

РОССИЙСКИЕ РЕГИОНЫ

*Н.В. ЗУБАРЕВИЧ***Развитие российских агломераций:
тенденции, ресурсы и возможности
управления**

В статье рассмотрены различия в уровне развития российских городов — региональных центров с населением свыше полумиллиона человек, которые являются “ядрами” агломераций. Уровень и динамика их развития не имеют явной зависимости от размера города: у части городов-миллионников худшие показатели социально-экономического развития по сравнению с некоторыми менее крупными. Сделаны расчеты концентрации населения и экономики региона в агломерациях крупнейших городов. Выделены группы агломераций с разными перспективами роста с учетом уровня развития крупнейших городов-“ядер” и степени концентрации населения и экономики в агломерациях. Рассмотрены барьеры развития российских агломераций, центры которых — муниципалитеты с крайне ограниченными финансовыми ресурсами и полномочиями, что не позволяет им конкурировать с федеральными городами. Предложены меры по развитию агломераций городов — региональных центров.

Ключевые слова: агломерации, региональные центры, социально-экономическое развитие городов.

Развитие крупных городов и концентрация в них населения создают агломерационный эффект, который рассматривается в новой экономической географии как один из важнейших факторов пространственного развития [Fujuta, Krugman, Venables 2000]. В работах М. Фуджиты и Дж.-Ф. Тисса теоретически доказано, что агломерационный эффект работает как “мотор” пространственного развития благодаря двум своим компонентам [Fujuta, Thisse 2013]. Первый — эффект масштаба, который обеспечивает снижение удельных издержек экономической деятельности в городах как мест их концентрации. Второй — эффект разнообразия: чем больше фирм и потребителей в городе, тем больше разнообразие выбора товаров, услуг, работников и др., что создает дополнительные экономические преимущества и для фирм, и для потребителей, и тем самым стимулирует развитие города. О втором компоненте часто забывают, а он не менее важен для развития городов, чем эффект масштаба.

Агломерационный эффект влияет на развитие не только стран, но и всего мира. Это отражено в популярной концепции “глобальных городов” С. Сассен [Sassen 2001].

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

По сути они являются агломерациями, концентрирующими огромное по численности население и глобальную экономическую деятельность, что обеспечивает им опережающее развитие. Агломерационные теории стали популярными не только в науке, но и повлияли на управленческую деятельность. Во второй половине 2000-х гг. в России идею развития агломераций начало продвигать Министерство регионального развития. Сейчас внимание к этой теме вновь усилилось. В Стратегию развития до 2035 г., которую готовит Центр стратегических разработок под руководством А. Кудрина, включены предложения по стимулированию развития 15 крупнейших агломераций страны. С большой вероятностью эти агломерации будут “назначенными”, как это принято в российской системе управления.

Почему тематика развития агломераций, ранее вполне академическая, оказалась востребованной российской системой управления? Во-первых, постепенно формируется понимание, что поляризованное развитие пространства — очевидная перспектива для России с ее огромной площадью и относительно небольшим населением. Реальная трансформация пространства идет именно в этом направлении. Развитию агломераций способствует вторая стадия урбанизации, которая продолжается в России: миграционный отток населения идет уже не столько из сельской местности, сколько из малых и средних городов в более крупные. Быстрее всего растет Московская столичная агломерация, с середины 2000-х гг. к ней добавился Санкт-Петербург, крупнейшие агломерации двух федеральных городов притягивают население всей страны. Кроме того, местами притяжения мигрантов являются региональные центры, куда в основном перемещается население из своего региона [Антонов 2016; Нефедова, Слепухина, Браде 2016; Karachurina, Mkrtchyan 2015]. Однако миграционные потоки даже в крупные региональные центры несопоставимы с потоками в агломерации федеральных городов. В России сложилась центрo-периферийная модель со сверхмощным центром — столичной агломерацией, концентрирующей людей, деньги, власть, и еще одной развитой агломерацией Санкт-Петербурга. На остальной территории агломерационный эффект действует намного слабее. И эксперты, и власти согласны с тем, что его нужно стимулировать, чтобы страна развивалась быстрее.

Во-вторых, усилившееся внимание к развитию агломераций обусловлено растущим пониманием, что иных факторов развития в России мало. Это можно подтвердить, взяв за основу классификацию факторов развития П. Кругмана [Krugman 1991]. Из числа факторов “первой природы” Россия имеет мощное конкурентное преимущество в виде высокой обеспеченности ресурсами и активно его использует. Географическое положение большей части территории страны неблагоприятно, издержки экономического расстояния очень велики. Влияние факторов “второй природы”, скорее, негативное. Человеческий капитал ухудшается качественно и будет сокращаться количественно в ближайшие 10–15 лет из-за особенностей возрастной структуры населения. Российская институциональная среда неблагоприятна для развития. Для ее модернизации нужны и длительное время, и политическая воля. О развитии инфраструктуры говорить бессмысленно, поскольку инвестиции падают четвертый год подряд, совокупный спад за 2013–2016 гг. составил 12%. Из всех факторов остается только агломерационный эффект...

В России 1100 городов, только 176 из них — крупные с населением свыше 100 тыс. жителей. Городов с населением свыше полумиллиона всего 38, из них региональных центров — 35. Граница в полмиллиона жителей условна, но менее крупные города вряд ли могут создавать сильное агломерационное притяжение. Городов-миллионников, включая федеральные, только 15, они в основном и рассматриваются в Стратегии-2035 как центры агломерационного развития¹.

Очевидно, что по сравнению с Москвой и Санкт-Петербургом другие крупнейшие города России имеют значительно меньшие агломерационные преимущества.

¹ Стратегия-2035 не была опубликована к моменту сдачи статьи в журнал, поэтому формально неизвестно, о каких 15 агломерациях говорит ее авторы.

Эти города можно назвать центрами “второго уровня”. Они различаются по динамике и уровню развития, перспективам и барьерам формирования агломераций. Сформулируем исследовательские вопросы:

- насколько велики различия в уровне развития крупнейших городов – региональных центров в середине 2010-х гг.?
- каков потенциал роста их агломераций за счет ресурсов своего региона?
- какие барьеры в России препятствуют развитию крупнейших городов – региональных центров как “ядер” агломераций?

Развитию агломераций посвящена огромная литература, это одна из самых популярных тем в урбанистике, географии и пространственной экономике. Российских исследований развития крупных агломераций также немало. В географических работах наибольшее внимание уделяется Московской столичной агломерации [Махрова 2013; Махрова 2014; Махрова, Нефедова, Трейвиш 2016; Makhrova, Nefedova, Treivish 2013], демографической и экономической структурам, миграционным потокам, формам субурбанизации и др. Исследования социально-экономического развития городов России в постсоветский период показали, что региональные центры демонстрировали более устойчивое развитие [Нефедова, Трейвиш 1998]. Изучались также неравенство крупных городов по уровню развития [Антонов 2016; Зубаревич, Сафронов 2013], роль региональных столиц как центров услуг [Иванов 2010]. В 2010-х гг. стали публиковаться многочисленные рейтинги городов, построенные на основе статистических данных, нередко без анализа их достоверности. При подготовке стратегий развития регионов проводились достаточно глубокие исследования развития их столичных агломераций (Стратегии развития Татарстана, Свердловской области и др.). Однако сравнительная оценка потенциала крупнейших российских городов – региональных центров как “ядер” агломераций пока не проводилась.

Социально-экономическое развитие крупнейших городов в середине 2010-х годов

Прежде всего необходимо определить, каким должен быть круг рассматриваемых городов. Хотя все границы условны, можно взять за основу два формальных критерия: численность населения свыше полумиллиона жителей и статус регионального центра. Этим критериям соответствуют 33 города². Очевидно, что в ближнем окружении Москвы вряд ли возможно развитие еще одной крупной агломерации, слишком велико притяжение столичного мегалополиса, поэтому можно исключить региональные центры прилегающих областей – Ярославль, Тулу, Рязань и более удаленный Липецк. В итоге оценка развития с помощью статических индикаторов проводится по 29 крупнейшим городам.

Принято считать, что чем быстрее растет население города, тем он привлекательнее для жизни и способен формировать растущую агломерацию. Однако в России критерий динамики численности не вполне показателен. Во-первых, он может обеспечиваться за счет административно-территориальных преобразований (АТП), то есть прирезки к городам территорий соседних районов. Именно за счет территориальной прирезки в начале 2010-х гг. стали миллионниками Воронеж и Красноярск, заметно выросло население Томска. Во-вторых, демографический переход в России завершился, население постарело, естественный прирост во многих городах невелик или отрицателен из-за постаревшей возрастной структуры, а миграционный прирост обеспечивается в основном за счет приезжающих из своего региона и поэтому относительно невелик.

По динамике численности населения с 2010 г. по 2016 г. рассматриваемый список можно разделить на три неравные группы, исключив те города, население которых

²В последние годы Росстат публикует статистические данные не по городам, а по городским округам (муниципалитетам). Их административные границы шире границ города, но несущественно.

увеличилось за счет АТП. Среди городов-миллионников быстрее всего росли Екатеринбург, Новосибирск и Казань (см. рис. 1). Из менее крупных городов максимальными темпами роста выделялись Тюмень и Краснодар. Остальные города имели умеренные или минимальные темпы роста численности населения, за исключением Саратова, население которого сокращалось. Наименее достоверна динамика Махачкалы (данные по городскому округу): в столицу Дагестана активно мигрирует население всей республики, но учет прибывших ведется плохо; кроме того, быстро заселяется и застраивается пригородная зона, а статистика по городскому округу этого не показывает.

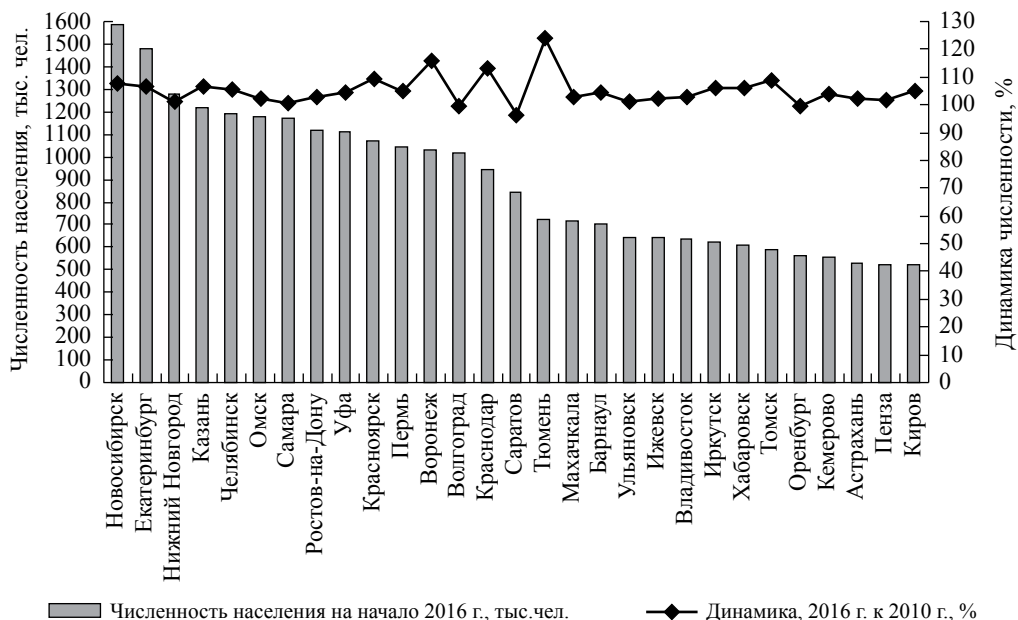


Рис. 1. Численность населения (тыс. чел.) и ее динамика, 2016 г. (в % к 2010 г.)³.

Динамика численности населения зависит от двух компонентов – естественного и миграционного прироста. Наиболее благоприятное сочетание большого миграционного прироста и естественного прироста имеют Тюмень и Краснодар, следом идут Красноярск, Екатеринбург, Новосибирск и Казань (см. рис. 2). В этих городах перспективы роста численности населения более устойчивы. Худшее сочетание естественных и миграционных компонентов роста имеют города Поволжья, в том числе миллионники Волгоград, Нижний Новгород и Самара. Демографические барьеры для развития агломераций в крупнейших городах на Волге значительны, за исключением Казани. Невелик и потенциал роста численности населения крупнейших городов Дальнего Востока: Хабаровск имеет небольшой естественный и миграционный прирост, во Владивостоке показатели минимальны. Еще ниже агломерационный потенциал Барнаула: он притягивает население из своего региона, но отдает его более крупным сибирским городам⁴.

Перспективы роста зависят также от возрастной структуры населения. За исключением Махачкалы, население всех крупнейших городов постарело, различия только

³Здесь и далее в рисунках расчеты сделаны по данным Росстата.

⁴В 2011–2013 гг. сальдо миграций в Барнауле было положительным, хотя и небольшим.

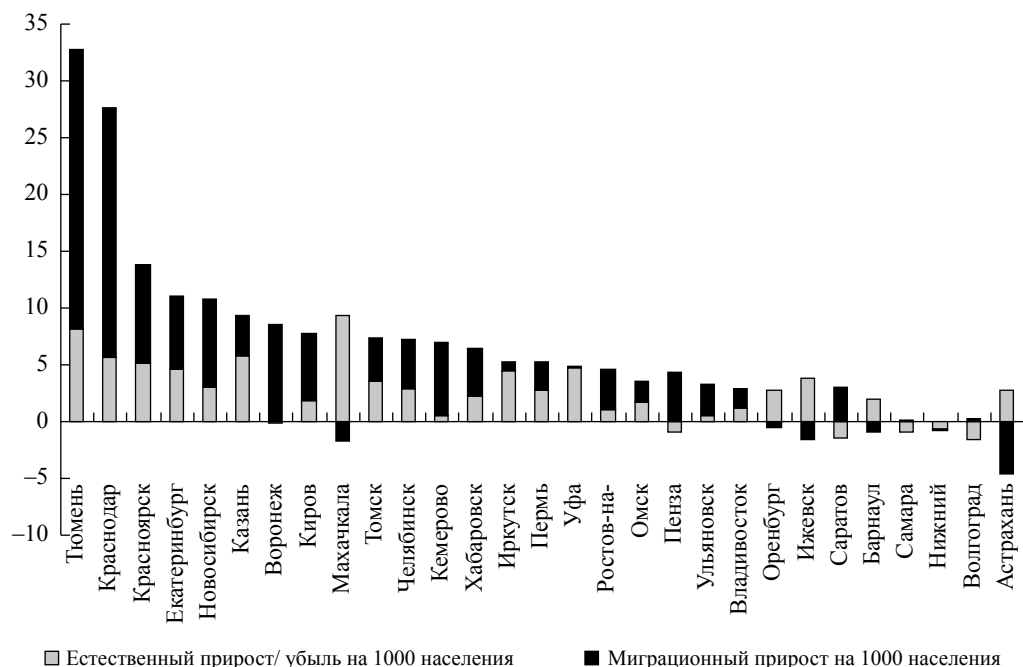


Рис. 2. Естественный и миграционный прирост в 2015 г., на 1000 населения.

в остроте проблемы. В городах Сибири (Иркутск, Красноярск, Томск, Тюмень) старение выражено менее сильно (доля населения старше трудоспособных возрастов составляет 19–20%), в крупнейших же городах Поволжья, кроме Казани и Уфы, а также в Воронеже и Ростове-на-Дону доля пожилого населения максимальна (25–27%). Демографические перспективы развития агломераций ухудшает также низкая доля населения моложе трудоспособного возраста, особенно во Владивостоке, Воронеже и Ростове-на-Дону (14%). Самой молодой возрастной структурой населения выделяется Махачкала, ее население будет быстро расти. Повышенную долю населения моложе трудоспособного возраста (18–20%) имеют некоторые города Сибири (Тюмень, Иркутск) и Приволжского федерального округа (Ижевск, Астрахань, Уфа и Пермь). Однако резких различий в возрастной структуре населения крупнейших городов России нет, за исключением Махачкалы.

Уровень экономического развития крупнейших городов также влияет на их агломерационный потенциал, но его трудно измерить, показатель валовой добавленной стоимости по городам не рассчитывается. Развитие промышленности в современной экономике уже не является основной функцией крупнейших городов. За постсоветский период промышленные функции «сжались» во многих из них. Из рассматриваемых городов только пять остались крупными индустриальными центрами с душевыми показателями промышленного производства выше средних по России (Уфа, Омск, Пермь, Волгоград, Челябинск). В этих городах размещены крупные нефтеперерабатывающие и металлургические предприятия, работающие на глобальный рынок. Треть крупнейших городов в значительной степени деиндустриализировалась, душевое промышленное производство в Барнауле, Хабаровске, Новосибирске, Иркутске, Кирове, Владивостоке, Воронеже, Пензе и Томске в два-три раза ниже среднего по России, а в Махачкале промышленности почти нет. Тренд деиндустриализации становится массовым, крупнейшие города развиваются в большей степени за счет сектора услуг.

Для оценки развития этого сектора можно использовать индикатор душевой розничной торговли. Росстат измеряет оборот розничной торговли в городах только по крупным и средним организациям, без учета малого бизнеса. Это не позволяет сравнивать показатели городов со среднероссийским, в котором учитываются все формы торговли. Для исключения погодных колебаний данные о душевой розничной торговле рассчитаны как средние за 2013–2015 гг. Анализ статистики показывает, что Краснодар и Тюмень опережают города-миллионники по уровню развития розничной торговли (см. рис. 3). Среди миллионников лидером является Екатеринбург, за ним идут Казань, Самара, Новосибирск, Уфа и Нижний Новгород. Большинство городов с населением менее миллиона жителей не смогли стать ведущими центрами торговли и рыночных услуг в целом. Особо следует выделить Махачкалу, где современные форматы торговли развиты слабо, преобладают малый торговый бизнес и торговля на открытых рынках, не учитываемые статистикой. По той же причине ниже и показатели Владивостока. Агломерационный потенциал дальневосточных городов, формируемый развитием сектора услуг, остается невысоким без модернизации сервисных функций, массового проникновения крупных торговых сетей и развития современных форм розничной торговли, что возможно только при росте платежеспособного спроса населения.

Развитие крупнейших городов “второго уровня” зависит от инвестиций, за счет которых создаются новые рабочие места, стимулирующие приток населения и рост экономики. География инвестиций в России крайне поляризована, они идут прежде всего в территории с явными конкурентными преимуществами. В 2015 и 2016 гг. на Москву приходилось 11–12% всех инвестиций в стране, на два главных нефтегазодобывающих региона (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) – 12–13%. В целом Московская столичная агломерация получила в 2015–2016 гг. 15–16% от всех инвестиций, Санкт-Петербург – 4%. На фоне лидеров другие крупнейшие города сидят на “голодном пайке”. Вследствие кризиса объем инвестиций

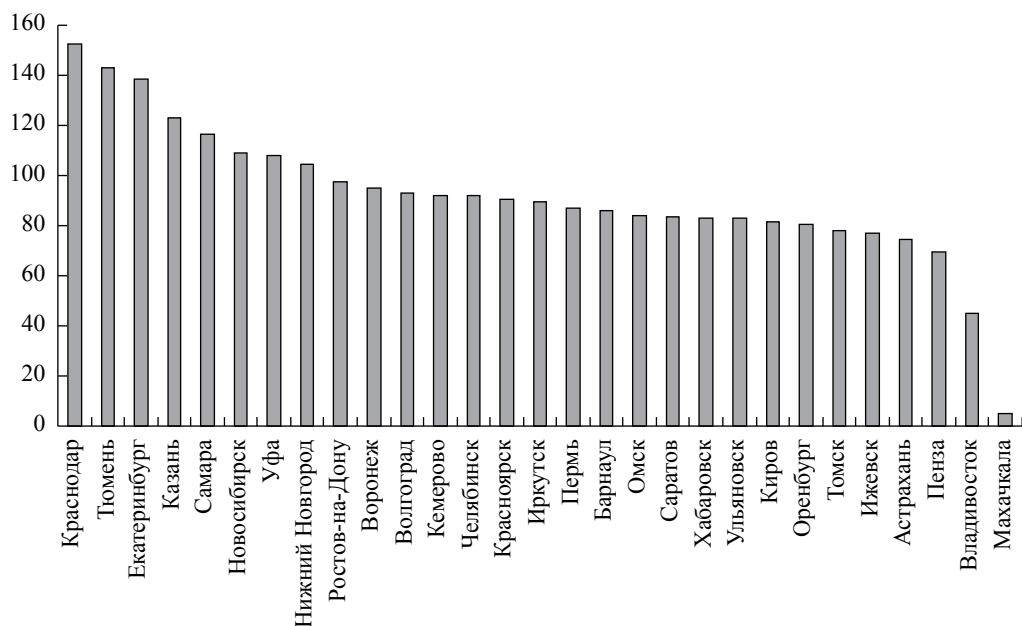


Рис. 3. Оборот розничной торговли в среднем за 2013–2015 гг., тыс. руб. на 1 человека.

в России сократился с 2013 по 2016 г. почти на 12% в реальном выражении. Во многих развитых регионах с городами-миллионниками темпы спада за тот же период еще сильнее: в Новосибирской области – на 44%, Нижегородской – на 38%, в Самарской области и Пермском крае – на 27%, в Красноярском крае – на 15%. Максимальный спад инвестиций имел Краснодарский край (на 64%), но во многом из-за эффекта высокой базы в период подготовки к Олимпиаде. Положительную динамику инвестиций за 2013–2016 гг. сохранили только федеральные города, а также Башкортостан и Воронежская область, стабильными остались инвестиции в Татарстане. Российская и региональная динамика инвестиций влияет и на ситуацию в крупнейших городах – региональных центрах.

Душевые инвестиции в городах рассчитаны как среднее за 2013–2015 гг., чтобы выровнять годовые колебания (см. рис. 4). Они различались от 9 до 188 тыс. руб. на человека (в среднем по РФ – 96 тыс. руб. на человека). Сравнивать инвестиции в города и российский показатель не вполне корректно, так как он включает инвестиции малого бизнеса, не учитываемые в статистике по городам. Однако вклад инвестиций малого бизнеса не так велик, поэтому сравнение допустимо.

Более существенная проблема в том, что инвестиции могут быть “приписаны” к городу, а реально идти за его пределы. Примером служат максимальные душевые инвестиции в Астрахани, которые в действительности направляются на добычу газа и его переработку за пределами города. Еще одна проблема – считать ли инвестициями в развитие города средства крупного бизнеса, вложенные в модернизацию промышленных активов? Душевые инвестиции устойчиво выше в индустриальных городах со специализацией на нефте- и газопереработке (Пермь, Уфа, Оренбург), в отдельные годы – в городах с металлургическими заводами (Челябинск), но значительная их часть направляется на модернизацию крупных предприятий. Тем самым поддерживаются экономические функции города, а не развитие городской инфраструктуры.

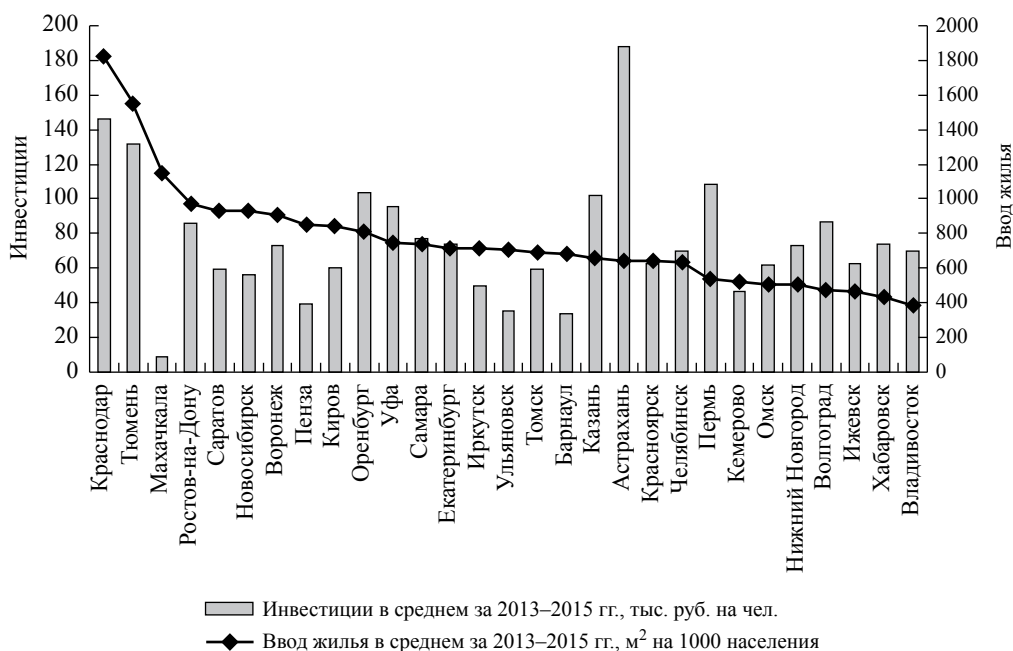


Рис. 4. Инвестиции (тыс. руб. на чел.) и ввод жилья (кв. м на 1000 населения, в среднем за 2013–2015 гг.

Среди городов, которые не являются крупными промышленными центрами, максимальны душевые инвестиции в Краснодаре и Тюмени, выше средних — в Казани. В остальных городах душевые инвестиции заметно ниже среднероссийских, что затрудняет реализацию их агломерационного потенциала. Самые низкие душевые инвестиции в Пензе, Ульяновске и Барнауле четко обозначают барьеры развития. Для Махачкалы, где душевые инвестиции минимальны, такой диагноз поставить нельзя: город растет за счет демографических ресурсов Дагестана, вне зависимости от объема инвестиций.

Более точный индикатор для сравнения агломерационного потенциала городов — жилищное строительство. Подавляющая часть вводимого жилья продается на рынке, поэтому объем ввода жилья отражает привлекательность города для проживания. Среднегодовые показатели ввода жилья за 2013–2015 гг. максимальны в Краснодаре, Тюмени и Махачкале, а минимальны во Владивостоке и Хабаровске (см. рис. 4). Помимо дальневосточных городов, данные показатели ниже среднероссийского (543 кв. м в среднем за 2013–2015 гг.) в Ижевске и Кемерово, а также в четырех миллионниках — Волгограде, Нижнем Новгороде, Омске и Перми. Это связано и с более медленным ростом численности населения этих городов, и с пониженной привлекательностью для жизни, что ухудшает перспективы развития их агломераций. Население “голодает рублем” за крупнейшие южные города (Краснодар, Ростов-на-Дону, Махачкала, Саратов, Воронеж).

Привлекательность города обусловлена также наличием более высокооплачиваемых рабочих мест и высоким уровнем жизни. К сожалению, в российской муниципальной статистике есть только один индикатор уровня жизни — средняя заработная плата. Этот показатель рассчитывается по крупным и средним предприятиям и организациям, без учета малого бизнеса и самозанятых. Достоверность измерений заработной платы в городах невысока, это общая проблема и муниципальной,

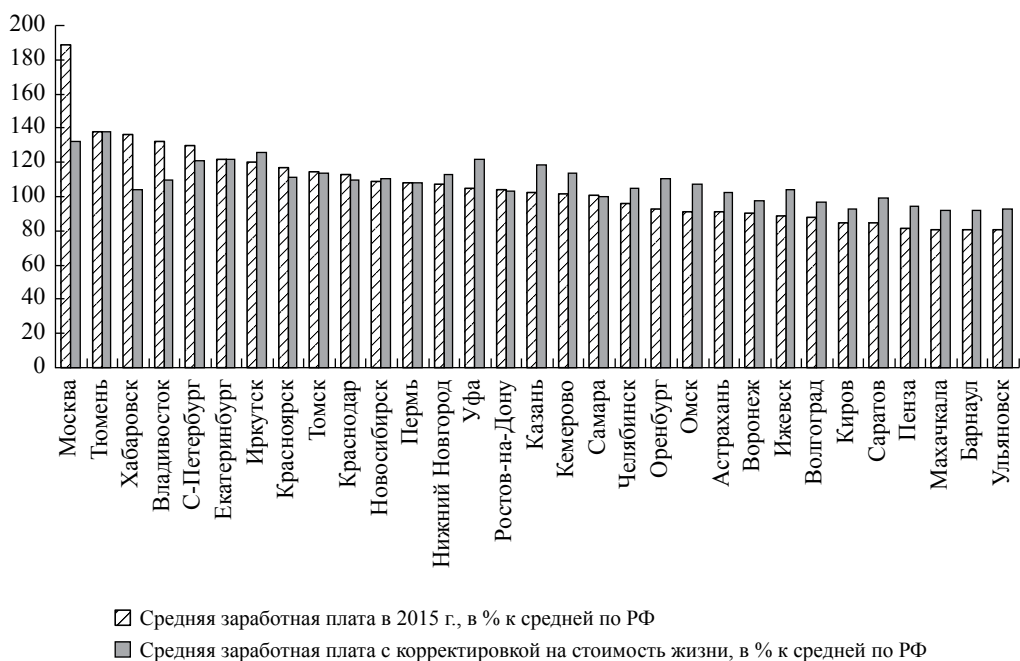


Рис. 5. Средняя заработная плата в 2015 г., номинальная и с корректировкой на стоимость жизни в регионах, в % к средней по РФ (средняя = 100%).

и региональной статистики из-за значительной доли в России теневых заработков. Кроме того, заработная плата, измеряемая в рублях, — некорректный индикатор для сравнений, поскольку уровень цен в регионах и городах России различается в несколько раз. По заработной плате без ценовых корректировок Москва сильно опережает все остальные города, Санкт-Петербург значительно ей уступает и почти не отличается от Тюмени, Хабаровска и Владивостока (см. рис. 5).

Дифференциация городов по уровню заработной платы с корректировкой на цены существенно ниже. В 2015 г. различия составляли от 138% до 92% от среднероссийского уровня, лидером является Тюмень. В большинстве крупнейших городов заметных различий нет, скорректированная заработная плата немного выше средней по стране. В результате крупнейшие города “второго уровня” не могут составить конкуренцию друг другу в привлечении мигрантов из других регионов, что также ограничивает развитие агломераций. В дальневосточных городах скорректированная заработная плата не отличается от крупнейших городов Европейской части, поэтому экономических стимулов переселяться на Дальний Восток нет, а с учетом менее развитой инфраструктуры они отрицательные. Зарплату ниже среднероссийской имеет треть городов с населением менее миллиона жителей, и они неизбежно будут утрачивать свой агломерационный потенциал.

Проведенный анализ показывает, что большинство городов с населением менее миллиона жителей не имеют демографических и экономических ресурсов для развития агломераций. Их девять — Ульяновск, Пенза, Киров, Ижевск, Астрахань, Оренбург, Барнаул, Кемерово, Томск. Кроме того, в группу аутсайдеров по основным индикаторам развития попадают Владивосток и Хабаровск: они достаточно слабы как центры и не способны сформировать растущие агломерации.

Потенциал и барьеры развития агломераций

Агломерационный потенциал крупнейших городов “второго уровня” можно измерить достаточно просто. В отличие от агломераций федеральных городов, стягивающих демографические и экономические ресурсы всей страны, агломерации других крупнейших городов России развиваются в основном за счет ресурсов своего региона. Исключение — только Тюмень, которая притягивает человеческие и финансовые ресурсы входящих в ее состав автономных округов. Межрегиональными центрами притяжения населения можно назвать также Екатеринбург и Новосибирск, но в значительно меньшей степени, и это не относится к экономическим ресурсам.

Следовательно, чем сильнее сконцентрировано население и экономика региона в региональном центре и его пригородной зоне, тем меньше возможностей для дальнейшего развития агломерации, поскольку на периферии ресурсов уже немного. Наоборот, если доля региональной столицы и близлежащих городов, входящих в ее агломерацию, в населении и экономике региона пока невелика, перспективы развития агломерации лучше. Это предположение остается верным до тех пор, пока в России преобладают внутрирегиональные миграции из периферий в центры своих регионов (такая модель доминирует с начала 2000-х гг.) и пока барьеры развития и межрегиональной экспансии несырьевого бизнеса остаются высокими из-за неблагоприятного институционального климата в стране.

Анализ социально-экономического развития крупнейших городов позволил сократить список перспективных “ядер” агломераций до 20, дальневосточные города остались в нем только из-за геополитической значимости их развития. Чтобы оценить степень концентрации в агломерации, суммировалась доля в населении и экономике крупнейшего города-центра и близлежащих городов с населением свыше 100 тыс. жителей. Для менее крупных городов данных нет: с 2014 г. Росстат не обновляет базу данных Мультистат. Приходится сделать допущение, что средние и малые города существенно влияют на степень концентрации населения и экономики в агломерации. Второе допущение — не учитывалось сельское население пригородов, поскольку

невозможно определить реальные границы каждой агломерации. Из-за неполной оценки степень концентрации оказывается заниженной, но для большинства агломераций искажения несущественны.

Степень концентрации населения и экономики в агломерациях крупнейших городов (совместно с городами 100-тысячниками, входящими в состав агломерации) рассчитана как доля в показателях всего региона, в том числе в численности населения, численности занятых, обороте розничной торговли, инвестициях и вводе жилья. Результаты расчетов позволяют разделить агломерации 20 крупнейших городов по их потенциалу роста за счет ресурсов своего региона.

Самые большие возможности имеют менее урбанизированные регионы юга (агломерации Краснодара и Ростова-на-Дону) и крупнейшие республики Приволжского федерального округа (агломерации Уфы и Казани) (см. рис. 6). С добавлением входящего в агломерацию Казани города Зеленодольска с населением почти 100 тыс. человек степень концентрации населения в ее агломерации выше (более 35%), но все равно это не так много на фоне других. Расчеты для Махачкалы крайне неточны, так как столица Дагестана окружена плотно заселенным поясом пригородов, в которых часть населения и введенного жилья не зарегистрирована. По оценкам, агломерация Махачкалы приближается по численности населения к миллиону жителей и концентрация в ней населения Дагестана выше сделанных нами расчетов.

Среди агломераций со средней степенью концентрации населения более значительные ресурсы роста имеют две сибирские (Иркутск и Красноярск) и уральские (Екатеринбург и Челябинск). К ним можно добавить Тюмень, концентрация в которой рассчитывалась без автономных округов. Если учитывать хотя бы часть их демографических и экономических ресурсов, степень будет существенно ниже. Обе дальневосточные агломерации имеют повышенный уровень концентрации экономики

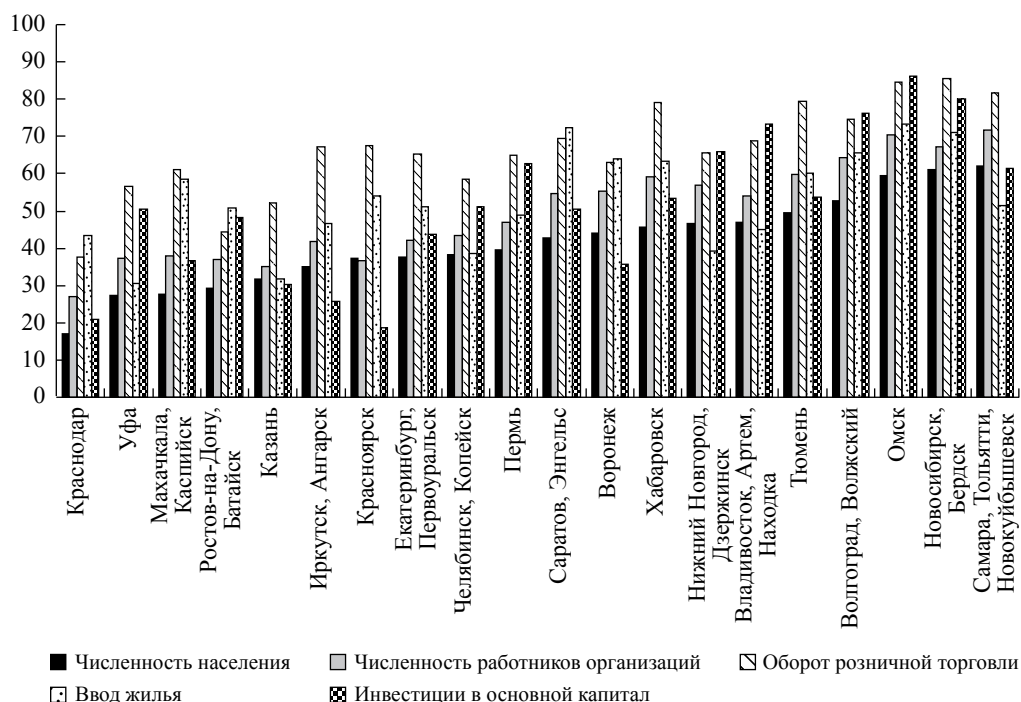


Рис. 6. Доля крупнейших городов агломераций в показателях региона в 2015 г., в %.

(более низкая концентрация ввода жилья во Владивостоке обусловлена активным строительством в пригородной зоне), но ресурсы для концентрации населения пока есть. Самого высокого уровня концентрации населения и экономики своего региона достигли агломерации четырех городов-миллионников (Волгоград, Омск, Новосибирск и Самара). Их рост будет неизбежно замедляться из-за отсутствия внешних демографических и экономических ресурсов.

Попытаемся соединить два подхода к измерению перспектив развития агломераций крупнейших городов “второго уровня” — по показателям социально-экономического развития их центров и по степени концентрации населения и экономики региона в агломерациях. Рейтинги и интегральные оценки вряд ли помогут, так как различия большинства агломераций невелики. Более наглядна матрица показателей и оценок, позволяющая выявить лидеров и аутсайдеров (см. табл. 1). С проведенной оценкой можно спорить, но она базируется на данных статистики с учетом их достоверности.

Суммарно по всем индикаторам можно выделить три группы. Наиболее значительным потенциалом роста отличаются крупнейшие агломерации межрегиональных центров — Екатеринбург и Новосибирска, быстрее развивается Казань, а также два города с населением менее миллиона жителей — Краснодар и Тюмень. Большинство агломераций оказалось в срединной группе, у них нет преимуществ по основным индикаторам. Наиболее проблемно развитие агломераций двух миллионников — Волгограда и Омска, помимо худших социально-экономических показателей они имеют высокий уровень концентрации населения и экономики в агломерациях, поэтому ресурсов роста мало. Те же проблемы у агломерации Саратова, а также двух дальневосточных региональных центров. Особый случай — Махачкала, ее агломерация будет расти, так как демографический переход в Дагестане не завершен, как и первая стадия урбанизации, население активно перемещается из сельской местности в города.

Проведенный анализ показывает, что предложения Центра стратегических разработок по развитию 15 агломераций не учитывают реальные тенденции развития крупнейших городов — региональных центров и их агломераций. Формальный критерий численности населения (город-миллионник) или геополитические приоритеты выглядят простыми и понятными, но они излишне расширяют список агломераций с потенциалом развития. Означает ли это, что следует сократить количество агломераций, развитие которых нужно поддерживать, сделав ставку на наиболее динамично развивающиеся? Ответ неоднозначный — и да, и нет.

Да — если речь идет о развитии инфраструктуры крупнейших агломераций “второго уровня” за счет средств федерального бюджета. Казань уже получила дополнительные средства в период подготовки к тысячелетию, а затем к Универсиаде. Стимулом развития Краснодара стала подготовка к Олимпиаде в Сочи, поток налогов и инвестиций частично был перераспределен в столицу региона. Крупнейшие центры Урала и Сибири — Екатеринбург и Новосибирск — пока ожидают своей очереди. А за ними стоят и все другие.

Нет — если речь идет о развитии агломераций как системной задаче. Основные барьеры тут совсем иные. Первый и важнейший — это сверхцентрализация ресурсов и полномочий на региональном уровне. В развитых странах главные источники доходов и процветания крупнейших городов — налог на доходы жителей и налог на имущество, расположенное на их территории. В России с 2012 по 2016 г. доля налога на доходы физических лиц (НДФЛ), зачисляемого в бюджеты городских округов, сократилась с 30 до 15%. Налог на имущество организаций полностью зачисляется в региональный бюджет. Объемы поступлений налога на имущество физических лиц, который зачисляется в бюджет муниципалитетов, невелики. Для сравнения: поступления транспортного налога с физических лиц больше по объему, чем поступления налога на имущество населения. При этом транспортный налог полностью зачисляется в региональный бюджет.

В результате муниципалитеты крупнейших городов стали высокودотационными и критически зависят от трансфертов из регионального бюджета (см. табл. 2).

**Группировка крупнейших городов-региональных центров и их агломераций
по основным показателям за 2015 г.**

	Численность населения на конец 2015 г., тыс. чел.	Динамика численности, 2015 г. к 2010 г., %	Доля населения в трудоспособном возрасте, %	Естественный прирост/убыль на 1000 населения	Миграционный прирост на 1000 населения	Инвестиции в среднем за 2013–2015 гг., тыс. руб. на человека	Ввод жилья в среднем за 2013–2015 гг., кв. м на 1000 населения	Оборот розничной торговли, в среднем за 2013–2015 гг., тыс. руб. на человека	Средняя зарплата с корректировкой на стоимость жизни, тыс. руб.	Степень концентрации населения и экономики в агломерации (оценка)
Лидеры										
Краснодар	944	113	17	5,6	22,0	146	1821	152	37	низкая
Тюмень	721	124	20	8,2	24,6	131	1552	143	47	средняя
Екатеринбург	1478	107	17	4,6	6,5	74	714	138	41	средняя
Казань	1217	106	18	5,8	3,5	102	657	123	40	низкая
Новосибирск	1584	107	16	3,0	7,8	56	930	109	37	высокая
Средние										
Уфа	1111	105	18	4,7	0,1	96	744	108	41	низкая
Ростов-на-Дону	1120	103	15	1,0	3,5	86	968	98	35	низкая
Красноярск	1068	110*	17	5,1	8,7	63	643	91	38	средняя
Иркутск	623	106	19	4,5	0,8	50	713	90	43	средняя
Пермь	1042	105	18	2,7	2,5	109	538	87	37	средняя
Самара	1171	101	15	-0,9	0,2	77	735	117	34	высокая
Челябинск	1192	105	17	2,9	4,4	70	638	92	36	средняя

Нижний Новгород	1276	101	16	-0,7	-0,1	73	507	104	38	средняя
Воронеж	1032	116*	14	-0,1	8,6	73	907	95	33	средняя
Отстающие										
Омск	1178	102	17	1,7	1,9	62	507	84	37	высокая
Волгоград	1016	100	16	-1,6	0,2	87	471	93	33	высокая
Саратов	844	97	15	-1,4	3,0	59	932	83	34	выше средней
Хабаровск	611	106	16	2,3	4,1	74	432	83	36	выше средней
Владивосток	633	103	14	1,2	1,7	70	387	45	37	выше средней
Демографический рост										
Махачкала	716	101	22	9,4	-1,8	9	1147	5	31	ниже средней

* административно-территориальные преобразования.

Фактически это зависимость “в квадрате”: очень высокая доля трансфертов (58% от всех доходов в 2016 г.) дополняется минимальным участием городов в принятии решений о расходах. Основную часть трансфертов составляют субвенции (делегируемые полномочия): муниципалитет просто выплачивает деньги получателям как оператор. Субсидии также выделяются региональными властями на ими же обозначенные цели, а муниципалитет обязан их софинансировать. Доля дотаций, которыми город может распоряжаться самостоятельно, минимальна. Власти крупнейших городов почти безвластны, развитие города зависит в основном от политики региональных властей.

Таблица 2

Объем и структура доходов бюджетов городских округов в 2016 г.

	Доходы всего	НДФЛ	Другие налоговые и нена- логовые доходы	В том числе				
				Транс- ферты	дота- ции	субси- дии	субвен- ции	иные межбюд- жетные трансферты
Объем, млрд руб.	1743,8	353,0	384,1	1006,7	90,2	254,8	607,9	53,8
Струк- тура, %	100	20,3	22,0	57,7	5,2	14,6	34,9	3,1

Источник: расчеты по данным Федерального Казначейства.

Еще одна проблема — целенаправленная политика федеральных и региональных властей по ограничению политического представительства крупнейших городов. По данным на март 2017 г., в 78 из 85 региональных столиц отменены прямые выборы мэров населением. Во многих городах введен институт сити-менеджеров, которые отвечают за хозяйственную и финансовую политику. Назначение сити-менеджера контролируется региональными властями. Таким образом, “вертикаль власти” доведена до муниципального уровня. Проводимая политика не стимулирует развития крупнейших городов. Они должны быть драйверами развития своего региона, но не имеют возможности отстаивать свои интересы. Объективно существующий конфликт интересов города и региона разрешается не через поиск компромисса, а путем давления региональных властей. В результате в крупнейших городах “второго уровня” влияние агломерационного эффекта ослаблено.

Еще одна проблема — слабость горизонтального взаимодействия муниципалитетов крупнейшего города-центра и его соседей, входящих в агломерацию. Взаимодействие необходимо для развития общей инфраструктуры, территориального планирования, реализации жилищных программ и др. Но оно упирается в бюджетные ограничения, затрудняющие совместное финансирование этих расходов. Федеральные власти готовят решения, облегчающие совместное финансирование расходов, но процесс не завершен. Помимо законодательных барьеров горизонтального взаимодействия муниципалитетов, входящих в агломерацию, есть еще более мощный барьер, который можно обозначить термином “недоговороспособность”. В отношениях муниципалитетов, входящих в агломерацию, всегда есть конфликт интересов. Самый очевидный пример связан с налогообложением: маятниковые мигранты из пригородов, работающие в крупнейшем городе-центре, платят налоги в его бюджет, а социальные услуги получают по месту жительства. Другой пример — конфликт за землю в пригородах между местными властями

и городскими группами интересов. Необходим поиск компромисса в отношениях города-центра и пригородных муниципалитетов, но культура компромисса в России не развита, преобладает принцип “победитель получает все”.

Как преодолеть барьеры развития агломераций? Базовое направление — возвращение крупнейшим городам хотя бы части изъятых финансовых ресурсов и полномочий. Но это не гарантирует успеха, если не изменится управленческая культура. В некоторых регионах горизонтальное взаимодействие муниципалитетов налажено лучше, примером может быть эффективная координация развития Перми и пригородного Пермского района. Однако более привычный для властей способ — объединение муниципалитетов и создание “административной” агломерации как еще одного уровня управления. Такую политику проводят власти Ульяновской области, объединившие в “административную” агломерацию Ульяновск и Димитровград. Так проще управлять, но эффективность принудительного объединения сомнительна.

* * *

По результатам исследования можно сформулировать вполне очевидные выводы. Агломерации не стоит директивно “назначать”, руководствуясь критериями численности населения и геополитического положения. Их развитие зависит от многих факторов, и проведенный анализ это подтверждает: лучше развиваются не те агломерации, которые рассматриваются властями как приоритетные. Бессмысленно также нормативно определять, какое количество агломераций необходимо для развития страны. Нужно снижать барьеры, чтобы большинство агломераций крупнейших городов — региональных центров могло развиваться быстрее, конкурируя за человеческие и экономические ресурсы не только своего региона. Пока же политика поддержки агломераций осуществляется в основном на словах, реальные действия властей чаще этому препятствуют.

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*. No. 2. С. 8–53.

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

Иванов Д. С. (2010) Новая иерархия крупнейших городов России как центров услуг в свете развития современных форматов недвижимости // *Методология и методика региональных исследований: из прошлого в будущее*. Материалы школы-семинара молодых учёных. Смоленск: Универсум. С. 102–107.

Махрова А. Г. (2014) Особенности стадийного развития Московской агломерации. Вестник Московского университета. Серия 5. География. № 4. С. 10–16.

Махрова А. Г. (2013) Трансформация расселения в Московском регионе в постсоветский период // *География населения и социальная география. Вопросы географии*. № 135. С. 245–269.

Махрова А. Г., Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. (2016) Поляризация пространства Центрально-Российского мегалополиса и мобильность населения // Вестник Московского университета. Серия 5. География. № 5. С. 77–85.

Нефедова Т. Г., Слепухина И. Л., Браде И. (2016) Миграционная привлекательность городов на постсоветском пространстве на примере России, Украины и Беларуси // *Известия РАН. Серия географическая*. № 2. С. 27–38.

Нефедова Т. Г., Трейвиш А. И. (1998) “Сильные” и “слабые” города России // *Полюса и центры роста в региональном развитии*. М.: Институт географии РАН.

Fujuta M., Krugman P., Venables J. V. (2000) *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Fujuta M., Thisse J.-F. (2013) *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location and Globalization*. Cambridge, MA: Cambridge Univ. Press.

Karachurina L., Mkrtchyan N. (2015) Population change in the regional centres and internal periphery of the regions in Russia, Ukraine and Belarus over the period of 1990–2000s // Szymanska D., Chodkowska-Miszczuk J. (eds). *Bulletin of Geography. Socioeconomic Series*. No. 28, Torun: Nicolaus Copernicus University, pp. 91–111.

Krugman P. (1991) *Geography and Trade*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Makhrova A. G., Nefedova T. G., Treivish A. I. (2013) Moscow Agglomeration and “New Moscow”: The Capital City-Region Case of Russia’s Urbanization // *Regional Research of Russia*. Vol. 3. No. 2. Pp. 131–141.

Sassen S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton Univ. Press.

Russia's agglomerations development: trends, resources and governing

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 the State Authority “The Higher School of the Economics” Address: Geography Department, Moscow State Univ., Lenin Hills, Moscow, 119991, GSP-1. E-mail: n.zubarevich@socpol.ru

Abstract

The article considers different levels of Russian cities development and regional centers with the population of over half a million people, which are the “nuclei” of agglomerations. The level of their development dynamics does not have a clear dependence on the size of the city, some of them with a million population have worse socio-economic development rates compared to some smaller ones. The calculations of population concentration and regional economy in agglomerations of the largest cities have been made. Groups of agglomerations with different growth prospects are selected taking into account the level of development of the largest city-nuclei and the degree of population concentration and economy in the agglomerations. The barriers to the development of Russian agglomerations whose centers are municipalities are considered, and they have extremely limited financial resources and powers, which does not allow them to compete with federal cities. Measures have been proposed to develop agglomerations of cities and regional centers.

Keywords: agglomerations, regional centers, cities social-economic development

REFERENCES

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

Fujuta M., Krugman P., Venables J. V. (2000). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Fujuta M., Thisse J.-F. (2013). *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location and Globalization*. Cambridge, MA: Cambridge Univ. Press.

Ivanov D. (2010) Novaya ierarhiya krupneyshih gorodov Rossii kak tsentrov uslug v svete razvitiya sovremennyih formatov nedvizhimosti [New hierarchy of Russia's largest cities as service centers in the light of the development of modern real estate formats]. *Metodologiya i metodika regionalnykh issledovaniy: iz proshlogo v budushee. Mat-ly shkolyi-seminara molodykh uchyonykh* [Methodology and methodology of regional studies: from the past to the future. Materials of the school-seminar of young scientists]. Smolensk: Universum, pp. 102–107.

Karachurina L., Mkrtchyan N. (2015) Population change in the regional centres and internal periphery of the regions in Russia, Ukraine and Belarus over the period of 1990V2000s. Szymanska D., Chodkowska-Miszczuk J. (eds). *Bulletin of Geography. Socioeconomic Series*, no. 28. Torun: Nicolaus Copernicus University, pp. 91–111.

Krugman P. (1991) *Geography and Trade*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Makhrova A. (2014) Osobennosti stadialnogo razvitiya Moskovskoy aglomeratsii. [Features of the staged development of the Moscow agglomeration]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 5. Geografiya*, no. 4, pp. 10–16.

Makhrova A. (2013) Transformatsiya rasseleniya v Moskovskom regione v postsovetский period [Transformation of settlement in the Moscow region in the post-Soviet period]. *Geografiya naseleniya i sotsialnaya geografiya* [Geography of the population and social geography]. *Voprosy geografii*, no. 135, pp. 245–269.

Makhrova A., Nefedova T., Treivish A. (2013) Moscow Agglomeration and “New Moscow”: The Capital City-Region Case of Russia’s Urbanization. *Regional Research of Russia*, vol. 3, no. 2, pp. 131–141.

Makhrova A., Nefedova T., Treyvish A. (2016) Polyarizatsiya prostranstva Tsentralno-Rossiyskogo megalopolisa i mobilnost naseleniya [Polarization of the space of the Central Russian megalopolis and mobility of the population]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 5. Geografiya*, no. 5, pp. 77–85.

Nefedova T., Slepukhina I., Brade I. (2016) Migratsionnaya privlekatelnost gorodov na postsovet-skom prostranstve na primere Rossii, Ukrainyi i Belarusi [Migration attractiveness of cities in the post-Soviet space on the example of Russia, Ukraine and Belarus]. *Izvestiya RAN, Seriya Geograficheskaya*. no. 2, pp. 27–38.

Nefedova T., Treyvish A. (1998) “Silnyie” i “slabyie” goroda Rossii [“Strong” and “weak” cities of Russia]. *Polyusa i tsentry rosta v regionalnom razvitii* [Poles and growth centers in regional development]. Moscow: Ras Institut geografii.

Sassen S. (2001) *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton Univ. Press.

Zubarevich N., Safronov S. (2013) Neravenstvo sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regionov i gorodov Rossiya v 2000-kh godakh: rost ili snizhenie? [Inequality of social and economic development of Russian regions and cities in the 2000s: growth or decline?]. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*, no. 6, pp. 15–26.