адресный» подходы

В 2009 г. Всемирный банк объявил, что его экономисты «перечерчивают карту мира», и выпустил в свет так называемое «руководство по практической географии» под названием «Новый взгляд на экономическую географию»<sup>3</sup>. Основная идея состоит в том, что экономический рост по своей природе не может быть равномерно распределён в пространстве, так как 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 предпочтений в развитии отдельных регионов.

В том же году ОЭСР выпустила в свет исследования «Как растут регионы» и «Регионы имеют значение»<sup>4</sup>, провозгласившие начало сдвига парадигмы в региональной политике сближения стран ЕС. Этот сдвиг означал переход от политики компенсаций бизнесу и населению отстающих регионов к политике выявления и поощрения потенциала роста всех регионов. «Старая» региональная политика ЕС осуществлялась

<sup>3</sup> World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. – Washington, DC: World Bank, 2009.

<sup>4</sup> How Regions Grow: Trends and Analysis. – Paris: OECD, 2009; Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. – Paris: OECD, 2009.

центральным правительством в отношении административных регионов в виде субсидий и государственной поддержки с целью временной компенсации отстающим регионам тех неблагоприятных условий, в которых они находятся. «Новая» региональная политика должна 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. Она 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 новому подходу, региональная политика ЕС больше не рассматривается как механизм помощи регионам в достижении средних по ЕС показателей (хотя этот аспект не утратил своего значения). Теперь она представляет собой политику, которая определяет и ориентируется 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**. Всемирный банк оказался гораздо плодотворнее в области региональных приложений пространственно-нейтрального подхода и публичного продвижения своих предложений. В 2009–2012 гг. в целой серии публикаций он подробно продемонстрировал, как следует «перечертить экономическую географию» в Восточной Азии, Восточной Африке, Латинской Америке и на Карибских островах, в Египте, России, а также в европейских и азиатских городах, расположенных вдоль Великого шёлкового пути. Европейская комиссия ограничилась краткой брошюрой, в которой предложила свой опыт региональной политики странам, не входящим в ЕС.

Дебаты между сторонниками подхода Всемирного банка и ЕС до сих пор продолжаются на страницах научных журналов, хотя в 2011 г. Секретариат ОЭСР заключил обзор дискуссии примиряюще: эти два подхода не должны быть взаимоисключающими<sup>5</sup>. 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.

Эту дискуссию назвали дискуссией между экономистами и экономическими географами, имея в виду 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 сводятся к следующим. «Экономисты» стремятся 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. «Географы» же, не отрицая значение институтов развития, указывают, что сам факт наличия таковых в регионе не объясняет, почему регионы со сходными институциональными характеристиками демонстрируют резко различающиеся темпы роста, и призывают осознать важность современных движителей роста, связанных с социальным и человеческим капиталом каждого региона.

В силу ряда причин в российской экспертной среде широко популяризируется подход Всемирного банка. В этом духе были выдержаны ряд проектов национальных стратегий пространственного развития. Голоса приверженцев европейского подхода слышны меньше. В условиях, когда стратегия пространственного развития российской экономики так и не выработана, представляют интерес вопросы, в которых не

---

<sup>5</sup> OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies. – Paris: OECD, 2011.

сходятся как приверженцы этих школ, так и аргументы обеих дискутирующих сторон.

### **Разные школы – разные теории**

В работах Всемирного банка адаптируются положения новой экономической географии, основы которой в 1990-е годы заложили П. Кругман, Э. Венейблс, М. Фуджита. Цель этой теории – 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.

Заметно также влияние теории региональных диспропорций Дж. Уильямсона и теории стадий развития региона А. Фишера и Э. Гувера, согласно которым поначалу разрыв в уровнях регионального развития увеличивается, а затем, по мере достижения определённого уровня национального дохода, региональные диспропорции сокращаются. Траектория региональной дифференциации принимает форму перевернутой буквы U, называемую «кривой Уильямсона».

Аналитические документы ОЭСР базируются скорее на теориях эндогенного роста и развития региона. Первые теории эндогенного роста П. Ромера и Р. Лукаса выявили роль знаний,

накопления информации и ее распространения и инвестиций в человеческий капитал и развивались далее в 90-х гг. применительно к пространству, что позволило оценить роль агломерационных эффектов в распространении инноваций. Неомаршаллианские и неошумпетерианские теории выявили значение нематериальных составляющих конкурентоспособности региона: знаний, обучения, инноваций, социальных связей, социального капитала. Р. Капелло относит к эндогенным факторам роста региона такие составляющие, 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 со спецификой региона, они обуславливают уникальную для него структуру социальных и экономических отношений. Такие специфически местные условия определяют конкурентоспособность местного производства и поддерживают её с течением времени. Эти факторы дают региону возможность производить товары, пользующиеся внешним спросом, с абсолютным преимуществом и сохранять это преимущество с помощью инноваций, привлекать новые ресурсы извне. Таким образом, пространство региона, как специфическая система социально-экономических отношений, отличающая его от других регионов, само по себе становится активным фактором развития.

### **Где сосредоточен рост?**

В публикациях Всемирного банка утверждается, что территориальная концентрация производства, в частности, в крупнейших городах, двигала экономический рост при переходе от аграрной экономики к индустриальной, затем – 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 актив-

ности, т.е. поощрять мерами региональной политики развитие периферийных регионов, – значит лишиться стимулов роста в масштабе национальной экономики.

Следует заметить, что в 2011 г. в России 1/3 объема ВРП производилась в Москве, Московской области и в Санкт-Петербурге, совокупная площадь которых составляет 0,3% территории страны и в которых проживает 17% населения. Если же взять группу регионов, производящих в сумме половину российского ВРП, то в неё войдут также Татарстан, Свердловская область, Краснодарский и Красноярский края, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский АО, что в совокупности даст 24% российской территории и 29% населения. С точки зрения 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, что создавало пространственную неэффективность, которая, по мнению Всемирного банка, стала одной из причин краха Советского Союза.

В ЕС 43% объемов производства приходятся лишь 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 региона по вкладу в рост от его вклада в совокупный рост позволило выделить четыре группы регионов, вносящих близкие по размеру вклады (по признаку разрывов данной зависимости в логарифмическом масштабе). Первая и самая малочисленная (1,8% выборки) группа крупнейших регионов вносит 22,3% в рост ВВП зоны ОЭСР; вторая группа (26% выборки) отвечает за 57% роста; в третью группу, формирующую 19,3% роста, входит больше половины регионов, а оставшиеся 18,7% регионов ОЭСР 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 первой группы и средние и малые регионы из третьей и четвёртой групп (таблица 1). Поэтому рекомендуется обратить внимание на перспективную вторую группу, которая сокращается, но даёт более половины совокупного экономического роста зоны ОЭСР.

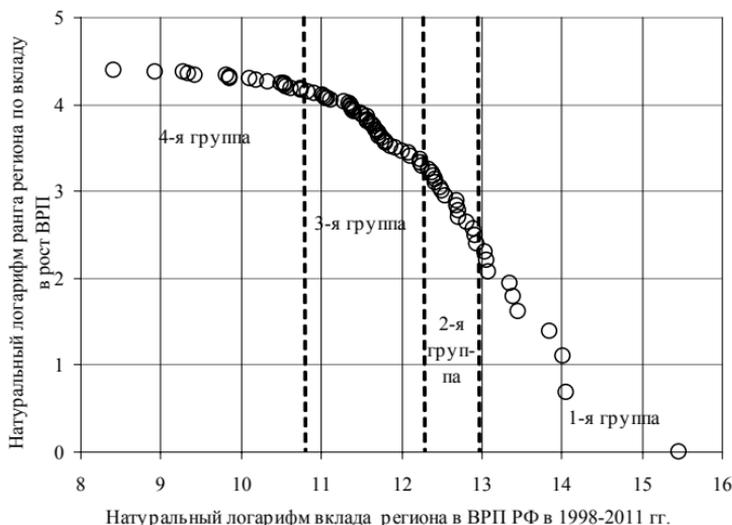
**Таблица 1. Группировка регионов ОЭСР и РФ по вкладу в совокупный рост экономики, %**

Показатель	Группа 1	Группа 2	Группа 3	Группа 4
ОЭСР, 1995–2007 гг.				
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, 1998–2011 гг., 81 субъект с положительным темпом роста ВРП				
Доля группы в совокупности из 81 региона РФ	8,6	13,6	46,9	30,9
Доля совокупного роста ВРП РФ, создаваемая группой	49,2	20,0	26,9	4,1

**Источники:** How Regions Grow: Trends and Analysis. – Paris: OECD, 2009; расчеты автора по данным Росстата.

Аналогичный расчёт динамики вкладов российских регионов в рост ВРП за 1998–2011 гг. (табл. 1 и рис. 1) показывает совершенно иную картину. Регионы-тяжеловесы очень различаются по своим вкладам, но для сравнимости объединены в одну группу из семи регионов (8,6% выборки), на которую пришлась половина роста ВРП, причём 23,8% – на Москву, 16,3% – Московскую область, Санкт-Петербург и Ханты-Мансийский АО (3,8% выборки), и 9,1% – Краснодарский край, Свердловскую

область и Республику Татарстан (также 3,8% выборки). Вторая, перспективная группа, доля которой в росте ВРП в 1,5 раза превышает её долю в выборке, угрожающе малочисленна: она включает в себя 11 регионов. Третья, самая многочисленная группа из 38 регионов (46,9% выборки) вносит лишь 26,9% роста. В четвёртую, безнадежно малую по своему вкладу в рост ВВП, группу из хвоста распределения входит почти треть российских регионов.



*Рис. 1.* Зависимость ранга регионов России по вкладу в совокупный рост ВВП от величины вклада в 1998–2011 гг. (в логарифмическом масштабе)

Тем не менее потенциал роста присутствует в каждой из групп. В течение рассматриваемого периода 26 регионов из 81 внесли вклад в рост, превышающий их удельный вес в суммарном объёме ВВП РФ в среднем в 1,35 раза. Распределение этих быстро растущих регионов по группам оказалось почти равномерным: по шесть таких регионов в первой, второй и четвёртой группах и восемь регионов – в третьей группе. Следовательно, динамичность региональной экономики действительно не связана с её размером.

Анализ роста по методу ОЭСР заставляет усомниться в пользе активно продвигаемых рекомендаций в духе «концентрации

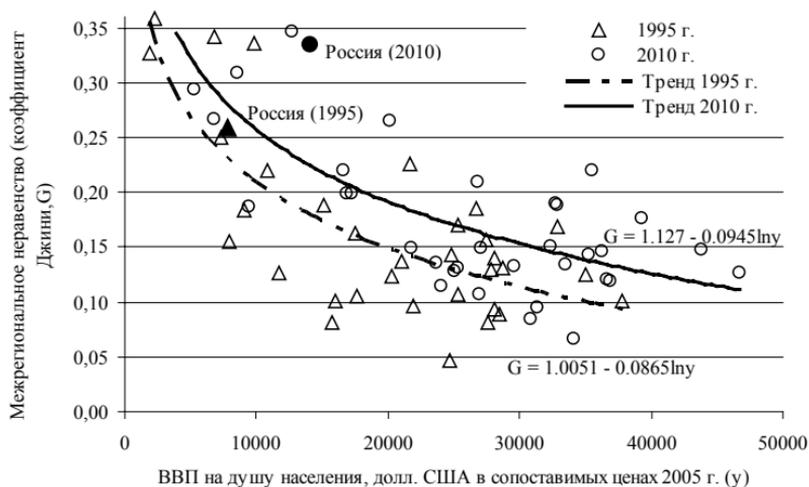
усилий» и «эффективного сжатия экономического пространства», выдержанных в жанре «пространственно-нейтрального» подхода Всемирного банка. Усомниться хотя бы потому, что эти усилия могут задавить ростки экономического развития, оттянув от них ресурсы.

### **Приводит ли рост к равенству, и если да, то на каком этапе развития?**

Широко распространено мнение, что с **ростом уровня экономического развития страны происходит сглаживание межрегиональных различий**. Подтвердить это наблюдение на представительной выборке стран нетрудно для любого года, если построить зависимость между национальными показателями ВВП на душу населения и межрегиональным неравенством по этому же показателю, измеряемым, например, коэффициентом Джини. Возьмем страны ОЭСР и крупнейшие растущие экономики, всего 37 стран, и оценим зависимость между названными показателями. Отрицательная зависимость очевидным образом проявляется и в 1995 г., и в 2010 г. На рисунке 2 в левой верхней части диаграммы находятся более бедные страны с самым высоким уровнем межрегиональной дифференциации: Китай, Бразилия, Колумбия, Мексика, Россия. В правой нижней части диаграммы – самые благополучные страны – Швеция, Нидерланды, Норвегия, Япония, США, Канада и другие, где самые высокие душевые показатели ВВП и самая низкая степень региональных различий по данному показателю.

Это устойчиво наблюдаемое явление обычно служит популярным аргументом в пользу отказа от выравнивающей региональной политики в так называемых странах догоняющего развития. Ему приписывают характер естественного и универсального закона, следуя известным теориям стадий развития, разработанным в 1960-е годы. В соответствии с теорией У. Ростоу предлагается поверить, что в своём развитии каждая страна должна повторить все стадии, через которые прошли передовые индустриальные страны: автаркии, специализации, индустриализации, диверсификации и, наконец, тертиаризации, т.е. преобладания отраслей услуг в национальной экономике. Каждая последующая стадия характеризуется снижающимся уровнем регионального неравенства. В обоснование последнего

тезиса используется теория Дж. Уильямсона, согласно которой на ранних стадиях развития экономической рост сосредоточен в центральных регионах (ядре) страны, откуда впоследствии распространяется на периферию.



**Рис. 2.** Зависимость между показателями межрегионального неравенства и уровня экономического развития в 37 странах

**Источники рис. 2-3:** расчёты автора по данным OECD Regional Database (URL: <http://stats.oecd.org>) и OECD Regions at a Glance 2013. – Paris: OECD, 2013.

Такая модель роста подразумевает, что по мере увеличения национального благосостояния изначально высокий уровень поляризации регионов сменяется сглаживанием территориальных различий. Тогда и региональная политика должна состоять лишь в том, чтобы не ограничивать действие рыночных сил агломерации, которые сначала реализуют свои положительные эффекты в центральных регионах, а затем, по мере накопления негативных эффектов (насыщение рынка, физическая скученность, рост ставок арендной и заработной платы, экологические проблемы), перенаправят потоки капитала и труда в бедные регионы. Иными словами, любое сознательное стимулирование государством развития отстающих регионов было бы избыточным, коль

существует универсальный рыночный механизм, обеспечивающий сближение уровней развития регионов.

Однако приведённые рассуждения учитывают не все рыночные и институциональные факторы, которые в современной экономике поддерживают притягательность центральных регионов и позволяют им побеждать в конкурентной борьбе за инвестиции и работников. Будучи центрами сосредоточения квалифицированных кадров, технического прогресса, индустрии знаний, передовые регионы имеют значительно больше возможностей для получения государственных инвестиций в самую современную социальную и логистическую инфраструктуру, например, высокоскоростные железные дороги, аэропорты-хабы. Это позволяет участникам локального рынка удерживать издержки на конкурентном уровне, несмотря на проявление негативных эффектов агломерации. Но тогда рост продолжает концентрироваться в ядре, не перетекая на периферию. Кроме того, центр-периферийные различия в качестве роста будут сохраняться, поскольку инновационные производства остаются в центре, а рост отстающих регионов зачастую связан с переносом сюда массовых, стандартизованных технологий производства из центра. Отсюда следует прямо противоположный тезис: **с ростом национального благосостояния межрегиональное неравенство будет усиливаться.**

Последний тезис подтверждается и данными, на рисунке 2, стоит лишь рассмотреть их *в динамике*. Сравнивая линии трендов, оцененных для 1995 г. и 2010 г., нетрудно заметить, что в целом уровень межрегионального неравенства в течение 15 лет несомненно вырос – на полтора пункта коэффициента Джини. Рисунок 3 представляет те же самые данные для 20 стран ОЭСР и растущих экономик, но показывает для каждой страны направление и размер изменения ВВП на душу населения и коэффициента Джини за 1995–2010 гг.

Тенденция к снижению региональной дифференциации проявляется в растущих экономиках с изначально высоким уровнем неравенства и низким стартовым уровнем ВВП на душу населения (Китай, Бразилия, Южная Африка, Колумбия). Исключение из этой группы представляет Россия, где рост ВВП с 7844 до 14135 долл. на душу населения сопровождался резким усилением региональной дифференциации: коэффициент Джини вырос с

0,259 до 0,334 (коэффициент рассчитан по 80 субъектам Федерации без выделения автономных округов). Следует заметить, что «московский фактор» – фактор регистрации крупных компаний в столице – не самый существенный: исключение Москвы из выборки снижает значение коэффициента Джини на 1,3 пункта, тогда как исключение Тюменской области – на 2,8, Сахалинской области – на 2,2, и Чукотского АО – на 1,4 пункта.

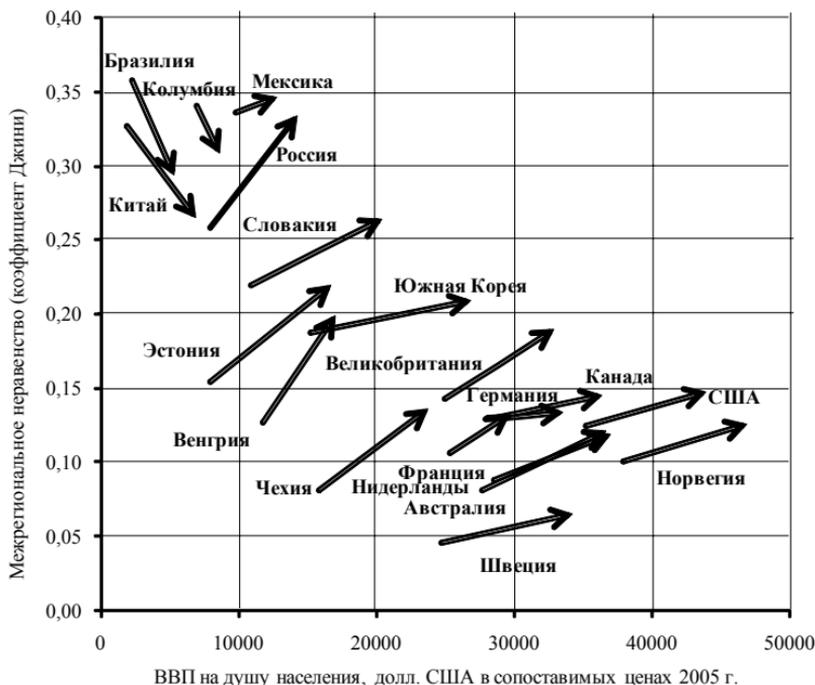


Рис. 3. Динамика межрегионального неравенства и уровня экономического развития некоторых стран за 1995–2010 гг.

В то же время благополучные страны Западной Европы и Северной Америки в основном демонстрируют рост регионального неравенства. В Швеции, Нидерландах и Великобритании, а также в Австралии неравенство росло даже быстрее, чем в России, хотя и на несравнимо более низком уровне. Существенно выросли и региональные различия в США, Канаде, Норвегии и Франции. Вместе с тем выделяется группа стран Восточной Европы – новых членов ЕС, которые, вероятно, иллюстрируют концепцию догоняющего развития. Это Чехия, Венгрия,

Эстония, Словения и Словакия, где в процессе приближения к среднеевропейскому уровню произошло наиболее резкое региональное расслоение. Япония представляет исключение среди развитых стран, поскольку смогла уменьшить и без того невысокий уровень неравенства (с 0,09 до 0,08). В Европе также есть группа стран, где произошло сближение региональных показателей душевого ВВП. Это Ирландия, Италия, Испания, Португалия, Австрия. Все эти страны росли замедленными темпами по сравнению с остальными развитыми экономиками.

Оценка зависимости темпов роста коэффициента Джини за 1995–2010 гг. от темпов роста душевого ВВП за тот же период на выборке из стран ОЭСР показывает слабую положительную связь, а на выборке развивающихся стран, включая Россию, – слабую отрицательную связь. Оценка зависимости по всей выборке не обнаруживает какой-либо связи.

**Действительно, на данный момент в региональной науке не найдено простого объяснения взаимосвязи между ростом и неравенством, и, тем более, отсутствует универсальное объяснение. Очевидно, что и универсальные рекомендации региональной политике предложить также трудно.**

### **Большие города: панацея роста или пылесос ресурсов?**

Одним из основных посылов экономистов Всемирного банка является следующий: выход из бедности находится в городах, поскольку ни одна из стран со средними доходами на душу населения не миновала периода быстрой урбанизации. Отсюда рекомендована политика поощрения процессов агломерации и облегчения миграции, которая не только позволяет человеку найти лучшее место для жизни, но так изменяет экономическое пространство, что происходит рост доходов и уровня жизни. Если человек покидает деревню, то лучше становится не только ему, но и тем, кто в деревне остался, т.е. в долгосрочной перспективе происходит конвергенция уровней доходов между регионами. Иными словами, социальная составляющая региональной политики, призванная сократить ареалы бедности, ставится в полную зависимость от глобальной её составляющей, которая обычно нацелена на усиление международной конкурентоспособности нескольких крупнейших городов страны.

Применительно к России во всех публикациях Всемирного банка в течение десятка лет повторяется тезис о недостатке крупных городов второго ранга, выявляемом при построении распределения «ранг – размер». При этом не появилось никаких экономических аргументов, кроме визуальной непохожести кривых Ципфа разных стран и их разной политической истории<sup>6</sup>. От частого повторения авторы уже считают данный довод само собой разумеющимся, поэтому в последнем исследовании о евразийских городах эта аргументация приобрела афористическую краткость: «...в России меньше городов среднего размера по сравнению с Бразилией и США. Её население всё ещё рассредоточено, хотя экономическая деятельность сконцентрирована в нескольких городах. По сравнению с похожими отдалёнными регионами Канады избыток населения в Сибири и на Дальнем Востоке составляет 18 млн человек. В 1989–2004 гг. большинство новых фирм размещались близ Москвы и Санкт-Петербурга. Разработчики региональной политики должны помочь людям переезжать в направлении высокой экономической плотности, подобно этим фирмам»<sup>7</sup>.

Дефектность приводимых оценок «перенаселения» Сибири и «нерыночности» иерархической структуры городов России уже не раз обсуждалась на страницах «ЭКО»<sup>8</sup>, но эти оценки, утратив авторство, продолжают служить российским чиновникам. Так, Э.С. Набиуллина в бытность министром экономического развития заявила: «...существуют заслуживающие внимания оценки, что сохранение любой ценой экономически неэффективных малых городов и препятствование перетоку трудоспособного населения в крупные города может стоить нам 2–3% экономического роста... Необходимо задуматься о способах достаточно быстрой модернизации городской среды

---

<sup>6</sup> История с многочисленными ссылками на «невыполнение» закона Ципфа в России вызывает ассоциации с проблемами современного художественного рынка. Известно, что если поддельная картина, приписываемая великому художнику, сможет попасть в каталог признанной выставки, то дальше очень трудно опровергнуть ложное авторство, и произведение начинает успешно торговаться на рынке, переходя из каталога одного аукциона в другой.

<sup>7</sup> Eurasian Cities: New Realities along the Silk Road. – Washington, DC: World Bank, 2012. – С. 296.

<sup>8</sup> Мельникова Л.В. Географический неопределенность, пространственная мисаллокация и закон Ципфа // ЭКО. – 2011. – № 2.

крупнейших городов страны, или, по крайней мере, 12 “миллионников”»<sup>9</sup>.

Европейские эксперты отнюдь не приветствуют универсальные рецепты в области урбанизационной политики. Они признают, что территории больших городов выступают в качестве ключевых факторов экономического роста. Но европейский опыт демонстрирует неоднозначное пространственное влияние экономической концентрации. Европа, с её относительно высокой плотностью населения и высокими ценами на землю, сталкивается с такими проблемами, как перенаселение, загрязнение и преступность. Полемизируя с «пространственно-слепой» стратегией, которая в конечном счете теоретически приводит к более равномерному распределению благосостояния в пространстве, «географы» не считают, что для этого достаточно поощрять переезд работников в более производительные его точки, т.е. в города. Напротив, принципиальное значение имеют показатели не крупнейших городов, возглавляющих городскую иерархию страны, а всей экономики. И достичь границы своих производственных возможностей способна только та экономика, в которой поощряется рост разных местностей с разными характеристиками<sup>10</sup>.

Предельно урбанизированная Европа убедилась, что факторами роста являются не только крупные города. Важно полицентричное развитие небольших и средних городов. Средние города соединяют большие, малые города и сельскую глубинку; играют важную роль в содействии интеграции, экономическим и социальным связям и экономии от масштаба; сдерживают обезлюдение сельской местности.

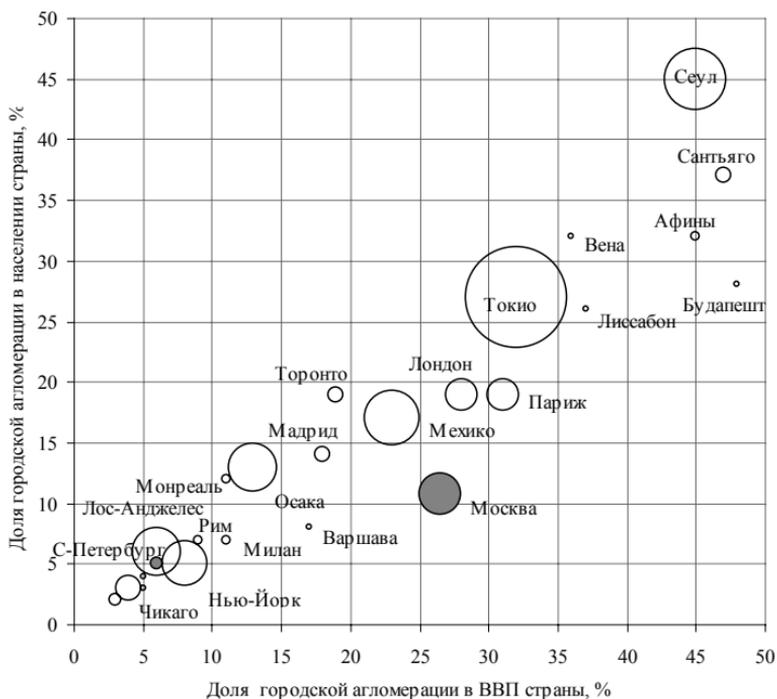
Не сходятся полемисты и в оценке источников успеха крупнейших городов. Если Всемирный банк приписывает их успех действию свободных рыночных сил в духе новой экономической географии, то эксперты ОЭСР указывают на гораздо более существенную роль политических и институциональных факторов. Агломерация может быть результатом сознательной накачки

---

<sup>9</sup>Тезисы выступления министра Э.С. Набиуллиной на пленарном заседании Московского урбанистического форума «Глобальные решения для российских городов», г. Москва, 8 декабря 2011 г. / Сайт Минэкономразвития России. – URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20111208\\_004](http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20111208_004).

<sup>10</sup>*Barca F., McCann P., Rodriguez-Pose A.* The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches // *Journal of Regional Science.* – Vol. 52. – No. 1.

города деньгами со стороны центра. Во всех странах отмечается фаворитизм в области налогообложения и государственных инвестиций в пользу крупнейших городов за счёт остальных регионов. В результате концентрация людских и материальных ресурсов в небольшом числе столичных агломераций достигает впечатляющих значений по всему миру, вне зависимости от политической системы или принятого направления региональной политики (рис. 4). Любопытно, что по сравнению со многими столичными агломерациями Москва оттягивает на себя не такую чрезмерную долю национальных ресурсов, как принято считать в отечественной литературе, а с учетом статистического фактора ее роль может быть даже скромнее.



**Источник:** OECD Regional Database (URL: <http://stats.oecd.org>) и расчёты автора по данным Росстата.

**Рис. 4.** Степень концентрации национального богатства и населения в крупнейших (более 2,5 млн чел.) городских агломерациях мира (диаметр пузырька пропорционален численности населения)

Таким образом, рекомендации Всемирного банка всемерно поощрять урбанизацию основаны на смешении понятий причинности и корреляции. Не всегда то, что наблюдается эмпирически (например, распределение городов «ранг – размер» или связь между уровнем урбанизации и доходами), можно обобщить до закономерности и, тем более, пропагандировать в качестве универсального правила региональной политики. Выполнение описанных рекомендаций в ЕС привело бы к опустению малых и средних городов. Вместо простого поощрения мобильности европейские эксперты предлагают использовать специфические для каждой местности институты, которые позволят разработать альтернативные траектории развития европейских регионов.

### **Люди за рабочими местами или рабочие места к людям?**

По мнению Всемирного банка, власти должны содействовать рыночным силам агломерации, миграции и специализации, которые обеспечат одновременно и концентрацию экономической деятельности, и сближение уровней жизни. Авторы допускают, что такая политика может иметь негативные социальные последствия, но не считают необходимым рассматривать их детально. Рост мобильности труда (а отсюда снижение средней заработной платы) представляется им единственным и естественным средством смягчения дисбаланса между трудом и капиталом, которое возникло в результате интеграции Китая, Индии и стран бывшего СССР в мировую экономику, когда огромные массы рабочей силы сдвинули соотношение между трудом и капиталом в пользу последнего. Авторы предлагают не пытаться регулировать рыночные процессы, а, напротив, высвободить их. Эти верования восходят к неоклассической модели регионального роста Бортса-Штайна, в которой в условиях совершенной мобильности факторов труда и капитала происходит движение капитала из капиталозбыточного региона в трудоизбыточный, а труда – в противоположном направлении до тех пор, пока не выравняются региональные ставки заработной платы и нормы прибыли.

Призыв доклада Всемирного банка к поощрению мобильности труда как к средству компенсации региональных диспропор-

ций вызвал в памяти ряда британских географов знаменитый лозунг времен тэтчеризма, обращённый к безработным, проживавшим в депрессивных регионах: сесть на велосипед и искать лучшей жизни в более успешных частях страны. Этот лозунг полностью игнорировал как историческую несправедливость в развитии регионов, так и ценность региональной культуры, и требовал, чтобы проблемы региональной политики решались рынком<sup>11</sup>.

Не так давно подобное мнение прозвучало из уст премьер-министра Д.А. Медведева, который заявил, что России пора уходить от политики сохранения занятости любой ценой и не бояться сокращения неэффективных рабочих мест. «Кому-то – это может быть довольно значительная часть населения – придётся менять не только место работы, но и профессию, и место жительства»<sup>12</sup>.

Сторонники локально-адресного подхода считают, что успешное решение проблем нищеты и безработицы предполагает содействие росту качества трудовых ресурсов в проблемных регионах, а именно, осуществление программ обучения и развития не только профессиональных навыков, но и универсальных знаний. Вложения в научно-исследовательскую деятельность и инновации создают условия долгосрочного роста и требуют больше всего времени (по оценкам ОЭСР, около 10 лет) для проявления положительного эффекта. Без инвестиций в местный человеческий капитал, в научные исследования и разработки бесполезными могут оказаться вложения в инфраструктуру, повышающие доступность удалённых регионов. Таким образом, предлагается комплексный набор мер, способствующий проявлению эндогенных (человеческий капитал и инновации, инфраструктура и агломерационные эффекты) факторов роста региона. И хотя в данном случае региональная политика используется традиционно как механизм привлечения инвестиций в проблемные регионы, качественно она кардинально отличается

---

<sup>11</sup> Rigg J., Bebbington A., Gough K.V., Bryceson D.F., Agergaard J., Fold N., Tacoli C. The World Development Report 2009 'reshapes economic geography': geographical reflections // Transactions of the Institute of British Geographers. – 2009. – Vol. 34, № 2.

<sup>12</sup> XII Международный инвестиционный форум «Сочи-2013». Выступление Дмитрия Медведева на пленарном заседании / Сайт Правительства России. – URL: <http://government.ru/news/6214>.

от «старой» региональной политики, предусматривающей модернизацию производства, поощрение предпринимательства, переквалификацию рабочей силы, регенерацию промышленных площадок и т.п. Вместо политики сохранения рабочих мест региональным политикам предлагается развивать способность прогнозировать будущие запросы рынка труда в соответствии с изменениями технологий, например, ширящегося распространения «зелёных технологий».

Дискуссия между «экономистами» Всемирного банка и «географами» ЕС продолжается уже пять лет. Они так и не сошлись во взглядах на главные проблемы развития региональных экономик и способы решения этих проблем. В представлении сторонников «пространственно-нейтрального» подхода главное – это пространственное распределение и мобильность производственных факторов между регионами. Отсюда и рекомендации сводятся к устранению всех регулирующих установлений, которые могут исказить рыночные сигналы и ограничить мобильность. Отсюда же следует и отрицание мер поддержки экономики депрессивных регионов. Европейские эксперты считают ключом к решению региональных проблем раскрытие и полное использование социального и институционального капитала каждого региона. Их не удовлетворяют упрощенные объяснения вопиющих различий в уровне благосостояния регионов и тем более – простые рецепты. Решение проблем приверженцы «локально-адресного» подхода видят в организации взаимодействия всех заинтересованных участников на локальном уровне – «снизу вверх», в разработке специфических для каждого региона стратегий развития.

Европейские исследования содержат интересные методологические подходы, адекватные усложнившейся структуре современной региональной экономики с ее непростыми механизмами роста. Эксперты Всемирного банка, со своей стороны, эффективны в популяризации своих взглядов, что неизбежно требует упрощения и схематизации. Возможно, поэтому их воззрения и рекомендации оказывают заметное влияние на обсуждение проблем региональной политики в России.

Недавняя история попыток разработки отечественных стратегий пространственного развития представляет собой картину удивительных зигзагов при выборе целей пространственной

эффективности и межрегионального равенства. Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации образца 2005 г., разработанная под эгидой Минрегионразвития, впервые провозгласила отказ от политики выравнивания. В ныне действующей Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. указаны обе цели пространственного развития: и формирование новых центров социально-экономического развития, и сокращение дифференциации уровня и качества жизни на территории страны. В современном проекте Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 г. (от Минрегионразвития) вновь провозглашена цель сбалансированного развития регионов. В то же время в Стратегии-2020 предлагается разработать стратегию пространственного развития России на принципах стимулирования существующих центров роста и управляемого «сжатия» периферийных территорий.

Представляется, однако, что рецепты Всемирного банка скроены для развивающихся стран, намеревающихся «догнать» ведущие экономики, повторяя все пройденные ими фазы развития. В то же время предложения европейских экспертов в большей степени отвечают запросам постиндустриального общества, проблемам которого трудно найти аналоги в России, с ее собственным историческим и политическим наследием, и в условиях, когда уровень регионального неравенства превосходит китайский, но, в противоположность Китаю, продолжает расти, а темпы роста экономики стремятся к нулевым. Кажется, российская региональная политика вновь должна искать свой особый путь.