

© 2017 г.

Александр Гусев

кандидат экономических наук, заведующий отделом
Российского научно-исследовательского института экономики,
политики и права в научно-технической сфере (Москва).

(e-mail: a_goose@mail.ru),

Максим Юревич

научный сотрудник РИЭПП

(e-mail: maksjuve@gmail.com)

ГОРОДА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ КАК ИСТОЧНИК ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Рассматривается присвоение 13 российским городам-миллионникам статуса «город федерального значения» как реформа внутреннего экономического пространства, направленная на активизацию новых точек форсированного экономического роста. Оценены положительные экономические последствия такого шага, которые выражаются в повышении устойчивости внутреннего экономического пространства благодаря 2-х кратному увеличению ВРП городов-миллионников в течение 10 лет с момента проведения реформы.

Ключевые слова: региональная политика, реформа внутреннего экономического пространства, города федерального значения, новые региональные точки роста.

Освоение новых источников экономического роста — актуальная задача практически для всех стран, включая развитые. Но особенно ощущается эта проблема в современной России, причем в нынешней ситуации стране особенно нужно находить внутренние источники роста, снижая значение внешних, находящихся вне российского контроля (это прежде всего мировая конъюнктура на рынке энергоносителей).

В настоящее время внимание концентрируется на региональном уровне решения этой проблемы, и важная роль отводится созданию так называемых особых экономических зон, территорий регионов. Однако при таком подходе территория страны превращается в «лоскутное одеяло», где каждый «лоскуток» отличается от других специфическим налоговым и таможенным режимом для организаций-резидентов. Вскоре выяснилось, что эта концепция неработоспособна и необходим ее пересмотр. Об этом свидетельствует соответствующее поручение президента Российской Федерации правительству в мае 2016 года. Пока это касается особых экономических зон, образованных в соответствии с федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ. Не исключено, что достаточно

глубокий анализ привел бы к аналогичным выводам о низкой эффективности особых экономических зон в Калининградской и Магаданской областях, не отличающихся экономическими успехами, а также территорий опережающего социально-экономического развития. Ситуация могла бы измениться, если бы для стимулирования экономического роста использовались не столько налоговые льготы, сколько солидарные инвестиции из государственного бюджета, из средств государственных компаний, а также частного бизнеса, что позволило бы придать государственной политике предметность и долгосрочность. Пока же особые экономические зоны своим 10-летним существованием показали неготовность государства придать экономической политике предметный характер, сконцентрировать ее на масштабных проектах. Государственные инвестиции в инфраструктуру зон не стали и не могли стать инструментом активизации бизнеса на целевых территориях. Очевидно, что для бизнеса более убедительны были бы конкретные и четкие цели экономической политики, а не расплывчатое «создание условий».

Тем не менее, институциональная организация внутреннего экономического пространства несет в себе существенный потенциал, хотя и остается одним из наименее освоенных источников роста. В данной статье мы хотим показать целесообразность нового маневра в региональной экономической политике, который заключается в повышении роли 13 городов-миллионников с общей численностью населения 15,35 млн чел¹. Этим городам предлагается присвоить статус «город федерального значения» (ГФЗ), который должен способствовать притоку солидарных государственных и частных инвестиций в развитие городских территорий. Следует подчеркнуть, что по показателю «отношение объема инвестиций к численности населения» города-миллионники в 2,5–7 раз уступают Москве и Санкт-Петербургу, что экономически неоправданно. Проекты развития территорий этих городов с большой емкостью различных отраслевых рынков и значительной численностью населения были бы привлекательными для потенциальных инвесторов, обеспечили бы им долгосрочный и предсказуемый финансовый эффект.

Концепция политики по развитию сети новых городов федерального значения. В арсенале государственной региональной политики имеется весьма ограниченный набор хорошо известных стратегий, которые могут быть использованы. Первая, социально безопасная, но бесперспективная «уравнительная» стратегия предполагает размазывание дефицитных инвестиционных ресурсов равномерно тонким слоем по территории страны. Вторая, «концентрационная» стратегия — более резонансная. Она обеспечивает институциональные преимущества определенным территориям, за счет чего достигается приток инвестиций и ускоренный

¹Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, Челябинск, Омск, Самара, Ростов-на-Дону, Уфа, Красноярск, Пермь, Воронеж, Волгоград.

по сравнению с остальной частью страны экономический рост, в том числе за счет инвестиционного «обмеления» отдельных регионов. В перспективе локализованный экономический рост охватывает соседние с точкой роста территории.

Очевидно, что «уровнительная» стратегия не является адекватным управленческим инструментом в условиях экономической стагнации или кризиса. Но, учитывая риски, связанные с реализацией «концентрационной» модели, нельзя гарантировать и ее успех. Все же вторая, более активная модель экономической политики, должна быть признана предпочтительной. Однако существуют и трудности ее реализации, которые ощущаются с самого начала. Это необходимость корректного определения географических точек экономического роста и выбора институциональных условий, обеспечивающих приток инвестиций.

Итак, определяя, на что делать ставку в поисках субъектов экономического подъема, выделим города-миллионники, которым присваивается статус ГФЗ. Экономика 13 городов-миллионников (не считая Москвы и Санкт-Петербурга) в масштабах страны весома и управляема. Ресурсы этих городов известны, расклад интересов и хозяйственные взаимосвязи понятны. Правда, многие города-миллионники сохраняют численность своего населения и динамизм экономики не только благодаря конструктивной социально-экономической политике, но и вследствие кризиса и низких социальных стандартов, преобладающих на значительной части территории страны и провоцирующих естественную «урбанизацию от безысходности». Важно то, что город-миллионник, получая свой статус, перестает быть спонсором для окружающего его материнского региона, получает по ряду крупных налогов дополнительные фискальные поступления, которые ранее уходили в региональный бюджет. Часть из дополнительных налоговых доходов становится инвестиционным ресурсом, запускающим форсированный экономический рост и «обрастающим» прямыми частными инвестициями. Через определенное время, когда город исчерпает свой экономический потенциал или будет находиться на этапе, близком к полному использованию этого потенциала, происходит перелив инвестиций на соседние территории по «каскадной» модели.

Каким же образом определить наступление момента переключения инвестиционных потоков? Фактически, ответ на этот вопрос определит горизонт планирования для инвесторов. Первая гипотеза говорит о том, что искомый момент настанет, когда будет выработан потенциал жилищного строительства, то есть не останется резерва земельных участков для сохранения темпов увеличения жилищного строительства. Зная объемы жилищного строительства, определить срок жизни этого бизнеса в городской черте не представляется сложной задачей. Именно

этот фактор стал ключевым при принятии решения о расширении территории Москвы.

Вторая гипотеза оперирует соотношением ВРП в городе-миллионнике и ВРП в материнском регионе. Приближение к двукратному превосходству ГФЗ по указанному параметру будет означать изменение маршрута инвестиционных потоков.

В представленной картине не хватает пояснения об источнике привлекаемых частных инвестиций для развития городов-миллионников. Таким источником свободных инвестиционных ресурсов является прежде всего капитал, ежегодно выводимый из России. Именно для него новые ГФЗ должны стать привлекательным местом приложения.

В вопросе о привлечении инвестиций мы сконцентрируем усилия не на малопродуктивном определении оптимального размера льготных налоговых ставок, а на механизмах частно-государственного партнерства для реализации коммерческих проектов, основанных на принципах соинвестирования и служащих преодолению практики вложений в финансовые инструменты зарубежных стран. Только в этом случае можно ожидать мультипликационный эффект частных инвестиций.

Проводя курс на сосредоточение инвестиционных ресурсов в городах-миллионниках, важно предвидеть негативные сценарии развития событий не только в случае провала предлагаемой идеи, но и при успешной реализации этого замысла. Дело в том, что экономический рост города-миллионника может не распространиться на всю территорию области или не выйти за пределы региона. Например, в Москве достаточно прочно закрепилась модель «экономического сталагмита», и за счет присоединения новых территорий она консервируется. «Эффект сталагмита» также может усиливаться привлечением в экономику города финансовых и человеческих ресурсов близлежащих территорий. Радиус гравитационной силы города вполне может распространяться на территорию одного или нескольких федеральных округов. В конечном итоге, сеть новых ГФЗ приобретет особый импакт-фактор на федеральном уровне.

Таким образом, выделяем три уровня экономического влияния новых ГФЗ-миллионников: на материнский регион, на регионы федерального округа и в масштабах страны. Конечно, акцентированное развитие городов приведет в среднесрочной перспективе к росту межрегионального экономического неравенства, выравнивание которого за счет «каскадной» модели до прежнего уровня весьма не очевидно. Однако это не означает, что в результате реализации проектов новых ГФЗ соседние регионы будут иметь ту же степень благосостояния, как и до начала адресного развития городов-миллионников. Более высокая экономическая дифференциация регионов при повышенном благосостоянии каждого из них по сравнению с периодом начала реформы качественно отличается от состояния меньшего неравенства, но с меньшими экономическими

успехами территорий. В этих условиях социальная терпимость к неравенству, скорее всего, будет повышаться, однако она нуждается в верификации, в том числе опросами общественного мнения.

Следует отметить, что в научной литературе периодически возникает призыв делать ставку на крупные города (см., например, работы [1], [2], [3]), однако авторы не освещают технологию реализации предлагаемых концепций. Кроме того, сама тема городов федерального значения в частности и тема реформы внутреннего экономического пространства в целом в научных исследованиях остаются непопулярными в силу, скорее всего, их высокой политизированности и претензий на изменение status quo. Действительно, в настоящее время статус ГФЗ носит исключительно политическую окраску, наделяя стратегически значимые города (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) полномочиями субъекта Российской Федерации и выводя их из-под действия федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», минимизирующего управленческий потенциал и экономические возможности городских округов как вида муниципального образования.

Методика оценки экономических эффектов от придания статуса ГФЗ городам-миллионникам. При оценке основного эффекта предлагаемой реформы внутреннего экономического пространства первой методической задачей становится определение размера ВРП для городов-миллионников, которые в настоящее время входят в состав субъектов Российской Федерации.

Определение ВРП города-миллионника основано на двух факторах: численность населения и инвестиции в основной капитал. Если первый параметр представляет одновременно фундаментальные условия и отражает потенциальную емкость рынка, то второй параметр более подвижен и отражает экономическую привлекательность территории. Таким образом, для выделения ВРП города-миллионника из ВРП региона предлагается следующая формула:

$$Y_c = Y_R(a \cdot p_c + b \cdot v_c), \quad (1)$$

где Y_c – ВРП города-миллионника, млрд.руб.; Y_R – ВРП региона, в состав которого входит город-миллионник, млрд.руб.; p_c – доля города-миллионника в численности населения региона; v_c – доля города-миллионника в объеме инвестиций региона; a и b – весовые коэффициенты (для расчетов принимаем $a = b = 0,5$).

Следующим этапом является определение дополнительных налоговых доходов бюджета города-миллионника в результате установления для него статуса ГФЗ за счет перераспределения налоговых поступлений из регионального бюджета в бюджет нового ГФЗ. В центре внимания здесь находятся четыре налога, генерирующие наиболее заметные

фискальные потоки: НДСЛ, налог на прибыль организаций, акцизы, налог на имущество организаций.

Учитывая распределение налоговых поступлений по уровням бюджетной системы в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, получаем следующую формулу для оценки дополнительных налоговых доходов городского бюджета после присвоения статуса ГФЗ:

$$W_c = (a \cdot p_c + b \cdot v_c) \cdot (T_1 + T_2 + T_3) + T_4/s \cdot 0,85, \quad (2)$$

где W_c – дополнительные налоговые доходы вновь образованного ГФЗ, млрд.руб.; T_1 , T_2 , T_3 – объем налоговых поступлений в региональный бюджет соответственно по налогу на прибыль, налогу на имущество, акцизам; T_4 – объем налоговых поступлений по НДСЛ в бюджет города-миллионника до установления статуса ГФЗ; s – процент зачисления доходов по НДСЛ в бюджет городского округа (в соответствии со статьей 61.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации $s = 15\%$); остальные обозначения прежние.

Для потенциальных инвесторов городов-миллионников важен горизонт планирования для своих проектов. Конечно, статус ГФЗ будет установлен бессрочно, однако при этом важно понимать, в течение какого периода времени эта институциональная новация будет работать без оглядки на скорую выработку экономического потенциала территории. Полагая, что переключение режима развития города произойдет при полной его жилищной застройке, оценим временной период, в течение которого девелопмент будет осваивать городской рынок. Этот временной отрезок экстенсивного развития ГФЗ фактически задает глубину прогнозирования роста ВРП.

В качестве ориентира предельной плотности жилищной застройки территории возьмем данные по городу Москве за 2011 год до присоединения земель Московской области. При столичном жилищном фонде 220,2 млн.кв.м и территории города 1091 кв.км получаем плотность жилищной застройки в размере 0,2 млн.кв.м жилья на 1 кв.км земли. Далее по формуле (3) определяется резерв жилищного строительства в ГФЗ:

$$R_c = m \cdot A - H, \quad (3)$$

где R_c – резерв площади жилищного строительства в ГФЗ, млн.кв.м; m – коэффициент предельной жилищной застройки ($m = 0,2$); A – площадь территории ГФЗ, кв.км; H – фактический размер жилищного фонда в ГФЗ, млн.кв.м.

Представим динамику жилищного строительства в городах-миллионниках за 2009–2013 годы в виде следующего регрессионного уравнения линейного вида:

$$S_i = S_0 + k \cdot i, \quad (4)$$

где S_i – объем строительства нового жилья в i -том году, млн.кв.м; S_0 – минимальный объем строительства нового жилья (значение константы при построении уравнения регрессии), млн.кв.м; i – номер года, для которого определяется объем строительства нового жилья; k – ежегодный прирост объема строительства нового жилья (коэффициент, значение которого определяется эконометрически).

Рассчитанные с использованием уравнения (4) годовые объемы строительства представляют собой арифметическую прогрессию, членами которой являются порядковые значения лет. Чтобы получить искомый горизонт планирования и соответственно глубину прогноза, необходимо решить следующее неравенство:

$$R_c \leq \sum_{i=6}^N (S_0 + k \cdot i) = N \cdot S_0 + k \cdot \frac{2 \cdot 6 + (N-1) \cdot d}{2} \cdot N, \quad (5)$$

где N – период выработки резерва нового жилищного строительства, лет; d – разность арифметической прогрессии ($d = 1$); остальные обозначения прежние. В неравенстве (5) принято $i = 6$, поскольку отсчет ведется с 2009 года и порядковый номер 2014 года является шестым.

Аналитические преобразования неравенства (5) приводят к его более простой форме:

$$N^2 + N \cdot \left(\frac{2 \cdot S_0}{k} + 11 \right) - \frac{2 \cdot R_c}{k} \geq 0. \quad (6)$$

Переходим к методике прогнозирования ВРП вновь образованных ГФЗ. Классическим подходом в оценке ВРП является расчет произведения объема инвестиций на коэффициент отдачи инвестиций за годы, предшествующие прогнозированию. Однако в силу колебаний расчетных значений показателя эффективности данный подход не может быть применен.

Для прогноза воспользуемся первичной формулой ВВП (ВРП), которая представляется как сумма пяти слагаемых:

$$Y = C + I + G + X_n, \quad (7)$$

где Y – объем ВРП; C – конечное потребление; I – объем инвестиций; G – государственные расходы; X_n – чистый экспорт.

Таким образом, приращение объема инвестиций, на которое нацелено установление статуса ГФЗ, обеспечивает рост ВРП:

$$Y_i = Y_{i-1} + \Delta I_i, \quad (8)$$

где Y_i – объем ВРП в i -том году; Y_{i-1} – объем ВРП в году $i-1$; ΔI_i – прирост объема инвестиций в i -том году по сравнению с годом $i-1$ в результате установления для города-миллионника статуса ГФЗ.

Следует подчеркнуть, что формула (8) срабатывает в том случае, когда прирост инвестиций в экономике города запускает ежегодные

стабильные финансовые потоки, по сумме эквивалентные объему инвестиций или его превышающие:

$$\Delta I_i \leq \Delta E_i + \Delta A_i + \Delta Q_i + \Delta P_i, \quad (9)$$

где ΔE_i – прирост заработной платы в экономике города; ΔA_i – прирост амортизационных отчислений в экономике города; ΔQ_i – прирост налоговых платежей в экономике города; ΔP_i – прирост прибыли в экономике города; остальные обозначения прежние. В данной взаимосвязи показатели инвестиции трактуются как затраты на запуск и ведение бизнеса, не ограничиваясь вложением средств только в основные средства.

Поскольку прирост инвестиций в экономику города-миллионника со статусом ГФЗ обеспечивается за счет вложений дополнительно полученных налоговых доходов и соинвестируемых средств из внебюджетных источников, формула прироста инвестиций принимает следующий вид:

$$\Delta I_i = \alpha \cdot \beta \cdot \gamma \cdot Y_{i-1}, \quad (10)$$

где α – мультипликатор, учитывающий соинвестирование средств из внебюджетных источников; β – доля дополнительных налоговых доходов в ВРП ГФЗ, инвестируемая в экономику города-миллионника (норма инвестирования); γ – доля дополнительных налоговых доходов в ВРП города-миллионника; Y_{i-1} – ВРП в году $i-1$.

Учитывая вариантность значений, полагаем, что наиболее реалистичный сценарий реализуется при следующей комбинации параметров $\alpha = 2$ и $\beta = 0,3$. При этом значение мультипликатора α следует считать минимально необходимым, а значение параметра – максимально возможным, принимая во внимание увеличение расходных обязательств бюджета города-миллионника, приобретающего статус ГФЗ.

Прогноз экономических эффектов в городах-миллионниках со статусом ГФЗ. Следуя представленной выше методике, начнем с рассмотрения ВРП городов-миллионников. В таблице 1 представлена рассчитанная по формуле (1) доля ВРП городов в объеме ВРП регионов и абсолютные значения ВРП городов. Данная информация позволяет сделать выводы об экономической роли региональных центров.

Прежде всего, следует отметить высокую вариативность экономического вклада городов в ВРП базовых регионов: от 25,9% до 59,2%. Наименьшие значения расчетной доли городских ВРП отмечаются в национальных республиках – Татарстане и Башкирии (25,9% и 26,0% соответственно). Максимальные значения характерны для двух сибирских городов – Новосибирск (52,9%) и Омск (59,2%).

Необходимо обратить внимание на то, что только в десяти из тринадцати городов доля города в населении региона выше доли города в региональных инвестициях, за исключением Ростова-на-Дону (очевидно, в связи с сельскохозяйственной специализацией Ростовской области), Перми и Омска. Это может быть связано не только

Таблица 1

Расчетные значения ВРП для городов-миллионников, 2013 год

Город	Доля населения города в численности населения региона, %	Доля инвестиций города в объеме инвестиций региона, %	Доля расчетного ВРП города в ВРП региона, %	Расчетный размер ВРП города, млн. руб.
Новосибирск	56,7	49,2	52,9	434 784,3
Екатеринбург	33,5	32,4	32,9	522 074,8
Нижний Новгород	38,8	29,1	34,0	314 473,7
Казань	31,0	20,8	25,9	400 577,9
Челябинск	33,5	29,2	31,3	275 515,1
Омск	59,1	59,4	59,2	327 791,9
Самара	36,5	31,5	34,0	354 039,5
Ростов-на-Дону	26,1	37,3	31,7	293 140,9
Уфа	26,9	25,1	26,0	329 968,2
Красноярск	36,3	18,4	27,4	343 885,7
Пермь	38,9	51,1	45,0	402 295,6
Воронеж	43,6	34,0	38,8	235 345,8
Волгоград	39,6	38,1	38,8	235 426,2
ИТОГО				4 469 319,60

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Примечание: на момент подготовки статьи в официальной статистике 2013 год является последним отчетным периодом для городов, за который опубликованы данные об объемах инвестиций.

с размещением на городских территориях предприятий как объектов для инвестиций, но и с городской пропиской инвесторов, капиталы которых вкладываются в проекты за чертой городов. Данный факт подчеркивает роль городов, интегрирующих вокруг себя экономическое пространство.

Из всех городов-миллионников по размеру ВРП, рассчитанному по формуле (1), выделяются Пермь, Казань, Новосибирск и Екатеринбург. Доля этих городов в суммарном ВРП рассматриваемых городов-миллионников составляет 39%. В целом, общий объем ВРП городов-миллионников составляет 8,26% в ВРП по всем субъектам РФ. Он превышает ВРП Санкт-Петербурга на 79% и составляет 38% ВРП Москвы. Для того, чтобы на макроуровне играть роль потенциальной «точки роста», данный объем экономики является вполне достаточным.

Какой объем налоговых доходов, уходящих в региональный бюджет, генерирует экономика города? Результаты применения формулы (2) приведены в таблице 2.

Таблица 2

Оценка масштаба дополнительных налоговых доходов для городов, приобретающих статус ГФЗ (оценки по данным за 2013 год)

Город	Дополнительные доходы бюджета города в статусе ГФЗ, млн. рублей	Процентное отношение дополнительных доходов бюджета города в статусе ГФЗ к доходам бюджета города в статусе муниципального образования, %	Процентное отношение дополнительных налоговых доходов бюджета города в статусе ГФЗ к расчетному ВРП, %	Потенциальный прирост ВРП за счет инвестирования дополнительных налоговых доходов с учетом мультипликатора ($\Delta I/Y$), %
Новосибирск	93 587,3	236,9	21,5	12,9
Екатеринбург	83 429,3	232,2	16,0	9,6
Нижний Новгород	51 230,3	223,2	16,3	9,8
Казань	51 710,9	236,7	12,9	7,7
Челябинск	47 848,9	160,0	17,4	10,4
Омск	44 403,1	320,4	13,5	8,1
Самара	75 195,7	343,8	21,2	12,7
Ростов-на-Дону	56 406,5	217,8	19,2	11,5
Уфа	42 101,6	181,3	12,8	7,7
Красноярск	59 343,6	204,0	17,3	10,4
Пермь	75 913,8	323,4	18,9	11,3
Воронеж	39 980,3	296,4	17,0	10,2
Волгоград	37 534,0	240,1	15,9	9,5

Источник: рассчитано по данным Росстата, Минфина России (<http://info.minfin.ru/>), Информационного портала о финансах муниципальных органов власти Российской Федерации (<http://munifin.ru/>).

Результаты расчетов показывают, что с получением статуса ГФЗ финансовые возможности городских властей возрастают, как правило, в 2–3 раза. Исключение составляют Челябинск и Уфа, бюджетные доходы которых увеличиваются на 60% и 81,3% соответственно.

Отношение дополнительных налоговых доходов к ВРП городов иллюстрирует техническое изъятие у муниципальных образований средств, которые являются слагаемыми добавленной стоимости, произведенной на их территории. Таким образом, статус городского округа автоматически приводит к занижению созданного в нем валового продукта от

Таблица 3

Расчет срока выработки резерва жилищного строительства в городах-pretендентах на статус ГФЗ

Город	Резерв строительства нового жилья (R_c), млн.кв.м	Горизонт планирования по фактору «жилищное строительство» (N), лет	Год полной выработки резерва жилищного строительства*
Новосибирск	67,4	29	2042
Екатеринбург	60,4	42	2055
Нижний Новгород	64,3	35	2048
Казань	95,5	50	2063
Челябинск	73,1	27	2040
Омск	89,5	49	2062
Самара	80,6	31	2044
Ростов-на-Дону	43,8	27	2040
Уфа	119,3	50	2063
Красноярск	48,4	31	2044
Пермь	137,6	61	2074
Воронеж	94,1	51	2064
Волгоград	151,0	128	2141

* Прогноз начинается с 2014 года.

13% до 22%. В городах-центрах национальных республик (Башкортостан и Татарстан) данный эффект занижения минимален.

На какой объем инвестиций может рассчитывать город, если реализовать изложенный в формуле (10) подход при $\alpha = 2$ и $\beta = 0,3$? Информация таблицы 2 показывает, что в этом случае прирост ВРП города приобретает форсированный характер и варьируется от 7,7% (Уфа, Казань) до 12,9% (Новосибирск).

Переходим к оценке долгосрочности инвестиционных решений, которая определяется периодом времени, в течение которого будет выработан резерв нового жилищного строительства на территории городов-миллионников (таблица 3).

Проведенные по формуле (6) расчеты показывают достаточно большой горизонт планирования для инвесторов города. Так, срок исчерпания возможностей для жилищного строительства исчисляется от 27 лет при условии ежегодного ускорения объемов вводимого жилья (формула

Прогноз роста ВРП в городах-миллионниках

Город	Горизонт планирования (по фактору «жилищное строительство»), лет	Период времени с момента присвоения статуса ГФЗ и до наступления 2-х кратного превышения объема ВРП города-миллионника над ВРП региона, лет				
		$\alpha = 2;$ $\beta = 0,1$	$\alpha = 2;$ $\beta = 0,2$	$\alpha = 2;$ $\beta = 0,3$	$\alpha = 2;$ $\beta = 0,4$	$\alpha = 2;$ $\beta = 0,5$
Новосибирск	29	13	7	5	4	3
Екатеринбург	42	40	21	14	11	9
Нижний Новгород	35	38	20	14	10	9
Казань	50	63	32	22	17	14
Челябинск	27	39	20	14	11	9
Омск	49	11	6	4	3	3
Самара	31	30	15	11	8	7
Ростов-на-Дону	27	35	18	12	10	8
Уфа	50	63	32	22	17	14
Красноярск	31	44	23	16	12	10
Пермь	61	22	11	8	6	5
Воронеж	51	31	16	11	9	7
Волгоград	128	33	17	12	9	7

(3). Таким образом, потенциал экстенсивного роста городов является практически не ограниченным. В частности, это создает весьма благоприятную основу для различного рода концессионных соглашений, традиционно носящих долгосрочный характер.

Прогноз наступления двукратного превосходства по объему ВРП города-миллионника над окружающей его остальной частью региона показывает, что для большинства городов это событие может наступить в первые 15 лет после присвоения статуса ГФЗ (таблица 4). Исключение составляют Казань, Уфа и Красноярск, которым потребуется немного больше времени. Если «покачать» показатель v , то данные сроки сдвигаются в большую либо в меньшую сторону. Однако очевиден тренд трансформации экономически развитых городов и прилегающих к ним территорий субъектов РФ в сложные агломеративные образования, способ управления которыми не укладывается в традиционную модель «региональная власть» — «местная власть».

Таблица 5

Вклад новых ГФЗ в экономический рост

Период действия статуса ГФЗ	Отношение прироста ВРП в 13 городах-миллионниках со статусом ГФЗ по истечении определенного количества лет с момента его присвоения*	
	к суммарному ВРП 13 городов-миллионников за 2013 год, %	к ВРП России 2013 года, %
3 года	38,5	2,4
5 лет	72,3	4,6
10 лет	199,2	12,5
15 лет	423,5	26,7
20 лет	823,0	51,8

* Предполагается одновременное введение статуса ГФЗ для городов-миллионников.

Отдельно следует остановиться на Омске, Новосибирске и Перми, которые по объему ВРП в 2 раза превзойдут соответствующие регионы в течение 4–8 лет действия статуса ГФЗ. Короткие сроки обусловлены эффектом начальных условий, когда расчетный ВРП городов-миллионников в силу структуры населения и инвестиций (таблица 1) уже близок к ВРП родительского региона (Пермь) или превышает его (Омск, Новосибирск). Указанные три города первыми столкнутся с проблемой исчерпанности внутренних резервов социально-экономического развития и необходимостью освоения прилегающих территорий за счет их административного присоединения к городу. После возникновения такой ситуации вопрос о новой модели управления агломерацией становится актуальным.

Какой же экономический эффект можно ожидать от присвоения 13 городам-миллионникам статуса ГФЗ? Будем оперировать двумя параметрами: динамикой роста ВРП городов относительно уровня 2013 года и долей ВРП 13 городов-миллионников в ВРП страны в целом. При этом введем контрольные временные периоды, в течение которых, как предполагается, будет работать статус ГФЗ. Результаты расчетов представлены в таблице 5.

Данные таблицы 5 показывают экспоненциальный рост экономической мощи городов-миллионников со статусом ГФЗ как относительно самих себя, так и в масштабах национальной экономики. Причем ощутимый экономический эффект достигается уже в краткосрочной перспективе.

По итогам первых трех лет действия статуса ГФЗ экономическая база городов увеличивается почти на 40%, что в масштабах страны составляет

2,4% ВРП. По итогам 5 лет совокупность городов-миллионников уже можно рассматривать в качестве драйверов макроэкономического роста. Развитие городов, обладающих статусом ГФЗ в течение 10 лет, когда их доля относительно ВРП страны 2013 года превысит 20% (12,5%+8,26%), качественно изменяет внутреннее экономическое пространство России. Даже с учетом ожидаемо растущей динамики ВРП страны расчетные показатели демонстрируют достаточно высокие темпы развития городов-миллионников, опережающие среднероссийский уровень.

Принимая во внимание масштаб вклада новых ГФЗ в экономический рост, подчеркнем, что с макроэкономической точки зрения представляется целесообразным устанавливать данный статус одновременно для всех 13 городов-миллионников.

В начале статьи была выдвинута гипотеза о том, что источником внебюджетных инвестиций станет утекающий из страны капитал. В первые годы после расширения круга городов-обладателей статуса ГФЗ объем инвестиций из внебюджетных источников согласно условиям софинансирования должен составить от 250 млрд.руб. до 300 млрд.руб. (таблица 6). В потоке вывозимого капитала этот объем не превышает 10%, что позволяет считать реалистичной предложенную версию об источнике инвестиций.

В абсолютном выражении необходимые для городов объемы инвестиций из внебюджетных средств представляются незначительными на фоне не только латентного объема вывода капитала за пределы страны, но и объемов открытого хранения государственных финансов в облигациях казначейства США за неимением более достойных по доходности внутренних объектов для инвестиций.

Влияние экономического роста в ГФЗ на другие регионы России. Проведенные расчеты показали, что города-миллионники могут стать реальной точкой роста. Их влияние распространяется не только на «родительские регионы», но и на федеральные округа с выходом, в конечном итоге, на макроэкономический уровень.

Чтобы понять, что изменяет статус ГФЗ во взаимодействии городов-миллионников и «родительских регионов», можно с помощью моделей «хищник-жертва» выявить сложившиеся экономические взаимоотношения двух административных образований и на этой базе сформировать прогноз динамики ВРП территорий на среднесрочную перспективу. Примеры использования модели «хищник-жертва» для исследования проблем региональной экономики имеются в работах [4], [6].

С использованием данных за 2002–2013 годы были проведены модельные построения для пары «Новосибирск – Новосибирская область (без Новосибирска)» и пары «Ростов-на-Дону – Ростовская область (без Ростова-на-Дону)», которые должны были установить зависимости

Таблица 6

Привлекаемые объемы инвестиций в города-миллионники из внебюджетных источников (в ценах 2013 года)

Город	Объем инвестиций из внебюджетных источников, млрд.руб.		Отношение объема инвестиций из внебюджетных источников к расчетному объему ВРП города-миллионника за 2013 год, %	
	2014 год (оценка)	2015 год (оценка)	2014 год (оценка)	2015 год (оценка)
Новосибирск	31,7	36,4	7,3	8,4
Екатеринбург	28,1	31,2	5,4	6,0
Нижний Новгород	17,2	19,1	5,5	6,1
Казань	17,1	18,5	4,3	4,6
Челябинск	16,2	18,1	5,9	6,6
Омск	14,7	16,1	4,5	4,9
Самара	25,3	28,9	7,1	8,2
Ростов-на-Дону	19,1	21,6	6,5	7,4
Уфа	14,0	15,2	4,2	4,6
Красноярск	20,0	22,3	5,8	6,5
Пермь	25,6	28,8	6,4	7,2
Воронеж	13,5	15,1	5,7	6,4
Волгоград	12,6	14,0	5,4	5,9
Итого	255,1	285,4	—	—

прироста ВРП региона и города-миллионника от экономических показателей друг друга.

В результате расчетов для пары Новосибирск – Новосибирская область (без Новосибирска) не было выявлено каких-либо устойчивых экономических взаимосвязей между территориями. Данное обстоятельство указывает на деструктивный режим экономического взаимодействия города и области.

Выполненные аналогичные расчеты для Ростовской области и Ростова-на-Дону позволили спрогнозировать на долгосрочный период стабильно стагнирующие траектории ВРП территорий, воспроизводящие уровень начала 2010-х годов. Фактически, это означает устойчивое, но неэффективное равновесие экономических отношений между городом и областью.

Подобные модели «хищник-жертва» можно построить для каждого города-миллионника и его «родительского региона». Учитывая отсутствие диверсифицированного по городам-миллионникам конкурентного

**Значения индекса Джини для федеральных округов
(до и после присвоения городам-миллионникам статуса ГФЗ)**

Федеральный округ	Число городов-миллионников, ед.	Индекс Джини до присвоения городам-миллионникам статуса ГФЗ, %	Индекс Джини после присвоения городам-миллионникам статуса ГФЗ, %	Тренд динамики индекса Джини
ЦФО	1	33,81	33,47	Плавное понижение
ЮФО	2*	9,16	17,48	Резкое повышение
ПФО	5	14,30	24,37	Резкое повышение
УФО	2	44,52	41,94	Плавное понижение
СФО	3	17,09	24,71	Резкое повышение
Россия в целом	13	32,83	34,01	Плавное повышение

* Севастополь не относится к городам-миллионникам.

рынка труда, очевидных экономических прорывов в субъектах РФ, имеющих в своем составе города-миллионники, а также качественное повышение конкурентоспособности городов-миллионников на внутреннем экономическом пространстве, можно с уверенностью распространить вывод о неэффективном режиме пространственного экономического взаимодействия на другие пары городов и регионов. Даже сравнительно успешная Казань своими городскими достижениями во многом обязана средствам федерального бюджета. В этой связи мероприятия по присвоению городам статуса ГФЗ позволяют придать новый импульс экономическому развитию 13 субъектов Российской Федерации.

Предлагаемая реформа внутреннего экономического пространства будет иметь различную силу влияния по федеральным округам с точки зрения изменения экономического неравенства регионов. Оценив региональное неравенство по методике индекса Джини до выделения городов-миллионников в отдельные субъекты РФ и после этого события, представляется возможным определить тренды изменения значений экономической дифференциации¹. В таблице 7 представлены региональные индексы Джини для федеральных округов, исчисленные по данным за 2013 год.

В результате предлагаемой реформы произойдут кардинальные изменения внутреннего экономического ландшафта Южного, Приволжского

¹ Для расчета индекса Джини применяется формула, использованная в работе [5].

и Сибирского федеральных округов. Региональный индекс Джини увеличится на 7–10 п.п. Хорошо это или плохо?

В работе [4] представлены результаты влияния регионального неравенства в федеральных округах на экономический рост: с помощью эконометрических зависимостей определялся коридор эффективных значений регионального индекса Джини с точки зрения влияния на ВРП. Исследование охватывало 1998–2008 годы, однако несмотря на 5-летний разрыв с 2013 годом, для которого определены значения индекса Джини в условиях появления новых ГФЗ, можно на качественном уровне сделать вывод о позитивности или негативности изменения уровня экономической дифференциации в федеральных округах. Так, результаты исследования показали, что для ЮФО с его традиционно низким межрегиональным экономическим неравенством более высокая межрегиональная дифференциация (даже при значении индекса Джини на уровне 17,5%) обеспечит больший толчок экономическому развитию. Для ЦФО и УФО, в которых уровень межрегиональной экономической дифференциации зашел слишком далеко, появление новых и форсаж действующих точек регионального экономического роста (Воронеж; Екатеринбург, Челябинск), снижающих неравенство, пойдет только на пользу.

Сложнее обстоит ситуация для Приволжского и Сибирского федеральных округов. В ПФО концепция оптимального регионального индекса Джини начала работать лишь в 2006–2008 годах. Траектории минимальных и предельно допустимых значений индексов Джини только начали формироваться, и зазор между ними составлял в 2008 году не более 1,5 п.п. (17,3% против 16,1% соответственно). Новое технически полученное значение индекса Джини в размере 24,4% для ПФО превышает предельно допустимый уровень и, следуя выводам из модельных построений, должно привести к падению ВРП в федеральном округе. Однако данное заключение не является верным, поскольку изменившаяся структура региональной экономики продиктует новые оптимальные значения для индекса Джини. Кроме того, новая оценка межрегионального неравенства не представляет собой очевидную угрозу, поскольку существенно не дотягивает до уровня ЦФО и УФО, лидирующих по неравенству входящих в их состав регионов.

Применительно к ПФО можно считать, что более выигрышным является состояние повышенной экономической дифференциации регионов, подкрепленной их большим экономическим благосостоянием, чем прежнее состояние регионов с более равномерным, но экономически менее благополучным уровнем развития.

Географически последовательность городов-миллионников со статусом ГФЗ образует в ПФО так называемый «Волжский крест» (Казань – Нижний Новгород – Пермь – Уфа – Самара – Волгоград), создающий альтернативу московской и Санкт-Петербургской агломерациям. Кроме

того, усиление конкуренции между этими городами за финансовые и человеческие ресурсы создаст действительную мультиполярность экономического развития на европейской части России, положит начало новым социальным стандартам.

Формула развития ПФО распространяется на Сибирский федеральный округ с городами-миллионниками, обладающими статусом ГФЗ. Сохранение низкой дифференциации регионов без очевидных перспектив на привлечение дополнительных инвестиций и экономический рост не может считаться удовлетворительным долгосрочным равновесным состоянием. «Сибирская ось» (Омск – Новосибирск – Красноярск) представляет собой восточный центр ускоренного социально-экономического развития.

В наибольшей степени нуждается в позитивных переменах Дальневосточный федеральный округ. С 1991 года в округе не фиксируется прирост населения, численность которого сократилась к 2016 году на 23% (с 8 млн.чел. до 6,2 млн.чел.), что является свидетельством социально-экономического кризиса в регионе.

Итак, образование новых центров экономического роста посредством присвоения городам-миллионникам статуса ГФЗ позволит в течение 10 лет вывести внутреннее экономическое пространство на качественно новый уровень, характеризующийся сбалансированным развитием территорий, повышенной устойчивостью национальной экономики за счет географической диверсификации точек роста, а также обеспечит удвоение вклада городов-миллионников в суммарный ВРП субъектов Российской Федерации.

Предложенная реформа внутреннего экономического пространства открывает новые инвестиционные возможности внутри страны, обеспечивает закрепление в регионах финансовых ресурсов, создает условия для ускоренного развития регионов в пяти федеральных округах (ЦФО, ЮФО, ПФО, УФО, СФО).

Литература

1. *Маршан П., Самсон И.* Метрополисы и экономическое развитие России // «Вопросы экономики». 2004. № 1.
2. *Анимациа Е. Г.* Крупнейшие города России в контексте глобальных урбанизационных процессов // «ARS ADMINISTRANDI». 2013. № 1.
3. *Татаркин А.И., Новикова К. А.* Программно-проектное управление потенциалом территории как потребность ее системного развития // «ARS ADMINISTRANDI». 2015. № 2.
4. *Гусев А. Б.* Оптимальные уровни экономического неравенства регионов в федеральных округах // «Общество и экономика». 2010. № 12.
5. *Гусев А. Б.* Оценка влияния межрегионального экономического неравенства на макроэкономический рост // «Вестник Университета» (Государственный университет управления). 2010. № 22.
6. *Гусев А. Б.* Перспективы экономического развития городов федерального значения: завершение эпохи московцентричности // «Вестник Университета» (Государственный университет управления). 2014. № 7.