

## ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

*Н.В.ЗУБАРЕВИЧ***Неравенство регионов и крупных городов России: что изменилось в 2010-е годы?**

В работе показано, что более чем десятилетний тренд смягчения межрегионального неравенства в России с середины 2010-х гг. сменился слабым ростом неравенства по душевым доходам населения, заработной плате и уровню бедности, стабилизацией неравенства по душевому ВРП. Это следствие экономического кризиса и стагнации трансфертов регионам в 2014–2016 гг. Межрегиональное и внутрирегиональные неравенства доходов населения изменялись в противофазе. Внутри регионов неравенство усиливалось в период экономического роста 2000-х гг. и стало сокращаться только в годы последнего кризиса. Внутрирегиональные различия обусловлены устойчивым центр-периферийным неравенством, воздействие перераспределительной политики значительно слабее. Вклад Москвы, Санкт-Петербурга и их агломераций в экономические и бюджетные показатели всей страны намного выше суммарного вклада региональных центров-миллионников. Их отставание обусловлено и агломерационными, и институциональными факторами. Наиболее велики институциональные барьеры бюджетной политики для развития крупных городов. Различия в возможностях дальнейшей концентрации населения и экономики в агломерациях региональных центров-миллионников и близких к ним по численности населения обусловлены ресурсами своего региона.

**Ключевые слова:** межрегиональное неравенство, внутрирегиональное неравенство, крупные города России, агломерации, бюджеты регионов и городских округов.

**DOI:** 10.31857/S086904990005814-7

Проблемы неравенства в России велики. Они касаются не только общества, но и пространства – неравенства между центрами и периферией, между регионами, муниципалитетами, городами. Факторы, динамика и масштабы пространственного неравенства рассматриваются во множестве публикаций. Для его измерения используется целый арсенал современных методов (коэффициенты вариации, Джини, Тейла, Аткинсона), строятся параметрические и непараметрические модели.

Из относительно недавних исследований регионального неравенства в России с использованием современного математического аппарата можно выделить работу экспертов ОЭСР [Blöchliger, Durand-Lasserve 2018], в которой показана конвергенция регионов по душевому ВРП за период 2004–2015 гг., более быстрый рост ресурсодобывающих регионов, низкая эффективность экономического выравнивания регионов за счет межбюджетных трансфертов. Исследования регионального неравенства проводились Е. Коломак [Коломак 2010]. Затем

---

*Зубарева Наталья Васильевна – доктор географических наук, профессор географического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, главный научный сотрудник Института социальной политики Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”. Адрес: Москва, 119991. Ленинские горы, географический факультет ГСП-1. E-mail: n.zubarevich@socpol.ru*

они были продолжены с использованием теории новой экономической географии [Коломак 2013]. Расчеты и анализ  $\sigma$  конвергенции и  $\beta$  конвергенции развития российских регионов представлены в работе [Морошкина 2018], где показано, что отстающие регионы слабо подтягиваются к среднеразвитым. В [Малкина 2017] на основе трех альтернативных методов декомпозиции неравенства проведено разложение межрегионального неравенства доходов населения России по источникам. Она сделала вывод, что конвергенция регионов в 2001–2015 гг. по уровню среднедушевых реальных доходов в основном обусловлена неформальными доходами, что может быть объяснено как адаптивными практиками населения, так и особенностями статистического учета. Однако автор не отметила, что за этот период резко выросли трансферты регионам, что позволило повысить заработную плату бюджетникам и выплаты социальных пособий населению. Именно благодаря этим мерам смягчилось межрегиональное неравенство по доходам. Рассматривалось также нормальное и избыточное неравенство доходов населения регионов [Малкина 2016]; на эконометрических моделях была доказана взаимосвязь типов неравенства и показателей качества человеческого капитала, уровня жизни и благосостояния населения.

В российских исследованиях регионального неравенства с использованием эконометрического анализа достигнуты значительные результаты. Однако в них уделяется меньше внимания объяснениям причин неравенства и его динамики, для этого недостаточно использования современных математических моделей, нужен более широкий экономический, социальный и институциональный контекст.

Региональные различия в России исследуются более 20 лет, и найти новые ракурсы сложно. Кроме того, растет понимание научного сообщества и властей, что именно города, особенно крупнейшие, – это точки роста и модернизации страны, они крайне важны для будущего развития. Все это нашло отражение в росте интереса к тематике городского развития и неравенства городов в 2010-х гг. Это заметно, например, по заявкам на доклады, сделанным на XX Апрельскую международную конференцию НИУ-ВШЭ 2019 г.: на подсекцию “Развитие городов” их было подано вдвое больше, чем на подсекцию “Региональное развитие”.

Для оценки различий в уровне развития городов чаще используются рейтинги. Однако научных работ не так много, что объясняется ограниченностью информационной базы муниципальной статистики и проблемами ее адекватности. Анализ уровня развития городов с 1990-х гг. проводился Т. Нефедовой и А. Трейвишем, последнее исследование по данным на конец 2000-х гг. выявило устойчивость сложившихся различий [Нефедова, Трейвиш 2010]. Из недавних работ можно выделить также анализ неравенства городов и влияющих на них факторов [Голубчиков, Махрова 2013].

Новый импульс оценкам развития городов дала подготовка Стратегии пространственного развития России до 2030 г. Эксперты, привлеченные Центром стратегических разработок (ЦСР), проводили исследования российских городов и агломераций – определение их границ, интегральные оценки городов по основным социальным и экономическим блокам, расчет валового продукта агломераций (хотя к предложенной ими методике много вопросов). Результаты докладывались на семинарах ЦСР в 2018 г., однако научных публикаций пока нет. Институтом экономики города также разработана методика оценки валового городского продукта городов и городских агломераций, но без публикации количественных оценок для выделенных 20 крупнейших агломераций [Методика... 2017]. Проводились исследования моногородов и их неравенства с разделением на более успешные и депрессивные [Микрюков 2015].

В фокусе внимания находились также различия крупных городов России по масштабам и динамике миграционного притока населения. Выявлен сдвиг суммарного миграционного баланса городов с населением более 100 тыс. человек в сторону крупнейших городов, ухудшение миграционного баланса средних и малых городов за период с 1991 по 2011 г., нарастание миграций в региональные столицы в конце этого периода [Нефедова 2015]. Зафиксированы основные тенденции – мощное притяжение мигрантов в две крупнейшие

агломерации страны и миграционный прирост практически во всех региональных центрах, даже в регионах с устойчивым миграционным оттоком [Антонов 2015]. Появились новые процессы “стягивания” мигрантов во внешнюю зону агломераций, раньше, чем в других местах, это отмечено в Подмоскowie [Махрова, Кириллов 2014]. В последних исследованиях [Мкртчян 2018] показано, что аналогичные процессы идут и в других крупных городах – региональных центрах России. По данной причине миграционные показатели собственно региональных центров не вполне отражают их привлекательность для мигрантов, что нужно учитывать при анализе различий.

Социально-демографическое неравенство городов показано в исследовании [Щур 2018]. По данным за 1989–2016 гг. выявлена дивергенция городов-миллионников и остальной территории страны по ожидаемой продолжительности жизни при рождении. Будучи центрами притяжения мигрантов, города-миллионники аккумулируют более образованное население, а людей с высоким образованием отличает более бережное отношение к своему здоровью и более низкий уровень смертности. Расчеты показали, что на протяжении последней четверти века поляризация в уровне здоровья между городами-миллионниками и остальной территорией России значительно усилилась.

Теме неравенства регионов и городов была посвящена также статья [Зубаревич, Сафронов 2013]. В ней рассматривались базовые факторы пространственного развития и объективные причины неравенства, измерялись уровень и динамика регионального неравенства по основным социально-экономическим индикаторам за период с 1998 по 2011 г., что позволило выявить тренд конвергенции российских регионов по доходам населения и душевому ВРП. Рассматривались уровень и динамика неравенства российских городов по доступным индикаторам (средней заработной плате, душевому обороту розничной торговли и душевым инвестициям), проведенный анализ не выявил устойчивых трендов роста или снижения неравенства, хотя заметен растущий отрыв показателей Москвы и Санкт-Петербурга по заработной плате при сближении показателей остальных крупных городов.

Повторить исследование неравенства регионов и городов на более свежих данных (2017–2018 гг.) можно, но не интересно. Поэтому в данной статье хотелось бы обратиться к нескольким “болевым точкам”, а также менее изученным сюжетам в теме пространственного неравенства в России. Их можно сформулировать в виде вопросов:

- является ли устойчивым тренд смягчения межрегиональных различий, особенно в доходах населения, или он зависит от масштабов нефтяной ренты и ее перераспределения?
- совпадают ли тренды межрегионального и внутрирегионального неравенства по доходу и чем обусловлены расхождения?
- насколько сильно Москва и Санкт-Петербург оторвались от остальной России по социально-экономическому развитию и состоянию бюджетов?
- есть ли у других крупнейших городов-миллионников возможности конкурировать с Москвой и Санкт-Петербургом за финансовые ресурсы и человеческий капитал при существующих в России нормах и правилах (институтах)?

В статье сделана попытка ответить на эти вопросы, опираясь на расчеты по данным Росстата и Федерального казначейства. Для того чтобы лучше показать специфику 2010-х гг., ряды социально-экономических индикаторов рассматриваются за более длительный период – с 2000-х гг. Используются простые методы анализа, чтобы показать проблемы развития регионов и городов в доступном для широкой аудитории виде.

### **Территориальное неравенство в 2010-х годах: роль нефтяной ренты и экономических трендов**

Для объяснения трендов пространственного неравенства в России необходимо учитывать динамику экономики и цен на нефть. Эти факторы влияют на выравнивающую политику государства, которая осуществляется за счет перераспределения нефтяной ренты. В начале 2010-х гг. в экономике шел восстановительный рост после кризиса 2009 г.,

но в конце 2014 г. начался новый кризис с более чем четырехлетним спадом доходов населения. Цены на нефть были на пике до середины 2014 г., а затем произошло их обвальное падение. Объем трансфертов (помощи) регионам не увеличивался три года – с 2014 по 2016 г. (1,6 трлн руб. без учета Крыма), что ограничивало возможности смягчения межрегиональных различий путем бюджетного перераспределения. Политика поддержки регионов нестабильна и зависит от электоральных циклов: после оптимизации трансфертов регионам в 2014–2016 гг. последовал их быстрый рост на 22% в 2018 г.

Под влиянием этих факторов тренд смягчения межрегионального неравенства с середины 2010-х гг. сменился слабым ростом неравенства по душевым доходам населения, заработной плате и уровню бедности, а также стагнацией для душевого валового регионального продукта (ВРП), по этому показателю данные ограничиваются 2016 г. (см. рис. 1). Расчеты также показывают, что смягчение регионального неравенства по доходам за весь период 2000-х гг. было более заметным, чем по уровню бедности. Этому есть объяснение – российская система социальной защиты не нацелена на поддержку малоимущих, в ней преобладает категориальный принцип социальной помощи. Это и определило минимальное сокращение регионального неравенства по уровню бедности в 2000-х гг. и начале 2010-х гг., а затем его увеличение в кризисные годы вследствие более заметного роста уровня бедности в менее развитых регионах с повышенной рождаемостью. Последний кризис слабо повлиял на региональные рынки труда по сравнению с кризисом 2009 г., уровень безработицы вырос незначительно. Как следствие, слабо проявился стандартный тренд смягчения регионального неравенства по уровню безработицы в кризисные годы и его роста в периоды экономического подъема.

В целом можно сказать, что длительный и вялый кризис середины 2010-х гг. остановил тренд смягчения регионального неравенства, наметилась его смена на противоположный, но он пока выражен слабо и может оказаться неустойчивым. Расчеты по другим крупным постсоветским странам показывают, что Россия не одинока, годом раньше аналогичная смена тренда произошла в Казахстане, также живущем на нефтяную ренту.

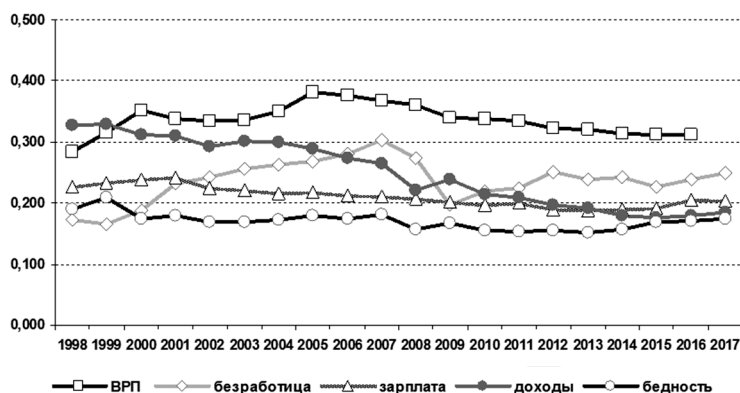


Рис. 1. Индекс Джини для межрегионального неравенства.

Источник: расчеты по данным Росстата.

Более детальная картина сдвигов регионов по показателям доходов и бедности за 2000–2017 гг. представлена в таблицах 1 и 2. Общий сдвиг в лучшую сторону с выравнивающим эффектом заметен до 2014 г., а затем идет возвратный сдвиг в худшую сторону. И по среднедушевым денежным доходам населения, скорректированным на прожиточный минимум, и по уровню бедности сократилось количество регионов с лучшими значениями и выросло с худшими. Этот сдвиг сопровождался ростом регионального неравенства по данным индикаторам.

Таблица 1

**Распределение регионов  
по отношению среднедушевых денежных доходов  
к прожиточному минимуму\***

отношение в %	Количество регионов			
	2002 г.	2008 г.	2014 г.	2017 г.
менее 100	3			
100–149	28	1		
150–199	35	7	3	6
200–249	12	24	19	21
250–299	1	29	29	33
300–399	1	17	24	20
400 и более	2	4	7	2

\* Без республик Чечня, Крым и Севастополя.

Источник: расчеты по данным Росстата.

Таблица 2

**Распределение регионов по уровню бедности  
(доле населения с доходами ниже  
прожиточного минимума)\***

уровень бедности в %	Количество регионов			
	2000 г.	2007 г.	2013 г.	2017 г.
менее 10		5	17	10
10 – 19	2	52	61	61
20 – 29	13	19	2	8
30 – 39	27	5	2	2
40 – 59	32	1		1
60 и более	8			

\* Без республик Чечня, Крым и Севастополя.

Источник: расчеты по данным Росстата.

Помимо межрегионального, в России велико и внутрирегиональное неравенство доходов населения. Его измеряют коэффициентом фондов или Джини. Оба показателя имеют свои недостатки, они детально рассмотрены в [Глуценко 2016]. Но все же коэффициент фондов позволяет выявить основные тренды, и они не похожи на динамику межрегионального неравенства по доходу. На начало 2000-х гг. в России явно преобладали регионы с менее высоким (7–12 раз) внутрирегиональным неравенством, за исключением Москвы и нескольких нефтегазодобывающих территорий (см. рис. 2). Период экономического подъема 2000-х гг. сопровождался быстрым ростом внутрирегионального неравенства по доходу, такие же тенденции отмечались и в целом по стране – в 2008 г. коэффициент фондов достиг пика (16,9 раз). И в России, и в ее регионах плоды экономического роста распределялись крайне неравномерно между разными доходными группами – “кому вершки, кому корешки”. Российское неравенство держалось на близком уровне до кризиса 2014 г., а внутри регионов оно продолжало расти до 2013 г. включительно, поляризация усиливалась. Противоположная динамика наблюдалась только в нескольких самых богатых регионах (Москва, нефтегазодобывающие автономные округа Тюменской

области). Их бюджетные возможности позволяли больше тратить на социальную поддержку населения.

Кризис 2014–2017 гг. сопровождался снижением коэффициента фондов (до 15,3 раз в среднем по России в 2017 г.). По данным Росстата, сильнее всего сократилось неравенство по доходам в федеральных городах, однако динамика и в Москве (с 26,2 до 16,1 раз за четыре года), и в Санкт-Петербурге (с 19,6 до 14,9 раз, то есть до уровня ниже среднего по России) вызывает вопросы.

При всех дефектах измерения коэффициента фондов его динамика в период последнего кризиса все же показывает, что потери несли все группы населения, которые способен измерить Росстат, но в относительном измерении сильнее пострадали более высокодоходные группы. Мы ничего не знаем о доходах богатых россиян: они не попадают в выборку обследований бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ). Но доходы и уровень жизни среднего класса, который концентрируется в крупнейших городах, существенно снизились. С одной стороны, сокращение внутрирегионального неравенства по доходам, которое в России крайне велико, можно считать позитивным трендом. С другой стороны, кризисное выравнивание “сверху” потребления более высокоресурсных групп населения ухудшает перспективы развития страны, поскольку эти группы до кризиса уже перешли от модели выживания к модели развития [Овчарова, Попова 2013].

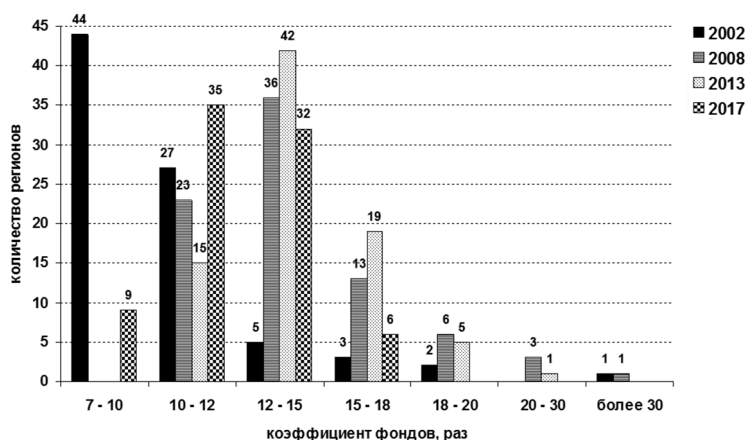


Рис. 2. Распределение регионов по коэффициенту фондов (без республик Чечня, Крым и Севастополя).

Источник: расчеты по данным Росстата.

### Москва и Санкт-Петербург на фоне остальной России

Хотя выражение “Москва – не Россия” имеет под собой серьезные основания. Москва обладает не только объективными преимуществами крупнейшей агломерации страны (выгоды от эффекта масштаба и разнообразия), но и институциональными преимуществами столичного статуса, еще больше способствующими концентрации финансовых и человеческих ресурсов. Особые преимущества столичного статуса обусловлены жесткой “вертикальной” системой управления и доминированием в экономике России крупных компаний и банков со штаб-квартирами в Москве. С 2010-х гг. часть статусных преимуществ была “делегирована” российскими властями Санкт-Петербургу, куда перевели штаб-квартиры двух крупнейших нефтегазодобывающих компаний (Газпром и Газпромнефть), чтобы пополнить бюджет города. Кроме того, у Санкт-Петербурга есть объективные преимущества второй крупнейшей агломерации страны, которые стали лучше проявляться с 2000-х гг., в период роста экономики. Все это помогло развитию города

и его агломерации, но почему-то про Санкт-Петербург не говорят так, как про Москву. Чуткий русский язык отражает различия между двумя крупнейшими центрами страны.

Неравенства чаще измеряют с помощью душевых показателей, но для лучшего понимания роли Москвы и столичной агломерации, а также роли Санкт-Петербурга, стоит использовать долевые индикаторы (долю от всей страны), они более наглядны (см. табл. 3). В столичной агломерации проживает более 13% населения страны или каждый седьмой россиянин, эффект масштаба здесь работает намного сильнее. Два крупнейших города различаются по численности населения в 2,4 раза, а две агломерации (если считать всю Ленинградскую область, хотя в агломерацию входит только ее западная часть) – в 2,8 раз.

Еще сильнее различия в степени концентрации экономики и бюджетных ресурсов. На Москву приходится около 20% суммарного ВРП регионов. Эта доля стабильна почти два десятилетия. Москва получает почти 15% всех инвестиций в стране, ее доля за последние годы выросла благодаря огромным инвестициям из столичного бюджета (23% всех инвестиций в Москве в 2018 г.). Вся столичная агломерация получает каждый пятый рубль инвестиций в России. Санкт-Петербург по доле полученных инвестиций отстает от Москвы в 3,2 раза; различия двух агломераций меньше (2,7 раз) благодаря значительному притоку инвестиций в Ленинградскую область.

На Московскую агломерацию приходится более 16% ввода жилья в стране, в основном на внешнюю зону с более дешевым жильем, где спрос на него выше. Такие же тенденции перемещения жилищного строительства на периферию характерны и для агломерации Санкт-Петербурга, но при этом вторая столица строит больше жилья, чем Москва. Сверхконцентрация жилищного строительства в двух агломерациях (суммарно – четверть всего ввода жилья в стране) означает, что на него есть платежеспособный спрос, который формируют не только свои жители, но и приезжие из других регионов. Именно ввод жилья показывает, с какой силой две крупнейшие агломерации притягивают население всей России, в том числе из других крупнейших городов. Это подтверждается и жилищными кредитами: на начало 2019 г. почти 20% их объема было выдано в Московской агломерации, еще 7,5% – в Санкт-Петербурге и Ленинградской области.

Московская агломерация – также суперцентр розничной торговли (почти 23% оборота российской розницы), доля Санкт-Петербурга и его агломерации в четыре раза меньше. Это следствие сильных различий в уровне доходов населения: среднестатистические денежные доходы жителей Москвы в полтора раза выше, чем в Санкт-Петербурге, который сопоставим по этому показателю с Московской областью. Концентрация денег в столице огромна – 17% всего объема доходов россиян, а вместе с Московской областью – почти четверть. Именно денежный “мотор” ускоряет развитие столичной агломерации, и именно он “отрывает” ее от остальной страны. Это подтверждается и денежными вкладами в банках: на Москву приходится 35% их объема, вместе с Московской областью – 41%, Санкт-Петербург отстает от столицы в 4,7 раз. Сверхбогатая Москва намного больше оторвалась от всей страны, чем Санкт-Петербург.

Еще один важнейший ракурс – бюджетная обеспеченность. Доля Москвы в доходах консолидированных бюджетов всех регионов в течение многих лет составляет 19–20%. Санкт-Петербург отстает более чем в три раза, несмотря на перемещение в него штаб-квартир крупных компаний-налогоплательщиков. Огромные доходы бюджета (почти 2,4 трлн руб. в 2018 г.) позволяют властям Москвы инвестировать средства в развитие города: доля столицы во всех расходах по статье “национальная экономика” (в основном это расходы на транспорт и дорожное строительство) достигла 27% от расходов на эти цели консолидированных бюджетов всех регионов страны. Только в Москве происходит интенсивное развитие инфраструктуры, у остальных регионов на это почти нет денег. Даже Санкт-Петербург отстает от Москвы по объему расходов на национальную экономику в 5,7 раз.

Кроме того, Москва тратит огромные деньги на благоустройство, ее доля в расходах всех бюджетов регионов на эти цели в 2016–2018 гг. составляла 56–60%, все осталь-

ные регионы тратят на благоустройство меньше, чем одна Москва. И когда российские власти говорят, что другим регионам нужно перенимать опыт столицы в благоустройстве городской среды или в проведении “реновации”, хочется задать сакраментальный вопрос: “где деньги?”. Бюджет Санкт-Петербурга тратит на благоустройство в 15 раз меньше, чем бюджет Москвы. С этим связано и недовольство жителей северной столицы качеством уборки улиц от снега и другими проблемами.

Огромные доходы бюджета Москвы позволяют тратить больше средств и на социальную защиту населения. Этот приоритет сформировался во времена Ю. Лужкова, с приходом нового мэра С. Собянина его значимость снизилась, средства бюджета концентрировались на развитии инфраструктуры. Однако к выборам мэра приоритет был восстановлен, в 2018 г. Москва увеличила на 30% выплаты пособий населению по статье “социальная политика” (социальная защита). В результате доля Москвы составила почти 21% от выплат пособий населению из бюджетов всех регионов, хотя москвичи далеко не самые бедные люди в стране. Жизнь в Москве дает много бонусов, в том числе и более высокий уровень социальной защиты (московские надбавки к пенсиям и др.), поэтому притягательность столицы для жителей других регионов продолжает расти.

Итак, расхожее выражение остается точным: “Москва – не Россия”. Санкт-Петербург лучше остальных регионов, но по концентрации финансовых и бюджетных ресурсов ему далеко до столицы. Именно поэтому россияне относятся к северной столице намного добрее, чем к Москве.

Таблица 3

**Доля Москвы и Санкт-Петербурга в социально-экономических и бюджетных показателях регионов в 2018 г. (в %)**

	Москва	Москва и Московская обл.	Санкт-Петербург	Санкт-Петербург и Ленинградская область
Население	8,5	13,6	3,6	4,9
ВРП (2016 г.)	20,6	25,8	5,4	6,7
Инвестиции	14,5	19,9	4,5	7,3
Ввод жилья	4,7	16,4	5,2	8,8
Оборот розничной торговли	15,2	22,6	4,4	5,7
Доходы населения (2017 г.)	16,9	23,7	4,9	6,0
Вклады в банках	35,4	41,0	7,6	8,2
Жилищные кредиты	11,3	19,5	5,9	7,5
Доходы бюджета	19,3	24,7	4,8	6,1
Расходы на национальную экономику	27,4	32,2	4,8	5,9
Расходы на благоустройство	55,7	62,2	3,6	4,7
Расходы на пособия по социальной защите населения*	20,9	27,4	4,3	5,2

\* без страховых взносов на ОМС неработающего населения

**Города-миллионники: ресурсы и барьеры развития**

При сравнении двух крупнейших агломераций страны с остальными городами-миллионниками нужно учитывать, что российская муниципальная статистика еще менее достоверна, чем региональная. По состоянию на конец 2018 г. в 13 городах без учета федеральных проживало более миллиона человек, а с добавлением более чем миллионной агломерации Саратов–Энгельс их 14. Суммирование показателей этих 14 городов за 2017 г. с добавкой других крупных городов, входящих в их агломерации, позволяет



оценить общий “вес” в основных показателях страны. Выше всего доля в населении – 12,6%, и особенно в жилищном строительстве – 17,2%. Однако эти показатели меньше или сопоставимы с долей Московской агломерации. В остальных доступных показателях доля миллионников заметно ниже: в инвестициях – 8,5%, в обороте розничной торговли – 7,4%. Будучи привлекательными для населения своего региона как центры, эти города и их агломерации сильно отстают от федеральных городов по объемам инвестиций и развитию торговых услуг.

Анализ данных Росстата о развитии больших городов с населением более 100 тыс. человек за 2017 г. показал, что различия между ними слабо изменились. Промышленность продолжает концентрироваться в городах экспортных отраслей, инвестиции – в столицах регионов и крупных промышленных центрах, жилищное строительство – в агломерациях крупных региональных центров и городах Московской агломерации. Неравенство больших городов по уровню заработной платы, скорректированной на стоимость жизни в регионах, также устойчиво: впереди города Севера со специализацией на нефтегазодобыче и крупнейшие агломерации страны. Не происходит ничего нового, несмотря на кризис. Это означает, что неравенство больших городов устойчиво и обусловлено базовыми факторами – размером, статусом, специализацией экономики и географическим положением.

Среди городов-миллионников лучше других развивалась Казань, но лидерами демографического и экономического роста были менее крупные города – Краснодар и Тюмень, хотя в кризис экономическое положение Тюмени ухудшилось. Миллионники-аутсайдеры – Волгоград, Омск и близкий к ним по численности населения Саратов.

Барьеров роста агломераций много. Это и проблемная демографическая ситуация в большинстве крупных столиц регионов Центра, Северо-Запада и Поволжья, и удаленное географическое положение, тормозящее развитие Хабаровска и Владивостока, и уровень экономического развития региона, замедляющий развитие Новосибирска, и структура экономики и политика крупных компаний, негативно влияющая на развитие Омска, и политика региональных властей, и многое другое.

Помимо этих факторов, перспективы развития крупных агломераций на ближайшие 10–15 лет зависят от уже достигнутой концентрации в них населения и экономики своего региона. Два огромных “пылесоса” – Москва и Санкт-Петербург – стягивают человеческие и финансовые ресурсы со всей страны. Остальные крупнейшие города менее конкурентоспособны, им приходится довольствоваться в основном ресурсами своих регионов. Миграционный обмен между агломерациями крупных городов невелик, как и возможности концентрации ресурсов из-за пределов региона (инвестиций, торговли и др.). Только Тюмень дополнительно стягивает население и ресурсы своих автономных округов, а Новосибирск – население соседних менее развитых регионов.

Какие крупные города и их агломерации могут развиваться, имея “запас” ресурсов своих регионов? Если степень концентрации населения и экономики в агломерациях крупных городов невелика, у них выше потенциал развития, а если концентрация уже значительна, развитие будет замедляться. Расчеты по данным Росстата за 2017 г. показывают, что возможности развития за счет концентрации ресурсов своего региона максимальны для агломераций юга страны (Краснодар, Ростов-на-Дону, Махачкала) и республик Поволжья (Казань, Уфа). В них ниже доля агломераций региональных центров в численности населения, занятых, инвестициях, жилищном строительстве и розничной торговле своего региона (см. рис. 3). Минимальный потенциал имеют агломерации Самары, Новосибирска, Омска и Волгограда, где уровень концентрации населения региона уже велик.

Факторы и барьеры развития агломераций необходимо учитывать при выборе приоритетов поддержки. Однако в Стратегии пространственного развития, принятой в декабре 2018 г., выделено 40 агломераций. Это – следствие типичного для России лоббизма региональных властей в надежде, попав в Стратегию, получить дополнительное финансиро-

вание. В список “крупнейших городов – потенциальных центров роста” включены все полумиллионники, вне зависимости от их социально-экономического состояния и перспектив развития, в том числе Рязань, Тула, Ярославль и Липецк, находящиеся в зоне притяжения столичной агломерации, проблемный индустриальный Новокузнецк, менее крупный Ставрополь и др. Это означает, что ресурсы поддержки, если она все-таки будет оказана агломерациям, либо “размажут” на всех понемногу, либо выберут получателей по непрозрачным критериям.

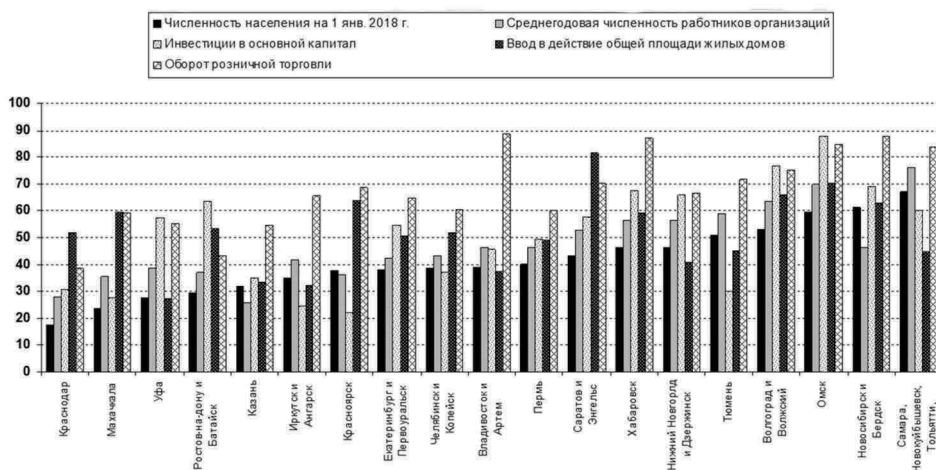


Рис. 3. Доля региональных центров (с крупными городами, входящими в их агломерации) в основных социально-экономических показателях своего региона в 2017 г. (в %).

Источник: расчеты по данным Росстата.

Кроме объективных причин, развитию крупных городов и их агломераций мешают институциональные факторы. Региональные центры являются муниципалитетами (городскими округами). При сформировавшейся в России “вертикали власти” они имеют минимальную налоговую базу и малый объем полномочий. Муниципалитетам оставляют только 15% собранного на их территории налога на доходы физических лиц (НДФЛ), тогда как до 2012 г. им оставляли 30%, полностью забирают в региональный бюджет налог на прибыль (за исключением городов четырех регионов, получающих крохи). В региональный бюджет также идет налог на имущество юридических лиц и даже налог на автотранспорт физических лиц. Сформировать бездефицитный бюджет крупного города за счет минимальной доли НДФЛ и налога на имущество невозможно. В результате уровень дотационности городских округов вырос с 47% в 2010 г. до 59% в 2018 г. (см. табл. 4), хотя крупные города обладают большой налоговой базой. Среди регионов с городами-миллионниками самый высокий уровень дотационности в 2018 г. имели городские округа Челябинской области (69%), выше среднего – Свердловской и Ростовской областей, а также Красноярского края (63–64%). Наименее дотационны городские округа в Татарстане (42%), Самарской и Новосибирской областях (47%), но и в них региональные власти контролируют почти половину бюджетов.

Муниципальные власти резко ограничены и в принятии управленческих решений: в структуре трансфертов основную часть (34% из 59%) составляют субвенции, то есть делегированные полномочия, решения по которым принимает региональная власть, и она же перечисляет городам бюджетные средства на их выполнение. Еще 16% – субсидии, это целевые трансферты, решения по которым также принимает регион, а город должен их софинансировать. На дотации, то есть свободно расходующиеся городом средства, прихо-

дится только 5%. В результате денег на развитие мало, управленческие решения диктуются сверху, так как все или большая часть полномочий по базовым услугам (социальная защита, здравоохранение, образование) сосредоточены на уровне региона.

Таблица 4

**Структура доходов бюджетов городских округов в 2018 г. (в %)**

	2010 г.	2016 г.	2018 г.
Налог на прибыль	1,0	0,3	0,3
НДФЛ	25,3	20,2	20,6
Налог на совокупный доход	4,4	4,7	4,9
Налог на имущество	7,5	6,1	6,2
Прочие налоговые и неналоговые доходы	14,7	10,9	8,7
Трансферты	47,1	57,7	59,3
в том числе дотации	6,4	5,2	5,4
субсидии	17,4	14,6	16,3
субвенции	20,0	34,9	33,8

Источник: расчеты по данным Федерального казначейства.

Можно ли решить эти институциональные проблемы? Ответ очевиден – в 2000-х гг. города оставляли себе более значительную долю налогов, прежде всего НДФЛ, и были более самостоятельными в принятии решений. Но затем барьером развития стала “вертикаль власти” и навязанные ею ограничения. В результате конкуренция крупных городов идет не за человеческие ресурсы и инвестиции бизнеса, что способствует развитию агломераций, а за финансовую помощь. Только при изменении институционального дизайна конкуренция агломераций начнет работать на развитие.

**Можно ли смягчить пространственное неравенство в России?**

Проведенный анализ позволяет сделать некоторые выводы и обсудить перспективы пространственного неравенства в России.

1. Динамика межрегионального неравенства зависит прежде всего от объемов нефтяной ренты, используемой для перераспределения, и состояния экономики. Под влиянием этих факторов, а также обусловленной ими политики федеральных властей, длительный тренд конвергенции сменился в середине 2010-х гг. слабо выраженным трендом дивергенции регионов. При заметном увеличении масштабов финансовой помощи регионам (что произошло в 2018 г.) и росте доходов населения тренд конвергенции может восстановиться, но будет слабым.

2. Межрегиональное и внутрирегиональные неравенства доходов населения изменялись в 2000-е гг. в противофазе. На межрегиональные различия сильнее влияет государственная перераспределительная политика. Внутрирегиональные различия обусловлены устойчивым центр-периферийным неравенством (отрывом доходов населения крупнейших городов от доходов жителей малых городов и сельской местности), воздействие перераспределительной политики тут значительно слабее. Когда экономика росла, разрыв внутри региона увеличивался за счет опережающего роста доходов высокоресурсных групп крупного городского населения, а в случае спада снижался из-за большей зависимости этих доходов от конъюнктурных факторов.

3. Особые преимущества Москвы сохранятся до тех пор, пока в России существует жесткая вертикаль власти и доминирование крупных компаний. Институциональные решения этой проблемы очевидны – децентрализация системы управления и снижение барьеров развития среднего и малого бизнеса, однако они не реализуемы в текущем полити-

ко-экономическом цикле. В результате крупные региональные центры будут и дальше отставать в развитии от Москвы и Санкт-Петербурга. Полицентрическое развитие России возможно только при изменении институтов – их переориентации от сверхцентрализации к децентрализации, в том числе внутри регионов.

4. Политика государства имеет значение, но ее влияние на пространственное неравенство противоречиво. Смягчению межрегионального и внутрирегионального неравенства может способствовать сдвиг социальной защиты в сторону низкодоходных групп населения, которых больше в слаборазвитых регионах и на перифериях, но для этого потребуются кардинальная перестройка системы поддержки населения и значительный рост объемов финансирования, направленного на выплаты пособий и пенсий. Смягчению межрегионального неравенства будет способствовать решение задач сокращения уровня бедности вдвое: в России самыми бедными являются дети, а их доля выше в слаборазвитых республиках, не завершивших демографический переход. Наоборот, выделение приоритета крупных агломераций в Стратегии пространственного развития в случае ее реализации приведет к росту внутрирегионального неравенства.

В целом можно сделать следующий вывод. Скорее всего, влияние всех мер государственной политики окажется противоречивым и несущественным, а пространственное неравенство будет меняться под влиянием долгосрочных объективных факторов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Антонов Е. (2016) Демографическая и экономическая асимметрия развития городов Урала, Сибири и Дальнего Востока в 1991–2014 гг. // *The Journal of Siberian and Far Eastern Studies*. № 2. С. 8–53.

Глушенко К.П. (2016) К вопросу о применении коэффициента Джини и других показателей неравенства // *Вопросы статистики*. № 2. С. 71–80.

Голубчиков О.Ю., Махрова А.Г. (2013) Факторы неравномерного развития российских городов // *Вестник Московского университета. Сер. 5. География*. №2. С. 54–60.

Зубаревич Н.В. (2010) Города как центры роста экономики и человеческого капитала // *Общественные науки и современность*. № 5. С. 5–19.

Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г. (2013) Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России в 2000-е годы: рост или снижение? // *Общественные науки и современность*. № 6. С. 15–26.

Коломак Е.А. (2010) Межрегиональное неравенство в России: экономический и социальный аспект // *Пространственная экономика*. № 1. С. 26–35.

Коломак Е.А. (2013) Неравномерное пространственное развитие в России: объяснения новой экономической географии // *Вопросы экономики*. № 2. С. 132–150.

Малкина М.Ю. (2016) Взаимосвязь нормальной и избыточной дифференциации доходов населения с показателями развития региональных экономик // *Регион: экономика и социология*. № 3. С. 55–75.

Малкина М.Ю. (2017) Вклад различных источников в межрегиональное неравенство доходов населения России // *Регион: экономика и социология*. № 4. С. 126–150.

Махрова А.Г., Кириллов П.Л. (2014) “Жилищная проекция” современной российской урбанизации // *Региональные исследования*. № 4. С. 134–144.

Методика оценки валового городского продукта городов и городских агломераций (2017) М.: Институт экономики города.

Микрюков Н.Ю. (2015) Монопрофильные поселения России в системах городского расселения // *Региональные исследования*. № 3. С. 99–107.

Мкртчян Н.В. (2018) Региональные столицы России и их пригороды: особенности миграционного баланса // *Известия РАН, серия география*. № 6. С. 26–38.

Морошкина М.В. (2018) Межрегиональная дифференциация российских регионов: тенденции и перспективы сближения // *Теоретическая и прикладная экономика*. № 3. С. 48–60.

Нефедова Т.Г. (2015) Миграционная подвижность населения и отходничество в современной России // *Известия РАН, серия география*. № 3. С. 41–56.

Нефедова Т.Г., Тревиш А.И. (2010) Города и сельская местность: состояние и соотношение в пространстве России // *Региональные исследования*. № 2. С. 42–57.

Овчарова Л.Н., Попова Д.О. (2013) Доходы и расходы российских домашних хозяйств: что изменилось в массовом стандарте потребления // Мир России. № 3. С. 3–20.

Щур А.Е. (2018) Города-миллионники на карте смертности России // Демографическое обозрение. Т. 5. № 4. С. 66–91.

Blöchliger H., Durand-Lasserve O. (2018) The drivers of regional growth in Russia: a baseline model with applications. Working paper OECD for conference “Monitoring the Russian Economy”. Moscow 19 October.

---

## Inequality of regions and large cities of Russia: what was changed in the 2010s?

N. ZUBAREVICH\*

\*Zubarevich Natalia – doctor of Geographical Sciences, professor of Geographical Faculty Moscow Lomonosov State University, Chief Researcher of the Institute for Social Policy of National Research University “Higher School of Economics”. Address: Geography Department, Moscow State University, Lenin Hills, Moscow, 119991, GSP-1. E-mail: n.zubarevich@socpol.ru

### Abstract

Trend of mitigating interregional inequality in Russia since the mid-2010s has been replaced by a weak increase in inequality in per capita incomes of the population, average wages and poverty rate and stagnation of per capita GRP inequality. This is a consequence of the economic crisis and the stagnation of the volume of transfers to the regions in 2013–2016. Interregional and intraregional income inequalities of the population changed in antiphase. Within the regions, it accelerated faster during the economic growth of the 2000s and began to decline only during the last crisis. Intraregional differences are due to sustainable center–peripheral inequality, the impact of redistributive policies is much weaker. The contribution of Moscow, St. Petersburg and their agglomerations to the economic and budgetary indicators of the whole country far exceeds the total contribution of regional centers with population over one million people. Their backlog is caused not only by agglomeration, but also by institutional factors. The institutional barriers of budget policy are shown which slow down development of large cities. The possibilities of further concentration of the population and the economy in the agglomerations of regional centers with a population of over one million people are considered.

**Keywords:** interregional and intraregional inequality, big cities of Russia, agglomerations, budgets of regions and urban districts.

### REFERENCES

Antonov E. (2016) Demograficheskaya i ekonomicheskaya assimetriya gorodov Urala, Sibiri i Dalnego Vostoka v 1991–2014 [Demographic and economic asymmetry of development of cities in the Urals, Siberia and the Far East in 1991–2014]. *The Journal of Siberian and Far Eastern Studies*, no. 2, pp. 8–53.

Blöchliger H., Durand-Lasserve O. (2018) *The drivers of regional growth in Russia: a baseline model with applications*. Working paper OECD for conference “Monitoring the Russian Economy”. Moscow, 19 October 2018.

Gluschenko K. (2016) K voprosu o primeneniі koefficienta Gini i drugih pokazateley neravenstva [On the application of the Gini coefficient and other inequality measures]. *Voprosy statistiki*, no. 2, pp. 71–80.

Golubchikov O., Mahrova A. (2013) Faktory neravnomernogo razvitiya rossiyskih gorodov [Factors of uneven development of Russian cities]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seria. 5. Geografia*, no. 2, pp. 54–60.

Kolomak E. (2010) Mezhhregional'noe neravenstvo v Rossii: ekonomicheskii i socialnyi aspekt [Interregional inequality in Russia: economic and social Aspect]. *Spatial Economics*, no. 1, pp. 26–35.

Kolomak E. (2013) Neravnomernoe prostranstvennoe razvitiye v Rossii: ob'yasneniya novoy ekonomicheskoy geografii [Uneven spatial development in Russia: explanations for a new economic geography]. *Voprosy ekonomiki*, no. 2, pp. 132–150.

Malkina M. (2017) Vklad razlichnyh istochnikov v mezhregionalnoe neravenstvo dohodov naseleniya Rossii [Contribution of various sources to interregional income inequality of the Russian population]. *Region: ekonomika i sociologiya*, no. 4, pp. 126–150.

Malkina M. (2016) Vzaimosvyaz' normalnoy i izbytochnoy differenziatsii dohodov naseleniya s pokazatelyami razvitiya regionalnyh ekonomik [The relationship of normal and excessive differentiation of incomes of the population with indicators of development of regional economies]. *Region: ekonomika i sociologiya*, no. 3, pp. 55–75.

Mahrova A., Kirillov P. (2014) “Zhilishchnaya proektsiya” sovremennoy rossiyskoy urbanizatsii [Housing projection of modern Russian urbanization]. *Regionalnye issledovaniya*, no. 4, pp. 134–144.

*Metodika otsenki valovogo gorodskogo produkta gorodov i gorodskih aglomeratsiy* (2017) [Methods for assessing the gross urban product of cities and urban agglomerations]. Moscow: Institut ekonomiki goroda.

Mikryukov N. (2015) Monoprofil'nye poseleniya v sistemah gorodskogo rasseleniya [Single-industry settlements of Russia in urban settlement systems]. *Regionalnye issledovaniya*, no. 3, pp. 99–107.

Mkrtchyan N. (2018) Regionalnye stolitsy i ih prigorody: osobennosti migratsionnogo balansa [Regional capitals of Russia and their suburbs: features of the migration balance]. *Izvestiya RAN, seria geografiya*, no. 6, pp. 26–38.

Moroshkina M. (2018) Mezhhregional'naya differentsiatsiya rossiyskikh regionov: tendentsii i perspektivy svlizeniya [Interregional differentiation of Russian regions: trends and prospects for convergence]. *Teoreticheskaya i prikladnaya ekonomika*, no. 3, pp. 48–60.

Nefedova T. (2015) Migratsionnaya podvizhnost naseleniya i othodnichestvo v sovremennoy Rossii [Mobility of the population and labor migration in modern Russia]. *Izvestiya RAN, seria geografiya*, no. 3, pp. 41–56.

Nefedova T., Treyvish A. (2010) Goroda i selskaya mestnost: sostoyanie i sootnoshenie v prostranstve Rossii [Cities and rural areas: situation and proportions in the Russian space]. *Regionalnye issledovaniya*, no. 2, pp. 42–57.

Ovcharova L., Popova D. (2013) Dohody i rashody possiyskikh domashnih hozyaystv: chto izmenilos v massovom standarte potrebleniya? [Incomes and expenses of Russian households: what has been changed in the mass standard of consumption]. *Mir Rossii*, no. 3, pp. 3–20.

Schur A. (2018) Goroda-millionniki na karte smertnosti Rossii [Cities with million and more population on the mortality map of Russia]. *Demograficheskoe obozrenie*, vol. 5, no. 4, pp. 66–91.

Zubarevich N. (2010) Goroda kak centry rosta ekonomiki i chelovecheskogo kapitala [Cities as centers of economic growth and human capital]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 5, pp. 5–19.

Zubarevich N., Safronov S. (2013) Neravenstvo socialno-ekonomicheskogo razvitiya regionov i gorodov Rossii v 2000-e gody: rost ili snizhenie? [Inequality of socio-economic development of regions and cities of Russia in the 2000s: growth or decline?]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 6, pp. 15–26.