КУЗНЕЦОВА**Ольга****Владимировна**

Доктор экономических наук,
профессор, главный
научный сотрудник

Федеральный
исследовательский центр
«Информатика
и управление» РАН,
ул. Вавилова, 44, корп. 2,
Москва, Россия, 119333

KUZNETSOVA**Olga****Vladimirovna**

Doctor of economics,
professor, chief researcher
Federal Research Center
«Computer Science and
Control» of Russian Academy
of Sciences,
44-2, Vavilova Street, Moscow,
Russia, 119333

kouznetsova_olga@mail.ru

© Кузнецова О.В., 2020

УДК 332.1

ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ И СПР

В статье объясняются мотивы особого внимания в «Стратегии пространственного развития РФ» к крупным и крупнейшим городским агломерациям, один из которых – формирование альтернативных гипертрофированно развитой Москве точек роста. Указывается на значимость проблемы «непрозрачности» территориальной структуры расходов федерального и региональных бюджетов.

Приоритеты пространственного развития, городские агломерации, сокращение межрегиональных различий, точки роста, территориальная структура бюджетных расходов

**THE URBAN AGGLOMERATIONS
AND THE SPATIAL DEVELOPMENT
STRATEGY**

The article explains the reasons of special attention in the Spatial Development Strategy of the Russian Federation to large and major urban agglomerations, one of which is the formation of alternative growth poles to hyper-developed Moscow. The significance of the problem of non-transparency of territorial structure of federal and regional budget expenditures is indicated.

Priorities of spatial development, urban agglomerations, reduction of inter-regional disparities, growth poles, territorial structure of budget expenditures

Появление в Стратегии пространственного развития России положений, касающихся городских агломераций, вызвало очевидно неоднозначную реакцию среди широкого круга заинтересованных в этом документе лиц. При этом наш собственный опыт участия в многочисленных обсуждениях СПР (как её проекта, так и уже принятого документа) показывает, что высказываемые критические замечания или сомнения в оправданности положений СПР по городским агломерациям можно, условно, разделить на две группы.

Первая – это довольно широкий круг вопросов, поднимаемых учёными-регионалистами, обусловленных необходимостью дальнейших научных исследований особенностей и закономерностей социально-экономического развития городских агломераций. В докладе А.Н. Демьяненко как раз такие вопросы и подняты, и на них сейчас нет готовых однозначных ответов.

Вторая – это набор опасений, основывающихся скорее на политических мотивах, нежели реально заложенных в СПР идеях:

- в СПР прямо сказано, что «в Российской Федерации сформировалось около 40 крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций». Это означает, что больше чем в половине субъектов РФ таких агломераций нет, а приоритетными регионами (претендующими на повышенную федеральную поддержку) хотят быть все;

- кроме того, попытка выделить в СПР объективно складывающиеся точки роста стала восприниматься как полный отказ федеральных властей от социально-экономического развития всех остальных типов территорий. Это, в свою очередь, связано с тем, что для немалого числа экспертов СПР – это стратегия федеральной региональной политики, основной целью которой должно являться сокращение межрегиональных различий в уровне социально-экономического развития территорий. При таком понимании места СПР в системе федеральных стратегических/программных документов разговор о точках роста федерального масштаба действительно неуместен. Однако СПР, в том числе исходя из зарубежного опыта [5], задумывалась не как основа для федеральной региональной политики, а как инструмент для координации разных направлений федеральной социально-экономической политики. Поэтому и цель пространственного развития – не только сокращение межрегиональных различий, но и ускорение темпов экономического роста и технологического развития (имеется в виду страны в целом), а добиться этого без опоры на те территории, где уже сложился наибольший потенциал экономического роста, невозможно;

- в идее городских агломераций стали усматривать ещё и угрозу поддержки со стороны федеральных властей сложившихся трендов чрезмерной концентрации населения (из-за миграционных потоков) и финансовых ресурсов в столичной агломерации (в меньшей степени в петербургской). В определённой степени формированию такой точки зрения способствовала и активность мэра Москвы С. Собянина, отстаивающего интересы города и добивающегося в том числе федеральной поддержки своих инициатив (не всегда напрямую, а, например, через проекты РЖД).

Как нам представляется, такого рода опасения препятствуют обсуждению за пределами узкого круга учёных-регионалистов реально стоящих вопросов, связанных с городскими агломерациями, и принятию необходимых управленческих решений.

Нужно ли вообще поднимать тему городских агломераций? На наш взгляд, это необходимо, потому что без понимания закономерностей развития городских агломераций невозможно представить реальную картину пространственного развития страны. Более того, как мы говорили ранее [4], необходимо внедрять официальный статистический учёт в разрезе агломераций (что уже делается в зарубежных странах). Статистика в разрезе населённых пунктов не показывает реально происходящие изменения даже в системе расселения.

Проблема сокращения межрегиональных различий в целом и предотвращения гипертрофированного роста Москвы в частности действительно важна. Акцент на крупные и крупнейшие городские агломерации в СПР был сделан на самом деле в ходе проработки именно этой проблемы. Экспертные обсуждения с представителями регионов показали, что основной проблемой им видится отток населения не из малых городов и сельской местности, а из региональных «столиц». Отток населения из небольших населённых пунктов отнюдь не всегда связан с их проблемностью, это может быть и следствием роста производительности труда, когда, к примеру, на селе уже не нужно прежнее количество рабочих рук на фоне роста объёмов сельскохозяйственного производства [1] (хотя снимать институциональные ограничения для диверсификации экономики, конечно, нужно). А вот отток из региональных «столиц», даже городов-миллионников, квалифицированных кадров в Москву – это серьёзная проблема, реально подрывающая перспективы экономического роста в регионах. Надо быть реалистами: малые и средние города не смогут (по крайней мере, в обозримой перспективе) конкурировать с Москвой по возможностям профессиональной самореализации, разнообразию объектов социальной инфраструктуры, досуга. А вот другим городам-миллионникам (более широко – крупным и крупнейшим городским агломерациям) такая конкуренция вполне по силам, и поэтому именно они (не считая ещё и Санкт-Петербурга) рассматривались как потенциальные точки роста в разных регионах страны.

Как следует из теорий региональной экономики, формирование точек роста должно способствовать экономическому развитию и окружающих их территорий. Хотя, как известно, риски появления «соборов в пустыне» тоже существуют [2], и минимизация этих рисков – немаловажная задача. А это опять-таки вопрос снятия ограничений (как минимум институциональных, не требующих существенных бюджетных инвестиций) для социально-экономического развития разных типов территорий.

Основная же проблема, на наш взгляд, заключается в том, что обсуждение приоритетов пространственного развития не имеет особого смысла, если это обсуждение не подкреплено оценками распределения бюджетных ресурсов по территории страны. Если декларируется необходимость изменения приоритетов пространственного развития (не важно, в какую сторону – в пользу большего сокращения межрегиональных диспропорций или же концентрации ресурсов в точках роста), то должны приводиться оценки того, как именно должны быть перераспределены бюджетные ресурсы. А раскрывать для широкого круга лиц данные по распределению расходов федерального бюджета по территории страны федеральные власти по-прежнему не хотят. Неизвестно, сколько сейчас денег федерального бюджета тратится в разных регионах (не считая межбюджетных трансфертов, которые составляют «верхушку айсберга»). Нет информации и по территориальной структуре расходов региональных бюджетов: сколько сейчас денег региональных бюджетов оседает в региональных «столицах»?

Таким образом, из-за «непрозрачности» территориальной структуры бюджетных расходов объёмы концентрируемых в городах и городских агломерациях ресурсов (в том числе по сравнению с остальными типами территорий) оказываются неизвестными. И, увы, непонятно, как мотивировать власти изменить ситуацию, поскольку эксперты-регионалисты говорят о ней уже много лет¹, но безрезультатно.

¹ См., например, [3].

Список литературы

1. Неведова Т.Г. Двадцать пять лет постсоветскому сельскому хозяйству России: географические тенденции и противоречия // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2017. № 5. С. 7–18. <https://doi.org/10.7868/S0373244417050012>
2. Рыженков С. Сергей Артоболевский: Полюса роста важны, но это не панацея. URL: <http://www.bossmag.ru/archiv/2008/boss-06-2008-g/sergey-artobolevskiy-polyusa-rosta-vazhnyi-no-e-to-ne-panatseya.html> (дата обращения: 20.08.2019).
3. Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков. М.: МАКС Пресс, 1999. 288 с.
4. Kuznetsova O.V. Settlement Transformation and the Problems of Its Adequate Consideration in the Spatial Development Strategy // Population and Economics. 2019. Vol. 3. № 1. Pp. 53–62. <https://doi.org/10.3897/popecon.3.e34777>
5. Regional Development Policies in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, 2010. 384 p. <https://doi.org/10.1787/9789264087255-en>

References

1. Nefedova T.G. Twenty-Five Years of Post-Soviet Russian Agriculture: Geographic Trends and Contradictions. *Izvestiya Rossiyskoy akademii nauk. Seriya geograficheskaya* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences. Geographical Series]. 2017. No. 5. Pp. 7–18. <https://doi.org/10.7868/S0373244417050012> (In Russian)
2. Ryzhenkov S. *Sergey Artobolevsky: Poles of Growth Are Important, but This Is Not a Panacea*. Available at: <http://www.bossmag.ru/archiv/2008/boss-06-2008-g/sergey-artobolevskiy-polyusa-rosta-vazhnyi-no-e-to-ne-panatseya.html> (accessed 20 August 2019). (In Russian)
3. *The Federal Budget and Regions: Experience in Analyzing Financial Flows*. Moscow, 1999. 288 p. (In Russian)
4. Kuznetsova O.V. Settlement Transformation and the Problems of Its Adequate Consideration in the Spatial Development Strategy. *Population and Economics*. 2019. Vol. 3. No. 1. Pp. 53–62. <https://doi.org/10.3897/popecon.3.e34777>
5. *Regional Development Policies in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2010. 384 p. <https://doi.org/10.1787/9789264087255-en>

■ ■ ■
Для цитирования:

Кузнецова О.В. Городские агломерации и СПР // Регионалистика. 2020. Т. 7. № 3. С. 67–70. <https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.67>

For citing:

Kuznetsova O.V. The Urban Agglomerations and the Spatial Development Strategy. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2020. Vol. 7. No. 3. Pp. 67–70. <https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.67> (In Russian)