

transfers in the revenues of regional budgets has increased. Before that, attempts to increase the role of the regional level in the country's budget system were made in Russia, but they usually ended in failure. The article shows that the multidirectional trends of the 2020 crisis determined the new state of regional budgets and their dependence on the federal center. At the same time, it is transfers from the federal budget that have become the leading factor in resilience to shocks in regional budgets.

Keywords: *regions, Russia, decentralization, fiscal resilience, regional budgets, intergovernmental fiscal relations, intergovernmental transfers.*

JEL Classification: H5, H7, H1.

DOI: 10.31737/2221-2264-2021-51-3-11

О.В. Кузнецова

Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» РАН;
Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва

Журнал НЭА,
№3 (51), 2021,
с. 226–232

Пространственное развитие в постковидный период: новые вызовы или старые проблемы

Аннотация. В статье показано, что вызванный пандемией COVID-19 кризис не привел к появлению принципиально новых закономерностей пространственного развития, но обострил его старые проблемы. Так, значимость крупнейших городов в экономике страны отнюдь не сократилась, напротив, проявились традиционные их преимущества, связанные в том числе с повышенным уровнем образования жителей. Но вместе с тем обострилась и важнейшая проблема крупнейших городов, которую нельзя игнорировать, — сильное социальное расслоение граждан. Развитие удаленной занятости, масштабы которой будут очевидно выше докризисных, может привести к изменениям в системе расселения в пределах городских агломераций, но не за их пределами. Это связано с потенциальным доминированием не полностью удаленной, а комбинированной занятости, необходимой для обеспечения передачи неявного знания. Но и в пределах городских агломераций возможные масштабы смены постоянного места жительства в силу ряда факторов (климата, особенностей жилого фонда, обеспеченности инфраструктурными объектами) сильно ограничены, поэтому наибольшее значение будет иметь увеличение продолжительности пребывания на дачах. Это еще больше обострит существующий комплекс проблем, связанных с крайне слабым учетом фактической жизни людей на два дома в деятельности властей.

Ключевые слова: *крупнейшие города, городские агломерации, сельская местность, удаленная занятость, пандемия COVID-19.*

Классификация JEL: R120, R580.

DOI: 10.31737/2221-2264-2021-51-3-12

Введение

Пандемия COVID-19 и вводившиеся ради борьбы с ней ограничительные меры стали совершенно необычной для последних десятилетий причиной экономического кризиса. Нетипичными оказались и лежащие на поверхности пространственные проявления этого кризиса: на региональном уровне — сильный удар по территориям, специализирующимся на наиболее пострадавших именно в текущий кризис видах деятельности (международном туризме, индустрии развлечений,

приграничных связях), на локальном уровне — выезд части населения из городов в сельскую местность на периоды локдаунов и обязательной удаленной занятости, и по этим же причинам — перераспределение активности между офисными и спальными районами городов. Эти проявления, хотя и в разной степени, свойственны всем странам мира, столкнувшимся с пандемией.

В результате стали появляться предположения, что закономерности простран-

ственного развития теперь принципиально изменятся, удар пандемии по крупнейшим городам и развертывание удаленной занятости дают шанс развиваться периферийным регионам (Cotella, Brovarone, 2020). Однако эту точку зрения разделяют далеко не все. Так, известный урбанист Р. Флорида и его коллеги утверждают, что не стоит ожидать предстоящего снижения значения крупнейших городов, хотя в них самих изменения, безусловно, также будут (Florida, Rodríguez-Pose, Storper, 2021).

Таким образом, возникают ключевые вопросы для России. Изменилась ли на самом деле роль крупнейших городов в пространственном развитии страны? Какие происходят изменения в самих городах и их агломерациях? Как удаленная занятость может сказаться на формировании системы расселения? Возможные ответы на эти вопросы рассматриваются в данной статье.

Кризис и крупнейшие города

Первый удар ковидного кризиса, действительно, пришелся на крупнейшие города: именно с них начался рост заболеваемости в силу тесных международных контактов и высокой плотности населения. За этим последовали вынужденные ограничения в экономике вплоть до полного запрета на отдельные виды деятельности, в значительной степени сосредоточенные именно в городах. Иначе говоря, кризис 2020 г. начался именно с крупнейших городов, и для России в этом – его важное отличие от кризисов 2009 и 2015 г. (Зубаревич, Сафронов, 2021). Однако мировой кризис 2009 г. тоже начинался с городов, поскольку толчком к нему послужили проблемы на рынке недвижимости, сконцентрированной в городах (кризис 2015 г. был только российским). Повышенная уязвимость крупнейших городов к кризисным явлениям (сильный экономический спад в острую фазу кризиса) – признанное в зарубежной литературе явление (Capello, Caragliu, Fratesi, 2015; Dijkstra, Garcilazo, McCann, 2015). Но одновременно признается и способность городов ускоренно восстанавливаться, причем в силу ряда факторов прежде всего диверсифицированной

структуры экономики и высокого инновационного потенциала, качества человеческого капитала. В итоге ключевые города оказываются отнюдь не самыми пострадавшими от кризиса территориями.

Именно по такой схеме и происходило в целом развитие ситуации с началом пандемии, причем как за рубежом (EU, 2021; OECD, 2021), так и в России. Высокая адаптивная способность российских крупнейших городов отмечалась уже по итогам первых месяцев кризиса (Kolomak, 2020). По итогам 2020 г. показатель реальных денежных доходов населения по отношению к 2019 г., по данным Росстата, в Москве и Санкт-Петербурге оказался выше среднероссийского: 98,0, 99,4 и 97,4% соответственно. По итогам I квартала 2021 г. в Москве зафиксирован рост реальных денежных доходов по отношению к аналогичному периоду прошлого года (101,7% – при среднем по стране в 97,2% (в Санкт-Петербурге – 98,4%)). Индекс обрабатывающих производств в Москве по итогам 2020 г. составил 105,9% к 2019 г. против 100,6% в среднем по регионам. В течение первого полугодия 2021 г. заметный отрыв столицы от среднероссийских показателей сохранялся. В Санкт-Петербурге ситуация несколько хуже: по итогам 2020 г. индекс составил 99,1% (сказывается значимая роль производства автомобилей, спрос на которые как на товар длительного пользования в кризис всегда сильно падает), но и здесь в первом полугодии 2021 г. ситуация немного лучше среднероссийской.

Эта ситуация объясняется названными выше факторами. В крупнейших городах, действительно, произошел сильный спад в тех отраслях, деятельность которых подпала под ограничения. Однако он был компенсирован ростом спроса на востребованные в пандемию товары и услуги, в первую очередь ИТ-сектора. В городах оказалось гораздо больше возможностей (особенно в сравнении с сельской местностью) для ускоренного внедрения онлайн-форматов деятельности (во всех странах мира). И дело не только в развитии онлайн-торговли или чего-то схожего, но и в том, что удаленная занятость возможна в большей степени

для людей с более высоким уровнем дохода и образования и, следовательно, для более экономически развитых регионов (Розинская, Розинский, 2021).

Таким образом, вызванный пандемией COVID-19 экономический кризис не внес принципиальных изменений в сложившуюся картину закономерностей пространственного развития и не смог перечеркнуть преимуществ крупнейших городов как точек роста. К тому же, как напоминают (Florida et al., 2021), эпидемии и раньше ударили по городам: были чума, холера, испанка, — но после их завершения города вновь привлекали мигрантов.

Другое дело, что в текущий кризис проявляется и другая известная закономерность кризисных явлений — *снижение уровня инклюзивности* экономического развития (Баринова, Земцов, 2019). Официальные данные по масштабам расслоения населения по денежным доходам появятся к концу 2021 г., неофициальные данные такое расслоение подтверждают. Так, по результатам проведенного международной аудиторско-консалтинговой сетью FinExpertiza исследования, в апреле 2021 г. Москва и Санкт-Петербург были лидерами в России по уровню неравенства заработной платы¹. Впрочем, сильное расслоение населения крупнейших городов по доходам — тоже само по себе типичное явление, эта проблема всегда называется при оценке преимуществ (недостатков) проживания в них. И проблема эта, обострившаяся в кризис, стала реальным вызовом для социально-экономической политики властей.

Удаленная занятость и система расселения

Пандемия COVID-19 стала толчком к развитию удаленной (дистанционной) занятости, а с ней — и предположений о том, что города потеряют свою привлекательность для мигрантов, и более того, часть жителей может

уехать из городов ради более комфортных условий проживания (хорошей экологии, малоэтажной застройки и т.п.). Однако, как мы покажем ниже, потенциал выезда людей за пределы городских агломераций (именно агломераций, а не городов) весьма ограничен, но возможности изменения места жительства в пределах городских агломераций также невелики.

Прежде всего важно сказать о том, что даже если будут устранены все правовые и технические препятствия для развития дистанционной занятости (таковые существуют и активно обсуждаются в литературе, но это отдельная тема), все равно останется нерешенной проблема обмена неявным знанием (Florida et al., 2021). Вопрос о снижении значимости географического положения как фактора экономического развития стал подниматься еще с началом возрастания роли инновационного сектора экономики, однако выяснилось, что и для него фактор местоположения играет немаловажное значение, просто иное по сравнению с традиционным производством² (Пилясов, 2012). Скорее всего использовать преимущества удаленной работы и решить проблему передачи неявного знания можно путем *комбинированной занятости* (когда сотрудник часть времени работает дома, часть — в офисе). Однако при переходе к комбинированной занятости человек может позволить себе несколько больше времени тратить на дорогу до работы, но не покидать пределов городской агломерации (границы которых как раз определяются по ежедневным поездкам граждан на работу в город).

Собственно масштабы — текущие и возможные перспективные — удаленной занятости показывает опрос ВЦИОМ, проведенный в конце января 2021 г.³, когда люди уже вполне могли оценить для себя преимущества и недостатки такого формата работы. До пандемии опыт удаленной работы имели только 4% опрошенных, комбинированной — еще 6%.

¹ <https://tass.ru/ekonomika/12086415>

² В индустриальной экономике географическое положение имело значение прежде всего с точки зрения оптимизации транспортных издержек на доставку сырья, комплектующих, готовой продукции; в постиндустриальной экономике — с точки зрения близости к научно-исследовательским центрам.

³ <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskiy-obzor/udalennaya-rabota-po-russki-pljusy-i-minusy>

На момент проведения опроса эти же показатели составляли 11 и 12% соответственно; в Москве и Санкт-Петербурге существенно больше – 24 и 25%. А вот после пандемии работать удаленно хотели бы только 8% опрошенных, тогда как комбинированно – 23%, а 65% вообще хотели бы вернуться в офис или к разъездной работе (4% респондентов затруднились с ответом). Как нам представляется, данные о желательном формате работы для граждан близки к реальному будущему, поскольку в данные января 2021 г. входят, например, преподаватели вузов, которые рано или поздно вернутся к привычному формату обучения. Это предположение подтверждается и существующими оценками потенциала удаленной занятости – для России в целом эта цифра меньше 20%, для городов – 30% занятости, но включая комбинированную (Розинская, Розинский, 2021).

Еще один важный результат опроса ВЦИОМ: из тех людей, которые перешли в пандемию на полностью удаленный формат работы, только 15% переехали в другой населенный пункт. И это вполне объяснимо. Прежде всего для смены места жительства (хотя бы для выезда из города в пригород) важно, чтобы на полностью удаленный формат работы перешли оба супруга и никто из членов семьи не был бы жестко привязан к текущему месту жительства (например, определенной школой). О значимости этого обстоятельства свидетельствует опыт переезда ряда структур из Москвы в Санкт-Петербург: не имея возможности или желания сменить работу и при этом переехать всей семьей, люди вынуждены были выбирать жизнь на два города (к сожалению, количественные оценки этого явления нам не встречались).

Другой, не менее значимый фактор смены места жительства при переходе на удаленный режим работы – соотношение качества жизни непосредственно в городе и за его пределами, особенно в части социальной инфраструктуры. Для молодежи за пределами города не хватает возможностей для досуга, для родителей с детьми – хороших школ и разнообразия дополнительного образования, для пен-

сионеров – качественного здравоохранения. Конечно, усилия, направленные на развитие социальной инфраструктуры, качества городской среды в малых городах позволят изменить ситуацию в лучшую сторону, но никогда не устранят различий между городами разной плотности и сельской местностью (для городов априори характерно выполнение роли центров услуг).

Жизнь на природе и в собственном доме – важные преимущества жизни в сельской местности, отчасти в малых городах. Однако в условиях российского климата они проявляются по большей части только в летний (теплый) период года. В осенний дождливый сезон, зимние снегопады, а уж тем более – в весеннее половодье, к тому же при очень коротком световом дне, для прогулок пригодны городские парки и скверы, а не загородные леса и поля. Причем именно для прогулок, в холодное время года в отличие от теплого весь день находиться вне дома в этот сезон года невозможно. Поэтому в России еще с дореволюционных времен сложилась практика жизни на два дома: зимой – в городе, летом – на даче.

Пандемия явно увеличила время, проводимое людьми на дачах, а часть людей подтолкнула к приобретению дачи. Возросшая роль удаленной занятости после пандемии по сравнению с докризисным уровнем закрепит эти тренды (например, при наличии двух выходных в субботу–воскресенье при поездках за город люди сталкиваются с сильными пробками, комбинированная занятость эту проблему сильно смягчает). Но существуют ли перспективы дальнейшего увеличения времени дачного проживания, в предельном случае – превращения его в постоянное место жительства? Вряд ли. Для семей с детьми это время однозначно ограничено каникулами. Для многих – непригодностью или просто неприспособленностью дачных домов, даже очень комфортабельных в летний период, для проживания в холодное время года. Поскольку дачи традиционно создавались именно для летнего отдыха (вывести детей за город на лето, самим иметь место для поездок за город на выходные), при их строительстве не продумывались системы подачи

воды при минусовых температурах, отопления в зимние холода, планировка дома и участка под зимние условия и т.д. Далеко не все дачные поселения оптимально расположены для круглогодичного проживания. Требования к участку, дому для летней дачи и для постоянного проживания зачастую противоречат друг другу. Иначе говоря, несмотря на кажущееся наличие жилого фонда (подчас огромного) за пределами крупнейших городов, в большинстве случаев это отнюдь не пригодное для постоянного проживания жилье, по крайней мере без существенных дополнительных в него инвестиций (которые могут позволить себе далеко не все граждане).

Таким образом, развитие удаленной занятости не решит проблем дефицита жилья в городе, а, наоборот, повысятся требования к размерам квартир из-за необходимости иметь место для работы дома, что сформирует новые вызовы для органов власти.

Во-первых, рост значимости дачного проживания еще больше усугубит существующую проблему явно недостаточного его учета в деятельности властей. Например, кто и как учитывает рост спроса на скорую медицинскую помощь в дачных поселках? Отказать в такой помощи невозможно, как и от госпитализации в экстренных случаях (а таких не так уж и мало), а планирование в социальной сфере связано с местом регистрации граждан. Есть ли баланс между налоговыми платежами дачников (в местные бюджеты идет земельный налог и налог на имущество с дачных домов) и бюджетными расходами, например на содержание идущих к дачам дорог общего пользования регионального или местного значения? Справедливо ли исключение дачников из процесса принятия решений в муниципальных образованиях? Увы, оценка роли дачников в развитии сельской местности интересует в основном только исследователей, и даже предстоящая перепись населения вообще ничего не даст с точки зрения понимания ситуации. Максимум, что она может показать, совпадает ли у человека место постоянного проживания с основным местом работы и местом регистрации, причем если место работы еще выясняется, то

регистрации — нет. Вариант наличия двух мест проживания не предусматривается, хотя перепись могла бы стать отличной возможностью собрать информацию о важнейшем для России явлении — *жизни на два дома*.

Во-вторых, развитие удаленной занятости, дополненное к тому же активным использованием онлайн-технологий, приведет к изменениям в использовании нежилой недвижимости (офисов, торговых центров), в роли разных районов города, в нагрузке на городской транспорт. Для города это может означать в том числе и потери части доходов (снизятся платежи за недвижимость, налоги от торговли могут переместиться в пригороды, поскольку склады расположены, как правило, за пределами городской черты). Вырастут требования к наличию зеленых зон в городе, особенно учитывая возможность потратить сэкономленное на дороге на работу время на прогулки. Эта тема особенно активно обсуждается в зарубежных странах (EU, 2021). И все это придется учитывать в городской политике.

Конечно, важно еще помнить про появившийся еще до пандемии опыт выноса крупными компаниями отдельных видов непроизводительной деятельности (например, центров обработки данных) в относительно удаленные от Москвы города. К сожалению, оценить масштабы этого явления сложно. Но необходимо иметь в виду, что если создание удаленных офисов связано с выносом относительно простых функций, ориентировано на снижение издержек за счет более низкого уровня заработной платы, то оно смягчает проблему межрегиональных контрастов, но не решает ее.

Заключение

Общий вывод из вышеизложенного и ответ на поставленный в заголовке вопрос заключается в том, что вызовы текущего кризиса для государственной политики пространственного развития связаны с обострением старых проблем:

- вызванный пандемией COVID-19 кризис не только не привел к сокращению роли крупнейших городов и их агломераций в экономике страны, но, напро-

тив, показал их преимущества. А это означает, что актуальность создания условий для социально-экономического развития разных типов территорий только усилилась;

- вместе с тем текущий кризис привел к еще большему социальному расслоению в крупнейших городах. И городским властям придется принимать усилия, направленные на его сглаживание (хотя бы ради сохранения социально-политической стабильности). На это потребуются бюджетные ресурсы, что ограничит возможности у федеральных властей принимать решения, связанные с перераспределением средств в пользу регионов с более низким уровнем экономического развития (даже если эти решения ведут к более справедливой системе);
- особенности развития удаленной занятости не позволяют описывать возможные перспективы сколько-нибудь значимого ее влияния на смену постоянного места жительства граждан, а рост роли дачного проживания усугубляет существующий комплекс проблем, связанных с его крайне слабым учетом в деятельности властей.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

- Барина В.А., Земцов С.П.** (2019). Инклюзивный рост и устойчивость регионов России // *Регион: экономика и социология*. № 1. С. 23–36. [**Barinova V.A., Zemtsov S.P.** (2019). Inclusive growth and regional resilience in Russia. *Region: Economics & Sociology*, 1, 23–46 (in Russian).]
- Зубаревич Н.В., Сафронов С.Г.** (2020). Регионы России в острой фазе коронавирусного кризиса: отличия от предыдущих экономических кризисов 2000-х // *Региональные исследования*. № 4. С. 4–17. [**Zubarevich N.V., Safronov S.G.** (2020) Regions of Russia in the acute phase of the COVID crisis: Differences from previous economic crises of the 2000s. *Regional Research*, 4, 4–17 (in Russian).]
- Пилясов А.Н.** (отв. ред.) (2012). Синергия пространства: региональные инновационные системы, кластеры и перетоки знания. Смоленск: Ойкумена. [**Pelyasov A.N.** (ed.) (2012). *Synergy in space: Regional innovation systems, clusters and knowledge spillovers*. Smolensk: Oecumene (in Russian).]
- Розинская Н.А., Розинский И.А.** (2021). «Дачная перспектива» удаленной занятости // *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 2. С. 87–106. [**Rozinskaya N.A., Rozinskiy I.A.** (2021). “Dacha Prospect” of remote working. *Public Administration Issues*, 2, 87–106 (in Russian).]
- Capello R., Caragliuy A., Fratesi U.** (2015). Spatial heterogeneity in the costs of the economic crisis in Europe: Are cities sources of regional resilience? *Journal of Economic Geography*, 15, 5, 951–972.
- Cotella G., Brovarone V.E.** (2020). Questioning urbanization models in the face of Covid-19 // *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*. Special Issue: COVID-19 vs CITY-20, 105–118.
- Dijkstra L., Garcilazo E., McCann P.** (2015). The effects of the global financial crisis on european regions and cities. *Journal of Economic Geography*, 15, 5, 935–949.
- EU (2021). *Territorial impact assessment: The state of the cities and regions in the COVID-19 crisis*.
- Florida R., Rodriguez-Pose A., Storper M.** (2021). Cities in a post-COVID world. *Urban Studies*, June, 1–23.
- Kolomak E.A.** (2020). Economic effects of pandemic-related restrictions in Russia and their spatial heterogeneity. *R-Economy*, 6, 154–161.
- OECD (2021). *OECD regions and cities at a glance 2020*.

Поступила в редакцию 12.08.2021

Received 12.08.2021

O.V. Kuznetsova

Federal Research Center “Informatics and Control”, RAS; Plekhanov Russian Economic University, Moscow, Russia

Spatial development in the post-COVID period: New challenges or old problems?

Abstract. The article shows that the crisis caused by the COVID-19 pandemic has not lead to the emergence of fundamentally new patterns of spatial development, but has escalated its old problems. Thus, the importance of the largest cities in the country’s economy has not decreased at all. On the contrary, their traditional advantages have revealed, including those connected with an increased level of education of residents. But at the same time, the most important problem of the largest cities has also aggravated, and cannot be ignored – that is strong social stratification of citizens. The development of remote employment, the scale of which will obviously be greater than pre-crisis, may lead to changes in the settlement system within urban agglomerations, but not beyond them. This is due to the potential dominance of not completely remote, but combined employment, which is necessary to ensure the transfer of implicit knowledge. But even within urban agglomerations, the possible scale of changing permanent residence due to a number of factors (climate, features of the housing stock, availability of infrastructure facilities) is very limited, the most important will be an increase in the duration of stay in dachas. This will further aggravate the existing complex of problems associated with the extremely weak consideration of the actual life of people on two houses in the activities of the authorities.

Keywords: *major cities, urban agglomerations, rural areas, remote employment, COVID-19 pandemic.*

JEL Classification: R120, R580.

DOI: 10.31737/2221-2264-2021-51-3-12

А.О. Юшков

Леонтьевский центр, Санкт-Петербург; Индианский университет, США

М.В. Алексеев

Индианский университет, США

Фискальное воздействие пандемии COVID-19 на регионы России: обзор федеральных мер поддержки

Аннотация. Регионы России в 2020 г. существенно пострадали от пандемии COVID-19. В большинстве регионов значительно сократились доходы по налогу на прибыль и налогам на совокупный доход. Вместе с тем выросли региональные расходы на здравоохранение и социальную политику. В качестве ответа на такой фискальный шок федеральный центр в 1,5 раза по сравнению с 2019 г. увеличил объем межбюджетных трансфертов (до 3,8 трлн руб.) в консолидированные региональные бюджеты. Несмотря на значительный объем дополнительной помощи, многие трансферты являлись непрозрачными и нерегулярными, структура безвозмездных поступлений и стратегия федерального правительства в течение года кардинально менялись. В статье анализируется структура федеральной финансовой помощи регионам, в частности, в сравнении с 2019 г. рассматриваются наиболее крупные межбюджетные трансферты разных видов (дотации, субсидии, субвенции, иные трансферты). Особое внимание уделяется наиболее непрозрачным трансфертам – дискреционным дотациям (т.е. за исключением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности) и иным трансфертам из резервного фонда Правительства РФ.

Ключевые слова: *бюджетный федерализм, региональные бюджеты, межбюджетные трансферты, пандемия COVID-19.*

Классификация JEL: H71, H77.

DOI: 10.31737/2221-2264-2021-51-3-13