

Развитие и неравенство: пространственный ракурс

Наталья Васильевна ЗУБАРЕВИЧ,

доктор географических наук, профессор кафедры экономической и социальной географии России географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, директор региональной программы Независимого института социальной политики.

Мы публикуем стенограмму лекции известного специалиста по экономическому развитию регионов **Натальи Зубаревич**, прочитанной в Алматы, в конференц-зале отеля «Рахат Палас» в ноябре 2014 года, в рамках проекта «**Беседы об экономике и не только**», который проводится при поддержке Национального банка Республики Казахстан и Экономического факультета МГУ им. Ломоносова.

Эволюция теорий пространственного развития прошла долгий путь. Начиналось все с теорий и моделей, основанных на факторах расстояния и величины городов, близости к рынкам сбыта и местам добычи сырья. Это модель Тюнена, теория центральных мест Кристаллера, модели размещения промышленности Вебера. Они в чем-то близки к физическим моделям, т.к. основывались на величине объектов (их притягивающей силе) и расстоянии между ними. В 1950-60-е годы произошел сдвиг от простых физических моделей к более сложным. Появилась теория "кумулятивного эффекта" Мюрдаля, объясняющая концентрацию разных отраслей в тех или иных территориях. Упрощенно логика такая: если для другой отрасли размещение будет комфортным, возникает кумулятивный эффект в виде притягивания и других отраслей. Благодаря конкурентным преимуществам таких территорий естественно формируются точки роста.

В теории Перру рассматривалась возможность искусственного создания "точек роста" путем размещения предприятий новых отраслей на менее развитых территориях, чтобы потом туда потянулись и другие производства. Эта теория использовалась властями разных стран для подъема отстающих территорий: на Сицилии построили нефтеперегонный завод, в Калабрии - металлургический комбинат, в те времена это были современные производства. Но кумулятивного эффекта не получилось. Оказалось, что трудно искусственно создать точку роста на территории, построив с помощью государства предприятие современной отрасли промышленности. Если у этой территории нет реальных конкурентных преимуществ, частный бизнес туда не приходит и кумулятивного эффекта не возникает. Это первый вывод.

Очень важно помнить, что у любого решения о пространственном развитии есть цена. Обычно говорят о дилемме равенства и эффективности. Приоритет экономического роста требует стимулирования или хотя бы меньших изъятий финансовых ресурсов из территорий с конкурентными преимуществами, ведь, развиваясь быстрее, они тянут за собой всю страну. Если приоритетом является выравнивание и значительные ресурсы перераспределяются в менее конкурентоспособные территории, экономический рост, как правило, замедляется. Политически важно не допускать больших территориальных неравенств внутри страны, обеспечивать выравнивание, но тогда нужно понимать, что с эффективностью будет не очень здорово. Каждая страна делает свой выбор, пытается найти оптимальную пропорцию между равенством и эффективностью, и этот выбор меняется во времени. На него влияет не только власть, но и сами люди. Если страна более развита и богата, социальные нормы общества чаще требуют, чтобы жители разных территорий имели более равный доступ к общественным благам. Если страна относится к догоняющим, власти чаще выбирают стимулирующую региональную политику, а общество более терпимо к пространственному неравенству. Может быть любая пропорция, все зависит от места и времени.

Важно отметить и диффузионистские теории, появившиеся в 1960-е годы. Они объясняют, как продвигаются в пространстве инновации. Инновацию трудно взять и перенести из пункта А в пункт В по решению властей. Диффузия обычно идет по иерархической системе поселений – от крупнейших городов к менее крупным и потом на периферию. Простой пример – новая мода. Сначала она придет в Алматы и в Астану, потом в Караганду и Павлодар, а до дальних аулов дойдет через годы. Инновации требуют адаптации, важна готовность к ним, а она разная в разных типах поселений. Есть еще ближняя диффузия – от крупнейших городов-центров в их пригородную зону. Это второй тип диффузии внутри агломерации – от ее центра к периферии.

В 1970-е стало понятно, что "точки роста" насадить невозможно, они плохо приживаются в местах без конкурентных преимуществ. Появились теории, которые объясняют объективность пространственного неравенства. Это центр-периферийные теории. Их основоположники в экономике – Фридман, в экономической истории – Бродель, в политологии – Валлерстайн. Эти теории говорят о том, что всегда есть центр, и всегда есть периферия. Между ними существует более гибкая зона под названием полупериферия. Центры всегда изымают ресурсы (человеческие, финансовые, природные) из периферий и концентрируют их, создавая с помощью этой концентрации некие инновации. Если модель работает нормально, затем эти инновации распространяются и на периферию. Что-то вроде

двухтактного двигателя: центр приподнялся – подтянул за собой периферию. Но если диффузия на периферию (обратный поток) сталкивается с огромными барьерами, то получается, как в России: все ресурсы собираются в Москву, а инновации из Москвы почти не выходят. Получается раздутый центр, и, понятно какая, периферия, поскольку плохо работают институциональные и экономические каналы продвижения инноваций.

Еще очень важный момент. При изменении геополитических, экономических или технологических условий полупериферии могут становиться новыми центрами. Периферии – никогда, у них не хватает конкурентных преимуществ. А полупериферии более готовы к реализации инновационных функций и это дает шанс на изменения местоположения центров.

Ближе к концу XX века появилась кластерная теория М. Портера. Его приглашали и в Казахстан, чтобы помочь создать кластеры. Однако естественно сформировавшиеся кластеры (северо-итальянские кластеры текстильной или обувной отрасли, компьютерный кластер в Силиконовой долине) мало похожи на то, что мы пытаемся искусственно создать и в России, и в Казахстане. На постсоветском пространстве ни у кого кластерной политики не получилось, потому что все идет по бюрократической схеме: «придумать из головы, разработать планы, профинансировать и построить», а кластеры так не возникают. Они снизу растут, от взаимодействия бизнеса, от человеческих обменов знаниями и опытом, а мы так не умеем, привыкли жить по директивам. Вот поэтому у нас и кластеры как "потемкинские деревни" – в основном на бумаге и при этом сильно пахнут Госпланом.

Современные теории рождены в 90-е годы экономической наукой, повернувшейся к пространству. Это "новая экономическая география", создателями которой являются Пол Кругман, Мацусито Фуджита и Энтони Венаблс. Они смогли объяснить пространственную концентрацию торговли, перемещения работников, эффект масштаба в урбанистике с помощью строгих математических моделей. Было доказано, что пространство всегда развивается неравномерно. Всегда! Потому что развитие основано на конкурентных преимуществах. Пол Кругман в одной из своих статей сформулировал систему факторов развития, разделив их на две группы. К факторам «первой природы» относятся те конкурентные преимущества, которые не созданы людьми. Это обеспеченность природными ресурсами и географическое положение – благоприятное или нет. Страна или регион просто их использует. А есть факторы «второй природы», которые созданы людьми. Во-первых, это агломерационный эффект. В урбанистике он состоит из двух частей: преимуществ концентрации (эффект масштаба) и разнообразия. Крупный город не просто стягивает население, он создает огромное разнообразие: потребителей, производителей и обменов между ними. Второе – человеческий капитал, он также создается обществом. Третье – это институты, т.е. нормы и правила (по Дугласу Норт), по которым живет общество, как формальное, так и неформальное. Они могут способствовать или препятствовать развитию. Добавлю четвертый компонент – инфраструктура, без которой пространство развиваться не может, а для таких больших стран, как Россия и Казахстан, это один из ключевых факторов развития.

Совершенно понятно, что для модернизации нужно усиливать факторы второй природы. Никто не отменяет преимущества обеспеченности природными ресурсами, но нужно модернизировать институты и наращивать человеческий капитал. Нужно честно понимать, что мы еще долго будем странами, живущими на нефтяную ренту, но ренту нужно использовать иначе, улучшая институты и наращивая человеческий капитал.

Мировой банк выпустил в 2009 году Мировой доклад о развитии, который называется «Reshaping Economic Geography». Переведем это как "Пересматривая экономическую географию". Идеи новой экономической географии в нем изложены коротко и емко – как три D: Density, Distance, Division. Усиливая агломерационный эффект (концентрацию или плотность населения), снижая экономическое расстояние (дистанцию) и институциональные барьеры (разделения), страны и регионы ускоряют развитие. В Казахстане многое из этого делается. Сложнее всего – барьеры, результаты каждый сам может оценивать. Адекватное понимание ситуации, реальных барьеров и возможностей – это половина дела.

Попробуем рассмотреть две наши страны. Сначала о разных векторах, формирующих пространственные различия в России. Привожу схему Андрея Трейвиша, выделившего несколько векторов: индустриальный север и центр, и аграрный юг, староосвоенный запад и слабоосвоенный восток, русские регионы и республики. А еще есть классическая дифференциация центр – периферия. С центром все понятно – Москва, а вот с перифериями уже тяжело. Где они? В удаленном Владивостоке жизнь лучше, чем в трехстах километрах от Москвы, где в малых городах и селах совсем тоска и печаль. Поэтому слово «периферия» в России не имеет географического смысла: чем дальше – тем периферийней. Полагаю, что и у вас это так. У разных территорий разные комбинации факторов и условий развития: на индустриально-сырьевом Востоке, на обрабатывающем промышленном Западе, на полуаграрном Юге.

Попробуем разделить Казахстан. Алматы и Астана – два сильных центра, что хорошо для развития пространства. Индустрия есть на Западе, в Центре и на Востоке. Аграрный юг дополняется полуаграрным севером. Этнической однородности также нет: на Юге в сторону Шымкета немало узбекского населения, на севере и в Алматы значительна доля славянского. И все эти векторы пересекаются. Специфика наших стран состоит в том, что они очень мозаичны, по одним векторам –

туда, по другим – сюда. И это означает, что нет простых решений, стандартных вариантов А, В и С. Нужен учет региональных факторов.

Теперь рассмотрим региональную дифференциацию в уровне развития. Начну с России, где регионов больше. Душевой ВРП российских регионов очень сильно различается, но только по краям. Если убрать Тюменскую область с автономными округами, Сахалин и Москву, а также "хвост" из нескольких слабо развитых республик, в остальных 70-75 регионах различия всего в 2-3 раза. Вполне себе европейская дифференциация. В Казахстане дифференциация немного поменьше, т.к. "хвост" не такой низкий, и она также весьма устойчива. Это объективная дифференциация: между важнейшими регионами экспортных ресурсов (добычи нефти) и крупнейшими агломерациями с их явными агломерационными преимуществами, с одной стороны, и аграрными и слабо развитыми регионами, с другой.

Можно также сравнить распределение населения по регионам с разным душевым ВРП. Каждый девятый россиянин живет в богатом регионе, почти каждый пятый – в относительно развитом, итого почти 30%. Около 10% населения – в наименее развитых регионах, зависящих от федеральной помощи и живущих в основном на нее, что вряд ли изменится в обозримой перспективе. Но самая большая проблема России в том, что более 60% ее населения живет в регионах – "середняках". Явных конкурентных преимуществ у них нет, но и слабо развитыми тоже не назовешь. Помогать всем нереально, а как вытянуть вверх? Вот проблема. Потому что развитым регионам нужно просто не мешать, они способны сами преодолеть барьеры развития. Институциональные улучшения наиболее важны для многочисленных "середняков", без этого им не подняться, потому что мощных драйверов развития на этих территориях нет.

В Казахстане выше доля живущих в регионах-лидерах и относительно развитых, гораздо менее выражена проблема середины, но зато концентрация населения в слабо развитых регионах значительно выше. Как и за счет чего их развивать? Как повысить мобильность населения? Это важнейшие задачи территориальной политики. Способы известны: через инвестиции в человеческий капитал и рост мобильности населения, стимулирование урбанизации и развития сектора рыночных услуг и др. Но России все же легче поддерживать 10% населения, живущего в слабо развитых регионах, чем Казахстану – треть, и в перспективе трансформировать стратегии выживания этого населения в стратегии развития. Это ключевой вызов для Казахстана.

На центр-периферийное неравенство влияет не только агломерационный эффект, есть еще институциональный фактор в виде «столичной ренты». Города-столицы постсоветских стран, как правило, имеют особые преимущества. Это связано с централизованной системой управления, той самой вертикалью власти, в которой решения принимаются наверху. Как следствие, в столице концентрируются штаб-квартиры крупного бизнеса, которому нужны контакты с властью для принятия решений. А крупный бизнес – основной налогоплательщик и создатель высокооплачиваемых рабочих мест. Кроме того, столицы получают больше бюджетных инвестиций за счет нефтяной ренты, ведь решения принимают живущие в них же чиновники.

Если режим сверхцентрализованной и авторитарной, столичная рента максимальна. Сравним Москву и Санкт-Петербург. Доля Москвы в населении в разы ниже, чем ее доля в доходах бюджетов всех субъектов федерации, в торговле, особенно – во внешней торговле (более 40%). С экспортом понятно: крупные компании экспортируют через свои штаб-квартиры в столице или через там же сидящих посредников, но даже импорт оформляется наполовину по Москве, куда бы он реально не поступал! Санкт-Петербург проседает в 6 раз по сравнению с Москвой, хотя он центр морской торговли и имеет 5 млн. населения. Вот она, сверхцентрализация. Регионам не доверяют, все должно быть рядом с федеральными властями и под контролем. Это проблема плохих институтов. Авторитарная система управления создает нечестные конкурентные преимущества своему городу-центру, за счет которых стягивается рента со всей страны.

В Казахстане Алматы остается крупнейшим торговым и сервисным центром страны. Астана активнее привлекает инвестиции государства и населения (за счет приобретения жилья), в ней выше душевые доходы бюджета. Но все же есть некий баланс, в отличие от России. Мне казалось расточительным создание новой столицы в небогатой стране, и до сих пор сомнения остались, но теперь понятно, что двуцентрическая система имеет свои преимущества, не позволяя стягивать все ресурсы в один город, как в России. Полицентричность в странах догоняющего развития является благом. Вопрос один: цена этого решения – нельзя ли это было сделать с меньшими затратами? Рента столичного фактора работает везде, но особенно – в нефтедобывающих странах. Я недавно была в Баку, такое ощущение, что все нефтяные деньги, которые есть в этой стране, вложены в Баку.

Итак, помимо объективных факторов, на пространственное неравенство влияют институты. Среди них и политика властей. В советское время доминировала выравнивающая региональная политика. Этот приоритет сохранился, особенно для населения регионов, которое хотело бы более равного доступа к общественным благам. Российские власти декларируют стимулирующую политику, реализуя отдельные "большие проекты", но, в основном, по максимуму изымают ресурсы территорий с конкурентными преимуществами, особенно нефтяную ренту. Казахстан долго время был менее склонен к выравнивающей политике, хотя нефтегазовая рента централизовалась полностью. Есть страны с

практически отсутствующей региональной политикой, например, Украина. Каждая модель дает свои результаты.

Как изменялось региональное неравенство в России и Казахстане? Неравенство можно измерять по-разному. Самый примитивный вариант – сравнивать максимальные и минимальные душевые показатели. Для России это крошечный по численности населения Ненецкий АО, где значительная добыча нефти обеспечивается вахтовиками, и республика Ингушетия, где, кроме бюджета, вся остальная экономика в тени, а численность населения завышена. В результате различия достигают полусотни раз. Более адекватные показатели – коэффициент вариации и индекс Джини, который более чувствителен к изменениям в середине ряда. Есть также разные аспекты измерения неравенства: β -конвергенция, которая показывает, догоняют ли более бедные регионы остальных и сокращаются ли различия, и σ -конвергенция, которая измеряет разброс региональных показателей.

Оценки регионального неравенства в трех крупных постсоветских странах – России, Казахстане, Украине – лучше начать с экономического неравенства по душевому ВРП. Сравнение показывает, что с конца 1990-х общим трендом для России, Украины и Казахстана был рост экономического неравенства. В России этот тренд был менее устойчивым и раньше сменился некоторым снижением неравенства под влиянием масштабной перераспределительной политики государства. В двух других странах тенденции экономической дивергенции регионов были более явными, в том числе, в Украине – вплоть до кризиса 2008 г. В Казахстане это следствие доминирования сырьевой экономики, что усиливает региональное неравенство, и меньших масштабов перераспределения в пользу бедных регионов, так как огромный объем средств направлялся на строительство и развитие новой столицы – Астаны. Однако быстрый рост нефтяных доходов и завершение массового строительства в Астане привели к усилению перераспределительной территориальной политики, в результате с 2007 г. тенденция роста неравенства сменилась на противоположную. Выравнивающий эффект усилился под воздействием кризиса 2008-2009 гг. В Украине рост неравенства обусловлен значительно меньшей централизацией и слабой выравнивающей политикой государства в условиях политической нестабильности. Только кризис прервал тенденцию роста неравенства. Таким образом, Украина полностью вписывается в общий тренд роста экономического неравенства для стран догоняющего развития, а Россия и Казахстан – не совсем. Причина – в территориальном перераспределении нефтяной ренты.

Региональное неравенство по душевым инвестициям в России росло до 2000 года, а потом, когда открылись новые возможности в период экономического роста, все-таки стало сокращаться. В Казахстане оно начало активно сокращаться позднее, когда в основном достроили Астану, и деньги пошли в другие регионы. В Украине неравенство меньше и не меняется.

Региональные различия в уровне безработицы росли весь период экономического роста, но заметно сократились в кризис 2008-2009 г. Безработица связана с экономическими циклами. В период экономического роста дифференциация территорий по уровню безработицы, как правило, нарастает, потому что новые рабочие места создаются, прежде всего, там, где есть конкурентные преимущества, и поэтому уровень безработицы снижается быстрее. Кризисы приводят к более заметному росту уровня безработицы там, где она прежде была невелика, а депрессивные регионы, где безработица и так повышена, наращивают ее уровень медленней. В результате в кризисы региональные различия сокращаются. Российская динамика это четко показывает, украинская тоже. Про Казахстан трудно что-либо сказать, поскольку треть работающего населения страны записана в самозанятые, а в южных областях – половина, что скрывает реальные масштабы безработицы. Хотя если нет нормального градусника, это рискованно.

Расчеты межрегионального неравенства по доходам населения, заработной плате и уровню бедности с помощью индекса Джини показывают, что в России оно было максимальным среди трех крупных стран. Однако в 2000-х годах это неравенство устойчиво сокращалось, особенно быстро – на пике нефтяных цен в 2005-2008 годах. Резко возросшие масштабы перераспределительной политики государства обеспечили рост заработной платы бюджетников и увеличение социальных выплат низкодоходным группам населения. Доля этих групп выше в слаборазвитых регионах, поэтому перераспределительная политика попутно сокращала и межрегиональное неравенство по доходам. Еще один фактор – опережающий рост пенсий, что подтянуло душевые доходы в средне- и менее развитых регионах с наиболее постаревшим населением и максимальной долей пенсионеров.

Неравенство регионов России по заработной плате начало сокращаться с 2002 г., когда было проведено первое значительное повышение заработной платы бюджетникам. И в дальнейшем заработки в бюджетной сфере росли быстрее, чем в частном секторе экономики. Это также способствовало снижению межрегионального неравенства, т.к. доля занятых в отраслях бюджетного сектора выше в слаборазвитых регионах по причине дефицита иных рабочих мест. Неравенство регионов по уровню бедности также сокращалось, но медленно, из-за сильной внутрирегиональной дифференциации населения по доходам и недостаточной нацеленности социальной политики на поддержку бедного населения. На адресные пособия бедным приходится только четверть всех социальных выплат населению.

Как выглядят российские тенденции на фоне других крупных постсоветских стран? В России региональное неравенство по доходам населения и заработной плате сократилось сильнее всего. Это

следствие социальной политики государства, перераспределявшего огромную нефтяную ренту. В Казахстане процесс смягчения дифференциации регионов по душевым доходам населения стал заметным только во второй половине 2000-х, затем застыл в кризис и вновь усилился в последние годы. Улучшалось отношение доходов менее развитых регионов к среднеказахстанскому. Как и в России, теряли преимущества в доходах населения все нефтегазовые регионы. Но немного теряет преимущества и Астана, она слишком выросла и высокие доходы чиновников "растворились" в возросшем притоке менее квалифицированной молодежи и семей с детьми, росте численности занятых в секторе массовых услуг, который оплачивается хуже. В заработной плате те же тенденции снижения неравенства, но более слабые. Только на Украине региональное неравенство доходов населения росло из-за слабой перераспределительной политики государства. Смягчение неравенства по заработной плате объясняется тем, что среди занятых в легальном секторе экономики много бюджетников, а для них региональные различия минимальны. Даже с учетом всех статистических искажений Россия выглядит "чемпионом СНГ" по сокращению межрегиональных диспропорций в доходах населения, хотя по-прежнему остается страной с сильной межрегиональной дифференциацией доходов и уровня жизни. Итак, постсоветские страны с большой сырьевой рентой и централизованным (авторитарным) политическим режимом способны проводить выравнивающую политику, если и когда такое решение принимается. Есть и другие способы выравнивания, используемые развитыми странами, но о них позже. Для России и Казахстана общими являются политические приоритеты центральной власти и наличие ресурсов в виде ренты. Кроме того, кризис также смягчает различия. Но когда начинается экономический рост, быстрее растут конкурентоспособные регионы и, при прочих равных, региональное неравенство усиливается.

Сравним политику стран с разным уровнем развития. В развивающихся странах чаще всего приоритетно стимулирование территорий с конкурентными преимуществами. Назовите их «точками роста», «особыми зонами», «агломерированными пространствами», «приграничными зонами развития», как в Мексике на границе с США, но суть в том, что страны догоняющего развития хотят развиваться быстрее, а они это могут делать только стимулируя развитие территорий с конкурентными преимуществами. Они растут быстрее и тянут за собой всю страну. В развитых странах, причем не всех, а только континентальной Европы, главный приоритет - выравнивание. Доминирует принцип выравнивания доступа к общественным благам. Для этого использовались Структурные фонды ЕС. Но и там произошли изменения. Пришло понимание, что само по себе перераспределение не дает развития, теперь оно дополняется программами стимулирования ареалов роста с конкурентными преимуществами в отстающих территориях, инвестициями в их человеческий капитал и инфраструктуру. Попытка не просто раздать деньги слабым, а усилить стимулы развития. Это получается где-то лучше, где-то хуже, где-то совсем не получается, но изменилась стратегия, не просто выравнивание, а стимулирование развития.

Какие территории в странах догоняющего развития выделяются как имеющие конкурентные преимущества? Прежде всего, это крупные агломерации, что вполне очевидно. Далее, это территории с инновационными отраслями предыдущего Кондратьевского цикла, для догоняющих стран это машиностроение. В Индии новые компьютерные технологии Бангалора локализованы в машиностроительном регионе с более квалифицированной рабочей силой, инженерными кадрами, технологиями и инфраструктурой. Ни в России, ни в Казахстане не сработало то, что сработало у индусов. Есть ведь Самарская область, например, или Свердловская. Или Павлодар в Казахстане. И ничего...

Далее, территории с выгодным географическим положением. К сожалению, в Казахстане нет территорий с выгодным географическим положением, но и в России 90% территории не имеет выгод географического положения. Урал, Поволжье, Сибирь – это все очень удаленные от глобальных рынков территории. Только часть Северо-Запада и Причерноморья, да приморский край имеют более выгодное положение, но мешают плохая инфраструктура и институты. Преимущества районов добычи экспортных ресурсов не стоит исключать, но в них часто формируется полуколониальная экономика с вывозом прибыли своими же компаниями. В России примером может служить Восточная Сибирь, где сырьевым госкомпаниям даны сверху льготы по всем налогам и бюджеты регионов не получают почти ничего от растущей добычи нефти и газа.

Очень интересна региональная политика Китая, к которой давно присматриваются в Казахстане и России. Там активно стимулируется мобильность населения, растут миграции сельского населения в города. Но человеческие ресурсы Китая несопоставимы с Казахстаном, и даже перенаправив миграционные потоки туда, где есть рост, Китай не оголит территорию. Если Казахстан с той же силой будет стягивать в агломерации население, то во многих местах будет человеческая пустыня с редкими табунами скота. Кроме того, ни Россию, ни Казахстан уже нельзя назвать странами с дешевой рабочей силой.

Китайская региональная политика очень рациональна. Долгое время дешевая рабочая сила привлекалась в зоны с конкурентными преимуществами, прежде всего, выгодным географическим положением на восточном побережье. Были созданы особые зоны для индустриализации и развития экспортной экономики. Старопромышленный Северо-Восточный Китай с неконкурентоспособными

предприятиями социалистической индустриализации проходит санацию, в этот "ржавый пояс" стимулируется приток новых бизнесов. Опыт Китая важен для территорий советской индустриализации в Казахстане - Павлодара, Караганды, Рудного Алтая. На западе Китая к более старым ареалам роста в районах нефтедобычи добавились зоны приграничной торговли и города - местные центры. Импульс роста пошел от побережья вглубь страны как диффузия инвестиций и инноваций, которые стимулируются властями. Проблем много, но приоритеты выстроены четко.

Карта душевого ВВП на муниципальном уровне показывает сильнейшую дифференциацию в уровне развития внутри Китая. При разговорах о сильном пространственном неравенстве в России и Казахстане стоит вспомнить эту карту. Нам и не снились такого уровня дифференциации, но Китай развивается. Это значит, что в самой экономической дифференциации и концентрации экономик в зонах с конкурентными преимуществами ничего страшного нет. Но - с последующей диффузией этих зон роста вовне, на территории полупериферий для их развития. Это очень важное дополнение.

Для каждого типа территорий разработана своя политика. Прибрежные зоны роста должны наращивать внутреннюю интеграцию, развивать городские агломерации с учетом развитой сельской индустриализации, сектор услуг и отрасли с более высокой добавленной стоимостью. В "ржавом поясе" северо-востока постепенно приватизируются госпредприятия, идет санация госсектора, стимулируется приток частного бизнеса, переподготавливаются кадры и стимулируется их мобильность для снижения безработицы. На Западе Китая все больше локальных точек роста, кто до Хоргоса доезжал, их видел. Развитие транзита и переработки, создание инфраструктуры, стимулирование урбанизации, с той стороны границы создан город в 250 тысяч жителей. Любой значимый фактор, включая природные ресурсы на территориях догоняющего развития, используется как конкурентное преимущество.

Другой пример - политика стран Евросоюза. До включения Центрально-Восточной Европы межстрановые различия в нем сокращались, но внутристрановая дифференциация, измеряемая коэффициентом вариаций, выросла. То есть, менее развитые страны Евросоюза немножко приблизились к лучшим, но им пришлось содействовать развитию самых сильных регионов внутри своих стран, чтобы хоть немного догонять. Таким образом, платой за ускоренное развитие страны стал рост экономического неравенства внутри нее. При всех выравнивающих попытках в Евросоюзе происходил рост регионального неравенства. В Казахстане экономическое неравенство тоже будет расти, если не будет мощного перераспределения нефтяной ренты.

Смягчать нужно не экономическое, а социальное неравенство. Примером может служить Франция, где неравенство по доходам населения устойчиво снижалось. Это достигалось не перераспределением огромных трансфертов за счет нефтяной ренты, а таргетированной социальной политикой. Государство помогает, в первую голову, семьям с низкими доходами, бедным домохозяйствам, при контроле их доходов. Это позволяет экономить ресурсы, потому что таргетированная политика дешевле, но успешно решает задачу смягчения социального неравенства.

Таким образом, экономическое неравенство территорий объективно, с этим нужно уметь жить. Для экономики страны опережающий рост территорий с конкурентными преимуществами - нормальный, позитивный тренд, которого не нужно бояться. А вот социальное неравенство нужно смягчать, чтобы в менее развитых регионах удавалось наращивать человеческий капитал. Разные страны решают эту задачу по-своему, с учетом их ресурсов, политических приоритетов и институтов. Но решать ее нужно: если социальное неравенство велико и не сокращается, на территориях-аутсайдерах усиливаются социальные проблемы и снижается человеческий капитал. Рост доходов населения расширяет возможности выбора и приводит к росту мобильности, позволяет перемещаться в те места, где есть работа. Либерализм нормален в экономической политике, но в социальной чисто либеральные приоритеты работают не очень. Нужно искать разумный компромисс.

Помимо масштабного перераспределения ренты, социальное неравенство можно смягчать по европейской модели или так, как это делают американцы и китайцы. В последнем случае это высокая мобильность людей, они едут туда, где есть работа и выше доходы. Но Россия и Казахстан - страны с невысокой мобильностью населения, к тому же слабозаселенные. Власти Казахстана более настроены на то, что мобильность должна расти. Действительно, при 56% городского населения есть ресурс миграций в города. Но есть и проблемы негативных последствий: есть ли работа для массовых мигрантов? Что делать с практически незаселенными территориями? Идеального решения нет, каждое решение несет в себе серьезные издержки. Экономически эффективные меры могут дать большие социальные издержки, все нужно считать. В Европе не очень получается рост мобильности, за исключением пригородных маятниковых миграций. Ну, не перемещаются они, как американцы. В России доминирует временная трудовая миграция, когда мужчины и женщины из небольших городов и поселков, едут в крупнейшие города работать охранниками, секретаршами, продавцами и др., снимая квартиру на несколько человек, и по выходным или реже приезжая домой. Квартиру купить они просто не могут. Развита также вахтовая занятость, сезонные работы на строительстве дач и т.д., но переселения чаще всего не происходит. Мощная трудовая миграция не меняет картину расселения, она меняет картину рынков труда. Люди зарабатывают, но человеческие издержки для их семей велики.

Советы давать сложно, попытаюсь сконцентрироваться на том, как не надо делать, на примере России. Во-первых, перераспределение огромной нефтегазовой ренты и система выравнивая с помощью

ручного распределения трансфертов ухудшает институты. Делом чести, доблести и героизма для российского губернатора стало выбивание максимума федеральных трансфертов для своей территории, а как она будет развиваться, это дело пятое. Неэффективная институциональная система не стимулирует развития. Во-вторых, в России расширяется практика столичной ренты, когда по решению федеральных властей из Москвы в Санкт-Петербург переносятся штаб-квартиры крупных компаний, чтобы увеличить налоговую базу северной столицы. Город не зарабатывает доход, он его получает в качестве бонуса. Жизнь на ренту всегда плоха тем, что возвращает. В-третьих, и компаниям, и особым зонам дают льготы, в основном, за счет региональных бюджетов. Это слабость российских властей – они хотя бы быть белыми и пушистыми, давать льготы, а регион будет не дополучать налоги в свой бюджет. Жизнь регионов от этого не улучшается, стимулы работать с бизнесом низкие. В-четвертых, писанина бесконечных программ и стратегий развития. Чаще всего это «хотелки», без учета возможностей и барьеров развития. Неадекватность их оценки порождает неэффективность управления.

Завершая, скажу, что для России критически важно улучшение институтов, *децентрализация и дерегулирование*. Сейчас иное время, но обязательно до этого доживем. Нужно быть готовым к тому, что это приведет к росту экономического неравенства регионов. Нужны изменения инструментов смягчения социального неравенства регионов. Не размазывание ренты как манной каши, а более таргетированная политика поддержки бедного населения, которая требует меньше ресурсов, но более эффективна. Нужно будет отказываться и от геополитических приоритетов в региональной политике. Крым, Дальний Восток и Северный Кавказ очень дорого стоят и, мягко говоря, не ускоряют развитие страны.

В Казахстане более внимательны к китайской модели, стимулируя конкурентоспособные территории и мобильность населения, более либеральна и таргетирована социальная политика. Но есть альтернативы в виде сильной региональной политики Евросоюза или либерального подхода в США, где у каждого уровня власти свои налоги, минимальное межбюджетное перераспределение, высокая мобильность населения. И Казахстан, и Россия будут выбирать свой оптимум.

У меня завершающий вопрос к уважаемой аудитории: где вы? к кому ближе?

Голос из зала: Мы лучше всех.

Н. Зубаревич: Понятно, что лучше всех, но все же?

Голос из зала: Между Россией и Китаем, скорее, ближе к России.

Н. Зубаревич: Мне тоже так кажется. Спасибо.

Обсуждение лекции

Вопрос из зала: Спасибо большое за лекцию, очень приятно было послушать вас. По поводу этих сравнений, ментальность тоже нужно учитывать?

Н. Зубаревич: Конечно! Спросите А.А. Аузана о национальном характере и ценностях.

Реплика из зала: У нас в стране никогда рабства не было, у нас родовые, племенные отношения, когда все друг другу помогают в семье.

Н. Зубаревич: Вы считаете, что это навсегда?

Реплика из зала: Мне кажется, это основа, фундамент.

Н. Зубаревич: Пока да. На пару поколений – да, а дальше вопрос, модернизация и урбанизация везде приводят к ослаблению семейно-родственных связей.

Вопрос из зала: Вопрос по поводу самозанятых. У нас большое количество людей, которые работают сезонно, т.е. два месяца во время посевной, два месяца во время уборки. Сказать, что они постоянно работают, нельзя, а сказать, что они не работают, тоже нельзя. А вот их всех перевозить одновременно, мне кажется, надо.

Н. Зубаревич: Перевозить в города, где для них нет работы? а потом опять на "вахту" в поля?

Голос из зала: Потому что инфраструктуру содержать сложно и дорого, не говоря уже о школах, больницах, элементарных благах. И потом – уровень образования в этих школах... Я сам в регионы одно время часто ездил, там один преподаватель ведет по 6-7 предметов, поэтому...

Н. Зубаревич: Полагаете, что всех можно переселить и сделать, наконец, нормальными людьми? Вы знаете, чем вымощена дорога в ад?

Вопрос из зала: Благими намерениями?

Н. Зубаревич: Вот и я про них. Это не дорога человечества к счастью. Скажу про Россию, потому что знаю. У нас были попытки сселения, эта идея не выходит из головы с советских лет. Примерно 20% населения скажут простые и тихие слова: «Мы здесь жили, живем и будем жить, и никаким трактором вы нас отсюда не вытащите». Потому что люди не *Номоесопотамис*, они не готовы размышлять в рамках выгод и издержек. Выросли здесь и хотят дальше жить. Всех вытащить разом можно только одним способом, и наша история его знает, это «столыпинские вагоны». В них ззков возили. Но мы же этого не хотим. Дальше чисто экономический вопрос – какова цена? В Томской области сселяли жителей поселков леспромхозов, давали ваучеры на покупку дома. Многие ваучеры получили, продали и вернулись назад.

Вопрос из зала: Почему вы говорите, что люди на вахту приезжают в Москву?

Н. Зубаревич: На вахту едут в нефтяные регионы, в Москву – это трудовая миграция.

Вопрос из зала: И в рамках трудовой миграции приезжают люди?

Н. Зубаревич: В огромных количествах.

Вопрос из зала: Они едут для того, чтобы зарабатывать, в том числе и из Средней Азии, не только из регионов, а они бы рады перевезти с собой семью, просто денег не хватает. Они не потому не переселяются, что не хотят ехать в Москву, а потому, что не могут купить квартиру, содержать квартиру.

Н. Зубаревич: Да, это невозможно. Но и в Нью-Йорке разве легко купить квартиру? Существует цивилизованное рыночное решение, оно называется муниципальное жилье, но это жилье должно иметь другую арендную плату. Значит, оно должно строиться без отката в 40%, который потом нужно отбивать. Только создание большого и цивилизованного рынка аренды жилья может снизить цены. Кризис опустит цену и спрос, но проблему не решит. Однако люди как-то адаптируются. Трудовой мигрант регистрируется в дальнем углу Московской области, что дешевле, перетягивает семью в съемную квартиру, ребенок может потом поступить в нормальный вуз, окончив его, он ищет более квалифицированную работу. И когда он приближается к уровню среднего класса, появляется возможность покупать ипотечное жилье. Так устроена жизнь. На социализм – давайте всех перевезем – денег не хватит никогда. И «столыпинских вагонов» не хватит. Любое принуждение, любая система «железной рукой загоним человечество в счастье» заканчивается тем, чем она заканчивается. Правило простое: есть люди, которые хотят перемещаться – так помогите им. Нужны кредиты, информирование о рабочих местах, общаги, за которые они могут зацепиться – куча форм помощи. Но переселить всех невозможно. Человек не хочет быть хомо экономикус. Только тоталитарные режимы добивались успеха в решении проблем переселения. Но я туда не хочу.

Вопрос из зала: Почему региональные центры нужно создавать отдаленно друг от друга? Например, взять маленькие страны, как Южная Корея. Там всего лишь 6 центров в одной стране.

Н. Зубаревич: В пределах огромной агломерации? Ну и прекрасно, она же агломерация.

Вопрос из зала: И там 6 центров самостоятельно живут независимо друг от друга.

Н. Зубаревич: Так это и есть агломерация, состоящая из группы городов. Она может быть моноцентрической или полицентрической, суть в том, что у городов должна быть развитая инфраструктура, которая создает единый рынок труда.

Вопрос из зала: Вы пример приводили, что во Владивостоке лучше жить, чем в 250 км от Москвы, это так, в принципе, везде, не только в Москве.

Н. Зубаревич: Я говорила о том, что слово «периферия» не может измеряться географическим расстоянием. Периферия может быть очень близко от центрального города, а приличный центр развития может быть очень далеко от столицы. Видимо, некоторые сюжеты не понятны, могу повторить.

Вопрос из зала: У меня два вопроса. У нас в Казахстане около 80 городов, из них 27 – это моногорода, и по ним такая проблема есть – они сами себя не окупают. Есть две точки зрения, с одной стороны, если их дальше поддерживать, то объем поддержки с течением времени будет увеличиваться. И рано или поздно встанет вопрос, а будет ли у страны возможность их поддерживать. Есть вторая точка зрения, что их лучше сейчас закрывать, а население переселять в другие регионы.

Н. Зубаревич: Детские вопросы можно сразу задать? Первый вопрос: те города, которые не моно, им не помогают, не поддерживают?

Голос из зала: Все поддерживают.

Н. Зубаревич: Почему тогда вопрос о закрытии встает исключительно для моногородов? А может, все к чертовой матери закрыть, которые в минусах экономически? Кстати, как вы это считаете, я не понимаю. И что у нас останется? Черная металлургия в Темиртау, Павлодар себя обеспечивает, еще вероятно Дзезказган, где медь, Атырау и Актау, где нефть рядом качается. Остальные позакрываем и переселим, куда?

Голос из зала: Я сам сторонник того, чтобы продолжать поддерживать, но постепенно делать их прибыльными.

Н. Зубаревич: А что такое прибыль? Понимаете, слова «прибыльный», «убыточный» для города у меня вызывают немного резкую реакцию. Что такое «прибыльный» для города? В чем функции города? Прибыль – это что? Объем трансфертов города должен быть меньше, чем что? Объем собственных налогов, собственной продукции, что такое прибыльность города? Для меня это вопрос.

Голос из зала: Прибыльность – это самодостаточность...

Н. Зубаревич: Что такое самодостаточность? Господа банкиры, я вас буду пытаться, за слова надо отвечать. Что такое самодостаточность?

Голос из зала: Есть объем товаров, который, в принципе, население этого города может само для себя производить...

Н. Зубаревич: У вас адепты полного самообеспечения, как в пещерные времена? А может, вы поговорите еще про городскую продуктовую безопасность, про городскую безопасность в сфере стройматериалов, производства мебели?

Голос из зала: Люди должны быть чем-то заняты, есть базовые вещи. Если там даже этого нет, тогда что требовать от этого населения? Дальше просто поддерживать, и все?

Н. Зубаревич: Давайте тогда поговорим о том, что такое город. Будем разбираться с ключевыми вещами, потому что у вас смотрят как-то очень специфически на это. Что такое город? Какова основная функция города? Первая функция: город имеет некое свое лицо, физиономию, и он участвует в каком-то большом, глобальном разделении труда – согласны? Рекреационный центр, металлургический и прочее. Вторая функция совершенно иная. Любой город – всегда центр услуг для своего населения и окружающих территорий. В нем лечатся, учатся, получают услуги управления и прочее, и прочее. И это тоже часть экономики города. Как вы считаете прибыли – убытки?

Голос из зала: Я, в целом, согласен с вашей точкой зрения, просто я специально провоцировал.

Н. Зубаревич: Так я и ответила.

Голос из зала: Просто есть такие мнения, что нужно закрывать эти маленькие города, я лично против.

Н. Зубаревич: Хотеть не вредно, но ни один город закрыть нельзя. Когда в 2009 году министр экономики Набиуллина публично произнесла, что власти будут закрывать моногорода, у меня оборвали телефон журналисты. Пришлось вежливо и спокойно объяснять: даже город в 10-15 тысяч населения закрыть нельзя. Кто министру подсунул этот текст, я не знаю. Огромные издержки на переселение, часть жителей не уедет ни под каким соусом, и главное – непонятно, зачем. Переселить можно только небольшие поселки, расположенные на Севере, не имеющие шансов для последующего реформирования функций. Например, закрылось градообразующее предприятие в поселке в Якутии, не работает котельная, за окном – минус 40. Вот в этих форматах можно обсуждать. Переселение моногородов – кем-то брошенная неумная фраза, которая гуляет по нашим двум странам. Я бы предпочла, чтобы она гулять перестала, потому что: а) она неумна; б) экономически неосуществима.

Голос из зала: Хорошо, теперь второй вопрос. Когда мы обсуждаем большие проекты, часто упираемся в численность населения, какую численность для Казахстана вы считаете оптимальной? 17 миллионов считается мало.

Н. Зубаревич: А можно задать встречный вопрос – если я приеду в Австралию, или в Канаду. В Канаде 30 с небольшим миллионов, в Австралии 28 или 30. Как вы думаете, мне кто-нибудь из местных жителей задаст такой вопрос? Как вы считаете, какова оптимальная численность для Австралии... Я думаю, что такого вопроса я там не услышу. Что есть – все наше! Численность населения влияет на развитие экономики. Но вы видите, что в обеих этих странах преобладают нетрудоёмкие отрасли промышленности, связанные с сырьём, фермерское сельское хозяйство, тоже нетрудоёмкое, особенно зерновое или овцеводство, а намного более трудоёмкая сервисная экономика концентрируется там, где и население побольше – Мельбурн, Сидней (Австралия), а в Канаде это Торонто, Монреаль и Ванкувер. Экономика приспособилась к тому населению, которое есть, и развивается вполне себе успешно. Не в численности людей проблема. В головах проблема.

Кайрат Келимбетов: Всем спасибо огромное за такую интерактивную лекцию, все поучаствовали.

Н. Зубаревич: А иначе скучно. Есть еще презентация с аналитикой по регионам России в 2014, чтобы вы понимали, в каком направлении движется моя страна. И чтобы аккуратно стелили солому по всем возможным направлениям.