Городские агломерации в современной России:
проблемы и перспективы развития



Институт экономики города

Городские агломерации в современной России:

проблемы и перспективы развития

Фонд «Институт экономики города»

Москва 2023

УДК 332.14:336.13

ББК 65.9(2)

Г70

Городские агломерации в современной России: проблемы и перспективы развития / Пузанов А. С., канд. геогр. наук (научная редакция), Попов Р. А., канд. геогр. наук, Полиди Т. Д., канд. экон. наук, Гершович А. Я. – Москва: Фонд «Институт экономики города», 2023, 192 с.

ISBN 978-5-8130-0196-3

Монография посвящена феномену городских агломераций как основных фокусов урбанизации и точек роста экономики в современном мире и в России. Рассмотрены сложившиеся в международной и российской практике подходы к выделению и оценке развитости городских агломераций и к управлению их развитием, а также результаты применения этих подходов. Проанализированы тренды развития крупных и крупнейших городских агломераций России за последние годы в разрезе демографических, экономических, жилищных и градостроительных аспектов. Сформулированы рекомендации по приоритетным направлениям государственной политики поддержки развития агломераций.

Монография подготовлена и опубликована в 2023 году за счет целевых средств, сформированных за счет прибыли Фонда «Институт экономики города» от приносящей доход деятельности за прошлые периоды.

Более подробно с деятельностью Фонда «Институт экономики города» и результатами его исследований можно ознакомиться на сайте: **www.urbaneconomics.ru.**

УДК 332.14:336.13

ББК 65.9(2)

Полное или частичное воспроизведение материалов данного издания допускается только с письменного согласия издателя.

При цитировании ссылка на Фонд «Институт экономики города» обязательна.

ISBN 978-5-8130-0196-3

© Фонд «Институт экономики города», 2023

СОДЕРЖАНИЕ

Введение **5**

1. Определение и характеристики городской агломерации **7**

1.1. Понятие городской агломерации **7**

1.2. Структура городских агломераций **12**

1.3. Механизмы формирования и развития городских агломераций **16**

1.4. Выделение городских агломераций **21**

1.4.1. Методы выделения городских агломераций 21

1.4.2. Практика выделения городских агломераций в России 32

2. Основные характеристики и тренды развития крупных и крупнейших российских городских агломераций **42**

2.1. Выбор агломераций для анализа **42**

2.2. Типология крупных и крупнейших агломераций по структуре экономики **56**

2.3. Численность населения крупнейших агломераций **68**

2.4. Уровень экономического развития **78**

2.4.1. Валовой продукт агломерации: методика расчета 78

2.4.2. Вклад крупнейших агломераций в экономический рост 89

2.4.3. Социально-экономические характеристики крупнейших агломераций 93

2.5. Развитие жилищной и градостроительной сферы **97**

3. Управление развитием городских агломераций **105**

3.1. Городские агломерации как объект управления **105**

3.2. Международный опыт управления развитием городских агломераций **109**

3.3. Управление развитием городских агломераций в России: общегосударственный уровень 119

3.3.1. Правовое регулирование развития городских агломераций 119

3.3.2. Государственная политика по отношению к городским агломерациям 124

3.4. Управление развитием городских агломераций в России: локальный уровень..... 131

3.5. Оценка эффективности (результативности) государственной политики управления развитием городских агломераций..... 140

Заключение 148

Литература 152

Приложение 1..... 156

Приложение 2..... 165

ВВЕДЕНИЕ

Городские агломерации – явление относительно новое; в сущности, это детища XX века. Но сегодня именно они формируют как мировую, так и российскую урбанистическую «повестку»: только на территории крупнейших (с населением свыше 1 млн человек) агломераций проживает около 1/3 населения мира и более 40% населения России. Поведение людей и экономических субъектов на урбанизированных территориях все менее зависит от административных городских границ. Независимо от этих границ складываются рынки труда, жилищного строительства, интегрированные транспортные системы, системы коммунальной инфраструктуры и т. п. Поэтому для полноценного анализа процессов, происходящих на урбанизированных территориях, и для управления этими территориями традиционные пространственные ячейки в виде населенных пунктов и муниципальных образований уже не подходят: агломерации фактически перехватили у них функции основных «урбанистических единиц».

В связи с этим важное значение приобрела задача выделения городских агломераций как особых объектов управления, анализа закономерностей их экономического, социального и пространственного развития для формирования адекватного инструментария управления такими сложными системами. Трудность решения этой задачи на российской почве обусловлена еще и тем, что общепринятая методика выделения агломераций в России до сих пор отсутствует, несмотря на давний опыт научной разработки этой проблемы. Первые отечественные методики появились еще в 1970–80-х годах, но с тех пор они во многом объективно устарели, а существенного продвижения в этом направлении не произошло. А поскольку методики выделения городских агломераций не «зафиксированы», сложно формировать подходы к управлению развитием агломераций, включая установление их правового статуса, оценивать эффективность такого управления, степень развитости самих городских агломераций.

Парадоксальность ситуации, однако, заключается в том, что несмотря на эти ограничения практическая деятельность по развитию городских агломераций в России уже давно ведется на уровне как отдельных федеральных органов исполнительной власти, так и субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и их ассоциаций. Результаты этой деятельности противоречивы в силу неясности или несопоставимости используемых методик выделения

и «обсчета» агломераций, но в любом случае эта практика нуждается в изучении и обобщении.

Целью настоящей монографии является систематизация сложившихся в международной и российской теории и практике подходов к выделению городских агломераций и формированию систем управления их развитием и результатов применения этих подходов.

Ранее Фонд «Институт экономики города» в своих публикациях обращался к отдельным проблемам развития агломераций и управления этим развитием. Так, с 2016 года Институт ведет мониторинг и оценку ситуации в экономике, жилищной и градостроительной сферах российских городов и городских агломераций[1], используя в том числе разработанную им методику оценки валового продукта крупнейших агломераций[2]. Результаты пилотных расчетов в соответствии с этой методикой были представлены в вышедшей в 2019 году монографии «Экономическая урбанизация»[3]. Кроме того, ряд публикаций Института были посвящены анализу практики управления городскими агломерациями в России[4], разработке методики оценки уровня развития городских агломераций[5]. В настоящей монографии материалы этих публикаций обобщены, актуализированы и существенно дополнены.

Монография состоит из трех глав и заключения. В первой главе кратко изложены основные положения теории городских агломераций: их определение, свойства, механизмы их формирования и развития, а также приведен обзор основных методов их выделения с примерами в том числе из российской практики. Во второй главе представлены основные количественные характеристики и тренды развития важнейших городских агломераций России за последние 10 лет. Рассмотрены, в частности, демографические, экономические, жилищные и градостроительные аспекты функционирования городских агломераций. Третья глава посвящена международному и российскому опыту управления развитием городских агломераций на различных уровнях публичной власти. В заключении представлен комплекс рекомендуемых приоритетных направлений государственной политики поддержки развития агломераций.

Монография подготовлена коллективом экспертов Фонда «Институт экономики города» в составе:

– Пузанов А. С., канд. геогр. наук (общая редакция, разделы 2.2, 2.4, 2.5, 3.3);
– Попов Р. А., канд. геогр. наук (разделы 1, 2.1, 2.3, 3);
– Полиди Т. Д., канд. экон. наук (разделы 2.2, 2.4, 2.5);
– Гершович А. Я. (разделы 2.4, 2.5).

1 Доступ по ссылке: https://www.urbaneconomics.ru/research/project/monitoring-i-ocenka-situacii-v-ekonomike-zhilishchnoy-i-gradostroitelnoy-sferah

2 Доступ по ссылке: https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/ekonomika_gorodov_i_gorodskih_aglomeracii_vypusk_7_metodika.pdf

3 Доступ по ссылке: https://www.urbaneconomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/fondom-institut-ekonomiki-goroda-izdana-monografiya

4 Доступ по ссылке: https://www.urbaneconomics.ru/research/project/analiz-praktiki-upravleniya-gorodskimi-aglomeraciyami

5 Доступ по ссылке: https://www.urbaneconomics.ru/research/project/agl_ind

1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ

1.1. Понятие городской агломерации

Городские агломерации как особые формы территориальной организации общества возникли не ранее конца XIX века и к середине XX века были осмыслены как самостоятельный феномен и объект научного исследования. Сегодня это понятие можно уже считать стержневым для многих наук: оно занимает важное место в региональной и пространственной экономике, геоурбанистике, градостроительной науке, а в самое последнее время активно «прорывается» в сферу теории управления.

Как у любой научной концепции, заслужившей общепризнанный статус, у концепции городской агломерации много «отцов». Термин «агломерация» стал фигурировать в урбанистическом контексте уже с конца XIX века, и чаще всего честь первого его использования в значении, близком к современному, приписывают американскому социологу Э. Уэберу в работе «Рост городов в XIX веке» (1899 г.). Сложная и многосторонняя природа феномена агломераций способствовала тому, что свой вклад в их теорию (необязательно используя само понятие «агломерация») в начале-середине XX века внесли представители самых разных областей знания: экономисты (А. Маршалл, А. Вебер), экономико-географы (В. Кристаллер, А. Леш), социо-географы (Ж. Боже-Гарнье), архитекторы (К. Доксиадис). Концептуализацию агломераций в логике теории расселения обычно относят к началу 1970-х годов и связывают с работами французского географа М. Руже. Примерно с этого времени опора на агломерации при рассмотрении урбанизационных процессов стала общепринятой.

Отечественная наука в этом плане почти не отставала от мировой. Признаки агломерационного подхода можно обнаружить уже в работах В. П. Семенова-Тян-Шанского, М. Г. Диканского, А. А. Крубера 1910–1920-х годов, а в более или менее современном понимании агломерационная теория была воспринята

советской наукой к 1960-м годам[6]. Стоит отметить на удивление оперативное и в целом позитивное восприятие советским научным сообществом концепции, которая на первых порах не могла не вызывать подозрений как «буржуазная» и чуждая советской науке (уже хотя бы потому, что в трудах классиков марксизма-ленинизма об агломерациях ничего не говорилось). Хотя некоторые наиболее консервативные и идеологизированные советские геоурбанисты остались на скептических позициях по отношению к агломерациям (впрочем, и они не отрицали объективность их существования)[7], их точка зрения быстро стала маргинальной в научном мейнстриме. Публикации об агломерациях СССР и союзных республик стали массово появляться уже в 1970-е годы, тогда же появились и первые отечественные методики выделения и оценки развитости агломераций (подробнее о них – в разделе 1.4.2).

Что же такое «городская агломерация»[8]? Наиболее классическим для российской науки ее определением можно признать определение, данное Г. М. Лаппо: *«компактная пространственная группировка поселений*[9]*, объединенных многообразными интенсивными связями в сложную многокомпонентную динамическую систему»*[10].

Известно также более развернутое, двухчастное определение П. М. Поляна: *«городская агломерация – компактная и относительно развитая совокупность взаимодополняющих друг друга городских и сельских поселений, группирующихся вокруг одного или нескольких мощных городов-ядер и объединенных многообразными и интенсивными связями в сложное и динамическое единство; это тот ареал, то пространство потенциальных и реальных взаимодействий, в которое вписывается недельный жизненный цикл большинства жителей современного крупного города и его спутниковой зоны»*[11].

6 По-видимому, первым непосредственным обращением советской науки к феномену городских агломераций стала опубликованная в 1959 году в сборнике «Вопросы географии» (№ 45) статья П. И. Дубровина «Агломерация городов (генезис, экономика, морфология)». Интересно, что предложенное в этой пионерной публикации определение агломерации практически аналогично принятому сегодня: Дубровин определил агломерацию как группу (скопление) близко расположенных городов, поселков и других населенных пунктов, объединенных в единое целостное образование тесными и интенсивными трудовыми, культурно-бытовыми и производственными связями.

7 В качестве примера критики «агломерационного» подхода с ортодоксальных советских позиций см.: Агафонов Н. Т., Лавров С. Б., Хорев Б. С. О некоторых ошибочных концепциях в урбанистике. // Известия ВГО, 1982. № 6. Доступ по ссылке: http://www.demoscope.ru/weekly/2013/0551/arxiv01.php

8 Словосочетание «городская агломерация» – вовсе не плеоназм; агломерации бывают и сельскими. Определение сельской агломерации аналогично определению городской с той только разницей, что среди формирующих ее населенных пунктов отсутствуют городские. Рассмотрение сельских агломераций выходит за рамки тематики этой книги, и в дальнейшем речь будет идти исключительно о городских агломерациях, которые для краткости мы позволим себе именовать также просто «агломерациями».

9 Термин «поселение» здесь, как и в некоторых других приведенных далее определениях, используется в традиционном для социально-экономической географии значении как синоним термина «населенный пункт». Но поскольку с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за этим термином было закреплено новое значение – определенный тип муниципального образования, в современных определениях во избежание двусмысленности целесообразно использовать термин «населенный пункт» либо четко указывать, что термин «поселение» употребляется в значении, установленном Федеральным законом.

10 Лаппо Г. М. Развитие городских агломераций в СССР. – М.: Наука, 1978. – С. 17–18.

11 Полян П. М. Методика выделения и анализа опорного каркаса расселения. – М., 1988. – 220 с.

В приведенных определениях в первую очередь важен акцент на присущем агломерациям единстве. Это единство выражается в общих для агломерации рынках (труда, жилья, услуг и пр.), общей инфраструктуре и общем пространстве социальных коммуникаций. При этом агломерации не только функционируют как единое целое, но и воспринимаются соответствующим образом. Когда мы говорим: «Мытищи – это, считай, уже Москва», мы демонстрируем мышление агломерационными категориями.

Вторая часть определения П. М. Поляна интерпретирует агломерацию в логике поведения населения. Человек может жить в одном городе, ежедневно ездить на работу в другой город, время от времени посещать театр или выставку в третьем городе, а на выходные выезжать на дачу или в гости к друзьям в отдаленный пригород. Если такой образ жизни не вызывает ощутимых трудностей, это верный признак того, что он ведется в едином пространстве городской агломерации.

Таким образом, ***квалифицирующими признаками городской агломерации являются территориальная близость населенных пунктов, их компактность и наличие связей между ними.*** Компактность, в свою очередь, может выражаться различными способами – через плотность населения и/или застройки или через отсутствие «разрывов» в застройке.

Эти признаки неравнозначны. Ключевой из них – наличие связей; именно связи делают агломерацию агломерацией. Остальные признаки скорее создают условия для возникновения и укрепления связей. И эти условия необходимы, но не достаточны: вполне можно представить компактную совокупность территориально сближенных и плотно застроенных населенных пунктов, связи между которыми по каким-то причинам (плохое транспортное сообщение, наличие физических барьеров и т. п.) недостаточно интенсивны. В таком случае можно говорить только о наличии «потенциальной» агломерации, поскольку искомое единство пока не возникло.

Большинство предлагавшихся отечественными исследователями определений агломерации так или иначе комбинируют признаки из приведенной «триады», иногда подробнее раскрывая какие-то из них. Например, по Ю. Л. Пивоварову, «агломерация – компактная территориальная группировка городских и сельских поселений, объединенная в сложную локальную систему многообразными интенсивными связями – трудовыми, производственными, коммунально-хозяйственными, культурно-бытовыми, рекреационными, природоохранными, а также совместным использованием разнообразных ресурсов данного ареала»[12], по Е. Н. Перцику, агломерация – это «группа близко расположенных городов, поселков и других населенных мест с тесными трудовыми, культурно-бытовыми и производственными связями и интенсивными маятниковыми передвижениями»[13], по В. Я. Любовному, агломерация – «это скопление населенных пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединенных

[12] Пивоваров Ю. Л. Основы геоурбанистики: Урбанизация и городские системы. Учеб. пособие. – М.: ВЛАДОС, 1999. С. 105.

[13] Перцик Е. Н. Проблемы развития городских агломераций. // Academia. Архитектура и строительство. 2009. № 2. С. 63–69. Доступ по ссылке: https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-razvitiya-gorodskih-aglomeratsiy

в одно целое интенсивными хозяйственными, трудовыми и культурно-бытовыми связями»[14].

Все эти определения демонстрируют *функционально-морфологический подход* к трактовке агломераций. За функциональную составляющую в них «отвечает» связность, за морфологическую – территориальная сближенность и компактность (плотность). Сегодня этот подход общепринят, но на ранних этапах осмысления феномена агломераций некоторые исследователи, в том числе отечественные, были склонны трактовать их сугубо морфологически, как совокупность территориально сближенных населенных пунктов и не более того[15]. Рудименты такого понимания агломераций изредка встречаются и сейчас.

«Официальное» определение городской агломерации, включенное в Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года[16] (далее также – Стратегия пространственного развития, СПР), также базируется на приведенных функционально-морфологических определениях, но добавляет к ним количественный порог: *«Городская агломерация – совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 250 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями»*.

Установившееся в российской науке понимание городской агломерации в целом соответствует мировой традиции – с той важной поправкой, что в этой сфере единая международная терминология не выработана. Это касается и самого понятия агломерации. Хотя термин «агломерация» (на разных языках – *agglomeration, agglomération, aglomeración* и т. д.) известен давно, в современной зарубежной научной литературе он используется сравнительно редко и не всегда в привычном для нас значении. Чаще для обозначения этого феномена применяются иные термины, которые можно буквально перевести на русский язык как «городская (урбанизированная, метрополитенская) зона» или «городской (урбанизированный, метрополитенский) район (ареал)». Так, в англоязычной литературе при описании городских агломераций, как правило, используются термины *metropolitan area, metropolitan region* и *urban area*, во франкоязычной – *zone urbaine* или *aire urbaine*, в немецкоязычной – *Metropolregion*, в испаноязычной – *área metropolitana*.

Эти термины не являются абсолютно тождественными, и даже одни и те же термины в публикациях разных авторов могут иметь разный смысл (особенно в части количественных характеристик). Иногда некоторые из них употребляются параллельно, характеризуя урбанизированные территории разного масштаба, причем при попытке перевести их на русский язык вероятен эффект «ложных друзей переводчика». Так, в исследовании ООН-Хабитат, посвященном

[14] Любовный В. Я. Городские агломерации в России: проблемы развития и регулирования // Сборник трудов Академических чтений «Проблемы развития агломераций в России». – М.: КРАСАНД, 2009. – С. 17–33.

[15] В качестве примера этого устаревшего подхода можно привести определение А. Г. Кругликова: «Агломерация – это такое непрерывное городское образование, части которого не отделяются друг от друга сколько-нибудь значительными сельскохозяйственными или неиспользуемыми территориями» (Кругликов А. Г. Сверхбольшие города и городские агломерации в 1959–1961 гг. // Вопросы географии. Города мира. – М.: Мысль, 1965. – Вып. 66. – С. 35–41).

[16] Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

анализу принятых в мире концепций определения урбанизированных территорий, городская агломерация (urban agglomeration) определяется как *«непрерывная территория с плотностью населения городского уровня, выделенная без учета административных границ»*, а метрополитенский ареал (metropolitan area) – как совокупность *«густонаселенного городского ядра и менее населенных окружающих территорий»*[17]. Так что наиболее близким русскоязычным аналогом ооновского понятия «urban agglomeration» является вовсе не его буквальный перевод «городская агломерация», а скорее «ядро агломерации»[18], в то время как условным аналогом агломерации в трактовке ООН-Хабитат выступает как раз «metropolitan area». В большинстве научных публикаций, впрочем, то, что ООН-Хабитат именует urban agglomeration, носит название *urban area* или *urban core.*

Но важно, что в конечном счете все эти понятия опираются все на те же три квалифицирующих признака агломерации: территориальную сближенность населенных пунктов, плотность населения/застройки и связность[19]. В зависимости от того, на какой из этих признаков делается больший упор при идентификации агломераций, различаются разные подходы к этой идентификации. Так, если относительно большее значение придается признакам сближенности и плотности, говорят о морфологическом подходе, если во главу угла ставятся признаки связности – о функциональном. При указанном выше различении urban agglomeration (urban area) и metropolitan area морфологические параметры, как правило, используются для идентификации первого, а параметры связности – для идентификации последнего.

Своего рода обобщением принятых в современной мировой науке подходов можно счесть определение, приведенное на международном интернет-сайте «Городское население» (City population), концентрирующем информацию о численности населения урбанизированных территорий мира: *«Городские агломерации (urban agglomerations) и метрополитенские ареалы (metropolitan areas) включают в себя центральный город и соседние города (пригороды), образующие взаимосвязанный регион с плотным, преимущественно городским населением. Их население экономически и культурно связано с центральным городом (например, посредством маятниковых мигрантов (commuters))»*[20]. Разница между агломерациями и метрополитенскими ареалами в трактовке City population близка подходу ООН-Хабитат: агломерации (urban agglomerations) – плотно застроенные ядра, а метрополитенские ареалы (metropolitan areas) – то же плюс связанные с ядром менее урбанизированные территории.

Дискуссионным является вопрос о пороге численности населения, начиная с которого городская агломерация при прочих равных условиях является

17 Доступ по ссылке: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/city_definition_what_is_a_city.pdf

18 В такой трактовке есть логика: термин «агломерация» происходит от латинского agglomerare со значением «присоединять, накапливать, нагромождать», что ассоциируется скорее с пространственной сближенностью населенных пунктов, чем со связностью. Укоренение этого термина в русском языке в современном значении – пережиток тех времен, когда агломерации идентифицировались преимущественно по морфологическим признакам.

19 Поэтому при рассмотрении зарубежного опыта в общем случае допустимо распространять российский термин «городская агломерация» на указанные аналоги. Лишь в тех случаях, когда в оригинале используются разные термины для характеристики разных типов урбанизированных территорий, возникает необходимость вводить дополнительные понятия.

20 Доступ по ссылке: http://www.citypopulation.de/glossary.html

таковой. Вариативность тут очень велика. Стратегия пространственного развития, как показано выше, определяет этот порог на уровне 250 тысяч человек, численность населения метрополитенских статистических ареалов США официально должна превышать 50 тысяч человек[21]. Советская методика делимитации агломераций, разработанная в 1970-х гг. Институтом географии АН СССР, устанавливала порог в 300 тысяч человек (250 тысяч для ядра и 50 тысяч – для периферии), альтернативная ей методика, разработанная ЦНИИП градостроительства, понижала этот порог до 150 тысяч человек (100 тысяч для ядра и 50 тысяч для периферии), причем дополнительно оговаривала порог численности городского населения (110 тысяч человек). В некоторых методиках порог численности населения устанавливается только для ядра агломерации и также сильно различается от методики к методике[22].

Но существуют и подходы, вообще игнорирующие наличие такого порога. В их логике упомянутых выше критериев достаточно для признания территории с совокупностью населенных пунктов на ней агломерацией вне зависимости от их людности; значения же совокупной численности населения используются скорее для классификации агломераций по крупности. Мы разделяем эту точку зрения. Не только сельские агломерации, но и малые городские агломерации – объективно существующий феномен, и некоторые из них в России уже начинают рассматриваться как объект управления[23].

При этом важно подчеркнуть, что численность населения в качестве основания для классификации агломераций – не просто формальный количественный критерий. Применительно к агломерациям (как, собственно, и к городам) достижение некоторой достаточно высокой людности предполагает не только количественный прирост, но и выход на определенный качественный уровень развития. Поэтому можно утверждать, что более крупные агломерации, как правило, характеризуются более высоким уровнем развития по сравнению с менее крупными.

1.2. Структура городских агломераций

Структура агломераций может быть довольно сложной, но любая из них морфологически членится на одно или несколько *ядер (центров)* и *периферию (спутниковую зону).* Агломерации с единственным ядром называются моноцентрическими, с несколькими – полицентрическими (агломерации с двумя ядрами, как частный случай полицентрических, также называются бицентрическими).

[21] Если она составляет от 10 до 50 тысяч, ареал именуется «микрополитенским», если меньше 10 тысяч – ареал не фиксируется.

[22] См. обзор предлагавшихся разными исследователями критериев для численности населения агломерации или ее ядра (в ряду других критериев делимитации агломераций) в статье А. Г. Уляевой (Уляева А. Г. Анализ методических подходов к выделению агломерационных образований /// Региональная экономика: теория и практика. – т. 14, вып. 12, декабрь 2016. – С. 22–24. Доступ по ссылке: https://www.fin-izdat.ru/journal/region/detail.php?ID=70151).

[23] Например, в 2021 году было заключено соглашение о межмуниципальном сотрудничестве по развитию Горно-Алтайской агломерации между городским округом Горно-Алтайск и Майминским муниципальным районом (доступ по ссылке: https://altai-republic.ru/news_lent/news-archive/37733/?ysclid=ljr4dgdwi731445874). Совокупное население этих муниципальных образований не превышает 100 тыс. человек.

По отношению к полицентрическим агломерациям иногда также используется термин «конурбация» (англ. conurbation), но надо иметь в виду, что этот термин весьма многозначен как в русском, так и в английском языках – он может употребляться и как синоним агломерации вообще, вне зависимости от количества центров[24], и как обозначение наиболее плотно застроенного сегмента урбанизированной территории, и еще в ряде других значений.

Далее по тексту речь по умолчанию будет идти о моноцентрических агломерациях, как, с одной стороны, более распространенных в России и, с другой стороны, лучше «освоенных» в плане методологии выделения и оценки развитости; привлечение полицентрических агломераций будет специально оговариваться.

Несмотря на интуитивно понятные место и роль ядра в пределах агломерации, его дефиниция вызывает некоторые проблемы. Для отечественной научной традиции, особенно на ранних этапах развития агломерационной теории, было характерно отождествление ядра агломерации с ее центральным (крупнейшим) городом, и это отождествление зачастую происходило «по умолчанию», неотрефлексированно. Так, Г. М. Лаппо применительно к ядру агломерации употреблял термин «город-центр»[25], это же понятие (или аналогичное ему понятие «город-ядро») встречается в работах П. М. Поляна, Е. Н. Перцика. Но такая трактовка фактически подменяет сущностный – функциональный или морфологический – подход (раз он используется для определения агломерации, его логично использовать и для ядра) административным, то есть формальным[26]. Ведь очевидно, что границы агломерации не обязаны совпадать с границами единиц административно-территориального деления (далее также – АТД) или муниципальных образований – значит, и ее ядро не обязано замыкаться в официальных границах города[27]. Причем оно может быть как больше, так и меньше этих границ[28].

Как было отмечено выше, в международной практике ядро (англ. u*rban core, urban area*) обычно выделяется внутри агломераций по морфологическим критериям – чаще всего, по плотности застройки или наличию / отсутствию в ней разрывов. В этой логике ядро может быть меньше «номинального» города, если территория последнего включает в себя слабоурбанизированные

[24] Именно в этом значении этот термин использовал его автор, шотландский социолог-урбанист П. Геддес, предложивший его в монографии 1915 года «Эволюция городов» (Cities in Evolution). Доступ по ссылке: https://archive.org/details/citiesinevolutio00gedduoft/page/n9/mode/2up

[25] Лаппо Г. М. География городов. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. – С. 100–102.

[26] См. также критику этого подхода А. Э. Райсихом: Райсих А. Э. Определение границ городских агломераций России: создание модели и результаты. // Демографическое обозрение. № 2. 2020. С. 54–96. Доступ по ссылке: https://cyberleninka.ru/article/n/opredelenie-granits-gorodskih-aglomeratsiy-rossii-sozdanie-modeli-i-rezultaty

[27] Здесь уместно вспомнить приведенное в разделе 1.1 определение агломерационного ядра (в терминологии ООН-Хабитат – urban agglomeration) как непрерывной территории, выделенной «без учета административных границ».

[28] Нелишне отметить, что многие российские города (Брянск, Тольятти, Набережные Челны, Каменск-Уральский, Комсомольск-на-Амуре и др.) в силу особенностей исторического развития по своей сути являются агломерациями, искусственно «накрытыми» городской чертой и до сих пор не ставшими полноценным «единым целым». К таким «городам-агломерациям» можно отнести и Санкт-Петербург, в черту которого в 1990-х гг. включили фактически весь пояс ближайших пригородов. Понятно, что принятие всей официальной территории города федерального значения Санкт-Петербург за ядро Санкт-Петербургской агломерации – очень большая условность. И уж совсем противным здравому смыслу выглядит включение в ядро Московской агломерации территории «Новой Москвы», до сих пор не ставшей органичной частью Москвы ни морфологически, ни ментально.

и малонаселенные участки, или больше его, если сплошная плотная застройка простирается за пределы городской черты. Некоторые из отечественных определений ядра агломерации также исповедуют такой подход. Так, по Е. С. Шугриной и Г. В. Мироновой, «ядром является непрерывная городская территория, плотность населения в которой превышает 1,5 тысячи человек на квадратный километр»[29].

Предложим следующее определение: *ядро агломерации – наиболее населенная и плотно застроенная территория в пределах агломерации, на которую замыкается большинство внутриагломерационных связей.*

В свою очередь, периферию (в английском языке в основном используется термин *commuting zone*[30]) проще всего определить «по остаточному принципу» как *территорию агломерации за пределами ядра*, включающую как городские, так и сельские населенные пункты, связанные с ядром. Здесь надо отметить, что традиционная дихотомия городского и сельского расселения, и в целом постепенно уходящая в прошлое, в пределах агломераций тем более утрачивает смысл. Давно замечено, что житель села или деревни, находящейся в агломерации, по образу жизни ближе к жителю города в составе той же агломерации, чем к проживающему вне агломерации сельскому жителю. В несколько меньшей степени, но то же верно и для городского жителя в агломерации и вне ее. Демограф Ж. А. Зайончковская в этой связи сформулировала концепцию «интегрированного» расселения, характерного для агломераций и синтезирующего сельское и городское расселение[31].

Периферия агломерации неоднородна: внутри нее принято различать несколько концентрических зон – т. н. *поясов*, для каждого из которых характерна своя степень интенсивности взаимосвязей с ядром, убывающая от пояса к поясу по мере удаления от ядра. Соответственно, в наиболее удаленном от ядра поясе эта интенсивность минимальна, и внешняя граница этого пояса, за которой связи прекращаются (или получают пренебрежимо низкую выраженность), является одновременно *границей агломерации*. По Г. М. Лаппо, «там, где связи сходят на нет, вернее, там, где их величина не достигает определенного минимума, проходит внешняя граница агломерации, отделяющая ее от остальной территории»[32].

Важно подчеркнуть, что граница агломерации – это не жестко определенный барьер, а, скорее, буферная зона. Само ее расположение в пространстве зависит от того, каким способом и с какой точностью оценивать интенсивность связей. Вдобавок эта зона подвижна, и ее подвижность может быть разнонаправленной в разные периоды (подробнее об этом – в следующем разделе).

В пределах одного пояса характеристики внутриагломерационной связности также варьируют. В частности, более выражены эти характеристики

[29] Шугрина Е. С., Миронова Г. В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de juro и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24. Количественные параметры этого определения очевидно опираются на международные критерии, установленные ОЭСР (о них речь пойдет ниже).

[30] Смысл труднопереводимого термина commuting можно примерно передать как «сообщающийся посредством трудовых маятниковых миграций». Таким образом, в понятии commuting zone акцентируется «пронизанность» агломерационной периферии миграционными связями с ядром.

[31] Зайончковская Ж. А. Демографическая ситуация и расселение // Вопросы географии 129. – М.: Мысль, 1986. С. 52–62.

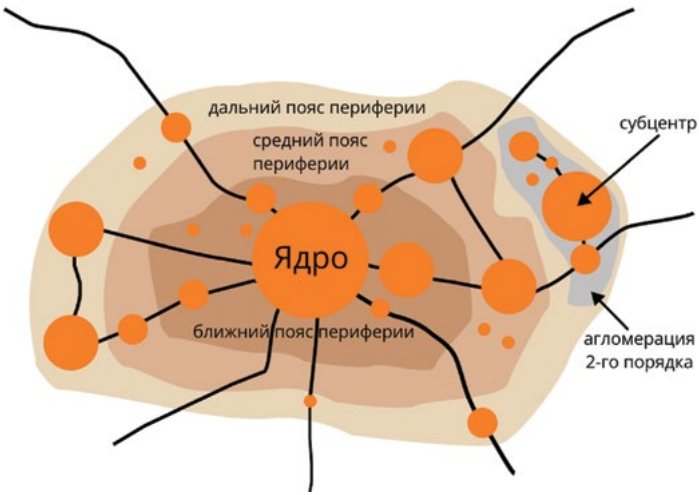
[32] Лаппо Г. М. Развитие городских агломераций в СССР. – М.: Наука, 1978. – С. 25.

при прочих равных условиях вдоль полос («транспортных коридоров»), примыкающих к важнейшим магистралям, по которым следуют основные миграционные потоки[33]. «Рельеф» агломераций усложняет и система «горизонтальных» связей между периферийными территориями, минующих центр. В моноцентрических агломерациях они менее значимы, чем «вертикальные» связи по линии «периферия – ядро», но чем более развита агломерация, тем они интенсивнее.

Населенные пункты, расположенные на периферии агломерации и связанные с ядром – т. н. «спутники» – обладают иерархичностью. Наиболее крупные из них, концентрирующие наибольшее число функций, приобретают роль агломерационных *субцентров* (центров второго порядка). Теоретически некоторые субцентры могут по мере развития превратиться в полноценные конкуренты ядра, и агломерация таким образом из моноцентрической способна стать полицентрической.

На рисунке 1.1 схематично представлена типичная структура моноцентрической городской агломерации.

Рисунок 1.1. **Структура моноцентрической городской агломерации**



[33] В отечественной географии используется концепт «каркаса агломерации», формируемого сетью населенных пунктов (ядро + важнейшие спутники) и соединяющих их магистралей.

1.3. Механизмы формирования и развития городских агломераций

Почему и как возникают городские агломерации? Нередко основной движущей силой их возникновения признается стремление субъектов к *агломерационному эффекту*: экономическому выигрышу вследствие территориальной концентрации ресурсов, производств и иных экономически важных объектов. Начиная с А. Маршалла, впервые рассмотревшего этот феномен в начале XX века, теория агломерационного эффекта получила широкое распространение, а в урбанистическом контексте она стала особенно популярной с появлением концепции «новой экономической географии» П. Кругмана и М. Фудзиты[34].

Однако агломерационный эффект – это необходимое, но не достаточное условие возникновения агломерации. Он может наблюдаться и вне городских агломераций, а для «вызревания» агломерации на конкретной территории не меньшее значение имеют и иные факторы. Их роль можно проиллюстрировать на примере выявленных Г. М. Лаппо двух основных моделей возникновения агломераций: «от города» и «от района»[35] (рис. 1.2).

В первой модели («от города») первичен рост существующего города, сталкивающегося с недостатком территориальных ресурсов, ухудшением экологической ситуации и увеличением нагрузки на инфраструктуру. Пытаясь решить эти проблемы, город в лице действующих на его территории экономических субъектов и/или органов публичной власти выносит часть своих наиболее территориально-емких и экологически критичных функций (поначалу это, как правило, логистика, складское хозяйство, обслуживающие производства) за пределы городской черты. Параллельно за город в поисках более комфортной среды переселяется и часть состоятельных жителей, стимулируя развитие жилых пригородов (этот процесс получил название «субурбанизации»). Вместе с тем, растет и привлекательность города для внешних субъектов – мигрантов и инвесторов, и некоторые из них, стремясь в город и не имея возможности сразу обосноваться в его пределах, «оседают» на подступах к нему. На стыке этих встречных потоков возникает сеть спутников вокруг города, специализирующихся на разных обслуживающих город функциях – они формируют агломерационную периферию. Сам же город трансформируется в ядро агломерации.

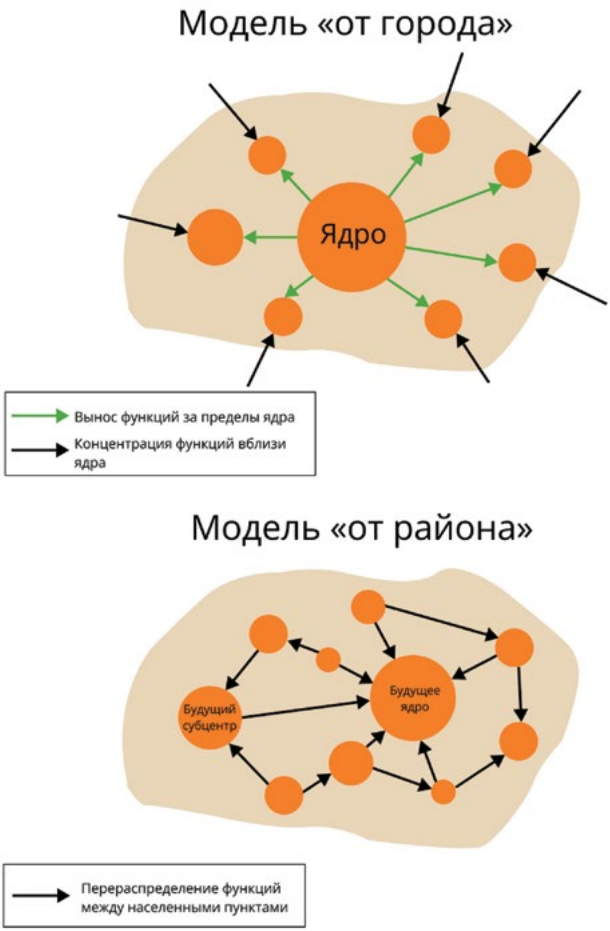
Как можно заметить, фактор агломерационного эффекта в этой модели имеет значение только для центростремительного вектора формирования агломерации. Центробежный же вектор – не менее критичный для возникновения агломерации – инспирируется совершенно иным фактором, который можно назвать *фактором отрицательных внешних эффектов*. Таким образом, моноцентрические агломерации являют собой продукт не только концентрации, но и, как это ни парадоксально, деконцентрации.

Во второй модели («от района») роль агломерационных эффектов значительнее. Эта модель характерна для территорий, богатых некоторым видом ресурсов (чаще всего полезными ископаемыми, но это может быть и, например, рекреационный ресурс, как в Кавказских Минеральных Водах или Большом Сочи).

[34] Fujita M., Krugman P. (2004). The New Economic Geography: Past, Present and the Future. / Papers in Regional Science. v.83.

[35] Лаппо Г. М. География городов. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. – С. 90-91.

Рисунок 1.2. **Модели возникновения городской агломерации «от города» и «от района» (по Г. М. Лаппо)**



Ресурс тут первичен: именно его эксплуатация стимулирует появление и рост сети населенных пунктов, приуроченных к местам его концентрации. Со временем какой-то из этих населенных пунктов в силу тех или иных причин начинает опережать прочие по темпам роста, концентрировать все больше функций и стягивать к себе все больше потоков, превращаясь таким образом в ядро формирующейся агломерации; «отстающие» населенные пункты, в свою очередь, становятся агломерационными субцентрами. Но чаще при таких условиях возникает несколько более или менее сопоставимых ядер, и агломерация приобретает полицентрическую структуру.

Смещение фокуса внимания исследователей на экономические механизмы агломерирования в последние десятилетия породило тенденцию разделения самой трактовки агломерации на «расселенческую» и «экономическую». К примеру, в обзорной статье Е. Антонова, Д. Куликова и М. Савоскул описаны

два подхода к определению понятия агломерации. Первый авторы называют «функционально-расселенческим» и отмечают, что в соответствии с ним агломерация – это «прежде всего сложно устроенная расселенческая структура». Второй подход, по мнению авторов, рассматривает агломерацию как «экономическую категорию», и в соответствии с ним «агломерации формируются естественным образом как проявление «агломерационных эффектов»…»[36].

На наш взгляд, это не столько разные подходы к пониманию агломерации, сколько акцентирование разных сторон этого феномена, которые невозможно разделить. Экономические факторы, несомненно, оказывают определяющее влияние на генезис агломераций, но это влияние осуществляется, в первую очередь, через размещение людей в пространстве – то есть через расселение. Пространственное расположение экономических субъектов не может быть отделено от населения, обслуживающего их и потребляющего создаваемые этими субъектами блага. И идентифицируются агломерации в конечном счете именно по расселенческим признакам.

С формированием агломерации ее развитие, разумеется, не останавливается, ведь и сам выбор точки, в которой мы полагаем агломерацию сформировавшейся – условность, предмет научного консенсуса. ***Любая агломерация пребывает в состоянии постоянной трансформации.*** В частности, подвижны ее границы, причем в этой подвижности присутствуют как долговременные, так и сезонные тенденции. Так, развитие средств коммуникации (автотранспорт, мобильная связь и пр.) способствует удлинению «плеча» агломерационных связей и, как следствие, последовательному расширению границ агломераций: сегодня площадь среднестатистической агломерации больше, чем 30 лет назад. Но на этом фоне в течение года наблюдается «пульсация»: летом, когда жители ядра массово выезжают на пригородные дачи, граница отодвигается от ядра, а зимой – наоборот, приближается к нему.

В наиболее урбанизированных районах территориальный рост агломераций закономерно ведет к их сближению. Соседние агломерации, расширяясь, «накладываются» друг на друга, скрепляются связями и в итоге фактически срастаются, образуя более сложные, надагломерационные формы расселения. Вслед за французским географом Ж. Готтманом, предложившим этот термин в 1950-х гг., их принято называть «мегалополисами». Классический пример мегалополиса – непрерывная цепь агломераций на Атлантическом побережье США, включающая, в частности, агломерации Бостона, Нью-Йорка, Филадельфии и Вашингтона (за ним закрепилось прозвище Босваш). В России, по мнению большинства экспертов, сложившихся мегалополисов пока нет, идут дискуссии о наиболее вероятных кандидатах на эту роль в перспективе (чаще всего в качестве такового называется территория, объединяющая Московскую и Нижегородскую агломерации с зонами их влияния)[37].

[36] Антонов Е. В., Куликов Д. А., Савоскул М. С. Городские агломерации: подходы к определению и делимитации границ. // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями: монография / под ред. К. А. Ивановой. Научный редактор издания Э. Маркварт – М.: Изд-во «Проспект», 2021 – С. 44–69.

[37] В некоторых публикациях используется термин «Московская метрополия» для характеристики зоны влияния Москвы, превышающей по площади Московскую агломерацию, но уступающей потенциальному мегалополису Москва – Нижний Новгород. См., например, «Концепцию развития Московской метрополии», разработанную Центром стратегических разработок (доступ по ссылке: https://csr-nw.ru/tracks/detail.php?ID=1135). Однако считать этот термин закрепившимся, по меньшей мере, рано.

Трансформация агломераций идет не только «вширь», но и «вглубь»: изменяются их структура, конфигурация и интенсивность агломерационных связей, степень интеграции населенных мест внутри агломерации. Закономерности траекторий «жизненного цикла» агломераций пока еще исследованы относительно слабо; агломерация – слишком сложный и слишком молодой объект для комплексного изучения паттернов его эволюции. Имеются, вместе с тем, ряд концепций, формализующих хотя бы отдельные стороны этого многокомпонентного процесса.

Так, с конца прошлого века известны стадиальные модели «типовой» трансформации структуры агломерации, в основном восходящие к более общей теории Дж. Джиббса[38] о стадиях урбанизации как таковой. Джиббс интерпретировал урбанизацию как спиралевидный процесс, для которого характерна смена волн собственно урбанизации и дезурбанизации на фоне качественной эволюции происходящих процессов. Соответственно, и трансформация агломераций как «проекция» урбанизации на ограниченном пространстве трактуется в этой же логике. Наиболее известна модель Л. Клаассена и Г. Шимеми[39], согласно которой агломерации проходят в общем случае 4 стадии (что не исключает вероятность проскакивания агломерациями каких-то стадий или отката к более ранним стадиям при определенных условиях):

1) численность населения ядра растет за счет периферии;
2) численность населения периферии растет и опережает по темпам рост численности населения ядра;
3) численность населения ядра сокращается на фоне роста либо стабилизации численности населения периферии;
4) численность населения ядра возобновляет рост.

Это довольно сильно упрощенная модель: как можно заметить, она все агломерационные процессы сводит к демографическим, а всю структуру агломерации – к дихотомии «ядро-периферия», причем оба эти элемента воспринимаются как гомогенные пространства. Процессы перераспределения ресурсов внутри ядра и внутри периферии, изменения уровня связности внутри агломерации и т. п. остаются за рамками модели Клаассена и Шимеми.

Пример более комплексного (но и менее формализованного) взгляда на стадиальность эволюции агломераций представлен А. Нещадиным и А. Прилепиным[40]. Они выделяют следующие четыре стадии (фазы):

1) агломерацию объединяют преимущественно производственные связи;
2) с усилением центростремительных потоков маятниковых миграций формируется единый рынок труда агломерации;
3) в агломерации формируется единое функционально связанное пространство, причем ряд функций выносится из ядра на периферию, возникают новые единые агломерационные рынки, в частности, единый рынок недвижимости;

[38] Gibbs J. The Evolution of Population Concentration. Economic Geography, 1963, no.2. – P. 119–129.

[39] Klaassen, L., Scimemi, G. Theoretical issuers in urban dynamics // Dynamics of Urban Development. – N. Y.: St. Martin's Press, 1981. – P. 8–28.

[40] Нещадин А., Прилепин А. Городские агломерации как инструмент динамичного социально- экономического развития регионов России // Общество и экономика. – 2010. – № 12. – С. 121–139.

4) агломерация встраивается в глобальные экономические процессы, на ее территории развивается инфраструктура «умного города», характерная для постиндустриального этапа развития.

Ряд исследователей уделяют внимание отдельным аспектам эволюции структуры агломераций, наиболее характерным (критичным) для текущего этапа их функционирования. В частности, большую известность получила возникшая в 1990-х гг. концепция *edge cities* (окраинных городов) Дж. Гарро[41]. Окраинные города – это особая разновидность «точек роста» агломераций, населенные пункты-спутники, находящиеся, как правило, у границ агломераций (отсюда их название) и замыкающие на себя наибольшее число горизонтальных связей. Постепенно такие города перетягивают из ядра часть центральных функций (сначала жилые, затем – торговые и сервисные, а в пределе – и производственные) и эволюционируют в локальные внутриагломерационные субцентры.

Субцентры могут возникать и, наоборот, у границ ядра (в таком случае их можно рассматривать как продолжение ядра). Пожалуй, наименее продуктивна для их возникновения срединная зона агломерационной периферии. Естественный итог развития локальных субцентров внутри наиболее крупных и развитых агломераций – формирование вокруг них агломераций второго порядка (такая агломерация изображена вблизи субцентра и на рисунке 1.1). К примеру, в границах Московской агломерации исследователи выделяют свыше 20 «младших» агломераций[42] (Мытищинско-Щелковскую, Долгопрудненско-Химкинскую, Люберецко-Раменскую и др.). Периферии таких агломераций наслаиваются друг на друга, формируя сложный рельеф пространства социальных и экономических взаимодействий. «Материнская» же агломерация приобретает тем самым «матрешечную» структуру.

Таким образом, городские агломерации – это динамичные организмы, жизнь которых «вмонтирована» в общую логику процесса урбанизации. ***Они возникают там, где для этого есть соответствующие условия, и сами подвержены эволюции как сложные системы внутри еще более сложных систем расселения.*** Поскольку как минимум некоторые из аспектов функционирования этих систем могут быть оценены качественно, в логике поступательного движения «от простого к сложному» или «от худшего к лучшему», эту эволюцию можно трактовать как развитие и говорить о более и менее «развитых» агломерациях (и, следовательно, предлагать разные способы оценки этой развитости). Впрочем, относительно того, что именно следует понимать под развитостью (уровнем развития) агломерации и как ее рассчитывать (оценивать), существуют разные точки зрения. Подробнее об этом – в разделе 3.5.

41 Garreau J. (1991) Edge City: Life on the New Frontier. New York: Doubleday. – 546 p.

42 Махрова А., Нефедова Т., Трейвиш А. Московская агломерация и «Новая Москва» / Pro et contra. 2012. № 6 (57). С. 21. Доступ по ссылке: https://carnegieendowment.org/files/ProEtContra_57_19-32.pdf

1.4. Выделение городских агломераций

1.4.1. Методы выделения городских агломераций

На сегодня в мире накоплен богатый опыт разработки и применения на практике различных методов и методик выделения городских агломераций. Некоторые методики имеют официальный статус и применяются как государствами, так и международными организациями, такими как ООН, ОЭСР, Евросоюз[43]. В России подобная «официальная» или хотя бы общепринятая методика отсутствует, а в исследованиях на эту тему используются разнообразные методики, опирающиеся зачастую на разные подходы и применяющие разные методы (не всегда полностью раскрываемые). Подробно рассмотрим эту практику в следующем разделе; здесь же речь пойдет об общих методических подходах к решению этой задачи.

Выбор методики выделения агломерации определяется как доступностью необходимых данных и ресурсов, так и, не в последнюю очередь, целеполаганием. ***Прежде чем приступать к выделению агломерации, важно четко представлять: для чего мы это делаем?***

Разумеется, выделение агломерации может представлять собой самодостаточное научное исследование, итоги которого будут носить сугубо «академический» характер. В таком случае искомый результат – приращение научного знания благодаря введению в оборот новых (или уточненных) эмпирических данных. И в идеале границы, определенные в результате такого исследования, будут, при условии адекватного применения исследовательских методов, максимально близки к «реальным» (если угодно, «естественным») границам агломерации на определенном этапе ее развития. Фактически при таком подходе агломерация не «выделяется», а «выявляется» как объективно существующая данность.

Чаще, однако, выделение агломерации проводится с некоторой практической целью, то есть имеет прикладной характер. Можно выделить следующие основные разновидности таких практических целей (некоторые из них могут преследоваться и одновременно):

1) идентификация объектов поддержки со стороны государства;
2) определение границ, в которых будут разрабатываться единые или скоординированные концепции, документы социально-экономического и территориального планирования развития агломерации;
3) определение ареала реализации крупных проектов или программ, в том числе межмуниципального характера;
4) получение статистической информации для принятия управленческих решений.

Выделяемая агломерация в каждом случае будут выполнять разную роль: объекта поддержки, объекта планирования, территории реализации проекта и пространства для организации взаимодействия, ячейки для сбора и обобщения статистической информации. Соответственно, будет различаться и набор

[43] Сбором статистики в рамках Евросоюза занимается Евростат (Eurostat) – статистическая служба ЕС. Доступ по ссылке: https://ec.europa.eu/eurostat

методов выделения, причем, если ставится цель определения ареала реализации агломерационного проекта, эти методы могут варьировать и в зависимости от типа проекта. К примеру, если проект направлен на оптимизацию и модернизацию инфраструктуры общественного транспорта в пределах агломерации, целесообразно оценивать внутриагломерационную связность преимущественно через транспортные коммуникации, а если он имеет социальный характер – через коммуникации общественные. Помимо прочего, разное целеполагание может обусловливать и предпочтение морфологического либо функционального подхода при выделении агломераций.

Как следствие, границы агломерации, выделенной на одной и той же территории, но с разными прикладными целями, необязательно совпадут – как между собой, так и с «академическими» границами. И это – нормальная ситуация. Различия границ одной и той же агломерации, определенных разными методиками, совершенно необязательно свидетельствуют о недостатках какой-то из методик либо ошибках их применения: они могут просто отражать разные приоритеты при выделении[44]. Вместе с тем, территорию на пересечении всех альтернативных «прикладных» версий агломерации (то есть попадающую в агломерацию по любой методике) можно рассматривать как своего рода бесспорную, «заведомую» агломерацию. Именно на основе таких территорий логично формировать, в частности, ячейки статистического учета.

Наряду с разными целевыми установками ***на выбор методов выделения агломерации влияет масштаб исследования.*** В зависимости от этого масштаба все существующие методики выделения агломераций принято делить на два типа: *индивидуальные* и *универсальные*[45].

В индивидуальных методиках решается задача идентификации и установления границ конкретной агломерации. Целью этой деятельности чаще всего является определение территории агломерации, для которой разрабатывается концепция или стратегия долгосрочного развития или применительно к которой реализуется конкретный проект или программа (то есть вторая и третья из указанных выше целей). «Академические» методики, не имеющие прикладного значения, тоже, как правило, относятся к индивидуальным.

Универсальные методики разрабатываются с прицелом на большой массив агломераций, например, на все агломерации в пределах макрорегиона или страны. Наиболее распространенная цель применения этих методик – формирование ячеек для сбора статистической информации (четвертая цель из указанных выше), но также может преследоваться, например, цель определения круга объектов государственной поддержки в рамках политики интенсификации развития «точек роста» на территории региона или страны в целом (первая цель).

Индивидуальные методики опираются на уникальные данные об исследуемой агломерации, в том числе собираемые в ходе полевых и социологических исследований, а универсальные методики оперируют, как правило, базовыми

[44] Так можно объяснить, например, тот факт, что границы Челябинской агломерации, выделенные в рамках национального проекта «Безопасные качественные дороги», существенно расходятся с ее же границами согласно Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года.

[45] См., например: Антонов Е. В. Городские агломерации: подходы к выделению и делимитации // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. – № 13 (1). – С. 180–202.

статистическими и геоинформационными данными, в равной мере доступными для всех территорий. Разница подходов и методов обусловливает сравнительные достоинства и недостатки обоих типов методик. Индивидуальные методики позволяют решить задачу выделения агломерации максимально точно, но затрудняют сравнительный анализ агломераций, так как инструменты, использованные для одной агломерации, могут оказаться неприменимыми для других. Универсальные же методики хороши «конвертируемостью», обусловливающей широкую применимость, но ее оборотная сторона – большое количество допущений, снижающих точность оценки.

Между этими двумя типами методик нет непроницаемой границы, многое, в частности, зависит от ресурсов, которыми располагают исследователи. Развитие современных технологий, позволяющих собирать и обрабатывать большие объемы данных для большого числа территорий в сжатые сроки, ведет к сближению индивидуального и универсального подходов.

В общем случае ***первым этапом выделения агломерации является идентификация ее ядра.*** Очевидно, что в основе ядра должен находиться город, достаточно крупный и экономически развитый, чтобы «собрать» вокруг себя агломерацию[46]. Но отождествлять границы этого города с границами ядра агломерации, как отмечено выше, методически неверно. Для делимитации (определения границ) ядра требуется свой инструментарий, опирающийся преимущественно на морфологические критерии.

В России эта часть относится к наименее проработанным аспектам методик выделения агломераций (следствие отмеченного выше общего недостатка внимания к концепту агломерационного ядра). Как исключение можно отметить исследования А. Э. Райсиха, в которых большое внимание уделяется именно делимитации ядер агломераций. Райсих предлагает выявлять ядра (в авторской терминологии – «урбанизированные ареалы») по методике, близкой к используемой для делимитации урбанизированных ареалов в США. Основным критерием в этой методике выступает плотностной критерий *расстояния между зданиями и сооружениями*, причем для застройки вдоль автомобильных дорог используются свои пороговые значения (выше, чем для территорий вне дорог)[47].

В свою очередь, зарубежный опыт в этом плане довольно обширен. Чаще всего для идентификации ядер агломераций используется параметр плотности населения. Как пример можно привести начальную фазу алгоритма выделения *функциональных урбанизированных ареалов* (*functional urban areas, FUA*), разработанного ОЭСР и используемого Евростатом[48]. На первом шаге этот

[46] Для полицентрических агломераций изложенные далее подходы сохраняют справедливость, но с поправкой на более сложный инструментарий, учитывающий наличие нескольких ядер и взаимное перекрытие их периферий.

[47] Райсих А. Э. К вопросу об определении границ городских агломераций: мировой опыт и формулировка проблемы. // Демографическое обозрение. № 1. 2020. – С. 27–53. Доступ по ссылке: https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-opredelenii-granits-gorodskih-aglomeratsiy-mirovoy-opyt-i-formulirovka-problemy

Райсих А. Э. Определение границ городских агломераций России: создание модели и результаты. // Демографическое обозрение. № 2. 2020. С. 54–96. Доступ по ссылке: https://cyberleninka.ru/article/n/opredelenie-granits-gorodskih-aglomeratsiy-rossii-sozdanie-modeli-i-rezultaty

[48] Одной из целей введения этого алгоритма была унификация различных методик выделения населенных пунктов и агломераций, применяющихся в странах, входящих в ОЭСР. Пилотные расчеты границ FUA были проведены и для России.

алгоритм предусматривает выделение так называемых «городских центров» (*urban centre*) – ядер агломераций. В соответствии с алгоритмом на территорию накладывается сетка с ячейками площадью 1 кв. км и выявляются ячейки с плотностью населения свыше 1500 чел./кв. км. Если совокупная численность населения таких смежных ячеек превышает 50 тыс. чел. (для некоторых стран пороговое значение установлено на уровне 100 тыс. чел.), они вместе формируют городской центр[49]. Сложившиеся границы населенных пунктов при этом в расчет не принимаются: выстраиваемые таким образом «снизу вверх» ядра могут территориально не совпасть с официально определенными городами.

Также распространенным методом идентификации ядер агломераций является *анализ ночного освещения* на спутниковых снимках. Наиболее освещенные территории признаются при прочих равных условиях частями ядра. Как правило, этот критерий используется совместно с критерием плотности (непрерывности) застройки, то есть от сегментов территории требуется не только достаточный уровень освещенности, но и отсутствие разрывов между ними. Этот критерий тоже относится к морфологическим, но косвенно увязывает урбанизированность как характеристику ядра с уровнем экономического развития, поэтому в странах, где по экономическим причинам нет возможностей поддерживать должный уровень освещенности, его применимость ограничена. С другой стороны, критерий хорош сравнительной простотой сбора исходной информации и потому особенно подходит для универсальных методик, предполагающих обработку данных по большому количеству агломераций.

За выделением ядра следует этап делимитации агломерации, то есть определения ее границ. Поскольку, как отмечено выше, агломерации характеризуются постепенным снижением интенсивности центр-периферийных связей по направлению от ядра (по разным направлениям – с разной скоростью), все существующие методики делимитации агломераций (как индивидуальные, так и универсальные) принимают в качестве границы агломерации линию, соединяющую точки с минимальной интенсивностью связей с ядром. Ключевое значение, таким образом, приобретает выбор критериев оценки этой интенсивности: *критериев связности.*

Используемые критерии связности, исходя из опыта их применения на практике, можно разделить на базовые и вспомогательные.

Базовые критерии, как правило, формируют основу методик делимитации, и для оценки по таким критериям используются достаточно строгие количественные методы. Наиболее распространенными и первыми по времени возникновения базовыми критериями являются транспортная доступность от периферии до ядра агломерации (и наоборот) и доля жителей периферии агломерации, работающих на территории ядра (и наоборот).

Оценка *транспортной доступности* проводится путем расчета времени, необходимого маятниковым мигрантам для того, чтобы добраться от некоторой

[49] L. Dijkstra, H. Poelman and P. Veneri (2019). The EU-OECD definition of a functional urban area, OECD Regional Development Working Papers, Vol. 11. P. 5.

точки за пределами ядра агломерации до ядра[50] (и обратно) с учетом существующей транспортной ситуации. Точки берутся на основных магистралях (автомобильных и/или железнодорожных), соединяющих ядро потенциальной агломерации с периферией. Экспертно определяется пороговое значение транспортной доступности, превышение которого означает, что мигранту затруднительно в ежедневном режиме перемещаться между периферией и ядром. Следовательно, точки с превышенным порогом доступности при прочих равных условиях признаются находящимися за пределами агломерации.

Чаще всего в качестве такого порогового значения принимается 1,5 часа (в одну сторону)[51] при нормальной загруженности дорог, что по-разному теоретически обосновывается. В отечественной науке такое обоснование предложил Г. А. Гольц, установив зависимость между средней продолжительностью рабочего дня и средним временем трудовой поездки (так называемая «константа Гольца»). Исходя из его расчетов 3 часа в сутки (и, следовательно, 1,5 часа в один конец) для городской агломерации признаются предельной величиной времени, при которой поездка субъективно не воспринимается как дискомфортная[52]. Нередко, впрочем, приемлемой признается и двухчасовая доступность в один конец. Также в некоторых методиках используются разные пороговые значения доступности для разных периодов, например, отдельно для часов пик и «внепикового» времени.

Далее строится система изохрон – линий, соединяющих точки с равной временной доступностью до ядра. Территории, ограниченные изохронами, соответствуют поясам агломерационной периферии: так, получасовая транспортная доступность, оцениваемая специалистами как наиболее комфортная, обычно используется для выделения границ первого (ближнего) пояса агломерации. В свою очередь, изохрона, соединяющая точки с пороговой доступностью, соответствует границе агломерации.

Относительный недостаток метода изохрон транспортной доступности заключается в том, что он позволяет оценить потенциальную, а не реальную связность: мы ведь не знаем, какая часть жителей периферии, имеющих удобный транспортный доступ к ядру, де-факто этим доступом пользуется. Поэтому метод изохрон обычно несколько «завышает» территорию агломераций. Тем не менее, при прочих равных условиях он весьма надежен, а с появлением Гугл- и Яндекс-карт с сервисом расчета временной доступности он стал существенно

[50] Поскольку площадь территории, принимаемой за ядро агломерации, может быть довольно обширной, существуют методические сложности с определением того, до (от) какой точки в пределах ядра отсчитывать доступность. При расчете доступности железнодорожным транспортом в качестве такой точки обычно используется местоположение конечной железнодорожной станции (вокзала). С автомобильной доступностью сложнее. Иногда она отсчитывается до (от) границ ядра (и при таком подходе обостряется проблема делимитации ядра), иногда – до (от) условной точки в центре ядра (т. н. «нулевого километра»). Оба метода имеют свои преимущества и ограничения и, в конечном счете, упираются в концептуальные представления о том, можно ли считать достижением ядра достижение точки на его границе.

[51] См., например: Уляева А. Г. Анализ методических подходов к выделению агломерационных образований /// Региональная экономика: теория и практика. – т. 14, вып. 12, декабрь 2016. – С. 17–27. Доступ по ссылке: https://www.fin-izdat.ru/journal/region/detail.php?ID=70151; Пономарев Ю., Радченко Д. Реальные границы агломераций и распространение коронавируса. // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития, 2020. № 9(111). Апрель. Доступ по ссылке: https://www.iep.ru/upload/iblock/e9a/5.pdf

[52] Социально-экономическая география: понятия и термины. Словарь-справочник. Отв. ред. А. П. Горкин. – Смоленск: Ойкумена, 2013. – С. 115.

менее трудоемким, чем раньше. Поэтому сегодня такой подход весьма широко применяется в методиках как первого, так и второго типа.

Оценка *доли жителей периферии агломерации, работающих на территории ядра,* проводится путем либо анализа статистики маятниковых миграций, либо, если такая статистика не ведется – офлайновых или онлайновых социологических опросов жителей потенциальной агломерационной периферии. В анкеты обычно включаются вопросы о частоте поездок в ядро агломерации и целях таких поездок. Соответственно, граница агломерации фиксируется там, где доля респондентов, положительно отвечающих на вопрос о поездках в ядро (с нужной частотой и целью), достигает порогового значения.

Этот метод в целом точнее, чем метод изохрон транспортной доступности, потому что оценивает фактическую, а не потенциальную связность. В то же время в отсутствие регулярной статистики маятниковых миграций он более трудоемок по сравнению с методом изохрон транспортной доступности, так как опросы требуют высокой степени репрезентативности, и применим преимущественно в рамках методик первого типа (индивидуальных). За рубежом, где статистический учет маятниковых миграций ведется систематически, этот метод более распространен, в то время как в России, где такой статистики нет, предпочитают опираться на метод изохрон транспортной доступности. Поэтому, кстати, большинство функциональных урбанизированных ареалов, полученных в результате применения к российским урбанизированным территориям методики ОЭСР, опирающейся на вовлеченность населения в маятниковые миграции, оказались более чем в 2 раза меньше по площади и на 10–20% меньше по численности населения соответствующих агломераций, выделенных в соответствующих региональных документах стратегического планирования[53].

Разновидностью критерия доли жителей периферии, работающих на территории ядра, является «обратный» ему критерий: *доля рабочих мест на территории ядра, занятых жителями периферии.* Использование этого критерия также требует наличия специфического статистического учета либо проведения опроса работодателей. Применяется он реже, чем «прямой» критерий.

В рамках индивидуальных методик используются и менее «традиционные» критерии связности, предполагающие проведение полевых обследований, которые, тем не менее, также можно отнести к базовым. Пример такого критерия – *пространственное распределение наружной рекламы*[54]. Границей агломерации в соответствии с этим критерием служит линия, на которой доля рекламы товаров и услуг, реализуемых (предоставляемых) на территории ядра, достигает

[53] К примеру, Красноярский и Воронежский FUA включают в себя по 3 муниципальных образования уровня городских (муниципальных) округов и муниципальных районов, в то время как соответствующие агломерации, зафиксированные в региональных документах стратегического планирования – по 8. Численность населения Челябинского FUA меньше численности населения Челябинской агломерации на 13%, а площадь – в 6 раз. Некоторые FUA включают в себя только территорию городского округа, образованного главным городом (Тульский, Кировский, Иркутский FUA), или территорию городского округа и примыкающего к нему муниципального района (Тюменский, Ярославский, Пермский FUA). Только отдельные относительно небольшие FUA, расположенные на территориях с крупной нарезкой муниципальных образований (Томский, Саратовский, Липецкий), территориально совпали или почти совпали с одноименными агломерациями.

[54] Анализируется реклама, размещенная на щитах вдоль основных автомагистралей, соединяющих ядро агломерации с периферией. Предполагается, что по мере удаления от ядра в общем объеме наружной рекламы снижается доля рекламы товаров и услуг, реализуемых (предоставляемых) и потребляемых на территории ядра, и растет доля товаров и услуг, реализуемых (предоставляемых) и потребляемых на периферии агломерации и за ее пределами.

некоторого минимума. Недостатком такого подхода, помимо общей трудоемкости[55], является то, что не всегда можно достаточно точно идентифицировать и локализовать целевую аудиторию той или иной конкретной рекламы. Кроме того, частота расстановки рекламных щитов может быть неравномерной по разным направлениям.

В последнее десятилетие информатизация общества и развитие средств коммуникации привели к существенному расширению методического арсенала для определения границ агломераций – как по индивидуальным, так и по универсальным методикам. Можно даже говорить о своего рода «методической революции» в этой сфере. В частности, появились методы, опирающиеся на анализ *«больших данных» (big data).* Среди них наибольшим потенциалом для использования в целях делимитации агломераций обладают большие данные, генерируемые мобильными устройствами населения[56,57]. Так, данные операторов мобильной связи позволяют локализовать местоположение обоих абонентов при совершении телефонного звонка и, соответственно, очертить круг общения жителей агломерации. Чем ближе к границе агломерации, тем у среднестатистического абонента на ее территории ниже доля телефонных собеседников среди жителей ядра агломерации и выше доля собеседников, проживающих за пределами агломерации. Кроме того, «большие данные» позволяют определить местоположение пользователей мобильных устройств в разные периоды (например, в дневное и ночное время) и таким образом получить более точное представление о направлении потоков маятниковых миграций, чем при использовании методов соцопросов и анализа статистики (в том числе и потому, что учитываются не только зарегистрированные на территории агломерации резиденты, но и временно пребывающие там лица).

Минус этого метода – ограниченный доступ к необходимым для исследования данным. Их требуется приобретать у операторов мобильной связи, причем в идеале для повышения репрезентативности нужны данные разных операторов, так как их представленность на территории агломерации может быть неравномерной. Также эти данные не учитывают возможное наличие более одной SIM-карты у абонента и людей, у которых нет мобильных телефонов либо имеются примитивные телефоны, ограниченно генерирующие «большие данные» (впрочем, два последних ограничения со временем становятся все менее значимыми). В силу дороговизны и трудоемкости этого метода он более применим в индивидуальных, нежели универсальных методиках.

Также для делимитационных целей в контексте «больших данных» могут быть использованы *данные социальных сетей*, фиксирующие места жительства, учебы и работы пользователей. До некоторой степени эти данные могут заменять данные социологических обследований при отсутствии возможности

[55] В принципе, при применении этого метода полевые обследования до некоторой степени могут быть компенсированы менее трудоемким анализом снимков Google Street View и Яндекс.Панорам вдоль основных магистралей. Но этот способ пригоден только для территорий в границах крупных городов, и то не всех.

[56] Богоров В., Новиков А., Серова Е. Самопознание города // Археология периферии. М., 2013. С. 380–405. Доступ по ссылке: http://issuu.com/mosurbanforum/docs/_d_uf_380-405_ data

[57] Махрова А. Г., Бабкин Р. А Анализ пульсаций системы расселения Московской агломерации с использованием данных сотовых операторов // Региональные исследования. – 2018. № 2. – С. 68–78. Доступ по ссылке: https://elibrary.ru/item.asp?edn=xwavrr&ysclid=lki9xnv96a477818211

их проведения. Но надо иметь в виду, что пользователи далеко не всегда указывают в социальных сетях реальные сведения о себе и могут не указывать их вообще.

Вспомогательные критерии используются в качестве дополнения к базовым критериям и обычно носят контрольный характер по отношению к ним, позволяя принимать решение об отнесении к агломерации спорных территорий, которые по одним базовым критериям входят в агломерацию, а по другим – не входят. Для оценки связности по таким критериям не применяются строгие количественные методы, что и обусловливает их вспомогательную роль. Основными методами оценки являются экспертные интервью и контент-анализ СМИ, и в результатах такой оценки велика доля субъективных заключений.

К наиболее распространенным вспомогательным критериям можно отнести следующие:

- наличие и интенсивность экономических связей между бизнес-субъектами на территориях муниципальных образований, потенциально входящих в агломерацию;
- наличие и интенсивность политических и культурных связей между органами местного самоуправления муниципальных образований, потенциально входящих в агломерацию;
- функционирование в пределах потенциальной агломерации общих рынков труда, жилья, недвижимости и пр.;
- степень интегрированности инфраструктур муниципальных образований, потенциально входящих в агломерацию, например, наличие сетей коммунальной инфраструктуры, обслуживающих несколько муниципальных образований.

Граница между базовыми и вспомогательными критериями проницаема. Развитие информационных технологий, помимо прочего, делает возможным формализованный расчет значений параметров, которые ранее могли быть оценены лишь на качественном уровне. Поэтому как минимум некоторые из критериев, которые сегодня являются вспомогательными, имеют потенциал для перехода в разряд базовых[58].

Принцип «морфологические критерии – для выделения ядра, функциональные критерии (критерии связности) – для делимитации агломерации» на практике корректируется доступностью данных. Для применения критериев связности в среднем требуется лучшая информационная обеспеченность. Всемирный Банк в 2018 году на примере «Большой Джакарты» провел сравнительный анализ различных методов выделения агломераций или, в терминологии Всемирного Банка, метрополитенских ареалов (metropolitan areas). По итогам этого анализа был сделан вывод, что в развивающихся странах для выделения агломераций (не только их ядер), в силу дефицита достоверных данных о транспортных потоках и маятниковых миграциях, предпочтительнее опираться

[58] Наиболее перспективными в этом отношении представляются критерии, оценивающие наличие в агломерациях общих рынков. Уже сейчас появляются технологии, позволяющие их формализовать: например, диагностировать наличие и степень интеграции общеагломерационного жилищного рынка путем обработки баз данных о сделках на этом рынке или анализа пространственного распределения цен на жилье.

на морфологические критерии, анализируя спутниковые снимки или рассчитывая плотность населения по ячейкам[59].

Особое место в ряду критериев делимитации агломераций занимает так называемый *гравитационный критерий*. В логике этого критерия размеры агломерации находятся в зависимости от людности ядра, и эта зависимость выражается различными формулами. Приведем формулу, предложенную С. Н. Соколовым для делимитации агломераций Ханты-Мансийского автономного округа (в свою очередь развивающую формулу, предложенную ранее Ю. Л. Пивоваровым)[60]:

$$L_i = \sqrt[3]{\frac{P_i}{2}},$$

где L_i – расстояние от ядра до границы агломерации (км), P_i – численность населения ядра (человек).

Очевидно, что гравитационный критерий позволяет выделить границы не реально существующей, а потенциальной агломерации – или, точнее, оценить потенциал ядра для формирования агломерации. Поэтому можно согласиться с А. Э. Райсихом в том, что основанные на этом критерии модели более пригодны для проверки результатов применения различных методик делимитации (с точки зрения соответствия реальности потенциалу), нежели собственно для делимитации[61].

Применение каждого из использованных в рамках выбранной методики базовых и вспомогательных критериев, как правило, дает на выходе разные конфигурации территории, предположительно входящей в агломерацию. Это, повторим, нормально, так как взаимодействие акторов в разных сферах может иметь различную направленность и интенсивность. За агломерацию в таком случае может приниматься территория на пересечении всех полученных конфигураций с отсечением территорий, не попадающих в агломерацию по одному или нескольким критериям. Но возможен и подход, при котором критериям присваиваются разные веса (в том числе исходя из поставленных целей), и в агломерацию включаются территории, попадающие туда по наиболее значимым критериям.

Важно подчеркнуть, что выделение агломерации как прикладная задача обычно не завершается фиксацией границ, выделенных описанными методами. Дело в том, что эти границы почти наверняка не совпадут с существующими административными или муниципальными границами; в теории они могут даже сечь территории населенных пунктов. Для «академической» агломерации это не важно, но для «прикладной» (вне зависимости от конкретной цели) – в высшей степени критично. В пределах такой агломерации нельзя ни собирать статистику (потому что она собирается в пределах административных ячеек), ни создавать организационные структуры управления ее развитием (потому что они должны соотноситься с существующей системой организации публичной власти), то есть теряется собственно прикладное значение. Поэтому ***в большинстве случаев определенную научными методами границу агломерации приводят к границам существующих единиц административно-территориального***

[59] Доступ по ссылке: https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/how-define-metro-area

[60] Соколов С. Н. Агломерационные формы расселения Югры. // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук, 2015. № 12-8. – С. 61–66.

[61] Райсих А Э. Определение границ городских агломераций России: создание модели и результаты. // Демографическое обозрение. № 2. 2020. – С. 63.

деления и/или муниципальных образований. Именно из этих соображений и ядро агломерации чаще всего принимается в границах центрального города (или даже муниципального образования), некорректность чего в общем случае мы отмечали выше. Но это – вынужденная необходимость[62].

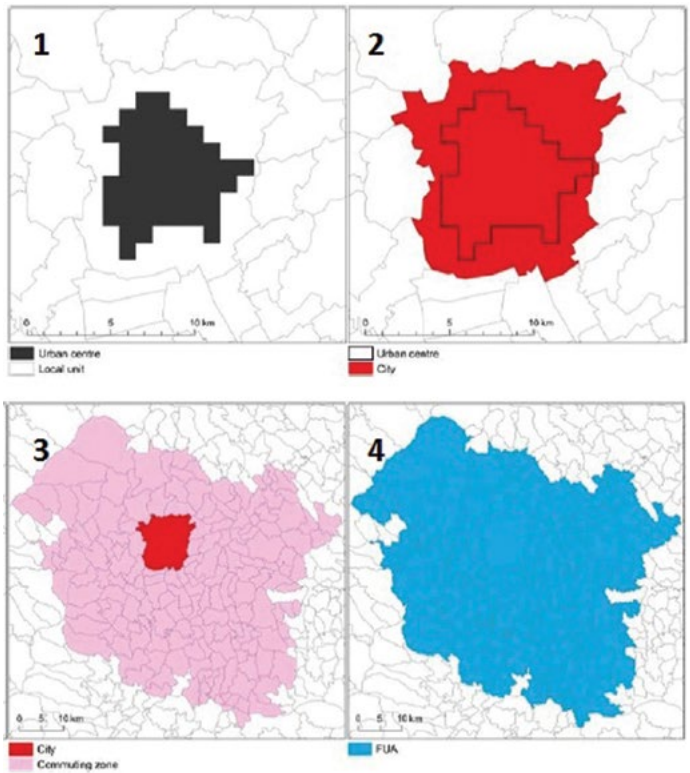
Это приведение к существующим границам также может быть формализовано. Простейший вариант: установление минимальной доли населения или площади административной (муниципальной) единицы, которая должна попадать на территорию выделенной агломерации, при достижении которой эта единица туда включается целиком. Но применяются и более тонкие методы, в том числе учитывающие, опять же, связность. Так, упомянутая выше методика выделения функциональных урбанизированных ареалов ОЭСР вслед за делимитацией ядра предусматривает формирование так называемого «города» (*city*), в состав которого, наряду с ядром, включаются территории окружающих единиц административно-территориального деления (муниципальных образований), не менее 50% населения которых проживает в ядре. На завершающем же этапе к «городу» присоединяется периферия (*commuting zone*), идентифицируемая как территория, не менее 15% жителей которой работает в «городе», и она также привязывается к ячейкам территориальной организации местного самоуправления или АТД[63]. Полученная совокупность территорий, выделенных по разным (морфологическим и функциональным) признакам, но привязанных, за исключением ядра, к административной сетке, и составляет в итоге функциональный урбанизированный ареал (рис. 1.3).

Разумеется, при таком подходе очень большое значение приобретает характер нарезки административных (муниципальных) единиц. Если эта нарезка достаточно дробна, то, с учетом отмеченных выше условности и изменчивости агломерационных границ как таковых, такая «подгонка» не слишком искажает реальность. Но чем крупнее административные (муниципальные) ячейки, тем более приблизительными и менее адекватными реальности становятся приведенные к ним агломерационные границы. К сожалению, взятый в России в последние годы курс на укрупнение территорий муниципальных образований в этом смысле играет негативную роль, затрудняя точную делимитацию агломераций. При этом даже городские и сельские поселения (число которых стремительно сокращается в ходе ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления на отдельных территориях и тренда на укрупнение существующих поселений) малопригодны для выполнения роли «кирпичиков» для строительства агломераций, так как в их пределах собирается и публикуется лишь очень малая часть статистической информации: большинство данных доступно в разрезе ячеек не ниже уровня городских (муниципальных) округов и муниципальных районов. В зарубежных странах, где низовые ячейки местного самоуправления обычно весьма невелики, а статистика зачастую собирается даже по внутригородским районам, эта проблема, как правило, не стоит столь остро.

[62] В этой связи нередко говорят об особом «административном» методе выделения агломераций, противопоставляя его упомянутым выше научным методам, вроде метода изохрон транспортной доступности. На наш взгляд, это все-таки не отдельный альтернативный метод, а, скорее, способ адаптации результатов применения существующих методов к практическим потребностям. В любом случае, первичным является выделение агломерации научными методами, административный подход вторичен.

[63] Dijkstra, L., H. Poelman and P. Veneri (2019). The EU-OECD definition of a functional urban area, OECD Regional Development Working Papers. Vol. 11. P. 6–7. Доступ по ссылке: https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-eu-oecd-definition-of-a-functional-urban-area_d58cb34d-en

Рисунок 1.3. **Схема выделения функционального урбанизированного ареала по методике ОЭСР на примере ареала города Грац (Австрия)**



1. Идентификация ядра («городского центра»)
2. Делимитация «города»
3. Присоединение к «городу» периферии
4. Выделение функционального урбанизированного ареала

(тонкими линиями обозначены границы единиц АТД)

Источник: Dijkstra, L., H. Poelman and P. Veneri (2019). The EU-OECD definition of a functional urban area, OECD Regional Development Working Papers. Vol. 11. Доступ по ссылке: https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-eu-oecd-definition-of-a-functional-urban-area_d58cb34d-en

В завершение отметим, что объектом идентификации и делимитации необязательно должна быть сложившаяся, объективно существующая агломерация. Вполне допустима и продуктивна (например, в рамках стратегического планирования) постановка задачи выделения территории, имеющей потенциал для оформления в качестве агломерации. Для решения этой задачи используются те же методы и критерии, что и для выделения существующих агломераций, с той только разницей, что пороговые значения индикаторов связности устанавливаются на более низком уровне (с прицелом на повышение связности в перспективе). Эти задачи могут и совмещаться, если в рамках одного исследования устанавливаются как фактическая граница агломерации, соответствующая текущим уровню и конфигурации связей, так и ее перспективная граница, исходя из гипотезы о расширении территории агломерации со временем.

1.4.2. Практика выделения городских агломераций в России

Первые отечественные методики выделения агломераций появились уже в 1970-х годах, вскорости после окончательной «легитимизации» концепта агломерации в советской науке. Наибольшую известность из них получили методики ЦНИИП градостроительства и Института географии АН СССР. Они близки по используемым подходам и методам и различаются деталями (в основном количественными параметрами), в связи с чем в 1980-х годах были синтезированы в единую, так называемую интегральную или унифицированную методику[64].

Основными критериями делимитации агломерации во всех трех методиках являются численность населения ядра агломерации, число городских населенных пунктов на территории периферии и временная транспортная доступность от городов периферии до центра ядра (пороговые значения критериев в методиках различаются). Методика ЦНИИП градостроительства добавляет к ним еще критерий доли населения городских населенных пунктов периферии в общей численности городского населения агломерации. То есть только один из используемых критериев является критерием связности – классический критерий транспортной доступности; остальные относятся к морфологическим («расселенческим») критериям[65].

Эти методики являлись «универсальными», так как были изначально заточены под идентификацию всех агломераций страны в той мере, в какой это позволяли доступные инструменты. При этом они не были исключительно «академическими»: их разработчики изначально задумывались о применении результатов их деятельности в государственном управлении (но в основном в градостроительно-планировочном контексте), а агломерационные изыскания ЦНИИП градостроительства были использованы при разработке Генеральной схемы расселения на территории СССР (см. раздел 3.3.1).

Заслуживает упоминания также методика экономического районирования Е. Е. Лейзеровича, разрабатывавшаяся и обновлявшаяся автором с конца 1970-х по начало 2000-х годов[66]. Формально Лейзерович не ставил задачу именно выделения агломераций, его цель была более амбициозной: поделить всю территорию страны на т. н. «экономические микрорайоны» (всего в России он их выделил более 400). Однако один из типов выделяемых микрорайонов – «крупногородской» – по сути представлял собой крупные городские агломерации, и методы его выделения были близки классическим методам выделения агломераций[67].

[64] Подробное изложение всех трех методик см.: Полян П. М., Заславский И. Н., Наймарк Н. И. Проблемы делимитации городских агломераций: сравнение и синтез ведущих методик. // Проблемы территориальной организации пространства и расселения в урбанизированных районах. Свердловск, 1988. – С. 26–40.

[65] Перекос в сторону морфологических критериев в методиках советской школы носил во многом вынужденный характер ввиду дефицита статистических данных, необходимых для оценки агломерационной связности.

[66] Лейзерович Е. Е. Экономические микрорайоны России (сетка и типология). – М.: Трилобит, 2004. – 131 с.

[67] Е. Е. Лейзерович принимал порог численности населения 300 тысяч человек для идентификации ядра крупногородского микрорайона и включал в микрорайон также примыкающие к ядру административные районы, связанные с ним маятниковыми миграциями. К сожалению, из-за отсутствия необходимой статистики эту связь приходилось определять экспертно, фактически индивидуально для каждого микрорайона.

При всех их достоинствах, методики, уходящие корнями в советское время, уже к концу 1990-х годов перестали отвечать актуальным реалиям и стали требовать, по меньшей мере, серьезной корректировки. К примеру, в упомянутых выше методиках транспортная доступность рассчитывалась преимущественно через доступность железнодорожным транспортом. Во времена разработки этих методик такой подход был оправдан, но в условиях доминирования автомобильного сообщения, он, конечно, объективно устарел. Высокую значимость в этих методиках также имел формальный статус городского населенного пункта, который сегодня, с развитием урбанизации и распространением городского образа жизни на сельские территории во многом утратил роль «маркера» урбанизированности (даже с поправкой на повышение пороговых значений). К тому же он зависим от произвольных административных преобразований сельских населенных пунктов в городские и наоборот и включения одних населенных пунктов в состав других.

В то же время в постсоветский период стали появляться новые, невозможные в 1980-х годах методы выделения агломераций (анализ ГИС, интерпретация «больших данных» и пр.), более доступным стал зарубежный опыт в этой области. Все это могло как обогатить существующие методики, так и подтолкнуть к разработке совершенно новой универсальной методики, отвечающей вызовам современности. Но, к сожалению, эта давно назревшая потребность так по сути и не была удовлетворена.

В 1990-х и 2000-х годах работ в этом направлении почти не проводилось, и только в 2010-х появился ряд исследований (в частности, упомянутые выше работы Е. В. Антонова и А. Г. Махровой, А. А. Нещадина и А. М. Прилепина, А. Э. Райсиха), рассматривающих критерии выделения агломераций в новых экономических условиях с прицелом на универсальную методику. Можно предположить, что и при составлении перечня перспективных центров экономического роста, формирующих агломерации, в Стратегии пространственного развития и перечня приоритетных агломераций в проекте Фронтальной стратегии развития России (см. раздел 2.1) определенная методика (методики) использовалась, но информация о ней (о них) в открытых источниках не представлена.

При этом индивидуальные методики, в соответствии с которыми устанавливались границы конкретных агломераций, продолжали, в отличие от универсальных, довольно активно разрабатываться и применяться с 2000-х гг. по настоящее время. Можно сказать, что в постсоветский период возобладал «узко-прикладной» тренд в теории и практике выделения агломераций. Стимулом к этой деятельности в основном служила разработка концепций или схем территориального планирования агломераций на региональном уровне. Как правило, заказчиками проведения работ по выделению агломераций, включая выбор методики, в таких случаях выступали органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а исполнителями – научно-исследовательские институты и экспертные организации, что обеспечивало определенный уровень качества и научной обоснованности результата работ.

К сожалению, проблема информационной закрытости в высокой степени проявлялась и здесь. В сами разрабатываемые документы стратегического планирования в лучшем случае включалась лишь краткая информация о примененных критериях делимитации, а детальное изложение методик и результатов

их применения, как правило, оставалось в дополнительных и обосновывающих документах, не всегда доступных для ознакомления.

Отдельно нужно упомянуть академические исследования в области выделения конкретных агломераций, проводившиеся вне региональных проектов; в постсоветское время было защищено немало диссертаций на эту тему. Ряд таких исследований представляют интерес благодаря использованию новых методов оценки агломерационной связности или применению к российским условиям международных методик с той или иной степенью адаптации[68].

Надо также отметить, что в российской практике совершенно не представлен тот тип «запроса» на выделение агломераций, который за рубежом выступает одним из основных: организация информационно-статистического обеспечения управленческих решений. Классический пример – метрополитенские статистические ареалы в США (см. раздел 3.2), само слово «статистические» в названии которых свидетельствует об их первоочередной функции. В системе Росстата агломерации отсутствуют как таковые, и это отдельная большая проблема: отечественная статистика привязана к ячейкам даже не населенных пунктов, а муниципальных образований, что на фоне процессов ликвидации поселений и преобразования муниципальных районов в городские и муниципальные округа становится все менее релевантным действительности.

Далее проиллюстрируем применяемые на практике подходы к делимитации городских агломераций на примере нескольких методик, изложенных в доступных материалах с разной степенью подробности. Они касаются Челябинской, Красноярской, Новосибирской, Екатеринбургской, Томской и Самарско-Тольяттинской агломераций. Все эти методики относятся к типу индивидуальных.

Челябинская агломерация

Опыт выделения Челябинской агломерации – один из первых в России опытов научной делимитации агломерации, проведенных в практических целях формирования системы управления агломерационным развитием. Этот же опыт и наиболее хорошо изучен и детально представлен: на его основе в 2008 году была опубликована монография[69], содержащая, наряду с описанием собственно челябинского кейса, краткий обзор основных моделей управления развитием агломераций в мире.

Методика выделения Челябинской агломерации включала в себя две группы базовых методов – анализ транспортной доступности и размещения наружной рекламы – и ряд вспомогательных методов, позволявших откорректировать результаты, полученные основными методами.

За пороговое значение транспортной доступности был принят 1 час, что примерно соответствовало 1,5 часа в часы пик. Доступность оценивалась отдельно для легкового автомобильного, автобусного и железнодорожного транспорта,

[68] См., например, исследования М. Е. Монастырской и О. А. Песляка для Санкт-Петербургской агломерации (Монастырская М .Е., Песляк О. А. Методика определения границ городских агломераций // Вестн. БГТУ им. В.Г. Шухова. 2019. № 2. С. 111–121), А. Г. Уляевой – для агломераций Республики Башкортостан (Уляева А. Г. Разработка и апробация методики определения пространственной локализации агломерации (на материалах республики Башкортостан) // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право, 2016. № 10. С. 48–54), Н. Р. Ижгузиной – для Екатеринбургской агломерации (Ижгузина Н.Р. Подходы к делимитации городских агломераций // Дискуссия. 2014. № 9 (50). С. 44–52).

[69] Глазычев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. – Челябинск, 2008. – 278 с.

причем для каждого вида транспорта использовались разные методы анализа: анализ расписаний, контрольные поездки, полевые наблюдения за транспортными потоками (современные методы анализа электронных карт в период проведения исследования еще не были доступны).

Анализ размещения наружной рекламы проводился методом полевых наблюдений на основных магистралях, соединяющих город Челябинск с пригородной зоной. В качестве контрольных методов использовались социологические опросы о связях населения периферии с ядром и анализ естественных барьеров.

Границы агломерации, выделенные в ходе данного исследования, не были привязаны к границам муниципальных образований: одни муниципальные районы, окружающие Челябинский городской округ, были отнесены к агломерации целиком, другие – частично. Впоследствии в рамках Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года[70] эти границы были расширены до границ соответствующих муниципальных образований, плюс к ним была добавлена территория Кунашакского муниципального района, которая по итогам исследования не была идентифицирована как входящая в агломерацию даже частично.

Стоит также отметить, что в 2018 году была разработана Стратегия социально-экономического развития Челябинской агломерации до 2035 года как часть Стратегии пространственного развития Челябинской области (в открытом доступе этот документ не представлен). В рамках ее разработки было проведено новое исследование по выделению границ агломерации – на сей раз по методике ОЭСР (включая делимитацию ядра). По результатам этого исследования территория агломерации оказалась еще меньше, чем по результатам исследования 2008 года (выше отмечалась тенденция подхода ОЭСР «занижать» территории агломераций)[71]. Однако на трактовке границ агломерации в действующей Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года эти результаты не отразились.

Красноярская агломерация

Работы по выделению Красноярской агломерации проводились в 2008 г. по заказу Министерства строительства и развития архитектуры Красноярского края в рамках разработки схемы территориального планирования (СТП) агломерации[72]. Эти работы были частью масштабного проекта по развитию Красноярской агломерации; наряду с СТП, планировалось разработать Концепцию комплексного развития, Стратегию социально-экономического развития и инвестиционный паспорт агломерации. Большинство этих планов не удалось реализовать: была разработана только СТП, и ту утвердили лишь в 2017 г.

К сожалению, методика делимитации в проекте СТП[73] представлена очень сжато. Указано только, что территория агломерации определена как «ареал наиболее интенсивных внутриагломерационных социальных и экономических

[70] Утв. постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 31 января 2019 г. № 1748.

[71] Bolshakov V. Boundary delimitation of Chelyabinsk agglomeration // IOP Conference Series Materials Sci. and Engineering. 2018. № 451 (1). Доступ по ссылке: https://www.researchgate.net/publication/329657653_Boundary_delimitation_of_Chelyabinsk_agglomeration

[72] Исполнитель – Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор».

[73] Доступ по ссылке: http://www.krskstate.ru/dat/bin/docs_attach/73755_773_p.doc

взаимосвязей в пределах в основном 1,5-часовой доступности на общественном транспорте. От центра агломерации была определена зона радиусом в 60 км, в которой, по мере совершенствования транспортных средств, возможно организовать часовую транспортную доступность на общественном транспорте…». Использовались ли иные критерии делимитации, помимо транспортной доступности, неясно. Кроме того, как следует из приведенного описания, целенаправленно оценивалась потенциальная, а не реально существующая доступность.

Главы семи муниципальных образований, вошедших в выделенные границы агломерации, в 2008 году подписали соглашение об организации и осуществлении инвестиционного проекта «Комплексное развитие Красноярской агломерации на период до 2020 г.»[74]. Однако после смены власти в крае работы по развитию агломерации застопорились. Вновь к этой проблеме обратились в конце 2010-х годов, но агломерация трактовалась уже иначе. Новое соглашение по развитию Красноярской агломерации в 2019 году подписали уже 11 муниципальных образований[75] – к первоначальному числу подписавших добавились еще четыре, не попадавшие в выделенные в результате исследования границы. Основания для столь заметного расширения агломерации не приводились.

Новосибирская агломерация

Краткая информация о методике выделения Новосибирской агломерации имеется в первоначальной редакции Схемы территориального планирования Новосибирской области[76]. Согласно этой информации, территория агломерации (находящейся, как указано, «в стадии формирования») определена исходя из 2-часовой доступности на общественном транспорте (50–60 км от центра города). В пределах агломерации выделена «внутренняя часть» (де-факто первый пояс), обслуживаемая пригородными железнодорожными и автобусными маршрутами. Границы агломерации указаны с точностью до поселений.

В действующей редакции СТП Новосибирской области упоминание об агломерации отсутствует. Тем не менее, в 2014 г. была разработана отдельная СТП Новосибирской агломерации, при этом территория агломерации по сравнению с первой редакцией СТП Новосибирской области была расширена, в том числе за счет трех муниципальных районов, первоначально не включенных в нее даже частично. С тех пор границы агломерации официально не менялись: они же фигурируют в Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года[77], а в мае 2015 г. муниципальные образования в пределах этих границ подписали Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области[78].

Екатеринбургская агломерация

Делимитация Екатеринбургской агломерации проводилась в 2016 г. по заказу Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской

74 Доступ по ссылке: https://www.eg-online.ru/article/52751

75 Доступ по ссылке: http://www.admkrsk.ru/press/news/Pages/news.aspx?RecordID=16197

76 Утв. постановлением администрации Новосибирской области от 7 сентября 2009 г. № 339-па.

77 Утв. постановлением Правительства Новосибирской области от 19 марта 2019 г. № 105-п.

78 Доступ по ссылке: http://www.minstroy.nso.ru/sites/minstroy.nso.ru/wodby_files/files/page_1293/08.06.15_soglashenie_ob_sovmestnom_sozdanii_na.pdf

области в рамках НИР «Принципы формирования Екатеринбургской агломерации»[79]. Выявленные в ходе этой работы границы Екатеринбургской агломерации нашли отражение в Схеме территориального планирования Свердловской области[80].

Это одна из наиболее детально изложенных методик выделения агломераций из числа доступных[81]. Примененные в ней критерии оценки агломерационной связности и инструменты получения первичных данных представлены в таблице 1.1.

Таблица 1.1. **Критерии оценки агломерационной связности и инструменты, использованные при выделении Екатеринбургской агломерации**

№	Критерий	Инструменты
1	Транспортная доступность ядра (в пределах 1,5-часовой изохроны)	Не указаны
2	Непрерывность застроенной территории в зоне примыкания к ядру агломерации	Google maps
3	Вовлеченность в маятниковую миграцию не менее 15% трудоспособного населения	Социологический опрос населения
4	Наличие единого рынка труда (интенсивных двухсторонних временных трудовых миграций между ядром и периферией)	Социологический опрос населения
5	Транспортная связность	Данные Росавтодора о движении автомобилей по дорогам федерального значения общего пользования, соединяющим Екатеринбург с другими региональными центрами Данные об интенсивности пригородного автобусного и железнодорожного сообщения
6	Наличие связей между хозяйствующими субъектами муниципальных образований агломерации	Экспертные интервью с представителями администраций муниципальных образований

Источник: составлено по материалам отчета ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». Доступ по ссылке: https://minstroy.midural.ru/uploads/2 этап_Книга 1_Отчет_Часть 1.pdf

Выделенные с помощью указанных критериев границы привязывались к границам муниципальных образований. На данной части территории Свердловской области они представлены исключительно городскими округами, притом довольно обширными по площади. Применение различных критериев дало разный набор муниципальных образований, потенциально входящих

[79] Исполнитель – Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор».

[80] Утв. постановлением Правительства Свердловской области от 31 августа 2009 г. № 1000-ПП.

[81] Доступ по ссылке: https://minstroy.midural.ru/uploads/2 этап_Книга 1_Отчет_Часть 1.pdf

в агломерацию, и в итоге входящими в состав агломерации были приняты муниципальные образования, попадающие туда по критериям непрерывности застройки и миграционных связей.

Томская агломерация

Более комплексная методика использовалась в 2015 г. для выделения агломерации «Томск – Северск – Томский район»[82]. Эта работа проводилась в рамках разработки Концепции социально-экономического и пространственно-территориального развития данной агломерации (далее – Концепция) и учитывала достаточно широкий набор критериев:

– транспортная доступность территории;
– интенсивность маятниковой миграции;
– единый рынок труда;
– единый рынок недвижимости;
– общие объекты обслуживания;
– тесные экономические связи.

К сожалению, в тексте Концепции не указаны ни конкретные количественные (пороговые) значения, на основании которых проводилась делимитация, ни методы сбора информации для расчета значений по большинству указанных критериев.

Исключением является критерий транспортной доступности, информация о применении которого в Концепции представлена. На основе этого критерия была выделена территория собственно агломерации или ее «внутренний контур». Граница внутреннего контура («дальний контур») определена исходя из часовой средневзвешенной транспортной доступности от центра ядра. Это значение может показаться заниженным (большинство современных исследователей опираются на не менее чем полуторачасовую доступность), но авторы методики, наряду с внутренним контуром, вводят также понятие «внешнего контура» агломерации, выделяемого по «предельной зоне экономического влияния агломерационных факторов» (методика учета этих факторов не раскрыта). Внешний контур на данный момент не признается частью агломерации, но отмечено, что внутренний контур со временем будет расширяться в сторону внешнего контура. Таким образом, разработчики исходят из представлений о динамичности агломерации, что является достоинством методики.

Внутри внутреннего контура выделен «ближний контур» в пределах 45-минутной транспортной доступности (по сути – первый пояс агломерации). Заслуживает также внимания нестандартный в российской практике подход к выделению ядра агломерации: оно не установлено механически в пределах границ города Томска, но и не выявлено по морфологическим критериям, а определено также на основании транспортной доступности от центра города – в данном случае получасовой. В итоге «истинное» ядро не совпало с официальной городской чертой. С одной стороны, в него не попали левобережная часть города и поселок Апрель, с другой стороны, в него вошли часть территории ЗАТО Северск и Зональненское сельское поселение Томского района.

[82] Исполнитель – компания «Урбаника». Доступ по ссылке: https://tomsk.gov.ru/files/front/download/id/139371

По итогам исследования границы агломерации (по внутреннему и внешнему контурам) были привязаны к границам поселений. В Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года[83] территория агломерации была расширена до территории городских округов Томск и Северск и Томского муниципального района в целом.

Самарско-Тольяттинская агломерация

Делимитация Самарско-Тольяттинской агломерации проводилась в 2014 г. в рамках разработки схемы территориального планирования агломерации[84].

Надо отметить, что сам факт наличия этой агломерации относится к дискуссионным в научной среде. Некоторые специалисты сомневаются в существовании Самарско-Тольяттинской агломерации как сложившегося единого целого, полагая, что корректнее говорить о двух (Самарской и Тольяттинской), а то и трех (также Сызранской) агломерациях, стремящихся к интеграции. Разработчик СТП также склонялся к этой точке зрения, отмечая, что «говорить о формировании в настоящее время полноценной Самарско-Тольяттинской агломерации (конурбации) пока еще рано». Поэтому объект делимитации определен в данном случае как «ареал формирования Самарско-Тольяттинской агломерации», а его определяемые границы – как «перспективные границы Самарско-Тольяттинской агломерации».

С этой поправкой на «перспективность» примененная методика делимитации концептуально рассматривала Самару и Тольятти как равноценные ядра бицентрической агломерации. Поэтому мероприятия по делимитации проводились дважды: для Самары и для Тольятти, а перспективные границы агломерации в целом получались объединением границ Самарской и Тольяттинской агломераций.

Для определения этих границ применялась трехэтапная методика, включающая количественные и качественные методы:

– опрос жителей об интенсивности и характере связей с ядром агломерации;
– анализ концентрации населения в рамках агломерации;
– построение изохрон транспортной доступности.

Для построения изохрон, как и применительно к Красноярской и Екатеринбургской агломерациям, использовалось пороговое значение в 1,5 часа. Отдельно были отмечены скоростные условия: «за среднюю скорость сообщения на автодорогах федерального значения необходимо принимать за пределами городов – ядер агломераций скорость в 60 км/час, на автодорогах регионального или межмуниципального значения – 50 км/час, на автодорогах местного значения 40 км/час. За среднюю скорость сообщения на УДС необходимо принимать в пределах городов – ядер агломераций скорость в 20 км/час».

Выявленные в результате исследования перспективные границы Самарско-Тольяттинской агломерации сохранили актуальность и в Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года[85]. Муниципальные образования, попавшие в границы этой агломерации, в этом же составе 14 февраля 2014 года пописали Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации.

[83] Утв. постановлением Законодательной Думы Томской области от 26 марта 2015 г. № 2580.

[84] Исполнитель – Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор». Доступ по ссылке: https://minstroy.samregion.ru/wp-content/uploads/sites/19/2016/08/Tom-6.pdf

[85] Утв. постановлением Правительства Самарской области от 12 июля 2017 г. № 441.

Таким образом, подходы к выделению агломераций, применяемые субъектами Российской Федерации в отсутствие общепринятой федеральной методики, довольно разнообразны. Как следствие, они не вполне корреспондируют друг с другом, что затрудняет сравнительный анализ территорий агломераций даже в рамках одного макрорегиона.

За исключением методики, примененной для выделения Томской агломерации, ни одна методика не включает в себя идентификацию ядра: за ядро агломерации принимается территория центрального города. Фактически выделение агломераций в большинстве случаев сводится к их делимитации.

При этом, несмотря на широкий в целом набор используемых методов делимитации и критериев связности, только два критерия можно счесть общепринятыми (табл. 1.2). Единственный метод, используемый во всех методиках без исключения – анализ транспортной доступности (как правило, на основе 1,5-часовой изохроны, хотя есть единичные примеры опоры на получасовую и, наоборот, двухчасовую доступность). Некоторые методики, по сути, только к этому методу и сводятся. Относительно распространен также анализ вовлеченности населения в маятниковую миграцию, выявляемой, как правило, путем проведения социологических обследований. Прочие методы, предполагающие опору на иные критерии, используются реже и носят в основном вспомогательный характер.

Таблица 1.2. **Применение критериев связности в рассмотренных методиках выделения агломераций**

№	Критерий	Агломерации					
		Челябинская	Красноярская	Новосибирская	Екатеринбургская	Томская	Самарско-Тольяттинская
1	Транспортная доступность	+ (1,5 часа)	+ (1,5 часа)	+ (2 часа)	+ (1,5 часа)	+ (1 час)	+ (1,5 часа)
2	Вовлеченность населения в маятниковую миграцию	+			+		+
3	Концентрация населения						+
4	Непрерывность застроенной территории				+		
5	Размещение наружной рекламы	+					
6	Единый рынок труда				+	+	
7	Единый рынок недвижимости					+	
8	Наличие общих объектов обслуживания					+	
9	Экономические связи между хозяйствующими субъектами				+		
10	Естественные барьеры	+					

Отчасти эта методическая ограниченность объясняется несовершенством российской статистики и, в частности, отсутствием доступных статистических данных, пригодных для применения в делимитационных целях. Некоторые потенциально важные данные (например, параметры маятниковых миграций) статистикой вообще не фиксируются, другие собираются не ниже чем на уровне субъектов Российской Федерации. Другой причиной наблюдаемого положения дел, по-видимому, являются трудоемкость и затратность применения «нестандартных» методов выделения агломераций. Тем более, что в данном случае овчинка едва ли стоит выделки: те практические цели, ради которых выделяются агломерации (разработка концепций и СТП), как правило, не требуют сверхточной делимитации, и в любом случае выявленные границы агломерации потом приводятся к муниципальным.

В некоторых рассмотренных примерах территории агломераций, закрепленные в итоге в плановых документах или межмуниципальных соглашениях, оказались существенно больше территорий, выделенных по результатам научных исследований (даже с поправкой на неизбежное «округление» границ до уровня городских и муниципальных округов и муниципальных районов). И это, в общем, до известной степени обесценивает результаты исследований.

Тем не менее, накопленный в регионах опыт выделения агломераций, при всех его ограничениях, вполне может служить опорой для разработки единой методики универсального типа, в соответствии с которой можно было бы достаточно точно идентифицировать границы крупнейших агломераций страны.

2. Основные характеристики и тренды развития крупных и крупнейших российских городских агломераций

2.1. Выбор агломераций для анализа

Одним из следствий отсутствия в России общепринятой методики выделения агломераций является отсутствие экспертного согласия в вопросе об общем количестве агломераций в стране[86]. Очевидно, что если мы не вводим порог численности населения для признания совокупности населенных пунктов городской агломерацией, то это число будет чрезвычайно велико. Более продуктивной представляется постановка вопроса о количестве в стране крупных и крупнейших агломераций. И надо отметить, что многие эксперты, говоря об агломерациях как таковых, фактически имеют в виду именно верхний их сегмент.

Относительно общего числа крупных и крупнейших агломераций экспертные оценки в основном варьируют от двух до шести с лишним десятков[87], причем расхождения в количественной оценке связаны не столько с разными методиками делимитации, сколько с разными представлениями о пороговой численности населения для признания агломерации таковой. В официальных документах федерального уровня также содержатся перечни, позволяющие оценить общее количество агломераций, и интересно, что это число представляет собой примерно среднее между «экспертными» полюсами, хотя состав агломераций не идентичен в разных документах.

Главным источником официальной информации о количестве городских агломераций страны является Стратегия пространственного развития. Правда, агломерации как таковые в этом документе не указаны, но указаны «города, образующие городские агломерации», то есть их ядра. А именно,

[86] Здесь и далее Российская Федерация рассматривается в границах 2021 года в связи с отсутствием доступных данных за более поздний период.

[87] На начало XXI века в России, по А. Нещадину и А. Прилепину, насчитывалось **20 агломераций** (Нещадин А., Прилепин А. Городские агломерации как инструмент динамичного социально- экономического развития регионов России // Общество и экономика. – 2010. – № 12. С. 121–139), по Е. В. Антонову и А. Г. Махровой – **36 крупнейших агломераций** (Антонов Е. В., Махрова А. Г. Крупнейшие городские агломерации и формы расселения надагломерационного уровня в России. // Известия РАН. Серия географическая, 2019. № 4. С. 31–45), по Г. Лаппо, П. Поляну и Т. Селивановой – **52 агломерации** (Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Агломерации России в XXI веке // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. 2007. № 1. С. 45–52), по Е. Лейзеровичу – **62 большие городские агломерации** (Лейзерович Е. Е. Экономические микрорайоны России (сетка и типология). – М.: Трилобит, 2004. – 131 с.).

в Приложении № 3 к СПР приведен «Перечень перспективных центров экономического роста», внутри которого среди прочих выделены следующие категории городов:

– 20 «городов, образующих крупные городские агломерации и крупнейшие городские агломерации[88]», отнесенные к «перспективным крупным центрам экономического роста Российской Федерации… которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации более 1 процента ежегодно»;
– 22 «города, образующие городские агломерации с численностью населения более 500 тыс. человек», отнесенные к «перспективным центрам экономического роста субъектов Российской Федерации, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации от 0,2 процента до 1 процента ежегодно».

Таким образом, согласно Стратегии пространственного развития, общее число крупных и крупнейших городских агломераций России людностью свыше 500 тысяч человек составляет 42[89].

В качестве альтернативного источника официальной информации о числе агломераций можно рассматривать проект «Фронтальной стратегии развития России», разрабатывавшийся Правительством Российской Федерации в 2021 году. Фронтальная стратегия не была утверждена в качестве самостоятельного документа стратегического планирования, но в рамках ее подготовки был сформирован перечень так называемых «приоритетных» агломераций страны[90]. Он в основном совпадает с перечнем агломераций, ядрами которых являются города 1 и 2 категорий, из Стратегии пространственного развития за единственным исключением: в него не включена Рязанская агломерация[91]. Таким образом, общее число приоритетных агломераций в проекте Фронтальной стратегии составило 41. Критерии включения агломерации в число приоритетных в доступных источниках не приводятся, но из самой близости этого перечня к перечню из СПР можно заключить, что, по-видимому, использован тот же 500-тысячный порог.

Использование в рассмотренных документах условного рубежа численности населения 500 тысяч человек для отграничения важнейших агломераций

88 «Образующий агломерацию» из контекста документа логично трактовать как «являющийся ядром агломерации». Таким образом, количество таких городов равно количеству соответствующих агломераций. Иногда в одном пункте приводятся несколько городов, из чего следует, что образуемая ими агломерация – полицентрическая.

89 Надо отметить, что по неясным причинам не все ядра агломераций, насчитывающих более 500 тысяч жителей (при любом варианте делимитации), были отнесены СПР к указанным категориям – например, ядра Кировской, Архангельской, Белгородской, Брянской агломераций.

90 Презентация стратегии «Агрессивное развитие инфраструктуры». Доступ по ссылке: http://ancb.ru/files/ck/1618305869_Husnullin_i_Plan_Mishustina.pdf

91 Кроме того, перечни агломераций из Стратегии пространственного развития и проекта Фронтальной стратегии различаются трактовкой количества ядер некоторых агломераций. Так, в СПР в пяти случаях указаны два города, образующие агломерацию, из чего можно заключить, что эти агломерации сочтены бицентрическими. В проекте же Фронтальной стратегии в качестве бицентрических указаны только две агломерации из этого списка (Самарско-Тольяттинская и Тульско-Новомосковская). Также в источниках разнится число ядер у полицентрической Кавминводской агломерации: в СПР их указано 5 (Пятигорск, Кисловодск, Ессентуки, Минеральные Воды и Георгиевск), в проекте Фронтальной стратегии – 3 (Пятигорск, Кисловодск и Ессентуки).

опирается на существующие экспертные оценки[92]. Мы также приняли это пороговое значение за основной критерий отбора агломераций для настоящего исследования, опираясь на перечень из Стратегии пространственного развития[93].

Вместе с тем, для повышения репрезентативности исследования в выборку был также включен ряд агломераций, ядра которых не были отнесены в СПР к 1 или 2 категории, но которые отвечают одному из следующих условий:

– расположены в редконаселенном регионе и в силу этого доминируют в своем окружении как локальные «точки роста» (Абаканская, Кировская, Мурманская, Сургутская, Южно-Сахалинская агломерации);
– расположены на периферии крупного региона и имеют важное субрегиональное (локальное) значение (Альметьевская, Орская, Златоустско-Миасская, Нижнетагильская, Старооскольская, Стерлитамакская агломерации).

У таких агломераций географическое положение как бы «компенсирует» недостаточную людность.

В результате был сформирован перечень из 52 городских агломераций (далее также – крупные и крупнейшие агломерации). Численность населения 46 агломераций из этого перечня превышает 500 тыс. человек, агломерация с наименьшей людностью из числа включенных в перечень – Южно-Сахалинская (270 тыс. человек). В их числе были выделены 25 агломераций с численностью населения 1 млн человек и выше (далее – крупнейшие агломерации). Анализ структуры экономики и типология на его основе (раздел 2.2) проведены по всей совокупности отобранных крупных и крупнейших агломераций, анализ прочих характеристик и трендов развития – только по крупнейшим агломерациям[94].

При определении границ агломераций (что, разумеется, влияет и на оценку численности их совокупного населения и иных параметров социально-экономического развития) авторы, как и в предыдущих исследованиях Института экономики города, ***опирались на представление границ агломераций, зафиксированное в тех или иных официальных источниках*** (документах стратегического или территориального планирования субъектов Российской Федерации, иных программных документах, межмуниципальных соглашениях и др.).

При этом использовались следующие принципы:

– если между границами агломерации, установленными в разных документах, имелось несоответствие, принимались границы, установленные

[92] Традиционно 500-тысячная численность населения используется как пороговая для отнесения городов к категории «крупнейших». Некоторые исследователи (например, Е. Н. Перцик, П. М. Полян) по аналогии используют его также для отнесения агломераций к крупным или крупнейшим. Используется этот количественный порог и в зарубежной практике: так, ОЭСР причисляет функциональные урбанизированные ареалы с численностью населения свыше 500 тыс. человек к «метрополитенским ареалам» – урбанизированным территориям более высокого ранга.

[93] В отличие от Стратегии пространственного развития, мы не стали включать в число рассматриваемых агломераций Сочинскую (ядро которой отнесено в СПР ко 2 категории), так как почти вся она лежит в пределах единственного муниципального образования – городского округа Сочи – и представляет, таким образом, специфический случай с точки зрения организации управления. Небольшая часть агломерации также относится к федеральной территории Сириус со специальным режимом управления.

[94] В ряде случаев в ряду крупнейших агломераций будет также рассматриваться Владивостокская агломерация, имеющая важное геостратегическое значение; при этом численность ее населения не достигает 900 тыс. человек.

в документе «более высокого уровня» (приоритизация документов изложена ниже);
- если в исходном документе границы агломерации были указаны с точностью до поселений, они приводились к границам городских (муниципальных) округов и муниципальных районов – соответствующий округ (район) либо целиком включался в границы агломерации, либо целиком исключался в зависимости от доли территории округа (района), занятой такими поселениями;
- в исключительных случаях, когда границы агломерации, указанные в исходном документе, представлялись очевидно спорными, они подвергались экспертной корректировке.

Теперь о том, какие документы и в каком порядке привлекались в качестве источников.

Существуют прецеденты установления границ агломераций *специальными региональными нормативными правовыми актами* (например, постановления Законодательного собрания Кемеровской области «О создании Северо-Кузбасской агломерации» и «О создании Южно-Кузбасской агломерации»). Но это относительная редкость. В большинстве случаев документами, закрепляющими факт наличия городской агломерации с определенными границами, являются документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации – *стратегии социально-экономического развития и (или) схемы территориального планирования.* В некоторых регионах (например, в Самарской, Новосибирской областях, Красноярском крае) разработаны отдельные *схемы территориального планирования для агломераций*. Эти документы, при их наличии, рассматривались в первую очередь.

Следующим по значимости источником информации о границах агломераций служили разработанные Минтрансом России *программы комплексного развития транспортной инфраструктуры агломераций.* Относительно меньшая значимость этого источника обусловлена тем, что эти программы ориентированы на задачи транспортного развития и, следовательно, установленные ими границы агломераций имеют «отраслевую поправку».

Еще один источник для определения границ агломераций – заключенные *соглашения о межмуниципальном сотрудничестве в рамках агломераций*. Совокупность подписавших эти соглашения муниципальных образований можно рассматривать как территорию агломерации. Степень научной обоснованности выделенных таким образом агломераций обычно наименьшая[95], и этот источник привлекался только при отсутствии указанных выше.

Наконец, в отдельных случаях привлекались уникальные, не имеющие аналогов в других регионах документы, так или иначе «институциализирующие» городские агломерации. Пример: протокол заседания Координационного совета при Правительстве Ростовской области по взаимодействию в формировании и развитии единого территориально-экономического комплекса Ростовской агломерации.

[95] Довольно часто круг муниципальных образований, подписывающих соглашение, определяется прежде всего исходя из текущей готовности (неготовности) руководства муниципальных образований вступать в договорные отношения.

Опора на официальные источники оправдана не только желанием максимально «легитимизовать» объект исследования, но и тем обстоятельством, что многие из таких агломераций уже являются объектами управления и планирования, а, значит – в известном смысле существуют как некоторая данность, даже если основания для их выделения именно в таком виде представляются небесспорными[96].

Для отдельных агломераций правовых актов, закрепляющих их границы, в открытом доступе обнаружить не удалось. В таких случаях границы определялись экспертно, в том числе с опорой на результаты научно-исследовательских работ по делимитации данных агломераций (при наличии таковых).

Отдельно следует сказать о выборе границ Московской агломерации. Как ни странно, границы крупнейшей агломерации страны не зафиксированы ни в одном официальном документе. У Москвы стратегия социально-экономического развития как отдельный документ стратегического планирования отсутствует, а в стратегии социально-экономического развития Московской области Московская агломерация упоминается вскользь, без раскрытия ее состава. В СТП Московской области агломерация вовсе не упомянута, программа комплексного развития транспортной инфраструктуры для нее не разрабатывалась. В различных исследованиях, в зависимости от методики, приводятся разные границы агломерации – часто выходящие за пределы Московской области, но иногда, наоборот, не включающие те или иные сегменты области. В настоящем исследовании мы рассматриваем Московскую агломерацию в «минимальных» границах, то есть входящих во все версии агломерации. Они базируются на границах, выделенных по результатам исследования В. Г. Глушковой (они же указаны в качестве границ агломерации в энциклопедии «Москва»)[97], но экстраполированы до уровня городских округов (единственный в Московской области тип муниципальных образований).

Названия отобранных крупных и крупнейших агломераций с указанием численности их населения приведены в таблице 2.1. Здесь же приведены источники, из которых была получена информация о границах агломераций[98]. В случаях, когда границы агломераций были экспертно откорректированы по сравнению с указанными в источнике, эта корректировка отражена в столбце «Комментарии».

96 К сожалению, границы агломераций, фигурирующие в исходных документах, за редкими исключениями, не снабжаются ссылкой на методику их выделения, и не всегда очевидно, что какая-либо научная методика вообще применялась. И даже в случае научной обоснованности границ примененные методики делимитации могут различаться по концептуальным основаниям и подходам, что накладывает ограничения на сопоставимость выделенных в соответствии с ними агломераций. Впрочем, в тех относительно немногих случаях, когда методика делимитации агломераций раскрывается, в рамках этой методики, как правило, основное значение имеет критерий 1,5-часовой транспортной доступности (см. раздел 1.4.2). Это обеспечивает определенный уровень сопоставимости отобранных агломераций.

97 Энциклопедия «Москва». – М., 1997. – 112 с.

98 Названия некоторых агломераций в разных источниках различаются. Например, Златоустско-Миасская агломерация известна еще как агломерация «Горный Урал», Набережночелнинская – как Нижнекамская, Кемеровская и Новокузнецкая агломерации официально поименованы Северо-Кузбасской и Южно-Кузбасской соответственно. Мы для единообразия для всех моноцентрических агломераций выбрали названия, образованные от названия их ядра, для бицентрических – от названий обоих их ядер (через дефис). Для единственной в выборке агломерации более чем с двумя ядрами принято устоявшееся название Кавминводская.

Перечни муниципальных образований, входящих в состав отобранных крупных и крупнейших агломераций, представлены в Приложении 1. В Приложении 2 приведены карты отобранных агломераций.

Некоторые приведенные далее статистические данные в табличной и графической форме были опубликованы в монографии «Долгосрочные тренды в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России» (2023)[99] применительно к 17 крупнейшим агломерациям. В настоящем разделе эти данные обновлены и дополнены, включая расширение анализа до 25 крупнейших агломераций.

Когда эта книга готовилась к печати, приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 сентября 2023 г. № 669 были утверждены Методические рекомендации по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших агломераций (далее – Методические рекомендации). В Приложении к Методическим рекомендациям представлен «Перечень муниципальных образований, рекомендуемых к включению в границы крупных городских агломераций (с общей численностью населения 500–1000 тыс. человек) и крупнейших городских агломераций (с общей численностью населения более 1000 тыс. человек)». Фактически это первый прецедент официального закрепления на федеральном уровне, пусть и в «мягкой» рекомендательной форме, требований к составу городских агломераций.

Перечень включает в себя 42 агломерации: это те агломерации, ядра которых Стратегией пространственного развития отнесены к 1 и 2 категориям перспективных центров экономического роста. Соответственно в перечень не вошли ряд агломераций, численность населения которых заведомо превышает 500 тысяч человек, но ядра которых в СПР не отнесены к указанным категориям (например, Кировская[100]).

В большинстве случаев перечни муниципальных образований, рекомендованных к включению в соответствующие агломерации, оказались короче перечней муниципальных образований, включаемых в те же агломерации в официальных документах регионального уровня, порой – существенно короче[101]. Есть, впрочем, и несколько агломераций, рекомендованный состав которых оказался несколько шире закрепленного на региональном уровне[102].

Также следует отметить, что ряд агломераций, зафиксированных в соответствующих документах регионального уровня в качестве бицентрических,

[99] Долгосрочные тренды в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России / Косарева Н. Б., канд. экон. наук (научная редакция), Гершович А. Я., Полиди Т. Д., канд. экон. наук, Попов Р. А., канд. геогр. наук, Пузанов А. С, канд. геогр. наук – М.: Фонд «Институт экономики города», 2023, 84 с.

[100] Всего, по приведенным в настоящей монографии оценкам, совокупная численность населения превышает 500 тыс. человек в 46 агломерациях.

[101] Например, в состав Кемеровской агломерации рекомендовано включить только Кемеровский городской округ и Кемеровский муниципальный район, в то время как согласно постановлению Законодательного собрания Кемеровской области «О создании Северо-Кузбасской агломерации», в эту агломерацию входят 22 муниципальных образования, в состав Омской агломерации – только городской округ Омск и Омский муниципальный район, в то время как Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Омской агломерации включает в агломерацию 9 муниципальных образований.

[102] Например, в состав Барнаульской агломерации рекомендовано включить Калманский и Павловский муниципальные районы, которые не попадают туда согласно границам, приведенным в Схеме территориального планирования Барнаульской агломерации.

в Методических рекомендациях указаны как моноцентрические. Так, вместо Тульско-Новомосковской агломерации там указана Тульская агломерация, а Новомосковск и прилегающие к нему муниципальные образования в число рекомендованных к включению в ее границы не вошли. Аналогичная ситуация с Ульяновской агломерацией (в региональных документах – Ульяновско-Димитровградская). В то же время крупнейшая из бицентрических агломераций, Самарско-Тольяттинская, хотя и названа в перечне Самарской, все же включает в себя Тольятти и Ставропольский район.

«Минимальный» подход к установлению границ агломераций в данном случае вполне оправдан. В логике Методических рекомендаций субъекты Российской Федерации могут проводить делимитацию агломераций по своему усмотрению, взяв рекомендованный перечень муниципальных образований за основу. В пункте 2.2 Методических рекомендаций указано, что «если проектируемые (перспективные) границы городской агломерации отличаются от рекомендованных, то необходимо обосновать их выбор с использованием следующих дополнительных критериев:

– транспортная доступность до ядра городской агломерации – не более 1,5 часов;
– интенсивные транспортные связи территорий в составе городской агломерации;
– высокая плотность населения в соответствующих муниципальных образованиях;
– характер застройки – распространение ареалов сплошной застройки;
– наличие устоявшихся экономических связей между предприятиями».

Как видно, это все классические количественные и качественные критерии агломерационной связности, на основе которых традиционно проводится делимитация агломераций (см. раздел 1.4.1). Вместе с тем, обращает на себя внимание, что, за исключением классического полуторачасового критерия транспортной доступности, для прочих критериев связности пороговые значения не установлены, как не установлены и конкретные методы оценки по этим критериям. Это оставляет регионам определенную степень свободы в выборе методики делимитации агломераций

Таблица 2.1. **Крупные и крупнейшие городские агломерации России, отобранные для проведения исследования**

№	Агломерация	Численность населения по данным Всероссийской переписи населения-2020, тыс. чел.	Источник информации о границах агломерации	Комментарии
1	*2*	*3*	*4*	*5*
Крупнейшие агломерации				
1.	Московская	18 889,3	Экспертная оценка	
2.	Санкт-Петербургская	6710,0	Стратегия социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года (принята Областным законом Ленинградской области от 8 августа.2016 г. № 76-оз) (состав агломерации указан с точностью до поселений)	Границы агломерации распространены до границ муниципальных районов; Выборгский муниципальный район исключен, т.к. на территорию агломерации попадают лишь 2 его поселения
3.	Самарско-Тольяттинская	2741,0	Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года (утв. Постановлением Правительства Самарской области от 12 июля 2017 г. № 441)	—
4.	Екатеринбургская	2370,9	Схема территориального планирования Свердловской области (утв. Постановлением Правительства Свердловской области от 31 августа 2009 г. № 1000-ПП)	—
5.	Новосибирская	2264,7	Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года (утв. Постановлением Правительства Новосибирской области от 19 марта 2019 г. № 105-п)	—
6.	Ростовская	2129,0	Протокол заседания Координационного совета при Правительстве Ростовской области по взаимодействию в формировании и развитии единого территориально-экономического комплекса Ростовской агломерации от 4 июня 2012 г.[103]	—

[103] Доступ по ссылке: http://special.donland.ru/?pageid=111375

Продолжение таблицы 2.1.

1	2	3	4	5
7.	Нижегородская	1781,4	Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года (утв. Постановлением Правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 г. № 889)	Добавлен городской округ Бор как тесно связанный с Нижним Новгородом, но не включенный в состав Нижегородской агломерации в Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года
8.	Краснодарская	1704,1	Стратегия социально-экономического развития Краснодарского края (принята Законом Краснодарского края от 21 декабря 2018 г. № 3930-КЗ)	—
9.	Казанская	1675,6	Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года (утв. Законом Республики Татарстан от 17 июня 2015 г.)	Исключен городской округ Волжск, расположенный на территории Республики Марий Эл
10.	Челябинская	1674,9	Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года (утв. Постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 31 января 2019 г. № 1748)	—
11.	Уфимская	1529,4	Стратегия социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года (утв. Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 20 декабря 2018 г. № 624)	—
12.	Волгоградская	1506,2	Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года (принята законом Волгоградской области от 21 ноября 2008 г. № 1778-ОД) (состав агломерации указан с точностью до поселений)	Границы агломерации распространены до границ муниципальных районов
13.	Красноярская	1476,8	Схема территориального планирования Красноярской агломерации (утв. Постановлением Правительства Красноярского края от 14 декабря 2017 г. № 773-п)	Добавлен городской округ ЗАТО Железногорск
14.	Омская	1438,1	Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Омской агломерации	—

Продолжение таблицы 2.1.

1	2	3	4	5
15.	Кемеровская	1400,8	Постановление Законодательного собрания Кемеровской области от 14 апреля 2022 г. № 2459 «О создании Северо-Кузбасской агломерации»	—
16.	Воронежская	1356,9	Стратегия социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года (принята Законом Воронежской области от 20 декабря 2018 г. № 168-ОЗ) (состав агломерации указан с точностью до поселений)	Границы агломерации распространены до границ муниципальных районов
17.	Пермская	1339,9	Схема территориального планирования Пермского края (утв. постановлением Правительства Пермского края от 27 октября 2009 г. № 780-п)	—
18.	Саратовская	1289,5	Соглашение о взаимном сотрудничестве между правительством Саратовской области и органами местного самоуправления по вопросам развития агломерации[104]	—
19.	Новокузнецкая	1186,3	Постановление Законодательного собрания Кемеровской области от 14 апреля 2022 г. № 2458 «О создании Южно-Кузбасской агломерации»	—
20.	Тюменская	1116,1	Стратегия социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года (утв. Законом Тюменской области от 24 марта 2020 г. № 23)	—
21.	Ставропольская	1087,8	Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края до 2035 года (утв. Законом Ставропольского края от 27 декабря 2019 г. № 110-кз)	—
22.	Иркутская	1078,0	Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Иркутской агломерации	—
23.	Ижевская	1026,0	Стратегия социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 года (утв. Законом Удмуртской Республики 29 сентября 2009 г. № 326-IV) (состав агломерации указан с точностью до поселений)	Границы агломерации распространены до границ муниципальных районов
24.	Махачкалинская	1009,5	Схема территориального планирования Махачкалинской агломерации (утв. постановлением правительства Республики Дагестан от 11 февраля 2021 г. № 22)	—

[104] Доступ по ссылке: http://www.vzsar.ru/news/2017/04/28/saratovskaya-aglomeraciya-oficialno-ychrejdena.html

Продолжение таблицы 2.1.

1	2	3	4	5
25.	Тульско-Новомосковская	1001,7	Схема территориального планирования Тульской области (утв. постановлением правительства Тульской области от 4 апреля 2012 г. № 126)[105] (состав агломерации указан с точностью до населенных пунктов)	Границы агломерации распространены до границ городских округов и муниципальных районов
Крупные агломерации				
26.	Набережно-челнинская	989,1	Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года (утв. Законом Республики Татарстан 17 июня 2015 г.)	—
27.	Ярославско-Рыбинская	987,3	Концепция социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года (утв. Указом Губернатора Ярославской области от 27 февраля 2013 г. № 110)	—
28.	Кавминводская	950,9	Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края до 2035 года (утв. Законом Ставропольского края от 27 декабря 2019 г. № 110-кз)	—
29.	Ульяновско-Димитровградская	923,8	Стратегия социально-экономического развития Ульяновской области до 2030 года (утв. постановлением Правительства Ульяновской области от 13 июля 2015 г. № 16/319-П)[106]	Добавлен Ульяновский муниципальный район
30.	Владивостокская	858,0	Стратегия социально-экономического развития Приморского края до 2030 года (утв. постановлением Администрации Приморского края от 28 декабря 2018 г. № 668-па)	Добавлен ГО Большой Камень
31.	Калининградская	830,6	Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Калининградской городской агломерации на 2018–2019 гг.	—

[105] В настоящее время документ утратил силу. В действующей Схеме территориального планирования Тульской области (утв. постановлением правительства Тульской области от 17 февраля 2023 г. № 77) имеется отсылка к границам агломерации, установленным прежней схемой территориального планирования, с указанием: «Исходя из динамики изменения численности населения границы агломерации скорее всего меньше тех, что указаны в Схеме территориального планирования, утвержденной Постановлением правительства Тульской области от 04.04.2012 № 126» (без дальнейших уточнений).

[106] Указана в Стратегии как формирующаяся.

Продолжение таблицы 2.1.

1	2	3	4	5
32.	Барнаульская	823,8	Схема территориального планирования Барнаульской агломерации	—
33.	Астраханская	792,2	Стратегия социально-экономического развития Астраханской области на период до 2035 года (утв. Законом Астраханской области от 25 декабря 2020 г. № 115/2020-ОЗ)	—
34.	Томская	779,2	Стратегия социально-экономического развития Томской области до 2030 года (утв. постановлением Законодательной Думы Томской области от 26 марта 2015 г. № 2580)	—
35.	Чебоксарская	773,6	Стратегия социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 года (утв. постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 28 июня 2018 г. № 254)	—
36.	Рязанская	705,7	Актуализированная комплексная схема организации транспортного обслуживания населения общественным транспортом Рязанской агломерации (утв. Приказом Минтранса Рязанской области от 20 декабря 2017 г. №673/1)	—
37.	Хабаровская	699,5	Стратегия социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года (утв. постановлением Правительства Хабаровского края от 13 июня 2018 г. № 215-пр)	—
38.	Оренбургская	699,0	Стратегия развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года (утв. постановлением Правительства Оренбургской области от 20 августа 2010 г. № 551-пп)	—

Продолжение таблицы 2.1.

1	2	3	4	5
39.	Пензенская	695,5	Стратегия социально-экономического развития Пензенской области на период до 2035 года (утв. Законом Пензенской области от 15 мая 2019 г. № 3323-ЗПО)	—
40.	Сургутская	694,5	Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2036 года с целевыми ориентирами до 2050 года (утв. распоряжением правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 3 ноября 2022 года № 679-рп)	—
41.	Златоустско-Миасская	651,1	Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года (утв. Постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 31 января 2019 г. № 1748)	—
42.	Кировская	641,6	Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры городской агломерации «Кировская городская агломерация»	—
43.	Липецкая	633,7	Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Липецкой агломерации	—
44.	Улан-Удэнская	603,0	Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года (утв. Законом Республики Бурятия от 18 марта 2019 г. № 360-VI)	—
45.	Нижнетагильская	584,2	Стратегия промышленного и инновационного развития Свердловской области на период до 2035 года (утв. постановлением Правительства Свердловской области от 28 июня 2019 г. № 383-ПП)	Исключен городской округ Новоуральский (согласно СТП Свердловской области входит в Екатеринбургскую агломерацию)

Окончание таблицы 2.1.

1	2	3	4	5
46.	Стерлитамакская	559,5	Стратегия социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года (утв. Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 20 декабря 2018 г. № 624)	—
47.	Альметьевская	394,7	Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года (утв. Законом Республики Татарстан от 17 июня 2015 г.)	—
48.	Старооскольская	371,6	Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года (утв. постановлением Правительства Белгородской области от 25 января 2010 г. № 27-пп)	—
49.	Орская	338,0	Стратегия развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года (утв. постановлением Правительства Оренбургской области от 20 августа 2010 г. № 551-пп)	—
50.	Абаканская	334,9	Стратегия социально-экономического развития Республики Хакасия до 2030 года (утв. Законом Республики Хакасия № 1-ЗРХ от 12 февраля 2020 г.)	—
51.	Мурманская	304,5	Экспертная оценка	Рассматривается в составе городского округа город-герой Мурманск и Кольского муниципального района
52.	Южно-Сахалинская	272,7	Стратегия социально-экономического развития Сахалинской области на период до 2035 года (утв. постановлением Правительства Сахалинской области от 24 декабря 2019 г. № 618)	Исключены городские округа Невельск и Холмск как недостаточно связанные с ядром агломерации

2.2. Типология крупных и крупнейших агломераций по структуре экономики

Анализ структуры экономики крупных городских агломераций России был впервые проведен в монографии «Экономическая урбанизация»[107] в 2018 году. Структура экономики агломерации анализировалась там на основе оценки структуры валового продукта агломерации по отраслям, соответствующим принятой тогда классификации ОКВЭД 2007.

В настоящем разделе представлена актуализированная и развернутая типология агломераций исходя из структуры их экономики на основе статистических данных за 2021 год и актуальной отраслевой классификации ОКВЭД-2. Число оцениваемых агломераций по сравнению с исследованием 2018 года возросло с 45 до 52. Кроме того, представленная ниже типология базируется не на структуре валового продукта агломерации, а непосредственно на структуре фонда заработной платы (ФЗП): соответственно, ФЗП агломерации рассчитывался как сумма ФЗП муниципальных образований, входящих в состав агломерации. Аналогично в пределах агломераций суммировались и значения ФЗП по отдельным разделам классификации.

Совокупность отраслей была экспертно поделена на две группы, условно поименованные «отраслями первого эшелона» и «отраслями второго эшелона». Первый опыт такой классификации отраслей также был представлен в монографии «Экономическая урбанизация», но переход от номенклатуры ОКВЭД 2007 к номенклатуре ОКВЭД-2 потребовал внесения корректировок в классификацию.

К ***отраслям первого эшелона*** отнесены отрасли, наиболее характерные для экономик крупных городских агломераций на современном этапе социально-экономического развития и обладающие наибольшим потенциалом с точки зрения экономического роста и внедрения инноваций, а именно:

1. обрабатывающие производства[108] (C[109]);
2. деятельность гостиниц и предприятий общественного питания (I);
3. деятельность в области информации и связи (J);
4. деятельность финансовая и страховая (K);
5. деятельность по операциям с недвижимым имуществом (L);
6. деятельность профессиональная, научная и техническая (M);
7. образование (P);
8. деятельность в области здравоохранения и социальных услуг (Q);
9. деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений (R).

[107] Косарева Н. Б., Полиди Т. Д., Пузанов А. С. Экономическая урбанизация. М.: Фонд «Институт экономики города», 2018. С. 63–71.

[108] Отнесены условно, поскольку не все отрасли обрабатывающих производств обладают высоким потенциалом экономического роста. К таковым можно отнести, в первую очередь, производство химических веществ и химических продуктов (ОКВЭД 20), лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях (ОКВЭД 21), компьютеров, электронных и оптических изделий (ОКВЭД 26), электрического оборудования (ОКВЭД 27).

[109] Здесь и далее буквы соответствуют обозначению данной отрасли в системе ОКВЭД-2.

Как показал анализ, наиболее высокая доля обрабатывающих производств (раздел C) в ФЗП агломерации – более 30% – характерна для агломераций с выраженной индустриальной специализацией, как правило, в сфере машиностроения и металлообработки (Набережночелнинская, Тульско-Новомосковская, Орская, Златоустско-Миасская, Стерлитамакская, Нижнетагильская, Липецкая). За исключением Тульско-Новомосковской и Липецкой, все они являются агломерациями субрегионального значения.

В среднем по рассматриваемым агломерациям доля ФЗП обрабатывающих производств составляет 19,5%, в Московской агломерации – 7,1%[110], в Санкт-Петербургской – 15,1%. Доля обрабатывающих производств в ФЗП муниципальных образований, как правило, наиболее высока в «индустриальных пригородах» ядра агломерации (например, в Краснокамске и Нытве, Новокуйбышевске, Кирово-Чепецке, Донском, Благовещенске Республики Башкортостан она составляет более 40%). Только в 13 агломерациях, не считая полицентрические, доля обрабатывающих производств в ФЗП ядра агломерации несколько превышает среднее значение по агломерации; наиболее существенно это превышение в Новокузнецкой агломерации (26,8% против 14,5%).

Средняя доля ФЗП по разделу I (деятельность гостиниц и предприятий общественного питания) составляет 0,6% и не слишком дифференцирована между агломерациями: даже в Московской она составляет только 0,8%, а в Санкт-Петербургской – 0,9%. На этом фоне выделяются Владивостокская (1,3%), Сургутская (1,1%), Казанская и Ярославско-Рыбинская агломерации (по 1%). Очевидно, что в Сургутской агломерации данный сектор имеет свою, отличную от прочих упомянутых агломераций специфику: нацеленность на размещение вахтовых работников нефтегазовых месторождений региона.

Сектор информации и связи (раздел J) интересен как один из наиболее перспективных в плане инновационного потенциала. В среднем его доля в ФЗП по рассматриваемым агломерациям составляет 3,2%, и уровень дифференциации довольно велик. В лидерах находятся Московская (9,3%), Санкт-Петербургская (8,2%) и (менее предсказуемо) Нижегородская (7,7%) агломерации; также более 5% доля этого сектора составляет в Казанской, Краснодарской, Воронежской, Екатеринбургской, Новосибирской, Пермской, Ярославско-Рыбинской агломерациях. Наименьшую долю (менее 1%) этот сектор занимает в основном в относительно небольших субрегиональных агломерациях (Орской, Златоустско-Миасской, Нижнетагильской, Новокузнецкой, Старооскольской, Кавминводской); вместе с тем, обращают на себя внимание относительно низкие показатели таких значительных агломераций, как Красноярская (2,5%) и Челябинская (2,3%).

В отношении разделов «деятельность финансовая и страховая» (K), «деятельность по операциям с недвижимым имуществом» (L) и «деятельность профессиональная, научная и техническая» (M) отмечается корреляция долей соответствующих секторов в ФЗП с людностью агломераций: лидируют крупнейшие агломерации с ядрами-миллионниками. В качестве отклонений от этой закономерности можно отметить относительно высокую долю финансовой и страховой деятельности в ФЗП Барнаульской агломерации (6,2%) и относительно низкую долю этого же раздела в ФЗП Санкт-Петербургской агломерации (4,1%, что близко к среднему по всем рассматриваемым агломерациям).

[110] При этом в самой Москве – менее 6%, а во Фрязине и Электростали – более 40%.

Также неожиданно низка доля раздела M (профессиональная, научная и техническая деятельность) в ФЗП Челябинской агломерации: всего 1,8% при среднем значении по всем агломерациям 5,2%. Напротив, тот факт, что в лидерах по доле этого раздела в ФЗП (10,5%, выше только в Московской) находится Томская агломерация, представляется логичным, учитывая высокий научно-технический потенциал Томска и Северска.

«Социальные» разделы P, Q и R отнесены к первому эшелону с долей условности; лишь часть сервисов в их структуре обладает потенциалом для экономического роста и инновационного развития. Средняя доля разделов P и Q (образование и здравоохранение соответственно) в ФЗП рассматриваемых агломераций примерно равна и составляет 11%. При этом существенно выделяется повышенной ролью госсектора Махачкалинская агломерация (20,9% по разделу P и 19,9% по разделу Q). Предсказуемо высока доля сектора здравоохранения в ФЗП в Кавминводской агломерации (27,1%); менее очевидна также довольно значительная доля этого сектора в Барнаульской агломерации (14,6%).

По разделу R (культура, спорт, досуг) доля в ФЗП в среднем невелика – 2% по всем агломерациям, и дифференциация агломераций здесь также не очень значительна. В большую сторону выделяются доли по разделу R в Казанской, Краснодарской и Санкт-Петербургской агломерациях (более 3%), в меньшую – в Воронежской, Стерлитамакской, Сургутской, Мурманской, Чебоксарской и Томской агломерациях (менее 1,5%).

К ***отраслям второго эшелона*** отнесены отрасли, либо в принципе не характерные для экономики урбанизированных территорий (например, разделы A и B ОКВЭД-2), либо имеющие «обеспечивающий», инфраструктурный характер, связанный, в первую очередь, с потреблением, и не обладающие, на экспертный взгляд, существенным потенциалом с точки зрения экономического роста (инновационным потенциалом), а именно:

1. сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство (A);
2. добыча полезных ископаемых (B);
3. обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха (D);
4. водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений (E);
5. строительство (F);
6. торговля оптовая и розничная, ремонт автотранспортных средств и мотоциклов (G);
7. транспортировка и хранение (H);
8. деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги (N);
9. государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное обеспечение (O);
10. предоставление прочих видов услуг (S)[111].

[111] Разделы T (деятельность домашних хозяйств как работодателей; недифференцированная деятельность частных домашних хозяйств по производству товаров и оказанию услуг для собственного потребления) и U (деятельность экстерриториальных организаций и органов), также относящиеся ко второму эшелону, в настоящем исследовании не рассматривались, так как либо не представлены на уровне муниципальных образований, входящих в агломерации, либо повсеместно занимают крайне незначительное место в структуре их экономики.

Раздел A в среднем по рассматриваемым агломерациям составляет 1,6% от ФЗП. Повышенной долей этого сектора характеризуются в первую очередь приморские агломерации со значимой ролью рыболовства и рыбоводства: Мурманская (9,1%), Южно-Сахалинская (5,3%), Владивостокская (4,3%). Благодаря сельскому хозяйству доля сектора A существенно превышает среднюю только в Ставропольской (4,9%), Кавминводской (3,6%) и Пензенской (3,2%) агломерациях.

Средняя доля раздела B по агломерациям более существенна (4,1%) благодаря вкладу «ресурсных» агломераций – таких, как Сургутская (44,2%), Альметьевская (27%), Новокузнецкая (25,9%), Старооскольская (16,8%). В подавляющем же большинстве агломераций сектор добычи полезных ископаемых занимает не более 2% от ФЗП.

Вклад в ФЗП «коммунальных» разделов D и E варьирует по агломерациям не столь значительно. Вместе с тем, присутствуют такие «выбросы», как повышенная доля раздела D в Кавминводской (11,1%), Орской (7,2%), Хабаровской (6,7%), Кемеровской (6,2%) и Воронежской (6,1%) агломерациях при средней по всем агломерациям доле 4,2%. В Московской и Санкт-Петербургской агломерациях эта доля, наоборот, экстремально низка: 1,6% и 2% соответственно.

Доля сектора строительства (раздел F) в ФЗП в среднем по агломерациям также довольно скромна: 3,1%. Существенно выделяются повышенной долей этого сектора Мурманская (15,4%), Сургутская (8,1%), Южно-Сахалинская (7,8%), Набережночелнинская (7,5%) агломерации. Крайне низка она в Орской (0,3%) и Пензенской и Улан-Удэнской (по 0,6%) агломерациях, а в Златоустско-Миасской вовсе почти равна нулю. Впрочем, для строительного сектора характерна волатильность объема производства по годам, особенно в небольших по размеру территориальных системах; поэтому более адекватное представление о роли строительного сектора в структуре экономики агломераций можно получить, исследовав данные за ряд лет.

Сектор торговли (раздел G) играет в экономиках агломераций заметную роль, его доля в ФЗП в среднем составляет 7,4%. Очевидный лидер по роли этого сектора в экономике – Краснодарская агломерация (19,5%); также значительно выше среднего вклад раздела G в ФЗП в Московской (15,3%), Санкт-Петербургской (12,7%), Воронежской и Екатеринбургской (по 12,2%) агломерациях. В большинстве небольших и/или субрегиональных агломераций вклад этого раздела в ФЗП ниже среднего, а минимален он (всего 1,7%) в Махачкалинской агломерации, что довольно контринтуитивно (возможно, это связано с высокой долей теневого сектора в экономике и в торговле в частности).

Доля ФЗП по разделу H (транспортировка и хранение) в среднем по агломерациям оставляет 8% и наиболее велика в «портовых» агломерациях: Владивостокской (14,8%) и Мурманской (14,3%).

Сектор административной деятельности и сопутствующих услуг (раздел N) в среднем составляет 1,3% ФЗП и варьирует по агломерациям несущественно. Значительнее вклад в экономику агломераций сектора государственного управления (раздел O): 12,3% в ФЗП рассматриваемых агломераций в среднем. И варьирует этот показатель тоже весьма существенно: от более 20% ФЗП (Абаканская, Улан-Удэнская, Хабаровская, Махачкалинская агломерации) до менее

5% (субрегиональные агломерации – Набережночелнинская, Старооскольская, Альметьевская, Сургутская).

Отрасли как первого, так и второго эшелона можно также классифицировать исходя из преимущественной принадлежности соответствующих видов экономической деятельности к частному, государственному или смешанному секторам:

1. частный сектор: отрасли C, I, K, L, M (первый эшелон); A, B, F, G (второй эшелон);
2. смешанный сектор: отрасли J и R (первый эшелон); D, E, H, S (второй эшелон);
3. государственный сектор: отрасли P и Q (первый эшелон); N, O (второй эшелон).

В соответствии с этой классификацией различаются агломерации с относительно высокой долей в ФЗП отраслей частного сектора и отраслей государственного сектора.

Исходя из различного соотношения указанных отраслей в ФЗП агломераций можно выделить пять типов агломераций:

1) агломерации с развитой современной городской экономикой
2) агломерации с ярко выраженной промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов
3) агломерации с промышленной экономикой и потенциалом структурных сдвигов
4) агломерации с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов
5) агломерации с умеренно развитой экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов.

Тип 1. *Агломерации с развитой современной городской экономикой*

Экономики агломераций данного типа – это экономики со сбалансированной структурой и повышенной долей отраслей «первого эшелона» с высоким потенциалом экономического роста и внедрения инноваций. В них наблюдается повышенная по сравнению со средним уровнем доля в ФЗП рыночных отраслей сферы услуг первого эшелона (разделы J, K, L, M), а также торговли (раздел G)[112] при относительно невысоких долях в ФЗП нерыночных секторов первого (здравоохранение, образование) и второго (государственное управление) эшелонов. В частности, доля ФЗП по разделу «деятельность профессиональная, научная и техническая» (M) составляет в среднем по данному типу 8,6%, а в среднем по 52 рассматриваемым агломерациям – 5,2%. В Московской, Санкт-Петербургской и Томской агломерациях эта доля превышает 10%.

Абсолютным лидером по доле финансового сектора (раздел K) и сектора операций с недвижимостью (раздел L) также является Московская агломерация: 13,7% и 2,4% ФЗП соответственно (при средних по всем агломерациям показателям 4% и 0,8% соответственно). Вместе с тем Московская агломерация отличается от других агломераций данного типа наименьшей долей ФЗП обрабатывающей промышленности (7,1%, меньше в рамках данного типа

[112] За исключением Томской агломерации.

только в Краснодарской агломерации – 6,3%), что может свидетельствовать о существенном структурном опережении экономики Московской агломерации (в других агломерациях данного типа картина обратная – меньше доля секторов K и L и выше доля обрабатывающей промышленности). Таким образом, можно сделать вывод о том, что в Московской агломерации секторы K и L представляют собой самостоятельные секторы создания доходов, а в других – пока только развиваются вслед за базовыми отраслями обрабатывающей промышленности[113].

Также внутри данного типа выделяются Ростовская, Краснодарская и Томская агломерации, для которых характерна относительно высокая доля в ФЗП сектора государственного управления и обеспечения безопасности, социального обеспечения (раздел O) – 11–13%. Это отражает меньший уровень развития рыночных секторов экономики при сопоставимом уровне диверсификации экономики.

Данный тип сформировали 11 крупнейших агломераций – центры макрорегионов, а также ряд крупных агломераций регионального значения: Московская, Санкт-Петербургская, Екатеринбургская, Новосибирская, Ростовская, Нижегородская, Краснодарская, Казанская, Уфимская, Воронежская, Томская. Это примеры классических городских экономик с развитыми городскими отраслями.

Тип 2. *Агломерации с ярко выраженной промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов*

Главная характеристика структуры экономики агломераций данного типа: высокая концентрация занятости в обрабатывающей промышленности (доля ФЗП не менее 23%, в среднем по типу – 32,4%). При этом доля ФЗП отраслей с высоким потенциалом экономического роста и внедрения инноваций (в первую очередь, сектора K, M, J) в 2–3 раза ниже, чем в агломерациях типа 1. Также в ФЗП агломераций данного типа невысока доля торговли[114].

К данному типу отнесены следующие 16 агломераций:

- агломерации регионального значения: Самарско-Тольяттинская, Челябинская, Волгоградская, Пермская, Тульско-Новомосковская, Кировская, Рязанская, Чебоксарская, Ижевская, Липецкая;
- агломерации локального значения: Нижнетагильская, Стерлитамакская, Набережночелнинская, Старооскольская, Орская, Златоустско-Миасская.

Отмеченная диспропорция между долей занятых в обрабатывающей промышленности и в иных отраслях с высоким потенциалом экономического роста и внедрения инноваций наиболее ярко проявляется в агломерациях локального значения, где доля ФЗП по разделу C достигает 44–45% (Нижнетагильская и Набережночелнинская агломерации) и не опускается ниже 28% (Старооскольская агломерация). Старооскольская агломерация отличается от прочих агломераций данного типа тем, что в структуре ее экономики сектор обрабатывающих производств не доминирует абсолютно и ее экономическая база относительно диверсифицирована: обрабатывающая промышленность – 28%, сельское

[113] При этом в целом по агломерациям данного типа доля ФЗП обрабатывающей промышленности ниже, чем в целом по рассматриваемым агломерациям (15,8 и 19,5% соответственно).

[114] За исключением Волгоградской агломерации.

хозяйство – 3,9%, добыча полезных ископаемых – 16,8%. При этом особенностью экономики данной агломерации является слабая развитость других рыночных секторов, и в этом она не отличается от экономик других агломераций данного типа.

Также агломерации локального значения внутри данного типа предсказуемо отличаются от агломераций регионального значения более низкими долями сектора государственного управления (раздел O).

Тип 3. *Агломерации с промышленной экономикой и потенциалом структурных сдвигов*

Этот тип – «промежуточный» между типами 1 и 2. С агломерациями первого типа эти агломерации сближают умеренная доля сектора обрабатывающей промышленности (раздел C) и заметная роль таких характерных для постиндустриальной экономики секторов, как деятельность в области информации и связи (раздел J) и профессиональная, научная и техническая деятельность (раздел M). Но при этом у них, как и у агломераций второго типа, весьма умеренно развиты «рыночные» сектора финансовой и страховой деятельности (раздел K) и операций с недвижимостью (раздел L), а также сектор торговли (раздел G).

К данному типу отнесены следующие 10 агломераций регионального значения: Красноярская, Уфимская, Омская, Саратовская, Тюменская, Иркутская, Калининградская, Пензенская, Ярославско-Рыбинская и Ульяновско-Димитровградская.

Две последние агломерации несколько выделяются на общем фоне, так как у них вклад сектора обрабатывающих производств в экономику довольно значителен (более 25% ФЗП), что сближает структуру их экономики с агломерациями типа 2. Но при этом в их экономике важную роль играет сектор информации и связи: около 5% ФЗП при среднем по всем агломерациям 3,2%; также заметно выше среднего вклад в экономику сектора гостиничного бизнеса и общепита.

Тип 4. *Агломерации с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов*

К данному типу отнесены агломерации, экономики которых имеют выраженную географическую специализацию в производственных или ресурсодобывающих отраслях[115] второго эшелона: рыболовства и сельского хозяйства (раздел A) или добычи полезных ископаемых (раздел B)[116]. Для них типична высокая концентрация ФЗП в этих отраслях при относительно более слабом развитии других отраслей, включая сектор обрабатывающей промышленности[117]. Развитость сектора торговли (раздел G) также в большинстве агломераций этого типа ниже средней по всем агломерациям.

В таких агломерациях кроме центральной отрасли обычно развиты только сектор государственного управления и обеспечения безопасности (раздел O) и

[115] Термин «ресурсодобывающие отрасли» условный – под таковыми понимаются отрасли, в которых основным фактором производства являются природные ресурсы. В этом смысле отрасли разделов A и B относятся к таким отраслям, так как основной фактор сельскохозяйственного производства – земля, рыболовства – рыбные ресурсы, добычи полезных ископаемых – полезные ископаемые.

[116] В большинстве агломераций «профильным» является либо раздел A, либо раздел B, только Южно-Сахалинская агломерация выделяется повышенными долями в ФЗП по обоим разделам.

[117] В том числе проявление «голландской болезни», если речь идет об экспортном секторе добычи полезных ископаемых.

потребительские секторы рыночных и нерыночных услуг: строительство, здравоохранение, образование. Также в них высока доля сектора транспортировки и хранения (раздел Н), обслуживающего потребности «профильных» отраслей.

К данному типу отнесены следующие 9 агломераций:

– агломерации регионального значения: Владивостокская, Астраханская, Кемеровская, Мурманская, Оренбургская, Южно-Сахалинская;
– агломерации локального значения: Альметьевская, Новокузнецкая, Сургутская.

Владивостокская агломерация, хотя и является центральной для макрорегиона (Дальнего Востока), представляет собой пример «неклассической» городской экономики. Для нее характерно проявление географической специализации, что в общем случае не присуще классическим городским экономикам (относительно высокая доля рыболовства – 4,3% ФЗП, а также сектора транспортировки и хранения, в котором учитывается отгрузка продукции рыболовства – 14,8% ФЗП), при одновременно относительно высокой доле государственного управления (16,6% ФЗП).

Альметьевская, Новокузнецкая и Сургутская агломерации, являющиеся агломерациями локального (внутрирегионального) значения, имеют нехарактерные для экономик данного типа низкие доли государственного сектора (государственное управление – не более 5–7% ФЗП, здравоохранение и образование – не более 20% ФЗП суммарно). Объясняется это тем, что их центральные города не являются административными центрами субъектов Российской Федерации (то есть государственный сектор сконцентрирован в большей степени в Казани, Кемерове и Ханты-Мансийске соответственно).

Тип 5. *Агломерации с умеренно развитой экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов*

Сформировавшие данный тип 7 агломераций – это агломерации с наименее развитой экономикой, в которых нет доминирующих производственных или ресурсодобывающих отраслей первого или второго эшелона, а обслуживающие нерыночные секторы (здравоохранение, образование, государственное управление) составляют чрезвычайно высокие доли ФЗП – от 20 до 30%.

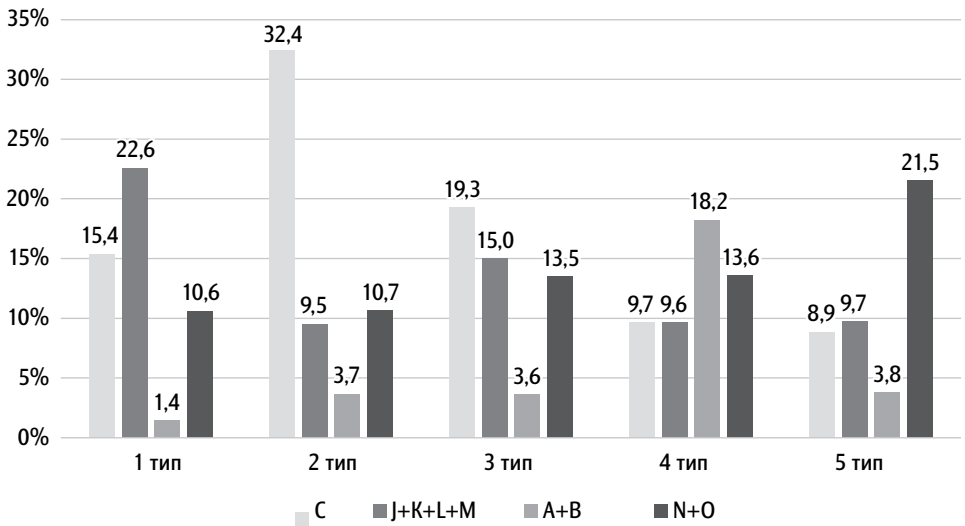
Также в этих агломерациях одновременно низка доля всех других потребительских секторов (строительство, торговля), что скорее всего говорит о значительной доле «серой экономики» (скрытых от статистики доходов). Это подтверждается и низкими значениями ФЗП на душу населения в большинстве этих агломераций: за исключением Абаканской и Хабаровской, они находятся в нижней части рейтинга агломераций по этому показателю.

К данному типу отнесены Абаканская, Барнаульская, Кавминводская, Махачкалинская, Улан-Удэнская, Ставропольская и Хабаровская агломерации. За исключением Кавминводской, где, впрочем, находится административный центр Северо-Кавказского федерального округа, агломераций локального значения среди них нет (что логично, учитывая доминирование в экономике госсектора).

На рисунке 2.1 представлены средние по типам агломераций доли в ФЗП следующих секторов экономики, наиболее показательных для дифференциации типов:

– сектор обрабатывающих производств (раздел C);
– потенциально инновационные «городские» сектора (разделы J, K, L и M суммарно);
– ресурсные сектора (разделы A и B суммарно);
– сектора государственного и муниципального управления и сопутствующих услуг (разделы N и O суммарно).

Рисунок 2.1. **Доля ключевых секторов экономики в ФЗП в среднем по типам агломераций, %**



Следует отметить, что средняя совокупная доля ФЗП отраслей, отнесенных выше к государственному сектору (разделы P, Q, N, O) в типах 1–3 практически одинакова и составляет 31%. В ресурсных агломерациях типа 4 эта доля возрастает до 33,2%, а в агломерациях, отнесенных к типу 5 – до 50,6%.

Сводная информация, на основе которой были выделены типы агломераций, представлена в таблице 2.2.

Таблица 2.2. **Структура фонда заработной платы городских агломераций, оценка на 2021 год, %**
(темно-серым цветом выделены доли отраслей, значения которых выше среднего значения по отрасли по всем 52 агломерациям более чем на 30%, серым цветом – ниже среднего значения более чем на 30%)

№	Агломерация	Численность населения, тыс. чел.	Первый эшелон										Второй эшелон										
			Частный сектор					Смешанный сектор		Государственный сектор		ИТОГО	Частный сектор				Смешанный сектор				Государственный сектор		ИТОГО
			C	I	K	L	M	J	R	P	Q		A	B	F	G	D	E	H	S	N	O	
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*4*	*6*	*7*	*8*	*9*	*10*	*11*	*12*	*13*	*14*	*15*	*16*	*17*	*18*	*19*	*20*	*21*	*22*	*23*
Тип 1. Агломерации с развитой современной городской экономикой																							
1.	Московская	18889,3	7,1	0,8	13,7	2,4	13,4	9,3	2,0	7,0	7,3	63,2	0,1	1,0	3,5	15,3	1,6	0,5	6,5	0,72	2,1	5,6	36,8
2.	Санкт-Петербургская	6710,0	15,1	0,9	4,1	1,8	10,3	8,2	3,1	10,5	10,2	64,4	0,4	0,6	3,8	12,7	2,0	0,7	8,5	0,28	1,5	5,1	35,6
3.	Екатеринбургская	2370,9	19,2	0,7	6,1	1,2	6,7	5,0	2,3	9,5	8,9	59,6	0,6	0,7	2,8	12,2	4,8	1,2	8,1	0,29	1,3	8,4	40,4
4.	Новосибирская	2264,7	14,8	0,6	7,5	0,9	8,0	5,8	2,5	11,2	10,4	61,7	1,1	0,9	1,2	11,5	2,7	0,7	9,1	0,27	1,4	9,4	38,3
5.	Ростовская	2129,0	17,0	0,6	5,0	0,9	6,5	3,4	2,2	9,7	10,5	55,8	0,8	0,0	2,7	11,8	3,6	1,1	9,5	0,25	1,3	13,0	44,2
6.	Нижегородская	1781,4	22,4	0,6	6,0	0,6	9,3	7,7	2,0	8,1	7,4	64,1	0,4	0,0	2,8	10,2	3,0	1,0	7,9	0,38	1,4	9,2	35,9
7.	Краснодарская	1704,1	6,3	0,9	6,8	2,1	5,1	6,2	3,8	9,7	10,1	51,0	1,3	0,6	4,0	19,5	2,7	1,0	6,4	0,27	1,4	11,8	49,0
8.	Казанская	1675,6	18,8	1,0	6,4	1,1	6,9	6,8	3,1	11,9	9,0	65,0	0,9	0,3	2,8	9,4	3,2	0,6	7,4	0,23	1,2	8,9	35,0
9.	Воронежская	1356,9	16,8	0,5	7,2	0,7	8,7	5,6	1,4	10,5	10,3	61,8	1,5	0,0	1,6	12,2	6,1	0,1	5,3	0,46	1,5	9,5	38,2
10.	Томская	779,2	16,3	0,4	3,3	0,8	10,5	3,7	1,4	15,2	11,5	63,1	1,7	1,5	2,8	5,5	3,8	1,0	8,1	0,16	0,8	11,5	36,9
В среднем по типу 1			***15,4***	***0,7***	***6,6***	***1,3***	***8,6***	***6,2***	***2,4***	***10,3***	***9,6***	***61,0***	***0,9***	***0,6***	***2,8***	***12,0***	***3,3***	***0,8***	***7,7***	***0,3***	***1,4***	***9,2***	***39,0***
Тип 2. Агломерации с ярко выраженной промышленной экономикой и умеренным потенциалом структурных сдвигов																							
11.	Самарско-Тольяттинская	2741,0	27,1	0,7	5,6	0,8	5,3	3,5	1,7	9,0	9,8	63,4	0,6	1,8	3,3	7,6	3,4	0,9	8,6	0,34	1,6	8,6	36,6
12.	Челябинская	1674,9	26,9	0,4	4,1	1,5	1,8	2,3	2,3	12,2	11,5	62,9	0,8	0,5	1,7	9,1	3,1	1,0	7,2	0,24	1,0	12,5	37,1
13.	Волгоградская	1506,2	22,9	0,5	3,8	0,4	4,6	3,2	1,8	9,4	11,5	58,0	1,1	0,8	1,9	10,1	4,2	1,1	8,1	0,22	1,6	12,9	42,0
14.	Пермская	1339,9	27,5	0,4	3,5	0,6	7,6	5,2	1,7	9,5	9,1	65,3	0,7	1,8	2,5	6,8	4,1	0,9	6,1	0,18	1,0	10,6	34,7
15.	Ижевская	1026,0	29,4	0,5	3,1	0,6	3,6	2,4	1,9	11,7	9,9	63,2	1,6	6,0	2,3	6,2	3,2	0,8	5,5	0,29	0,9	10,0	36,8

Продолжение таблицы 2.2.

1	2	3	4	5	4	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
16.	Тульско-Новомосковская	1001,7	34,1	0,5	3,3	0,5	6,4	2,5	1,8	9,1	9,1	67,3	1,2	0,2	3,7	6,4	4,8	1,1	4,8	0,20	1,3	8,9	32,7
17.	Набережночелнинская	989,1	45,2	0,6	1,5	0,5	2,0	1,0	1,5	8,7	6,2	67,2	1,3	0,7	7,5	7,7	3,8	1,2	5,1	0,15	1,7	3,9	32,8
18.	Чебоксарская	773,6	27,5	0,5	5,6	0,8	3,4	3,5	1,3	12,0	13,1	67,9	1,0	0,0	2,7	7,7	3,1	1,3	3,5	0,19	0,9	11,7	32,1
19.	Рязанская	705,7	28,7	0,6	4,4	0,4	3,4	3,8	2,3	10,9	8,4	63,1	2,2	0,0	1,7	8,4	5,2	0,7	6,5	0,21	0,9	11,2	36,9
20.	Златоустско-Миасская	651,1	37,3	0,6	1,3	0,3	4,3	0,3	1,9	12,5	10,8	69,4	1,7	1,7	0,0	4,9	3,5	1,1	7,0	0,06	0,8	9,9	30,6
21.	Кировская	641,6	27,9	0,7	3,7	0,7	2,7	1,9	1,6	10,7	12,1	61,9	1,5	0,1	2,0	7,0	4,9	0,9	7,1	0,20	0,6	13,9	38,1
22.	Липецкая	633,7	40,5	0,4	2,7	0,6	2,5	3,1	1,5	7,8	9,4	68,4	2,3	0,0	2,9	7,3	3,4	1,0	3,8	0,20	1,3	9,4	31,6
23.	Нижнетагильская	584,2	44,7	0,7	0,8	0,5	3,6	0,4	2,4	11,1	8,2	72,4	0,3	1,8	1,0	4,0	4,1	1,0	5,8	0,11	1,3	8,1	27,6
24.	Стерлитамакская	559,5	35,8	0,8	1,4	0,6	3,8	1,0	1,2	10,6	9,5	64,8	1,0	1,0	3,4	5,6	5,0	1,4	8,4	0,20	2,3	6,8	35,2
25.	Старооскольская	371,6	28,0	0,9	0,8	0,3	4,2	0,9	1,5	9,6	7,0	53,2	3,9	16,8	5,5	5,4	3,2	1,5	4,2	0,14	1,6	4,5	46,8
26.	Орская	338,0	35,6	0,4	1,1	0,0	1,6	0,8	1,6	11,2	11,8	64,2	1,9	2,2	0,3	3,9	7,2	2,5	8,1	0,28	1,9	7,4	35,8
В среднем по типу 2				***0,6***	***2,9***	***0,6***	***3,8***	***2,2***	***1,7***	***10,4***	***9,8***	***64,5***	***1,5***	***2,2***	***2,7***	***6,8***	***4,1***	***1,1***	***6,2***	***0,2***	***1,3***	***9,4***	***35,5***
Тип 3. Агломерации с промышленной экономикой и потенциалом структурных сдвигов																							
27.	Уфимская	1529,4	20,1	0,8	3,9	0,8	8,7	3,8	2,5	8,8	10,2	59,6	0,8	4,3	3,9	7,4	3,3	0,8	8,4	0,21	1,7	9,5	40,4
28.	Красноярская	1476,8	12,6	0,7	3,8	0,8	9,1	2,5	3,0	10,4	11,7	54,5	0,9	4,4	2,1	7,3	4,3	0,6	10,5	0,25	1,4	13,8	45,5
29.	Омская	1438,1	22,0	0,5	3,9	0,8	4,6	3,2	2,4	10,9	11,8	60,2	1,8	0,0	5,1	6,4	3,9	0,8	8,6	0,18	1,2	11,9	39,8
30.	Саратовская	1289,5	18,8	0,4	4,9	0,5	6,3	4,2	1,8	10,5	12,2	59,6	0,9	1,6	2,3	7,7	4,1	1,1	9,5	0,34	1,6	11,4	40,4
31.	Тюменская	1116,1	10,7	0,7	3,9	0,6	11,8	2,4	1,8	10,0	11,4	53,1	1,5	6,5	6,9	7,1	2,9	0,8	10,4	0,24	0,7	9,8	46,9
32.	Иркутская	1078,0	16,6	0,8	4,0	0,6	5,8	2,7	1,5	11,6	11,6	55,1	0,5	4,0	3,1	6,4	4,4	0,8	9,5	0,31	1,6	14,2	44,9
33.	Ярославско-Рыбинская	987,3	25,5	1,0	4,0	0,5	3,8	5,1	2,9	10,7	9,7	63,0	1,5	0,1	2,2	7,5	4,2	1,2	9,2	0,44	0,9	9,6	37,0
34.	Ульяновско-Димитровградская	923,8	28,7	0,8	4,2	0,5	5,8	4,7	1,9	11,5	11,1	69,3	0,8	0,0	1,3	6,3	3,5	0,2	5,0	0,14	1,0	12,6	30,7
35.	Калининградская	830,6	15,7	0,8	4,7	0,7	5,4	2,6	2,4	11,4	10,9	54,6	2,8	0,6	3,0	6,9	3,9	1,1	9,5	0,47	1,3	15,9	45,4
36.	Пензенская	695,5	22,0	0,3	3,9	0,9	6,8	3,0	2,1	11,7	12,9	63,6	3,2	0,0	0,6	7,4	3,3	0,8	5,9	0,44	0,9	13,9	36,4
В среднем по типу 3				***0,7***	***4,1***	***0,7***	***6,8***	***3,4***	***2,2***	***10,8***	***11,3***	***59,3***	***1,5***	***2,2***	***3,0***	***7,0***	***3,8***	***0,8***	***8,6***	***0,3***	***1,2***	***12,3***	***40,7***

Окончание таблицы 2.2.

1	2	3	4	5	4	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Тип 4. Агломерации с ресурсной экономикой и слабым потенциалом структурных сдвигов																							
37.	Новокузнецкая	1186,3	14,5	0,4	1,2	0,4	3,5	0,9	1,5	9,0	8,8	40,2	0,6	25,9	3,2	5,0	4,4	1,1	11,0	0,22	1,4	6,9	59,8
38.	Кемеровская	1400,8	10,5	0,5	2,4	0,7	3,4	2,1	2,1	11,1	11,8	44,6	0,8	13,0	3,2	6,8	6,2	0,6	9,0	0,17	1,3	14,2	55,4
39.	Владивостокская	858,0	11,3	1,3	5,3	1,0	5,1	3,0	1,8	8,7	9,6	47,1	4,3	0,2	4,8	5,9	4,4	0,9	14,8	0,19	0,8	16,6	52,9
40.	Астраханская	792,2	14,1	0,6	2,6	0,4	2,3	1,5	2,2	13,5	14,0	51,1	0,8	8,2	1,6	4,0	4,5	1,9	9,8	0,11	2,7	15,2	48,9
41.	Оренбургская	699,0	12,4	0,8	4,5	1,0	3,2	3,0	2,1	10,5	11,6	49,1	1,1	9,5	2,4	6,4	5,0	1,1	7,9	0,31	1,4	15,7	50,9
42.	Сургутская	694,5	4,8	1,1	1,6	0,9	2,6	1,9	1,1	6,3	5,9	26,1	0,1	44,2	8,1	2,9	4,1	0,9	7,9	0,17	1,5	4,1	73,9
43.	Альметьевская	394,7	8,4	0,7	2,5	0,5	5,7	2,5	1,8	9,1	7,5	38,8	1,3	27,0	2,5	4,5	4,1	0,9	12,5	0,10	4,0	4,3	61,2
44.	Мурманская	304,5	8,7	0,7	2,3	1,1	4,2	1,5	1,3	7,7	9,0	36,6	9,1	0,4	15,4	4,1	3,7	1,2	14,3	0,21	0,6	14,4	63,4
45.	Южно-Сахалинская	272,7	2,2	0,8	2,7	1,1	6,2	2,0	3,0	9,5	12,3	39,8	5,3	12,0	7,8	3,2	3,3	0,8	10,6	0,16	3,2	13,9	60,2
В среднем по типу 4				***0,8***	***2,8***	***0,8***	***4,0***	***2,0***	***1,9***	***9,5***	***10,1***	***41,5***	***2,6***	***15,6***	***5,4***	***4,8***	***4,4***	***1,0***	***10,9***	***0,2***	***1,9***	***11,7***	***58,5***
Тип 5. Агломерации с умеренно развитой экономикой и неясными перспективами структурных сдвигов																							
46.	Ставропольская	1087,8	13,3	0,6	5,1	0,5	2,6	2,5	1,8	11,6	11,9	49,8	4,9	0,0	2,0	9,3	5,5	1,3	7,1	0,17	1,0	18,9	50,2
47.	Махачкалинская	1009,5	3,0	0,3	2,3	0,3	1,8	2,5	2,4	20,9	19,9	51,6	0,5	0,3	1,6	1,7	4,8	0,5	5,5	0,31	0,6	30,9	48,4
48.	Кавминводская	950,9	4,9	0,5	1,0	0,5	3,3	0,7	2,0	13,1	27,1	53,1	3,6	0,0	1,6	6,4	11,1	0,8	9,2	0,09	0,9	13,1	46,9
49.	Барнаульская	823,8	15,6	0,5	6,2	0,7	3,0	3,0	1,6	12,0	14,6	57,3	0,8	0,0	1,1	10,8	4,0	0,9	7,2	0,25	0,9	16,7	42,7
50.	Хабаровская	699,5	4,3	0,5	5,5	1,0	5,4	3,3	2,4	8,4	10,3	41,2	3,5	0,7	3,8	6,7	6,7	0,8	13,9	0,42	1,3	20,9	58,8
51.	Улан-Удэнская	603,0	14,5	0,4	3,8	0,4	2,4	2,2	2,5	14,9	15,9	57,1	1,8	0,3	0,6	3,9	5,3	1,2	7,4	0,29	1,6	20,5	42,9
52.	Абаканская	334,9	6,3	0,2	3,0	0,6	2,1	2,0	2,4	13,2	12,2	41,9	0,4	9,5	2,9	4,3	5,1	0,7	12,6	0,22	0,7	21,7	58,1
В среднем по типу 5				***0,4***	***3,9***	***0,6***	***3,0***	***2,3***	***2,1***	***13,2***	***15,9***	***50,3***	***2,2***	***1,5***	***2,0***	***6,2***	***6,1***	***0,9***	***9,1***	***0,2***	***1,0***	***20,5***	***49,7***
В среднем по всем агломерациям				**0,6**	**4,0**	**0,8**	**5,2**	**3,2**	**2,0**	**10,7**	**10,9**	**56,9**	**1,6**	**4,1**	**3,1**	**7,4**	**4,2**	**1,0**	**8,2**	**0,25**	**1,4**	**11,8**	**43,1**

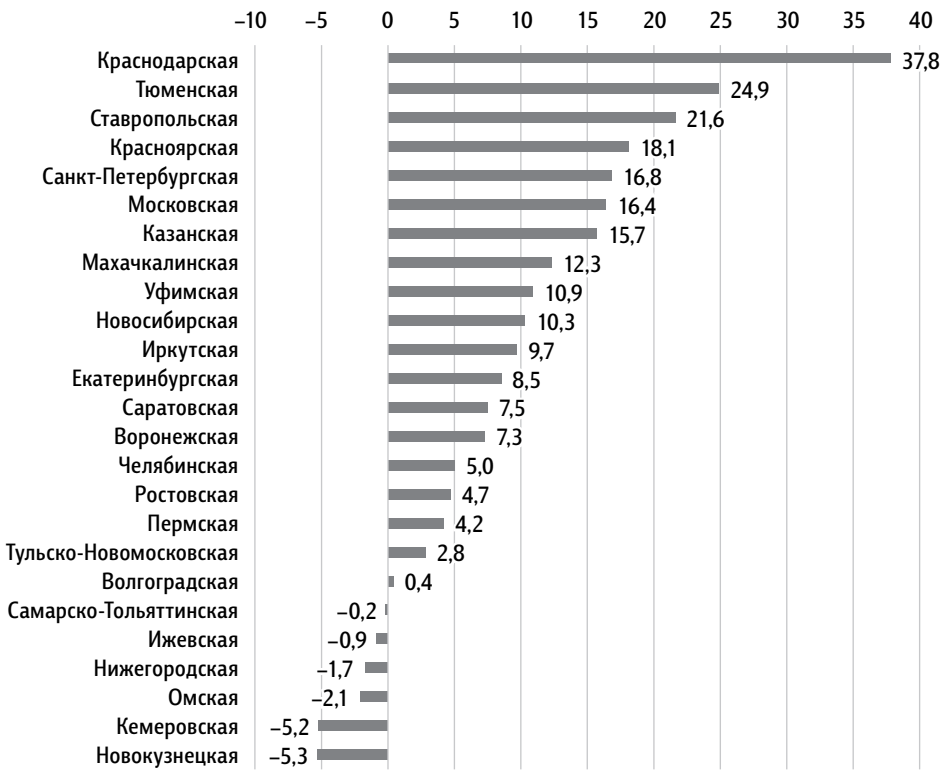
Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

2.3. Численность населения крупнейших агломераций

Общая численность населения 52 крупных и крупнейших агломераций России по данным Всероссийской переписи населения 2020 года составила 79,7 млн человек[118]: это 54,1% от общей численности населения Российской Федерации. Из них общая численность населения крупнейших агломераций (то есть 25 агломераций-«миллионников») составила 60,8 млн человек или 41,3% всего населения страны.

Рассмотрим динамику численности населения крупнейших агломераций России за период между 2010 и 2021 годами. В качестве численности населения входящих в агломерации муниципальных образований за 2010 год принималась численность их населения на 1 января 2011 года по данным текущей оценки Росстата[119], а численность населения за 2021 год бралась из итогов Всероссийской переписи населения 2020 года (фактически проходившей в 2021 году)[120].

Рисунок 2.2. **Темпы прироста численности населения крупнейших агломераций России в 2010–2021 гг., %**



[118] Численность населения агломераций рассчитывалась как сумма численностей населения входящих в их состав муниципальных образований.

[119] База данных показателей муниципальных образований. Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm

[120] Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/vpn_popul

В период с 2010 по 2021 гг. у 19 из 25 крупнейших агломераций России общая численность населения выросла и лишь у шести – сократилась. В результате вырос общий «вклад» крупнейших агломераций в население страны: в сопоставимых границах[121] в 2010 г. доля суммарного населения 25 крупнейших агломераций в численности населения Российской Федерации составляла 38,3%, а в 2021 г. – 42,0%.

Численность населения большинства крупнейших агломераций увеличилась более чем на 5%, из них у 7 агломераций – более чем на 15% (рис. 2.2).

Темпы изменения численности населения агломераций связаны как со структурой их экономики (см. раздел 2.2), так и с рядом других факторов. Так, среди 14 агломераций с наиболее высокими темпами роста численности населения представлены только агломерации, отнесенные нами к типам 1 и 3 (с «прогрессивной» структурой экономики), за исключением Ставропольской и Махачкалинской агломераций (тип 5), где факторами опережающего роста численности населения являются географическое положение (Северный Кавказ) и определяемая этим стадия урбанизации. Напротив, среди агломераций с наиболее низкими темпами роста и со снижением численности населения – преимущественно агломерации, отнесенные к типам 2 и 4. Исключением здесь является Нижегородская агломерация (тип 1), где снижение численности населения, скорее всего, связано с «давлением» близлежащей Московской агломерации.

Важно также отметить, что численность населения крупнейших агломераций в ноябре 2021 года, рассчитанная по итогам Всероссийской переписи населения 2020 года (далее также – ВПН-2020), в подавляющем большинстве агломераций оказалась выше численности населения, рассчитанной по данным текущего демографического учета Росстата на 1 января 2022 года[122], то есть была недооценена[123].

В таблице 2.3 приведены значения численности населения крупнейших городских агломераций Российской Федерации согласно оценке Росстата на 1 января 2022 года и согласно итогам Всероссийской переписи населения 2020 года, а также «уровень недооценки / переоценки численности населения», под которым понимается разница между численностью населения по данным переписи населения и по данным текущего учета, выраженная в процентах к численности населения по данным текущего учета (если этот показатель положителен, он именуется уровнем недооценки, если отрицателен – уровнем переоценки). Эти данные приведены также отдельно для ядра (у Самарско-Тольяттинской и Тульско-Новомосковской агломераций – ядер суммарно) и периферии агломераций.

[121] Без Республики Крым и города федерального значения Севастополь в 2021 году.

[122] Корректнее было бы для сопоставления с переписными данными привлечь данные о численности населения агломераций на 1 ноября 2021 года, но необходимые для ее расчета первичные данные (то есть данные о численности населения муниципальных образований на эту дату) Росстатом не приводятся. Можно допустить, что изменение «оценочной» численности населения муниципальных образований за 2 месяца не оказало существенного влияния на результат ее сравнения с численностью населения, выявленной по данным переписи.

[123] Только у Омской агломерации переписная численность населения фактически совпала с оценочной (разница составила всего 700 человек), и у четырех агломераций – Нижегородской, Новокузнецкой, Пермской и Ижевской – численность населения, напротив, была несколько переоценена.

Таблица 2.3. **Численность населения крупнейших городских агломераций России по данным текущей оценки Росстата на 1 января 2022 года и Всероссийской переписи населения 2020 года**

№	Агломерация	Численность населения, тыс. человек		Разница между численностью населения согласно итогам Всероссийской переписи 2020 года и текущей оценке Росстата, тыс. человек	Уровень недооценки / переоценки численности населения, %
		согласно текущей оценке Росстата на 1 января 2022 года	согласно итогам Всероссийской переписи населения 2020 года		
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*5*
1.	**Ставропольская**	**956,6**	**1087,8**	**131,2**	**13,7**
	ядро	458,3	547,6	89,3	19,5
	периферия	498,3	540,2	41,9	8,4
2.	**Краснодарская**	**1539,4**	**1704,1**	**164,7**	**10,7**
	ядро	1062,6	1204,9	142,3	13,4
	периферия	476,8	499,2	22,4	4,7
3.	**Саратовская**	**1203,5**	**1289,5**	**86,0**	**7,1**
	ядро	829,8	913,0	83,2	10,0
	периферия	373,7	376,5	2,8	0,7
4.	**Красноярская**	**1405,1**	**1476,8**	**71,7**	**5,1**
	ядро	1103,8	1188,5	84,7	7,7
	периферия	301,3	288,3	–13,0	–4,3
5.	**Московская**	**17997,6**	**18889,3**	**891,7**	**5,0**
	ядро	12635,5	13010,1	374,6	3,0
	периферия	5362,1	5879,2	517,1	9,6
6.	**Санкт-Петербургская**	**6421,4**	**6710,0**	**288,6**	**4,5**
	ядро	5377,5	5601,9	224,4	4,2
	периферия	1043,9	1108,1	64,2	6,2
7.	**Казанская**	**1604,7**	**1675,6**	**70,9**	**4,4**
	ядро	1259,2	1308,7	49,5	3,9
	периферия	345,5	366,9	21,4	6,2
8.	**Тюменская**	**1082,5**	**1116,1**	**33,6**	**3,1**
	ядро	828,6	847,5	18,9	2,3
	периферия	253,9	268,6	14,7	5,8
9.	**Уфимская**	**1492,1**	**1529,4**	**37,3**	**2,5**
	ядро	1146,6	1167,8	21,2	1,8
	периферия	345,6	361,6	16,0	4,6
10.	**Махачкалинская**	**987,7**	**1009,5**	**21,8**	**2,2**
	ядро	736,8	759,4	22,6	3,1
	периферия	250,9	250,1	–0,8	–0,3
11.	**Иркутская**	**1058,4**	**1078,0**	**19,6**	**1,9**
	ядро	617,2	617,3	0,1	0,0
	периферия	441,2	460,7	19,5	4,4

Окончание таблицы 2.3.

1	2	3	4	5	5
12.	**Екатеринбургская**	**2328,4**	**2370,9**	**42,5**	**1,8**
	ядро	1525,7	1588,7	63,0	4,1
	периферия	802,7	782,2	–20,5	–2,6
13.	**Волгоградская**	**1480,9**	**1506,2**	**25,3**	**1,7**
	ядро	1001,2	1028,0	26,8	2,7
	периферия	479,7	478,2	–1,5	–0,3
14.	**Тульско-Новомосковская**	**988,3**	**1001,7**	**13,4**	**1,4**
	ядра	673,2	681,1	7,9	1,2
	периферия	315,1	320,6	5,5	1,7
15.	**Самарско-Тольяттинская**	**2707,9**	**2741,0**	**33,1**	**1,2**
	ядра	1822,3	1858,1	35,8	2,0
	периферия	885,6	882,9	–2,7	–0,3
16.	**Новосибирская**	**2237,4**	**2264,7**	**27,3**	**1,2**
	ядро	1621,3	1633,6	12,3	0,8
	периферия	616,1	631,1	15,0	2,4
17.	**Челябинская**	**1656,5**	**1674,9**	**18,4**	**1,1**
	ядро	1179,3	1189,5	10,2	0,9
	периферия	477,2	485,4	8,2	1,7
18.	**Воронежская**	**1345,90**	**1356,9**	**11,0**	**0,8**
	ядро	1048,7	1057,7	9,0	0,9
	периферия	297,2	299,2	2,0	0,7
19.	**Ростовская**	**2112,8**	**2129,0**	**16,2**	**0,8**
	ядро	1134,7	1142,2	7,5	0,7
	периферия	978,1	986,8	8,7	0,9
20.	**Кемеровская**	**1395,8**	**1400,8**	**5,0**	**0,4**
	ядро	548,2	557,1	8,9	1,6
	периферия	847,6	843,7	–3,9	–0,5
21.	**Омская**	**1437,4**	**1438,1**	**0,7**	**0,05**
	ядро	1126,2	1125,7	–0,5	–0,04
	периферия	311,2	312,4	1,2	0,4
22.	**Нижегородская**	**1787,1**	**1781,4**	**–5,7**	**–0,3**
	ядро	1253,0	1249,9	–3,1	–0,2
	периферия	534,1	531,5	–2,6	–0,5
23.	**Новокузнецкая**	**1269,4**	**1259,8**	**–9,6**	**–0,8**
	ядро	539,9	537,5	–2,4	–0,4
	периферия	729,5	722,3	–7,2	–1,0
24.	**Пермская**	**1354,8**	**1339,9**	**–14,9**	**–1,1**
	ядро	1042,8	1034,0	–8,8	–0,8
	периферия	312,0	305,9	–6,1	–2,0
25.	**Ижевская**	**1051,3**	**1026,0**	**–25,3**	**–2,4**
	ядро	645,2	623,5	–21,7	–3,4
	периферия	406,1	402,5	–3,6	–0,9

Как видно из таблицы, у десяти крупнейших агломераций (40% от общего их числа) недооценку численности населения можно счесть высокой: уровень недооценки составил более 2%. Наиболее существенная относительная «недооценка» (13,7%) отмечена у Ставропольской агломерации; по абсолютным же значениям недооценки лидирует Московская агломерация, где текущая статистика «недоучла» около 900 тысяч человек. В свою очередь, у трех агломераций с переоценкой численности населения уровень этой переоценки сравнительно невысок, менее 1,5% по модулю, и только у одной – Ижевской – его можно счесть высоким (более 2% по модулю).

Интересно, что все «переоцененные» агломерации, кроме Пермской, относятся к тем агломерациям, которые с 2010 года депопулировали. И, наоборот, десятка лидеров по уровню «недооценки» численности населения почти совпадает с десяткой лидеров по темпам ее прироста. То есть растущие агломерации в действительности росли еще сильнее, чем фиксировалось текущим учетом, а у депопулирующих, соответственно, еще сильнее убывала численность населения.

Вопреки интуитивным представлениям, основная недооценка населения далеко не везде приходится на ядро агломерации. В 14 из 25 крупнейших агломераций, включая Московскую и Санкт-Петербургскую, уровень недооценки численности населения на периферии выше, чем в ядре. Более того, в некоторых агломерациях периферия превосходит ядро и по абсолютной численности неучтенного населения. Так, на территории периферии Московской агломерации неучтенного населения в 1,4 раза больше, чем на территории Москвы. В Ростовской агломерации один только Азовский муниципальный район концентрирует больше неучтенного населения, чем Ростов-на-Дону: 8 тысяч человек против 7,5 тысяч человек. Еще острее этот дисбаланс проявляется в Иркутской агломерации, где неучтенное население собственно Иркутска составляет всего 15 (!) человек, в то время как в Иркутском районе не учтена 21 тысяча человек.

Показательно, что и Азовский, и Иркутский районы – территории, непосредственно примыкающие к ядру агломерации. Лидерство ближайшего к ядру «пригородного» района по относительным, а иногда и абсолютным показателям недоучета населения характерно и для других агломераций: Краснодарской (Тахтамукайский район), Нижегородской (городской округ Бор), Челябинской (Копейский городской округ), Владивостокской (Артемовский городской округ). Здесь, во-первых, сказывается известный феномен, когда мигранты (в том числе не учитываемые), стремящиеся в крупные города, не имея на первых порах возможности приобрести жилье непосредственно в городе, «оседают» на ближней периферии его агломерации. Во-вторых, свою роль, очевидно, играет обыкновение части населения фактически жить в ближних пригородах ядер агломерации, сохраняя регистрацию в ядре.

Последнее также косвенно подтверждается результатами ВПН-2020. Данные таблицы «Население частных домохозяйств по месту проживания, возрастным группам и месту регистрации по субъектам Российской Федерации»[124] позволяют рассчитать в региональном разрезе значения доли лиц, зарегистрированных в другом субъекте Российской Федерации, нежели тот, на территории которого они фактически проживают. По этому показателю лидирующие

[124] Том 6. Миграция населения. Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/vpn_popul

позиции, наряду с ресурсными регионами «вахтового» освоения, занимают те регионы, границы которых «бьют» территории крупнейших российских городских агломераций. Это все три города федерального значения и окружающие («дополняющие») их регионы, то есть Москва, Санкт-Петербург, Севастополь, Московская и Ленинградская области и Республика Крым, а также Краснодарский край и Республика Адыгея, частично заходящая на территорию Краснодарской агломерации.

Далее рассмотрим динамику численности населения крупнейших агломераций отдельно для ядра и агломерационной периферии (у бицентрических агломераций – Самарско-Тольяттинской и Тульско-Новомосковской – в качестве численности населения ядра бралась сумма численности населения обоих ядер) (табл. 2.4).

Таблица 2.4. **Динамика численности населения крупнейших городских агломераций России в 2010–2021 гг. в разрезе ядер и периферии**

№	Агломерация	Численность населения, тыс. чел.		Прирост численности населения	
		2010	2021	тыс. чел	%
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*5*
1. Растущие «центростремительные» агломерации					
1.1	Краснодарская	1236,6	1704,1	467,5	37,8
	ядро	834,1	1204,9	370,8	44,5
	периферия	402,5	499,2	96,7	24,0
1.2	Тюменская	838,4	1116,1	277,6	33,1
	ядро	607,8	847,5	239,7	39,4
	периферия	230,6	268,6	38,0	16,5
1.3	Ставропольская	894,3	1087,8	193,5	21,6
	ядро	399,2	547,6	148,4	37,2
	периферия	495,1	540,2	45,1	9,1
1.4	Красноярская	1250,6	1476,8	226,2	18,1
	ядро	979,6	1188,5	209,0	21,3
	периферия	271,0	288,3	17,3	6,4
1.5	Екатеринбургская	2184,2	2370,9	186,7	8,5
	ядро	1386,2	1588,7	202,4	14,6
	периферия	797,9	782,2	–15,7	–2,0
1.6	Саратовская	1199,3	1289,5	90,2	7,5
	ядро	837,4	913,0	75,6	9,0
	периферия	361,9	376,5	14,6	4,0
1.7	Тульско-Новомосковская	974,7	1001,7	27,0	2,8
	ядра	643,7	681,1	37,4	5,8
	периферия	331,0	320,6	–10,4	–3,2

Продолжение таблицы 2.4.

1	2	3	4	5	5
2. Растущие «центробежные» агломерации					
2.1	Санкт-Петербургская	5743,3	6710,0	966,7	16,8
	ядро	4953,2	5601,9	648,7	13,1
	периферия	790,1	1108,1	318,0	40,3
2.2	Московская	16228,7	18889,3	2660,7	16,4
	ядро	11776,8	13010,1	1233,3	10,5
	периферия	4451,9	5879,2	1427,3	32,1
2.3	Казанская	1447,8	1675,6	227,8	15,7
	ядро	1161,3	1308,7	147,4	12,7
	периферия	286,5	366,9	80,4	28,1
2.4	Махачкалинская	899,2	1009,5	110,3	12,3
	ядро	699,3	759,4	60,1	8,6
	периферия	199,9	250,1	50,2	25,1
2.5	Уфимская	1379,4	1529,4	150,0	10,9
	ядро	1081,7	1167,8	86,1	8,0
	периферия	297,8	361,6	63,9	21,5
2.6	Иркутская	982,4	1078,0	95,6	9,7
	ядро	589,3	617,3	28,0	4,7
	периферия	393,2	460,8	67,6	17,2
3. Равномерно растущие агломерации					
3.1	Новосибирская	2053,3	2264,7	211,4	10,3
	ядро	1475,1	1633,6	158,5	10,7
	периферия	578,1	631,1	52,9	9,2
3.2	Воронежская	1264,6	1356,9	92,3	7,3
	ядро	979,9	1057,7	77,8	7,9
	периферия	284,7	299,2	14,5	5,1
3.3	Челябинская	1594,9	1674,9	80,0	5,0
	ядро	1131,1	1189,5	58,4	5,2
	периферия	463,8	485,4	21,6	4,7
3.4	Ростовская	2034,1	2129,0	94,9	4,7
	ядро	1091,5	1142,2	50,6	4,6
	периферия	942,5	986,8	44,3	4,7
3.5	Пермская	1285,5	1339,9	54,4	4,2
	ядро	991,5	1034,0	42,5	4,3
	периферия	294,0	305,9	11,9	4,1
3.6	Волгоградская	1499,5	1506,2	6,7	0,4
	ядро	1020,9	1028,0	7,2	0,7
	периферия	478,6	478,1	–0,5	–0,1

Окончание таблицы 2.4.

1	2	3	4	5	5
4. Депопулирующие «центростремительные» агломерации					
4.1	Кемеровская	1473,0	1400,8	–72,3	–4,9
	ядро	532,7	557,1	24,4	4,6
	периферия	940,3	843,7	–96,7	–10,3
4.2	Новокузнецкая	1253,3	1186,3	–67,0	–5,3
	ядро	548,1	537,5	–10,6	–1,9
	периферия	705,2	648,8	–56,4	–8,0
4.3	Ижевская	1035,6	1026,0	–9,6	–0,9
	ядро	627,9	623,5	–4,4	–0,7
	периферия	407,7	402,5	–5,2	–1,3
4.4	Нижегородская	1811,8	1781,4	–30,4	–1,7
	ядро	1261,6	1249,9	–11,7	–0,9
	периферия	550,2	531,5	–18,7	–3,4
5. Депопулирующие «центробежные» агломерации					
5.1	Самарско-Тольяттинская	2747,7	2741,0	–6,6	–0,2
	ядра	1886,3	1858,1	–28,2	–1,5
	периферия	861,3	882,9	21,6	2,5
5.2	Омская	1468,6	1438,1	–30,4	–2,1
	ядро	1154,1	1125,7	–28,4	–2,5
	периферия	314,4	312,4	–2,0	–0,6

Как видим, из агломераций, увеличивших население, у 7 агломераций темп роста численности населения ядра существенно превосходил темп роста численности населения периферии, либо (как у Екатеринбургской агломерации) численность населения периферии сокращалась, но рост численности населения ядра перекрывал эту убыль. В таблице такие агломерации названы растущими «центростремительными». У 6 растущих агломераций, включая Московскую и Санкт-Петербургскую, численность населения периферии, напротив, росла быстрее численности населения ядра (растущие «центробежные» агломерации). Наконец, еще у 6 растущих агломераций ядро и периферия росли схожими темпами либо (Волгоградская агломерация) население периферии крайне незначительно сократилось при также незначительном росте ядра (равномерно растущие агломерации).

Из депопулирующих агломераций выделялись две кузбасские «центростремительные», у которых убыль населения периферии опережала убыль населения ядра (Новокузнецкая агломерация) либо перекрывала рост населения ядра (Кемеровская агломерация). Бицентрическая Самарско-Тольяттинская агломерация уникальна тем, что только у нее рост численности населения периферии

не мог компенсировать убыль суммарного населения ядер. У остальных 3 терявших население агломераций ядро и периферия депопулировали близкими темпами.

Сохранит ли отмеченная тенденция роста численности населения большинства крупнейших агломераций актуальность в долгосрочной перспективе?

Для ответа на этот вопрос рассмотрим прогноз численности населения крупнейших агломераций на перспективу до 2035 года. Он был составлен в двух вариантах на основе прогноза численности населения субъектов Российской Федерации, на территории которых находятся агломерации, и прогноза доли населения агломераций в численности населения соответствующих субъектов Российской Федерации[125].

За базовое значение численности населения субъектов Российской Федерации было принято значение их численности населения в 2021 г. по данным ВПН-2020. Среднегодовые темпы изменения численности населения субъектов Российской Федерации в период 2021–2035 гг. рассчитаны на основе низкого и среднего вариантов демографического прогноза Росстата до 2035 года[126]. Высокий вариант прогноза не рассматривался: в период 2010–2021 гг. все субъекты Российской Федерации, в которых расположены рассматриваемые агломерации, за исключением Красноярского и Ставропольского краев, а также Республики Дагестан, шли по низкому варианту демографического прогноза.

Доля населения агломерации в численности населения субъекта Российской Федерации до 2035 г. (для 3 агломераций – доля населения агломерации в совокупной численности населения двух субъектов Российской Федерации) была рассчитана на основе экстраполяции тенденций динамики значений данного показателя в 2016–2021 гг. с учетом экспертного предположения о постепенном снижении темпов роста его значений в большинстве субъектов Российской Федерации.

Спрогнозированные темпы изменения численности населения крупнейших агломераций с 2021 по 2030 гг. и с 2031 по 2035 гг. в двух вариантах приведены на рисунке 2.3.

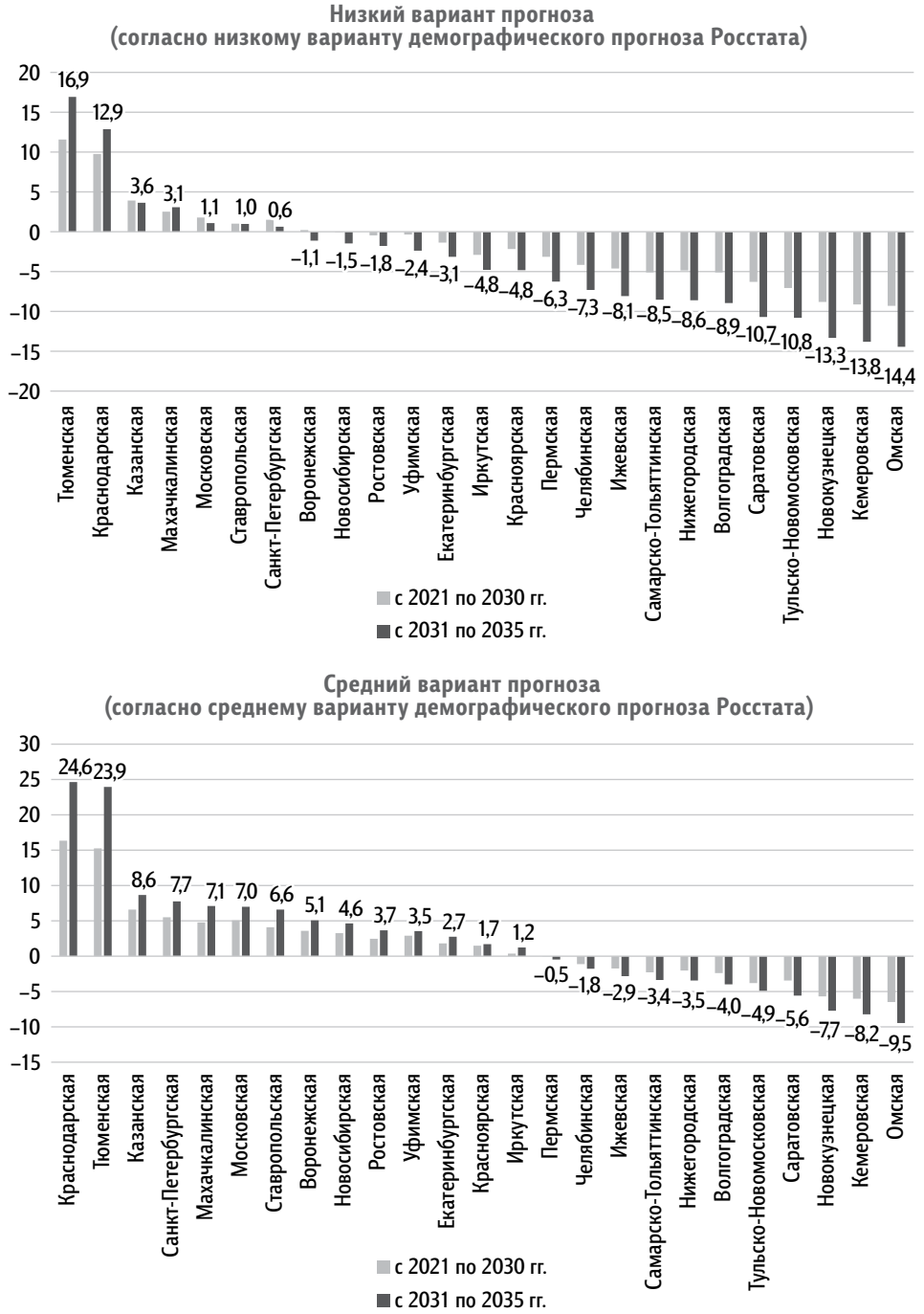
Анализ результатов показывает, что если в период 2010–2021 гг. снижение численности населения было отмечено только в 6 из 25 крупнейших агломераций, то по среднему варианту демографического прогноза Росстата количество таких агломераций в период 2021–2035 гг. увеличится до 9, а по низкому варианту демографического прогноза – до 18.

Это серьезный вызов для дальнейшего экономического роста в крупнейших городских агломерациях, особенно, если учесть, что исходя из текущей динамики численности населения низкий вариант прогноза представляется более вероятным. В условиях ограниченных возможностей для роста рынка труда главным резервом роста экономического агломераций в долгосрочной перспективе будет увеличение производительности труда на их территории.

[125] Для агломераций, расположенных на территории нескольких субъектов Российской Федерации (Московской, Санкт-Петербургской и Краснодарской), использовалась суммарная численность населения соответствующих субъектов Российской Федерации (Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Краснодарского края и Республики Адыгея соответственно).

[126] Предположительная численность населения Российской Федерации до 2035 года (Демографический прогноз Росстата до 2035 года). Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13285

Рисунок 2.3. **Прогнозируемый прирост (убыль) численности населения крупнейших агломераций, %**



2.4. Уровень экономического развития

2.4.1. Валовой продукт агломерации: методика расчета

В качестве интегрального показателя уровня экономического развития территории традиционно рассматривается ее *валовой продукт*: индикатор рыночной стоимости товаров и услуг, произведенных во всех секторах экономики на территории за год. Для государства это валовой внутренний продукт (ВВП), для региона – валовой региональный продукт (ВРП), для города – валовой городской продукт (ВГП). Аналогично можно ввести понятие *валового продукта агломерации* как индикатора уровня экономического развития агломерации[127].

Поскольку в России агломерации не являются экономическими субъектами (и вообще не имеют никакой субъектности), технически валовой продукт агломерации в нашей стране представляет собой сумму валовых продуктов всех муниципальных образований, входящих в агломерацию. Проблема однако в том, что в России нет единой общепринятой методики оценки валового продукта на субрегиональном уровне (в отличие от федерального и регионального). Поэтому оценка валового продукта агломерации в значительной мере сводится в выработке корректной методики оценки валового продукта муниципального образования.

В настоящей работе использована методика оценки ВГП[128], разработанная Фондом «Институт экономики города». В зависимости от полноты, содержания и оперативности публикации статистических данных в разрезе муниципальных образований и субъектов Российской Федерации эта методика постоянно совершенствуется.

Первый вариант методики и оценки в соответствии с ней валового продукта 45 важнейших агломераций страны был представлен в монографии «Экономическая урбанизация»[129] в 2018 году. Для каждого муниципального образования оценка ВГП проводилась на основе показателя «Оплата труда наемных работников» при предположении, что во всех муниципальных образованиях отношение данного показателя к ВГП совпадает с отношением аналогичного показателя по стране в целом к ВВП. В свою очередь, значение показателя «Оплата труда наемных работников» в муниципальном образовании оценивалось на основе муниципального показателя «Фонд заработной платы работников организаций без субъектов малого предпринимательства» (далее также – фонд заработной платы, ФЗП), к которому применялись равные для всех муниципальных образований и рассчитанные по общестрановым данным коэффициенты дооценки на социальные отчисления (умножение на 1,216) и ненаблюдаемые доходы (27% от оплаты труда).

[127] Это понятие не следует смешивать с понятием «развитость агломерации», о котором пойдет речь в 3 главе.

[128] Термин «валовой городской продукт» использован с долей условности. Фактически речь идет о валовом муниципальном продукте.

[129] Косарева Н. Б., Полиди Т. Д., Пузанов А. С. Экономическая урбанизация. М.: Фонд «Институт экономики города», 2018. С. 63–71.

В качестве доли оплаты труда в ВГП принималось среднее между средней долей оплаты труда в ВВП (48%, 2017 г.[130]) и долей оплаты труда в ВРП Москвы (37%, 2016 г.[131]). Для Москвы и Санкт-Петербурга, являющихся субъектами Российской Федерации, при расчете ВГП соответственно Московской и Санкт-Петербургской агломераций использовались значения их валового регионального продукта (ВРП), которые официально публикуются Росстатом.

В дальнейшем авторы использовали скорректированную методику[132], в которой учитывались региональные особенности экономики:

$$\text{ВГП} = \frac{\sum_{i=1}^{n} \text{ФЗП}_i \, (1{,}216 + \frac{\alpha_z}{1 - \alpha_z})}{\beta_z},$$

где α_z – доля ненаблюдаемых доходов для каждого региона z, определяемая на основе данных о «совокупных денежных доходах[133]» и «объеме социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов[134]»:

$$\alpha_z = 1 - \frac{\text{Объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения в регионе } z}{\text{Совокупные денежные доходы населения в регионе } z}$$

β_z – оценка коэффициента доли оплаты труда в ВРП для каждого региона z:

$$\beta_z = \frac{\text{Оплата труда наемных работников (вкл. выплаты соц. характера) региона}}{\text{ВРП региона}};$$

n – количество муниципальных образований в агломерации.

В настоящем исследовании использована актуализированная методика оценки ВГП, опубликованная в 2023 году[135]. Актуализация позволила частично преодолеть проблему недооценки оплаты труда наемных работников в составе ВРП, как и проблему недооценки самого ВРП. Проблема состояла в том, что в соответствии с методологией Росстата, в оплате труда в ВРП не учитываются отдельные виды деятельности. Основными отличиями актуализированной методики являются переход от ФЗП без субъектов малого пред-

130 Россия в цифрах. 2018: Крат. стат. сб./Росстат – М., 2018. – С. 181. Расчеты авторов по данным таблицы 13.4. Доступ по ссылке: https://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/rusfig/rus18.pdf

131 Расчеты авторов по данным Мосгорстата. Данные за 2017 г. на момент проведения расчетов не были опубликованы.

132 Подробное описание опубликовано в: Полиди Т. Д., Гершович А. Я. Влияние коронакризиса на экономику крупнейших российских городских агломераций в 2020 году. Вопросы экономики. 2021;(5):145-159. Доступ по ссылке: https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-5-145-159

133 См. Росстат, «Денежные доходы и расходы населения». Доступ по ссылке: https://www.gks.ru/compendium/document/13270

134 См. Росстат, «Объем социальных выплат населению и налогооблагаемых денежных доходов населения в разрезе муниципальных образований». Доступ по ссылке: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/murov14a.htm

135 Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 7: Методика оценки валового городского продукта городов и городских агломераций (2023). Доступ по ссылке: https://www.urbaneconomics.ru/research/project/ekonomika-rossiyskih-gorodov-i-gorodskih-aglomeraciy

принимательства в качестве исходного показателя к показателю оплаты труда в составе денежных доходов, в котором учитываются все виды деятельности, а также более точная оценка социальных взносов.

В официальной статистике Росстата термин «Оплата труда наемных работников» применяется трижды в отношении показателей, имеющих различное содержание.

Показатель *«Оплата труда наемных работников» в составе ВВП* (далее – $ОТ^1$) включает[136]:

а) заработную плату (включая налог на доходы физических лиц);
б) отчисления работодателей в фонды социального страхования[137];
в) ненаблюдаемые оплата труда и смешанные доходы.

«Ненаблюдаемые оплата труда наемных работников и смешанные доходы – определяются балансовым путем условно как разница между суммарными расходами на все нужды домашних хозяйств, включая прирост их финансовых активов за минусом обязательств, и формально зарегистрированными доходами. Расчеты по определению ненаблюдаемых оплаты труда и смешанных доходов производятся ***по экономике в целом без разбивки по отраслям и субъектам Российской Федерации»[138].***

Показатель *«Оплата труда наемных работников» в составе ВРП* (далее – $ОТ^2$), который несмотря на то, что имеет в точности такое же название как соответствующий показатель СНС в составе ВВП, не включает *ненаблюдаемые оплату труда и смешанные доходы.* В $ОТ^2$ входят:

а) заработная плата (включая налог на доходы физических лиц);
б) отчисления работодателей в фонды социального страхования.

«Региональные расчеты оплаты труда наемных работников не предполагают оценок оплаты труда, не наблюдаемой прямыми статистическими методами. Определение величины этого показателя на федеральном уровне осуществляется на основе анализа всех счетов сектора «Домашние хозяйства», включая финансовый, который на региональном уровне построить не представляется возможным. ***Поэтому досчеты на ненаблюдаемые доходы домашних хозяйств, включая досчеты на оплату труда и смешанный доход, попадают в результирующий показатель «валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы»[139].*** Поэтому суммарное значение $ОТ^2$ по всем субъектам Российской Федерации не совпадает с $ОТ^1$, определяемым для экономики страны.

Методология расчета ВРП также отличается от методологии расчета ВВП. Суммарный ВРП, рассчитанный по всем субъектам Российской Федерации, меньше ВВП России на величину добавленной стоимости:

[136] Национальные счета России в 2013–2020 годах: Стат. сб./ Росстат. – М., 2021. С. 21. Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Nac-sch_2013-2020.pdf

[137] Пенсионный фонд России (ПФР), Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) и Фонд социального страхования (ФСС). С 1 января 2023 года начал работу Социальный фонд России, который объединил ПФР и ФСС.

[138] Национальные счета России в 2013–2020 годах: Стат. сб./ Росстат. – М., 2021. С. 21. Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Nac-sch_2013-2020.pdf

[139] Национальные счета России в 2014–2018 годах: Стат. сб. Приложение к сборнику. – 2019. С. 1–2. Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/pril-nac_sh(1)_482803.rar (файл в архиве «5. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ СЧЕТОВ.doc»)

– нерыночных коллективных услуг, оказываемых государственными учреждениями обществу в целом (услуги обороны, государственного управления);
– других нерыночных услуг, финансируемых за счет федерального бюджета, информация по которым отсутствует на региональном уровне;
– услуг финансовых посредников (особенно банков), деятельность которых редко ограничивается отдельными регионами;
– услуг внешней торговли, информацию о которой во многих случаях можно получить только на федеральном уровне.

Кроме того, в настоящее время данные о ВРП по субъектам Российской Федерации публикуются в основных ценах. «Переход к оценке ВРП в основных ценах (ранее осуществлялась в рыночных ценах) обусловлен информационными проблемами, возникающими при определении величины налогов на продукты. Так, расчет ВРП в рыночных ценах предполагает включение чистых налогов на продукты. Однако, порядок сбора и обработки информации о налогах на продукты, установленный Федеральной налоговой службой, не позволяет получить информацию о начисленных и подлежащих уплате в бюджет налогах за отчетный период, как этого требует концепция СНС.»[140]. По данным за 2011–2022 гг., валовая добавленная стоимость в основных ценах по всем видам экономической деятельности составляла порядка 90% от ВВП в рыночных ценах[141].

Также в официальной статистике есть показатель *«Оплата труда наемных работников» в составе денежных доходов населения* (далее – ОТ[3]), публикуемый в таблице «Объем и структура денежных доходов населения по основным источникам формирования по России и по субъектам Российской Федерации» бюллетеня «Денежные доходы и расходы населения»[142]. Данный показатель, несмотря на то, что имеет в точности такое же название, как соответствующий показатель СНС в составе ВВП, имеет иное содержание. В соответствии с официальной методологией Росстата[143] этот показатель представляет вознаграждение за труд наемных работников и состоит из:

а) фонда начисленной заработной платы работников списочного и несписочного состава организаций и сумм выплат социального характера, учтенных по данным статистики предприятий;
б) оценки не отраженных в статистической отчетности средств на оплату труда работников малых предприятий;
в) оценки средств на оплату труда работающих в организациях без оформления договоров;
г) оценки средств на оплату труда лиц, работающих по найму у индивидуальных предпринимателей, физических лиц, в фермерских хозяйствах;

[140] Национальные счета России в 2014–2018 годах»: Стат. сб. Приложение к сборнику. – 2019. С.1–2. Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/pril-nac_sh(1)_482803.rar (файл в архиве «5. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ СЧЕТОВ.doc»)

[141] Росстат, таблица «ВДС годы ОКВЭД 2 (с 2011 г.)», вкладка 1. Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VDS_god_OKVED2_s_2011.xls

[142] Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13270

[143] Приказ Росстата от 2 июля 2014 г. № 465 «Об утверждении Методологических положений по расчету показателей денежных доходов и расходов населения» (ред. от 20.11.2018)

д) оценки средств на оплату труда иностранных работников, не отраженных в отчетности организаций;
е) других форм вознаграждения, подлежащих включению в общую сумму вознаграждения;
ж) досчета вознаграждения наемных работников отдельных профессий.

Показатель ОТ^3 рассчитывается ***без учета взносов работодателей в систему социального страхования, которые включены в ОТ^1 и ОТ^2.*** Также ОТ^3 не включает доходы, не наблюдаемые прямыми статистическими методами (как и ОТ^2), и пособия из государственных социальных внебюджетных фондов (как ОТ^1 и ОТ^2).

В результате анализа официальной методологии Росстата, а также по данным, полученным по результатам официального запроса в Росстат, были выявлены следующие отличия ОТ^3 от ОТ^2:

1. В соответствии с методологией Росстата в ОТ^2 не учитываются отдельные виды деятельности в силу методики оценки ВРП, а в ОТ^3 учитываются все виды деятельности (как и в ОТ^1)[144]. Список видов деятельности, которые не учитываются в ВРП, был приведен выше.
2. В соответствии с методологией Росстата в ОТ^3 входит показатель «Денежное довольствие и выплаты социального характера военнослужащим, определяемый по данным об исполнении бюджетов всех уровней (Федерального, субъекта Российской Федерации, местных)»[145] (как и в ОТ^1)[146], который не учитывается в ОТ^2.

При сопоставлении фактических значений этих двух показателей было выявлено, что в разных регионах они соотносятся по-разному (см. таблицу 2.5).

Ограничением использования показателя ОТ^3 для ретроспективных оценок ВГП за 2010–2012 гг. является изменение методики оценки денежных доходов населения. Новая методика начала действовать в конце 2018 г.[147], Росстат пересчитал в соответствии с ней ретроспективные данные с 2013 г. В соответствии с новой методикой, в состав ОТ^3 добавлены «Оплата труда работающих в организациях без оформления договоров», «Оплата труда наемных работников у физических лиц, индивидуальных предпринимателей (включая фермерские хозяйства)», «Оплата труда в иностранной валюте», «Оплата труда иностранных работников»[148].

[144] Национальные счета России в 2014–2018 годах: Стат. сб. Приложение к сборнику – 2019. С. 1–2. Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/pril-nac_sh(1)_482803.rar (файл в архиве «5. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ СЧЕТОВ.doc»).

[145] Приказ Росстата от 2 июля 2014 г. № 465 «Об утверждении Методологических положений по расчету показателей денежных доходов и расходов населения».

[146] «Кроме того, необходимо добавить заработную плату, неучтенную в форме № 1-т. Эта заработная плата военнослужащих (по данным Министерства обороны Российской Федерации), а также заработная плата по общественным объединениям (общественные организации, творческие союзы, спортивные общества, политические партии, религиозные организации, профсоюзы), которые не полностью учтены в форме № 1-т. Эти данные получаем по данным обследования общественных организаций в целом за год.». Росстат, «Методологические положения по статистике (выпуск 1,2,3,4,5)». Доступ по ссылке: https://www.gks.ru/bgd/free/b99_10/isswww.exe/stg/d000/i000340r.htm

[147] Приказ Росстата от 02 июля 2014 г. № 465 «Об утверждении Методологических положений по расчету показателей денежных доходов и расходов населения»

[148] Презентация «О методике расчета показателей доходов населения», Росстат. / 2019. С. 6. https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/prez-190319.pdf

Таблица 2.5. **Сопоставление данных по показателям «оплата труда наемных работников» в составе ВРП (ОТ^2) и «оплата труда наемных работников» в составе денежных доходов населения (ОТ^3) в субъектах Российской Федерации, 2020 г.**

Субъект Российской Федерации	ОТ^2, млрд руб.	ОТ^3, млрд руб.	Отношение ОТ^3 и ОТ^2, %
Приморский край	462,7	571,9	123,6%
Волгоградская область	344,4	354,0	102,8%
Воронежская область	433,4	407,1	93,9%
Свердловская область	1 021,2	1 109,2	108,6%
Республика Татарстан	852,4	776,3	91,1%
Краснодарский край	943,1	1 029,9	109,2%
Республика Адыгея	53,0	50,7	95,6%
Красноярский край	846,3	756,9	89,4%
г. Москва	7 907,5	7 952,1	100,6%
Московская область	2 230,7	2 289,3	102,6%
Нижегородская область	758,3	767,7	101,2%
Новосибирская область	626,6	655,2	104,6%
Пермский край	508,3	531,7	104,6%
Ростовская область	653,7	778,9	119,2%
Самарская область	656,0	619,0	94,4%
г. Санкт-Петербург	2 396,8	2 030,0	84,7%
Ленинградская область	455,3	443,0	97,3%
Саратовская область	387,1	362,9	93,7%
Республика Башкортостан	642,9	694,8	108,1%
Челябинская область	702,9	659,4	93,8%
Сумма по всем субъектам Российской Федерации	***36 656,2***	***36 460,8***	***99,5%***

Источники: Электронные таблицы – «Показатели национальных счетов России в 2014–2021 гг.» / Росстат. – М., 2022. Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/nazchet-tab2014-2021.rar (файл в архиве «4.15.xlsx»); Статистический бюллетень «Денежные доходы и расходы населения в 2018–2021 гг.» / Росстат. – М., 2022. Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/den-dohod%2018-21.rar (файл в архиве «razd2-Таблица 5.doc»).

Таким образом, ретроспективная оценка ВГП по предлагаемой методике может быть проведена только с 2013 года.

Муниципальная статистика, если принять ряд допущений, позволяет оценить ***оплату труда наемных работников в муниципальном образовании (ОТ^4) максимально приближенно к методологии СНС, а именно, по всем видам экономической деятельности. Однако такую ОТ^4 предлагается оценивать без учета ненаблюдаемых доходов, как это делается и при оценке ОТ^2 (оплата труда в составе ВРП).***

Такая $ОТ^4$ оценивается путем декомпозиции оплаты труда наемных работников в составе денежных доходов в регионе ($ОТ^3$) и страховых взносов работодателей по России в целом ($СВ_А$) на муниципальный уровень. Декомпозиция оплаты труда наемных работников в составе денежных доходов и страховых взносов работодателей по России в целом на муниципальный уровень осуществляется по показателям фондов заработной платы на муниципальном, региональном и национальном уровнях.

Так как Росстат не публикует данные о фонде заработной платы по полному кругу организаций в разрезе муниципальных образований, базовым индикатором доходов домохозяйств, на основе которого оценивается $ОТ^4$, является показатель Базы данных показателей муниципальных образований Росстата[149] *«Фонд заработной платы всех работников организаций (без субъектов малого предпринимательства)» (далее – $ФЗП^{МП}$).*

Такая оценка предполагает две операции:

1) дооценка $ФЗП^{МП}$ до объема всех доходов наемных работников по полному кругу организаций, включая субъекты малого предпринимательства, но не включая страховые взносы работодателей (получение показателя оплаты труда наемных работников в муниципальном образовании, эквивалентного по своему составу $ОТ^3$ (оплате труда наемных работников в составе денежных доходов);
2) дооценка доходов, полученных в результате применения первой операции, до объема оплаты труда наемных работников, эквивалентного по своему составу $ОТ^2$ (оплате труда наемных работников в составе ВРП), которая включает доходы наемных работников по полному кругу организаций, включая субъекты малого предпринимательства, а также страховые взносы работодателей, но не включает ненаблюдаемые доходы.

Показатель $ОТ^4$ в рамках настоящей методологии предлагается рассчитывать по формуле:

$$ОТ^4_А = \frac{ОТ^3_j}{\sum_{i=1}^{m} ФЗП^{МП}_i} * \sum_{i=1}^{n} ФЗП^{МП}_i + СВ_А,$$

где $ОТ^4_А$ – оценка оплаты труда наемных работников в агломерации;

$ОТ^3_j$ – оплата труда наемных работников в составе денежных доходов населения в субъекте Российской Федерации *j*, в котором расположена агломерация;

$ФЗП^{МП}_i$ – фонд заработной платы всех работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) в *i*-ом муниципальном образовании агломерации;

m – количество муниципальных образований в составе субъекта Российской Федерации, в котором расположена агломерация;

n – количество муниципальных образований в составе агломерации;

$СВ_А$ – оценка суммы страховых взносов работодателей в Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования, Пенсионный фонд России на территории агломерации.

[149] База данных показателей муниципальных образований. Доступ по ссылке: https://www.gks.ru/dbscripts/munst/

Фактические значения показателей $ФЗП_{РФ}$ и $ФЗП_j$ опубликованы Росстатом только с 2017 г.[150] До 2017 г. оба показателя необходимо рассчитывать как произведение показателей «Среднесписочная численность работников по полному кругу организаций»[151] и «Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата на одного работника по полному кругу организаций»[152], умноженное на 12 месяцев.

На уровне России в целом Росстат, наоборот, не публикует показатель *«Фонд заработной платы всех работников организаций (без субъектов малого предпринимательства)»,* поэтому для декомпозиции страховых взносов работодателей используется также показатель *«Фонд заработной платы по полному кругу организаций»* по России в целом и по каждому региону.

$СВ_А$ оценивается по формуле:

$$СВ_А = \frac{СВ_{РФ}}{ФЗП_{РФ}} * \frac{ФЗП_j}{\sum_{i=1}^{m} ФЗП_i^{МП}} * \sum_{i=1}^{n} ФЗП_i^{МП},$$

где $СВ_А$ – оценка суммы страховых взносов работодателей в Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования, Пенсионный фонд России в агломерации (данные приведены в таблице 2.6);

$СВ_{РФ}$ – сумма страховых взносов работодателей в Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования, Пенсионный фонд России по России в целом[153];

$ФЗП_{РФ}$ – фонд заработной платы по полному кругу организаций по России в целом;

$ФЗП_j$ – фонд заработной платы по полному кругу организаций в регионе *j*[154];

$ФЗП_i^{МП}$ – фонд заработной платы всех работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) в *i*-ом муниципальном образовании[155];

m – количество муниципальных образований в составе субъекта Российской Федерации;

n – количество муниципальных образований в составе агломерации.

[150] Методология утверждена приказом Росстата от 14 апреля 2016 г. № 188 «Об утверждении Методики расчета среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)». Доступ по ссылке: https://fedstat.ru/indicator/57849

[151] Методология утверждена приказом Росстата от 14 апреля 2016 г. № 188 «Об утверждении Методики расчета среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)». Доступ по ссылке: https://fedstat.ru/indicator/43007

[152] Методология утверждена приказом Росстата от 14 апреля 2016 г. № 188 «Об утверждении Методики расчета среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)». Доступ по ссылке: https://fedstat.ru/indicator/33433

[153] Отчеты об исполнении бюджета Фонда социального страхования, отчеты об исполнении бюджета Фонда обязательного медицинского страхования по данным базы http://www.consultant.ru/; годовые отчеты Пенсионного фонда https://sfr.gov.ru/press_center/annual_report/

[154] 2013–2016 гг. – расчет по данным «Среднесписочная численность работников по полному кругу организаций по 2016 г.»https://fedstat.ru/indicator/43007 и «Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата на одного работника по полному кругу организаций по 2016 г.» https://fedstat.ru/indicator/33433; с 2017 г. – «Фонд начисленной заработной платы работников по полному кругу организаций за отчетный период» https://fedstat.ru/indicator/57849

[155] База данных показателей муниципальных образований. Доступ по ссылке: https://www.gks.ru/dbscripts/munst/

Данный подход позволяет частично преодолеть проблему недооценки оплаты труда наемных работников в составе ВРП (как и самого ВРП), о которой было написано выше, то есть применить более близкую к СНС методологию.

Такой подход может быть применен не только к муниципальным образованиям, но и к городам федерального значения, ВРП которых как субъектов Российской Федерации также занижен ввиду неучета отдельных видов экономической деятельности.

Для оценки ВГП муниципального образования необходимо принять допущение о доле оплаты труда наемных работников $ОТ^4$ в ВГП. Учитывая, что $ОТ^3$ в регионе (суммарное значение $ОТ^4$ по всем муниципальным образованиям региона) по своему объему больше, чем $ОТ^2$ в этом же регионе, а также, что и ВРП, учитывающий полный перечень видов экономической деятельности, больше, чем фактически публикуемый Росстатом ВРП, реальное соотношение оплаты труда наемных работников и ВРП при охвате всех видов экономической деятельности может быть как больше, так и меньше или равно доле $ОТ^2$ в ВРП. Однако в отсутствие иной доступной информации предлагается допустить, что доля оплаты труда наемных работников $ОТ^4$ в ВГП в муниципальном образовании равна доле оплаты труда наемных работников $ОТ^2$ в ВРП соответствующего региона.

Итак, ВГП агломерации как совокупности входящих в нее муниципальных образований, расположенных в регионе *j*, рассчитывается по формуле:

$$ВГП_A = ОТ^4_A \Big/ \left(\frac{ОТ^2_j}{ВГП_j} \right),$$

где $ВГП_A$ – оценка валового городского продукта в агломерации;

$ОТ^4_A$ – оценка оплаты труда наемных работников в агломерации;

$ВГП_j$ – валовой региональный продукт в субъекте Российской Федерации *j*;

$ОТ^2_j$ – оплата труда наемных работников в ВРП в субъекте Российской Федерации *j*.

По сравнению с оценками по предыдущим версиям методики[156], значения ВГП, оцененные по актуализированной методике, оказываются существенно выше вследствие более точной оценки страховых взносов и трудовых доходов.

Во-первых, предыдущая методика предполагала применение заниженного показателя отношения страховых взносов к фонду заработной платы (21,6% вместо 28–29%, как показано в таблице 2.6). Но, учитывая, что страховые взносы составляют в среднем 17% от оплаты труда наемных работников, в целом это приводило к незначительному занижению результирующего показателя ВГП, а именно на 5,1%.

Во-вторых, в предыдущей методике дооценка фонда заработной платы (без субъектов малого предпринимательства) до значения оплаты труда наемных работников (без учета страховых взносов работодателей) по полному кругу организаций в муниципальных образованиях осуществлялась на основе коэффициента, который увеличивал такой фонд заработной платы, добавляя к нему иные виды трудовых доходов работников, которые не учтены в фондах

[156] Выпуск 4: Новые подходы к оценке валового городского продукта и его структуры (2020). Доступ по ссылке: https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_4_novye_metody_ocenki_vgp_.pdf

Таблица 2.6. **Объем страховых взносов работодателей в Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования, Пенсионный фонд России и отношение таких взносов к фонду заработной платы по полному кругу организаций (ФЗП) в России**

Показатель	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Суммарные страховые взносы в России, млрд руб., в т. ч.:	4620,6	4942,7	5316,8	5697,6	6152,0	6800,6	7431,3	7531,5	8413,8
Пенсионный Фонд России, млрд руб.	3459,0	3694,0	3864,4	4131,5	4481,9	4948,4	5393,7	5449,0	5962,0
Фонд социального страхования России, млрд руб.	474,2	508,5	531,1	559,7	583,1	651,6	714,7	693,6	919,0
Фонд обязательного медицинского страхования России, млрд руб.	687,4	740,2	921,3	1006,4	1087,0	1200,6	1322,9	1388,9	1532,8
ФЗП по полному кругу организаций в России, млрд руб.	16 379,3	17 737,2	18 419,4	19 579,1	20 720,1	22 928,6	24 998,1	26 626,4	29 216,2
Доля суммарных страховых взносов в ФЗП по полному кругу организаций в России, %	28,2%	27,9%	28,9%	29,1%	29,7%	29,7%	29,7%	28,3%	28,8%

Источники: Страховые взносы работодателей: Отчеты об исполнении бюджета Фонда социального страхования, отчеты об исполнении бюджета Фонда обязательного медицинского страхования по данным базы http://www.consultant.ru/; годовые отчеты Пенсионного фонда (доступ по ссылке: https://sfr.gov.ru/press_center/annual_report); Фонд заработной платы по полному кругу организаций: 2013–2016 гг. – расчет по данным «Среднесписочная численность работников по полному кругу организаций по 2016 г.» (доступ по ссылке: https://fedstat.ru/indicator/43007) и «Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата на одного работника по полному кругу организаций по 2016 г.» (доступ по ссылке: https://fedstat.ru/indicator/33433); с 2017 г. – «Фонд начисленной заработной платы работников по полному кругу организаций за отчетный период» (доступ по ссылке: https://fedstat.ru/indicator/57849)

заработной платы (без субъектов малого предпринимательства)[157]. Такой коэффициент определялся при предположении, что оплата труда наемных работников соотносится с фондом заработной платы (без субъектов малого предпринимательства) в регионе так же, как совокупные денежные доходы (включающие оплату труда по полному кругу организаций, а также доходы от собственности, от предпринимательской деятельности, социальные выплаты, прочие доходы, включая неформальные) соотносятся с налогооблагаемыми де-

[157] Согласно методологии Росстата, сюда входят как виды трудовых доходов, учитываемых не по начислениям заработной платы, а по данным бюджетной статистики, так и доходы работников субъектов малого предпринимательства, самозанятых, неформальные доходы.

нежными доходами (аналогично – все виды трудовых и иных доходов, которые включаются в налоговую базу по начисляемым и уплачиваемым налогам) и социальные выплаты в регионе – к совокупным денежным доходам. Применение такого подхода представлялось приемлемым, так как именно трудовые доходы составляют основную часть денежных доходов.

В результате фонд заработной платы (без субъектов малого предпринимательства) дооценивался в среднем на 20%.

Кроме того, такой подход пренебрегал фондами заработной платы работников малых предприятий.

Согласно методологии Росстата, «отнесение хозяйствующих субъектов к субъектам малого и среднего предпринимательства осуществляется в соответствии с критериями, установленными Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».»[158] То есть к субъектам малого предпринимательства относятся малые предприятия (до 100 сотрудников), в том числе микропредприятия (до 15 сотрудников). По данным Росстата, фонд заработной платы по полному кругу организаций превышает такой фонд, но без учета малых предприятий, в России в целом в 2021 г. на 19,8%[159]. В регионах, в которых расположены рассматриваемые агломерации, фонд заработной платы по полному кругу организаций превышает такой фонд (без субъектов малого предпринимательства) в среднем также на 20%.

Предлагаемый в настоящей методике подход позволяет дооценить фонд заработной платы (без субъектов малого предпринимательства) до значения оплаты труда наемных работников (без учета страховых взносов работодателей) в муниципальных образованиях, используя непосредственно соотношение оплаты труда наемных работников в составе денежных доходов к такому фонду в регионе. Расчеты показали, что значение соответствующего коэффициента дооценки фонда заработной платы (без субъектов малого предпринимательства) получается гораздо больше – в среднем 80%.

Для оценки ВГП в агломерациях в 2021 г. был принят ряд допущений. Оценка проведена в июле 2023 г. на основе доступных на этот момент данных: были доступны все необходимые официальные данные[160], за исключением данных о структуре ВРП по источникам доходов в 2021 г., которые необходимы для расчета доли оплаты труда наемных работников в ВРП. В связи с этим для оценки ВГП в 2021 г. использовались данные о доле оплаты труда наемных работников в ВРП в 2020 г., скорректированные на темп роста аналогичного показателя по экономике в целом в 2021 г. относительно 2020 г. Но динамика доли оплаты труда наемных работников в субъектах Российской Федерации может значительно отличаться, что при дальнейшем уточнении расчетов может привести к корректировке показателя ВГП в 2021 г.

158 Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13223

159 Оценка фонда заработной платы таких малых предприятий составила в 2021 г. 4,8 трлн руб. Источник: «малое и среднее предпринимательство в России 2022», таблица 2.1, Росстат. Доступ по ссылке: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/mal_pred_2022.pdf. Фонд заработной платы по полному кругу организаций составил в 2021 г. 29,2 трлн руб. (см. таблицу 2.6).

160 По Махачкалинской и Тульско-Новомосковской агломерациям отсутствовали данные о фонде заработной платы всех работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) в 2016 г., поэтому показатель был рассчитан как среднее между значениями показателя за 2015 и 2017 гг.

ВГП Московской и ВГП Санкт-Петербургской агломераций рассчитан как сумма ВРП ядра агломерации (соответственно, Москвы и Санкт-Петербурга) и ВГП входящих в состав этих агломераций муниципальных образований соответственно Московской и Ленинградской областей.

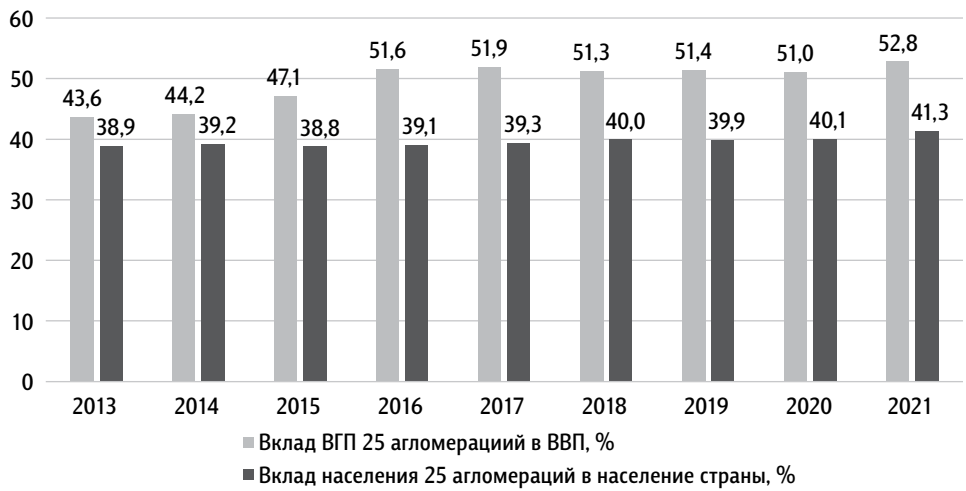
Для оценки динамики реального ВГП рассчитаны индексы физического объема ВГП в 2014–2021 гг. к предыдущему году (2013 г.=100%). Для оценки использовались фактические данные о дефляторе ВРП в соответствующем субъекте Российской Федерации[161].

2.4.2. Вклад крупнейших агломераций в экономический рост

В данном разделе рассматривается динамика ВГП крупнейших агломераций за период 2013–2021 гг., поскольку за более ранние периоды отсутствуют данные, необходимые для расчета ВГП по представленной методике.

Расчеты показывают, что вклад 25 крупнейших агломераций в ВВП России существенно превышает их вклад в численность населения страны[162] (рис. 2.4). При этом если в 2013 году такое превышение составляло только 4,7 п.п., то в 2021 году – уже 11,5 п.п.

Рисунок 2.4. **Вклад ВГП крупнейших агломераций в ВВП Российской Федерации в 2021 г., %**



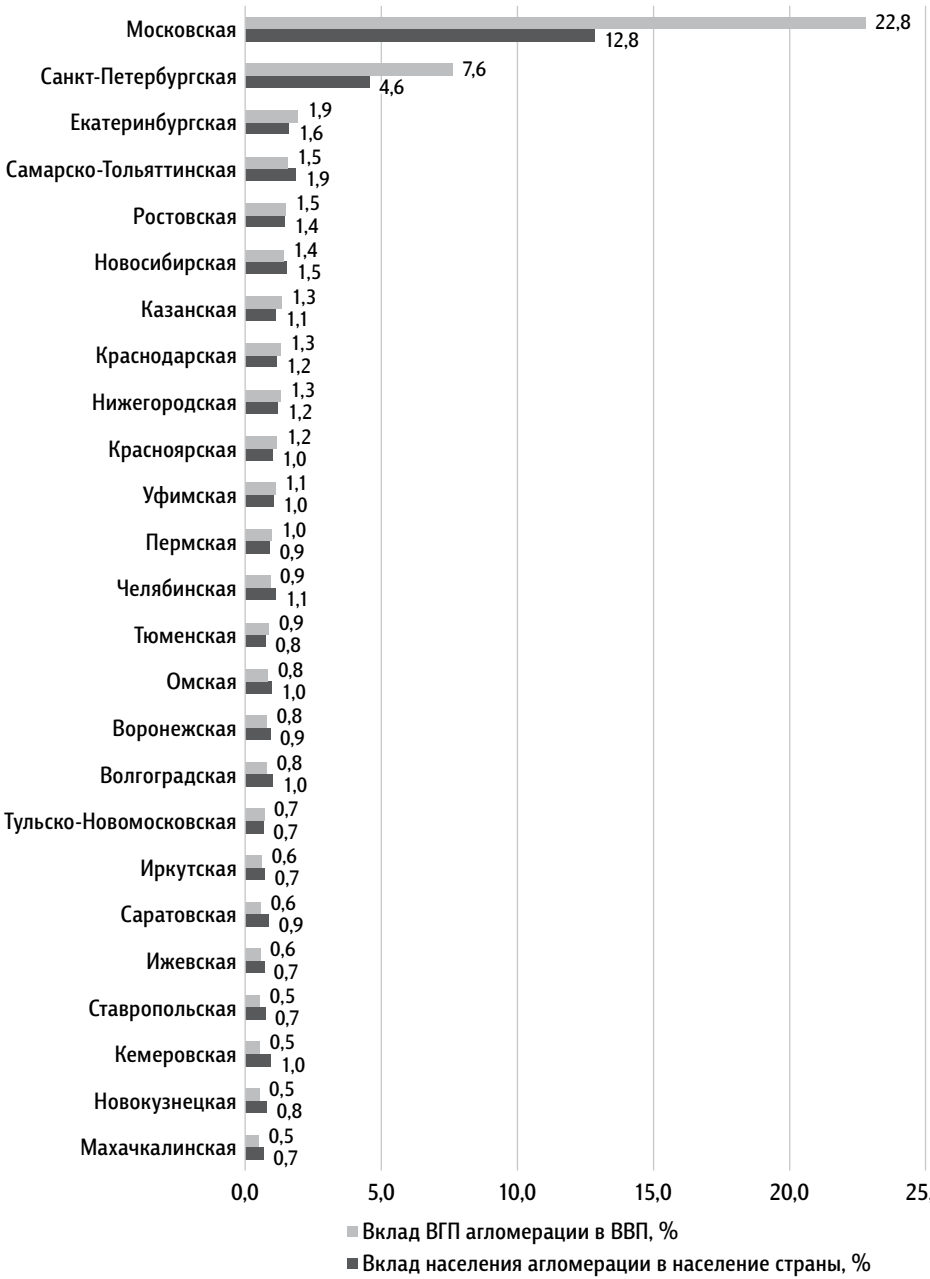
Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

[161] Рассчитывается по данным о номинальном ВРП и индексе физического объема ВРП в субъектах Российской Федерации по данным Росстата как частное от деления индекса роста номинального ВРП и индекса физического объема ВРП. Доступ к данным о ВРП и индексе физического объема ВРП в таблице «ВРП с 1998 года» по ссылке: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/VRP_s_1998.xlsx.

Для агломераций, территории которых включают муниципальные образования двух субъектов Российской Федерации (Московская, Санкт-Петербургская, Краснодарская), использовалось средневзвешенное значение индекса-дефлятора по уровню вклада муниципальных образований в соответствующем субъекте Российской Федерации в суммарный ВГП.

[162] Отмеченное на графике снижение вклада агломераций в численность населения страны в 2015 году по сравнению с 2014 годом объясняется изменением в этот период границ Российской Федерации (включение Республики Крым и города федерального значения Севастополь).

Рисунок 2.5. **Рейтинг 25 крупнейших российских городских агломераций по вкладу ВГП в ВВП и вкладу численности населения в численность населения страны в 2021 г., %**

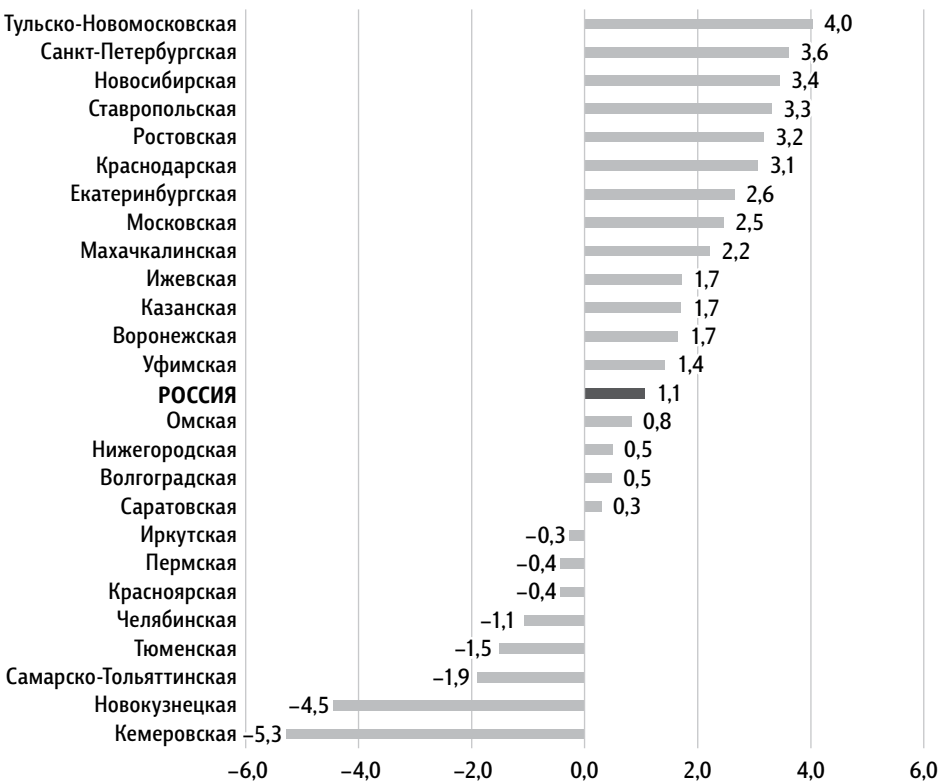


Источник: данные Росстата и расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

Однако более детальный анализ показывает, что такое превышение в основном связано с высокими показателями производительности экономик Московской (превышение доли в ВВП над долей в населении – 10 п.п. в 2021 г.) и Санкт-Петербургской (превышение в 3 п.п.) агломераций (рис. 2.5). Превышение вклада в ВВП над вкладом в численность населения в 2021 году наблюдалось еще в 11 агломерациях, при этом оно нигде не превышало 0,3 п.п. Среди них 5 агломераций принадлежат к типу 1, 4 агломерации – к типу 3 и только 2 агломерации (Пермская и Тульско-Новомосковская[163]) – к типу 2 (см. раздел 2.2).

Таким образом, почти в половине крупнейших агломераций (в 12 из 25) вклад в ВВП меньше, чем вклад в численность населения, что говорит об относительно низкой производительности экономики на территориях этих агломераций. В их числе все крупнейшие агломерации, отнесенные к типам 4 и 5, большинство агломераций, отнесенных к типу 2, и только две агломерации, отнесенные к типу 1 (Воронежская и Новосибирская).

Рисунок 2.6. **Среднегодовые темпы изменения реального ВГП 25 городских агломераций, а также ВВП России в 2013–2021 гг. в ценах 2013 г., %**



Источник: данные Росстата и расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

[163] Впрочем, разница между долей в ВВП и долей в численности населения у этих двух агломераций минимальна.

Аналогичная пропорция наблюдается и в распределении крупнейших агломераций по среднегодовым темпам изменения реального ВГП (индекса физического объема ВГП) в период 2013 – 2021 гг.: в 13 агломерациях темпы прироста выше среднероссийского уровня, а в 12 агломерациях темпы изменения (прироста или снижения) – ниже (рис. 2.6). При этом состав агломераций, вошедших в указанные две группы, существенно иной: в группу «опережающих темпов прироста реального ВГП» вошли все крупнейшие агломерации, отнесенные к типу 1 (за исключением Нижегородской) и типу 5. Кроме того, в эту группу вошли Тульско-Новомосковская, Ижевская (тип 2) и Уфимская (тип 3) агломерации, при этом наиболее высокие темпы прироста реального ВГП зафиксированы именно в Тульско-Новомосковской агломерации.

Прочие крупнейшие агломерации, отнесенные к типам 2 и 3, и все «ресурсные» агломерации (тип 4) характеризуются среднегодовыми темпами изменения реального ВГП ниже среднегодовых темпов прироста ВВП России, при этом наиболее низкие темпы (наиболее высокие темпы снижения реального ВГП) характерны именно для ресурсных агломераций[164].

Анализ структуры экономики крупнейших агломераций показывает, что в большинстве из них доля «инновационных» секторов весьма скромна, а доля потребительских (строительство и торговля) и инфраструктурных – достаточно велика. В результате сформировалась модель «проциклического» развития рассматриваемых агломераций, которые лишь в небольшой степени обладают внутренними ресурсами экономического роста и в основном являются мультипликаторами экономического роста, генерируемого вне территорий крупнейших агломераций. Феномен опережающего развития крупнейших агломераций в периоды экономического роста (например, в 2000 – 2008 гг.) и более глубокого падения ВГП в периоды экономического спада (например, в 2013 – 2016 гг., когда совокупный реальный ВГП крупнейших агломераций сокращался в два раза быстрее, чем в среднем по России – 2,3 против 1,1% в год) уже был отмечен в предшествующих публикациях[165].

Данные, представленные на рисунке 2.7, показывают, что отмеченная закономерность сохраняется. В 2020 году, в период «коронавирусного кризиса», когда ВВП России снизился на 2,7% к предыдущему году, падение ВГП в 21 из 25 крупнейших агломераций было более существенным. Динамика лучше среднероссийской, помимо Московской и Санкт-Петербургской, была отмечена только в Омской и Тульско-Новомосковской агломерациях[166].

Напротив, в 2021 году, в период восстановительного роста экономики, в 15 из 25 рассматриваемых агломераций темп прироста ВГП был выше, чем темп прироста ВВП России – 5,6%. При этом 6 агломераций с наибольшим темпом экономического роста относятся к типу 1 по структуре экономики. Среди 10

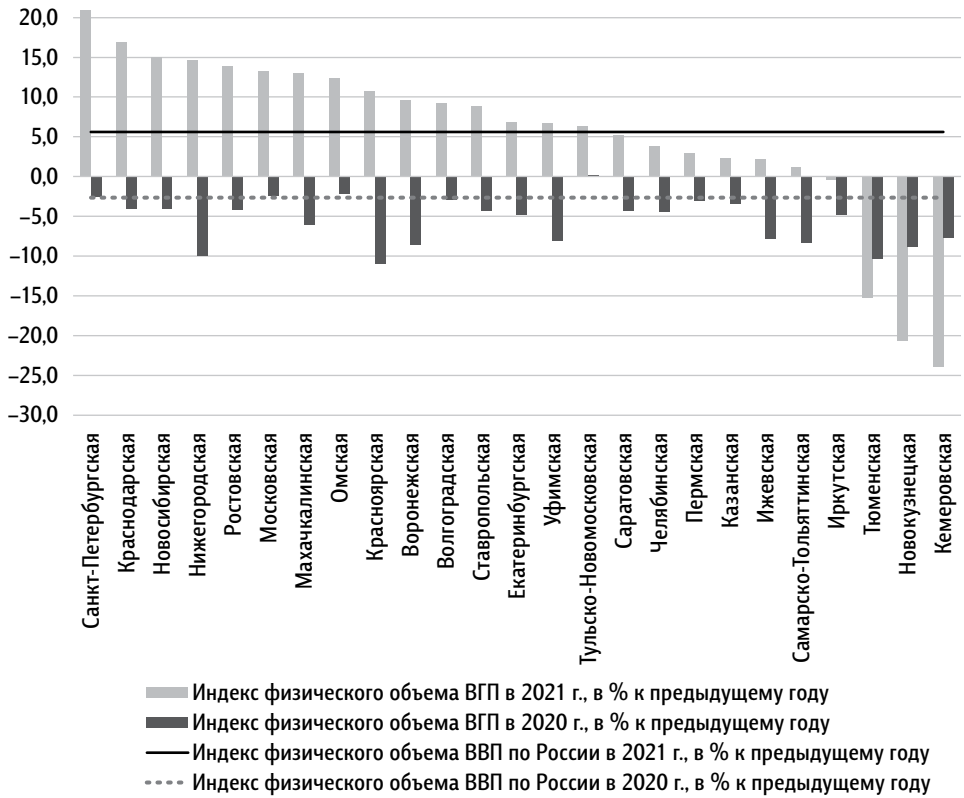
[164] Следует отметить, что следующая по размеру «ресурсная» агломерация – Владивостокская, не входящая в число крупнейших, продемонстрировала среднегодовые темпы прироста выше среднероссийских – 1,8%.

[165] См., например: Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 3: структура экономики и потенциал роста. М.: Фонд «Институт экономики города», 2018. Стр. 10. Доступ по ссылке: https://www.urbaneconomics.ru/research/project/ekonomika-rossiyskih-gorodov-i-gorodskih-aglomeraciy

[166] В 2013–2016 гг. Московская, Санкт-Петербургская и Тульско-Новомосковская агломерации также находились в числе лидеров по темпам экономического роста.

агломераций, где темп изменения ВГП в 2021 году был ниже среднероссийского, агломераций, относящихся к типам 1 и 5 нет, наихудшие показатели у ресурсных агломераций, отнесенных к типу 4.

Рисунок 2.7. **Индекс физического объема ВГП крупнейших городских агломерациях и ВВП России в 2020 и 2021 гг., % к предыдущему году**



Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

2.4.3. Социально-экономические характеристики крупнейших агломераций

В таблице 2.7 представлены результаты расчетов ВГП на душу населения для крупнейших агломераций. Если совокупный ВГП на душу населения 25 крупнейших агломераций (570 и 1180 тыс. руб. в 2013 и 2021 гг. соответственно) превышает значение ВВП России на душу населения, то среднее арифметическое значение показателя по 25 агломерациям оказывается ниже среднероссийского за счет крайне низких значений показателя в агломерациях, отнесенных к типам 4 и 5, а также Саратовской агломерации, в которых ВГП на душу населения в 2021 году был более чем на четверть ниже ВВП России на душу населения.

Таблица 2.7. **Объем ВГП на душу населения 25 крупнейших российских городских агломераций в 2021 и 2013 гг., тыс. руб. в год (по России – ВВП на душу населения)**

Агломерация	ВГП на душу в 2021 году	Ранг в 2021 году	ВГП на душу в 2021 году в ценах 2013 г.	Ранг в 2021 году (ВГП в ценах 2013 г.)	ВГП на душу в 2013 году	Ранг в 2013 году
Московская	1 632,2	1	900,8	1	848,3	1
Санкт-Петербургская	1 537,3	2	563,3	5	478,2	10
Екатеринбургская	1 108,8	3	601,6	3	539,7	6
Казанская	1 081,3	4	536,1	7	528,5	7
Тюменская	1 069,2	5	512,3	12	704,3	2
Красноярская	1 066,0	6	440,0	15	520,7	8
Краснодарская	1 038,6	7	604,0	2	629,3	3
Пермская	994,5	8	514,6	11	544,9	5
Нижегородская	991,6	9	549,8	6	517,4	9
Уфимская	973,0	10	577,1	4	559,0	4
Тульско-Новомосковская	947,4	11	519,7	10	395,7	18
Ростовская	941,2	12	531,6	8	429,2	13
Новосибирская	839,1	13	506,8	13	414,6	16
Воронежская	802,9	14	455,3	14	420,2	14
Омская	797,2	15	526,8	9	477,3	11
Иркутская	780,4	16	386,7	17	416,9	15
Самарско-Тольяттинская	764,4	17	376,4	19	437,1	12
Челябинская	747,1	18	347,9	22	391,4	19
Ижевская	741,9	19	372,3	20	319,8	24
Волгоградская	721,7	20	380,6	18	367,0	20
Махачкалинская	681,0	21	427,4	16	395,9	17
Ставропольская	680,2	22	368,7	21	336,6	22
Саратовская	606,5	23	339,0	23	351,9	21
Новокузнецкая	598,6	24	234,9	24	324,2	23
Кемеровская	526,5	25	206,7	25	305,2	25
В среднем по 25 агломерациям (среднее арифметическое)	**906,7**	**—**	**471,2**	**—**	**466,1**	**—**
Россия	**927,5**	**—**	**545,0**	**—**	**509,2**	**—**

Источник: данные Росстата и расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

В целом по рассматриваемой совокупности 25 агломераций значение ВГП на душу населения превышало значение ВВП России на душу населения в 12 агломерациях в 2021 г. и только в 9 агломерациях – в 2013 г. Велик и разрыв в значениях показателя среди крупнейших агломераций: ВГП на душу населения в Московской агломерации превышает значение аналогичного показателя Кемеровской агломерации в 3,1 раза (в 2021 г.).

Зависимость между принадлежностью городской агломерации к определенному типу исходя из структуры экономики и уровнем ВГП на душу населения прослеживается и при рассмотрении всех крупнейших агломераций, причем в 2021 году в сравнении с 2013 годом такая зависимость усилилась. Наиболее высокие значения ВГП на душу населения в 2021 году зафиксированы в агломерациях, отнесенных к типу 1 (средний ранг среди 25 крупнейших агломераций – 7,2) и типу 3 (средний ранг – 9,0). Для агломераций, отнесенных к типам 2, 4 и 5, средние значения рангов составляют 14,5, 24,5 и 21,5 соответственно[167]. Выявленные зависимости еще раз подчеркивают актуальность задачи «модернизации» структуры экономики большинства крупнейших российских агломераций.

В период 2013–2021 годов существенно улучшили свое положение в распределении крупнейших агломераций по уровню ВГП на душу населения Санкт-Петербургская, Екатеринбургская, Казанская, Новосибирская, Тульско-Новомосковская и Ижевская агломерации (улучшение ранга на 3 и более позиций). Соответственно, существенно ухудшили свое относительное положение Тюменская, Краснодарская, Пермская, Уфимская, Омская и Самарско-Тольяттинская агломерации.

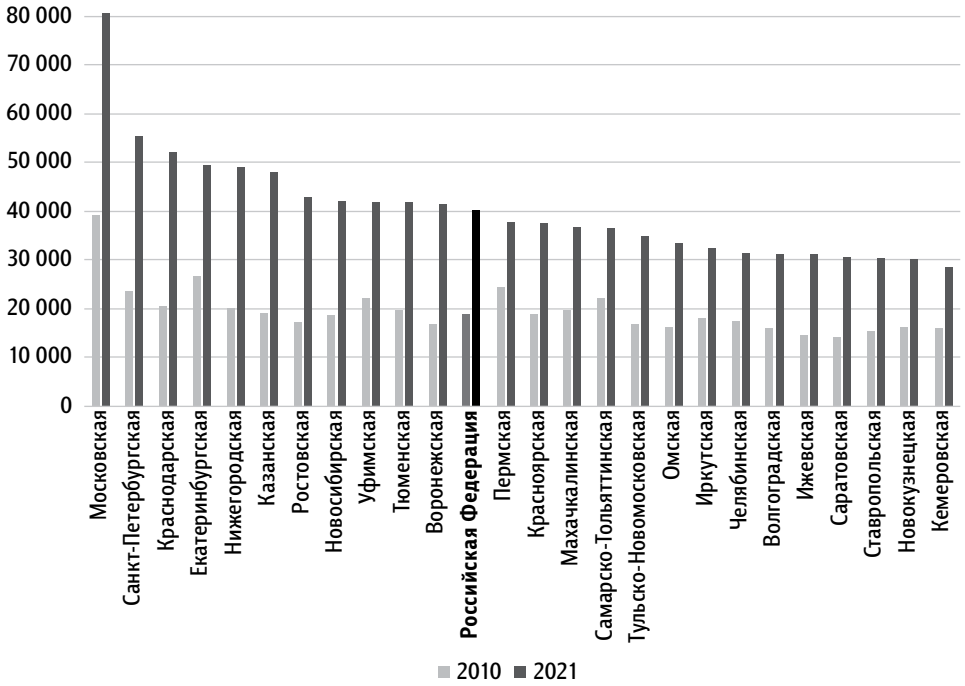
Оценка среднедушевого денежного дохода на территориях крупнейших агломераций демонстрирует похожие закономерности. Оценка среднедушевого денежного дохода проводилась на основе данных о величине среднемесячной заработной платы в муниципальных образованиях, взвешенной по населению муниципальных образований, входящих в состав соответствующей агломерации, и отношению среднемесячной заработной платы к среднемесячному доходу в соответствующем субъекте Российской Федерации (рис. 2.8).

По итогам 2021 года среднедушевой доход в 11 агломерациях превышал среднероссийский уровень, а в 14 агломерациях был ниже среднероссийского уровня. В число 11 агломераций с относительно высоким уровнем среднедушевого дохода вошли все 9 крупнейших агломераций с развитой современной городской экономикой (тип 1) и две агломерации с промышленной экономикой и потенциалом структурных сдвигов (тип 3) – Уфимская и Тюменская. Все крупнейшие агломерации, относящиеся к типам 2, 4 и 5, а также Красноярская, Омская Иркутская и Саратовская агломерации, относящиеся к типу 3, имеют среднедушевые доходы ниже среднероссийского уровня. Наиболее низкие среднедушевые доходы как в 2010, так и в 2021 году зафиксированы в «ресурсных» Новокузнецкой и Кемеровской агломерациях (тип 4).

Таким образом, зависимость между принадлежностью городской агломерации к определенному типу исходя из структуры экономики и уровнем среднедушевого денежного дохода на территории агломерации еще более выражена,

[167] При этом в случае включения в рассматриваемый перечень Владивостокской агломерации, она занимала бы по объему ВГП на душу населения 4 место в 2013 г. и 3 место в 2021 г., уступая только Московской и Санкт-Петербургской агломерациям.

Рисунок 2.8. **Оценка среднедушевого денежного дохода в крупнейших городских агломерациях России в 2020 и 2021 гг., рублей в месяц**



Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата.

чем при сопоставлении с ВГП на душу населения. Аналогичным образом такая зависимость в период 2010 – 2021 годов усилилась: в 2010 году Ростовская и Воронежская агломерации, относящиеся к типу 1, еще имели среднедушевые доходы ниже среднероссийского уровня, а в Пермской, и Самарско-Тольяттинской (тип 2), также Махачкалинской (тип 5) агломерациях, напротив, среднедушевой доход был выше среднероссийского уровня. В 2021 году такие «отклонения» уже отсутствовали.

Важно также отметить, что в период 2012–2021 гг. доходы бюджетов муниципальных образований и городов федерального значения, входящих в состав крупнейших агломераций, изменялись крайне неравномерно. При этом в Казанской, Самарско-Тольяттинской, Новосибирской, Красноярской, Уфимской, Ростовской, Краснодарской и Волгоградской агломерациях бюджетные доходы на душу населения в реальном выражении снизились. Это свидетельствует об ограниченных возможностях управления экономическим развитием с использованием мер бюджетной политики муниципальных образований в составе агломерации и усилении зависимости от бюджетных решений, принимаемых в рамках бюджетов субъектов Российской Федерации[168].

[168] В Московской и Санкт-Петербургской агломерациях, где учитывались бюджетные доходы также бюджетов субъектов Российской Федерации – Москвы и Санкт-Петербурга, бюджетные доходы на душу населения увеличились на 8,2% и 12,5% соответственно.

2.5. Развитие жилищной и градостроительной сферы

В этом разделе рассматриваются параметры жилищного строительства и развития жилищной и градостроительной сферы 25 крупнейших российских агломераций.

Совокупный жилищный фонд крупнейших агломераций составляет на конец 2021 года 1631,6 млн кв. метров или 40,3% жилищного фонда Российской Федерации. Это несколько меньше, чем доля этих агломераций в населении страны (41,3%), однако следует учитывать, что в 2010 году доля жилищного фонда указанных агломераций составляла только 36,2% при доле в населении Российской Федерации 38,4%. Таким образом, можно говорить о постепенном сближении уровня жилищной обеспеченности на территориях крупнейших агломераций со среднероссийскими показателями, что является следствием более высоких темпов жилищного строительства на этих территориях в сравнении с темпами прироста численности населения.

Это находит отражение и в динамике обеспеченности общей площадью жилых помещений (жилищной обеспеченности) на территориях крупнейших агломераций, которая в период 2010–2021 гг. росла быстрее, чем в среднем по Российской Федерации (табл. 2.8). Сейчас в 13 из 25 рассматриваемых агломераций жилищная обеспеченность превышает среднероссийский уровень и составляет 28 и более кв. метров на человека.

В числе таких агломераций – агломерации южных регионов с относительно благоприятными условиями для развития индивидуального жилищного строительства (Воронежская, Краснодарская, Саратовская, Тюменская, Ростовская), агломерации с невысоким приростом или даже снижением численности населения, что при прочих равных условиях ведет к повышению уровня жилищной обеспеченности (Нижегородская, Кемеровская, Самарско-Тольяттинская, Тульско-Новомосковская), а также крупнейшие агломерации Приволжского и Уральского федеральных округов (Казанская, Екатеринбургская, Уфимская и Челябинская).

Примечательно, что Краснодарская и Тюменская агломерации характеризуются как наиболее высокими темпами роста численности населения в период 2010–2021 гг., так и наиболее высоким достигнутым уровнем жилищной обеспеченности (второе и третье место среди рассматриваемых агломераций).

Напротив, для Московской, Санкт-Петербургской, Ставропольской, Красноярской, Махачкалинской агломераций высокие темпы роста численности населения сочетаются с отставанием по уровню жилищной обеспеченности, что является более ожидаемым трендом. Отставание по уровню жилищной обеспеченности характерно также для ряда агломераций с невысокими темпами прироста или даже снижением численности населения в рассматриваемом периоде (Волгоградская, Омская, Пермская, Ижевская, Новокузнецкая), что может быть связано с низкими темпами жилищного строительства (подробнее см. ниже).

В целом сложившийся уровень жилищной обеспеченности определяется сочетанием факторов динамики численности населения, нового строительства и выбытия жилищного фонда, в результате чего связь достигнутого уровня жилищной обеспеченности с принадлежностью агломерации к определенному типу не прослеживается.

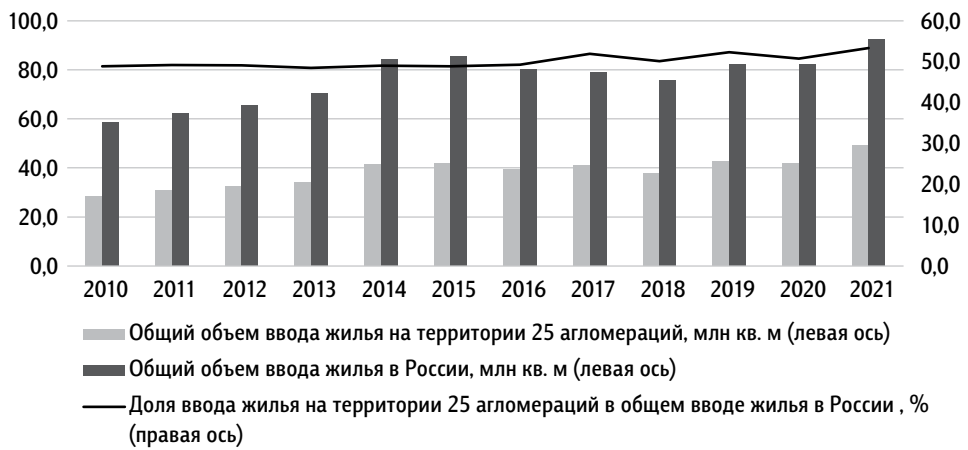
Таблица 2.8. **Обеспеченность общей площадью жилых помещений в крупнейших агломерациях, кв. м на душу населения, и прирост значения показателя в 2010–2021 гг., %**

№	Агломерация	Обеспеченность общей площадью жилых помещений, кв. м на чел.		Прирост значения показателя в 2010–2021 гг., %
		2010	2021	
1.	Воронежская	25,4	32,6	28,5
2.	Краснодарская	23,6	32,0	35,9
3.	Тюменская	24,7	29,9	21,2
4.	Саратовская	24,8	29,4	18,7
5.	Тульско-Новомосковская	23,8	29,1	22,4
6.	Уфимская	21,3	28,8	35,5
7.	Екатеринбургская	23,0	28,6	24,3
8.	Самарско-Тольяттинская	21,8	28,6	31,1
9.	Кемеровская	21,7	28,4	30,9
10.	Челябинская	22,6	28,2	25,1
11.	Казанская	23,0	28,2	22,7
12.	Ростовская	21,6	28,1	29,8
13.	Нижегородская	23,1	28,0	21,3
14.	Новосибирская	21,5	27,4	27,7
15.	Санкт-Петербургская	23,1	27,4	18,4
16.	Иркутская	20,5	27,0	31,6
17.	Пермская	21,3	26,7	25,6
18.	Омская	22,1	26,4	19,5
19.	Новокузнецкая	22,7	26,1	14,9
20.	Красноярская	21,4	25,8	20,6
21.	Московская	20,5	25,3	23,1
22.	Ставропольская	21,4	25,1	17,2
23.	Волгоградская	20,6	24,4	18,4
24.	Ижевская	19,8	22,9	15,7
25.	Махачкалинская	12,0	20,0	66,3
В среднем по крупнейшим агломерациям		**21,9**	**27,4**	**25,7**
В среднем по Российской Федерации		**22,6**	**27,5**	**21,7**

В «классической» городской агломерации жилищная обеспеченность на периферии выше, чем в ядре – цена земли по мере удаления от центра агломерации падает быстрее, чем доходы населения, соответственно, доступность приобретения жилья возрастает, в том числе в формате индивидуального дома. В трети крупнейших российских агломераций ситуация противоположна – жилищная обеспеченность в ядре выше, чем на периферии. Как правило, это связано с недостаточной развитостью агломерационных процессов, когда основное социально-экономическое развитие сосредоточено в ядре, а периферия представляет собой не столько «одноэтажную субурбию», сколько сеть депрессивных рабочих поселков и сельских территорий с низким качеством жилищного фонда. Такая более высокая жилищная обеспеченность в ядре (ядрах) агломерации характерна для агломераций Юга России (Краснодарская и Ростовская), Сибири (Красноярская, Тюменская, Новосибирская, Иркутская), а также в бицентрических Самарско-Тольяттинской и Тульско-Новомосковской агломерациях.

На рисунке 2.9 показаны объемы и динамика ввода жилья на территориях крупнейших агломераций. Доля крупнейших агломераций во вводе жилья существенно выше их доли в численности населения и имеет тенденцию к росту: если в 2010 году такая доля составляла 49%, то в 2021 году – уже более 53%. При этом доля крупнейших агломераций выросла как в объемах ввода многоквартирных домов (соответственно с 62% до 72%), так и в объемах индивидуального жилищного строительства (соответственно с 29% до 37%).

Рисунок 2.9. **Ввод жилья на территориях крупнейших городских агломераций**



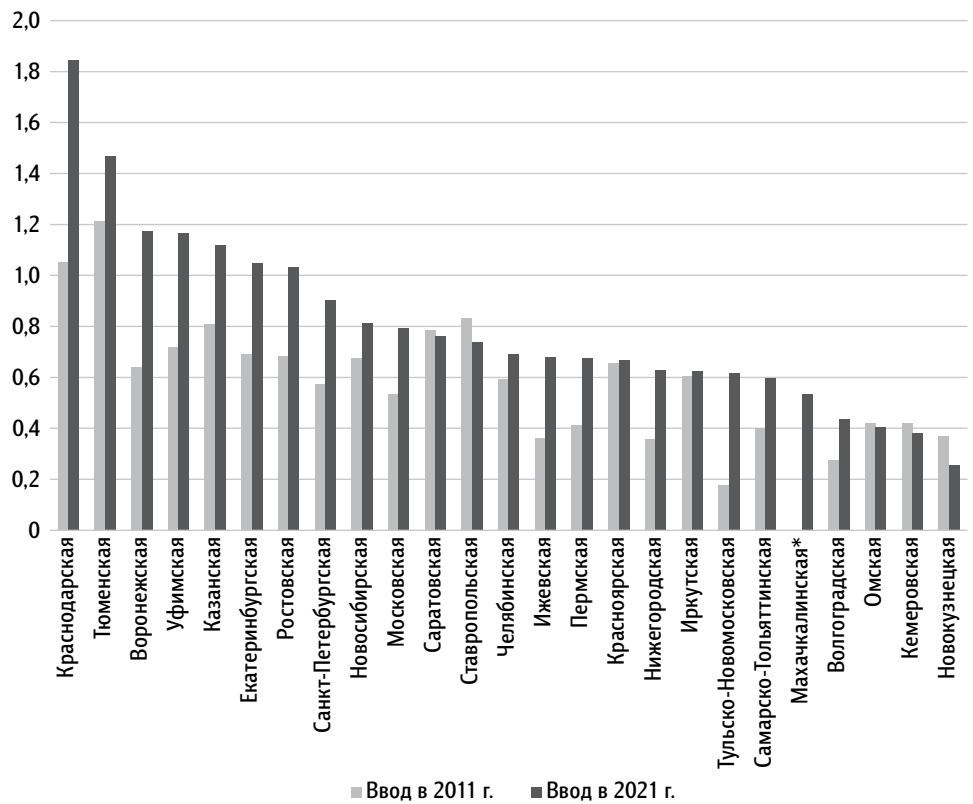
Наиболее высокие среднегодовые темпы прироста ввода жилья в рассматриваемом периоде (более 5,5% при среднероссийском значении показателя 4,3%) были характерны для агломераций типа 1 (Московская, Санкт-Петербургская, Нижегородская, Краснодарская, Казанская), для Уфимской агломерации, отнесенной к типу 3, а также для Пермской, Ижевской и Тульско-Новомосковской агломераций, отнесенных к типу 2. В последнем случае высокие среднегодовые темпы прироста связаны с «эффектом низкой базы» – даже к 2021 году

ввод жилья на душу населения на территориях этих агломераций был ниже или незначительно превышал среднероссийское значение показателя.

Наименьшие среднегодовые темпы прироста ввода жилья (менее 2%) зафиксированы в Красноярской, Омской, Саратовской (тип 3), Ставропольской (тип 5), Кемеровской и Новокузнецкой агломерациях (тип 4), при этом в двух последних зафиксированы отрицательные среднегодовые темпы прироста. Низкие темпы прироста ввода жилья в Красноярской, Саратовской и Ставропольской агломерациях, напротив, обусловлены «эффектом высокой базы»: в 2010 году ввод жилья на душу населения на территориях этих агломераций примерно в 1,9 раза превышал среднероссийское значение показателя, а в 2021 году – не более, чем в 1,2 раза.

Рассматриваемые агломерации являются территориями интенсивного жилищного строительства: в целом объемы ввода жилья на душу населения здесь превышали среднероссийские показатели примерно в 1,3 раза на протяжении всего рассматриваемого периода и в 2021 году составили 0,82 и 0,63 кв. метра на человека соответственно.

Рисунок 2.10. **Ввод жилья на душу населения в год на территориях крупнейших агломераций за 2011 и 2021 гг., кв. м.**



* Данные по Махачкалинской агломерации за 2011 год отсутствуют

Однако ситуация в различных агломерациях существенно различается (рис. 2.10). Объемы ввода жилья на душу населения в 2021 году превысили среднероссийское значение показателя только в 17 из 25 рассматриваемых агломераций. Наиболее высокие значения показателя (более 1 кв. метра на человека) зафиксированы в 2021 году в Краснодарской, Казанской, Екатеринбургской, Ростовской, Воронежской (тип 1), Уфимской и Тюменской (тип 3) агломерациях. При этом если Екатеринбургская, Казанская и Уфимская агломерации преодолели планку «1 кв. метр на душу населения в год» только в 2021 году, то в Краснодарской и Тюменской агломерациях вводилось более 1 кв. метра на человека в год на протяжении всего рассматриваемого периода.

Наименьшие, ниже среднероссийского уровня, объемы подушевого ввода жилья зафиксированы в 2021 году в Самарско-Тольяттинской, Волгоградской, Тульско-Новомосковской (тип 2), Омской, Иркутской (тип 3), Кемеровской, Новокузнецкой (тип 4), Махачкалинской (тип 5) агломерациях.

Рассматриваемые агломерации также существенно различаются по пространственному распределению объемов ввода жилья между ядром и периферией, что характеризует особенности их градостроительного развития. В период 2010–2021 гг. в большинстве агломераций происходил процесс интенсивного градостроительного освоения ближней периферии – если в ядрах рассматриваемых агломераций ввод жилья на душу населения вырос в среднем на 25%, то на периферии таких агломераций – в 2 раза[169]; если в 2010 году значение рассматриваемого показателя в среднем было выше в ядрах, то в 2021 году – на периферии. Поскольку значительная часть построенных на ближней периферии новых жилых помещений приобретается жителями ядра, это означает увеличение доли населения, проживающего на периферии, но работающего на территории ядра агломерации, и, следовательно, актуализацию проблем управления процессами агломерационного развития.

Переход от «центростремительного» (ввод жилья на душу населения в ядре агломерации выше, чем на периферии) к «центробежному» типу градостроительного развития произошел в большинстве крупнейших агломераций на территории Урала и Сибири (Екатеринбургской, Новосибирской, Челябинской, Тюменской, Красноярской, Иркутской), а также в Саратовской, Воронежской и Махачкалинской[170] агломерациях.

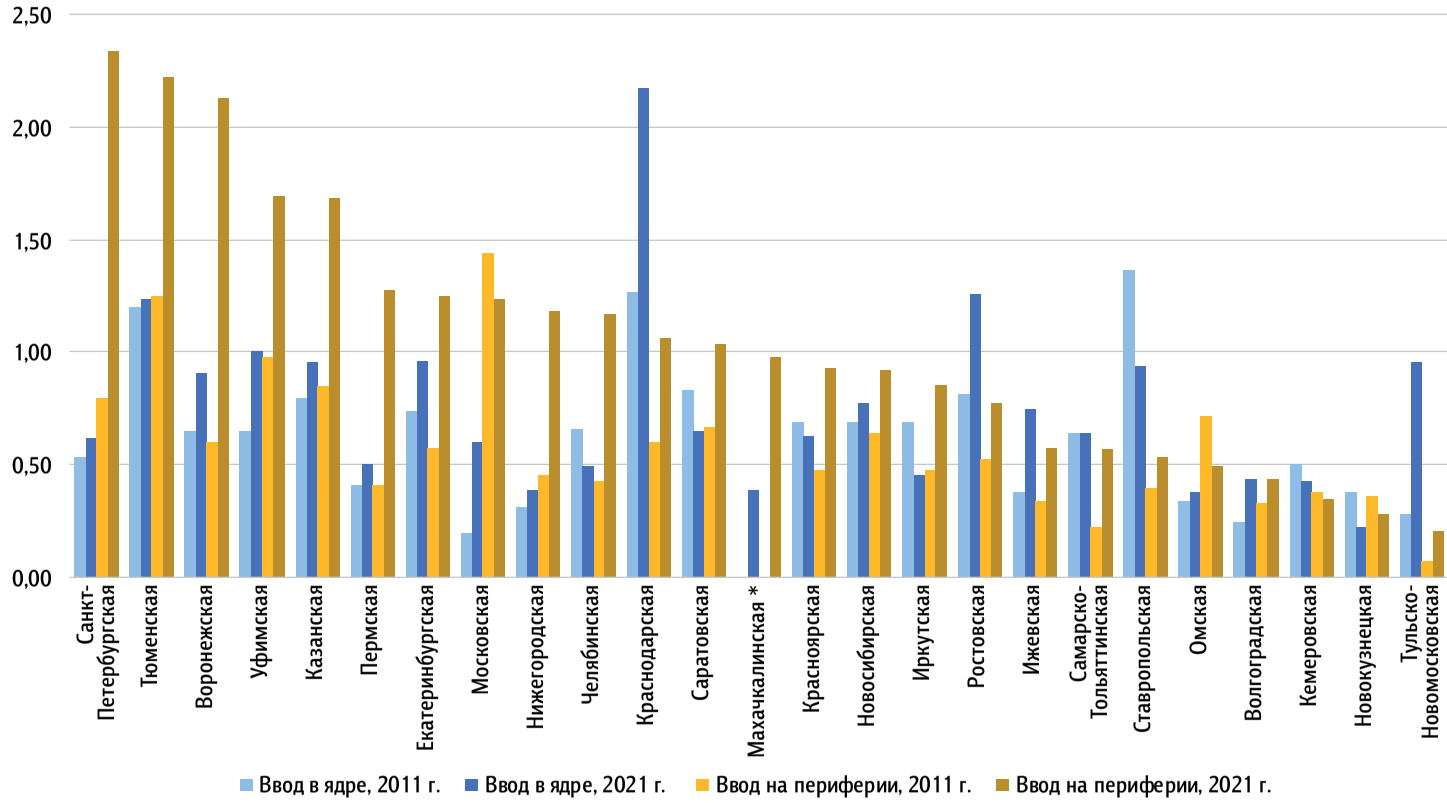
Центростремительный тип градостроительного развития сохранился только в крупнейших агломерациях Юга России (Волгоградской, Ростовской, Краснодарской, Ставропольской), а также в Самарско-Тольяттинской, Тульско-Новомосковской и Кемеровской агломерациях.

Для остальных крупнейших агломераций, в том числе наиболее развитых агломераций Европейской России (Московская, Санкт-Петербургская, Нижегородская, Казанская, Уфимская) «центробежный» тип градостроительного развития был характерен на протяжении всего рассматриваемого периода (рис. 2.11).

[169] С учетом отмеченной условности выделения ядра агломерации в границах соответствующего городского округа и зависимости полученных результатов от прохождения таких границ.

[170] Данные по Махачкалинской агломерации нуждаются в дополнительной проверке

Рисунок 2.11. **Ввод жилья в ядре и на периферии в крупнейших агломерациях на душу населения, 2011 и 2021 гг., кв. м.**



* Данные по Махачкалинской агломерации за 2011 год отсутствуют

Опережающий рост объемов жилищного строительства на периферии в большинстве крупнейших агломераций создает предпосылки для увеличения доли индивидуального жилищного строительства на территориях этих агломераций. Действительно, в целом по рассматриваемым 25 агломерациям доля ИЖС во вводе жилья увеличилась с 29% в 2010 году[171] до 37% в 2021 году. При этом, если исключить из рассмотрения Московскую и Санкт-Петербургскую агломерации с наибольшими объемами индустриального домостроения, доля ИЖС во вводе жилья в остальных крупнейших агломерациях в 2021 году составляет 46%, что лишь немногим меньше значения показателя в целом по России – 53%.

Значение данного показателя увеличилось во всех агломерациях, за исключением Ростовской, Уфимской и Ижевской, которые в 2010 году имели наивысшие показатели доли ИЖС во вводе жилья (74, 65 и 51% соответственно), а в 2021 году значение данного показателя, хотя и было по-прежнему выше среднего по рассматриваемым агломерациям, находилось у них в интервале 44–48%. Практически не изменилась доля ИЖС во вводе жилья в Волгоградской и Саратовской агломерациях, также характеризующихся относительно высокими значениями показателя. В результате вариация доли ИЖС во вводе жилья на территориях крупнейших агломераций существенно сократилась.

Наибольшие темпы роста доли ИЖС во вводе жилья (более, чем в два раза) в рассматриваемом периоде были в Санкт-Петербургской, Казанской, Красноярской, Иркутской и Новокузнецкой агломерациях – в последнем случае это связано не столько с изменениями приоритетов градостроительной политики, сколько со стагнацией объемов ввода жилья профессиональными застройщиками.

В среднем за период 2019–2021 гг.[172] наибольшая доля ИЖС во вводе жилья, превышающая среднероссийское значение показателя за указанный период (49%), сложилась в Нижегородской, Самарско-Тольяттинской, Саратовской, Махачкалинской, Омской, Кемеровской, Новокузнецкой и Иркутской агломерациях. Примечательно, что, за исключением Махачкалинской агломерации, в этом перечне нет агломераций Юга России, которые, как показано выше, находятся на «центростремительном» этапе своего развития.

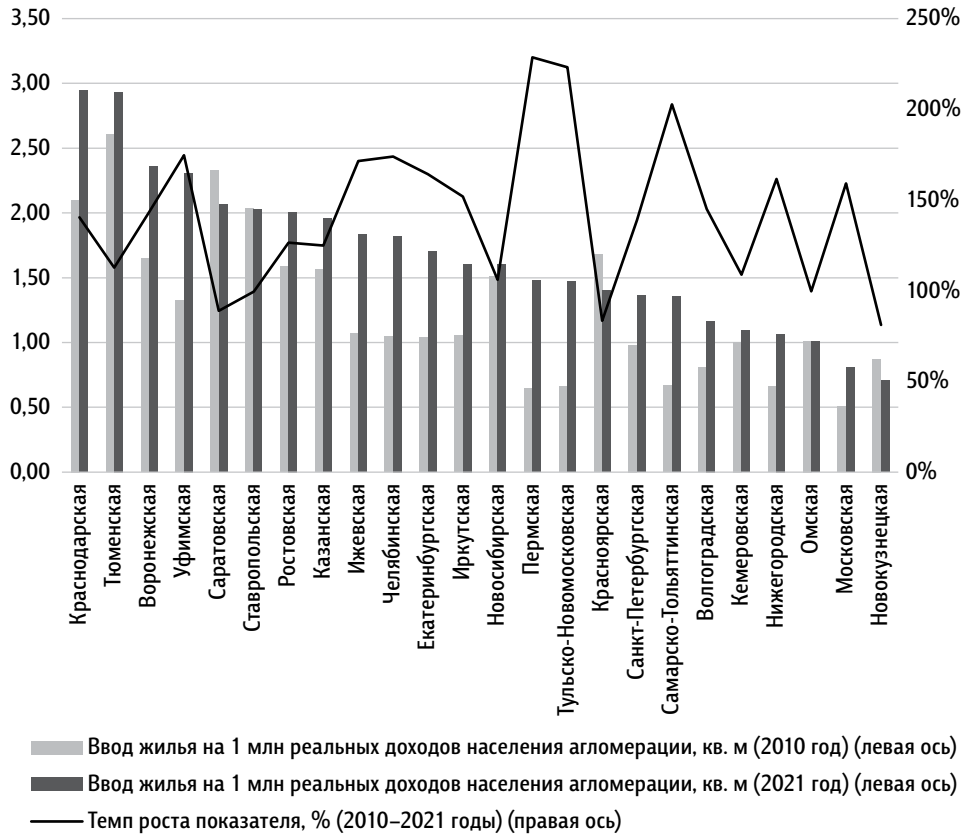
Зависимость объемов жилищного строительства от потенциального спроса, измеряемая показателем ввода жилья на 1 млн руб. доходов населения, существенно варьирует в пределах рассматриваемых агломераций – в 2010 году значение показателя составляло от 0,5 (Московская агломерация) до 2,6 (Тюменская агломерация) кв. метров на 1 млн руб. доходов населения (рис. 2.12). К 2021 году эластичность предложения жилья по доходам существенно возросла: за исключением Саратовской, Красноярской и Новокузнецкой агломераций, объемы ввода жилья на 1 млн реальных доходов населения выросли и составили от 0,7 (Новокузнецкая агломерация) до 2,95 (Краснодарская агломерация) кв. метров ввода жилья на 1 млн реальных доходов населения. Таким

[171] Без учета Махачкалинской агломерации.

[172] Поскольку структура ввода жилья по типам жилых помещений, особенно на небольших локальных рынках, характеризуется достаточно высокой волатильностью, имеет смысл использовать среднее значение показателя за ряд лет.

образом, в рассматриваемом периоде в большинстве агломераций предложение жилья увеличивалось быстрее, чем росли доходы населения.

Рисунок 2.12. **Ввод жилья на 1 млн реальных доходов населения, кв. метров**



3. УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

3.1. Городские агломерации как объект управления

Результаты анализа основных индикаторов и трендов развития крупных и крупнейших российских городских агломераций, представленные в предыдущем разделе, показывают, что крупнейшие агломерации вносят определяющий вклад в рост экономики регионов и страны в целом. Но при этом их бурное и сложное естественное развитие неизбежно порождает целый ряд проблем, которые, обостряясь, вполне способны «погасить» экономический выигрыш от агломерационных эффектов, что является одним из оснований для вмешательства органов публичной власти в регулирование агломерационных процессов. Некоторые из этих проблем не являются специфическими для агломераций: скорее они характерны для больших городов вообще, просто в агломерациях проявляются наиболее остро. Среди них можно выделить следующие.

1. *Перегруженность ядер агломераций*

Несмотря на наличие в развитых агломерациях связей между периферийными районами, основная часть внутриагломерационных перемещений осуществляется по линиям «ядро-периферия» и «периферия-ядро». И чем обширнее периферия агломерации, тем сильнее нагрузка (транспортная, экологическая и пр.) на ядро и особенно на центральную часть ядра, где традиционно сосредоточены основные точки притяжения для маятниковых мигрантов: рабочие места, учебные заведения, важнейшие объекты культуры и сферы услуг и пр.

Перегруженность ядер иногда порождает проекты их «разгрузки» путем «принудительного» выноса центральных функций на агломерационную периферию (именно такая задача называлась одной из официальных причин расширения границ Москвы как субъекта Российской Федерации в 2012 году), но они редко оказываются удачными, так как искусственно создать полноценный новый центр, успешно конкурирующий с исторически сложившимся – задача почти невыполнимая. В лучшем случае таким новым «субцентрам» удается перетянуть какие-то отдельные функции ядра (деловые, как Дефанс в Большом Париже или административные, как Путраджая в Куала-Лумпурской агломерации), что лишь незначительно ослабляет проблему его перегруженности.

2. Бесконтрольный экстенсивный рост застроенных территорий

Параллельно росту нагрузки на ядра в агломерациях идут процессы расширения орбиты влияния ядер все дальше на периферию. «Физически» это выражается в быстром и бесконтрольном увеличении площади ядра, каковой процесс в англоязычной литературе получил название *urban sprawl* («городское расползание»). Именно urban sprawl с начала 2000-х осознается в литературе[173] как одна из острейших проблем современных агломераций.

Естественные негативные следствия городского расползания – ухудшение коммуникационной связности и усложнение управления. Но не менее важно и то, что экстенсивное расширение урбанизированного пространства опережает интенсификацию его освоения с повышением качества городской среды, и в результате на границах ядер и периферий агломераций образуются сколь обширные, столь и неблагоустроенные кварталы, порой формируемые «самостройным» жильем. Во многих странах такие трущобы стали настолько обычным спутником урбанизации, что получили собственные названия: фавелы в Бразилии, кампаментос в Чили, геджеконду в Турции, ашвайят в Египте. Возникает явление «ложной урбанизации», когда номинальное увеличение городского населения не сопровождается распространением городского образа и качества жизни.

В российских условиях стабилизации или незначительной динамики численности населения такое городское расползание означает, в первую очередь, удорожание инфраструктурного обеспечения территории, дефицит необходимых инвестиций для поддержания качества городской среды в ядре агломерации. При этом качество жизни на «территориях расползания» ядер агломераций в России тоже, как правило, уступает качеству жизни в центральных зонах (а иногда и качеству жизни на периферии).

3. Повышенные риски социальных конфликтов

На территории агломераций концентрируются представители разных социальных, культурных, этнических, религиозных групп, конкурирующие за ресурсы и доступ к рынкам. Эта конкуренция порождает риски межгрупповых конфликтов, в том числе носящих этническую и религиозную окраску. Разные формы пространственной локализации этих групп (смешанное расселение или сегрегация) по-разному влияют на проявления этих рисков, но не снимают их.

Есть и категория проблем, порожденных именно спецификой агломераций как особых образований, а, точнее, «базовым противоречием», лежащим в основе развития агломераций. С одной стороны, агломерация – организм, объективно стремящийся к единству. С другой стороны, любая агломерация по факту разделена административными и муниципальными границами и компетенциями разных органов управления и самоуправления, действующих исходя из собственных, а не общеагломерационных интересов. В результате возникают разнообразные барьеры и дисбалансы, которые в современной России проявляются достаточно остро.

[173] См., например: Lopez R., Patricia Hynes H. (2003) Sprawl In The 1990s: Measurement, Distribution, and Trends. Urban Affairs Review; 38; 325; Wassmer R. W. (2008) Causes of Urban Sprawl in the United States: Auto Reliance as Compared to Natural Evolution, Flight from Blight and Local Revenue Reliance. Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 27, No. 3 (Summer, 2008), pp. 536–555.

1. *Неоптимальное размещение инфраструктурных объектов, барьеры в пользовании инфраструктурой*

Одна из главных проблем, провоцируемых базовым агломерационным противоречием – затрудненность получать услуги там, где это наиболее удобно. К примеру, жители агломераций часто ограничены в возможности посещать ближайшие к месту их проживания школы, детские сады или поликлиники, поскольку те приписаны к другому муниципальному образованию. Другая типичная проблема такого рода – разобщенность маршрутов пассажирского транспорта, «замкнутых» в пределах муниципальных границ, в результате чего пассажиры не могут выбирать оптимальные стратегии перемещения по территории агломерации.

2. *Пространственные дисбалансы в социально-экономическом развитии территорий в границах агломерации*

Как любые достаточно обширные территории, агломерации неоднородны и по уровню социально-экономического развития: в их пределах неизбежно возникают «точки роста» и отстающие ареалы. Сами по себе подобные дисбалансы – нормальное явление для развивающейся территории, но базовое агломерационное противоречие при прочих равных условиях способствует обострению таких контрастов.

К примеру, проблематичным становится формирование доходов и расходов бюджетов публично-правовых субъектов в пределах агломераций. Для бюджетных систем, где подоходный налог уплачивается по месту жительства граждан, фактор агломерации не столь критичен. Но в системах, где подоходный налог уплачивается по месту работы, как в России, большую часть поступлений по этому налогу концентрируют ядра агломераций, сосредоточивающие большинство рабочих мест, а периферия, откуда ездят на работу в ядро маятниковые мигранты, «свои» налоги, наоборот, недополучает. В результате внутри агломерации возникают дисбалансы в бюджетной обеспеченности (не говоря о том, что возникает и напряженность в отношениях между муниципалитетами, не способствующая развитию межмуниципального сотрудничества).

Усилению внутриагломерационных дисбалансов могут способствовать и масштабные инвестиционные, в том числе инфраструктурные проекты, недостаточно учитывающие баланс интересов участников агломерационных процессов. Например, строительство высокоскоростной магистрали повышает транспортную доступность в определенных точках агломерации, но одновременно ограничивает доступность на территориях, которые эта магистраль «разрезает». Экологически вредное производство, размещенное на нежилой окраине одного муниципального образования, вполне может оказаться вблизи жилых кварталов соседнего муниципального образования в составе агломерации.

3. *Затрудненность адекватного учета населения в целях планирования расходов на развитие инфраструктуры и оказание общественных услуг*

Как отмечалось в разделе 2.3, для агломераций характерно несовпадение мест регистрации и фактического проживания населения: человек может сохранять «резидентство» одного муниципального образования, но фактически проживать в другом (например, из-за разницы уровня налогообложения или объема программ социальной поддержки). Из-за этого официально

учитываемая численность населения многих муниципальных образований агломерационной периферии (в особенности ее первого пояса) существенно расходится с реальной. Это несовпадение имеет вполне практические негативные последствия: при планировании расходов на развитие инфраструктуры и оказание общественных услуг государство и органы местного самоуправления опираются на расчетную численность населения, фиксируемую официальной статистикой. В результате же отмеченных расхождений между статистикой и реальностью нормативы оказываются завышены или занижены против реальных потребностей жителей.

Решение приведенных проблем и минимизация рисков их возникновения, с одной стороны, и максимизация использования потенциала агломерационных эффектов, с другой стороны, и являются предметом *управления развитием агломераций.*

Можно, конечно, сказать и проще: «управление агломерациями», но этот термин, на наш взгляд, менее точен, так как управление здесь не прямое[174]. Впрочем, в российской традиции давно утвердился еще менее удачный термин «создание (формирование) агломераций». Едва ли не большинство региональных законов, посвященных агломерациям, содержат именно такие формулировки. Иногда это всего лишь неудачный выбор слов, но нередко за подобными формулировками стоит искренняя убежденность, что агломерации можно (и нужно!) создавать с нуля.

Опровержению этого мифа посвящено немало публикаций, но надо отметить, что ниспровергатели сами нередко перегибают палку, заявляя о принципиальной невозможности искусственного создания агломераций. На самом деле это не совсем так. *Теоретически* большинство факторов, способствующих возникновению агломераций, о которых шла речь в главе 1, вполне могут быть созданы или инспирированы искусственно. Поэтому, рассуждая абстрактно, в создании агломераций «с нуля» ничего принципиально невозможного нет. Но в реальности результат воздействия этих искусственно инспирируемых факторов едва ли достижим, так как заведомо выходит за обозримый горизонт планирования и зависит от множества иных обстоятельств, не подвластных управлению. С этой поправкой оперирование термином «создание (формирование) агломераций» в управленческой практике действительно следует признать неоправданным. Тем более, что в большинстве случаев конкретные агломерации, о намерении «создать» которые заявляют чиновники, давно существуют без их помощи.

Управление развитием агломераций требует участия органов публичной власти всех уровней. Участие национального (федерального) уровня обусловлено исключительной ролью, которые агломерации играют в экономике государства. Участие регионального уровня – тем фактом, что агломерации сосредоточивают основную часть демографического и экономического ресурса регионов. И, конечно, тот факт, что городская агломерация в конечном счете – конгломерат муниципальных образований, не может не требовать вовлечения в решение агломерационных проблем муниципалитетов. При этом наряду с органами публичной власти в управлении развитием агломераций могут принимать участие и бизнес, и научные, и общественные организации.

[174] За исключением отдельных моделей – см. раздел 3.2.

Но управляют агломерациями разные субъекты, конечно, по-разному; можно даже сказать, что под «управлением» в каждом случае понимаются разные вещи. Целесообразно различать два уровня управления развитием агломераций: общегосударственный и локальный (к которому мы в данном случае позволим себе причислить и региональный).

На общегосударственном уровне агломерации (в данном случае – преимущественно крупные и крупнейшие) выступают в роли *объекта государственной региональной политики* как «точки роста» государства и макрорегионов, реципиенты государственной поддержки в тех или иных формах. И это именно «точки». Государству на этом уровне неважно, что происходит внутри агломераций; важно, чтобы они «исправно» развивались, увеличивая свой вклад в валовой внутренний продукт и транслируя позитивные внешние эффекты своего развития на прилегающие территории.

На локальном же уровне агломерации (в том числе средние и малые) предстают как сложные и неоднородные объекты, пространства взаимодействия различных акторов. Здесь уже значение имеет структура агломераций, а «квантом» управления являются проекты, реализация которых способствует развитию агломераций. Поэтому приходится выстраивать различные *модели управления*, учитывающие местную специфику, и ключевую роль в этих моделях должны играть органы местного самоуправления муниципальных образований. Это не исключает и участия государства, но в данном случае оно чаще бывает представлено не национальным, а региональным уровнем публичной власти.

Общей рамкой для функционирования обоих уровней управления выступает правовое регулирование развития агломераций, устанавливаемое на государственном уровне. Это регулирование может включать в себя:

1) критерии (желательно строгие и количественные) признания территории агломерацией (определение понятия «агломерация»);
2) методику выделения агломераций;
3) особенности распределения полномочий между уровнями публичной власти на территории агломерации;
4) формы межмуниципального и государственно-муниципального сотрудничества в пределах агломераций;
5) меры поддержки агломераций со стороны государства;
6) методику оценки эффективности (результативности) государственной политики управления развитием агломераций.

3.2. Международный опыт управления развитием городских агломераций[175]

Мировой опыт показывает высокую вариативность степени и форм правовой регламентации функционирования агломераций и управления ими на разных уровнях публичной власти. Обобщая, можно выделить ***два основных подхода к управлению развитием агломераций на общегосударственном уровне: условно «мягкий» и «жесткий»,*** между которыми имеются и различные

[175] Раздел написан при участии К. Г. Мамаева и А. А. Яновского.

промежуточные формы. Будучи спроецированными на локальный уровень конкретных агломераций, эти подходы порождают разнообразные *модели управления развитием агломераций.* Спектр выделяемых в литературе таких моделей или их групп весьма широк: так, А. Н. Швецов выделяет 6 таких моделей[176], Ю. В. Павлов – 4 группы моделей[177], авторы монографии «Челябинская агломерация: потенциал развития»[178] – 3 модели.

На наш взгляд, можно говорить о четырех основных типах таких моделей исходя, во-первых, из отмеченных «мягкого» и «жесткого» подходов государственного регулирования, во-вторых, из того, формируется ли на территории агломерации дополнительный уровень управления (традиционно это одно из ключевых оснований для типологии систем управления развитием агломераций). В таблице 3.1 представлена «матрица» выделенных типов моделей (исключая промежуточные).

Таблица 3.1. **Типы моделей организации управления развитием агломераций на локальном уровне**

		Подходы государства к управлению развитием агломераций	
		«Мягкий»	«Жесткий»
Формирование дополнительного уровня управления на территории агломерации	Не формируется	Договорные фрагментированные модели	Унитарные модели
	Формируется	Договорные двухуровневые модели	Регуляторные двухуровневые модели

При «мягком» подходе государство влияет на развитие агломераций путем принятия специальных программ и планов их развития, стимулирования и софинансирования межмуниципального сотрудничества в рамках агломераций, но никаких ***специальных органов управления на территории агломераций не создает.***

Такой подход не исключает установления на государственном уровне критериев отнесения территорий к агломерациям (или их аналогам) или даже наделения муниципальных образований в рамках агломераций теми или иными дополнительными правами в части межмуниципального сотрудничества (например, на совместное ведение хозяйственной деятельности), но реализация этих прав муниципалитетами остается добровольной.

[176] Швецов А. Н. Городские агломерации: основные понятия, закономерности развития, организация управления, государственное регулирование. // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями: монография / под ред. К. А. Ивановой. Научный редактор издания Э. Маркварт – М.: Изд-во «Проспект», 2021 – С. 13–43.

[177] Павлов Ю. В. Классификация моделей управления городской агломерацией // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Экономика и управление, 2019. Т. 5 (71). № 1. С. 106–122.

[178] Глазычев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. – Челябинск, 2008. – 278 с.

Разновидность «мягкого» подхода – рассмотрение агломераций на общегосударственном уровне прежде всего в качестве *ячеек статистического учета.* Такой подход (характерный для стран англосаксонской правовой системы – США, Канады, Австралии) предполагает весьма детальную, основанную на строгих критериях регламентацию отнесения территорий к числу агломераций, изменения их границ и статуса, но без формирования на этих территориях каких-либо управленческих структур. При этом государство может поощрять и даже стимулировать, как на национальном, так и на региональном уровне добровольную кооперацию муниципальных образований в рамках этих ячеек (как, впрочем, и вне этих рамок).

Так, в США выделяются т. н. «метрополитенские статистические ареалы» (англ. metropolitan statistical areas)[179] – по сути, агломерации, состоящие из ядра с населением не менее 50 тысяч человек и прилегающих территорий, не менее 50% жителей которых работают в ядре (или не менее 25% рабочих мест которых заняты жителями ядра). Аналогично, статистическое управление Канады выделяет «переписные метрополитенские ареалы» (англ. census metropolitain areas) с численностью населения не менее 100 тысяч жителей, из которых 50 тысяч должны жить в ядре[180]. В Австралии в соответствии с т. н. Австралийским стандартом статистической географии выделяются «значимые урбанизированные ареалы» (англ. significant urban areas), к которым относятся территории из ядра с населением свыше 10 тысяч человек и связанной с ним периферии[181]. Никакого административного значения или правосубъектности все эти ячейки не имеют.

Для государств с «мягким» подходом наиболее характерны *договорные фрагментированные модели* управления развитием агломераций. ***Муниципалитеты в таких моделях полностью сохраняют за собой все полномочия*** (отсюда термин «фрагментированные»: агломерации остаются как бы разделенными между разными локальными центрами принятия решений) и ***взаимодействуют посредством заключения горизонтальных договоренностей*** (отсюда «договорные»). Строго говоря, для таких моделей и само наличие агломерации необязательно, это скорее модели межмуниципального сотрудничества как такового. Но в агломерациях договорные модели наиболее востребованы и принимают наиболее сложный вид. Такие модели распространены в США, Канаде, в ряде стран Южной Америки и Европы, включая Германию.

«Скрепляющие» агломерацию межмуниципальные договоренности могут касаться конкретных вопросов либо их широкого круга, быть рассчитанными на короткий или длительный срок реализации, включать или не включать финансовые обязательства. Причем совершенно необязательно, чтобы в договорные отношения вовлекались все муниципальные образования агломерации: муниципалитеты могут выбирать партнеров исходя из своих текущих интересов. Также важно отметить, что договорное взаимодействие не исключает

[179] Они, в свою очередь, представляют собой разновидность более общего понятия «базовые статистические ареалы» (англ. core-based statistical area). Доступ по ссылке: https://www.census.gov/topics/housing/housing-patterns/about/core-based-statistical-areas.html

[180] Доступ по ссылке: https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/ref/dict/geo009-eng.cfm

[181] Доступ по ссылке: https://www.ahuri.edu.au/sites/default/files/migration/documents/PES-352-Understanding-metropolitan-governance-in-Australian-cities.pdf

межмуниципальной конкуренции: нередко сотрудничество муниципалитетов по одним вопросам сочетается с конкуренцией между теми же самыми муниципалитетами по другим вопросам.

Государство также может выступать одной из сторон договоренностей наравне с муниципалитетами, так что такое сотрудничество может приобретать государственно-муниципальный формат, но это не меняет конфигурацию модели. Чаще, однако, государство играет для консолидации муниципальных образований стимулирующую роль, и основной инструмент стимулирования – субсидии муниципалитетам под реализацию проектов агломерационного значения, условием предоставления которых является заключение межмуниципального соглашения.

Договоренности могут не предполагать формирование организационных структур, но их результатом может быть и ***создание межмуниципального органа, координирующего совместную деятельность муниципальных образований.*** Со временем этот орган может обрасти новыми полномочиями и перейти на постоянный режим функционирования, приобретя функции фактически «второго этажа» агломерации: управленческой структуры, компетенция которой охватывает всю агломерацию или значительную ее часть. Таким образом фрагментированные модели естественным образом трансформируются в *договорные двухуровневые модели.* Принципиально при этом, что они остаются договорными: решение об учреждении общеагломерационного органа муниципалитеты принимают самостоятельно, а не по предписанию государства, и сохраняют право выйти из состава учредителей по своему желанию. Тем не менее, государство может сподвигать муниципалитеты к принятию таких решений – например, поставив условием предоставления субсидии на реализацию общеагломерационного проекта создание межмуниципального объединения, которое и станет реципиентом субсидии. Такая форма распространена, в частности, в США. Однако важно, что создаваемый таким образом межмуниципальный орган не является публично-правовым образованием: у него нет ни бюджета, ни выборного членства, а его решения носят, как правило, рекомендательный характер.

Нередко, особенно в федеративных государствах со сложной территориальной организацией государственного управления и местного самоуправления, в общеагломерационных координационных органах участвуют не только муниципальные образования, но и субъекты государственной власти, представленные на территории агломерации. Например, развитием агломерации Мехико с 2005 года управляет т. н. Метрополитенский Координационный совет (исп. La Coordinacion Metropolitana), куда входят представители федерального центра, двух штатов, охватываемых агломерацией, и всех входящих в агломерацию муниципальных образований. При Координационном совете действуют отраслевые комиссии по управлению транспортом, правопорядком, экологией и пр. Задача совета – согласование совместной деятельности в сфере реализации важных общеагломерационных проектов (например, интеграции транспортных систем), но обязательной юридической силы его решения не имеют[182].

При «жестком» подходе государство рассматривает агломерации фактически как административно-территориальные единицы, ***учреждая на их***

[182] Миронов Н. М. Городские агломерации: зарубежный опыт. // Местное право, 2009. № 5-6. С. 53–80.

территории специальный уровень управления и закрепляя за ним те или иные функции. Формируемый уровень управления может иметь статус «надмуниципального» публично-правового образования или территориального органа государственной власти, либо комбинировать эти свойства. Разумеется, этот подход невозможен без законодательного закрепления критериев признания территории агломерацией.

«Жесткий» подход порождает два довольно несхожих типа моделей управления развитием агломераций на локальном уровне.

Первый тип – *унитарные модели,* предполагающие ***административное слияние всех муниципальных образований в рамках агломерации.*** Вся агломерация таким образом становится единым муниципалитетом, а составлявшие ее «локальные» муниципалитеты упраздняются как отдельные сущности либо преобразуются в территориальные органы общеагломерационного муниципалитета и также теряют субъектность. Это административное решение настолько незамысловато, что с трудом заслуживает право именоваться «моделью», но на практике к нему прибегают не столь уж редко. В 1980-х – начале 2000-х годов такому слиянию последовательно подверглись ряд агломераций Канады (Виннипегская, Торонтская, Оттавская), в начале 2000-х годов – крупнейшие агломерации Турции[183]. По такой же модели управляются и важнейшие агломерации Китая, например, Шанхайская. Этот тип наименее вариативен из всех; различия между моделями в его рамках в основном сводятся к тому, каким образом принимается решение о слиянии муниципальных образований, каков здесь баланс добровольности и принудительности.

Бóльшую сложность и гибкость в рамках «жесткого» подхода демонстрируют *регуляторные двухуровневые модели.* Этот тип моделей (внутри которого имеется значительная вариативность) характеризуется тем, что ***на территории агломерации формируется единый публично-правовой орган управления[184], которому муниципалитеты, входящие в агломерацию, делегируют часть своих полномочий и (как правило) финансовые ресурсы на их реализацию.*** Но сами эти муниципалитеты не упраздняются; более того, они, как правило, оставляют за собой большинство полномочий, позволяющих им сохранить субъектность и финансовую самостоятельность (в частности, основные полномочия по сбору налогов).

В результате, как и в договорных двухуровневых моделях, внутри агломерации выстраиваются как бы два «этажа» управления[185] со своими компетенциями, но, в отличие от них, принципы формирования институтов верхнего уровня устанавливаются государством, и часто само их формирование вменяется муниципалитетам в обязанность, если те признаются входящими в агломерацию. Типичный пример – Франция, для которой характерно создание на

[183] В Турции компетенции муниципальных образований, составлявших ядра агломераций, просто расширили до границ соответствующих провинций (не упразднив, при этом, что характерно, и органы управления провинциями как субъекты государственной власти). В результате в границах муниципалитетов оказались весьма обширные территории, в том числе довольно слабо урбанизированные.

[184] Этот орган может называться по-разному, с акцентом как на правовую форму (объединение, ассоциация, совет и пр.), так и на территориальную привязку (специальный район, округ и пр.). Распространена также трактовка подобных органов как «совместных администраций» муниципальных образований.

[185] В странах со сложной иерархической системой организации публичной власти «этажей» в агломерациях может быть и больше. Например, в Парижской метрополии их три.

территориях агломераций публично-правовых образований с четко закрепленными на уровне государственного законодательства полномочиями. При этом в деталях французская модель очень изменчива, только в этом веке она реформировалась дважды. С 2014 года основной формой институционализации крупных городских агломераций во Франции являются т. н. «метрополии» (фр. Métropoles). Они организованы на территории всех агломераций страны с численностью населения свыше 200 тыс. человек; при этом крупнейшие метрополии – Парижская, Марсельская и Лионская имеют особый статус. Выйти из состава метрополии муниципалитеты не имеют права. Метрополию возглавляет Совет метрополии, формируемый из представителей входящих в метрополию муниципальных образований (частично они избираются в Совет напрямую, частично – делегируются муниципальными советами) и избирающий из своего состава президента метрополии. За метрополиями государством закреплен ряд обязательных полномочий и порядок формирования бюджетов таких публично-правовых образований.

В некоторых моделях этого типа право формировать двухуровневую систему и/или определять отдельные параметры ее функционирования оставляется за муниципалитетами (притом, что «меню», из которого муниципалитеты выбирают варианты, формируется государством). Например, в ЮАР государство имеет право учреждать на территориях т. н. «муниципальные образования разряда А» или «метрополитенские муниципальные образования» (metropolitan municipalities), если эти территории соответствуют критериям агломерации[186]. Но метрополитенские муниципальные образования вправе сами решать, создавать ли на своей территории двухуровневые структуры управления и как распределять полномочия между уровнями в случае создания[187].

Работоспособность регуляторных двухуровневых моделей во многом зависит от сбалансированности распределения полномочий между уровнями. В идеале на общеагломерационный уровень передаются полномочия, отвечающие следующим критериям:

– наличие внешних эффектов от их реализации, имеющих общеагломерационное значение;
– возможность перераспределения ресурсов в пределах агломерации;
– возможность экономии за счет масштаба[188].

На практике эта схема зачастую осложняется местными особенностями, политическими соображениями, а также комплексным характером многих видов полномочий, сочетающих локальные и потенциально общеагломерационные выгоды, которые сложно разделить. Чаще всего на практике на верхний уровень делегируются полномочия в следующих сферах:

– комплексное планирование (стратегическое, территориальное и пр.);
– инвестиционная политика;

[186] Эти критерии определены законодательно (хотя и не очень четко) и включают в себя высокую плотность населения, интенсивное передвижение людей, товаров и услуг, значительные экономические и социальные связи между муниципальными образованиями и наличие многочисленных бизнес-районов и промышленных территорий.

[187] Local Government: Municipal Structures Act 117 of 1998. Доступ по ссылке: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/a117-980.pdf

[188] Bird, R., Slack. E. (2004) Fiscal Aspects of Metropolitan Governance – P. 12–13.

– управление инфраструктурными комплексами (транспорт, коммунальный комплекс и пр.);
– дорожное строительство;
– социальная поддержка населения;
– охрана правопорядка;
– охрана окружающей среды, экологическая политика;
– утилизация отходов.

Вариативность моделей этого типа проявляется также в разных принципах формирования представительного органа верхнего уровня: непосредственные всеобщие выборы, делегирование с нижнего уровня, смешанный принцип. Аналогично, и бюджет субъекта «надмуниципального» уровня может в разных пропорциях формироваться за счет перечислений из бюджетов муниципальных образований нижнего уровня, региональных и национального бюджетов. Вообще, государство в таких моделях наряду с «кнутом» в форме «принуждения к сотрудничеству» обычно применяет и «пряник» в виде субсидий и даже дотаций общеагломерационному бюджету. Также оно может делегировать органу управления агломерацией часть своих полномочий с соответствующими субвенциями.

Особый вид регуляторных двухуровневых моделей – *«государственно-муниципальная» двухуровневая модель*, в которой верхний уровень имеет статус не муниципального образования, а субъекта государственной власти. В таких случаях государство не стимулирует или координирует развитие агломераций, а непосредственно управляет ими (в части определенных компетенций). Разновидностью такой модели является «встраивание» агломераций в систему территориальной организации публичного управления (при этом термины «агломерация», «метрополитенский ареал» и пр. могут и не использоваться). Например, де-факто городскими агломерациями являются три федеральные земли Германии: Берлин, Гамбург и Бремен.

Наконец, существует немало моделей промежуточного типа, совмещающих черты договорных («мягких») и регуляторных («жестких»), либо унитарных и двухуровневых в рамках жесткого подхода. К первым можно причислить, например, модели, в которых государство обязывает муниципальные образования, входящие в агломерации, формировать те или межмуниципальные структуры, но деятельность этих структур касается сравнительно узкого круга вопросов и не ограничивает существенно самостоятельность муниципалитетов. Так, в Индии метрополитенские ареалы формируются губернатором штата на базе смежных муниципалитетов общей численностью населения не менее 10 млн человек. По сути единственная функция таких ареалов – совместное планирование социально-экономического развития. Комплексный план развития метрополитенского ареала разрабатывается специальным комитетом, сформированным из представителей входящих в ареал муниципальных образований, и утверждается в конечном счете, опять же, губернатором штата[189]. К таким моделям можно отнести и широко распространенную модель формирования государством или с подачи государства «специальных округов» для

[189] Эти нормы, что относительная редкость в международной практике, закреплены на конституционном уровне (статьи 243P, 243ZE Конституции Индии). Доступ по ссылке: https://cdnbbsr.s3waas.gov.in/s380537a945c7aaa788ccfcdf1b99b5d8f/uploads/2023/05/2023050195.pdf

оптимизации предоставления тех или иных услуг в рамках агломераций (например, школьные округа в США и Канаде, которые, впрочем, не ограничены агломерациями).

Также встречаются «мягко-жесткие» модели, в которых часть функций управления развитием агломераций принимают на себя внешние структуры, не имеющие статуса публично-правового образования – своего рода институты развития, в той или иной степени аффилированные с государством. Например, в Канаде на территории агломерации городов Оттава и Гатино создан Национальный столичный регион, которым управляет Национальная столичная комиссия[190]. Эта комиссия по сути является государственным предприятием и не имеет административных функций, в сферу ее деятельности входят организация массовых мероприятий, развитие туризма, курирование девелоперских проектов, которые признаются важными для развития агломерации и страны в целом. В Малайзии агломерация Куала-Лумпура (официально – «конурбация Долина Кланг») имеет официальный статус «территории приоритетного развития» и в этом качестве, наряду с другими территориями, имеющими такой же статус, управляется специальной организацией при правительстве Малайзии PEMANDU[191]. Применительно к Долине Кланг это управление заключается в содействии реализации стратегических инвестиционных проектов агломерационного значения – например, проекта развития в агломерации единой системы легкого метро.

В свою очередь, к промежуточным между регуляторными двухуровневыми и унитарными относятся модели, в которых муниципалитет верхнего уровня одновременно выполняет функции управления ядром агломерации – полностью или в какой-то части полномочий. Фактически это модель распространения полномочий крупнейшего муниципалитета агломерации на всю ее территорию, но без административных поглощений.

У каждого из описанных типов моделей имеются свои характерные достоинства и недостатки, баланс которых различен в случае каждой конкретной агломерации[192].

Прежде всего охарактеризуем плюсы и минусы унитарных моделей: довольно часто именно они предлагаются как очевидное и простое решение отмеченного выше базового агломерационного противоречия. В самом деле, если разделенность компетенциями разных органов управления и самоуправления объективно препятствует интеграции агломерации, почему бы не снять разом все эти барьеры, объединив все муниципальные образования на территории агломерации в единый муниципалитет? Заодно и бюрократии станет меньше, ведь вместо многочисленной армии чиновников и депутатов останутся только одна администрация и один депутатский корпус.

[190] Доступ по ссылке: https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/corporate/portfolio-organizations/national-capital-commission.html

[191] Расшифровывается как Performance Management and Delivery Unit – группа управления эффективностью в сфере государственных услуг. Доступ по ссылке: https://pemandu.org

[192] См. сравнительный анализ достоинств и недостатков различных моделей взаимодействия в рамках агломераций по ряду формализованных параметров: Павлов Ю. В., Хмелева Г. А. Свойства моделей управления городской агломерацией. // Управление. 2021. Т. 9. № 2. С 57–75. Доступ по ссылке: https://cyberleninka.ru/article/n/svoystva-modeley-upravleniya-gorodskoy-aglomeratsiey?ysclid=lkr0erg1vs396034203

Но соблазнительная простота этого решения обманчива: ***в действительности оно, несмотря на отдельные «тактические» плюсы, неэффективно и в конечном счете контрпродуктивно.*** Это, в частности, показывает опыт вышеупомянутых канадских агломераций, прошедших через такие слияния[193].

Во-первых, искомого снижения бюрократизации в итоге, как правило, не происходит – во всяком случае, в ощутимой для бюджета степени. Чем больше территория управляемой ячейки, тем больших ресурсов (в том числе кадровых) требует система управления ею, и в итоге вновь сформированные администрация и представительный орган объединенного муниципального образования могут превзойти по количеству штатных единиц суммарный штат органов местного самоуправления ликвидированных муниципальных образований. Кроме того, поскольку управлять обширной и неоднородной территорией из единого центра элементарно неудобно, возникает необходимость в создании территориальных структур управления. И в результате нередко те же самые чиновники и после слияния продолжают выполнять свои функции в тех же офисах, только уже в статусе не самостоятельных мэров и вице-мэров, а глав территориальных органов единой администрации и их заместителей.

Во-вторых, неочевиден оказывается и выигрыш от экономии бюджетных расходов и повышения эффективности управления. Действительно, единоначалие позволяет в некоторых случаях принимать оптимальные решения о расходовании бюджетных средств в интересах всей территории агломерации. Сокращаются и издержки на согласование принимаемых решений. Но «отдаление» органов управления от граждан, ослабление принципа субсидиарности в общем случае снижает эффективность управленческих решений, касающихся повседневной жизни людей.

Кроме того, интересы местных сообществ, будучи исключены из поля публичной политики, имеют тенденцию перемещаться в «серую зону» неофициального лоббирования с соответствующими коррупционными последствиями. В некоторых странах, в той же Канаде, отсутствие низового местного самоуправления в объединенных агломерациях-муниципалитетах до некоторой степени компенсируется деятельностью органов территориального общественного самоуправления. Но это требует достаточно зрелого уровня развития гражданского общества.

Наконец, модель административного слияния крайне неадаптивна, и это входит в противоречие с отмеченной выше динамической природой агломераций, непостоянством их границ. Сегодня, допустим, мы «накрыли» текущую территорию агломерации едиными границами, но завтра эта территория будет уже другой, и что, опять кого-то присоединять или, наоборот, отделять?

Поэтому ***в общем случае предпочтительны модели, не предполагающие упразднения «низовых» муниципальных образований – то есть все виды договорных и регуляторные двухуровневые.*** У этих моделей также имеется свой набор более или менее типичных достоинств и недостатков, вытекающих из характера их функционирования.

[193] Sancton, A. (2004) Beyond the Municipal: Governance for Canadian Cities. Доступ по ссылке: http://policyoptions.irpp.org/issues/canadas-cities/beyond-the-municipal-governance-for-canadian-cities/

Slack E., Bird R. (2013) Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example / Public Finance and Management, 13 (2). Доступ по ссылке: https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=icepp

Так, договорные модели в целом экономичнее, так как не требуют затрат на содержание дополнительных органов управления, и согласия между муниципалитетами в них достичь проще, так как они базируются на принципе добровольности. К их очевидным достоинствам относятся также гибкость и адаптивность: они легко приспосабливаются под изменения внешней конъюнктуры и в том числе способны реагировать на естественные изменения конфигурации самой агломерации.

В то же время оборотная сторона добровольности договоренностей в таких моделях – высокий риск их срыва в случае их денонсации (или саботажа) одной из сторон. Это вполне вероятно при смене руководства в каком-то из муниципалитетов: новый мэр, особенно если он является политическим противником предыдущего, может посчитать себя свободным от обязательств, принятых предшественником. Договорные модели к тому же не слишком подходят для организации и оптимизации работы инфраструктурных комплексов в пределах агломераций и совсем не пригодны для решения задачи выравнивания внутриагломерационных контрастов. Наоборот: замечено, что при прочих равных условиях «сильные» (богатые) муниципалитеты предпочитают кооперироваться с подобными себе, оставляя «слабые» (бедные) вне договорных отношений, что углубляет дисбалансы в социально-экономическом развитии агломерации[194].

Некоторые исследователи относят к минусам договорных фрагментированных моделей тот факт, что при них агломерация не получает «субъектности» и не может выступать стороной во взаимодействии с государством[195]. В этом плане от них выгодно отличаются договорные двухуровневые модели: в них эту функцию может принять на себя межмуниципальный координационный орган, создаваемый на территории агломерации по договоренности между муниципалитетами – в случае, если он представляет бóльшую часть муниципальных образований агломерации.

В свою очередь, в регуляторных двухуровневых моделях с их «вертикалью» выполняемость принятых решений обычно выше, а издержки согласования – ниже (в этом они близки унитарным моделям). Но в них велика и забюрократизированность, сопровождающаяся проблемами в распределении полномочий между уровнями управления. Сколь детально законодательно ни прописывались бы сферы компетенций субъектов разных уровней, всегда будут риски возникновения управленческих «серых зон», за которые ни один из уровней не пожелает брать ответственность.

Не вполне решают регуляторные двухуровневые модели и проблему внутриагломерационного дисбаланса. Несмотря на наличие рычагов для проведения консолидированной общеагломерационной политики и формально равные

[194] Анализ рисков возрастания агломерационных дисбалансов в условиях договорной фрагментированной модели на примере Буэнос-Айресской агломерации см.: Pírez P. (2002) Buenos Aires: fragmentation and privatization of the metropolitan city. // Environment and Urbanization. Volume 14, Issue 1. Доступ по ссылке: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/095624780201400112

[195] Швецов А. Н. Городские агломерации: основные понятия, закономерности развития, организация управления, государственное регулирование. // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями: монография / под ред. К. А. Ивановой. Научный редактор издания Э. Маркварт – М.: Изд-во «Проспект», 2021 – С. 13–43

Миронов Н. М. Городские агломерации: зарубежный опыт. // Местное право. 2009. № 5–6. – С. 53–80.

права влиять на эту политику у всех формирующих агломерацию муниципальных образований, де-факто у «сильных» муниципалитетов обычно больше ресурсов для проталкивания на общеагломерационном уровне выгодных им решений, и интересы «слабых» могут оказаться ущемлены.

Наконец, в наиболее жестких разновидностях регуляторных моделей «добровольно-принудительный» характер участия муниципальных образований сам по себе не сильно способствует эффективности управления. В случае несогласия муниципалитета с принятым на уровне агломерации решением и при невозможности выйти из общеагломерационной структуры появляются риски, что решение будет саботироваться.

3.3. Управление развитием городских агломераций в России: общегосударственный уровень

3.3.1. Правовое регулирование развития городских агломераций

Правовое регулирование развития агломераций в России исторически отставало от потребностей общества и государства. С советских времен сфера практического применения агломерационных исследований в основном ограничивалась градостроительством и территориальным планированием. В начале 1980-х годов государство в лице Госплана СССР впервые проявило интерес к этой проблеме, заказав ЦНИИП градостроительства исследование агломераций, результаты которого были использованы при разработке Генеральной схемы расселения на территории СССР[196]. Генеральная схема расселения, имевшая статус базового документа для всей системы социально-экономического планирования страны (что в условиях плановой экономики означало прямое влияние на принятие управленческих решений), основывалась на идее развития т. н. «групповых систем населенных мест» на базе крупных городских агломераций. Разработчики Генеральной схемы уже тогда ратовали за придание агломерациям официального статуса, полагая, что только при этом условии формирование групповых систем населенных мест может привести к успеху[197].

Но в советское время «легализации» агломераций так и не произошло, а скорый крах системы плановой экономики отдалил эту задачу. Реализация госплановской схемы расселения была свернута, а преемственная по отношению к ней Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации 1994 года[198] (где также делался упор на «укрепление агломераций») в условиях рыночной экономики как управленческий инструмент уже не работала. В целом в 1990-е годы агломерации оказались оттеснены на периферию внимания как органов государственной власти, так и академического и экспертного сообществ.

[196] Песляк О. А. Вопросы формирования термина «городская агломерация». // Международный научно-исследовательский журнал. 2017. № 09 (63). С. 126–128.

[197] Листенгурт Ф. М., Портянский И. А., Юсин Г. С. Социальные аспекты Генеральной схемы расселения на территории СССР. // Социологические исследования. 1985. № 1. С. 76–84.

[198] Одобрена Правительством Российской Федерации (Протокол от 15 декабря 1994 г. № 31). Доступ по ссылке: https://rulaws.ru/acts/Generalnaya-shema-rasseleniya-na-territorii-Rossiyskoy-Federatsii/

Сам термин «агломерация» к концу 1990-х воспринимался как узкоспециальный и был малоизвестен за пределами сообществ географов-урбанистов и градостроителей-планировщиков (причем понимание сути агломерации у них не во всем совпадало). В наследство от тех времен осталось распространенное и сейчас представление, что агломерации – это прежде всего предмет забот планировщиков; до сих пор в региональных документах, институциализирующих развитие агломераций, ощутим крен в сторону территориального планирования.

Ситуация стала меняться примерно с 2000-х годов, когда об агломерациях как факторах развития страны и регионов заговорили чиновники разных уровней (эксперты даже назвали этот всплеск моды на рассуждения об агломерациях «агломерационной лихорадкой»[199]). При этом, к сожалению, на первых порах возобладало искаженное понимание агломерации исключительно как искусственного административного объединения муниципальных образований. Конец 2000-х – время выдвижения региональными чиновниками, в том числе главами регионов, громких инициатив об административном слиянии соседних крупных городов (образуемых ими городских округов): Барнаула и Новоалтайска, Чебоксар и Новочебоксарска, Саратова и Энгельса и пр. под флагом «создания агломераций». Это подавалось как чуть ли не панацея от городских проблем и залог успешного социально-экономического развития. Большинство таких предложений, к счастью, остались предложениями[200], но некоторые спорные административные решения тех или даже более поздних времен можно расценивать как отзвук этой тенденции[201].

Со временем в официальной риторике стали преобладать термины «взаимодействия» или, в крайнем случае, «интеграции» муниципальных образований в рамках агломераций, но вера в имманентную благотворность агломераций не вполне преодолена до сих пор. Пожалуй, наиболее негативным следствием «агломерационной лихорадки» стало отторжение у части общества самого понятия «агломерация», которое многие стали воспринимать как очередное модное слово, лишенное реального содержания. Плохо и то, что чрезмерное акцентирование первостепенной важности агломераций (и вообще больших городов) для развития страны стало создавать впечатление, что прочие формы расселения – например, малые и средние города вне агломераций – государству не нужны, будто бы всех собираются «загнать в агломерации»[202].

199 Смирнягин Л. В. Агломерация: за и против // Городской альманах. Вып. 3. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – С. 152–168.

200 В вопросе объединения Чебоксар и Новочебоксарска в единый городской округ Чебоксары инициаторы этой идеи, тем не менее, дошли в 2008 году до стадии референдума (по тогдашнему законодательству для изменения границ муниципальных образований требовалось обязательное проведение референдума в каждом из вовлеченных муниципальных образований). По итогам референдума проект был отклонен: 75% чебоксарцев проголосовали за объединение, но 61% жителей Новочебоксарска – против.

201 Самый одиозный пример – расширение территории Москвы в 2012 году, самый свежий – присоединение Саратовского района к городскому округу Саратов в конце 2021 года (причем одновременно с завершением разработки стратегии социально-экономического развития Саратовской агломерации, что усугубляет неоднозначность этого решения).

202 К примеру, большой резонанс получило сделанное в 2011 году высказывание на тот момент министра экономического развития Э. С. Набиуллиной: «Нам вряд ли удастся сохранить жизнеспособность всех малых и средних городов. Убывание городов небольшого размера – это такая непреодолимая глобальная тенденция» (доступ по ссылке: https://ria.ru/20111208/510139616.html). Вне контекста частью общественности это было воспринято не как констатация положения дел, а как целеполагание (чуть ли не призыв к ликвидации малых городов).

Тем не менее, идеи и инициативы времен «агломерационной лихорадки», при всей их небесспорности, свидетельствовали о формировании запроса на включение агломерационной проблематики в общественную повестку.

Первым из федеральных документов стратегического планирования, в котором эта проблематика нашла отражение, стала принятая в 2008 году Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, также известная как Стратегия-2020[203]. В Стратегии-2020 одним из направлений долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации было провозглашено «развитие научно-технического и образовательного потенциала крупных городских агломераций с высоким качеством среды обитания и человеческим потенциалом, динамичной инновационной и образовательной инфраструктурой». В тексте документа упоминались и некоторые конкретные городские агломерации (Московская, Санкт-Петербургская, Красноярская, Хабаровская, Владивостокская и др.), но само это понятие никак не раскрывалось, даже на уровне общей характеристики. Не было оно включено и в федеральное законодательство.

На фоне отсутствия развития законодательного регулирования агломераций на федеральном уровне заметную активность в направлении «агломерационного строительства» стали проявлять регионы (подробнее об этом см. в разделе 3.4). Некоторые из принятых на региональном уровне законов и плановых документов, касающихся развития агломераций, содержали и определения этого понятия – более или менее опирающиеся на приведенные в главе 1 «академические» определения, но не всегда схожие между собой[204] и редко где содержащие количественные параметры[205].

На федеральном же уровне концептуализация понятия агломерации до конца 2010-х заботила разве что отдельные ведомства, и среди них надо выделить Минтранс России. С 2016 года в рамках приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги»[206] Минтранс России совместно с субъектами Российской Федерации приступил к разработке программ комплексного развития транспортной инфраструктуры *городских агломераций*. Агломерации таким образом впервые были осознаны государством как объект стратегического планирования, но пока только отраслевого.

Именно благодаря Минтрансу России в документах федерального уровня наконец появилось определение агломерации, и первым таким документом

[203] Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

[204] Для некоторых из закрепленных на региональном уровне определений характерно «инструментальное» понимание агломерации. Типичный пример – определение агломерации из Закона Белгородской области от 1 марта 2016 г. № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области»: «Под агломерацией в целях настоящего закона понимается территория, включающая территории городских округов или городских поселений и близлежащих к ним иных муниципальных образований, функционально объединяемых для усиления интенсивности хозяйственных, трудовых, транспортных, научно-образовательных, культурно-бытовых, рекреационных и иных связей в целях создания качественного пространства проживания и ведения хозяйственной деятельности».

[205] Интересно, что в этом смысле понятие «агломерация» стало в один ряд с более традиционными понятиями «населенный пункт» и «городской населенный пункт»: их определения и связанные с ними количественные критерии также отсутствуют в федеральных законах, но содержатся в законах региональных (и тоже отличаются от региона к региону).

[206] Название и формат этого проекта неоднократно менялись по мере реформирования системы проектной деятельности в России. Сейчас это национальный проект «Безопасные качественные дороги».

стал как раз паспорт приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги»[207]. В нем было указано: *«Под термином «городская агломерация» понимается образуемая крупнейшим городским округом – «ядром агломерации» и муниципальными образованиями – «спутниками» многокомпонентная система с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями, в частности, наличием «маятниковой» трудовой миграции населения»*[208].

Важно отметить, что в письме Минтранса России «О составе дорожной сети городской агломерации» наряду с приведенным выше определением агломерации содержалось – опять же, впервые в официальных документах – и описание методического подхода к выделению агломераций, впрочем, без указания количественных параметров[209].

Первым комплексным документом стратегического планирования федерального уровня, закрепившим определение агломерации, стала Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Причем в первоначальной редакции Стратегии пространственного развития от 13 февраля 2019 г. присутствовали два отдельных определения крупной и крупнейшей городской агломерации, но распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2022 г. № 1704-р эти определения были дополнены «синтезированным» определением городской агломерации как таковой. Позднее аналогичное определение городской агломерации было включено в Стратегию развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года[210].

Ввиду статуса Стратегии пространственного развития как основополагающего федерального документа стратегического планирования именно содержащееся в нем определение агломерации можно считать на сегодня базовым для государственной политики: *«Городская агломерация – совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей*

[207] Утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 ноября 2016 г. № 10).

[208] Это определение было рекомендовано к использованию в рамках проекта специальным письмом Минтранса России и воспроизведено в ряде методических документов, касающихся расчета индикаторов в транспортной сфере – например, в «Методике расчета показателя «Доля дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующая нормативам» за отчетный период (прошедший год)». При этом, правда, в некоторых других документах той же направленности («Методика оценки социально-экономических эффектов от проектов строительства (реконструкции) и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры, планируемых к реализации с привлечением средств федерального бюджета, а также с предоставлением государственных гарантий Российской Федерации и налоговых льгот», «Методические рекомендации по оптимизации систем транспортного обслуживания городских агломераций, а также внедрению цифровых технологий оплаты проезда и мониторинга транспортного обслуживания населения») были установлены иные определения (городской) агломерации.

[209] Письмо Минтранса России от 28 декабря 2016 г. № ЕД-24/18277 «О составе дорожной сети городской агломерации». В соответствии с этим документом «определение границ городской агломерации в рамках проекта БКД рекомендуется осуществлять исходя из «маятниковой» трудовой миграции, осуществляемой гражданами в пределах одних суток (таким образом, в городскую агломерацию включаются муниципальные образования – «спутники», значительная часть населения которых постоянно проживает в данном муниципальном образовании и работает в городском округе – «ядре агломерации», при этом перемещение данных граждан из «спутников» в «ядро агломерации» и обратно осуществляется ежедневно)».

[210] Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 года № 3268-р.

численностью населения более 250 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями» (см. также главу 1).

Попытки закрепления понятия городской агломерации на уровне федерального закона предпринимались неоднократно, и ближе всего к решению этой задачи подошли в 2020 году, когда Минэкономразвития России подготовило проект федерального закона «О городских агломерациях»[211]. Содержавшееся в нем определение городской агломерации не совпадало ни с одним из представленных в правовом поле определений и имело отчетливо «административный» характер: *«Городская агломерация – это территория городского округа либо городского округа с внутригородским делением, либо города федерального значения, объединенная с территориями иных муниципальных образований устойчивыми социальными, экономическими и хозяйственными связями».* Однако эта попытка оказалась неудачной: законопроект получил много критических отзывов – в том числе из-за недостаточно определенных критериев отнесения территорий к городским агломерациям и, главное, отсутствия четко обозначенного предмета регулирования (правовых «последствий» отнесения той или иной территории к агломерации) – и в Государственную Думу Российской Федерации так и не был внесен.

Вообще, необходимость наличия специального федерального закона, посвященного агломерациям[212], неочевидна и является предметом дискуссий. Как отмечено выше, развитие агломераций проявляется через межмуниципальное и государственно-муниципальное взаимодействие в различных сферах, регулируемое соответствующим, в том числе отраслевым федеральным законодательством. Поэтому приоритетным направлением совершенствования государственного регулирования развития агломераций видится внесение в соответствующие федеральные законы изменений, снимающих существующие барьеры для развития межмуниципального и государственно-муниципального взаимодействия (см. также раздел 3.4).

Само же понятие городской агломерации с четким определением и юридически значимыми количественными критериями можно было бы включить в существующие федеральные законы, например, в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Если же все же остановиться на модели принятия отдельного федерального закона «об агломерациях», то его предметом могли бы стать особенности

[211] Текст законопроекта представлен в базе «Консультант» (ID проекта: 01/05/09-20/00107906). Также ранее, в 2017 году в Государственную Думу Российской Федерации Саратовской областной Думой был внесен проект федерального закона № 189686-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации», которым предусматривалось ввести в Градостроительный кодекс понятие «агломерация». В 2018 году этот законопроект был отклонен Государственной Думой – в том числе по причине отсутствия в нем четких критериев выделения агломераций.

[212] По крайней мере – как приоритетного направления совершенствования законодательного регулирования.

осуществления публичной власти на территориях крупных и крупнейших городских агломераций. Принятие такого закона допускает новая редакция статьи 131 Конституции Российской Федерации[213].

3.3.2. Государственная политика по отношению к городским агломерациям

Артикулированная государственная политика в сфере развития городских агломераций – агломерационная политика – начала формироваться в России не ранее середины 2010-х годов. Впрочем, системностью и последовательностью эта политика с самого начала не отличалась.

В 2013 году в целях реализации Стратегии-2020 приказом Министерства регионального развития Российской Федерации была создана Межведомственная рабочая группа по социально-экономическому развитию городских агломераций[214]. Ее задачами в соответствии с утвержденным тем же приказом положением были провозглашены:

- отбор пилотных городских агломераций в целях разработки типовых экономических, организационных, финансовых и правовых механизмов превращения городских агломераций в центры динамичного экономического роста;
- подготовка предложений по формированию технического задания по разработке стратегии развития крупных городских агломераций;
- рассмотрение и оценка инвестиционных проектов развития крупных городских агломераций;
- подготовка предложений по формированию проектов нормативных правовых актов, направленных на решение проблем в сфере формирования и развития городских агломераций.

Для поэтапного решения этих задач Правительством Российской Федерации был разработан план действий («дорожная карта») «Развитие агломераций в Российской Федерации». Дорожная карта предусматривала как совершенствование законодательного регулирования и методическое обеспечение, так и практические действия. Была начата реализация т. н. «пилотного проекта» по развитию агломераций в Российской Федерации[215], предполагавшего апробацию известных из зарубежного опыта моделей управления развитием городских агломераций (с акцентом на градостроительную деятельность) на агломерациях, отобранных в качестве пилотных и различавшихся по численности населения и ряду других признаков. Однако реализация дорожной карты в целом потерпела неудачу, в том числе и потому, что заложенная в нее логи-

[213] Фактически речь идет о выделении муниципальных образований в пределах городских агломераций в особый тип муниципальных образований со своим набором вопросов местного значения. Это изменение, разумеется, должно быть отражено и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[214] Приказ Минрегиона России от 30 сентября 2013 г. № 415.

[215] Приказ Минрегиона России от 18 марта 2014 г. № 75 «О мерах по реализации отбора пилотных проектов по апробации и совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций в Российской Федерации».

чески обоснованная последовательность действий оказалась нарушена. Еще до закрепления основных принципов государственной политики и направлений законодательного регулирования агломераций был сформирован перечень 15 пилотных агломераций[216], принцип отбора и цели и задачи развития которых в рамках пилотного проекта не были четко сформулированы.

После ликвидации Минрегиона России в 2014 году функции управления развитием агломераций перешли к Минэкономразвития России. Межведомственная рабочая группа по развитию агломераций была формально переучреждена приказом Минэкономразвития России (сейчас она именуется «Межведомственная рабочая группа по развитию городских агломераций и городов, являющихся центрами экономического роста»), но фактически не вела какой-либо деятельности.

Вторая попытка систематизации федеральной политики по отношению к агломерациям была предпринята в 2019 году с принятием Стратегии пространственного развития, включившей городские агломерации в число объектов региональной политики государства. Агломерации были охарактеризованы как «перспективные центры экономического роста Российской Федерации», благодаря развитию которых обеспечивается «расширение географии и ускорение экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации». Отдельно также было декларировано содействие межмуниципальному взаимодействию в рамках агломераций «в целях формирования документов стратегического планирования, формирования единой градостроительной политики, решения общих социально-экономических проблем, в том числе инфраструктурных и экологических».

При этом в Плане мероприятий по реализации Стратегии пространственного развития[217] (далее – План мероприятий) эти приоритеты и направления были конкретизированы недостаточно четко, а заявленные мероприятия не были выполнены либо были выполнены с существенным опозданием.

В частности, так и не были приняты федеральные законы о городских агломерациях и о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества (пункты 70 и 71 Плана мероприятий). Концепция развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях (пункт 72 Плана мероприятий) была утверждена только в 2021 году[218], при этом План мероприятий по реализации Концепции[219] не содержит специфических для агломераций мероприятий и направлен на развитие креативных индустрий в целом.

Наиболее существенным реализованным (хотя и с двухлетним опозданием) мероприятием Плана мероприятий является утверждение ***Правил согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития (далее также – ДПР) крупных и***

[216] Утв. Приказом Министра регионального развития Российской Федерации от 2 сентября 2014 г. № 263.

[217] Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 3227-р.

[218] Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2021 г. № 2613-р.

[219] Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2022 г. № 2290-р.

крупнейших городских агломераций[220] (пункт 73 Плана мероприятий). Однако эти Правила регламентируют главным образом процедурные вопросы разработки и утверждения ДПР; требования к содержанию этих документов, их правовой статус и место в системе региональных и муниципальных документов стратегического планирования[221] остаются неясными. В число документов стратегического планирования регионального уровня, установленных Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», ДПР также пока не включены, хотя, несомненно, по сути являются таковыми.

По поручению Минэкономразвития России в настоящее время разрабатываются проекты ДПР трех пилотных агломераций: Екатеринбургской, Нижегородской и Краснодарской. Недостаточно четкое определение статуса ДПР может негативно сказаться на их содержании. ДПР вынуждены будут сочетать в себе элементы стратегии социально-экономического развития и плана мероприятий по ее реализации, возможны проблемы с координацией содержащихся в них элементов целеполагания с соответствующими элементами стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Наконец, при разработке ДПР конкретно Краснодарской агломерации неизбежно заявит о себе проблема неурегулированности процедуры совместной разработки ДПР двумя субъектами Российской Федерации[222].

Утвержденные в сентябре 2023 года «Методические рекомендации по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших агломераций»[223] не внесли должной ясности в указанные вопросы. С одной стороны, установлено, что ДПР состоит из мероприятий (проектов), при этом направленных только на устранение инфраструктурных ограничений (пункт 1.4). С другой стороны, этапы разработки ДПР предусматривают обоснование границ городской агломерации, анализ социально-экономического развития агломерации и сценарное прогнозирование такого развития (пункт 1.6). Все указанные выше элементы, как правило, содержатся в документах стратегического планирования соответствующих субъектов Российской Федерации. Также обращает внимание, что «в качестве *целевого* сценария рекомендуется установить среднероссийские» (средние по субъекту Российской Федерации или федеральному округу) значения показателей (пункт 3.2). Как представляет-

220 Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2022 г. № 996

221 В разделе VIII Стратегии пространственного развития указывается, что «приоритетные области социально-экономического развития таких территорий [для которых разрабатываются ДПР], определяются в соответствующих стратегиях социально-экономического развития», но не указывается, как ДПР должны соотноситься с планами мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития.

222 Правилами согласования, утверждения и мониторинга ДПР установлено, что инициатором разработки ДПР является высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, который также ведет взаимодействие с органами исполнительной власти Российской Федерации по вопросам согласования, утверждения и мониторинга ДПР. В ситуациях, когда агломерация расположена на территории нескольких субъектов Российской Федерации, такое взаимодействие оказывается невозможным либо применимо только по отношению к части агломерации. А это как раз случай Краснодарской агломерации, которая включает в себя территории Краснодарского края и Республики Адыгея, что указано и в Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года.

223 Утв. Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 сентября 2023 г. № 669.

ся, это не вполне соответствует задачам опережающего социально-экономического развития на территориях агломераций.

Другим актуализировавшимся в последние годы направлением плановой деятельности в отношении агломераций стала ***разработка мастер-планов городских агломераций,*** предусмотренная Стратегией развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года. В этом документе стратегического планирования понятие «мастер-план» используется в качестве синонима «территориальной схемы», обеспечивающей эффективное использование ресурсов и максимальную реализацию социально-экономического, промышленного, инвестиционного и инновационного потенциалов территорий[224]. Также понятие мастер-плана фигурирует в поручениях Президента Российской Федерации[225], но в федеральных законах оно не зафиксировано[226].

Несмотря на отсутствие законодательного регулирования мастер-планирования, деятельность по разработке мастер-планов агломераций набрала значительные обороты. Уже разработаны или находятся в стадии разработки мастер-планы комплексного развития территорий 5 городских агломераций и административных центров Дальнего Востока, мастер-план социально-экономического и пространственного развития Казанской агломерации, мастер-план Астраханской агломерации и другие. Некоторые из разрабатываемых мастер-планов (например, для агломерации Кавказских Минеральных Вод) отождествляются со стратегиями пространственного развития агломераций, формат и правовой статус которых тоже нигде не закреплены[227].

Представляется, что сегодня мастер-планы агломераций призваны выполнять две основные функции. Первое – формирование общей концепции развития территории, на основе которой должны впоследствии разрабатываться *предусмотренные законодательством* документы социально-экономического и территориального планирования. Второе – приоритизация проектов инфраструктурного развития, которые могут получить поддержку из средств федерального бюджета.

На фоне недостаточной артикуляции государственной политики по развитию городских агломераций, весьма важным для агломерационного развития оказался ряд введенных в конце 2010-х – начале 2020-х гг. федеральных инструментов поддержки, сфера применения которых формально не ограничена

[224] Ранее в отраслевых документах стратегического планирования понятие мастер-плана появилось в Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р). В этом документе «мастер-план развития туристской территории» определяется как план пространственного развития туристской территории, *самостоятельный документ или раздел стратегического документа регионального и (или) муниципального уровня,* определяющий локализацию проектов по развитию туристской территории. Таким образом, по существу речь идет о стратегии пространственного развития отрасли.

[225] Перечень поручений по итогам пленарного заседания Восточного экономического форума 3 сентября 2021 года. Пункт 4. Доступ по ссылке: http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/66958

[226] На совещании по развитию дальневосточных городов 11 сентября 2023 года в рамках Восточного экономического форума Президентом Российской Федерации была поставлена задача определить типовую структуру мастер-планов, закрепить само понятие «мастер-план» и определить его место в системе документов стратегического планирования. Доступ по ссылке: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/72250

[227] Разработка мастер-плана Южно-Сахалинской агломерации в качестве отдельного мероприятия была включена в ДПР Южно-Сахалинской агломерации (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2023 г. № 2058-р). При этом в документе указывается, что разработка мастер-плана была начата в 2022 году.

агломерациями, но именно в контексте привлечения ресурсов в развитие агломераций они представляются наиболее перспективными.

1. ***Федеральный проект «Инфраструктурное меню»***[228] предоставляет новые возможности ресурсного обеспечения реализации агломерационных инфраструктурных проектов. Он предусматривает, в частности, применение следующих инструментов[229]:

- инфраструктурные бюджетные кредиты;
- инфраструктурные облигации;
- предоставление средств Фонда национального благосостояния государственной корпорации – Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства[230];
- субсидирование процентной ставки по кредитам, выданным на досрочное исполнение контрактов;
- реструктуризация бюджетных кредитов в целях инфраструктурной поддержки реализации новых инвестиционных проектов;
- поддержка проектов по строительству, модернизации и реконструкции объектов инфраструктуры со стороны государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»;
- программа модернизации коммунальной инфраструктуры на период 2023–2027 годов с прогнозом до 2030 года.

Инфраструктурные бюджетные кредиты (т. е. средства бюджета субъекта Российской Федерации, полученные из федерального бюджета в виде кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов) – один из наиболее перспективных инструментов для агломерационного развития. Такие кредиты могут использоваться в числе прочего для проектирования, строительства и реконструкции объектов транспортной, инженерной, энергетической, коммунальной, социальной и туристской инфраструктур[231], что актуально в первую очередь для агломераций. Анализ содержания проектов, на реализацию которых инфраструктурные бюджетные кредиты регионам уже выделены, показывает, что многие из них де-факто имеют агломерационный характер. Например, Нижегородская область в качестве одного из проектов своей заявки на предоставление инфраструктурного бюджетного кредита представила проект комплексного развития Нижегородской агломерации[232], где соответствующая цель сформулирована в явном виде.

Инфраструктурные облигации также позволяют регионам финансировать строительство и реконструкцию объектов дорожной, инженерной, информационно-коммуникационной, социальной инфраструктуры, что актуально для

[228] Паспорт федерального проекта «Инфраструктурное меню». Доступ по ссылке: https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/d07/FP_Infrastrukturnoe_menyu-01.02.2022.pdf

[229] Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года, раздел XII (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 г. № 3268-р).

[230] В настоящее время – Фонд развития территорий.

[231] Правила отбора инфраструктурных проектов, источником финансового обеспечения расходов на реализацию которых являются бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 г. № 1189).

[232] Регионы получили первые кредиты на развитие инфраструктуры. Доступ по ссылке: https://finance.rambler.ru/realty/47068659-regiony-poluchili-pervye-kredity-na-razvitie-infrastruktury/

развития территорий агломераций. Действие механизма инфраструктурных облигаций распространяется на концессионные проекты и проекты государственно-частного партнерства сроком реализации до 49 лет[233].

Также перспективным представляется *механизм реструктуризации бюджетных кредитов*, в рамках которого могут быть привлечены дополнительные ресурсы в инфраструктурное развитие агломераций.

В 2023 году «инфраструктурное меню» было дополнено новым инструментом – *специальными казначейскими кредитами*[234], предоставляемыми на льготных условиях субъектам Российской Федерации для целей проектирования, строительства, реконструкции (модернизации), капитального ремонта объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, технологического присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения.

2. Федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» был закреплен ***механизм «горизонтальных» субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации и между местными бюджетами.*** В Методических рекомендациях по предоставлению «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне[235] подчеркивается, что такую субсидию рекомендуется предоставлять в случае, когда «за счет объединения усилий двух (или более) публично-правовых образований повышается эффективность (результативность и (или) экономичность) выполнения соответствующими органами местного самоуправления своих полномочий».

К таким случаям, в частности, отнесены: предоставление муниципальных услуг одним публично-правовым образованием потребителям, проживающим в другом (как правило, соседнем) публично-правовом образовании; осуществление совместных инвестиционных проектов, в том числе капитального строительства. Это все типичные сферы межмуниципального взаимодействия в рамках городских агломераций, позволяющего интенсифицировать агломерационное развитие.

3. Федеральным законом от 28 декабря 2022 г. № 562-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» введена возможность ***установления субъектом Российской Федерации дифференцированных нормативов отчислений*** от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты муниципальных образований. Условием установления таких нормативов является заключение муниципальными образованиями соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры, что определяет важность этого инструмента в контексте развития агломераций.

Виды федеральных и (или) региональных налогов и сборов, по которым могут устанавливаться дифференцированные нормативы, указанным Федеральным законом не ограничены. В целом, практика установления дополнительных

[233] Правила финансирования строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2459).

[234] Введены Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 525.

[235] Письмо Минфина России от 30 ноября 2020 г. № 06-04-11/01/104365.

(сверх установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации) нормативов отчислений от отдельных налогов в местные бюджеты применяется в России довольно широко, причем есть тенденция к ее расширению. В частности, по данным мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях, проводимого Минфином России[236], в 2021 году чаще всего такая практика применялась в отношении налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налога на прибыль организаций и транспортного налога[237].

Между тем, более перспективным в контексте агломерационного развития было бы установление дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты от налога на имущество организаций. По оценкам Фонда «Институт экономики города», в среднем 70% налоговых доходов от земли и недвижимости, генерируемых на территории агломераций (основную часть которых как раз и составляют налоговые доходы по налогу на имущество организаций), не поступают в местные бюджеты, что не позволяет получать полноценную отдачу от градостроительного развития и соразмерно финансировать инфраструктуру[238]. Пока дополнительные нормативы отчислений по налогу на имущество организаций устанавливаются регионами относительно редко: в 2021 году только 15 субъектов Российской Федерации применяли этот инструмент, а общий объем дополнительных отчислений по этому налогу в местные бюджеты составил всего 4% от объема дополнительных отчислений по всем видам налогов[239].

Таким образом, российская государственная политика по отношению к агломерациям, несмотря на расширившийся в последние годы инструментарий, характеризуется спорадичностью и фрагментарностью. Объектами государственной поддержки, как правило, выступают конкретные агломерационные проекты, которые сами по себе потенциально могут быть более или менее успешными, но эта поддержка пока не имеет вида четкой системы. Отсутствуют на федеральном уровне и какие-либо индикаторы результативности и эффективности государственной политики по управлению развитием агломераций.

[236] Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год. Доступ по ссылке: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/

[237] Суммарно дополнительные отчисления по данным видам налогов составили 210,5 млрд рублей, или более 90% от объема дополнительных отчислений по всем видам налогов, зачисленных в местные бюджеты.

[238] См. материалы проведенного Фондом «Институт экономики города» исследования «Валовой городской продукт крупнейших городских агломераций России в 2013–2021 гг.». Доступ по ссылке: https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/valovoi_gorodskoi_produkt_krupneishih_gorodskih_aglomeracii_rossii_v_2013-2021_gg.pdf

[239] Рассчитано по данным: Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год. Минфин России, 2022. Доступ по ссылке: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/

3.4. Управление развитием городских агломераций в России: локальный уровень

На локальном уровне ситуация с управлением развитием агломераций в России не менее противоречива, чем на общегосударственном. С одной стороны, как отмечалось выше, по ряду направлений субъекты Российской Федерации достаточно далеко продвинулись в отношении институционализации понятия агломерации и выработки подходов к управлению развитием агломераций. В отдельных субъектах Российской Федерации еще начиная с середины 2010-х гг. были приняты региональные законы о развитии агломераций[240], разработаны и утверждены схемы территориального планирования агломераций[241], заключены межмуниципальные соглашения о взаимодействии в целях развития агломераций[242]. Практически общепринятым стало включение разделов, посвященных развитию агломераций, в стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, на территории которых имеются агломерации. Эти разделы, как правило, содержат более или менее развернутое изложение целей (приоритетов) развития соответствующих агломераций.

С другой стороны, практическая реализация принятых законов, плановых документов и межмуниципальных соглашений ***сталкивается с серьезными ограничениями, вызванными недостаточностью и противоречивостью правого регулирования и отсутствием специальных инструментов управления развитием агломераций*** на локальном уровне.

Прежде всего нужно отметить, что сам по себе набор возможных моделей управления развитием агломераций на локальном уровне (см. раздел 3.2) в российских правовых условиях ограничен. В частности, российское законодательство не содержит достаточных предпосылок для организации управления развитием агломераций в формате регуляторных двухуровневых моделей[243]. Унитарные модели, конечно, возможны (и, например, Сочинская агломерация,

[240] Такие законы приняты в Белгородской, Томской, Ростовской, Челябинской, Кемеровской, Астраханской областях.

[241] К настоящему времени утверждены схемы территориального планирования Барнаульской агломерации, Самарско-Тольяттинской агломерации, Схема территориального планирования части территории Челябинской области применительно к главному планировочному узлу города Челябинска (территория Челябинской агломерации). Ранее также действовали, но в 2021–2023 гг. были признаны утратившими силу схемы территориального планирования Красноярской, Новосибирской, Махачкалинской агломераций. В правовом отношении эти документы представляют собой схемы территориального планирования части территории субъекта Российской Федерации (в соответствии с частью 2 статьи 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации), совпадающей с территорией агломерации, и утверждаются органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

[242] Такие соглашения заключены не менее чем в 15 субъектах Российской Федерации (Новосибирская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Челябинская области, Красноярский, Пермский, Приморский края и др.).

[243] В законодательстве, впрочем, имеется правовая «лазейка» для организации двухуровневой модели «государственно-муниципального» типа. Согласно Федеральному закону от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», субъекты Российской Федерации наделены правом устанавливать административно-территориальное устройство на своей территории (часть 1 статьи 8). Учрежденная в соответствии с этой нормой единица административно-территориального деления теоретически может совпасть с территорией агломерации. Но перспективы реализации такого формата вызывают сомнения ввиду крайней недостаточности правового регулирования формирования и функционирования таких моделей.

почти целиком входящая в городской округ Сочи, по такой модели фактически и управляется), но приведенные выше недостатки этой модели не позволяют рассматривать ее как перспективную для распространения.

Наиболее перспективны в российских условиях договорные модели. Поскольку такие модели, как отмечено выше, суть модели межмуниципального сотрудничества (с возможностью подключения к ним государства), их работоспособность в первую очередь определяется характером правового регулирования этой формы сотрудничества.

Формы межмуниципального сотрудничества в России установлены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Исходя из целей такого сотрудничества эти формы можно разделить на два вида:

1) создание и деятельность советов и иных добровольных объединений муниципальных образований *в целях организации взаимодействия, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований* (части 1–3 статьи 8 Федерального закона № 131-ФЗ);
2) создание и деятельность межмуниципальных хозяйственных обществ[244] и некоммерческих организаций[245], заключение договоров и соглашений *в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения* (часть 4 статьи 8 Федерального закона № 131-ФЗ).

Формы сотрудничества первого вида можно назвать «представительскими» («политическими»), формы сотрудничества второго вида – «экономическими» («хозяйственными»).

Развитие представительских форм не требует наличия агломерации; такое сотрудничество может успешно вестись и между муниципальными образованиями, удаленными друг от друга на сотни километров (что, конечно, не отменяет и его возможность в пределах агломераций). В России такая модель сотрудничества давно и в целом небезуспешно реализуется многочисленными межмуниципальными ассоциациями. В контексте управления развитием агломераций на локальном уровне больший интерес представляет второй вид форм межмуниципального сотрудничества («экономические»), предусмотренный Федеральным законом № 131-ФЗ. Именно эти формы позволяют реализовывать агломерационные проекты. Но опыт их использования муниципалитетами весьма скуден и противоречив.

Так, практика формирования *межмуниципальных хозяйственных обществ* с целью совместного решения вопросов местного значения в российских агломерациях фактически не применяется. Примеров создания таких обществ и вообще в России мало (по данным Росстата на 1 января 2021 г. в формировании межмуниципальных хозяйственных обществ участвуют всего 587 муниципальных

[244] В форме непубличных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью (статья 68 Федерального закона № 131-ФЗ).

[245] В форме автономных некоммерческих организаций и фондов (статья 69 Федерального закона № 131-ФЗ).

образований, то есть 3% всех муниципальных образований страны), а на территории крупных агломераций их не зафиксировано вовсе[246].

Примеров функционирования *межмуниципальных некоммерческих организаций* также немного, но их сфера действия агломерации охватывает. Среди наиболее известных НКО, созданных в целях развития агломерации – АНО «Дирекция Челябинской агломерации», учрежденная Координационным советом муниципальных образований Челябинской агломерации и Правительством Челябинской области. Другое дело, что весомая роль государства в лице областных властей в этой структуре не позволяет отнести ее деятельность к чистым формам межмуниципального взаимодействия. По-видимому, единственный пример действующей межмуниципальной некоммерческой организации, созданной по инициативе и силами исключительно муниципальных образований, представляет ассоциация «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий».

Наибольшее распространение, в том числе и в пределах городских агломераций, имеет практика заключения *межмуниципальных соглашений о сотрудничестве.* На сегодня заключено несколько десятков[247] межмуниципальных соглашений, в названии которых присутствует слово «агломерация»: «Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации» (2014 г.), «Соглашение о создании Челябинской агломерации» (2014 г.), «Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области» (2015 г.), «Соглашение о взаимодействии органов местного самоуправления в рамках развития Екатеринбургской городской агломерации» (2020 г.) и др. Некоторые из них, впрочем, не являются в чистом виде межмуниципальными, так как одной из их сторон является субъект Российской Федерации. Иногда это отражается и в названиях соглашений, например, «Соглашение о взаимном сотрудничестве между Правительством Саратовской области и органами местного самоуправления области по вопросам развития Саратовской агломерации» (2017 г.).

При этом однако такие соглашения едва ли могут быть причислены к экономическим формам сотрудничества, так как цели объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов в них фигурируют редко, а если фигурируют, то лишь как потенциально возможная опция, без установления механизмов такого объединения. В основном эти соглашения носят декларативный характер, намечая контуры потенциального взаимодействия по более или менее широкому кругу вопросов без детализации этих вопросов[248]. Финансовые обязательства сторон в них также отсутствуют. Основные формы сотрудничества, предусмотренные такими соглашениями – обмен опытом и информацией, проведение совместных совещаний и конференций (то есть по сути формат

[246] В основном соучредителями таких обществ выступают муниципальный район и поселение на его территории, что относит такое взаимодействие к сфере скорее «вертикального», нежели «горизонтального» сотрудничества.

[247] Приблизительность оценки связана с тем, что информация о заключении таких соглашений и, тем более, их содержание в открытых источниках представлены довольно скупо.

[248] Примеры изложения направлений взаимодействия в Соглашении о сотрудничестве и взаимодействии по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации: «согласованные действия по развитию и повышению эффективности управления» агломерацией, «реализация межмуниципальных проектов, направленных на социально-экономическое развитие» агломерации, «организация взаимодействия с региональными органами власти по вопросам развития» агломерации.

«городов-побратимов») и согласование плановых (в первую очередь градостроительных) документов. Реже в соглашения включаются такие пункты, как совместный мониторинг происходящих на территории агломерации процессов, подготовка консолидированных предложений по тем или иным вопросам для направления субъекту Российской Федерации и совместная подготовка документов планирования, правовой статус которых неясен. Почти обязательным – и, что важно, в большинстве случаев реализуемым на практике – пунктом таких соглашений является создание межмуниципального совещательного и/или координационного органа (как правило, именуемого советом по развитию агломерации), задачей которого является сопровождение сотрудничества по указанным в соглашении направлениям.

Особый случай представляют соглашения, в предмет которых агломерационная тематика не выносится (слово «агломерация» в них может вообще не употребляться), но которые де-факто все равно работают на агломерационную интеграцию. Как правило, это двусторонние соглашения между городским округом – ядром агломерации и примыкающим (или близким) к нему муниципальным районом, входящим в первый-второй пояса агломерационной периферии: Томском и Томским муниципальным районом, Иркутском и Иркутским муниципальным районом, Чебоксарами и Моргаушским муниципальным районом. Такие соглашения обычно более «конкретны», чем рассмотренные выше, так как предполагают сотрудничество в сфере решения определенных вопросов местного значения, но при этом также не идут дальше координации управленческой деятельности[249].

Таким образом, можно констатировать, что наиболее распространенными механизмами межмуниципального сотрудничества в сфере управления развитием агломераций в России являются согласование документов и координация управленческой деятельности через межмуниципальные совещательные и координационные органы. Тем не менее, выделяются «передовые» регионы, пытающиеся вести системную агломерационную политику, прошедшие путь от концептуализации понятия агломераций в своих документах до разработки плановых документов, непосредственно нацеленных на развитие агломераций, а иногда – и до стадии реализации конкретных агломерационных проектов. Можно, в частности, отметить опыт Свердловской области, где утвержден Перечень межмуниципальных агломерационных проектов инфраструктурного развития и строительства жилья в рамках развития Екатеринбургской агломерации. Всего он включает в себя 16 проектов, в основном в сферах развития транспортной инфраструктуры, жилья и благоустройства («Единая система оплаты в транспорте», «Школьный автобус», «Спорткомплекс Верхнее Дуброво», «Северное полукольцо ЕКАД», «Умная агломерация» и др.). Часть этих проектов уже реализованы.

[249] Например, «Соглашение о сотрудничестве между муниципальным образованием город Иркутск и Иркутским районным муниципальным образованием» касается предоставления услуг водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод. Установлено, что в целях реализации соглашения и координации деятельности стороны согласовывают совместный план мероприятий. При этом соглашение не предусматривает ни формирование каких-либо межмуниципальных организаций для оказания данных услуг, ни разработку документов общемуниципального характера (например, единой схемы водоснабжения и водоотведения Иркутска и Иркутского района). Основные механизмы сотрудничества, как можно понять из текста соглашения – согласование муниципальных документов и консультации по спорным вопросам.

Однако подобные проекты, при всей их важности для развития агломераций, все-таки, как правило, не являются в чистом виде межмуниципальными. Чаще всего это локализованные на территории агломерации региональные проекты, реализуемые при минимальном участии муниципалитетов. В целом можно заключить, что сегодня основным субъектом управления развитием агломераций в России и на локальном уровне выступает государство. Именно субъекты Российской Федерации являются заказчиками большинства документов планирования для территорий агломераций – схем территориального планирования, концепций, мастер-планов и пр.; муниципальные образования в лучшем случае согласовывают проекты этих документов. И набор используемых государством инструментов управления развитием агломераций довольно ограничен: среди них реализация конкретных инвестиционных проектов (в основном инфраструктурных) и градостроительное планирование явно превалируют над задачами стимулирования социально-экономического развития, определения приоритетов развития отдельных территорий в границах агломераций, координации налоговой, тарифной, социальной, жилищной и иных политик[250].

Есть примеры и установления фактического «прямого государственного управления» агломерациями на локальном уровне. В данном случае речь не о двухуровневой «государственно-муниципальной» модели управления, предполагающей некий баланс компетенций между уровнями. Некоторые субъекты Российской Федерации поступают проще, в одностороннем порядке «перераспределяя» в свою пользу ключевые полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований, входящих в агломерации; как правило, это полномочия в сферах градорегулирования, территориального планирования и землепользования[251]. В преамбулах некоторых из соответствующих региональных законов прямо указывается, что полномочия перераспределяются в целях развития агломераций. Таким образом, развитие агломераций используется по сути как повод для огосударствления местного самоуправления. Надо, впрочем, оговориться, что в отдельных регионах, например, в Нижегородской области, эта мера была изначально позиционирована как временная, и к настоящему времени ранее перераспределенные полномочия уже возвращены на местный уровень.

Главная причина низкой продуктивности «чистого» межмуниципального сотрудничества в агломерациях заключается в том, что процитированные выше

[250] Например, в рамках координации социальной политики могли бы быть разработаны проекты строительства общеобразовательных школ, изначально ориентированные на предоставление образовательных услуг жителям нескольких муниципальных образований, что во многих случаях позволило бы улучшить как транспортную доступность таких объектов для обучающихся, так и качество образовательного процесса.

[251] К примеру, законом Приморского края от 18 ноября 2014 г. № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края» органам государственной власти субъекта Российской Федерации переданы полномочия по утверждению схем водоснабжения и водоотведения городских округов; подготовке и утверждению генеральных планов и правил землепользования и застройки городских округов; установлению порядка подготовки, утверждения документации по планировке территории городских округов; утверждению местных нормативов градостроительного проектирования городских округов; принятию решений о развитии застроенных территорий и др. Перераспределенные полномочия касаются именно городских округов, входящих во Владивостокскую агломерацию: Владивостокского и Артемовского городских округов.

нормы Федерального закона № 131-ФЗ являются, по сути, рамочными и не скоординированы с нормами гражданского, корпоративного, земельного и т. п. законодательства, не подкреплены работающими механизмами их претворения в жизнь. Пытаясь реализовать право на ведение межмуниципальной хозяйственной деятельности, муниципалитеты наталкиваются на многочисленные правовые барьеры, затрудняющие эту деятельность, а то и прямо препятствующие ей. Вот лишь главные из таких ограничений:

– отсутствие четких критериев, в соответствии с которыми хозяйственные общества (как и некоммерческие организации) могут считаться межмуниципальными;
– невозможность прямой (в рамках изъятия из законодательно установленных конкурсных процедур) передачи муниципального имущества межмуниципальной организации, прямого внесения муниципальными образованиями учредительных взносов в межмуниципальные хозяйственные общества;
– затрудненность реализации полномочий органов местного самоуправления в рамках деятельности межмуниципальной организации с учетом того, что согласно части 4 статьи 8 Федерального закона № 131-ФЗ межмуниципальные объединения такими полномочиями наделяться не могут;
– отсутствие полномочий органов местного самоуправления по совместному созданию и эксплуатации объектов межмуниципальной инфраструктуры.

Чтобы полностью ликвидировать барьеры в сфере межмуниципального сотрудничества, потребуется внести изменения в большое число законодательных актов. Среди них – Гражданский, Градостроительный и Земельный кодексы Российской Федерации, Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 35-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и ряд других законодательных актов.

При этом следует учитывать, что возможность предоставления муниципальных услуг одним публично-правовым образованием потребителям, проживающим на территории другого (как правило, соседнего) публично-правового образования, с использованием института «горизонтальных» субсидий между местными бюджетами, введенного Федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений», направлена на достижение тех же целей, что и стимулирование развития межмуниципальных коммерческих организаций.

Поиск путей преодоления существующих правовых ограничений межмуниципального сотрудничества с высокой вероятностью порождает неочевидные с правовой точки зрения решения органов местного самоуправления, балансирующие на грани нарушения законодательства. Думается, что не в последнюю очередь по этой причине даже те муниципальные образования, которые все же ведут совместную деятельность, часто предпочитают эту деятельность не афишировать, не говоря о том, чтобы пропагандировать ее как «лучшую практику».

Государство, в свою очередь, нередко интерпретирует эту объективно обусловленную ограниченность межмуниципального сотрудничества как свидетельство имманентной неспособности муниципальных образований эффективно кооперироваться и «берет власть в свои руки». Возникает «порочный круг»: риск одностороннего перераспределения муниципальных полномочий в пользу субъекта Российской Федерации порождает общую нестабильность и дестимулирует муниципальные образования сотрудничать в сфере реализации таких полномочий, что, в свою очередь, провоцирует субъекты Российской Федерации на расширение интервенции в сферу муниципальной компетенции.

При этом даже практики государственно-муниципального взаимодействия, не предполагающие перераспределения муниципальных полномочий в агломерациях в пользу органов государственной власти субъектов Российской Федерации, несут риски недостаточного учета интересов муниципальных образований. В долгосрочной перспективе это не позволяет полноценно использовать потенциал социально-экономического развития агломерации, даже если реализованные в результате этого взаимодействия конкретные проекты оказываются успешными и эффективными.

Управление развитием агломераций «сверху» порождает и специфические риски, не связанные с рисками огосударствления местного самоуправления – в частности, риск «сворачивания» агломерационных проектов при утрате интереса к ним со стороны региональных властей. И это не гипотетический сценарий: ряд «резонансных» агломерационных проектов (в Иркутской области, в Красноярском крае), активно продвигавшихся в свое время первыми лицами этих регионов, затормозился с приходом новых властей, не обнаруживших в этих проектах своего интереса.

Экспертами предлагались различные модели организации управления развитием агломераций, в основе которых лежал поиск оптимума между утопическими в российских условиях сугубо межмуниципальными моделями и малоэффективными форматами «прямого государственного управления» или объединения муниципальных образований. Так, Агентство по социально-экономическому развитию агломераций (АСЭРА) еще в 2014 году подготовило «Методические рекомендации по организационно-правовым схемам управления городскими агломерациями»[252], в которых предложило несколько альтернативных схем, основанных на комбинации муниципальных и государственных (регионального уровня) компетенций.

[252] Методические рекомендации по организационным схемам управления городскими агломерациями: приложение №4 к протоколу заседания Межведомственной рабочей группы от 19 мая 2016 г. №2 82-АЦ.

Важно, однако, чтобы такого рода схемы не создавались спорадически, «по случаю», а были встроены в сознательную стратегию развития агломераций на региональном уровне, если угодно – в региональную агломерационную политику. Можно предложить своего рода «дорожную карту» развития агломерации в регионе как схематическое отражение этой политики. В ней предлагается выделить следующие четыре этапа.

Этап 1. Формирование рабочей группы по развитию агломерации

Первый этап – организационно-подготовительный. На этом этапе определяется состав «стейкхолдеров», заинтересованных в развитии агломерации: муниципалитеты, субъект Российской Федерации, бизнес, научно-исследовательские и общественные организации и т. п. Выявляются отношение стейкхолдеров к межмуниципальному сотрудничеству, их опасения по поводу возможных «бенефициаров» и «проигравших», готовность или неготовность нести ответственность за принимаемые в рамках сотрудничества решения. Из представителей стейкхолдеров формируется рабочая группа как орган, курирующий развитие агломерации. Эта группа может быть создана при совете по развитию агломерации, если такой существует.

Этап 2. Определение перспективных направлений развития агломерации

Созданная рабочая группа проводит своего рода SWOT-анализ: выявляет круг проблем муниципальных образований, требующих решения путем сотрудничества, и возможных направлений экономической специализации муниципальных образований на основе оценки их конкурентных преимуществ. По итогам анализа формулируется «меню» перспективных направлений развития агломерации, требующих запуска механизмов межмуниципального и государственно-муниципального сотрудничества.

В таблице 3.2 приведены некоторые возможные направления развития агломерации (они же направления сотрудничества в рамках агломерации) в привязке к основным сферам социально-экономического развития.

Таблица 3.2. **Потенциальные перспективные направления развития агломерации**

№	Сфера	Направления
1	*2*	*3*
1.	Экономическое развитие	– Формирование единого рынка труда, расширение спектра рабочих мест, доступных для жителей агломерации – Согласованная профориентационная политика – Согласованная инвестиционная политика
2.	Жилищная политика	– Формирование единого рынка жилья – Координация программ сноса ветхого и аварийного жилья
3.	Градостроительное развитие	– Согласованное размещение объектов капитального строительства – Совместное обустройство мест массового отдыха населения
4.	Экологическая политика	– Согласованное размещение полигонов ТКО – Совместная эксплуатация полигонов ТКО – Совместный мониторинг состояния окружающей среды

Окончание таблицы 3.2.

1	2	3
5.	Транспортно-логистическое развитие	– Интеграция муниципальных и региональных маршрутов общественного транспорта в единую сеть – Унификация сеток тарифов, введение единого проездного билета
6.	Социальная политика	– Координация систем предоставления социальных услуг – Обеспечение «безбарьерного» пользования социальной инфраструктурой агломерации – Формирование единых информационных систем
7.	Бюджетная и налоговая политика	– Координация систем налогообложения в части местных налогов – Синхронизация бюджетного процесса
8.	Развитие коммунальных сервисов	– Интеграция коммунальных сетей – Создание межмуниципальных объектов коммунальной инфраструктуры

Этап 3. Разработка концепции развития агломерации

На основе выделенных перспективных направлений развития агломерации разрабатывается *концепция развития агломерации* – плановый документ на долгосрочную перспективу. Этот документ не имеет официального статуса, но по договоренности между участниками партнерства после согласования на рабочей группе становится обязательным к учету при разработке или корректировке документов стратегического планирования как субъекта Российской Федерации, так и муниципальных образований, входящих в агломерацию. В соответствии с положениями концепции также корректируются действующие муниципальные и региональные документы стратегического и территориального планирования. Скорректированные документы выносятся на рабочую группу для согласования членами рабочей группы.

Этап 4. Определение организационных форм управления развитием агломерации

Для координации совместной деятельности и реализации положений концепции из перечня форм межмуниципального сотрудничества, предусмотренных законодательством, выбирается оптимальная организационная форма и формируются соответствующие организационные структуры. После этого рабочая группа прекращает деятельность, и дальнейшее сотрудничество ведется уже в рамках созданных структур.

3.5. Оценка эффективности (результативности) государственной политики управления развитием городских агломераций

Выше отмечалось, что одним из недостатков складывающейся в России государственной агломерационной политики является отсутствие системы индикаторов, позволяющих оценивать ее результативность и эффективность. Поскольку эта политика заключается в управлении развитием агломераций, индикаторы ее успешности будут одновременно отражать развитость агломерации (хотя, конечно, далеко не будут ее исчерпывать, так как на развитие агломераций влияет и множество иных факторов). То есть нужна адекватная методика *оценки развитости агломераций*.

К разработке таких методик подступались неоднократно – и у нас, и за рубежом – но оптимального результата пока нет. Проблема уже в том, что сама по себе «развитость агломерации» понимается исследователями очень по-разному, и сложились два основных подхода к ее оценке, опирающиеся на разные понимания развитости.

Согласно первому подходу, развитость агломерации трактуется как *уровень ее социально-экономического развития*. Для оценки развитости в соответствии с этим подходом используются классические социально-экономические показатели – либо непосредственно собираемые в пределах агломерации, либо получаемые путем суммирования значений показателей, характеризующих отдельные территории (например, муниципальные образования) внутри агломерации. То есть к агломерации применяется та же мерка, что и к любой другой территории, вне зависимости от ее расселенческой специфики. Такой подход можно назвать «синтетическим».

Второй подход рассматривает агломерацию именно как агломерацию и исходит из гипотезы об усилении со временем присущих агломерации характеристик (в первую очередь внутренней связности как меры интеграции). Развитость агломерации в соответствии с этим подходом трактуется как *зрелость*; иными словами, агломерация считается тем более развитой, чем «более она агломерация». Соответственно, в качестве показателей развитости при таком подходе используются показатели, на основе которых производится выделение агломерации, но с более высокими пороговыми значениями, либо интегральные показатели (индексы), основанные на этих показателях. Назовем этот подход «структурным».

В логике оценке эффективности и результативности государственной агломерационной политики можно заключить, что синтетический подход в большей степени позволяет оценить результаты политики, проводимой на общегосударственном уровне, а структурный – на локальном, но это упрощение. Вообще, эти подходы не являются взаимоисключающими и могут быть в той или иной пропорции синтезированы в рамках единой методики. К примеру, синтетическая методика оценки развитости может быть приближена к структурной путем расчета значений социально-экономических показателей отдельно для разных

сегментов агломерации (с учетом отнесения к ядру или периферии) и последующей оценки вариации.

В России оценка развитости агломераций исторически развивалась в рамках структурного подхода, причем эта оценка воспринималась как естественное продолжение делимитации агломераций.

В методиках Института географии АН СССР и ЦНИИП градостроительства развитость агломерации оценивалась путем расчета специального коэффициента. В методике Института географии коэффициент развитости учитывал значения численности населения городов и поселков городского типа в агломерации и их долю в численности населения агломерации в целом. В методике ЦНИИП градостроительства аналогичный коэффициент рассчитывался как отношение числа городских населенных пунктов агломерации к произведению площади территории агломерации и кратчайшего расстояния между городскими населенными пунктами на территории агломерации. Кроме того, в данной методике, наряду с коэффициентом развитости, использовался и т. н. индекс агломеративности – отношение численности городского населения периферийной зоны к численности городского населения всей агломерации.

Недостатки этих методик наследуют рассмотренным выше недостаткам соответствующих методик выделения агломераций: преувеличивается значимость показателей системы расселения (число населенных пунктов, их границы, статус как городских или сельских), которые в сущности формально-административны и легко поддаются манипулированию.

В постсоветский период исследователи обращались к задаче разработки системы индикаторов оценки уровня развития агломераций сравнительно редко, а если обращались, то агломерации, как правило, рассматривались как однородные по своим характеристикам территории (то есть использовался синтетический подход). Одно из немногих исключений – оценка развитости Челябинской агломерации (см. раздел 1.4.2). Эта оценка опиралась на структуру агломерации: была определена специализация территорий внутри агломерации и рассчитан т. н. «интегральный потенциал развития» каждого из муниципальных образований, входящих в агломерацию. Интегральный потенциал развития формируется, согласно методике, «индексом достигнутого уровня экономического роста» (рассчитывается на основе данных официальной статистики) и «индексом ресурсов развития» (определяется на основе экспертно оцененных показателей, характеризующих административный статус, транспортный потенциал и состояние экономико-правовой среды муниципального образования)[253].

В качестве примеров попыток преодолеть ограничения существующих методик оценки развитости агломераций с элементами структурного подхода можно привести также публикации И. В. Волчковой[254] и Н. А. Труновой[255].

[253] Глазычев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. – Челябинск, 2008. – С. 184–189.

[254] Волчкова И. В. Методические аспекты индикативного анализа состояния и развития агломераций. // Экономические науки. – 2014. – №1(110). – С. 73–77.

[255] Трунова Н. А. Совершенствование методических подходов к анализу и оценке факторов, влияющих на развитие городских агломераций // Экономические науки. – 2011. – № 3. – С. 205–208.

В методике И. В. Волчковой для оценки развитости агломераций предложен комплекс индикаторов трех типов (социально-демографические, финансово-экономические и инфраструктурные), при этом индикаторы развития агломерации в целом рассчитываются как среднее арифметическое значений индикаторов развития входящих в агломерацию территорий[256]. Это, на наш взгляд, несколько прямолинейный метод, но, во всяком случае, пространственная неоднородность агломерации принимается во внимание.

Н. А. Трунова предлагает оценивать развитие агломераций по трем группам показателей, в число которых, наряду с показателями, характеризующими развитие агломерации в целом и роль агломерации в развитии региона, включает и показатели, характеризующие «внутреннее развитие агломерации (ее пространственную организацию)». Такие показатели, по словам Труновой, определяются путем сопоставления значений «в центре и на периферии агломерации», при этом последняя трактуется автором как однородная среда.

Зарубежный опыт оценки уровня развития агломераций богаче и часто сближается с оценкой агломерационного эффекта в экономике. Тематика предлагаемых зарубежными исследователями индикаторов и индексов развитости агломераций весьма разнообразна: от таких комплексных характеристик, как «уровень процветания», до частных параметров, вроде активности малого и среднего бизнеса. Однако применяемые ими методы также в большинстве своем исповедуют синтетический подход, без учета свойств отдельных частей агломераций и агломерационной специфики как таковой. В тех же случаях, когда такой учет производится, во внимание принимаются преимущественно параметры расселения и транспортной доступности; социально-экономические показатели рассчитываются почти исключительно для агломераций в целом.

К примеру, один из немногих примеров применения структурного подхода представлен «индексом агломерированности» (Agglomeration index) территорий Х. Учиды и А. Нельсона[257]. В основу расчета этого индекса положены три критерия: плотность населения территории в целом (urban area), численность населения ядра (large city center) и временная доступность до ядра. То есть фактически это набор классических критериев выделения агломераций, степень проявленности которых рассматривается как мера агломерированности (развитости). Также в контексте структурного подхода можно отметить предложенный Д. Ригатти «индекс конурбации» (Conurbation Index)[258], но это довольно узкий показатель, оценивающий лишь один (хотя и важный) параметр развитости агломерации: транспортную связность ее частей (входящих в нее муниципальных образований) между собой и в сопоставлении с общей связностью внутри агломерации.

[256] Автор именует эти территории «поселениями», но очевидно, что имеются в виду скорее городские округа и муниципальные районы, т. к. большинство предлагаемых показателей в пределах поселений не собираются, да и не во всех агломерациях имеются поселения.

[257] Uchida, Hirotsugu; Nelson, Andrew (2010) Agglomeration index: Towards a new measure of urban concentration, Working paper // World Institute for Development Economics Research, No. 2010, 29.

[258] Rigatti, D. Measuring Conurbation // Proceedings of the 7th International Space Syntax Symposium. Доступ по ссылке: http://www.sss7.org/Proceedings/05%20Spatial%20Morphology%20and%20Urban%20Growth/093_Rigatti.pdf

Таким образом, существующие методики оценки развитости агломераций – как отечественные, так и зарубежные – по разным причинам не в полной мере отвечают актуальным запросам. Искомая методика должна, с одной стороны, учитывать внутреннюю сложность и неоднородность агломераций, но, с другой стороны, быть несложной в применении и по возможности опираться на доступные на регулярной основе данные.

Очевидно также, что оценка развитости должна опираться на определенную *концепцию развития* агломерации как динамичной системы. Является ли развитие агломерации последовательным однонаправленным процессом эволюции от «низших» форм к «высшим» или имеет более сложную траекторию? От ответа на этот и сопутствующие вопросы зависит выбор инструментов и методики оценки.

В настоящем издании мы не берем на себя смелость предъявить законченную методику оценки развитости агломераций (пригодную в том числе для оценки результатов государственной агломерационной политики). Ограничимся изложением общих принципов, на которые, как нам представляется, должна опираться такая методика[259].

«Ключом» к разработке методики оценки развитости агломераций, на наш взгляд, является понятие *агломерационных процессов* как движущей силы развития агломерации. Под агломерационными процессами понимаются процессы трансформации различных сфер жизнедеятельности в каждом из населенных пунктов (муниципальных образований) внутри агломерации, в результате которых агломерация в целом приобретает те или иные свойства.

Так, уже на начальном этапе развития агломерации на ее территории разворачиваются процессы *интеграции* – то есть формирования единых систем и рынков, выходящих за муниципальные и административные границы. Эти процессы, связанные с повышением интенсивности взаимодействия различных субъектов, носят объективный характер, но могут быть ускорены путем принятия управленческих мер органами местного самоуправления муниципальных образований, входящих в агломерацию, и/или органами государственной власти.

К примеру, рост числа лиц, работающих за пределами мест проживания в рамках агломерации – это естественный процесс интеграции рынка труда агломерации. Однако согласование органами местного самоуправления различных муниципальных образований мер транспортной политики, облегчающих доступ работников к местам занятости, может дополнительно стимулировать такую интеграцию[260]. Строительство крупных объектов инфраструктуры межмуни-

[259] Более подробно эти принципы изложены в публикациях Фонда «Институт экономики города» «Концепция оценки уровня развития городских агломераций» (доступ по ссылке: https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/koncepciya_ocenki_urovnya_razvitiya_gorodskih_aglomeraciy_13.01.17.pdf) и «Подходы к оценке развитости городских агломераций» (доступ по ссылке: https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/iue_press.pdf). В последней из этих публикаций также приведены результаты тестовых расчетов значений отдельных показателей развитости для конкретных агломераций.

[260] При этом, разумеется, важно оценивать баланс выгод и издержек межмуниципального сотрудничества такого рода. Так, оборотная сторона интеграции рынка труда агломерации – упоминавшиеся выше потери поступлений по НДФЛ бюджетами муниципальных образований, жители которых работают на территории других муниципальных образований.

ципального уровня ведет к снижению транзакционных издержек субъектов взаимодействия в рамках агломерации и, опять же, способствует интеграции рынков и т.д.

Достигнутый уровень интеграции по разным параметрам характеризует *интегрированность* агломерации. Однако изменения, происходящие внутри агломерации по мере ее развития, не ограничиваются ростом интегрированности. Вследствие процессов интеграции распределение социально-экономических параметров по территории агломерации меняется – таким образом, устанавливается определенный «баланс» или «дисбаланс» по этим параметрам. Наряду с интегрированностью как мерой развитости агломерации можно говорить также о ее *сбалансированности*.

Связь между процессами интеграции и формирования внутриагломерационных балансов и дисбалансов можно проиллюстрировать следующим примером.

По мере развития агломерации изначально автономные транспортные системы муниципальных образований тяготеют к интеграции в единую систему – со сквозной маршрутной сетью, общей системой проездных документов, транспортными предприятиями, не замыкающими деятельность внутри одного муниципального образования. То, в какой степени этого удалось достичь, характеризует интегрированность агломерации.

Вследствие этого растет транспортная доступность по всей территории агломерации, сглаживаются контрасты между территориями с высокой и низкой транспортной доступностью. Таким образом, формируется баланс по параметрам транспортной доступности по территории агломерации.

В то же время, отдельные территории внутри агломерации, обладающие наиболее выгодным транспортно-географическим положением, постепенно усиливают специализацию на транспортных функциях и приобретают роль местных «хабов», притягивающих инвестиции, малый бизнес и т.п. В перспективе такие точки роста могут стать внутриагломерационными центрами второго порядка, оттягивающими часть функций у ядра агломерации – классическими edge cities (см. раздел 1.3).

Если интегрированность по мере развития агломерации последовательно увеличивается, то параметры сбалансированности меняются неравномерно и нелинейно. Стремление к внутриагломерационной однородности, балансу по одним параметрам сочетается с конкуренцией по другим. Можно заключить, что ***в общем случае для различных стадий процесса развития агломераций характерны разные состояния сбалансированности на фоне последовательной интеграции.***

Можно предложить следующую стадиальную схему:

1. На начальном этапе существует дисбаланс между ядром и периферией агломерации «в пользу ядра». При этом сама периферия характеризуется относительной однородностью.
2. По мере интеграции агломерации на периферии возникают точки роста, которые «подтягиваются» к ядру по отдельным характеристикам и в некоторых отношениях опережают ядро; по периферии и по агломерации в целом таким образом нарастает дисбаланс.

3. Дисбаланс снижается – как внутри периферии, так и в целом по агломерации – на фоне роста среднего уровня социально-экономических параметров.
4. На периферии возникают новые точки роста, развитие которых вновь нарушает баланс внутри агломерации. Однако этот дисбаланс «отталкивается» уже от более высокого среднего уровня по сравнению с дисбалансом, характерным для 2 стадии.

Подчеркнем, это гипотетическое предположение, базирующееся на общих представлениях о ходе и характере агломерационных процессов. Приведенная схема требует проверки на примерах конкретных агломераций.

Также важно подчеркнуть, что качественная интерпретация наблюдаемых дисбалансов (а, следовательно, и оценка развитости агломерации) в зависимости от затрагиваемых ими параметров может быть различной.

К примеру, если внутри развивающейся агломерации нарастают контрасты по уровню транспортной доступности отдельных территорий или по уровню доходов населения – это очевидно негативное явление, и такая агломерация при прочих равных условиях не может считаться достаточно развитой. Ее интеграционный потенциал недостаточен для формирования агломерационных эффектов на всей ее территории, и она как бы «проседает» в определенных аспектах.

Но, с другой стороны, наличие контрастов (дисбалансов), например, по душевым объемам инвестиций может говорить как о недостаточной реализации интеграционного потенциала агломерации, так и об опережающем развитии внутриагломерационных точек роста, притягивающих основные потоки инвестиций. В этом случае качественная интерпретация наблюдаемых процессов не столь очевидна.

Это приводит нас к необходимости различать параметры двух типов: тех, дисбаланс в отношении которых однозначно свидетельствует о негативных тенденциях в развитии агломерации (далее – параметры 1 типа), и тех, аналогичная характеристика которых может свидетельствовать также и об эффективной специализации, нормальной для зрелых стадий развития агломерации (далее – параметры 2 типа). Для точной диагностики природы наблюдаемых явлений в обоих случаях необходим более углубленный анализ ситуации в агломерации. Ключевым основанием для качественной оценки, очевидно, должен быть уровень достигнутых значений показателей, характеризующих наблюдаемые параметры – не ниже определенного порога, устанавливаемого эмпирически.

При этом параметры 1 и 2 типов взаимосвязаны, так как чрезмерно усиливающаяся специализация территорий в определенных сферах может обернуться негативными последствиями для иных территорий агломерации. Фактически растущий дисбаланс по параметрам 2 типа создает риски снижения агломерационных эффектов (табл. 3.3). Таким образом, можно говорить о максимальном уровне допустимого дисбаланса, который может быть различным для разных сфер.

Таблица 3.3. **Примеры рисков снижения (недостижения) агломерационного эффекта в случае нарастания дисбалансов по параметрам 2 типа**

№	Сферы возникновения дисбалансов	Риски
1.	Миграции	Рост нагрузки на инфраструктуру на территориях приема мигрантов, обострение социальной обстановки
2.	Рынок труда	Потери поступлений по НДФЛ муниципальными образованиями, «экспортирующими» трудовых мигрантов, снижение бюджетной обеспеченности; появление «спальных» муниципальных образований, не имеющих перспектив экономического развития
3.	Транспорт	Снижение транспортной доступности для территорий, пересекаемых скоростными магистралями
4.	Рынок жилья	Ухудшение качества городской среды, снижение доступности жилья в муниципальных образованиях ближней периферии

Как интегрированность, так и сбалансированность агломерации можно оценить с помощью системы индикаторов для каждой из сфер, в которой проявляются соответствующие процессы.

Так, в качестве *индикаторов интегрированности* могут быть использованы следующие показатели:

- объем миграций между муниципальными образованиями в составе агломерации;
- доля потребителей коммунальных услуг, предоставляемых предприятиями, расположенными за пределами муниципальных образований их проживания (размещения);
- число маршрутов пассажирского транспорта, охватывающих территории нескольких муниципальных образований;
- число реализуемых межмуниципальных инвестиционных проектов и др.

Отдельную категорию индикаторов интегрированности составляют показатели, характеризующие степень взаимного соответствия (непротиворечивости) правовых актов и программ муниципальных образований в составе агломерации в сферах стратегического, территориального, транспортного планирования, регулирования местных налогов (в части налоговых льгот), а также транспортных и коммунальных тарифов.

Чем выше значения индикаторов интегрированности, тем более интегрированной и более развитой является агломерация.

На основе частных индикаторов интегрированности по различным сферам может быть сформирован комплексный индикатор интегрированности для агломерации в целом.

Сбалансированность, в свою очередь, может быть оценена через *индикаторы дисбаланса,* который можно оценивать через коэффициенты вариации значений соответствующих показателей в границах агломерации (чем выше коэффициент вариации, тем выше внутриагломерационный дисбаланс). Коэффициент вариации рассчитывается как отношение среднеквадратического

отклонения (квадратного корня из дисперсии) значений показателя по муниципальным образованиям агломерации к среднему арифметическому значению данного показателя по муниципальным образованиям агломерации.

Предложенные индикаторы с учетом отмеченных ограничений, как представляется, и должны лечь в основу методики оценки развитости агломераций, которую одновременно можно рассматривать и как методику оценки результативности (а при учете затрат – и эффективности) государственной политики управления развитием городских агломераций. При этом очевидно, что на практике значительные сложности может вызвать сбор значений первичных показателей для расчета индикаторов (малопригодность официальной статистики для анализа агломерационных процессов неоднократно констатировалась выше), поэтому может возникнуть необходимость адаптации методики в зависимости от наличия информации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Российские городские агломерации – важные фокусы социального развития и экономического роста страны. В условиях структурной перестройки экономики и приоритетного развития высокотехнологичных отраслей, цифровизации экономики, государственного управления и общественной жизни роль агломераций еще более возрастает, поскольку именно они являются средоточием человеческого капитала, емких и динамичных рынков, инноваций и высокотехнологичных основных фондов.

Однако большинство крупных и крупнейших российских агломераций пока не готовы в полной мере играть роль таких точек роста. Многие из них сохраняют *«тяжелую» структуру экономики*, характерную для индустриального уклада, и, как следствие, слабо генерируют собственные внутренние источники экономического роста и проигрывают в общероссийской и глобальной конкуренции за инвестиции и человеческий капитал.

Недостаточны и *финансовые ресурсы* (муниципальные финансы и финансы городов федерального значения), концентрируемые на территории агломераций, что определяет высокую зависимость развития даже крупнейших из них от финансово-бюджетных решений, принимаемых на федеральном и региональном уровнях.

Сохраняются *риски усиления пространственных дисбалансов* в социально-экономическом развитии территорий агломерации, в том числе: «перегрузка» ядер агломераций, стягивающих основные потоки маятниковых мигрантов, бесконтрольный экстенсивный рост ядер, ведущий к удорожанию инфраструктурного обеспечения, ухудшению связности и усложнению управления, дезинтеграция инфраструктурных комплексов.

Растущая *неадекватность статистического учета* населения в пределах агломераций, как и само по себе отсутствие агломераций в системе официальной статистики, влечет риски принятия неверных управленческих решений.

В этих условиях формирование сфокусированной государственной политики поддержки развития агломераций в целях стимулирования позитивных структурных преобразований, мобилизации агломерационных эффектов и преодоления существующих проблем и «издержек роста» представляется крайне актуальной задачей.

В качестве приоритетных направлений такой государственной политики может быть предложен следующий комплекс мер.

В качестве базовой меры представляется целесообразным закрепить на уровне федерального закона *юридически значимые* критерии отнесения территорий к городским агломерациям. Это позволило бы устранить существующую неопределенность границ агломераций при планировании и управлении, а также при принятии решений о предоставлении финансовой поддержки. Также в соответствии с официально установленными критериями отнесения территорий к городским агломерациям следует сформировать *«базовые» статистические границы* городских агломераций, в рамках которых должно вестись наблюдение по ключевым индикаторам, позволяющим оценить результативность и эффективность мер государственной поддержки. В число таких индикаторов, наряду с традиционными индикаторами социально-экономического развития, должны входить индикаторы интегрированности и сбалансированности (дисбаланса) агломераций.

Кроме того, поскольку существующий объем полномочий органов местного самоуправления неадекватен задачам межмуниципального взаимодействия в рамках социально-экономического, градостроительного и инфраструктурного развития агломераций, предлагается рассмотреть вопрос об установлении *специального объема полномочий* для муниципальных образований в границах крупных и крупнейших агломераций, в том числе муниципальных образований и городов федерального значения – ядер соответствующих агломераций, включая вопрос о целесообразности установления особенностей осуществления публичной власти на территориях крупных и крупнейших городских агломераций специальным федеральным законом, принятие которого допускает новая редакция статьи 131 Конституции Российской Федерации.

Также представляется целесообразным определить *статус долгосрочных планов социально-экономического развития* крупных и крупнейших городских агломераций (ДПР) в системе документов стратегического планирования. Предлагается установить, что ДПР является аналогом планов мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития, предусмотренных Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В качестве документов стратегического планирования, планами мероприятий по реализации которых являются ДПР, могут выступать как стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (в части, посвященной приоритетам развития соответствующих агломераций), так и специально разработанные стратегии социально-экономического развития агломераций как части территории субъекта Российской Федерации (часть 9 статьи 32 указанного Федерального закона). В этом контексте Методические рекомендации по разработке ДПР следовало бы дополнить, зафиксировав в них:

– принцип соответствия структуры ДПР структуре целей и задач соответствующего документа стратегического планирования;
– критерии отнесения мероприятий (проектов) к мероприятиям (проектам) агломерационного значения как основания для включения в ДПР.

Отдельной задачей, выходящей за рамки совершенствования государственной политики по развитию городских агломераций, но наиболее актуальной именно на этих территориях, является *совершенствование законодательного регулирования межмуниципального сотрудничества.* В этой связи сохраняется явная потребность в подготовке законопроектных предложений в целях устранения существующих барьеров и неясностей правового регулирования и создания правовых возможностей для совместной реализации основных полномочий органов местного самоуправления в рамках заключения межмуниципальных соглашений, формирования межмуниципальных хозяйственных обществ, межмуниципального имущества, предоставления муниципальным образованием общественных услуг жителям соседних муниципальных образований, в том числе:

– для внесения муниципальными образованиями учредительных взносов в межмуниципальные общества с ограниченной ответственностью путем внесения данного случая в перечень возможных способов приватизации государственного и муниципального имущества;
– для заключения с межмуниципальными хозяйственными обществами договоров безвозмездного пользования, договоров аренды и иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования муниципальным имуществом, путем исключения для таких обществ законодательного требования, согласно которому такие договоры могут быть заключены только по результатам проведения конкурсов или аукционов;
– для привлечения межмуниципальными юридическими лицами частного капитала, в том числе в форматах муниципально-частного и государственно-частного партнерства;
– для установления четких юридических критериев признания некоммерческих организаций или хозяйственных обществ межмуниципальными.

При этом следует отдельно рассмотреть вопрос о приоритизации мер, направленных на стимулирование, с одной стороны, развития межмуниципальных некоммерческих организаций и хозяйственных обществ и, с другой стороны, предоставления муниципальных услуг одним публично-правовым образованием потребителям, проживающим на территории другого (как правило, соседнего) публично-правового образования, с использованием института «горизонтальных» субсидий между местными бюджетами.

В Федеральном законе от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и в Градостроительном кодексе Российской Федерации следовало бы установить *специальные полномочия субъектов Российской Федерации* по определению порядков согласования основных параметров стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, находящихся в границах агломераций, и координации градостроительной политики на территории городских агломераций. Такие порядки должны предусматривать перечни основных параметров социально-экономического и градостроительного развития территорий, подлежащих согласованию субъектом Российской Федерации, а также процедуры такого согласования.

В целях привлечения дополнительных ресурсов в инфраструктурное развитие агломераций представляется целесообразным с учетом накопленного

опыта на региональном и муниципальном уровнях институционализировать *механизм обязательного участия профессиональных застройщиков, реализующих проекты жилищного строительства (за исключением проектов комплексного развития территорий), в развитии социальной инфраструктуры* в натуральной форме (путем создания необходимых объектов социальной инфраструктуры) или в финансовой форме (путем уплаты инфраструктурного платежа). Форма и объем участия застройщика в развитии социальной инфраструктуры могли бы определяться соглашением между застройщиком и муниципальным образованием, заключение которого в установленных случаях было бы обязательным для получения разрешения на строительство.

Первым шагом на пути внедрения такого механизма могло бы стать проведение эксперимента на территориях крупнейших городских агломераций, по результатам которого можно было бы принять решение о совершенствовании законодательного регулирования в данной сфере для всех территорий Российской Федерации.

Кроме того, в свете появления в последние годы новых инструментов, которые могут быть использованы для поддержки социально-экономического развития городских агломераций, представляется целесообразным организовать системный мониторинг применения таких инструментов (уделяя особое внимание практикам использования «горизонтальных субсидий» и дифференцированных нормативов налоговых отчислений в бюджеты муниципальных образований, реализующих совместные инфраструктурные проекты), на основе которого формировать ежегодные *доклады о лучших практиках управления городскими агломерациями* с целью выявления, верификации и распространения лучших практик.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агафонов Н. Т., Лавров С. Б., Хорев Б. С. О некоторых ошибочных концепциях в урбанистике. // Известия Всесоюзного Географического общества. 1982. Т.114, вып.6. – С. 533–539.
2. Антонов Е. В. Городские агломерации: подходы к выделению и делимитации // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. – № 13 (1). – С. 180–202.
3. Антонов Е. В., Куликов Д. А., Савоскул М. С. Городские агломерации: подходы к определению и делимитации границ // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями: монография / под ред. К. А. Ивановой. Научный редактор издания Э. Маркварт – М.: Изд-во «Проспект», 2021 – С. 44–69.
4. Антонов Е. В., Махрова А. Г. Крупнейшие городские агломерации и формы расселения надагломерационного уровня в России // Известия РАН. Серия географическая, 2019. № 4. – С. 31–45.
5. Богоров В., Новиков А., Серова Е. Самопознание города // Археология периферии. М., 2013. С. 380–405. – URL: http://issuu.com/mosurbanforum/docs/_d_uf_380-405_ data.
6. Волчкова И. В. Методические аспекты индикативного анализа состояния и развития агломераций // Экономические науки. – 2014. – №1(110). – С. 73–77.
7. Глазычев В., Стародубровская И. и др. Челябинская агломерация: потенциал развития. – Челябинск, 2008. – 278 с.
8. Долгосрочные тренды в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России / Косарева Н. Б., канд. экон. наук (научная редакция), Гершович А. Я., Полиди Т. Д., Попов Р. А., Пузанов А. С. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. – 84 с.
9. Дубровин П. И. Агломерация городов (генезис, экономика, морфология) // Вопросы географии. География городских и сельских поселений. – М., 1959. – С. 23–27.
10. Зайончковская Ж. А. Демографическая ситуация и расселение // Вопросы географии 129. – М.: Мысль, 1986. – С. 52–62.
11. Ижгузина Н. Р. Подходы к делимитации городских агломераций // Дискуссия. 2014. № 9 (50). – С. 44–52.
12. Косарева Н. Б., Полиди Т. Д., Пузанов А. С. Экономическая урбанизация. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2018. – С. 63–71.

13. Кругликов А. Г. Сверхбольшие города и городские агломерации в 1959–1961 гг. // Вопросы географии. Города мира. – М.: Мысль, 1965. – Вып. 66. – С. 35–41.
14. Лаппо Г. М. География городов. – М.: ВЛАДОС, 1997. – 480 с.
15. Лаппо Г. М. Развитие городских агломераций в СССР. – М.: Наука, 1978. – 152 с.
16. Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Агломерации России в XXI веке // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. 2007. № 1. – С. 45–52.
17. Лейзерович Е. Е. Экономические микрорайоны России (сетка и типология). – М.: Трилобит, 2004. – 128 с.
18. Листенгурт Ф. М., Портянский И. А., Юсин Г. С. Социальные аспекты Генеральной схемы расселения на территории СССР // Социологические исследования. 1985. № 1. – С. 76–84.
19. Любовный В. Я. Городские агломерации в России: проблемы развития и регулирования // Сборник трудов Академических чтений «Проблемы развития агломераций в России». – М.: КРАСАНД, 2009. – С. 17–33.
20. Махрова А. Г., Бабкин Р. А Анализ пульсаций системы расселения Московской агломерации с использованием данных сотовых операторов // Региональные исследования. – 2018. № 2. – С. 68–78.
21. Махрова А., Нефедова Т., Трейвиш А. Московская агломерация и «Новая Москва» // Pro et contra. 2012. № 6 (57). С. 19–32.
22. Методологические положения по статистике (выпуски 1, 2, 3, 4, 5) / Росстат.
23. Миронов Н. М. Городские агломерации: зарубежный опыт. // Местное право. 2009. № 5–6. – С. 53–80.
24. Монастырская М. Е., Песляк О. А. Методика определения границ городских агломераций // Вестн. БГТУ им. В.Г. Шухова. 2019. № 2. – С. 111–121.
25. Национальные счета России в 2013–2020 годах: Стат. сб. / Росстат. – М., 2021. – 429 с.
26. Национальные счета России в 2014–2018 годах. Стат. сб. / Росстат. – М., 2019. – 245 с.
27. Нещадин А., Прилепин А. Городские агломерации как инструмент динамичного социально- экономического развития регионов России // Общество и экономика. – 2010. – № 12. – С. 121–139.
28. Отчет о научно-исследовательской работе. Принципы формирования Екатеринбургской агломерации. Этап 2. Подготовка проектных предложений по формированию Екатеринбургской агломерации. Книга 1. Аналитический отчет. Часть 1. – М.: «ОАО Российский Институт Градостроительства и Инвестиционного Развития «ГИПРОГОР», 2016.
29. Отчет о научно-исследовательской работе. Схема территориального планирования Самарско-Тольяттинской агломерации. Материалы по обоснованию. Том 6. Книга 2. Современное состояние и развитие социально-экономического комплекса. – М.: «ОАО Российский Институт Градостроительства и Инвестиционного Развития «ГИПРОГОР», 2014.
30. Павлов Ю. В. Классификация моделей управления городской агломерацией // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Экономика и управление, 2019. Т. 5 (71). № 1. – С. 106–122.
31. Павлов Ю. В., Хмелева Г. А. Свойства моделей управления городской агломерацией // Управление. 2021. Т. 9. № 2. – С 57–75.
32. Перцик Е. Н. Проблемы развития городских агломераций // Academia. Архитектура и строительство. 2009. № 2. – С. 63–69.

33. Песляк О. А. Вопросы формирования термина «городская агломерация» // Международный научно-исследовательский журнал. 2017. № 09 (63). – С. 126–128.
34. Пивоваров Ю. Л. Основы геоурбанистики: Урбанизация и городские системы. Учеб. пособие. – М.: ВЛАДОС, 1999. – 231 с.
35. Полиди Т. Д., Гершович А. Я. Влияние коронакризиса на экономику крупнейших российских городских агломераций в 2020 году. Вопросы экономики. 2021;(5). – С. 145–159.
36. Полян П. М. Методика выделения и анализа опорного каркаса расселения. – М., 1988. – 220 с.
37. Полян П. М., Заславский И. Н., Наймарк Н. И. Проблемы делимитации городских агломераций: сравнение и синтез ведущих методик // Проблемы территориальной организации пространства и расселения в урбанизированных районах. Свердловск, 1988. – С. 26–40.
38. Пономарев Ю., Радченко Д. Реальные границы агломераций и распространение коронавируса // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития, 2020. № 9 (111).
39. Пузанов А. С., Попов Р. А. Подходы к оценке развитости городских агломераций. – М: Фонд «Институт экономики города», 2017. – 32 с.
40. Райсих А. Э. К вопросу об определении границ городских агломераций: мировой опыт и формулировка проблемы // Демографическое обозрение. № 1. 2020. – С. 27–53.
41. Райсих А. Э. Определение границ городских агломераций России: создание модели и результаты // Демографическое обозрение. № 2. 2020. – С. 54–96.
42. Россия в цифрах. 2018: Крат. стат. сб. / Росстат – М., 2018 – 522 с.
43. Смирнягин Л. В. Агломерация: за и против // Городской альманах. Вып. 3. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. – С. 152–168.
44. Соколов С. Н. Агломерационные формы расселения Югры // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук, 2015. № 12-8. – С. 61–66.
45. Социально-экономическая география: понятия и термины. Словарь-справочник. Отв. ред. А. П. Горкин. – Смоленск: Ойкумена, 2013. – 325 с.
46. Трунова Н. А. Совершенствование методических подходов к анализу и оценке факторов, влияющих на развитие городских агломераций // Экономические науки. – 2011. – № 3. – С. 205–208.
47. Уляева А. Г. Анализ методических подходов к выделению агломерационных образований // Региональная экономика: теория и практика. – т. 14, вып. 12, декабрь 2016. – С. 17–27.
48. Уляева А. Г. Разработка и апробация методики определения пространственной локализации агломерации (на материалах республики Башкортостан) // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право, 2016. № 10. – С. 48–54.
49. Швецов А. Н. Городские агломерации: основные понятия, закономерности развития, организация управления, государственное регулирование. / Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями: монография // под ред. К. А. Ивановой. Научный редактор издания Э. Марквварт – М.: Изд-во «Проспект», 2021. – С. 13–43.
50. Шугрина Е. С., Миронова Г. В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de juro и de facto // Местное право. 2018. № 1. – С. 3–24.

51. Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 3: Структура экономики и потенциал роста. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2018. – 24 с.
52. Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 7: Методика оценки валового городского продукта и городских агломераций. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. – 32 с.
53. Энциклопедия «Москва». – М., 1997. – 976 с.
54. Bird, R., Slack, E. (2004) Fiscal Aspects of Metropolitan Governance. International Tax Program Paper No. 0401. – Toronto: Rotman School, University of Toronto. – 80 p.
55. Bolshakov, V. (2018) Boundary delimitation of Chelyabinsk agglomeration // IOP Conference Series Materials Sci. and Engineering. No. 451 (1).
56. Dijkstra, L., H. Poelman and P. Veneri (2019). The EU-OECD definition of a functional urban area, OECD Regional Development Working Papers. Vol. 11. – 18 p.
57. Fujita, M., Krugman, P. (2004). The New Economic Geography: Past, Present and the Future // Papers in Regional Science. Vol. 83. – P. 139–164.
58. Garreau, J. (1991) Edge City: Life on the New Frontier. – New York: Doubleday. – 546 p.
59. Geddes, P. (1915) Cities in evolution. An introduction to the town planning movement and of the study of civics. – London: Williams&Norgate. – 241 p.
60. Gibbs, J. (1963) The Evolution of Population Concentration. Economic Geography, no.2. – P. 119–129.
61. Klaassen, L., Scimemi, G. (1981) Theoretical issuers in urban dynamics // Dynamics of Urban Development. – N. Y.: St. Martin's Press. – P. 8–28.
62. Pírez, P. (2002) Buenos Aires: fragmentation and privatization of the metropolitan city // Environment and Urbanization. Volume 14, Issue 1. – P. 145–158.
63. Rigatti, D. (2009) Measuring Conurbation // Proceedings of the 7th International Space Syntax Symposium. Stockholm, 2009.
64. Sancton, A. (2004) Beyond the Municipal: Governance for Canadian Cities // Policy Options. – P. 26–31.
65. Slack, E., Bird, R. (2013) Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example // Public Finance and Management, 13 (2).
66. Uchida, H., Nelson, A. (2010) Agglomeration index: Towards a new measure of urban concentration, Working paper // World Institute for Development Economics Research, No. 29. – P. 41–59.

Приложение 1

Состав проанализированных крупных и крупнейших агломераций

№	Агломерация	Муниципальные образования (субъекты Российской Федерации), входящие в агломерацию
Крупнейшие агломерации		
1.	Московская	Москва ГО[261] Балашиха ГО Бронницы ГО Власиха ГО Дзержинский ГО Долгопрудный ГО Домодедово ГО Жуковский ГО Звездный Городок ГО Звенигород ГО Ивантеевка ГО Истра ГО Королев ГО Котельники ГО Красноармейск ГО Красногорск ГО Краснознаменск ГО Лобня ГО Лосино-Петровский ГО Лыткарино ГО Люберцы ГО Мытищи ГО Подольск ГО Реутов ГО Фрязино ГО Химки ГО Черноголовка ГО Электросталь ГО Ленинский ГО Богородск ГО Одинцово

[261] Здесь и далее: ГО – городской округ.

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ 1

№	Агломерация	Муниципальные образования (субъекты Российской Федерации), входящие в агломерацию
		ГО Пушкино ГО Раменское ГО Солнечногорск ГО Щелково ГО Наро-Фоминск
2.	Санкт-Петербургская	Санкт-Петербург Всеволожский муниципальный район Гатчинский муниципальный район Кировский муниципальный район Ломоносовский муниципальный район Тосненский муниципальный район
3.	Самарско-Тольяттинская	ГО Самара ГО Тольятти ГО Жигулевск ГО Кинель ГО Новокуйбышевск ГО Октябрьск ГО Сызрань ГО Чапаевск Безенчукский муниципальный район Волжский муниципальный район Кинельский муниципальный район Красноармейский муниципальный район Красноярский муниципальный район Приволжский муниципальный район Ставропольский муниципальный район Сызранский муниципальный район Шигонский муниципальный район
4.	Екатеринбургская	МО город Екатеринбург ГО Арамильский ГО Асбестовский ГО Белоярский ГО Березовский ГО Верхнее Дуброво ГО Верхняя Пышма ГО Дегтярск ГО Заречный ГО Первоуральск ГО Ревда ГО Рефтинский ГО Среднеуральск ГО Уральский ГО Малышевский ГО Новоуральский ГО Полевской ГО Сысертский

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ 1

№	Агломерация	Муниципальные образования (субъекты Российской Федерации), входящие в агломерацию
5.	Новосибирская	ГО Новосибирск ГО Бердск ГО Искитим ГО Кольцово ГО Обь Искитимский муниципальный район Колыванский муниципальный район Коченевский муниципальный район Мошковский муниципальный район Новосибирский муниципальный район Ордынский муниципальный район Тогучинский муниципальный район
6.	Ростовская	ГО Ростов-на-Дону ГО Азов ГО Батайск ГО Новочеркасск ГО Таганрог Азовский муниципальный район Аксайский муниципальный район Мясниковский муниципальный район Неклиновский муниципальный район
7.	Нижегородская	ГО Нижний Новгород ГО Бор ГО Дзержинск Богородский муниципальный район Кстовский муниципальный район
8.	Краснодарская	ГО Краснодар ГО Адыгейск ГО Горячий Ключ Тахтамукайский муниципальный район Теучежский муниципальный район Динской муниципальный район Северский муниципальный район
9.	Казанская	ГО Казань Верхнеуслонский муниципальный район Высокогорский муниципальный район Зеленодольский муниципальный район Лаишевский муниципальный район Пестречинский муниципальный район
10.	Челябинская	ГО Челябинский ГО Копейский Аргаяшский муниципальный район Еманжелинский муниципальный район Еткульский муниципальный район Коркинский муниципальный район Красноармейский муниципальный район Кунашакский муниципальный район Сосновский муниципальный район

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ 1

№	Агломерация	Муниципальные образования (субъекты Российской Федерации), входящие в агломерацию
11.	Уфимская	ГО Уфа Благовещенский муниципальный район Иглинский муниципальный район Кармаскалинский муниципальный район Кушнаренковский муниципальный район Уфимский муниципальный район Чишминский муниципальный район
12.	Волгоградская	ГО Волгоград ГО Волжский Городищенский муниципальный район Светлоярский муниципальный район Среднеахтубинский муниципальный район
13.	Красноярская	ГО Красноярск ГО Железногорск ГО Дивногорск ГО Сосновоборск Березовский муниципальный район Емельяновский муниципальный район Манский муниципальный район Сухобузимский муниципальный район
14.	Омская	ГО Омск Азовский муниципальный район Калачинский муниципальный район Кормиловский муниципальный район Любинский муниципальный район Марьяновский муниципальный район Москаленский муниципальный район Омский муниципальный район Таврический муниципальный район
15.	Кемеровская	ГО Кемерово ГО Березовский ГО Анжеро-Судженский ГО Беловский ГО Ленинск-Кузнецкий ГО Тайгинский ГО Юргинский Беловский муниципальный округ Ижморский муниципальный округ Кемеровский муниципальный округ Крапивинский муниципальный округ Ленинск-Кузнецкий муниципальный округ Мариинский муниципальный округ Полысаевский муниципальный округ Промышленновский муниципальный округ Тисульский муниципальный округ Топкинский муниципальный округ Тяжинский муниципальный округ Чебулинский муниципальный округ

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ 1

№	Агломерация	Муниципальные образования (субъекты Российской Федерации), входящие в агломерацию
		Юргинский муниципальный округ Яйский муниципальный округ Яшкинский муниципальный округ
16.	Воронежская	ГО город Воронеж ГО город Нововоронеж Верхнехавский муниципальный район Каширский муниципальный район Новоусманский муниципальный район Рамонский муниципальный район Семилукский муниципальный район Хохольский муниципальный район
17.	Пермская	ГО Пермский ГО Звездный Добрянский муниципальный район Ильинский муниципальный район Краснокамский муниципальный район Нытвенский муниципальный район Пермский муниципальный район
18.	Саратовская	ГО Саратов Саратовский муниципальный район Татищевский муниципальный район Энгельсский муниципальный район
19.	Новокузнецкая	ГО Новокузнецкий ГО Калтанский ГО Киселевский ГО Междуреченский ГО Мысковский ГО Осинниковский ГО Прокопьевский Новокузнецкий муниципальный район Прокопьевский муниципальный район Таштагольский муниципальный район Гурьевский муниципальный округ
20.	Тюменская	ГО Тюмень ГО Ялуторовск Тюменский муниципальный район Ялуторовский муниципальный район Нижнетавдинский муниципальный район Исетский муниципальный район Ярковский муниципальный район
21.	Ставропольская	ГО Ставрополь ГО Невинномысск ГО Изобильный Грачевский муниципальный округ Кочубеевский муниципальный округ Труновский муниципальный округ Шпаковский муниципальный округ

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ 1

№	Агломерация	Муниципальные образования (субъекты Российской Федерации), входящие в агломерацию
22.	Иркутская	ГО Иркутск ГО Ангарский Иркутский муниципальный район Шелеховский муниципальный район
23.	Ижевская	ГО Ижевск ГО Воткинск ГО Сарапул Воткинский муниципальный район Завьяловский муниципальный район Камбарский муниципальный район Сарапульский муниципальный район Шарканский муниципальный район Якшур-Бодьинский муниципальный район Малопургинский муниципальный район
24.	Махачкалинская	ГО Махачкала ГО Каспийск Карабудахкентский муниципальный район Кумторкалинский муниципальный район
25.	Тульско-Новомосковская	ГО Тула ГО Новомосковск ГО Донской Узловской муниципальный район Киреевский муниципальный район Щекинский муниципальный район Крупные агломерации
Крупные агломерации		
26.	Набережночелнинская	ГО Набережные Челны Елабужский муниципальный район Менделеевский муниципальный район Тукаевский муниципальный район Нижнекамский муниципальный район
27.	Ярославско-Рыбинская	ГО Ярославль ГО Рыбинск Рыбинский муниципальный район Ярославский муниципальный район Тутаевский муниципальный район Ростовский муниципальный район Гаврилов-Ямский муниципальный район
28.	Кавминводская	ГО Пятигорск ГО Кисловодск ГО Ессентуки ГО Железноводск ГО Лермонтов ГО Минераловодский ГО Георгиевский Предгорный муниципальный округ

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ 1

№	Агломерация	Муниципальные образования (субъекты Российской Федерации), входящие в агломерацию
29.	Ульяновско-Димитровградская	ГО Ульяновск ГО Новоульяновск ГО Димитровград Мелекесский муниципальный район Новомалыклинский муниципальный район Старомайнский муниципальный район Ульяновский муниципальный район Цильнинский муниципальный район Чердаклинский муниципальный район
30.	Владивостокская	ГО Владивосток ГО Артем ГО Большой Камень Надеждинский муниципальный район Шкотовский муниципальный район
31.	Калининградская	ГО город Калининград ГО Светловский ГО Пионерский ГО Ладушкинский ГО Янтарный ГО Балтийский ГО Светлогорский Гвардейский муниципальный округ Гурьевский муниципальный округ Зеленоградский муниципальный округ Полесский муниципальный округ Багратионовский муниципальный округ Правдинский муниципальный округ
32.	Барнаульская	ГО Барнаул ГО Новоалтайск Первомайский муниципальный район
33.	Астраханская	ГО Астрахань Володарский муниципальный район Икрянинский муниципальный район Камызякский муниципальный район Красноярский муниципальный район Лиманский муниципальный район Наримановский муниципальный район Приволжский муниципальный район
34.	Томская	ГО Томск ГО Северск Томский муниципальный район
35.	Чебоксарская	ГО Чебоксары ГО Новочебоксарск Чебоксарский район Мариинско-Посадский муниципальный район Моргаушский муниципальный район Цивильский муниципальный район

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ 1

№	Агломерация	Муниципальные образования (субъекты Российской Федерации), входящие в агломерацию
36.	Рязанская	ГО Рязань Рязанский муниципальный район Рыбновский муниципальный район Спасский муниципальный район Клепиковский муниципальный район Пронский муниципальный район
37.	Хабаровская	ГО Хабаровск Хабаровский муниципальный район
38.	Оренбургская	ГО Оренбург Оренбургский муниципальный район Сакмарский муниципальный район
39.	Пензенская	ГО Пенза ГО Заречный Мокшанский муниципальный район Пензенский муниципальный район Бессоновский муниципальный район
40.	Сургутская	ГО Сургут ГО Нефтеюганск Сургутский муниципальный район Нефтеюганский муниципальный район
41.	Златоустско-Миасская	ГО Златоустовский ГО Карабашский ГО Миасский ГО Чебаркульский ГО Трехгорный ГО Усть-Катавский Чебаркульский муниципальный район Катав-Ивановский муниципальный район Ашинский муниципальный район Кусинский муниципальный район Саткинский муниципальный район
42.	Кировская	ГО Киров ГО Кирово-Чепецк ГО Слободской Кирово-Чепецкий муниципальный район Слободской муниципальный район
43.	Липецкая	ГО город Липецк Липецкий муниципальный район Грязинский муниципальный район
44.	Улан-Удэнская	ГО Улан-Удэ Иволгинский муниципальный район Заиграевский муниципальный район Прибайкальский муниципальный район Тарбагатайский муниципальный район

Окончание ПРИЛОЖЕНИЯ 1

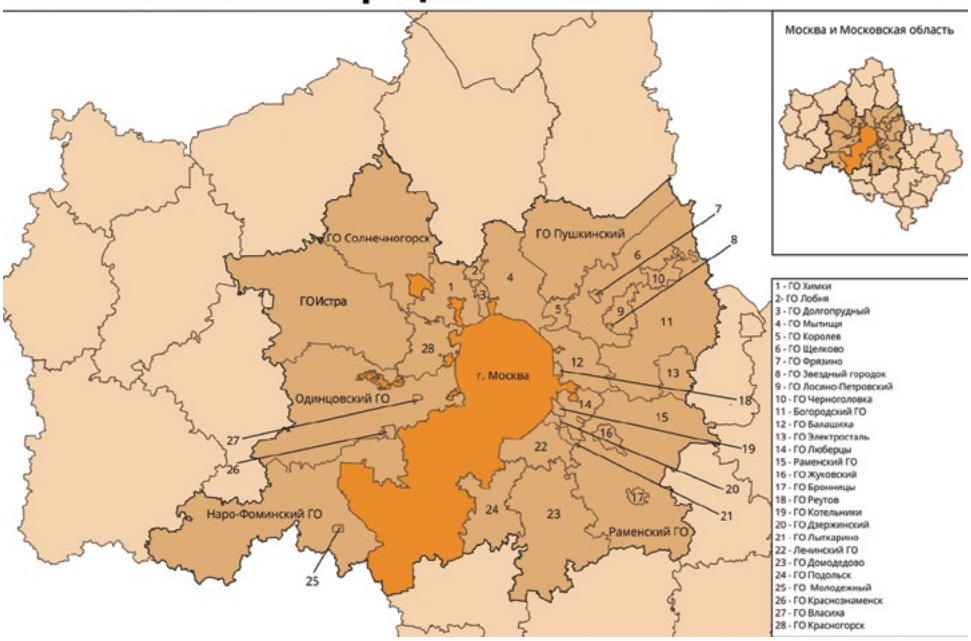
№	Агломерация	Муниципальные образования (субъекты Российской Федерации), входящие в агломерацию
45.	Нижнетагильская	ГО Нижний Тагил ГО Нижняя Салда ГО Горноуральский ГО Верхняя Тура ГО Красноуральск ГО Кушвинский ГО Верхнесалдинский ГО ЗАТО Свободный ГО Кировградский ГО Невьянский ГО Верхний Тагил ГО Верх-Нейвинский
46.	Стерлитамакская	ГО Стерлитамак ГО Салават Ишимбайский муниципальный район Стерлитамакский муниципальный район
47.	Альметьевская	Альметьевский муниципальный район Бугульминский муниципальный район Лениногорский муниципальный район
48.	Старооскольская	ГО Старооскольский ГО Губкинский
49.	Орская	ГО Орск ГО Новотроицк ГО Гайский Новоорский муниципальный район
50.	Абаканская	ГО Абакан ГО Черногорск Алтайский муниципальный район Усть-Абаканский муниципальный район
51.	Мурманская	ГО Мурманск Кольский муниципальный район
52.	Южно-Сахалинская	ГО Южно-Сахалинск ГО Долинский ГО Корсаковский ГО Анивский

Приложение 2[262]
КАРТЫ КРУПНЫХ И КРУПНЕЙШИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

ядро агломерации
городские округа периферии
муниципальные округа/районы периферии
прочие муниципальные образования региона

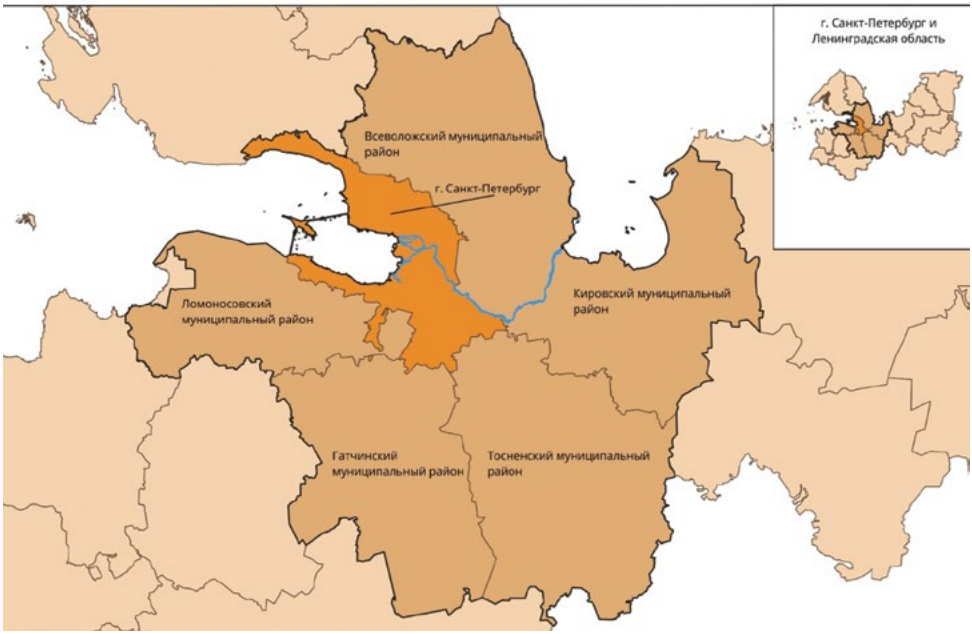
Крупнейшие агломерации

Московская агломерация

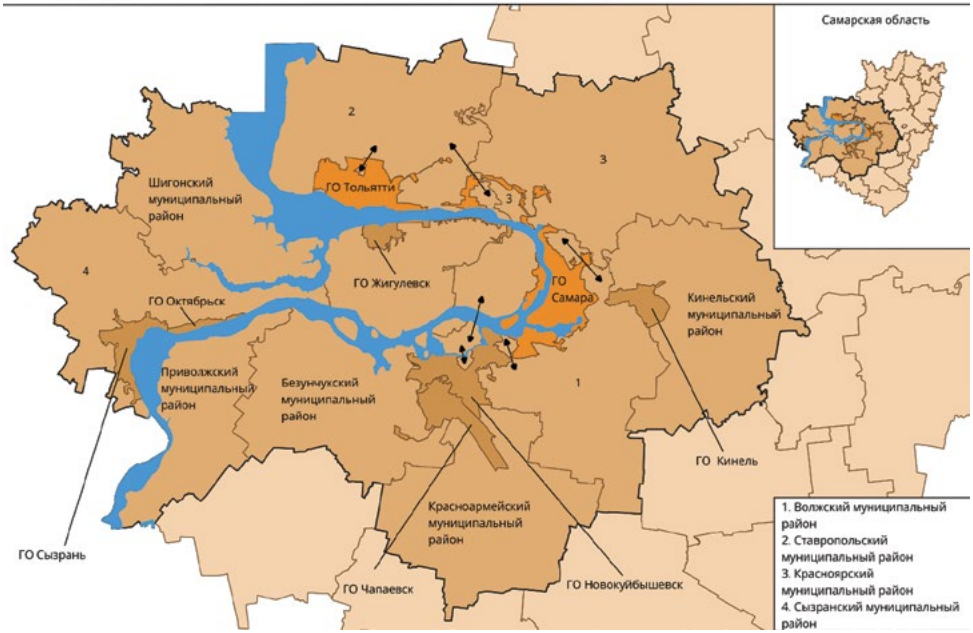


[262] Приложение составлено А. А. Яновским. Перечень источников, на основании которых определен состав агломераций, приведен в таблице 2.1.

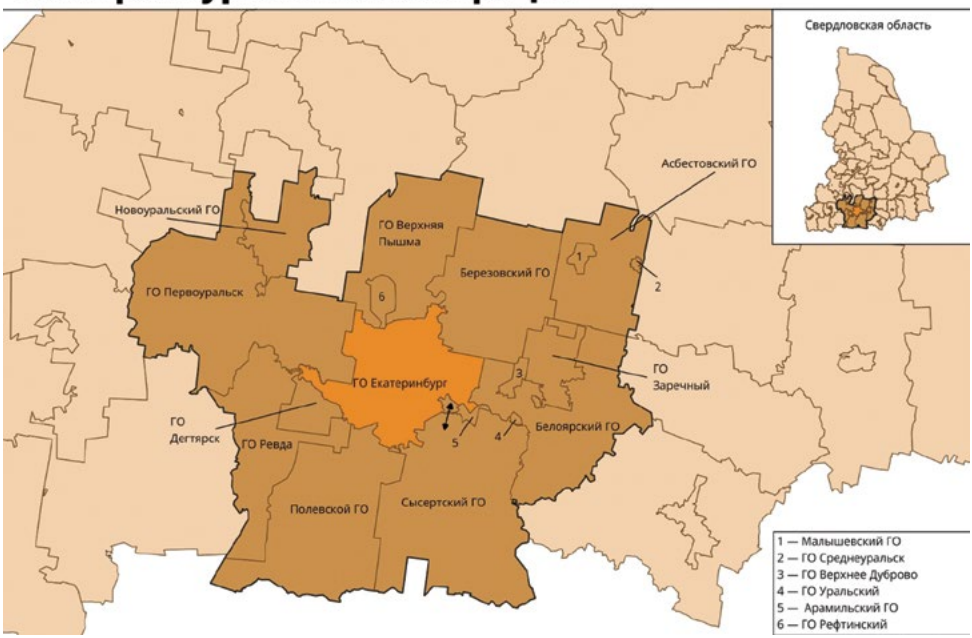
Санкт-Петербургская агломерация



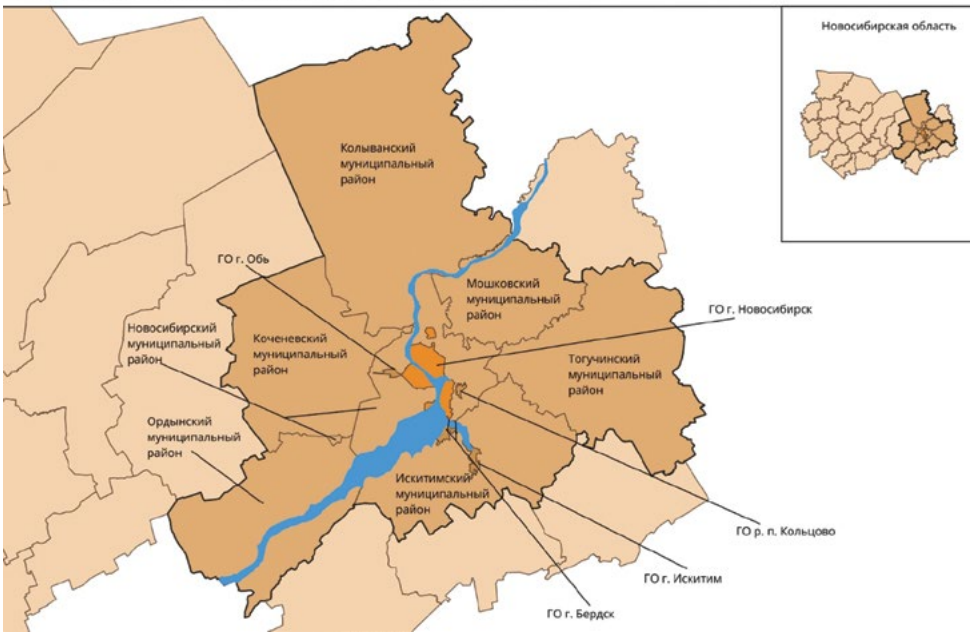
Самарско-Тольяттинская агломерация



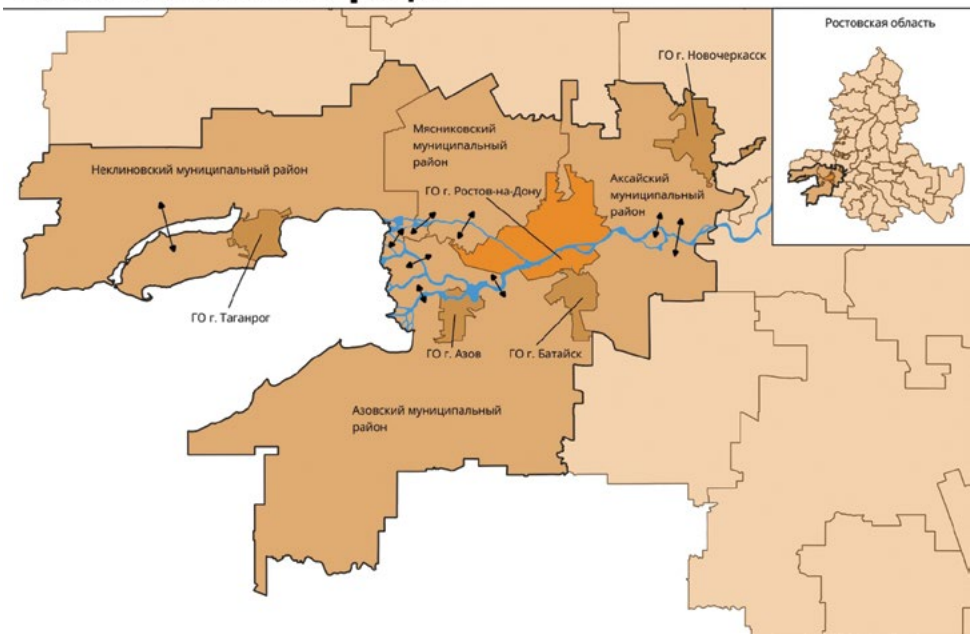
Екатеринбургская агломерация



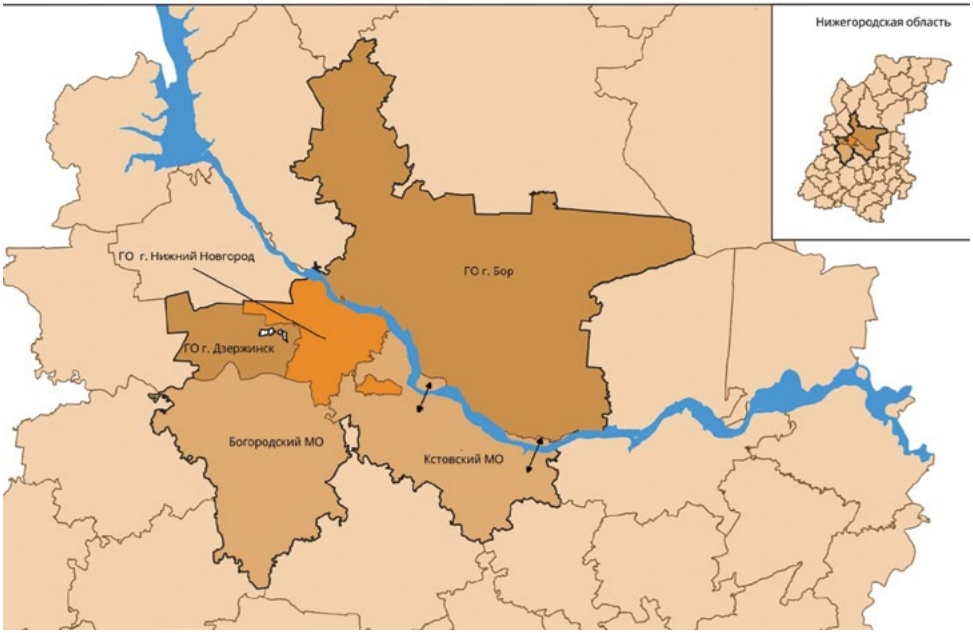
Новосибирская агломерация



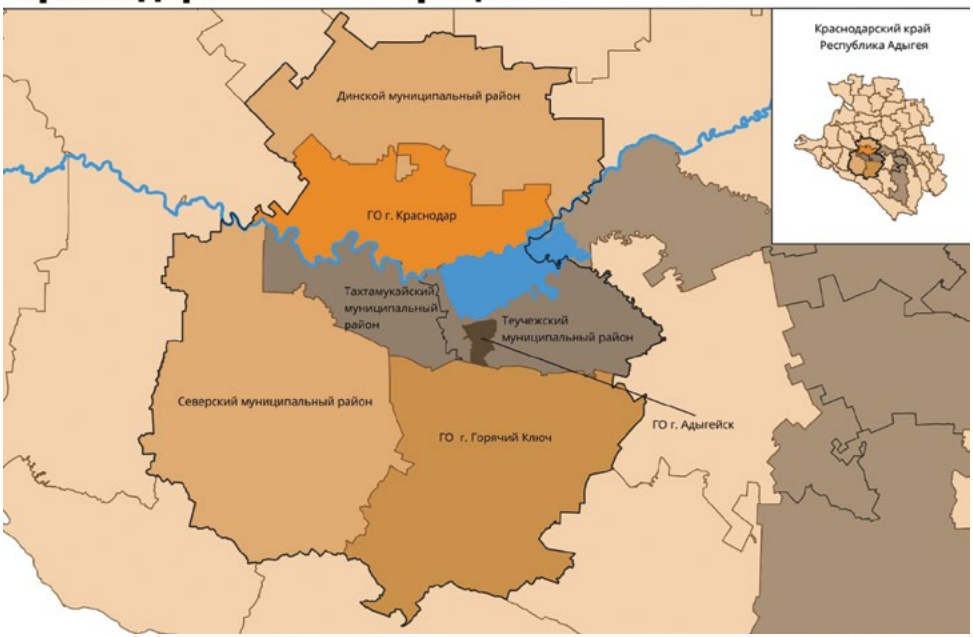
Ростовская агломерация



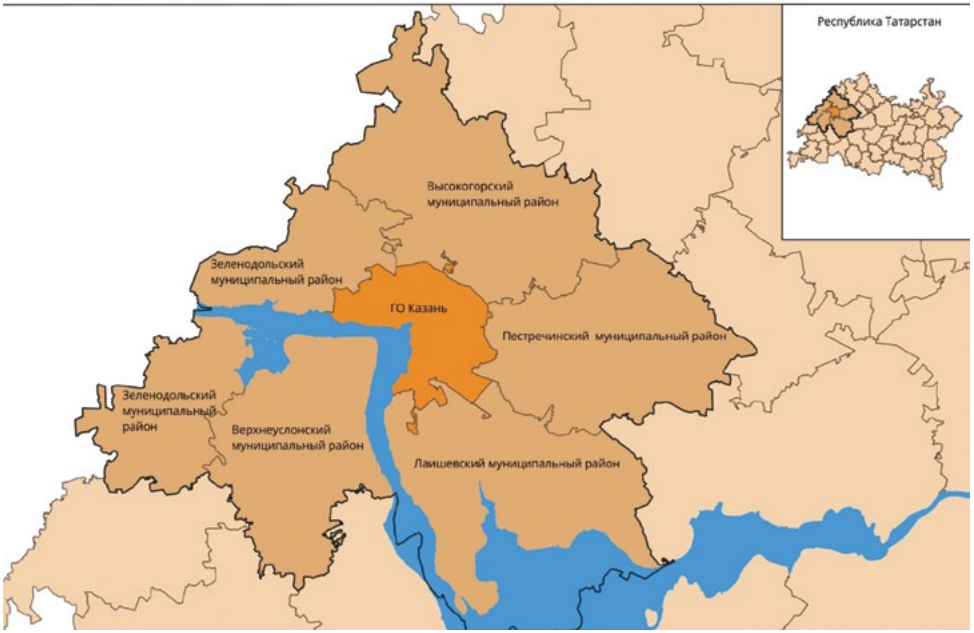
Нижегородская агломерация



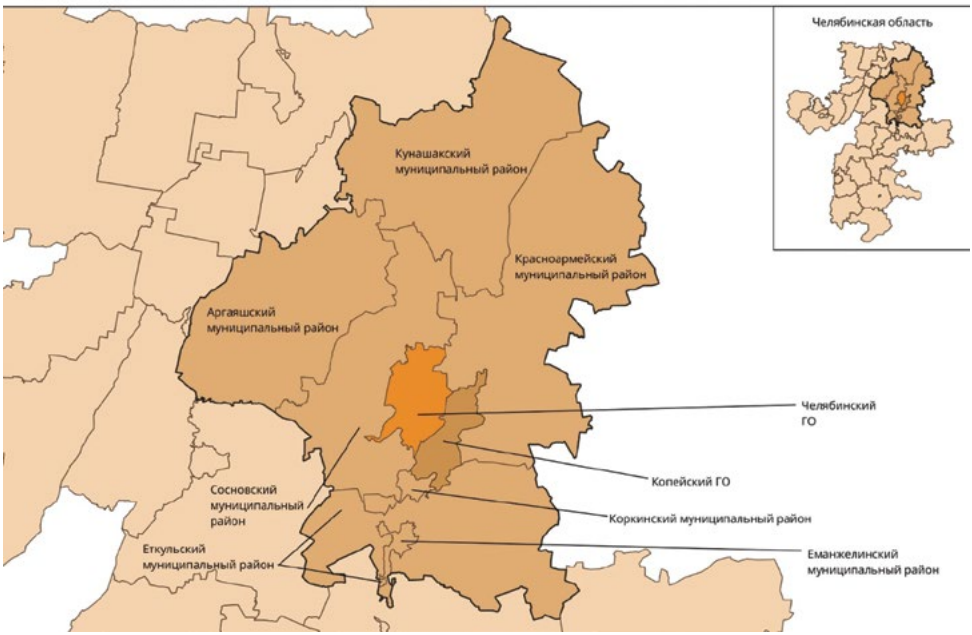
Краснодарская агломерация



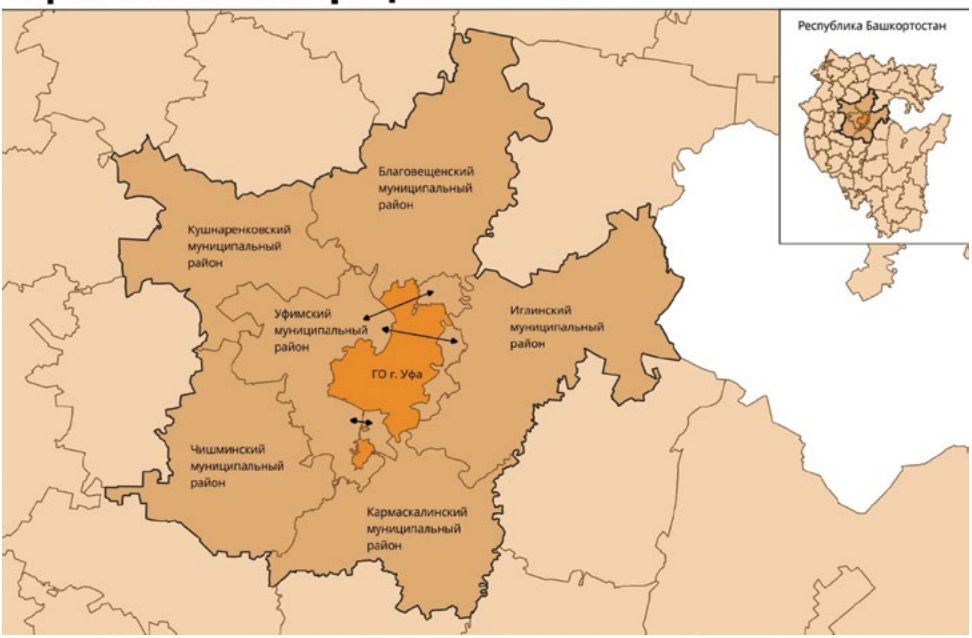
Казанская агломерация



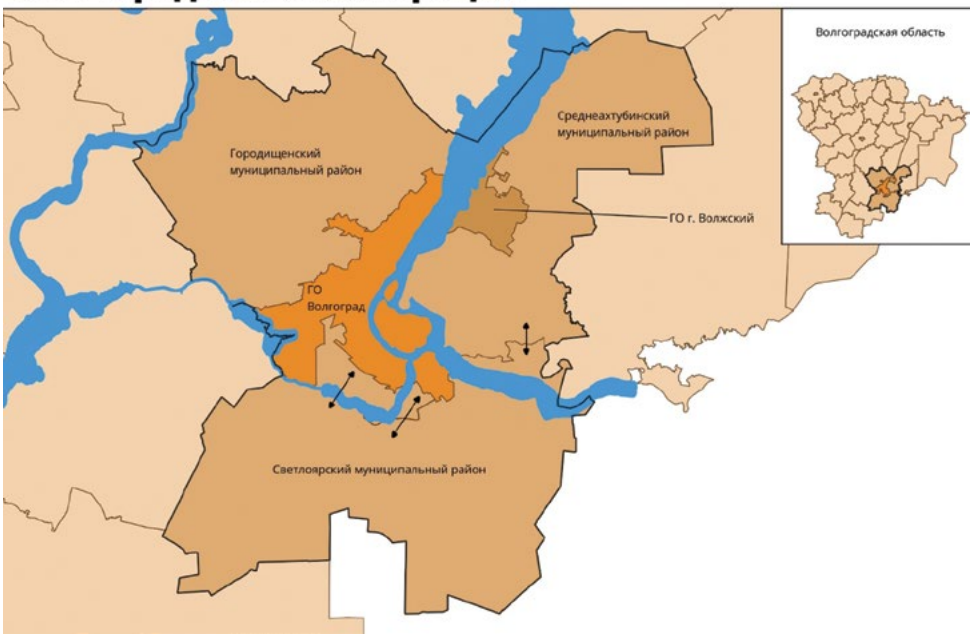
Челябинская агломерация



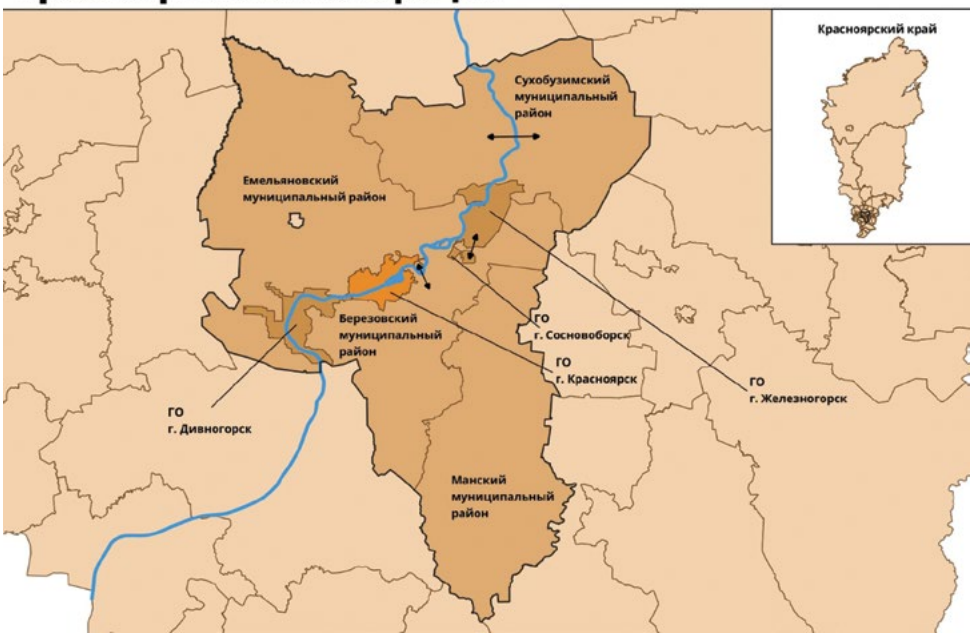
Уфимская агломерация



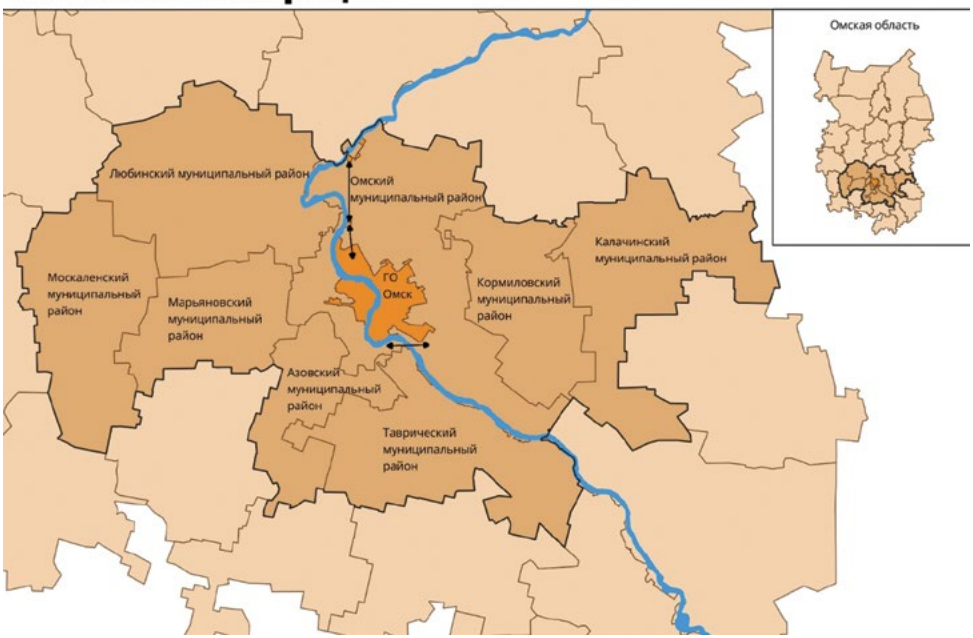
Волгоградская агломерация



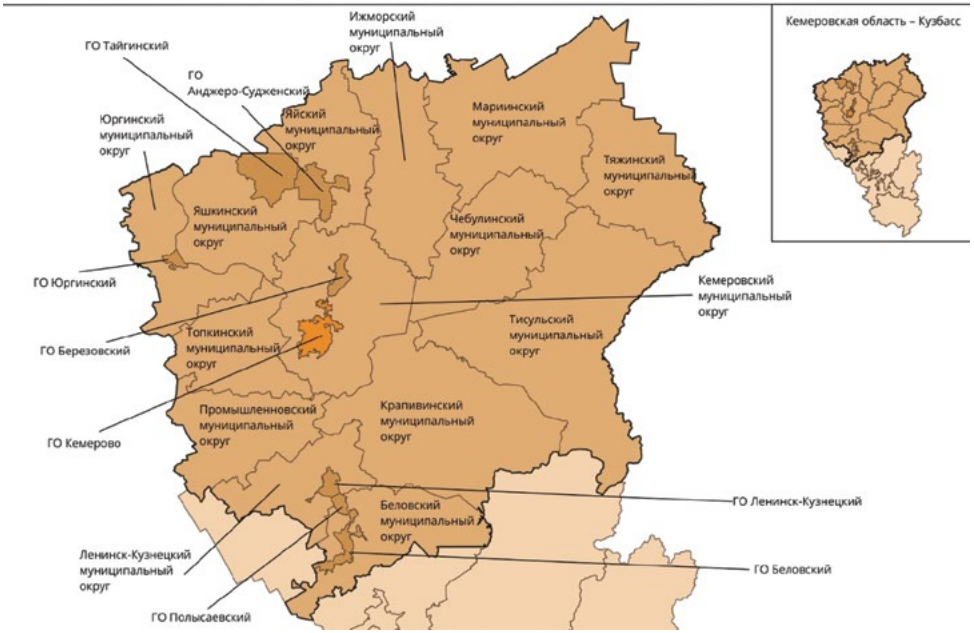
Красноярская агломерация



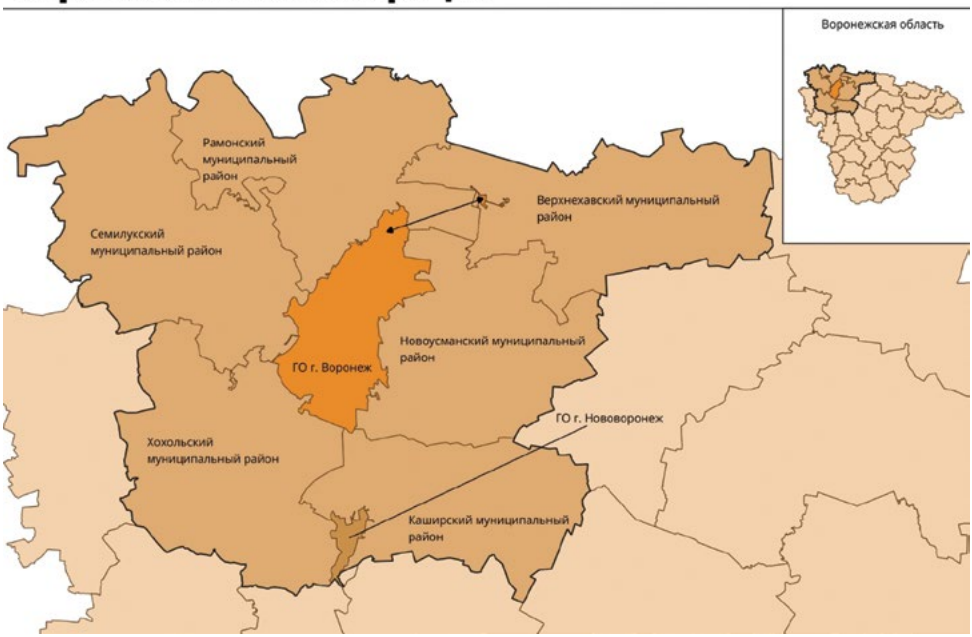
Омская агломерация



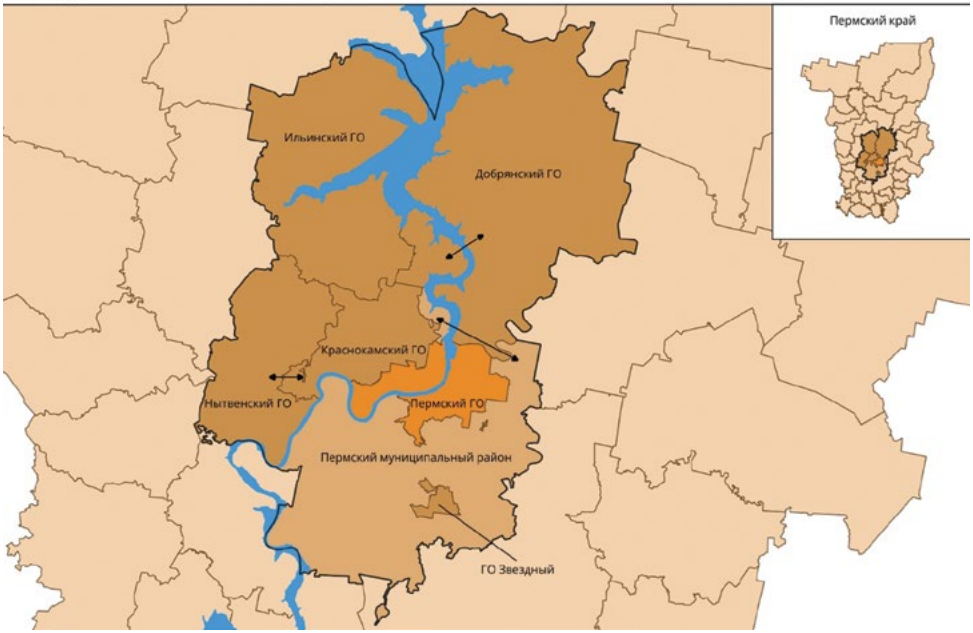
Кемеровская агломерация



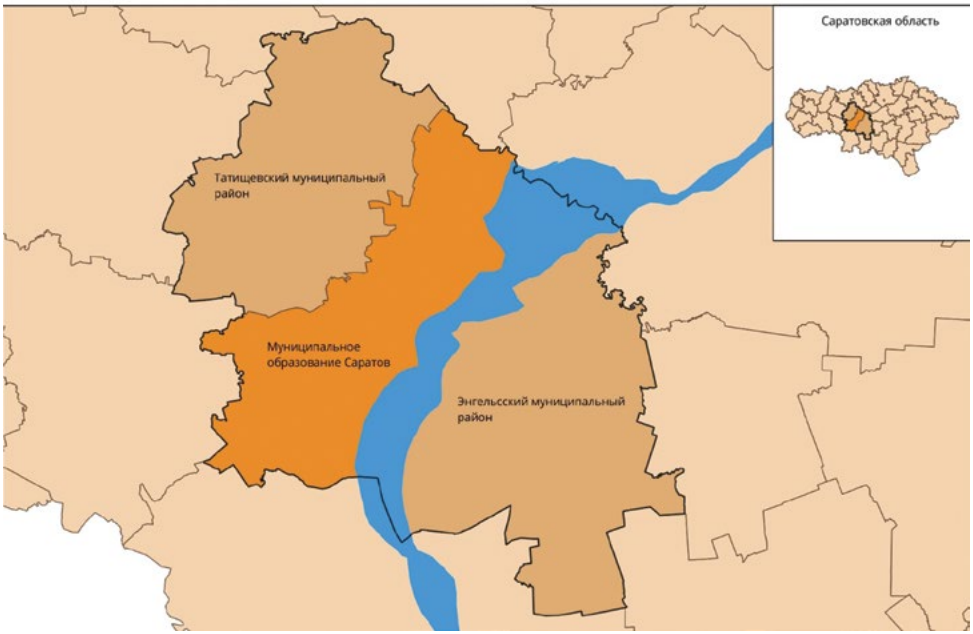
Воронежская агломерация



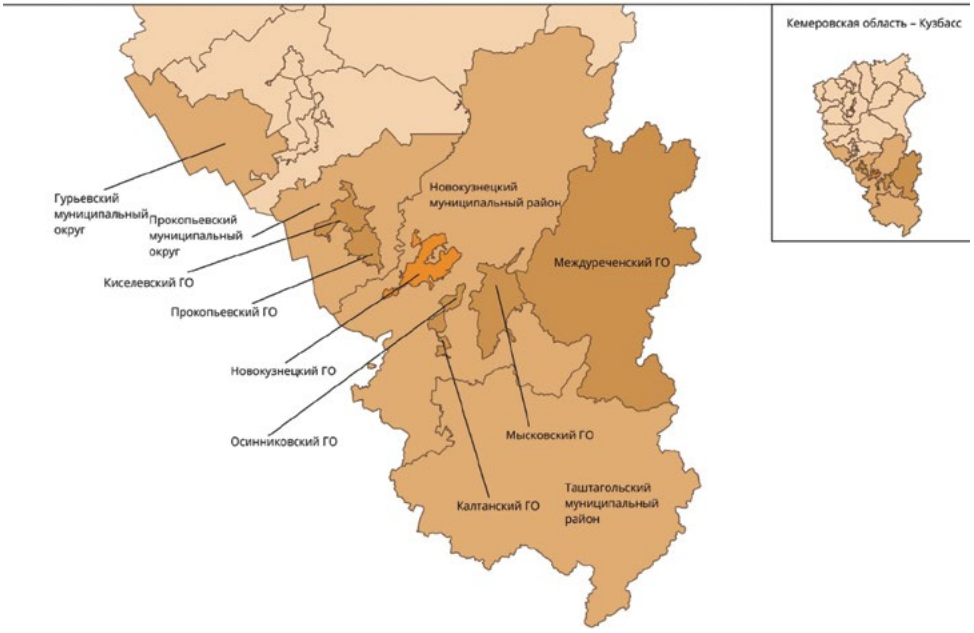
Пермская агломерация



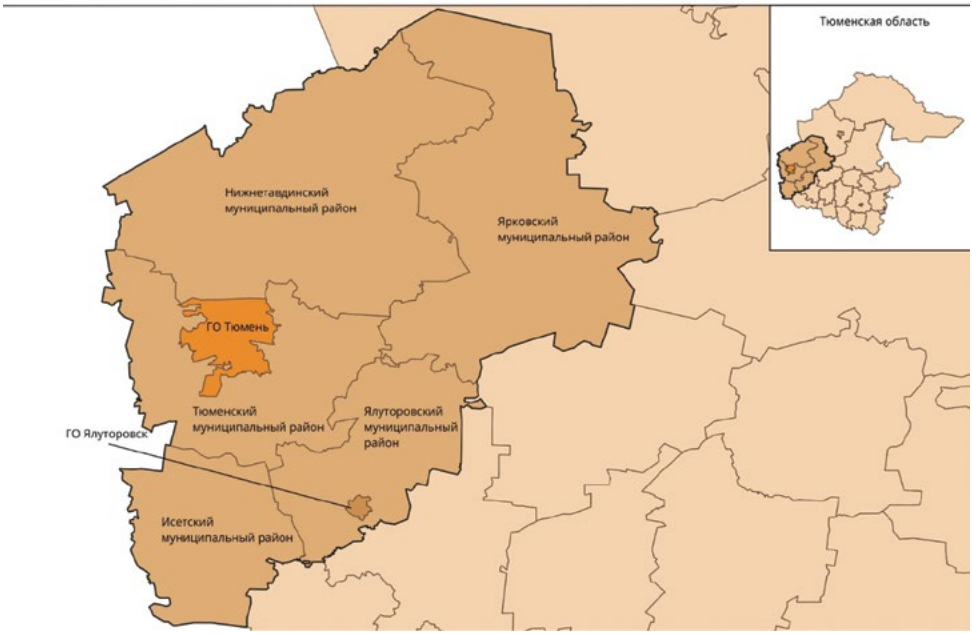
Саратовская агломерация



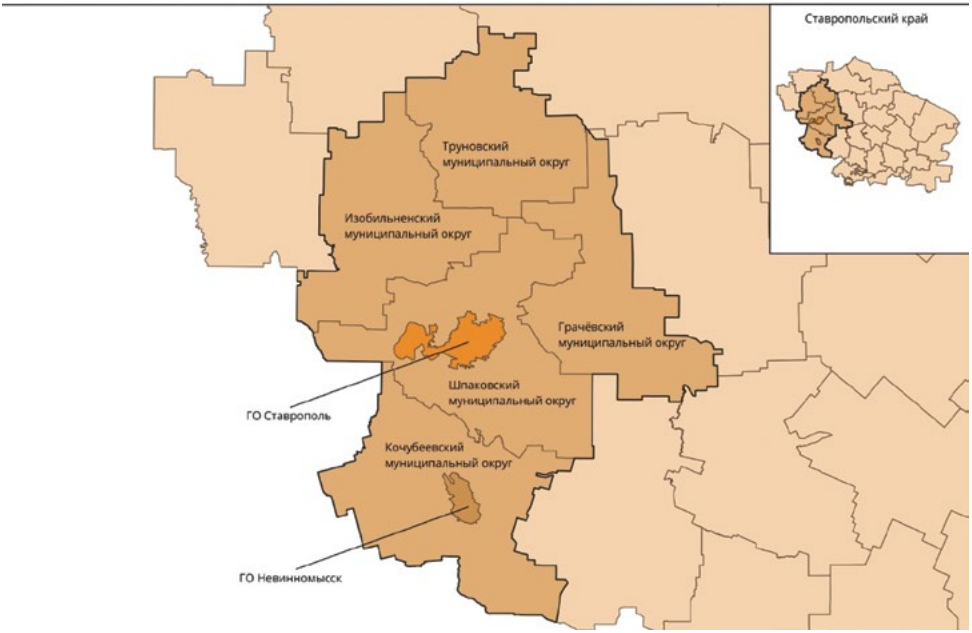
Новокузнецкая агломерация



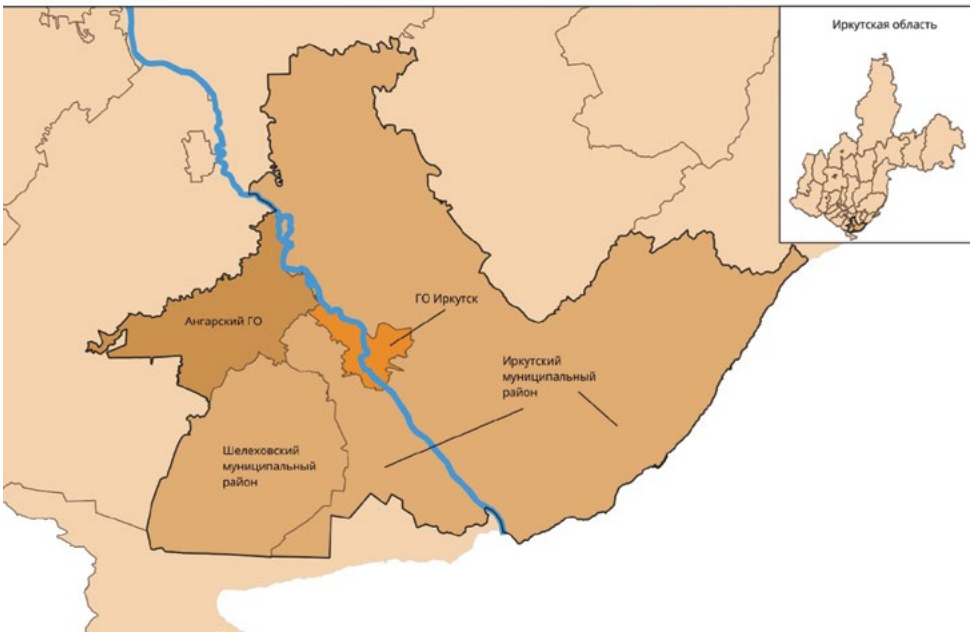
Тюменская агломерация



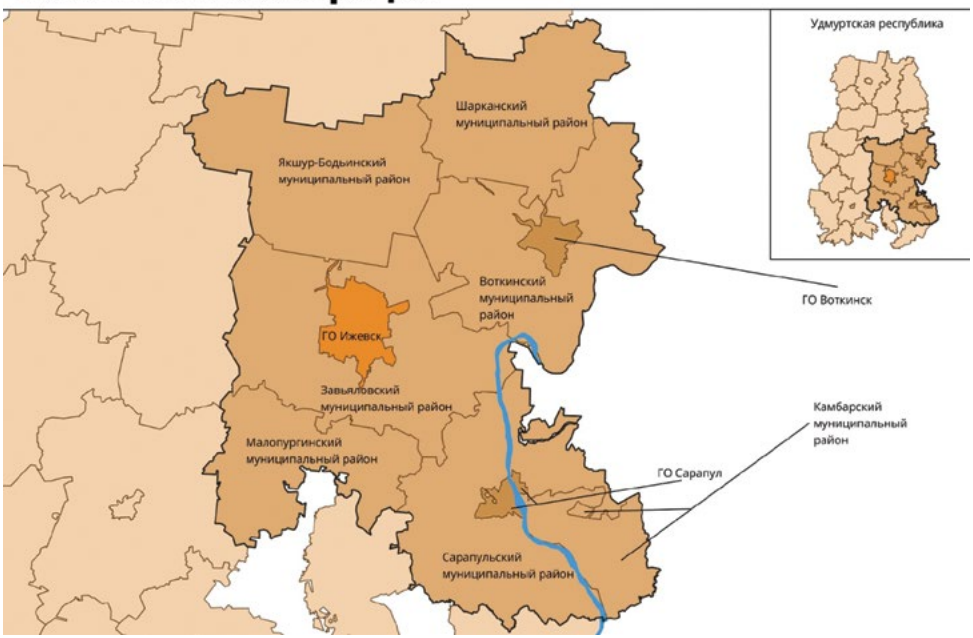
Ставропольская агломерация



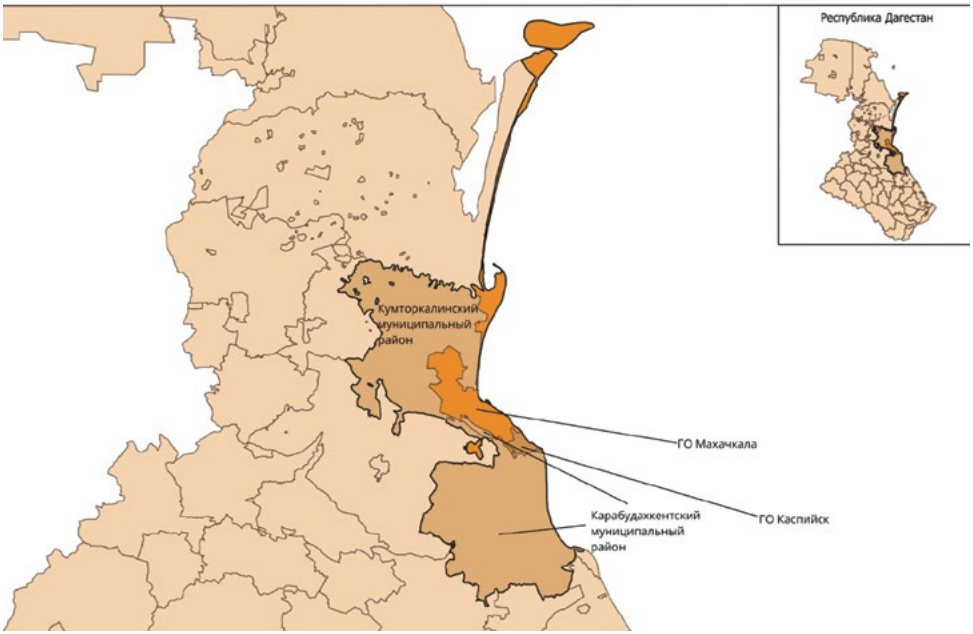
Иркутская агломерация



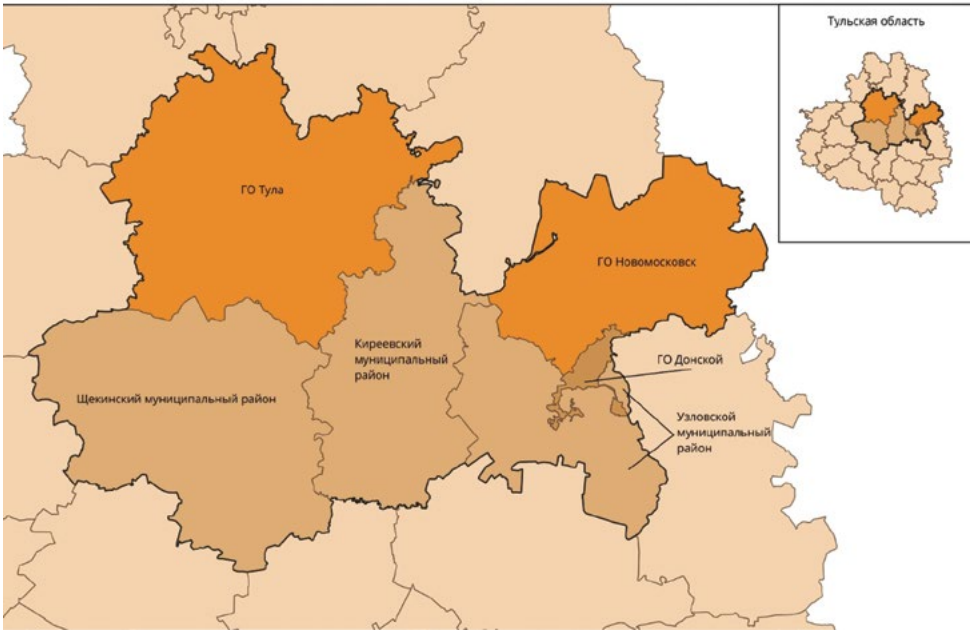
Ижевская агломерация



Махачкалинская агломерация

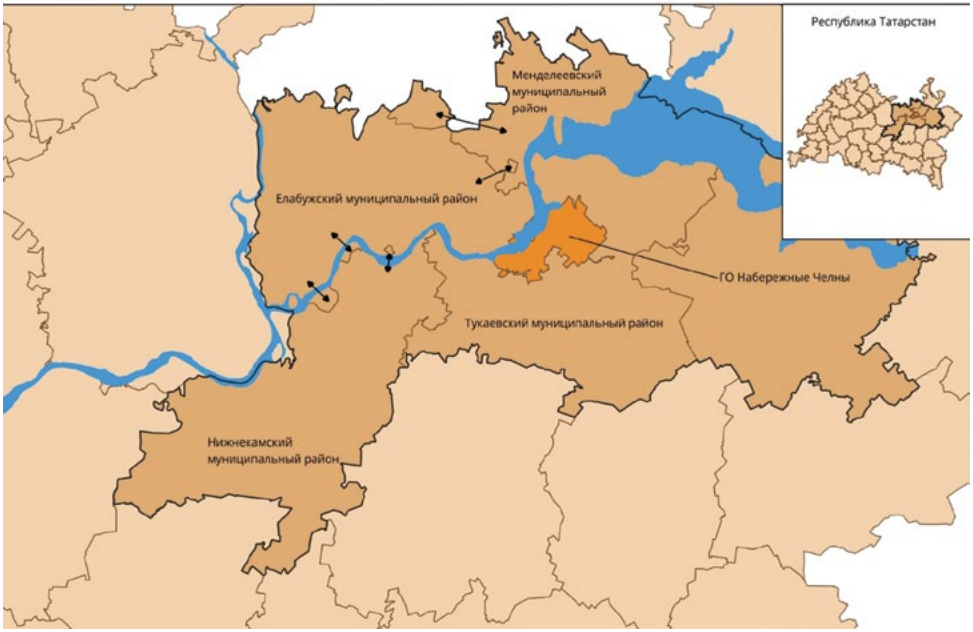


Тульско-Новомосковская агломерация



Крупные агломерации

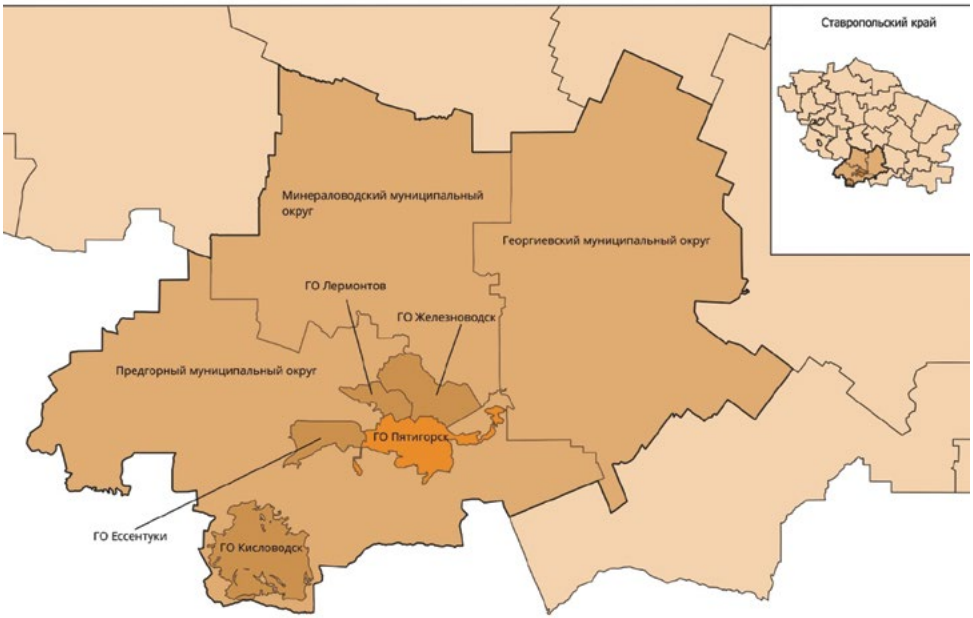
Набережночелнинская агломерация



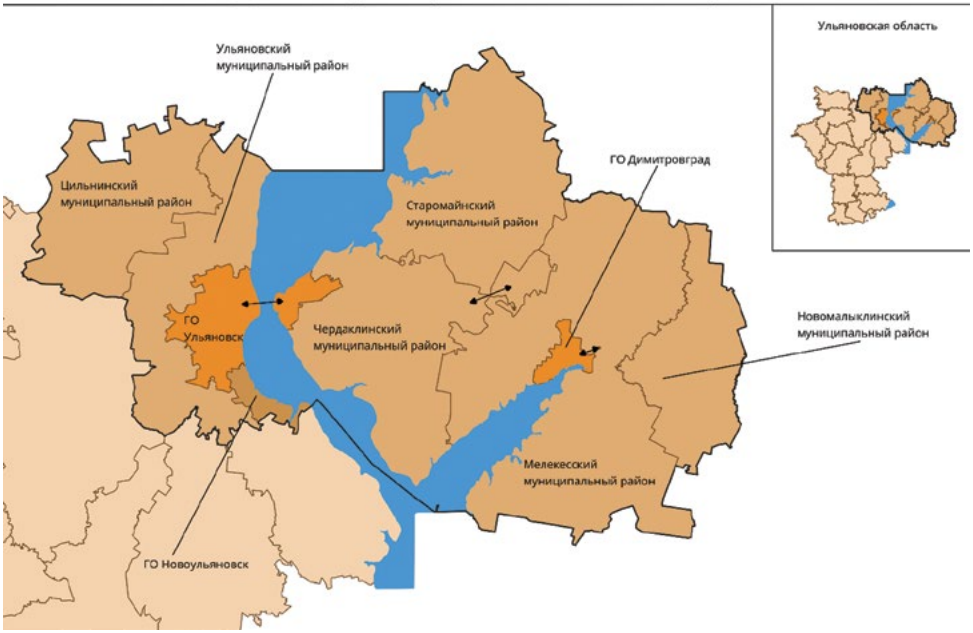
Ярославско-Рыбинская агломерация



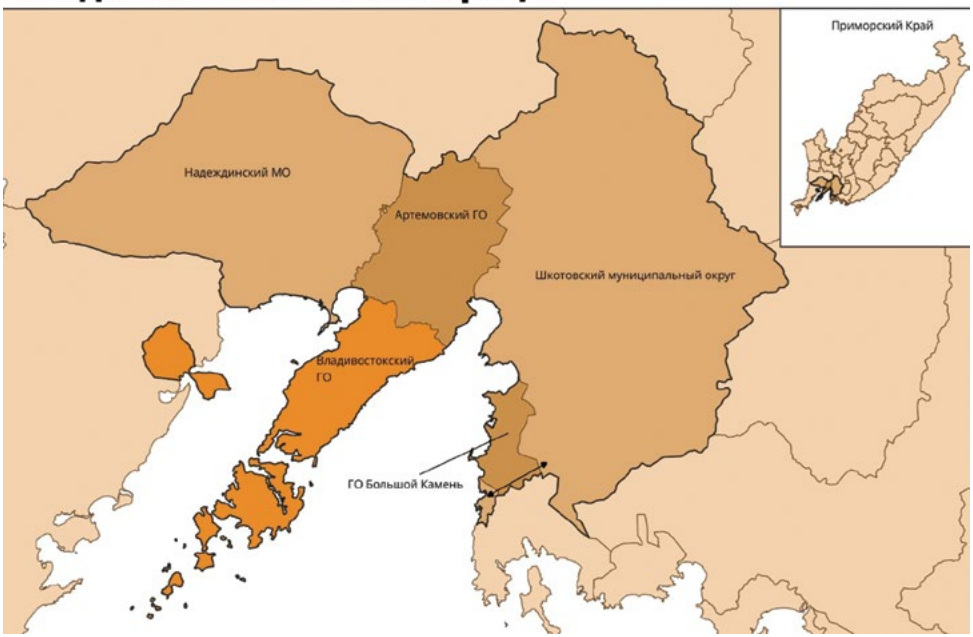
Кавминводская агломерация



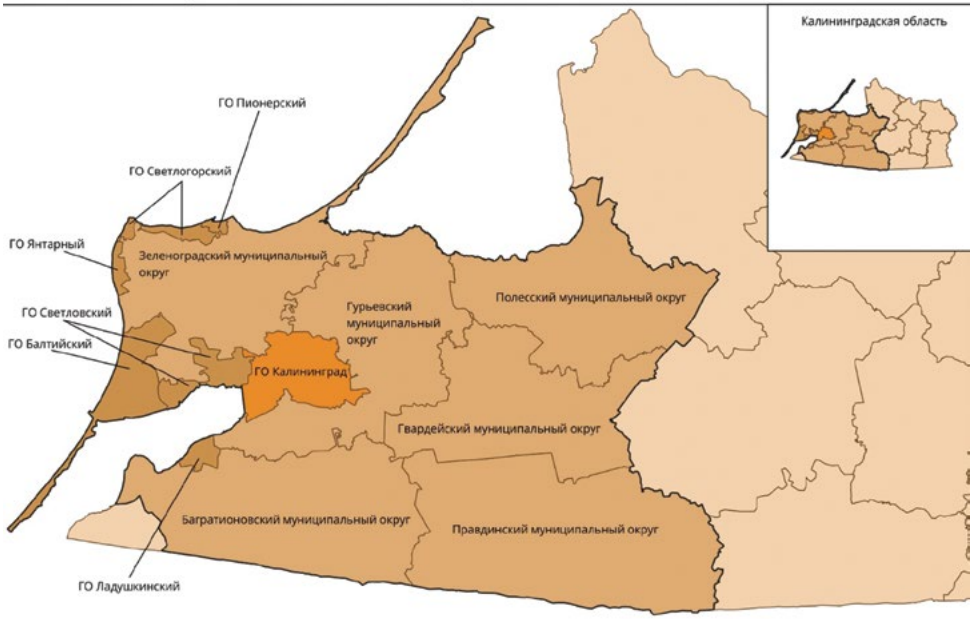
Ульяновско-Димитровградская агломерация



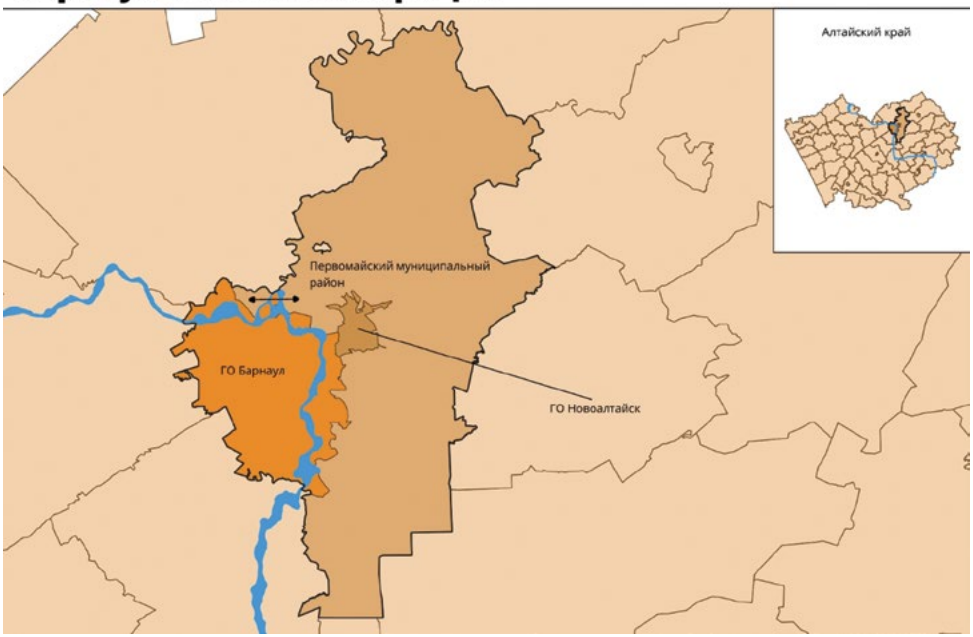
Владивостокская агломерация



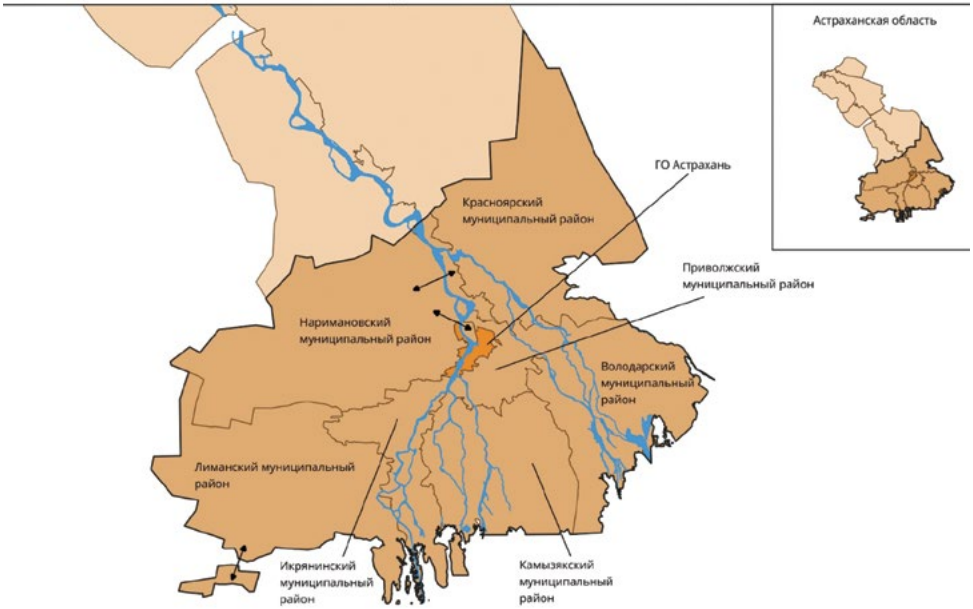
Калининградская агломерация



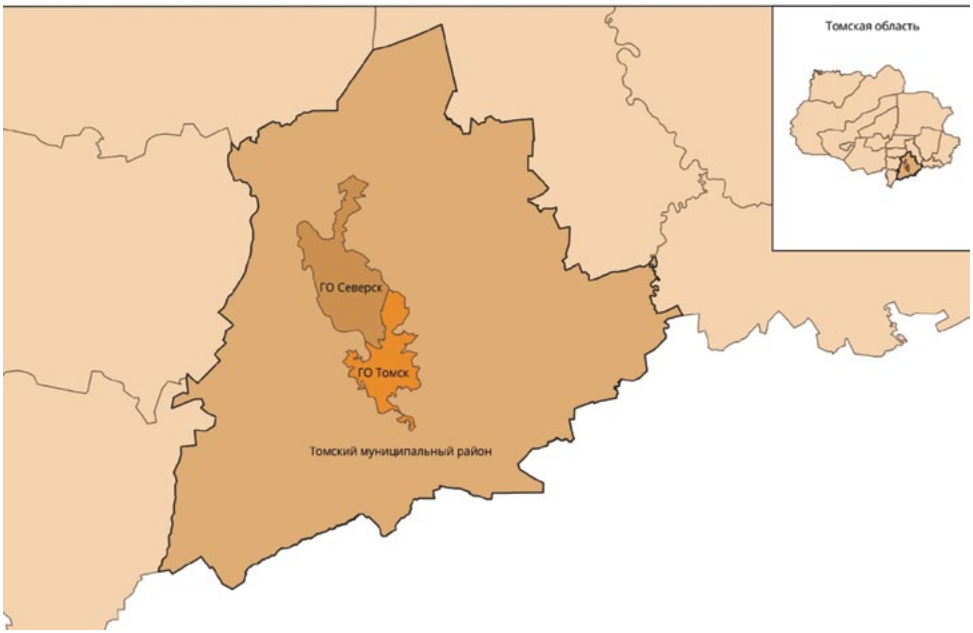
Барнаульская агломерация



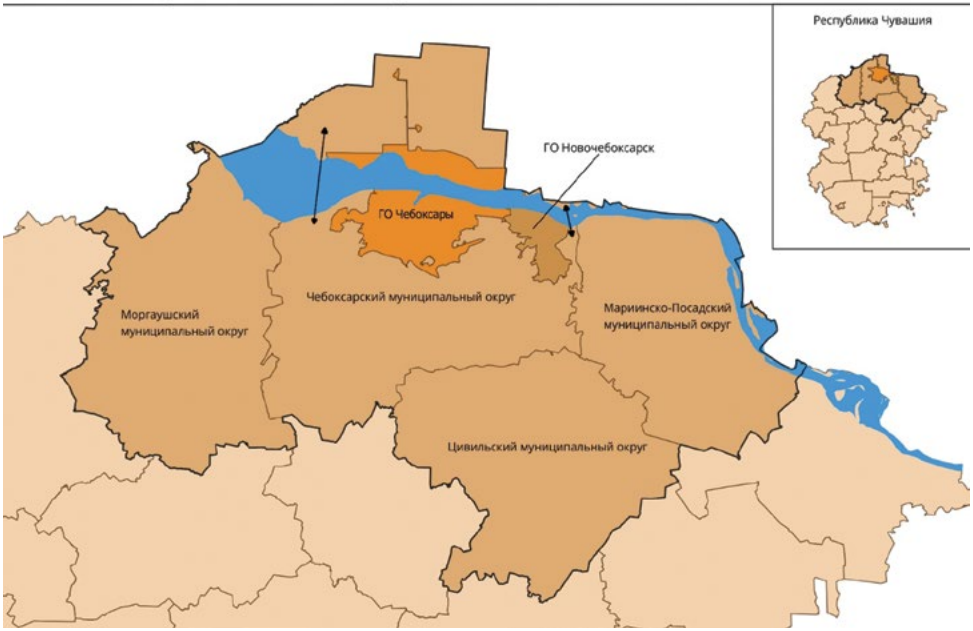
Астраханская агломерация



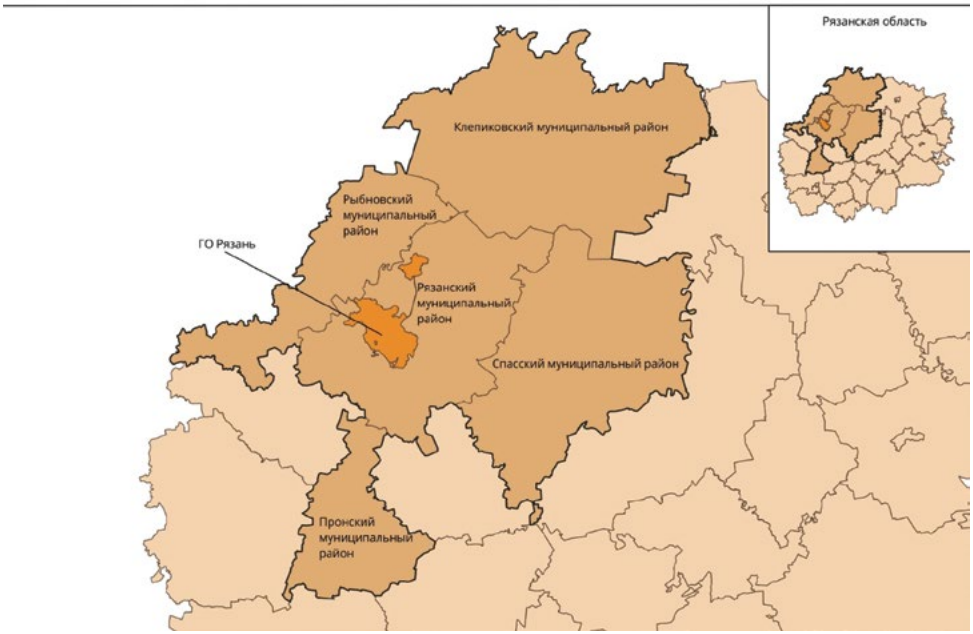
Томская агломерация



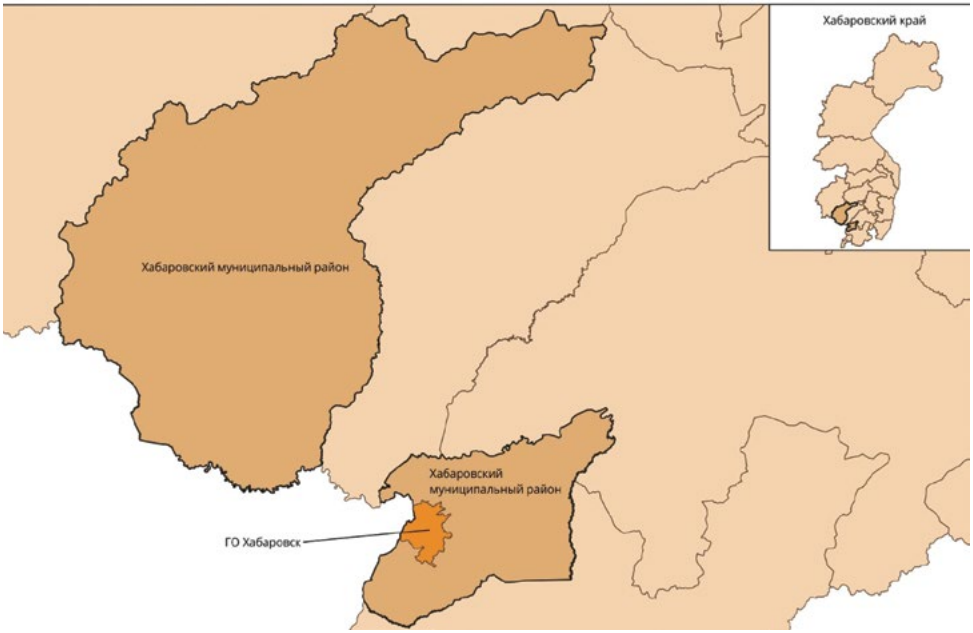
Чебоксарская агломерация



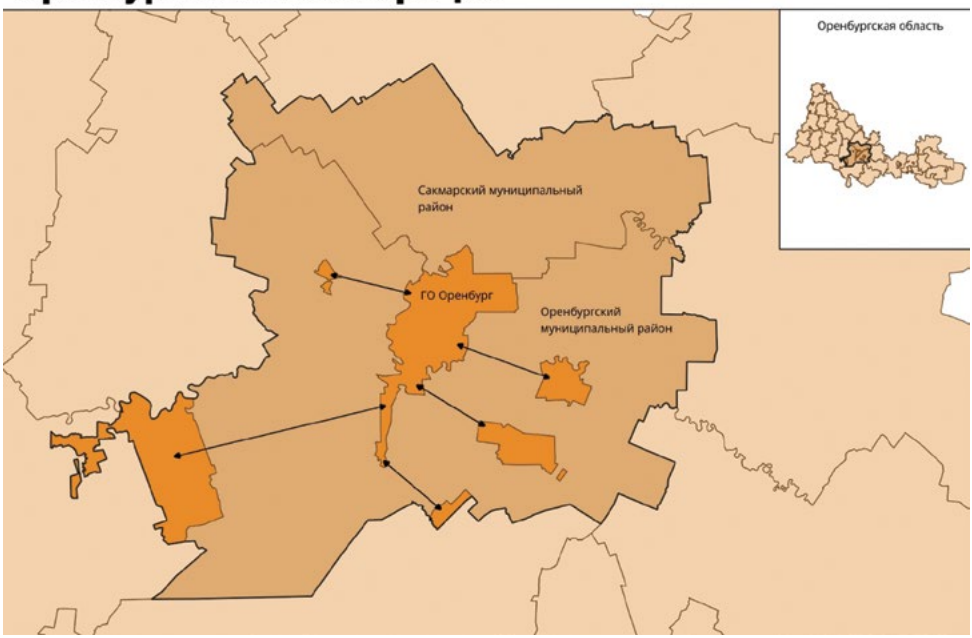
Рязанская агломерация



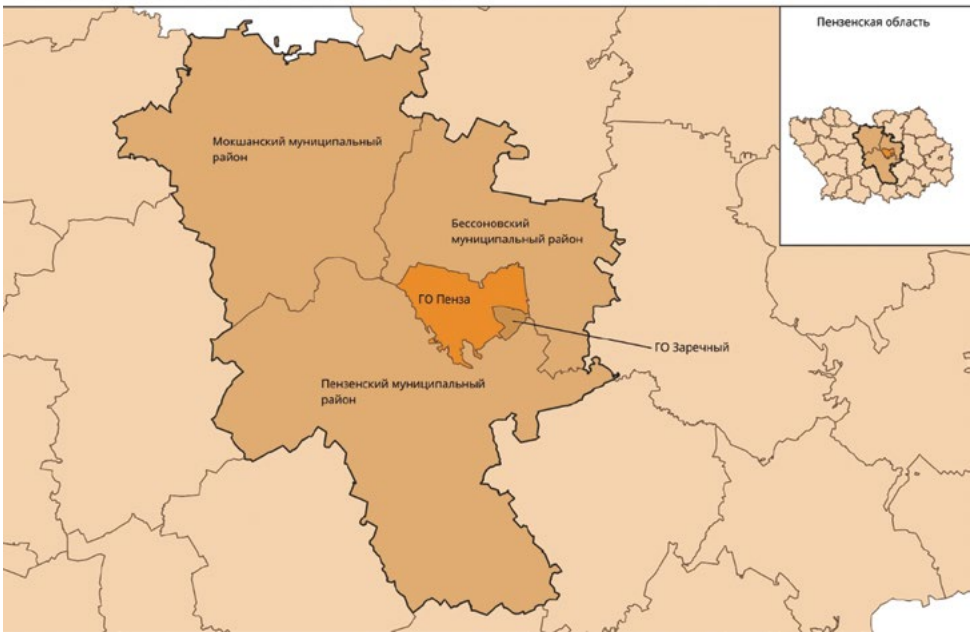
Хабаровская агломерация



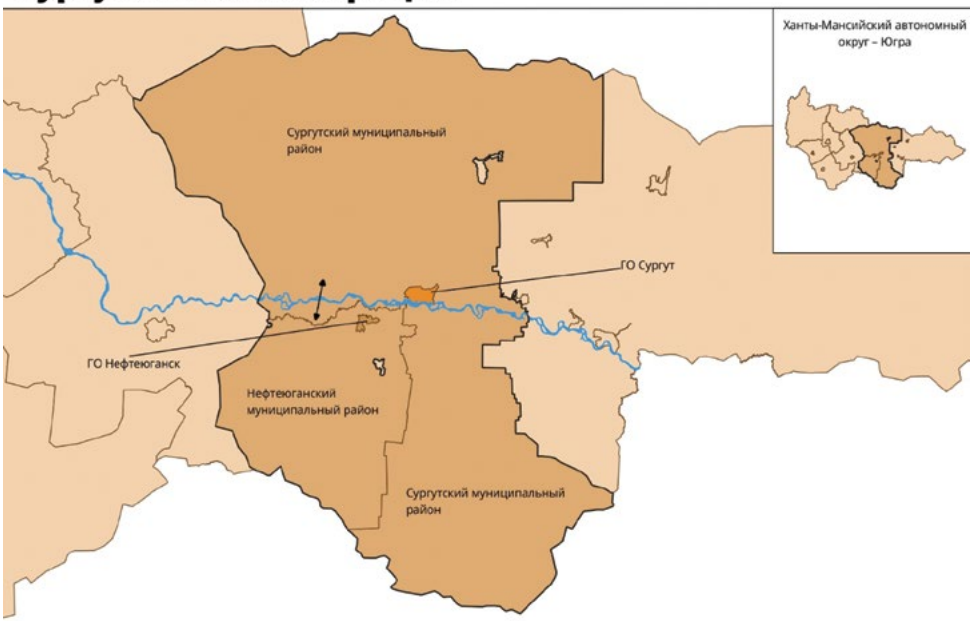
Оренбургская агломерация



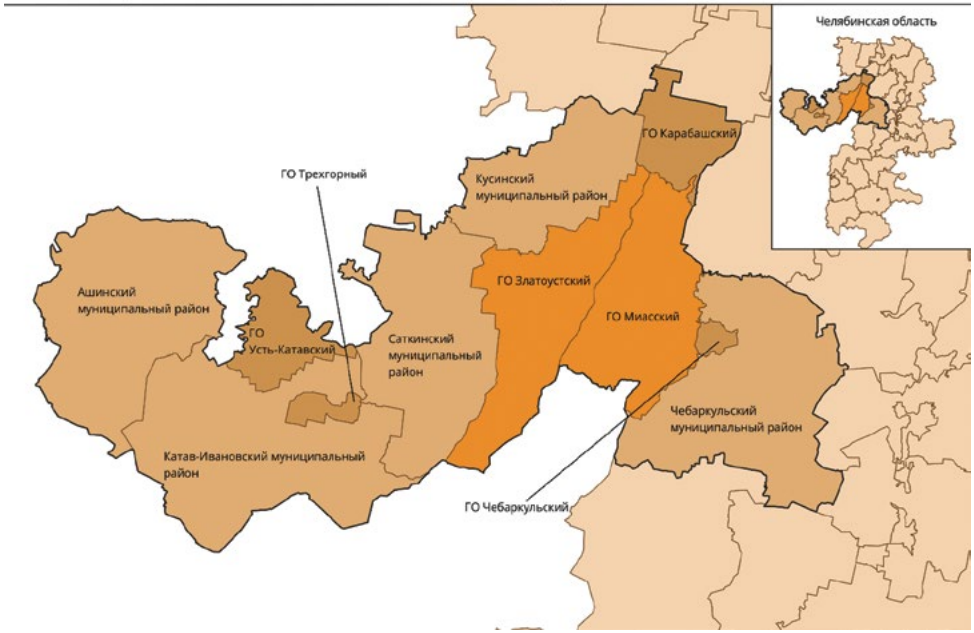
Пензенская агломерация



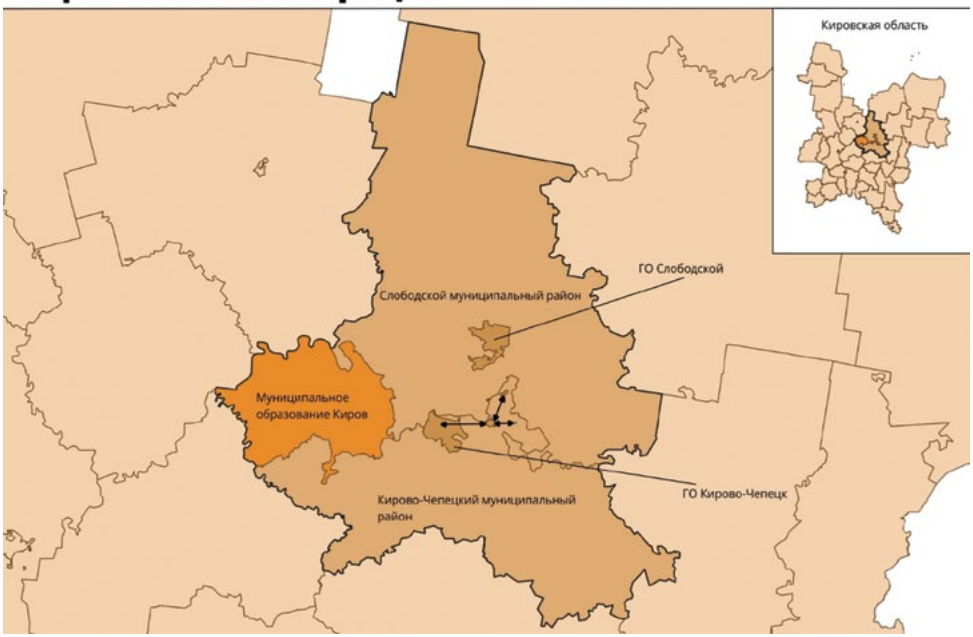
Сургутская агломерация



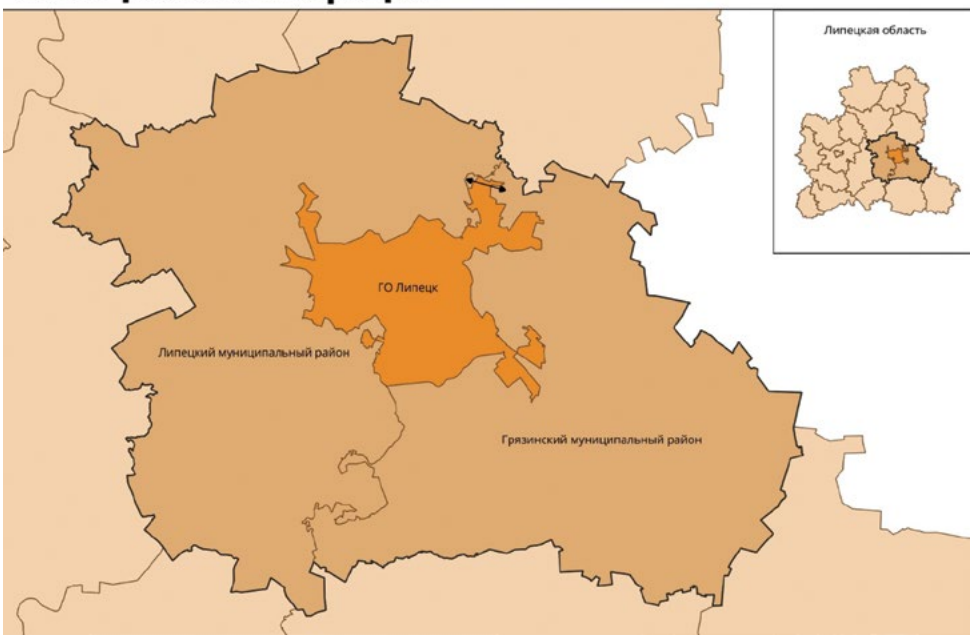
Златоустско-Миасская агломерация



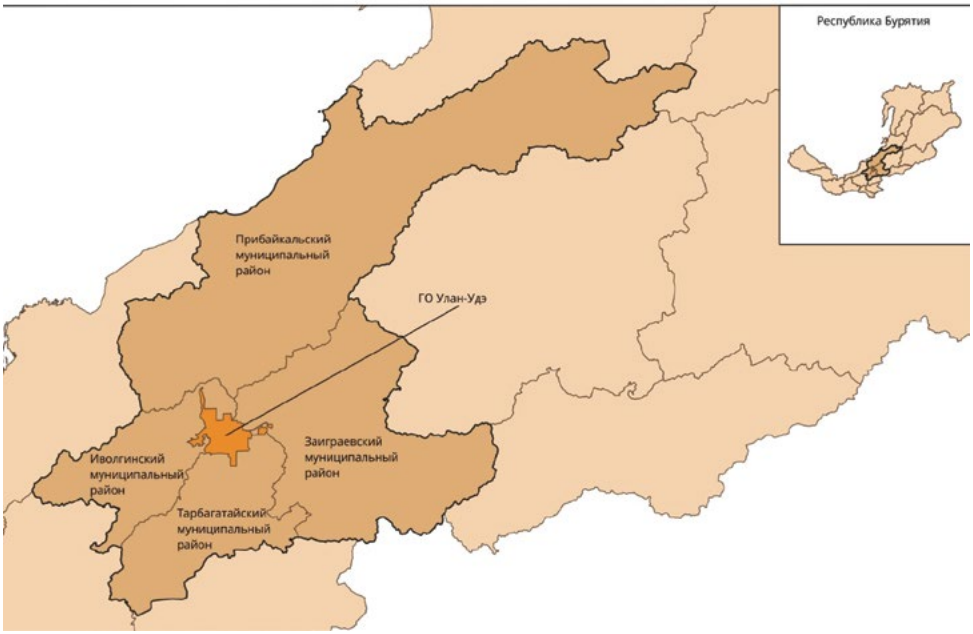
Кировская агломерация



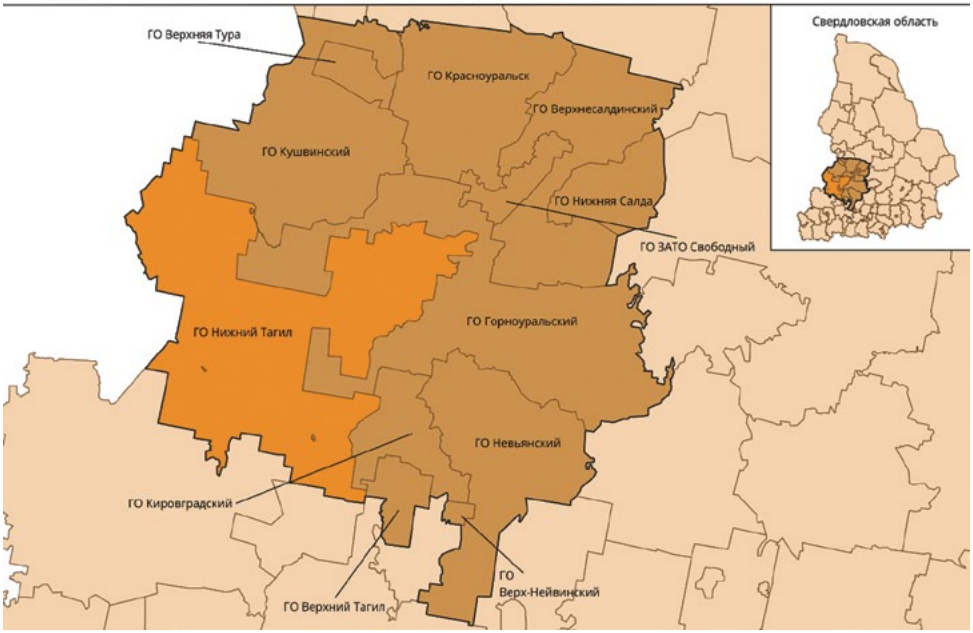
Липецкая агломерация



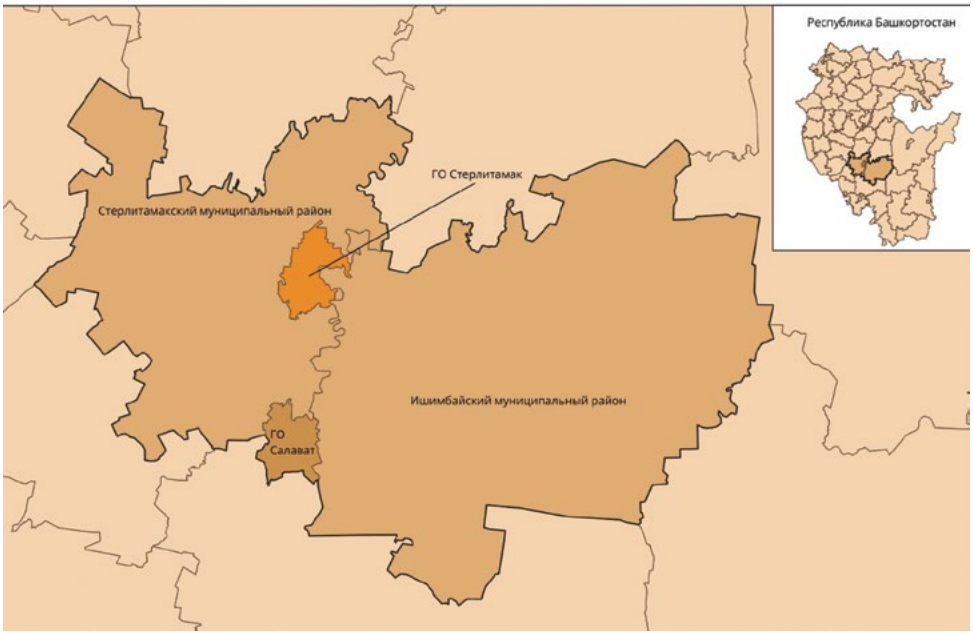
Улан-Удэнская агломерация



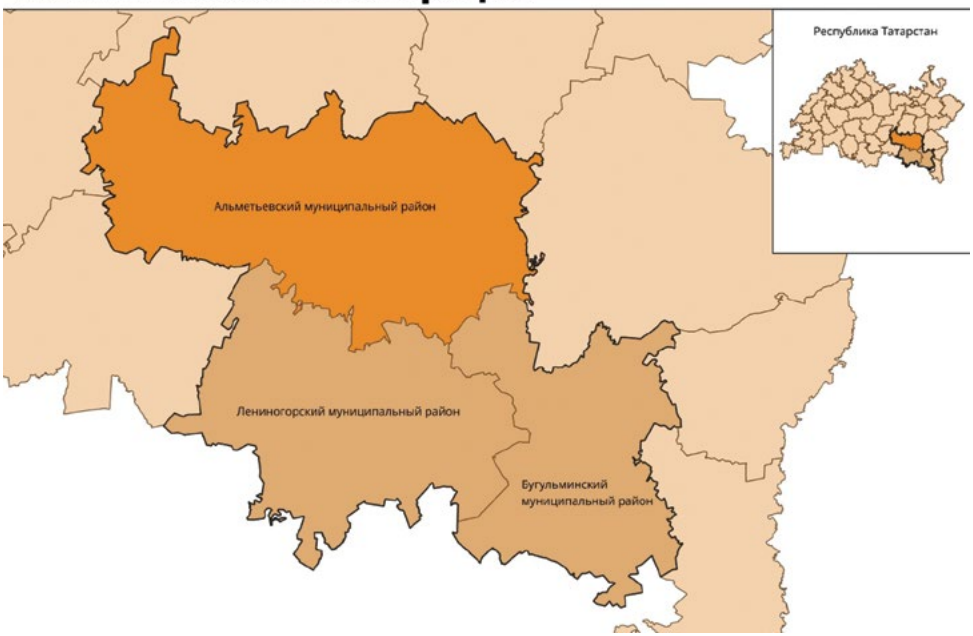
Нижнетагильская агломерация



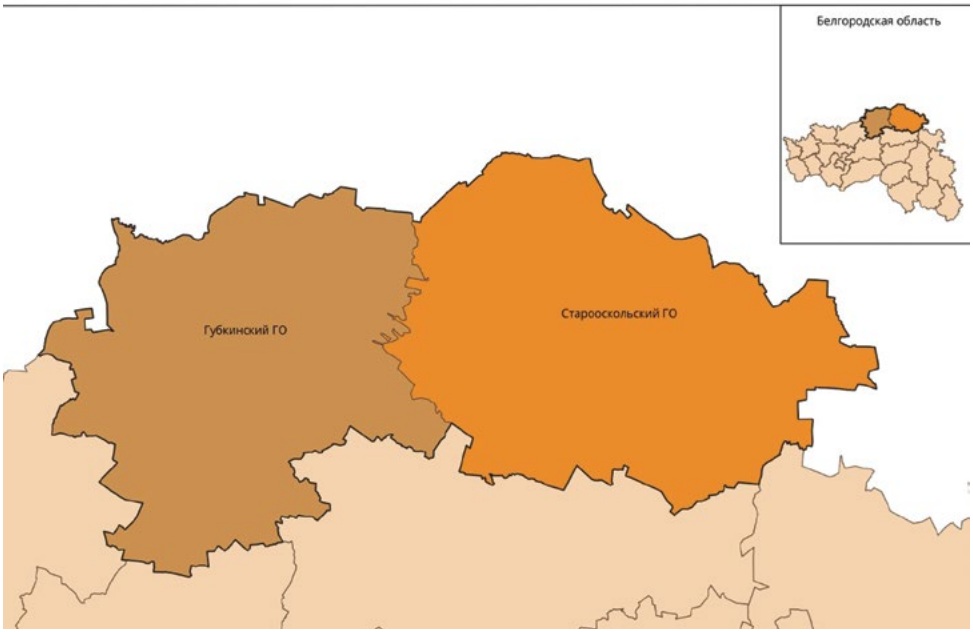
Стерлитамакская агломерация



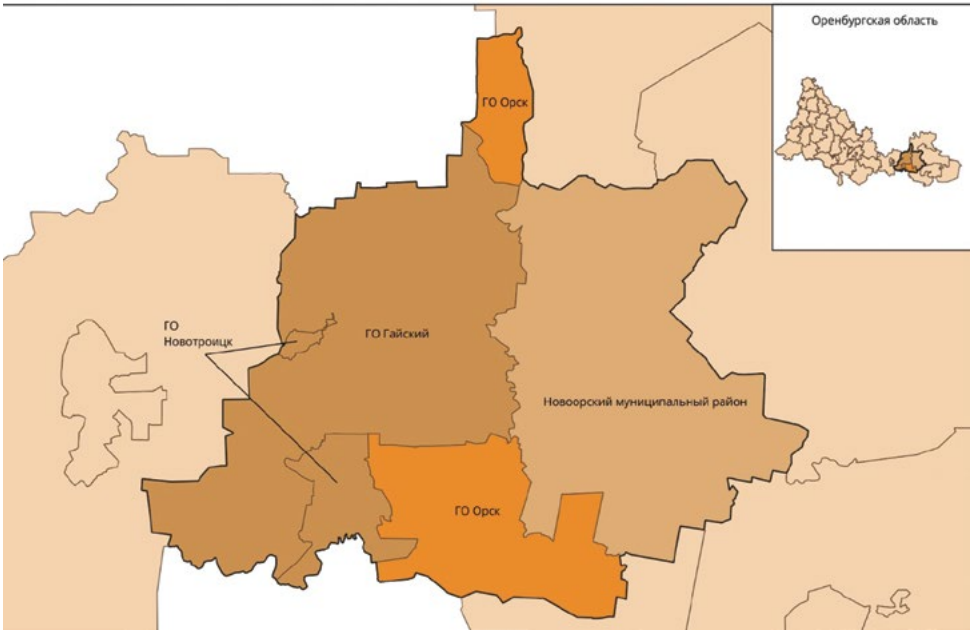
Альметьевская агломерация



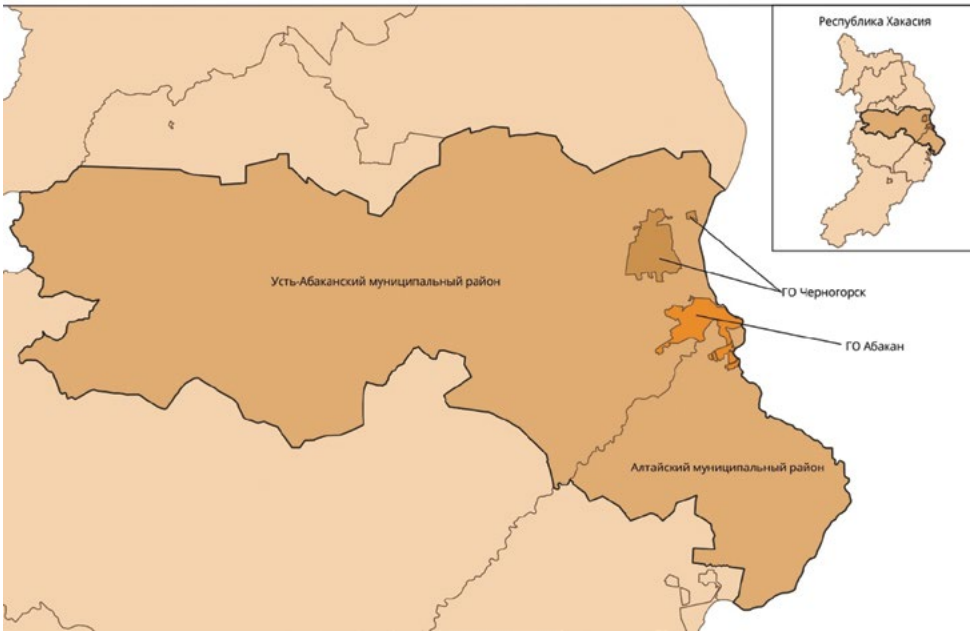
Старооскольская агломерация



Орская агломерация



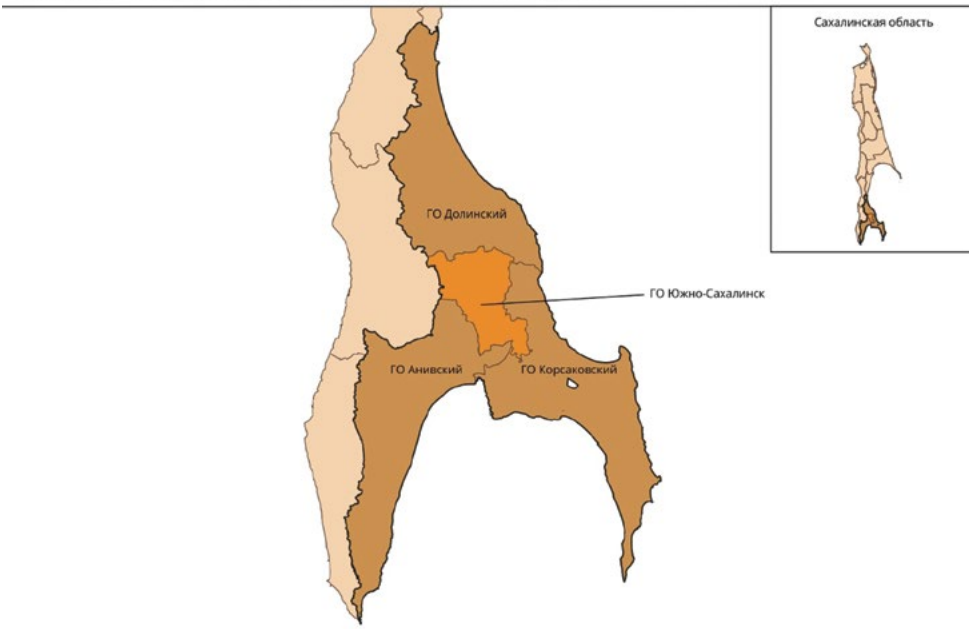
Абаканская агломерация



Мурманская агломерация



Южно-Сахалинская агломерация



Городские агломерации в современной России:
проблемы и перспективы развития

Подписано в печать 11.11.2023
Печать офсетная
Тираж 300 экз.

125375, Москва, Леонтьевский переулок, дом 21/1, стр. 1
Тел.: 8 (495) 212-05-11
E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru
Web-site: www.urbaneconomics.ru

