

Никита КУЗНЕЦОВ

ОСОБЕННОСТИ МЕТОДИК ОЦЕНКИ АГЛОМЕРАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ

Среди перечня мер в области регионального развития органами государственной власти обозначено развитие агломераций. Эта политика требует выработки методов оценки ее результатов и их прогноза. Статья рассматривает особенности методик оценки агломерационного развития. Тема агломераций на данный момент является актуальной: в документах стратегического планирования субъектов РФ с каждым годом все чаще присутствуют агломерации, об их развитии говорят федеральные, региональные и муниципальные органы власти. В статье представлены методы оценки развития агломерации в России. Выдвинута гипотеза о том, что не существует унифицированной методики оценки агломерационного роста в России. В качестве существующих методик были рассмотрены индексы, используемые в исследованиях консалтингового агентства PricewaterhouseCoopers, Фонда «Институт экономики города», а также индекс городской среды, созданный в рамках исполнения майского указа о стратегическом развитии РФ до 2024 г. и нацпроекта «Жилье и городская среда». По результатам проверки гипотезы сделаны выводы и рассмотрены возможные способы достижения положительных изменений.

Ключевые слова: агломерационные процессы, агломерация, городское развитие, индексы устойчивого развития, регион, региональная экономика, урбанистика

JEL: R11

Агломерации и их роль в современной России

У городских агломераций в России особенный путь. На законодательном уровне не существует понятия «агломерация», как, например, и понятия «город», хотя сам термин встречается в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131), но при этом в документах стратегического пла-

нирования и в заявлениях органов государственной власти все чаще упоминаются агломерации¹.

Как пишет А.Н. Швецов «совокупный положительный эффект формирования и развития агломераций превалирует, и этот процесс становится мейнстримом современной урбанизации — город и его спутниковая зона становятся центром диффузии инноваций на прилегающую территорию, способствуя тем самым повышению уровня социально-экономического развития всей окружающей территории, которая при полноценном развитии спутниковой зоны продолжает распространять инновации на большую территорию» [1, с. 50]. Как отмечают С.М. Никоноров и К.В. Папенов, «появление агломераций в России, ставших основной формой урбанизации, представляет собой процесс концентрации вокруг отдельных городов новых поселений и старых моногородов и вовлечение в функционирование города — ядра агломерации пригородов, близлежащих малых городов и городских поселений» [2, с. 11]. По их мнению, «уже сейчас в стратегиях устойчивого развития присутствуют различные (в зависимости от вектора направления) транспортные проекты по развитию общественного транспорта, которые создают альтернативу традиционным пригородам и городам-спутникам, без личного транспорта в которых жить было проблематично, или же проекты по позиционированию города как логистического центра» [2, с. 10]. Само формирование данных стратегий устойчивого развития агломераций в России *представляется объективным процессом*.

Так, согласно исследованиям Института экономики города (далее — ИЭГ), на 2018 г. в 32 субъектах РФ имеются различные нормативно-правовые документы, в которых представлена агломерационная тематика: стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, схемы территориального планирования, межмуниципальные соглашения и иные документы, а также законы, касающиеся управления развитием агломераций [3, с. 5]. При этом ключевая роль в документах данного рода, например в сферах градостроительства и территориального планирования, отдается субъектам РФ, в то время как *роль органов местного самоуправления сводится лишь к формальному участию*. Помимо этого, в ФЗ № 131 закреплено право местного самоуправления создавать некоммерческие организации и хозяйственные общества межмуниципального уровня, которые могли бы регулировать развитие существующей агломерации. Однако исследования ИЭГ характеризуют существующие примеры таких обществ как касающиеся только взаимодействия муниципального района и поселения на его территории.

¹ В Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13, отмечается, что результатами реализации государственной политики регионального развития должно стать в т.ч. дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности развитие крупных городских агломераций, как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках.

Перечисленные исследования, по нашему мнению, подтверждают то обстоятельство, что *тренд на развитие агломераций будет возрастать*. В этой связи немаловажным становится выбор методики оценки развития городских агломераций. Рассмотрим несколько примеров методик анализа агломерационной среды.

Практики анализа агломерационного развития

В целях исполнения майского Указа Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.», исполнения нацпроектов и государственных программ Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ был разработан *индекс качества городской среды* – новый инструмент оценки качества городской среды и условий ее формирования. Согласно этому индексу, городская среда представляет собой «совокупность социокультурных, экологических и архитектурных факторов, которые комплексно обеспечивают комфортную жизнедеятельность города на определенной территории»². Индекс представляет собой цифровое значение городской среды на основании расчетов суммы значения индикаторов, характеризующих уровень комфорта жизнедеятельности города. В методике рассчитываются порядка 36 индикаторов, затрагивающих дорожную, жилищно-коммунальную, социальную, экологическую, культурную и спортивную инфраструктуру. В рамках одного индикатора объекту оценки присваивается не более 10 баллов. Следовательно, город может получить не более 360 баллов в сумме по индексу качества городской среды. Города, набравшие более 180 баллов по данному индексу, характеризуются Минстроем России как города с благоприятной городской средой. Министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации В. Якушев отмечает, что к 2024 г. количество городов с благоприятной средой должно стать не менее 676, а среднее значение самого индекса – составлять не менее 212 баллов [4]. Однако данный индекс не рассматривает городские поселения в совокупности как агломерацию, что *кажется не совсем верным*, поскольку достижение определенного уровня показателей по существующим в индексе индикаторам невозможно без синергетического эффекта от агломерации.

В своем исследовании уровня динамики градостроительного развития крупнейших мегаполисов мира 2018 г. консалтинговое агентство *PricewaterhouseCoopers* (далее – *PwC*) среди прочих интегральных показателей рассчитало *индекс пространственной динамики*. Он учитывает изменение плотности населения и плотности экономической деятельности в период с 2000 по 2014 г.

Положительные значения данного индекса означают, что городское развитие сопровождается повышением плотности экономической деятельности и плотности населения. По мнению аналитиков *PwC*, дан-

² Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2019 г. № 510-р (ред. от 05.11.2019 г.) «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды».

ный показатель хорошо характеризует развитие агломераций. Несмотря на то, что это исследование носило глобальный характер (всего было представлено 14 мегаполисов: Париж, Сеул, Токио, Гонконг, Барселона, Шанхай, Нью-Йорк, Берлин, Мехико, Сингапур, Сан-Паулу, Чикаго, Москва), по результатам анализа в общемировом рейтинге динамики развития Москва заняла второе место после Сингапура [5, с. 6]. Такое место ей обеспечили высокие показатели по обоим компонентам индекса. Однако здесь, как в случае с индексом городской среды, Москва рассматривается как отдельный город, без учета близлежащих городских поселений Московской области.

Полагаем, что это не вполне корректно, т.к. высокая плотность населения и повышение экономической деятельности за этот временной период (с 2000 по 2014 г.) связаны и с маятниковой миграцией жителей Московской области, и с застройкой вокруг столицы. Не стоит забывать и о присоединении Новой Москвы в 2012 г. — об эффекте присоединения бывшей части Московской области *PwC* говорит в другом своем исследовании «Эффект масштаба: первый глобальный рэнкинг агломерации». Согласно данным агентства, около половины строящегося в Москве жилья приходится на эту территорию, т.к. в более привычных районах города нет возможности предоставить свободные территории под застройку [6, с. 25]. В исследовании рассматривалось только 20 наиболее крупных агломераций в мире, поэтому в итоговом докладе Россию представляла только Московская агломерация. Стоит отметить, что по результатам работы *PwC* признало Московскую агломерацию лидером группы агломераций развивающихся стран. Методология была достаточно простой: агентство рассмотрело традиционные макроэкономические показатели (ВВП, индекс Джини, доходы, занятость, население, смертность, миграция и т.д.) по всем регионам страны без учета агломерации в сравнении с данными показателями в самой агломерации.

Анализ зарубежного опыта исследований агломерационного развития показывает отсутствие здесь унифицированных международных методик.

Среди таких исследований выделим Брукингский институт, осуществляющий мониторинг крупнейших мировых агломераций в рамках проекта *Global Metro Monitor* [7]. При осуществлении данного мониторинга исследователи разработали классификатор по отраслевой деятельности. В него были включены следующие городские отрасли: добыча сырья, обрабатывающая промышленность, коммунальное хозяйство, торговля и туризм, строительство, транспорт, бизнес и финансы, местные/нерыночные услуги. Если рассматривать российские и зарубежные агломерации по данному классификатору, то *основной отличительной особенностью* будет высокая степень индустриализации экономики в российских городах. В свою очередь основным исследователем в вопросах анализа городского развития в России остается ИЭГ.

В качестве основного индикатора для анализа городского развития исследователями из ИЭГ был предложен *валовый городской продукт* (далее — ВГП). ВГП — это индикатор рыночной стоимости товаров и услуг, произведенных во всех секторах экономики в городе за год [8,

с. 2]. Эта методика основывается на методологии Системы национальных счетов для оценки валового внутреннего продукта (далее – ВВП). В соответствии с данным подходом, ВВП формирует доходы для домохозяйств, исходя из показателя оплаты труда наемных работников, для корпораций – исходя из валовой прибыли корпораций, а для государства – на основании показателя чистых налогов на производство и импорт. Однако *не все из указанных источников доходов применимы к индикатору ВГП.*

Так, валовую прибыль и валовые смешанные доходы невозможно рассчитать для верной интерпретации данных по муниципальным образованиям. В свою очередь чистые налоги на производство и импорт позволяют оценивать данные показатели только по городским округам, но не по городским и сельским поселениям, которые часто входят в состав городских агломераций. Поэтому наиболее практичным и правдоподобным способом оценки ВГП является именно оценка оплаты труда наемных работников, но только при допущении, что данная оплата труда имеет фиксированную долю. Чтобы минимизировать погрешность и лучше раскрыть особенности ВГП в своих исследованиях, ИЭГ использует несколько вариаций данной методики:

- переход от применения общестрановых показателей доли оплаты труда в ВВП и доли ненаблюдаемых доходов к региональным, что позволяет учесть межрегиональные отличия по данным показателям;
- переход от декомпозиции ВВП к декомпозиции валового регионального продукта (далее – ВРП) на уровень муниципальных образований – оценка ВГП «сверху» как доли в ВРП, равной доле показателя «Фонд заработной платы работников организаций» в муниципальном образовании, к аналогичному показателю в регионе в целом;
- оценка ВГП как суммарной валовой добавленной стоимости (далее – ВДС) по всем отраслям экономики муниципального образования, при этом ВДС каждой отрасли в муниципальном образовании оценивается как «Оплата труда наемных работников», рассчитанная по исходному методу, деленная на долю такого показателя в ВДС отрасли в целом по стране;
- оценка ВГП как суммарной ВДС по всем отраслям экономики муниципального образования, оцененной как «Оплата труда наемных работников», рассчитанная с учетом доли ненаблюдаемых доходов в каждой отрасли по стране в целом, деленная на долю оплаты труда в ВДС в каждой отрасли по стране в целом;
- оценка ВГП как суммарной ВДС по всем отраслям экономики муниципального образования, оцененной как «Оплата труда наемных работников», рассчитанная с учетом доли ненаблюдаемых доходов в каждой отрасли по стране в целом, деленная на долю оплаты труда в ВРП соответствующего региона [9, с. 7].

В 2019 г. Институт провел оценку 45 городских агломераций России с населением более 300 тыс. чел. с применением комбинаций вышеуказанных методик, учитывая межрегиональные и межотраслевые разли-

чия в структуре источников доходов и доле ненаблюдаемой экономики. Это позволило разделить существующие агломерации *на три группы*.

Группа *А* — агломерации-миллионники — центры макрорегионов, опорные точки развития страны. Всего 6 агломераций: Московская, Санкт-Петербургская, Ростовская, Екатеринбургская, Владивостокская, Новосибирская.

Группа *В* — агломерации регионального значения. Их ядром являются города — центры субъектов РФ. Всего 29 агломераций: Махачкалинская, Краснодарская, Липецкая, Брянская, Уфимская, Южно-Сахалинская, Воронежская, Ставропольская, Казанская, Пермская, Омская, Барнаульская, Тульско-Новомосковская, Волгоградская, Самарско-Тольяттинская, Нижегородская, Ярославско-Рыбинская, Ижевская, Красноярская, Кировская, Абаканская, Владикавказская, Ульяновско-Димитровградская, Саратовская, Чебоксарская, Челябинская, Томская, Иркутская, Мурманская.

Группа *С* — агломерации местного значения, ядром которых являются города, не являющиеся центрами субъектов РФ. Всего 10 агломераций: Златоустско-Миасская, Орская, Новокузнецкая, Кавминводская, Нижне-Тагильская, Набережно-Челнинская, Стерлитамакская, Альметьевская, Старооскольская, Сургутская [10, с. 5].

У каждой группы агломерации свои уникальные особенности. Так, для агломераций группы *А* свойственны развитая торгово-финансовая деятельность и деятельность в сфере услуг. В агломерациях группы *В* основной сферой деятельности является промышленное производство, присутствует высокая доля государственных и социальных служб. Для агломераций из группы *С* основными отраслями экономической деятельности остаются сектора, несвойственные городу, — добыча полезных ископаемых и обрабатывающее производство.

Результаты проведенного исследования говорят о сильной поляризации функций агломерациями-миллионниками (группа *А*) и агломерациями регионального значения (группа *В*). Агломерации группы *А* *наиболее близки* по своей экономической структуре *к мировым аналогам*, в которых экономика концентрируется на финансовом секторе и секторе оказания услуг. Высокая степень влияния промышленного производства на экономику агломераций группы *В*, наоборот, не позволяет относить их к развитым современным агломерациям. Возможно, данное обстоятельство не позволяет приносить агломерациям существенный вклад в свой экономический рост.

Дальнейшие перспективы

Результаты сравнения даже нескольких методик оценки развития агломераций в России показывают, что данная область еще до конца не изучена. Мы полагаем, что проведение комплексного анализа проблемы требует применения нескольких различных методик одновременно. Например, можно попробовать рассмотреть агломерации по индикаторам, представленным в индексе качества городской среды. Существует высокая доля вероятности, что рассмотрение данных индикаторов

не по отдельным городам, а по агломерациям в целом даст иной результат оценки качества жизни и уровня экономического развития в субъекте РФ, позволит говорить о централизации экономических и социальных ресурсов на одной территории, поспособствует дальнейшему исполнению указов президента РФ, реализации нацпроектов и госпрограмм в сфере градостроительства.

Список литературы

1. Швецов А.Н. Городская агломерация – организационная форма преобразования пространства в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 2 (86). С. 47–60.
2. Устойчивое развитие городов: коллективная монография / под ред. К.В. Папенова, С.М. Никонорова, К.С. Ситкиной. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2019. 288 с.
3. Анализ документов стратегического планирования и программных документов регионального и межмуниципального уровней на предмет отражения в них вопросов развития городских агломераций // Фонд «Институт экономики города». URL: <http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/aglacts2018.pdf>
4. Минстрой России обнародовал первый в стране индекс качества городской среды // Минстрой России. URL: <https://www.minstroyrf.ru/press/minstroy-rossii-obnarodoval-pervyy-v-strane-indeks-kachestva-gorodskoy-sredy/>
5. Пространство города для человека: Исследование уровня и динамики градостроительного развития крупнейших мегаполисов мира // Официальный сайт PWC в России. URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/city-space/city-space-short.pdf>
6. Эффект масштаба. Первый глобальный рэнкинг агломераций мира // Официальный сайт PWC в России. URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/agglomerations.html>
7. Berube A., Trujillo J.L., Pan T., Parilla J. Global Metro Monitor // Brookings. URL: <https://www.brookings.edu/research/global-metro-monitor>
8. Методика оценки валового городского продукта городов и городских агломераций // Фонд «Институт экономики города». URL: <http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/metodvgp.pdf>
9. Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 4: Новые подходы к оценке валового городского продукта и его структуры // Фонд «Институт экономики города». URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_4_novye_metody_ocenki_vgp_.pdf
10. Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 5: Крупнейшие городские агломерации России в глобальной экономике // Фонд «Институт экономики города». URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_5_rossiiskie_aglomeracii_v_globalnoi_ekonomike.pdf

FEATURES OF ESTIMATION METHODS OF AGROMERATION DEVELOPMENT IN RUSSIA

Government designated the development of cities and urban agglomerations among measures in the field of regional development. In this regard, it should be understood how to evaluate the results of policies for the development of cities and urban agglomerations, what effects can be expected and predicted. The article considers the features of agglomeration development assessment methods. The topic of agglomerations is currently relevant – in the

strategic planning documents of Russian regions, agglomerations are increasingly present every year. Federal, regional and municipal authorities speak about their development. The article presents methods for assessing the development of agglomeration in Russia. A hypothesis was put forward that there is no unified methodology for assessing agglomeration growth in Russia. We considered the following methods: the indices used in the research of PricewaterhouseCoopers consulting agency, the Institute for Urban Economics and the urban environment index, created as part of the implementation of the May decree on the strategic development of the Russian Federation until 2024 and the national project Housing and Urban Environment. Based on the results of testing the hypothesis, conclusions are drawn and possible ways to achieve positive changes are considered.

Keywords: agglomeration processes, agglomeration, region, regional economy, sustainable development indices, urban development, urban studies

JEL: R11

Дата поступления –26.03.2020 г.

КУЗНЕЦОВ Никита Игоревич

аспирант общеэкономического факультета;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» / проспект Вернадского, д. 82, стр.1, г. Москва, 119571.
e-mail: nkuznetsov92@yahoo.com

KUZNETSOV Nikita I.

Postgraduate Student, Faculty of Economics;
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration / 82, Vernadsky Avenue, Moscow, 119571.
e-mail: nkuznetsov92@yahoo.com

Для цитирования:

Кузнецов Н. Особенности методик оценки агломерационного развития в России // Федерализм. 2020. № 2. С. 190–197.