

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

*М. Э. ДМИТРИЕВ,
П. А. ЧИСТЯКОВ,
А.А. РОМАШИНА*

Роль пространственной политики в ускорении экономического роста

В статье представлены результаты анализа взаимосвязей между пространственным развитием и экономическим ростом в России с использованием больших массивов данных в разрезе компаний и муниципальных образований. Проведенный анализ позволяет оценить потенциал ускорения развития для территорий различного типа и идентифицировать меры, необходимые для его реализации. Результаты исследований позволяют сформулировать новые подходы к пространственной политике. Они ориентированы на повышение вклада пространственного развития в экономический рост путем адаптации мер федерального и регионального уровней к потенциалу конкретных территорий и увязке этих мер на уровне каждой территории через проектные форматы.

Ключевые слова: пространственная политика, городские агломерации, миграция, экономический рост, эффекты масштаба.

DOI: 10.31857/S086904990001496-7

Российская экономика нуждается в ускоренном развитии несырьевых отраслей, которые позволили бы ускорить рост ВВП по сравнению с инерционным долгосрочным сценарием не менее чем на 2 процентных пункта в год. Одним из таких драйверов может стать “пространственный дивиденд” – возможность ускорения роста за счет более эффективного использования пространственных факторов развития. Наши исследования подтверждают наличие пространственного дивиденда, которое обусловлено неоптимальной траекторией предшествующего развития экономического пространства, не позволявшей в полной мере использовать преимущества пространственной концентрации и специализации территорий различного типа.

Данная статья отражает результаты проектов, выполненных при участии авторов в течение 2014–2017 гг., по изучению взаимосвязей между пространственным развитием и экономическим ростом. В основе анализа лежат базы данных о российских компаниях и муниципальных образованиях.

Дмитриев Михаил Эгонович – доктор экономических наук, президент Хозяйственного партнерства “Новый экономический рост”. Адрес: 107031, Москва, ул. Петровка, д.17, стр. 2, офис 106.

E-mail: mikhaieldm@mail.ru

Чистяков Павел Александрович – вице-президент ООО “Центр экономики инфраструктуры”. Адрес: 129110, Москва, ул. Гиляровского, д. 57, стр. 4, офис 601, 603. E-mail: pachistyakov@infraeconomy.com

Ромашина Анна Алексеевна – эксперт ООО “Центр экономики инфраструктуры”. Адрес: 129110, Москва, ул. Гиляровского, д. 57, стр. 4, офис 601, 603. E-mail: aaromashina@infraeconomy.com

Источники данных и подходы к анализу пространственных факторов экономического роста

Одним из ключевых каналов влияния локализации на экономический рост служит наличие зависимостей между местоположением и производительностью компаний [World Bank 2009; *Combes, Mayer, Thisse* 2008; *Лимонов* 2014]. Эффекты масштаба и другие преимущества пространственной концентрации позволяют компаниям многих отраслей добиваться более высокой производительности, чем фирмам с аналогичной специализацией, расположенным вне ареалов крупных городских агломераций. В России эти эффекты, возможно, даже более выражены, чем во многих других странах [World Bank 2011; Всемирный банк 2018]. В 2007 г. эксперты НИУ ВШЭ совместно с Всемирным банком на базе обследования более 1000 предприятий обрабатывающей промышленности [Гончар, Кузнецов 2008] показали, что в большинстве обследованных отраслей производительность предприятий, расположенных в городах с населением свыше 1 млн человек, была существенно выше, чем в малых городах.

Вместе с тем результаты ряда зарубежных межстрановых исследований [Henderson 2003; *Brulhart, Sbergami* 2009] согласуются с так называемой “гипотезой Уильямсона”: развитие агломераций вносит положительный вклад в экономический рост преимущественно на ранних стадиях экономического развития, а в развитых экономиках мало влияет на рост или даже тормозит его. В частности, эконометрические модели, построенные на глобальной выборке стран с использованием дополнительной дезагрегированной базы данных по Западной Европе [Brulhart, Sbergami 2009], подтверждают наличие положительной связи между развитием агломераций и экономическим ростом для стран с ВВП на душу населения не более 10 000 долл. США в ценах 2006 г. Тогда это примерно соответствовало показателям Бразилии и Болгарии, а подушевой ВВП России был ненамного выше. Для стран с более высоким уровнем дохода такая зависимость не подтвердилась. Однако сами авторы указывают на недостаточную робастность полученных результатов, в том числе из-за проблем с измерением ареалов агломераций.

Но другая работа, выполненная на базе данных по регионам ЕС за 1980–2000 гг. [Crozet, Koenig 2007], выявила положительное влияние агломераций на экономический рост безотносительно к уровню среднедушевых доходов. Недавнее исследование Всемирного банка на российских данных [Всемирный банк 2018] подтверждает этот вывод.

Наш анализ позволяет предположить, что в России имеется большой потенциал развития агломераций второго и третьего эшелона с зоной влияния, соответственно, свыше 1500 тыс. человек (кроме Москвы и Санкт-Петербурга) и от 700 до 1500 тыс. человек. Их развитие может внести большой вклад в ускорение роста всей экономики.

Для российских исследований по пространственной политике более типичен подход, который опирается на статистику регионального уровня (см., например, [Зубаревич 2009; *Guriev, Vakulenko* 2012; Аналитический центр... 2013; Всемирный банк 2018]). Это связано с большей доступностью и качеством статистики субъектов Федерации по сравнению с муниципальной статистикой. Но использование регионов в качестве основной единицы наблюдения исключает из анализа большие объемы информации, отражающие неоднородность внутрирегионального пространства. Это чем-то напоминает попытки физиков и химиков в последние десятилетия XIX в. интерпретировать природу материи в логике периодической таблицы Менделеева, которая исходила из предположения о первичности и неделимости атома и, соответственно, не объясняла явлений, обусловленных сложной структурой атомов.

В контексте проблем экономического роста на субрегиональном уровне наибольшее внимание российских исследователей привлекает развитие городских агломераций. В частности, в [Зубаревич 2017] детально анализируется внутренняя структура российских агломераций с учетом концентрации населения и экономики, а также оцениваются перспективы экономического развития различных типов агломераций в зависимости от состояния их ядер.

Наша работа позволила детализировать представления о пространственных факторах роста российской экономики благодаря вовлечению в анализ больших первичных данных в разрезе муниципалитетов и отдельных компаний в масштабах, не применявшихся ранее для анализа пространственного развития. Это: база данных ООО “Центр экономики инфраструктуры” (ЦЭИ) по географическим характеристикам семи тыс. населенных пунктов (численность населения в различных радиусах доступности, расстояния до портов, погранпереходов, климатические характеристики); социологические опросы по пространственному поведению населения, включая маятниковые миграции и миграции на постоянное место жительства (репрезентативная выборка более 10 тыс. человек в восьми регионах); муниципальная статистика по размерам и структуре экономики, занятости, демографии, малому бизнесу (по всем регионам); базы данных российских компаний *Ruslana* (бюро *Van Dyck*) и СПАРК Интерфакса; база данных ЦЭИ по ценам на жилую и коммерческую недвижимость.

Преимущества работы с указанными источниками состоят в том, что они позволяют перейти к более дробному анализу экономического пространства, где как основной объект наблюдения рассматриваются не регионы в целом, а отдельные, сравнительно однородные или функционально целостные территории внутри них. Это расширяет возможности для разработки и реализации пространственной политики с учетом специфики конкретных территорий и их потенциала.

Нами была разработана методология расчета валовой добавленной стоимости (ВДС) на муниципальном уровне. С учетом данных муниципальной статистики и отдельных предприятий по большинству видов деятельности мы рассчитывали НДС через занятость и производительность, определяемую как выручка на одного работающего. Для этой методики потребовалось соединить несколько источников данных. Занятость определяется по данным муниципальной статистики (на наш взгляд, это один из наиболее достоверных показателей). Производительность рассчитывалась с использованием баз *Ruslana* и СПАРК-Интерфакс. Эти данные в отраслевом разрезе корректируются на долю НДС в валовом отраслевом выпуске по данным системы национальных счетов. В этом состоит важное отличие нашей методики расчета НДС от подхода Института экономики города [Работают ли городские... 2017], в основе которого лежит не производительность и валовый выпуск, а заработная плата. Использование заработных плат ведет, в частности, к завышению НДС на территориях, где мало реальной экономики или она малопродуктивна, а зарплаты бюджетников устанавливаются вне связи с производительностью.

Один из наиболее важных источников информации для расчета НДС – база *Ruslana*, содержащая информацию о более чем 13 млн компаний из России, Украины и Казахстана за период свыше 10 лет. Первоначально после трудоемкой очистки мы использовали информацию о примерно 300 тыс. крупных и средних компаниях, на которые приходится основная часть выпуска в экономике, а затем постепенно дополняли ее новыми объектами, формируя панельные данные за несколько лет наблюдений. По всем компаниям в нашей базе имеются данные об основном виде деятельности, численности занятых, географических координатах фактической локализации, объемах годовой выручки.

Влияние локализации компаний на их производительность

Одними из важнейших для анализа влияния пространственного развития на экономический рост были оценки производительности фирм в зависимости от размера населенного пункта, в котором они располагаются (см. рис. 1, 2). Для этого использовались данные базы *Ruslana* и СПАРК. В городе с населением свыше 1 млн человек производительность в среднем на 40–60% выше, чем в населенном пункте, где проживают 10 тыс. человек. Большинство отраслей оказались весьма чувствительны к эффектам масштаба. В то же время производительность в ряде отраслей оказалась менее чувствительна к размеру населенного пункта, а в некоторых отраслях даже наблюдалась инверсия производительности. В частности, это касалось нефтехимии, деревообработки, металлургии, а так-

же, до некоторой степени, транспортных услуг и связи, у которых наблюдается локальный максимум производительности в небольших населенных пунктах.

Полученные результаты говорят в пользу того, что для большинства отраслей обрабатывающей промышленности и услуг локализация в ареале крупных агломераций обеспечивает значительный прирост производительности по сравнению с локализацией в небольших городах. Но для ряда отраслей, как правило, связанных с пространственно немобильными ресурсами (транспорт, логистика, добыча полезных ископаемых, эксплуатация и первичная переработка биоресурсов, туристические активы), расположение в относительно небольших населенных пунктах – не недостаток, а нередко оно дает выигрыш в производительности. Это позволяет по-новому взглянуть на перспективы многих населенных пунктов за пределами агломераций.

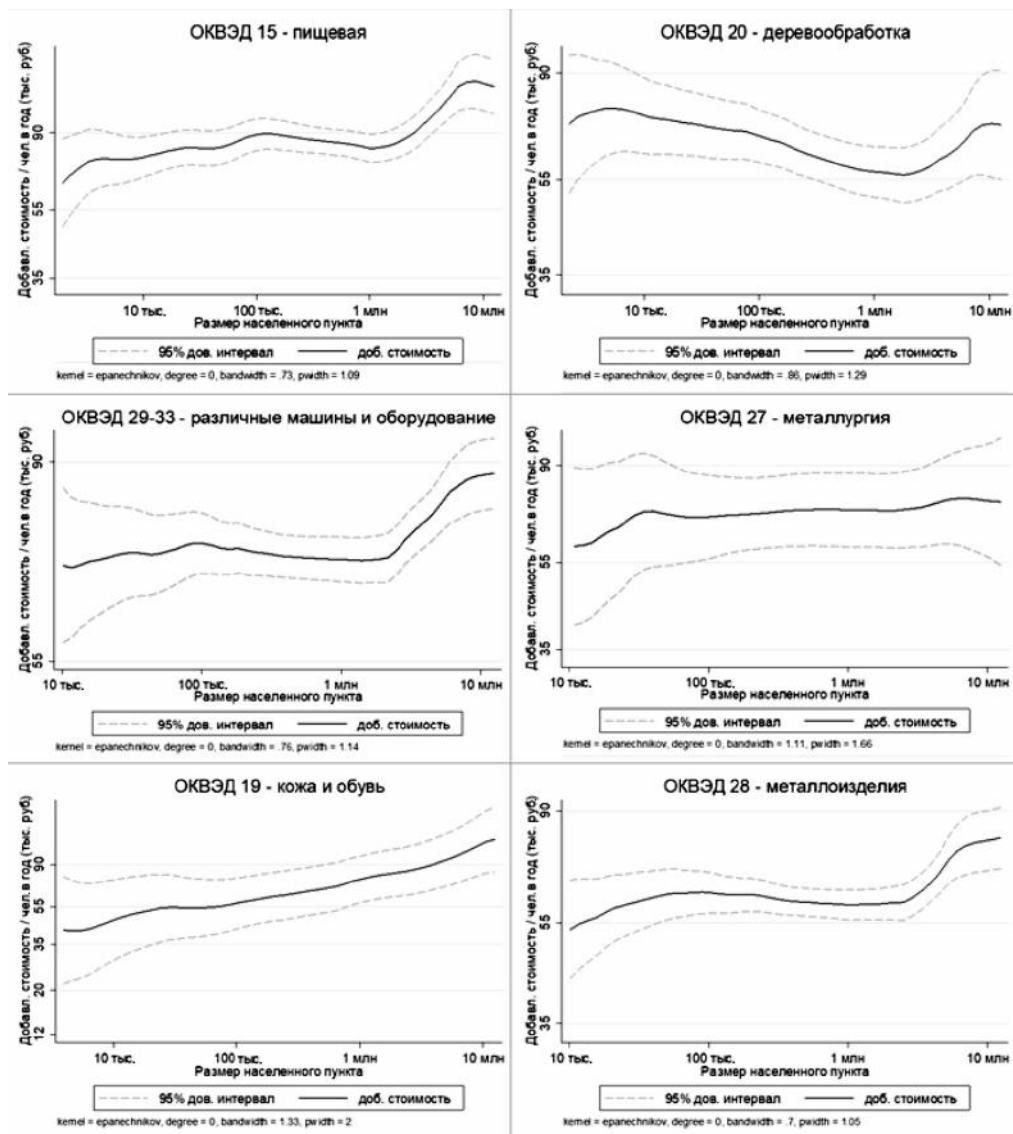


Рис. 1. Изменение производительности в отраслях промышленности в зависимости от размера населенного пункта.

Источник: ООО «ЦЭИ».

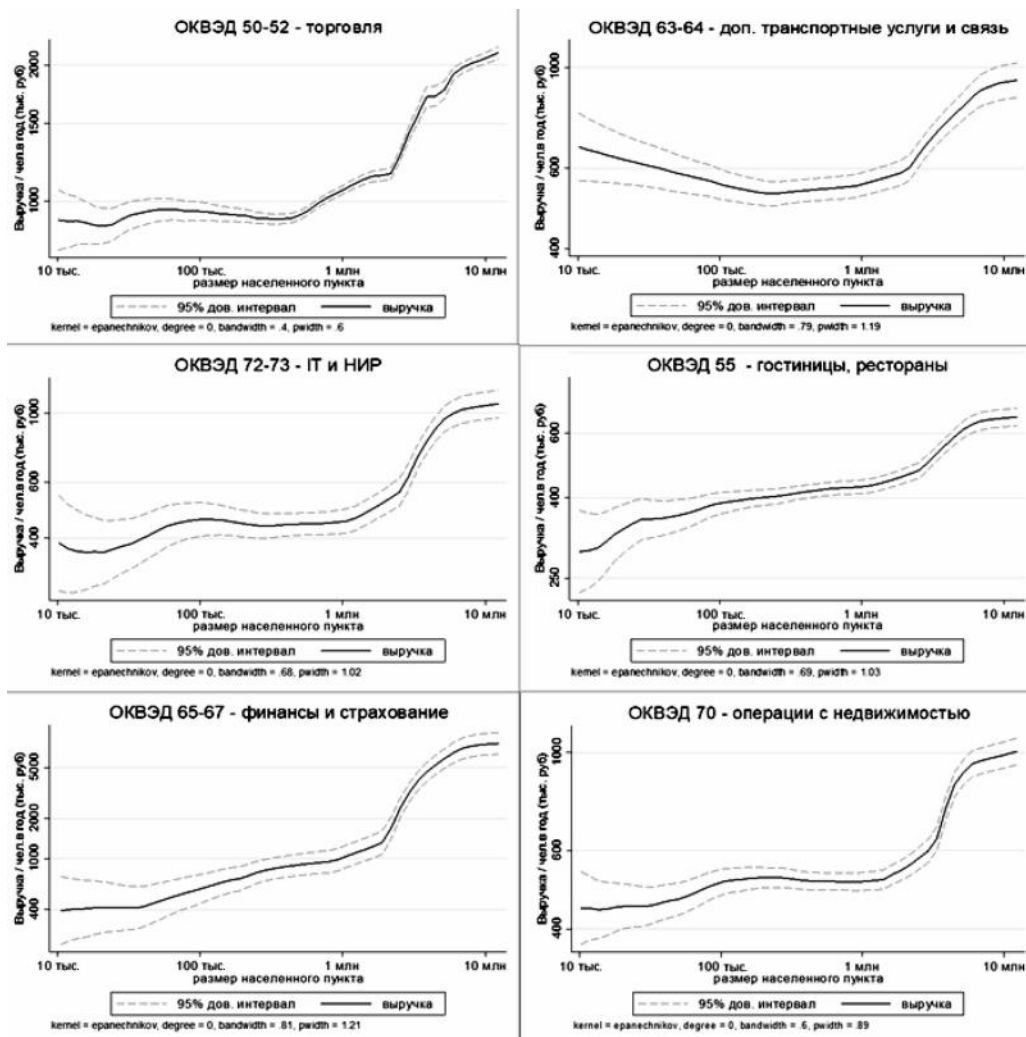


Рис. 2. Изменение производительности в отраслях услуг в зависимости от размера населенного пункта.

Источник: ООО «ЦЭИ», Т. Михайлова.

Специализация многих российских территорий вне агломераций унаследована от советских времен и не отвечает рыночным предпосылкам. Кроме того, по нашим оценкам, более семи млн человек проживают в населенных пунктах без какой бы то ни было экономической базы, с доминирующей занятостью в бюджетном секторе. Чаще всего такие территории вносят отрицательный или нулевой вклад в экономический рост. Но при наличии соответствующих пространственно немобильных ресурсов многие из этих территорий могут воспользоваться преимуществами отраслей, мало чувствительных к эффектам масштаба. Это позволяет формулировать в отношении таких территорий более проактивную политику, добиваясь ускорения их развития.

Как показали наши расчеты ВДС на муниципальном уровне, по темпам экономического роста за последние пять лет наблюдений (в среднем 3,5% в год) крупные агломерации опередили другие типы территорий (см. рис. 3). При этом крупнейшие города с населением свыше миллиона человек (кроме Москвы и Санкт-Петербурга) впервые превзошли две

столицы по вкладу в экономический рост, несмотря на то, что их суммарная доля в ВВП, по нашим оценкам, существенно уступает доле Москвы и Санкт-Петербурга.



Рис. 3. Вклад территорий различного типа в экономический рост РФ за 2010–2015 гг.
Источник: расчеты ООО «ЦЭИ».

Возможности развития городских агломераций и территорий вне зоны их влияния

Временное лидерство городских агломераций второго и третьего эшелона по вкладу в экономический рост пока нельзя рассматривать как устойчивое. До сих пор они привлекали намного меньше инвесторов, чем Москва и Санкт-Петербург. По нашим расчетам, в 2012–2015 гг. инвестиции на душу населения в агломерациях второго и третьего эшелона оказались в два раза ниже, чем в Москве и Санкт-Петербурге. При этом все типы агломераций по размерам среднедушевых инвестиций в три-четыре раза уступали зонам очагового освоения, где осуществляется ресурсное развитие в рамках сырьевой модели экономического роста.

В отличие от Москвы и Санкт-Петербурга размеры агломераций второго эшелона пока недостаточны, чтобы максимально использовать потенциал экономического роста и получить отдачу от эффектов масштаба. Если судить по кривой Ципфа, эти города расположены на ней ниже уровня тренда, в то время как Москва и Санкт-Петербург соответствуют оптимальным для России размерам [Всемирный банк 2018]. Такая форма кривой Ципфа говорит о том, что Россия «недополучает» агломерационных эффектов, сдерживая рост чувствительных к ним видов деятельности и экономический рост в целом. Недостаточные размеры агломераций второго эшелона могут быть обусловлены тремя основными проблемами.

Первая – слабое развитие локальной транспортной инфраструктуры, сужающее ареал агломераций. Наш анализ показал, что производительность тем выше, чем больше населения проживает в пределах полуторачасовой изохроны, а за ее пределами агломерационные эффекты угасают (см. рис. 4). В большинстве агломераций центральные города имеют плохую транспортную связь с периферией, что увеличивает разрыв зарплат между центром и окраинами (см. рис. 5). Улучшение транспортных коммуникаций расширя-

ет ареал агломераций и увеличивает их население, обеспечивая рост производительности, заработной платы и выпуска.

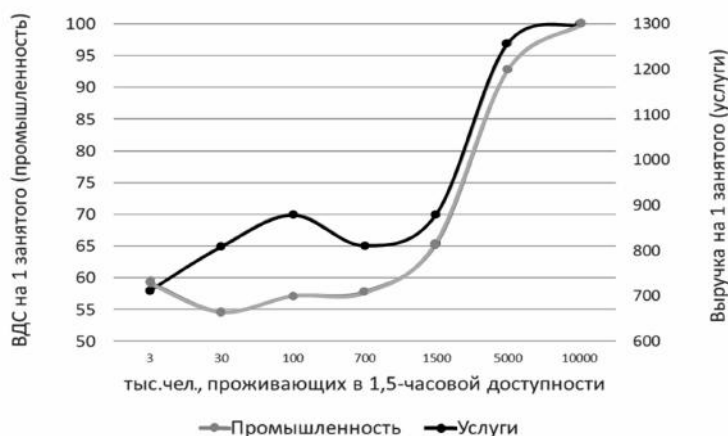


Рис. 4. Зависимость производительности труда от численности населения, проживающего в полуроточасовой доступности.

Источник: ООО «ЦЭИ».

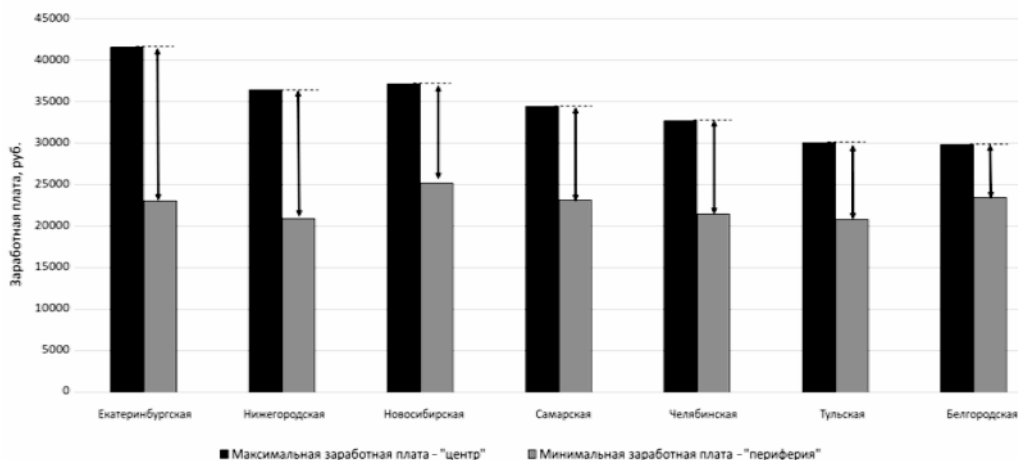


Рис. 5. Соотношение заработных плат в центральной и периферийной зонах агломераций.

Источник: ООО «ЦЭИ».

Сохраняются также инфраструктурные разрывы между территориями страны. Скорость перемещения людей и грузов в целом остается очень низкой. Большинство крупных городских агломераций в России расположены на расстоянии 300–700 км от соседних агломераций. С помощью скоростных автодорог и/или скоростных железнодорожных магистралей время в пути между центрами соседних агломераций можно сократить до двух часов и менее. Это увеличивает масштабы благодаря интеграции рынков двух или более агломераций в единую конурбацию. Например, конурбации могут образовывать Казань, Елабуга и Чебоксары, Краснодар и Ростов-на-Дону, Екатеринбург и Челябинск, Самара и Ульяновск, а также Новосибирск, Томск и Барнаул. Наши оценки конурбационных эффектов показывают, что они сопоставимы с агломерационными эффектами в пределах каждой от-

дельно взятой агломерации, поскольку рост производительности за счет конурбационных эффектов распространяется на территорию не одной, а сразу двух или более агломераций.

Вторая проблема агломераций второго эшелона обусловлена неоптимальностью и низкой производительностью их отраслевого портфеля, унаследованного от советской индустриальной эпохи. На многих крупных предприятиях, исторически расположенных в этих агломерациях, производительность стагнирует и падает, многократно уступая уровню аналогичных компаний в развитых странах. Успешный рост агломераций должен сопровождаться структурными сдвигами в сторону более производительного отраслевого портфеля. Значительные возможности для такой диверсификации создают новые высокопроизводительные форматы услуг, такие как электронная торговля, шеринговая экономика, финтех и др. Их развитие ускоряется благодаря новому поколению информационных технологий – облачным цифровым платформам, искусственному интеллекту и блокчейну. Как показано в [Haskel, Westlake 2018], их объединяет легкая масштабируемость и большие внешние эффекты. Эти виды деятельности естественным образом тяготеют к зонам с высокой концентрацией населения и экономики, где они дают наибольший рост совокупной факторной производительности. Их развитие некапиталоемко, и его можно ускорить, создав необходимую физическую инфраструктуру и институциональную среду.

Третья проблема агломераций второго эшелона – слабый миграционный прирост, который не увеличивается, несмотря на общий рост миграционной подвижности в стране. Население этих агломераций за 2010–2015 гг. выросло только на 4%, что в два раза меньше, чем в Московской и Петербургской агломерациях. При этом уровень миграционной подвижности в России по-прежнему примерно в два раза отстает от среднего уровня ОЭСР. По нашим оценкам, нереализованные возможности роста населения в агломерациях второго эшелона составляют свыше 5 млн человек, что означало бы увеличение их населения на 30% по сравнению с 2016 г.

Приток трудовых мигрантов в агломерации второго эшелона остается недостаточным, несмотря на сравнительно высокие зарплаты и качество социальной среды в большинстве из них. В раннюю индустриальную эпоху переезд мигрантов в большие города был равнозначен ухудшению их безопасности и здоровья. Продолжительность жизни в крупных городах Европы в XVIII–начале XIX в. нередко была ниже, чем в сельской местности [Кларк 2012]. Напротив, современные крупные российские города выгодно отличаются от других территорий по качеству социальной среды. Мы построили индекс социального благополучия, куда, в частности, вошли показатели по алкоголизму, наркомании и преступности. Регионы с крупными агломерациями находятся среди лидеров социального благополучия, а регионы с низкой долей населения в крупных городах – среди аутсайдеров (см. рис. 6).

Барьер для притока мигрантов в агломерации второго эшелона – ограниченное предложение доступного жилья. По нашим расчетам, для решения этого вопроса необходимо дополнительно вывести на рынок свыше 185 млн кв.м жилья, преимущественно в арендном формате. Это позволило бы в таких агломерациях успешнее конкурировать за мигрантов с московской агломерацией, где ограниченная доступность и высокая стоимость жилья скорее всего сохранится на долгосрочную перспективу. В частности, необходима реализация мер содействия рынку арендного жилья, как это было сделано в прошлом для рынка ипотечного кредитования в рамках приоритетного национального проекта “Жилье”. Для увеличения арендного фонда потребуется при поддержке институтов развития запустить механизм секьюритизации доходов от найма жилья, управлять которым будут специализированные компании в сфере недвижимости, а также снизить уровень налогообложения доходов от сдачи жилья в аренду. Необходимо создать условия для размещения наемных домов в старопромышленных поясах крупных городов, которые нуждаются в редевелопменте. Косвенные бюджетные эффекты, возникающие благодаря вкладу дополнительной трудовой миграции в рост экономики и налоговой базы, позволяют вести бюджетное софинансирование проектов комплексного развития территорий, включающих строительство арендного жилья. Для этого может использоваться новый механизм инфраструктурной ипотеки.

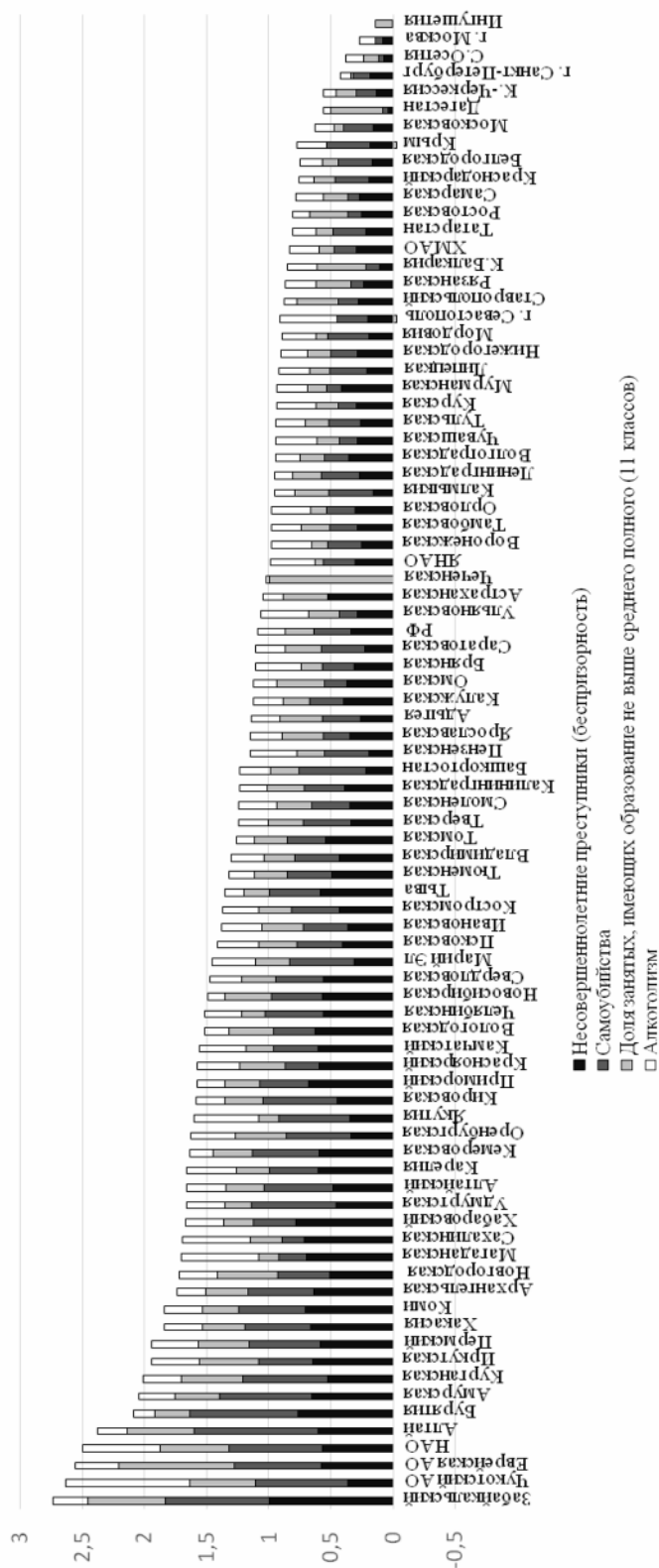


Рис. 6. Индекс социального неблагополучия.
Источник: ООО "ЦЭИ".

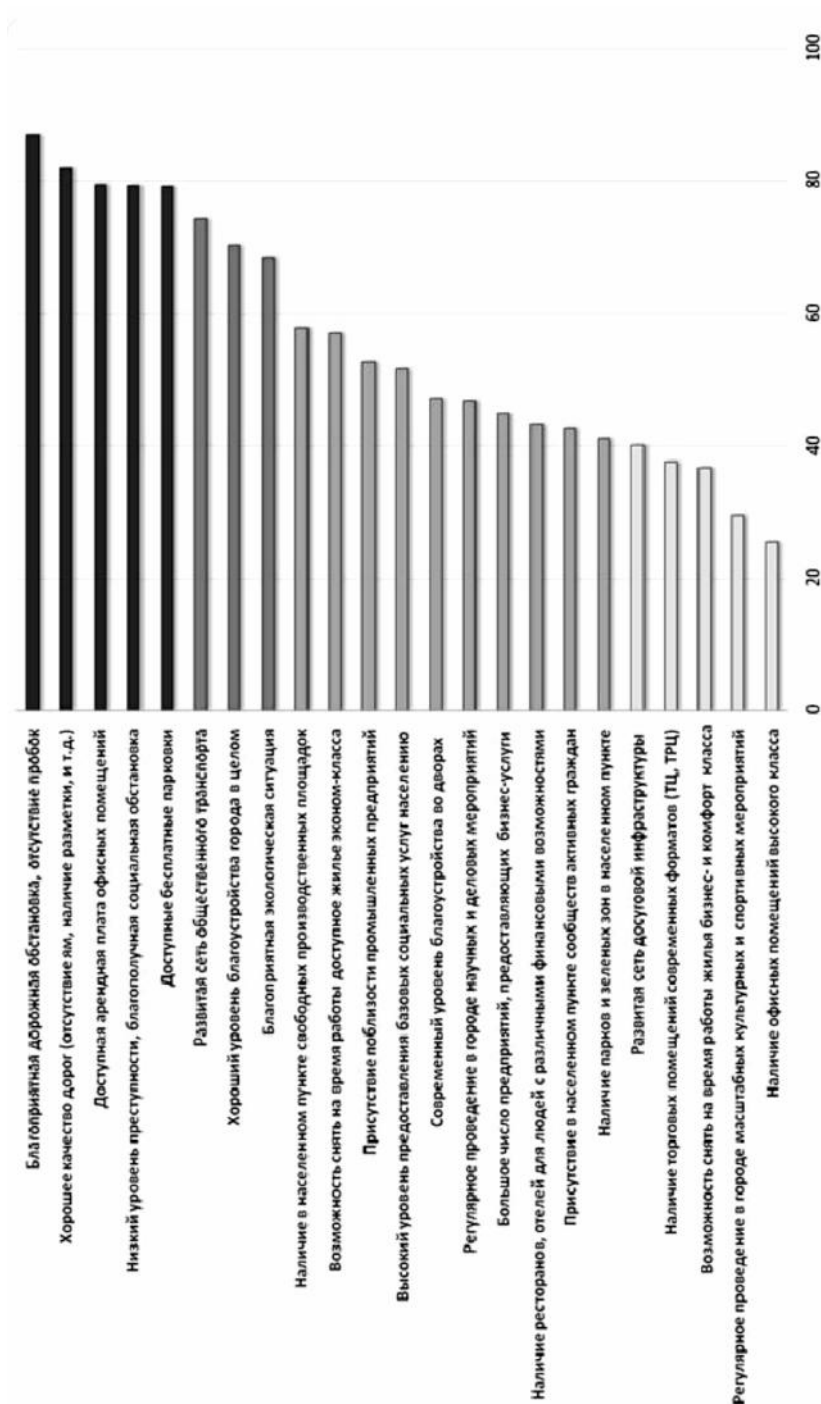


Рис. 7. Характеристики городской среды, оказывающие влияние на эффективность работы организаций (по результатам социологического опроса, в %).
Источник: ООО «ЦЭИ».

Опрос предприятий и организаций, проведенный в рамках наших проектов в 2016 г. (см. рис. 7), подтверждает вывод о том, что транспортная ситуация, доступность жилья и благополучная социальная обстановка для большинства респондентов стали ключевыми факторами городской среды, влияющими на эффективность. Но для некоторых агломе-

раций второго эшелона дополнительный вызов – состояние окружающей среды. Из-за высокой концентрации производства и населения экологическая обстановка в крупных городах значительно хуже, чем в большинстве других населенных пунктов. А если состояние экологии “зашкаливает”, то это начинает блокировать развитие. На рисунке 8 представлено распределение городов-миллионников по двум индексам, составленным в наших проектах – эколого-планировочному и сводному социально-экономическому. На диаграмме почти нет городов, которые были бы выше среднего по уровню социально-экономического индекса, но имели бы низкий эколого-планировочный индекс.

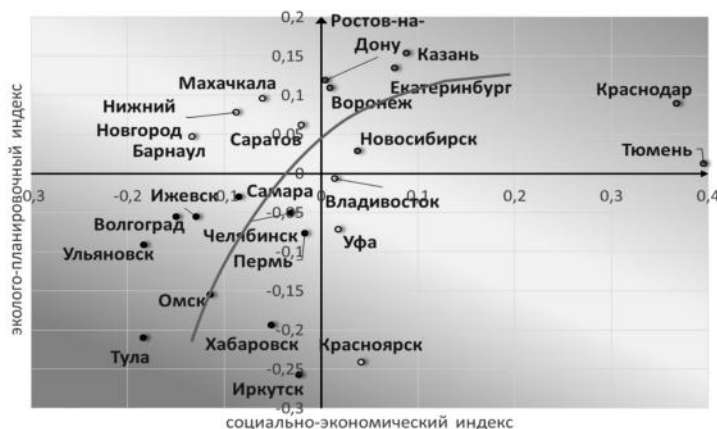


Рис. 8. Эколого-планировочные характеристики и социально-экономическое развитие крупнейших городов.

Источник: ООО “ЦЭИ”.

Если агломерации второго эшелона смогут создать условия для привлечения трудовых мигрантов и преодолеть основные инфраструктурные ограничения, то, как показывают проведенные нами сценарные расчеты, к 2030 г. можно более чем удвоить их ВДС. Чтобы реализовать эти возможности, мы предлагаем сбалансированный сценарий пространственного развития на период до 2030 г. (см. табл. 1). Он включает не только рост агломераций, но и более эффективное развитие территорий вне их ареала и предполагает рост населения в них на 30%, создание там 186 млн кв.м жилья и 10 млн кв.м коммерческой недвижимости, а также ускоренное развитие транспортной инфраструктуры. Его реализация позволяет создать дополнительно свыше 48 трлн руб. добавленной стоимости, свыше трех четвертей которой достигается за счет ускорения развития несырьевой экономики в агломерациях второго эшелона. Это равнозначно повышению среднегодовых темпов роста ВВП на 0,8% по сравнению с базовым сценарием.

Но этот же сценарий показывает, что шансы на более быстрое развитие есть и у многих территорий за пределами агломераций. Оно достигается в первую очередь за счет оптимального использования пространственно-неомобильных факторов, то есть развития отраслей, менее чувствительных к эффектам масштаба и достигающих высокой производительности в сравнительно небольших населенных пунктах. В нашем сценарии благодаря опережающему развитию этих отраслей вне ареала агломераций возникает свыше 20% дополнительного прироста ВВП, то есть около 10 трлн руб. Хотя эта сумма и не столь значима в масштабах страны, для самих подобных территорий, учитывая небольшие размеры их экономики, подобный прирост оказывается очень значительным. Это показывает, что вопреки распространенному мнению ускорение роста несырьевой экономики в агломерациях не ведет к опустошению малозаселенных территорий, а напротив, хорошо сочетается с их умным и успешным освоением. На рисунке 9 показано, как расположены зоны активного роста в рассматриваемом сценарии. Речь идет о пространственной диверсификации экономического роста, хотя основная его часть будет приходиться на крупнейшие агломерации.

Таблица 1

Сбалансированный пространственный сценарий экономического роста

Добавленная стоимость на 1 занятого в экономике по отношению к среднероссийской			Всего	Аграрные и лесные	Горнодобывающие	Индустриальные	Транспортные	Диверсифицированные	Социальные
Москва и Санкт-Петербург			206%					206%	
Города и районы в составе агломераций Москвы и Санкт-Петербурга (помимо столиц)			107%	112%	—	58%	—	113%	—
Города и районы в составе крупнейших агломераций (с населением более 1,5 млн чел.)			101%	104%	—	62%	196%	105%	23%
Города и районы в составе крупных агломераций (700 тыс – 1,5 млн)			85%	84%	—	71%	108%	94%	94%
Внеагломерационные пространства	Города и районы, расположенные в основной полосе расселения (плотность более 10 чел/кв.км)	>100 тыс. чел	90%	—	138%	53%	—	84%	—
		<100 тыс. чел	81%	144%	119%	72%	235%	74%	73%
	Города и районы, расположенные в зоне низкоплотного расселения (плотность более 1–10 чел/кв.км и круглогодичная сухопутная связность с основной полосой расселения)	>100 тыс. чел	89%	—	86%	73%	0%	93%	56%
		<100 тыс. чел	98%	103%	176%	77%	87%	74%	95%
	Города, расположенные в зоне очагового расселения (плотность менее 1 чел/кв.км)	>100 тыс. чел	98%	—	30%	—	—	121%	—
		<100 тыс. чел	92%	16%	67%	—	59%	76%	53%

Источник: ООО “ЦЭИ”.

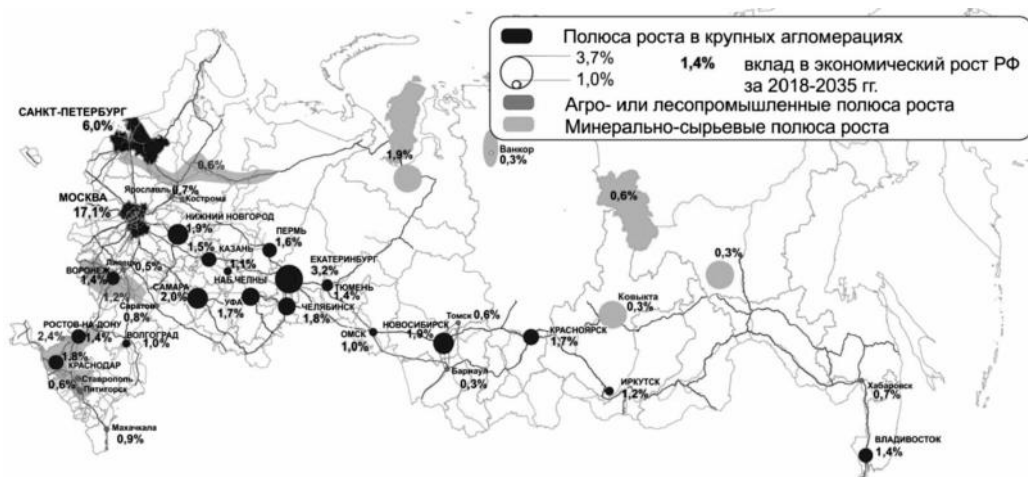


Рис. 9. Возможный вклад территорий в экономический рост в период 2018–2035 гг. (сбалансированный сценарий).

Источник: ООО «ЦЭИ».

Перспективные направления пространственной политики, способствующие ускорению экономического роста

Логика представленного анализа подсказывает, что узкое понимание на федеральном уровне пространственной политики как чисто региональной чревато упущенными возможностями экономического роста. Главным объектом федеральной пространственной политики должны стать не регионы, а конкретные территории, расположенные в границах одного или нескольких субъектов Федерации и обладающие определенным, специфическим для данной территории, потенциалом развития. При таком подходе и федеральная, и региональная политика по пространственному развитию опускается на уровень конкретной территории, которая может охватывать одно или несколько муниципальных образований. Подобный подход реализуется в Европейском союзе, где для выработки пространственной политики используется трехуровневая иерархия административно-территориальных единиц, в том числе уровень NUTS-3, соответствующий по размеру территорий российским муниципальным районам и городским округам. С учетом экономического потенциала конкретной территории под него необходимо подбирать как элементы федеральных программ в области промышленной, инфраструктурной, социальной, бюджетной, экологической, внешнеэкономической политики, так и проекты субъектов Федерации. На каждой территории меры федерального и регионального уровней необходимо увязывать через проектные форматы.

Можно выделить три основных типа территорий, для каждого из которых характерна своя конфигурация пространственной политики: крупные городские агломерации с возможностями диверсифицированного развития; территории эффективной специализации вне ареалов крупных агломераций, где имеются объективные предпосылки для развития высокопроизводительных видов деятельности; геостратегические территории, ускоренное экономическое развитие которых необходимо даже в случае отсутствия объективных условий для достижения высокой производительности.

Каждый тип территории играет свою роль в социально-экономическом развитии России. Агломерации второго и третьего эшелонов могут внести наибольший вклад в ускорение экономического роста и развитие человеческого капитала. Роль территорий эффективной специализации – в обеспечении пространственной диверсификации и инклюзивности этого роста, а также в более полном использовании ресурсного (в широком смысле) потенциала страны. При опережающем развитии геостратегических территорий обеспечивается баланс между задачами национальной безопасности и экономическим ростом.

Ключевые направления политики развития агломераций, большинство из которых уже упоминалось выше, включают: повышение транспортной связности внутри агломераций и между ними; наращивание предложения доступного жилья, в том числе в арендном формате; улучшение эколого-планировочных характеристик; создание условий для диверсификации в направлении более производительных отраслей; расширение полномочий местного самоуправления; формирование дееспособных механизмов управления развитием агломераций.

Ускорение развития агломераций второго эшелона имеет решающее значение для темпов экономического роста всей страны, поэтому их инфраструктурное и планировочное развитие может претендовать на статус приоритетного федерального проекта. Конкретные направления развития агломераций должен определять субъект Федерации при методической и финансовой поддержке на федеральном уровне.

Для территорий эффективной специализации пространственная политика должна быть направлена на реализацию потенциала развития видов деятельности, которые могут быть эффективными на данной территории благодаря географическим и другим объективным предпосылкам, связанным в основном с пространственно немобильными ресурсами. Учитывая большое число таких территорий при достаточно ограниченном разнообразии возможных эффективных специализаций, такая политика может отчасти проводиться в формате “фабрики развития территорий”. Для этого необходимы методики

определения эффективной специализации с выделением жестких и мягких факторов, влияющих на нее, а также типовые “коробочные” модули поддержки специализаций различного типа. Из них можно “конструировать” портфели мер содействия конкретной территории с учетом ее ресурсного профиля. Индивидуальные решения, помимо типовых модулей, можно будет применять в основном для территорий с “нетипичными” профилями.

Перспективным инструментом федерального финансирования проектов в агломерациях и территориях эффективной специализации могут стать укрупненные субсидии регионам. Их применение поспособствует избеганию барьеров по финансированию объектов региональной и местной принадлежности.

Геостратегические территории можно разделить на три типа: арктическая зона; приграничные территории; анклав и другие обособленные территории на внешней периферии страны (Калининградская область, Крым, Сахалин, Курильские острова).

Особенность Арктики – в том, что ее развитие не обязательно обуславливается наличием постоянного населения: важную роль играет вахтовое освоение. Развитие других геостратегических территорий предполагает, как минимум, закрепление на них существующего населения. Использование при федеральной поддержке объективно существующего потенциала должно сочетаться с мерами, создающими дополнительные возможности для роста. Таким примером может служить создание для обособленных территорий, таких как Калининградская область, экспериментальных условий регулирования определенных инновационных видов деятельности, в частности в сфере цифровых технологий. Для криптовалют такими полигонами в ЕС выступают Ирландия и Мальта, а в США существуют территории с особым регулированием для дронов и беспилотных автомобилей.

* * *

Проведенные нами исследования показывают, что пространственные факторы могут внести значительный вклад в ускорение роста российской экономики. Вклад мер пространственной политики тут способен оказаться выше, чем любого другого направления экономической политики, включая поддержку инноваций и несырьевого экспорта. В основном этот вклад будет реализовываться через развитие несырьевых секторов в ареалах крупных городских агломераций, что соответствует структурным потребностям предстоящего этапа развития российской и мировой экономики. Но определенная часть дополнительного роста будет связана с ресурсными возможностями территорий за пределами агломераций.

Вместе с тем к возможностям пространственной политики следует относиться с определенной осторожностью. Из-за инерционности пространственных процессов лаги между изменениями в пространственных характеристиках и темпами экономического роста могут быть значительными. Поэтому нереалистично рассматривать пространственные факторы как способ ускорения роста в среднесрочной перспективе. Основные их макроэкономические эффекты смогут в полной мере проявить себя лишь в долгосрочной перспективе, в любом случае – не ранее середины следующего десятилетия.

Причем мобилизация пространственного дивиденда произойдет далеко не автоматически. Она потребует перестройки сложившейся пространственной политики. Учитывая размеры страны и сложную структуру государственного управления, такая перестройка сама по себе – уже серьезный вызов, и ее успех далеко не гарантирован.

Новая повестка пространственной политики не исчерпывается пересборкой мер развития на уровне конкретных территорий, обладающих экономическим потенциалом. Она включает множество других аспектов, без которых активация пространственных факторов роста будет затруднена. Например, необходимо коренное улучшение координации федеральных, региональных и местных администраций, а также крупных системообразующих компаний на каждой конкретной территории, выступающей объектом развития. Нерешенной проблемой остается создание действенных институтов управления развитием агломераций. Требуется усиление полномочий и ресурсного потенциала

местного самоуправления. Наконец, необходимо повышение доказательности пространственной политики и оценки ее реализации, включая улучшение качества и полноты муниципальной статистики и широкое использование больших данных.

Перечисленные направления не исчерпывают всей повестки пространственного развития. Они не должны подменять собой политику межтерриториального выравнивания, обеспечения доступности базовых услуг на всей территории страны, поддержку территорий, находящихся в острых кризисных ситуациях, и другие направления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации (2013) Проблема сдвигов в региональной структуре экономики России // Аналитический доклад. Москва. Ноябрь.

Всемирный банк (2018) Новая география регионального развития: оценка экономического потенциала российских регионов и возможностей его эффективного использования. Вашингтон; Москва.

Гончар К.Р., Кузнецов Б.В. (ред.) (2008) Российская промышленность на этапе роста: факторы конкурентоспособности фирм. М.: Вершина.

Зубаревич Н.В. (2017) Развитие российских агломераций: тенденции, ресурсы и возможности управления // Общественные науки и современность. № 6. С. 5–21.

Зубаревич Н.В. (2009) Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста // Журнал Новой экономической ассоциации. № 1–2. С. 160–174.

Кларк Г. (2012) Прощай, нищета! Краткая экономическая история мира. М.: Издательство Института Гайдара.

Лимонов Л.Э. (2014) Региональная экономика. Теория, модели и методы. Региональная экономика и пространственное развитие. Т. 1. М.: Юрайт.

Работают ли городские активы на городское развитие? (2017) Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 1. М.: Фонд “Институт экономики города”.

Brulhart M., Sbergami F. (2009) Agglomeration and Growth: Cross-country Evidence // Journal of Urban Economics. Pp. 48–65.

Combes P.-P., Mayer T., Thisse J.-F. (2008) Economic Geography: the Integration of Regions and Nations. Princeton: Princeton Univ. Press.

Crozet M., Koenig P. (2007) The cohesion vs growth tradeoff: Evidence from EU regions. Mimeo. Univ. of Paris 1.

Guriev S., Vakulenko E. (2012) Convergence between Russian Regions. Working paper. No. 180. Moscow: CEFIR.

Haskel J., Westlake S. (2018) Capitalism without Capital: The Rise of Intangible Economy. Princeton & Oxford: Princeton Univ. Press.

Henderson J.V. (2003) The urbanization process and economic growth: The so-what question. Journal of Economic Growth. No. 8 (1). Pp. 47–74.

World Bank (2011) Russia: Reshaping Economic Geography. Report No. 62905-RU. Washington DC, June.

World Bank (2009) World Development Report: Reshaping Economic Geography. Washington DC.

The role of spatial policy in acceleration of economic growth

M. DMITRIEV*,
P. CHISTYAKOV**,
A. ROMASHINA***

* **Dmitriev Mikhail** – doctor of economics, President Business Partnership “New Economic Growth”. Address: 17/2 office 106 Petrovka st., Moscow, 10703. E-mail: mikhailem@mail.ru.

** **Chistyakov Pavel** – Vice-President “Infrastructure economics Centre Limited liability company” (IEC LLC). Address: 57/4 office 601, 603 Gilyarovskogo st., Moscow, 129110. E-mail: pachistyakov@infraeconomy.com.

*** **Romashina Anna** – Expert “Infrastructure economics Centre Limited liability company” (IEC LLC). Address: 57/4 office 601, 603 Gilyarovskogo st., Moscow, 129110. E-mail: aaromashina@infraeconomy.com.

Abstract

The article presents the results of several research projects which were carried out in 2014-2017 and analyzed the relationships between spatial development and economic growth in Russia. The research was based on extensive sources of data on Russian firms and municipalities. The studies allowed to assess the potential of economic growth for various types of territories and to outline the policies which could unlock this potential. The findings of the research allow to formulate new approaches to spatial policy aimed at the acceleration of economic growth at the national level. These approaches assume stronger policy focus and coordination on the subfederal (territorial of municipal) level with proper consideration of economic potential of each territory.

Keywords: spatial policy, urban agglomerations, migration, economic growth, scale effects.

REFERENCES

- Analiticheskii tsentr pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii (2013) *Problema sdvigo v regional'noi strukture ekonomiki Rossii. Analiticheskii doklad* [Analytical center under the Government of the Russian Federation. The problem of shifts in the regional structure of the Russian economy. *Analytical report*]. Moscow. November.
- Brulhart M., Sbergami F. (2009) Agglomeration and Growth: Cross-country Evidence. *Journal of Urban Economics*, p. pp. 48–65.
- Combes P.-P., Mayer T., Thisse J.-F. (2008) *Economic Geography: the Integration of Regions and Nations*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Crozet M., Koenig P. (2007) *The cohesion vs growth tradeoff: Evidence from EU regions*. Mimeo. Univ. of Paris 1.
- Gonchar K. R., Kuznetsov B.V. (red.) (2008) *Rossiiskaya promyshlennost' na etape rosta: faktory konkurentosposobnosti firm* [Russian industry at the stage of growth: factors of competitiveness of firms]. Moscow: Vershina.
- Gurieva S., Vakulenko E. (2012) *Convergence between Russian Regions*. Working paper, no. 180. Moscow: CEFIR.
- Haskel J., Westlake S. (2018) *Capitalism without Capital: The Rise of Intangible Economy*. Princeton & Oxford: Princeton Univ. Press.
- Henderson J.V. (2003) The urbanization process and economic growth: The so-what question. *Journal of Economic Growth*, no. 8 (1), pp. 47–74.
- Klark G. (2012) *Proshchai, nishcheta! Kratkaya ekonomicheskaya istoriya mira* [Farewell to poverty! Brief economic history of the world]. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara.
- Limonov L.E. (red.) (2014). *Regional'naya ekonomika. Teoriya, modeli i metody* [Regional economy. Theory, models and methods]. *Regional'naya ekonomika i prostranstvennoe razvitie*. Vol. 1. Moscow: Yurait.

Rabotayut li gorodskie aktivy na gorodskoe razvitie? (2017) [Are urban assets in urban development?]. *Ekonomika rossiiskikh gorodov i gorodskikh aglomeratsii*. Vyp. No. 1. Moscow: Fond “Institut ekonomiki goroda”.

World Bank (2011) *Russia: Reshaping Economic Geography*. Report No. 62905-RU. Washington DC, June.

World Bank (2009) *World Development Report: Reshaping Economic Geography*. Washington DC.

Vsemirnyi bank (2018) *Novaya geografiya regional'nogo razvitiya: otsenka ekonomicheskogo potentsiala rossiiskikh regionov i vozmozhnostei ego effektivnogo ispol'zovaniya* [World bank. New geography of regional development: assessment of the economic potential of Russian regions and the possibilities of its effective use]. Washington DC, Moscow.

Zubarevich N.V. (2017) Razvitie rossiyskikh aglomeratsiy: tendentsii, resursy i vozmozhnosty upravleniya [Development of Russia's agglomerations: trends, resources, and management possibilities]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 6, pp. 5–21.

Zubarevich N.V. (2009) Regional'noe razvitie i regional'naya politika za desyatiletie ekonomicheskogo rosta. [Regional development and regional policy for the decade of economic growth]. *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii*, no. 1–2, pp. 160–174.

© М. Дмитриев, П. Чистяков, А. Ромашина, 2018