

Контуры новой государственной политики по отношению к городам и городским агломерациям России¹

Р.А. ПОПОВ, кандидат географических наук, Фонд «Институт экономики города», НИУ «Высшая школа экономики». E-mail: popov@urbaneeconomics.ru,
А.С. ПУЗАНОВ, кандидат географических наук, генеральный директор Фонда «Институт экономики города», НИУ «Высшая школа экономики». E-mail: aruzanov@urbaneeconomics.ru,
Т.Д. ПОЛИДИ, кандидат экономических наук, Фонд «Институт экономики города», Москва. E-mail: polidi@urbaneeconomics.ru

В статье констатируется необходимость корректировки государственной политики по отношению к городам в России в сторону децентрализации и дифференциации. Предлагаются механизмы, позволяющие повысить самостоятельность крупных городов и городских агломераций, подкрепленные соответствующими расчетами и экспертными оценками. Также внимание уделяется проблемам отсутствия на государственном уровне трактовки понятия городской агломерации и несовершенства статистического учета в разрезе городов.

Ключевые слова: города, урбанизация, городские агломерации, государственная политика, местное самоуправление, децентрализация

Актуальность выработки новой городской политики

В сегодняшнем мире фокус внимания общества и государства постепенно смещается со стран и регионов на урбанизированные территории – то есть крупные и крупнейшие города, а также городские агломерации как средоточия экономической активности, которая все в большей степени выходит за границы отдельных городов. Мобилизация потенциала городов и городских агломераций как «точек роста» страны требует модернизации

¹ В статье использованы результаты проектов «Разработка системы аналитических показателей экономики городов и агломераций Российской Федерации», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2017 г., и «Финансовое обоснование новой модели развития городов Российской Федерации в части расширения и дифференциации полномочий городов и управления городскими агломерациями», выполненного по заказу Фонда «Центр стратегических разработок» в 2017 г.

государственной политики, направленной на стимулирование и поддержку местного социально-экономического развития².

Поэтому в дополнение к традиционной государственной региональной политике все большее значение приобретает политика «городская», призванная выявить и интенсифицировать потенциал городов и агломераций. Определяя эту политику, важно понимать, что в условиях рыночной экономики государство не может предписывать субъектам экономической деятельности (вне государственного сектора) приоритетные направления активности и «назначать» места размещения производства товаров и услуг, рудименты какого подхода до сих пор сохраняются в отечественных государственных программах и стратегиях. Современная государственная городская политика должна быть направлена на создание условий для наиболее эффективной реализации стратегий субъектов экономической деятельности на территориях городов и агломераций, в первую очередь путем повышения качества жизни населения, развития необходимой инфраструктуры и создания благоприятной регуляторной и административно-управленческой среды.

В мире это актуальный тренд: только за последние годы документы, определяющие политику городского и агломерационного развития, разработаны в Германии, Польше, Чехии, Австралии, Японии, ряде развивающихся стран. Россия, несмотря на высокую урбанизированность, находится пока в арьергарде этих процессов. При этом потребность в формировании такой политики определенно существует: потенциал российских городов остается не до конца раскрытым в сравнении с потенциалом городов развитых зарубежных стран. Об этом можно судить по показателю соотношения процентного вклада крупнейших городов в население и ВВП соответствующих стран и макрорегионов (рис. 1).

Только Москва и Санкт-Петербург в плане раскрытия потенциала не отстают от крупнейших мировых городов и даже превосходят некоторые из них. Доля Москвы в ВВП страны превышает ее долю в численности населения страны в 2,1 раза, доля Петербурга – в 1,4 раза (в Лондоне, Нью-Йорке и Токио – в 1,3 раза, в Париже – 1,6 раза, в Сан-Паулу – 1,9 раза). У прочих крупных

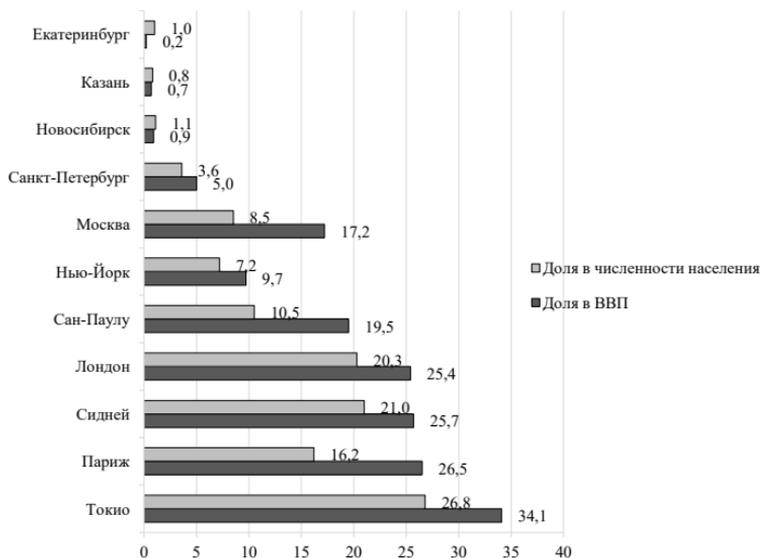
² См., например: [Любовный, 2013].

российских городов вклад в общегосударственный валовый продукт уступает аналогичному демографическому вкладу (рис. 2).



Источник: зарубежные страны – Dobbs et al, 2011, оценка по городам с населением более 150 тыс. чел. в 2007 г.; Россия – расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата по городам с населением более 100 тыс. чел. в 2015 г.; методику расчета см.: [Косарева, Полиди, 2017].

Рис. 1. Соотношение суммарных долей крупнейших городов в численности населения и объеме ВВП соответствующих стран и макрорегионов, %



Источник: зарубежные страны [Zhang, 2011]; Россия – расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата в 2016 г., методику расчета см.: [Косарева, Полиди, 2017].

Рис. 2. Соотношение долей крупнейших городов России и мира в численности населения и объеме ВВП соответствующих стран, %

Городская политика в современной России и направления ее совершенствования

Несмотря на общие декларации о важности крупных городов как «точек роста», зафиксированные еще в принятой в 2008 г. Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (Стратегия-2020)³, какое-то подобие системной городской политики в России проводится лишь по отношению к моногородам как наиболее проблемному (реально или потенциально) сегменту системы городов. Крупные и относительно успешные города на федеральном уровне специального интереса не вызывают. Государство взаимодействует с ними в общем русле политики по отношению к местному самоуправлению – а это, по сути, политика планомерного ограничения самостоятельности муниципалитетов.

С самого принятия федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) объем реальных полномочий органов местного самоуправления (включая органы местного самоуправления городских округов, к которым относятся все крупные города, кроме городов федерального значения) и их финансовая самостоятельность неуклонно снижаются.

С одной стороны, формально в 2003–2016 гг. количество собственных полномочий городских округов увеличилось более чем в 1,5 раза: с 27 до 44. С другой же стороны, целый ряд ключевых регуляторных полномочий в области образования, здравоохранения, градорегулирования, земельных отношений, предоставления коммунальных услуг и др. был за это время передан с муниципального уровня на уровень субъектов Российской Федерации. Другие полномочия было разрешено перераспределять в пользу субъекта Российской Федерации по желанию последнего⁴, каковой

³ См.: URL: <http://2020strategy.ru>

⁴ См. федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации».

опцией многие регионы пожелали воспользоваться. Таким образом, при номинальном расширении объема компетенций в действительности города утратили именно те полномочия, которые позволяли им принимать решения, способные повлиять на обеспечение экономического роста и повышение качества жизни.

С утратой полномочий сократилась и доходная база городов. К 2017 г. в бюджетах городских округов доля налоговых и неналоговых доходов составила только 40,9%, а субвенций на исполнение государственных полномочий – 32,0%⁵. Получается, сегодня местные власти городских округов почти на треть являются, по существу, территориальными исполнительными органами субъектов Российской Федерации. При этом отмечается парадоксальная ситуация: крупнейшие города-миллионники по сравнению с городами с меньшей численностью населения обладают относительно большей финансовой самостоятельностью (52% доходов бюджета – собственные, в то время как в других городах – менее 40%), но относительно меньшей бюджетной обеспеченностью (21,9 тыс. руб. на душу населения в год против 25,7 тыс. руб.), так как небольшие города получают в удельном выражении больший объем субсидий и дотаций с вышестоящих уровней бюджетной системы.

Наконец, параллельно сужалось и поле политической самостоятельности муниципалитетов путем повсеместного внедрения моделей управления, не предполагающих всеобщих выборов глав муниципальных образований. Главы таким образом теряли прямой мандат жителей и попадали в неформальную зависимость от региональных властей, которые, как правило, обладали административным ресурсом для проведения через депутатский корпус удобного им кандидата на высшую муниципальную должность⁶.

Естественно, что в таких условиях городские власти практически утратили заинтересованность в самостоятельном поиске источников экономического роста и вообще проявлении каких бы то ни было инициатив. У них просто не осталось для этого ни мотивации, ни возможностей.

⁵ Здесь и далее: данные Казначейства России об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов по итогам 2017 года <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/974>

⁶ Подробнее об этом см. [Бабун, 2014].

Эти централизационные тенденции сложно истолковать иначе как проявление общего недоверия центральной власти по отношению к городам и предпочтение (пусть и неосознаваемое) «патерналистского подхода» к управлению ими. В принципе, даже в рамках этого подхода можно проводить политику, сфокусированную на создании условий для повышения вклада городов в экономический рост и качества жизни на их территориях. Централизация полномочий и общественных финансов не мешает предоставлять из федерального бюджета целевые трансферты крупнейшим городам и крупным городским агломерациям, выявленным или «назначенным» в качестве «точек роста», и отслеживать расходование этих средств.

Такая политика в самом деле может способствовать концентрации ресурсов на территориях потенциального экономического роста. Однако риски ее велики: непрозрачные централизованные решения, уязвимые для лоббизма со стороны региональных элит и корпораций, могут войти в противоречие с действительными потребностями и возможностями на местах, а со стороны городов заинтересованность в формальном «освоении» федеральных средств перевесит потребность в грамотном их инвестировании в развитие.

Нечто подобное уже происходило с моногородами. Первое «издание» государственной моногородской политики было в высокой степени формализовано и централизовано: государство сформировало единый перечень моногородов страны, каждому из которых, вне зависимости от численности населения, экономического потенциала, градообразующей отрасли и пр., вменилось в обязанность по единой схеме в сжатые сроки подготовить и представить специально созданной комиссии при Правительстве РФ так называемый комплексный инвестиционный план развития. На основе анализа качества этого плана должно было приниматься решение о целесообразности софинансирования содержащихся в нем инвестиционных проектов из средств федерального бюджета или бюджетов государственных институтов развития.

Однако столь негибкий подход себя не оправдал. Лишь немногие моногорода сумели обеспечить приемлемое качество комплексного инвестиционного плана и получить федеральные средства под его реализацию, а среди получивших – единицы смогли конвертировать их в диверсификацию экономики. Большинство

реципиентов в лучшем случае направляли средства на инфраструктурное обеспечение потенциальных инвестиционных площадок, не дающее прироста качества городской среды, а в худшем – на развитие градообразующих предприятий, что работало на укрепление, а не преодоление монозависимости.

В результате государство было вынуждено перейти от «списочной» поддержки на общих принципах к более дифференцированному подходу, учитывающему особенности разных типов моногородов. Моногорода были разделены на три категории в зависимости от степени критичности социально-экономической ситуации, был учрежден Фонд развития моногородов как основной институт государственной поддержки моногородов, нацеленный на «точечную» работу с конкретными городами, запущен ряд программ взаимодействия с моногородами по линии других институтов развития и пр.

И в отношении городов и агломераций в целом целесообразно ставить вопрос о коренной смене государственных приоритетов в сторону *децентрализации и дифференциации*.

Содержание новой городской политики

Децентрализация и дифференциация в данном случае означают перераспределение публичных полномочий и ресурсов в пользу городских округов – но перераспределение дифференцированное, предполагающее различный подход к разным группам урбанизированных территорий.

Очевидно, что именно крупные и крупнейшие города/городские агломерации как обладающие наибольшим экономическим потенциалом для самостоятельного развития должны получить наибольшую степень управленческой и финансовой свободы (что не исключает и права государства предоставлять им целевые трансферты под реализацию тех или иных программ или проектов).

В свою очередь средние и малые города (за исключением тех из них, что попадают в орбиту крупных агломераций) в большей степени нуждаются в предоставлении трансфертов из федерального или регионального бюджета для обеспечения повышения и поддержания качества жизни из-за объективного недостатка самостоятельных возможностей для этого. Однако и их объем полномочий нуждается в расширении против существующего набора.

При таком раскладе «патерналистская» составляющая государственной политики сосредоточится главным образом на небольших урбанизированных территориях, а крупные города и их агломерации обретут реальную заинтересованность в активизации ресурсов экономического развития и повышении качества жизни.

Какие именно дополнительные полномочия целесообразно предоставить крупным городам и агломерациям? Представляется, что они должны быть связаны с градостроительной деятельностью, в том числе с инфраструктурным обеспечением городского развития (коммунальная, дорожная, социальная, культурно-бытовая и др. инфраструктура), жилищным обеспечением граждан, предоставлением социальных услуг. Некоторые из этих полномочий⁷ входили в число вопросов местного значения городских округов в первоначальном издании Закона № 131-ФЗ, но позднее были оттуда исключены и переданы на уровень субъектов Российской Федерации. Важно их вернуть. Наиболее «ресурсоемки» из них следующие:

- строительство, реконструкция, модернизация коммунальной (вода и тепло), транспортной и социальной (школы, детские сады) инфраструктуры;
- создание и содержание объектов среднего специального и высшего образования;
- капитальный ремонт многоквартирных домов, реновация жилищного фонда;
- обеспечение жильем очередников и других категорий граждан;
- дополнительные субсидии на наем жилого помещения;
- социальное обслуживание и социальная поддержка населения.

Сколько это будет стоить? Фонд «Институт экономики города» провел оценку объема бюджетных средств, требуемых для исполнения городскими округами полномочий по реализации

⁷ В Законе № 131-ФЗ различаются «вопросы местного значения» и «полномочия по решению вопросов местного значения». Перечень последних един для всех типов муниципальных образований и, в отличие от перечня вопросов местного значения, не подвергался сокращению. Однако условность и нелогичность разделения функций органов местного самоуправления на «вопросы местного значения» и «полномочия по решению вопросов местного значения» неоднократно отмечались наблюдателями. В настоящей статье термин «полномочия» в отношении органов местного самоуправления используется как синоним термина «вопросы местного значения».

новой городской политики, включая как текущие полномочия (т.е. полномочия, закрепленные за ними по состоянию на сегодняшний день), так и полномочия, которые целесообразно им передать с уровня субъектов Российской Федерации.

Оценка базируется на данных фактической отчетности об исполнении бюджетов городских округов и субъектов Российской Федерации за 2016 г. и проведена дифференцированно для центров крупнейших агломераций и прочих городских округов.

К группе центров крупнейших агломераций отнесены городские округа – центры городских агломераций с совокупной численностью населения свыше 1 млн чел. (при этом численность населения самих городов – агломерационных ядер может быть и меньше). Москва и Санкт-Петербург как города федерального значения, изначально обладающие полномочиями субъектов Российской Федерации, не учитываются.

В отдельные группы выделены городские округа на территориях: Московской и Санкт-Петербургской агломераций, на территориях прочих крупнейших агломераций; а также вне крупнейших агломераций.

Результаты расчетов представлены в таблице 1.

Таблица 1. Интегральная оценка объема бюджетных средств, требуемых для исполнения полномочий городов в целях реализации новой городской политики, млрд руб. в год (в ценах 2016 г.)

Типы городов	Всего	На исполнение полномочий	
		перераспределенных от субъектов РФ	текущих
Все городские округа	384,1	66,7	317,4
Центры крупнейших агломераций (кроме Москвы и Санкт-Петербурга)	172,8	17,9	154,9
Городские округа в Московской и Санкт-Петербургской агломерациях	23,1	5,2	17,9
Городские округа в прочих крупнейших агломерациях	32,4	5,9	26,6
Городские округа вне крупнейших агломераций	155,8	37,7	118,1

Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города».

Согласно представленным расчетам, городским округам на исполнение всего объема полномочий в рамках новой городской политики потребуется 384,1 млрд руб. в год (из них 45% – на долю

центров крупнейших агломераций и чуть более 40% – на долю городских округов, не входящих в крупнейшие агломерации).

На исполнение полномочий, перераспределенных с регионального уровня, будет приходиться 17,3% всего объема полномочий. Из них около 3% составят административные расходы на осуществление регуляторных и контрольных функций, остальное – непосредственно средства на развитие городской инфраструктуры путем исполнения переданных полномочий.

Из каких источников исполнение этих дополнительных полномочий может быть профинансировано? Здесь возможны разные модели. В качестве одного из вариантов можно рассмотреть возможность передачи на уровень городских округов налога на имущество организаций, с учетом того, что налоговая база городов в результате инвестиций в городскую инфраструктуру как основного источника роста городской экономики увеличится. Уже сегодня сборы по данному налогу сопоставимы с потребностями городов на реализацию новой модели городской политики.

При этом потери бюджетов субъектов Российской Федерации, в которые на сегодняшний день зачисляется данный налог, в результате перераспределения не будут существенными (в процентном отношении к объему собственных доходов – таблица 2).

Таблица 2. Прогнозируемое перераспределение бюджетных доходов между городами различных типов и субъектами Российской Федерации в 2016 г., 2018–2020 гг.

Типы городов / субъекты РФ	Доходы, всего, млрд руб. в год (2016 г.)	Изменение собственных доходов бюджетов (налог на имущество организаций) в 2018–2020 гг.	
		млрд руб. в год	%
Все городские округа	1807,3	315	17
Центры крупнейших агломераций (кроме Москвы и Санкт-Петербурга)	416,3	95	23
Городские округа в Московской и Санкт-Петербургской агломерациях	141,2	26	19
Городские округа в прочих крупнейших агломерациях	108,9	24	22
Городские округа вне крупнейших агломераций	1140,9	171	15
Субъекты РФ	8591	-315	-4

Источник: расчеты Фонда «Институт экономики города» на основе данных Казначейства России.

Что касается прямых федеральных целевых трансфертов, то их, конечно, не нужно рассматривать как перманентный ресурс подпитки экономики городов. Их роль видится в первую очередь в активизации потенциала экономического роста городов и агломераций за счет ускоренного развития инфраструктуры. Предполагается, что постепенно (ориентировочно к 2030 г.) средства федеральных трансфертов будут замещены собственными доходами городов, возрастающими в результате роста их валового продукта.

Фондом «Институт экономики города» были оценены ориентировочные объемы потребности в федеральных целевых трансфертах отдельно крупнейших городских агломераций и городских округов – центров этих агломераций на период до 2030 г. (табл. 3). Предполагается, что в рамках новой городской политики агломерации в целом будут получать трансферты на реализацию стратегических проектов по развитию межмуниципальной инфраструктуры, а собственно центры агломераций – на реализацию программ и проектов, направленных на повышение привлекательности города для жизни и ведения бизнеса.

Таблица 3. Оценка потребности в прямых федеральных целевых трансфертах (ФЦТ) городских агломераций и городских округов, млрд руб. (в ценах 2016 г.) в 2018–2030 гг.

Типы ФЦТ исходя из целевых групп получателей	В среднем за год за период			Всего за 2018–2030
	2018–2020	2021–2025	2026–2030	
ФЦТ городским агломерациям	55	49	20	510
ФЦТ городским округам – центрам крупнейших агломераций	33	33	13	329
Итого	88	82	33	839

Проблемы реализации государственной политики в отношении городских агломераций

До сих пор мы упоминали городские агломерации через запятую с крупными городами. Однако на сегодня агломерации в явном виде не могут быть объектом государственной политики (и тем более – реципиентом федеральных трансфертов), потому что само это понятие не концептуализировано на государственном уровне и отсутствует в законодательстве. При этом парадоксальным образом и в федеральных, и в еще более многочисленных

региональных плановых документах оно используется давно и весьма широко⁸ (и зачастую без достаточных на то оснований, что тоже – следствие правовой неопределенности понятия).

На наш взгляд, нет необходимости принимать специальный федеральный закон о городских агломерациях, но «легитимация» этого понятия в каком-то виде на государственном уровне важна хотя бы для того, чтобы можно было ставить вопрос о формировании моделей управления на территории агломераций. Мировой опыт предлагает широкий спектр возможных моделей, варьирующих от сугубо добровольных форм кооперации муниципальных образований до «регуляторных», предполагающих учреждение постоянно действующего межмуниципального наднагломерационного уровня управления с четко определенным кругом делегированных снизу полномочий⁹.

По отношению к добровольным моделям управления развитием агломераций государство выступает в роли скорее не прямого регулятора, а «стимулирующего» актора. В частности, достижение межмуниципального соглашения может быть установлено в качестве условия при предоставлении муниципалитетам средств национального или регионального бюджета на реализацию тех или иных программ или проектов, требующих совместного управления (например, на развитие транспортной инфраструктуры, размещение объектов национального значения и др.).

Регуляторные модели предполагают законодательную фиксацию границ городской агломерации. Как правило, на государственном уровне устанавливается и набор полномочий, которые муниципалитеты, расположенные на территории агломерации, должны передать на межмуниципальный уровень (иногда – с возможностью передачи дополнительных полномочий по желанию муниципалитетов). В первую очередь «наверх» делегируются полномочия, обеспечивающие единство градостроительного

⁸ В ряде субъектов РФ даже утверждены схемы территориального планирования агломераций. Например, Схема территориального планирования Новосибирской агломерации Новосибирской области (утв. Постановлением Администрации Новосибирской области от 28.04.2014 № 186-п), Схема территориального планирования Барнаульской агломерации (утв. Постановлением Администрации Алтайского края от 12.11.2015 № 461), Схема территориального планирования Самарско-Тольяттинской агломерации (утв. Постановлением Правительства Самарской области от 26.07.2016 № 407).

⁹ Детальный обзор различных моделей управления развитием городских агломераций, применяемых за рубежом, см.: [Волчкова и др., 2015].

развития территории агломерации (градостроительное планирование и регулирование), связность ее территории (инженерная, в том числе дорожно-транспортная инфраструктура), а также единство жилищной политики и политики по социальному обеспечению населения.

При этом обязательность вхождения всех муниципалитетов агломерации в этот альянс, модели формирования межмуниципального органа управления и финансирования его деятельности и пр. могут варьировать. Государство может также передать на агломерационный уровень и часть своих полномочий – разумеется, вместе с финансовыми ресурсами на их реализацию.

За рубежом наиболее распространены кооперативные модели, но и регуляторные модели имеют определенное распространение, в частности, во Франции. Именно на регуляторной основе строится управление развитием «Большого Парижа» [Métropole...].

Выбор какой-либо из этих моделей (или внедрение различных моделей для разных типов агломераций) – предмет отдельной дискуссии. Следует только отметить, что если для внедрения добровольных моделей (во всяком случае, наиболее «мягких» из них) препятствий сегодня практически нет, то регуляторные возможны лишь при условии внесения существенных изменений в законодательство. Причем они касаются как самой возможности их создания путем учреждения нового («агломерационного») типа муниципальных образований, так и многих частных аспектов, обеспечивающих их функционирование. К примеру, неоднократно отмечалось, что федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ серьезно препятствует созданию межмуниципальных организаций, так как не позволяет целевым образом передать муниципальное имущество конкретной организационной структуре.

Несовершенство системы государственной статистики как ограничение для проведения новой городской политики

Говоря о реформировании управления развитием городов и агломераций, нельзя обойти вниманием еще одну проблему. Чтобы успешно содействовать развитию урбанизированных территорий, важно иметь «обратную связь», свидетельствующую

о достижении поставленных целей. Но на сегодня не только обыватель, но и государство мало что знает о процессах, происходящих в российских городах, даже на уровне первого приближения. Доступная в разрезе городов официальная статистика крайне скудна и малоадекватна: многие показатели, необходимые для анализа ситуации в городах, субъектами официального статистического учета, включая Росстат, либо вовсе не рассчитываются, либо, как показатель валового внутреннего продукта, рассчитываются только на уровне субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в целом. Кроме того, целый ряд показателей на местном уровне рассчитываются только для городских округов и муниципальных районов, но не для городских поселений. Хотя поселения (как правило, небольшие города) сами по себе не столь заметны в масштабе экономики страны, но их вклад в развитие городских агломераций может быть весомым. Агломерации же как таковые вообще находятся вне системы российского статистического учета по отмеченным выше причинам, данные по ним приходится агрегировать «вручную».

Проблему усугубляют еще и активизировавшиеся в последние годы процессы укрупнения муниципальных образований и преобразования муниципальных районов в городские округа с сопутствующим упразднением городских поселений. В связи с тем, что статистика собирается в разрезе муниципальных образований как территориальных ячеек местного самоуправления, города, теряющие поселенческий статус, вместе с ним теряют и роль единиц статистического учета, как бы «растворяясь» в окружении. Например, после преобразования в 2017 г.¹⁰ Наро-Фоминского муниципального района Московской области в Наро-Фоминский городской округ, доля центра – собственно города Наро-Фоминска – в численности населения округа стала составлять всего 40%, и данные по муниципальному образованию в целом уже мало что скажут для оценки ситуации в городе.

Таким образом, реформирование системы статистического учета в сторону расширения его «городской» составляющей нужно рассматривать как неотъемлемую часть новой городской политики.

¹⁰ Закон Московской области от 9 июня 2017 года № 77/2017-ОЗ.

Литература

Бабун Р. В. Федеральный закон № 136-ФЗ принят: что дальше? // Муниципальное право. 2014. № 3. С. 2–8. URL: <http://emsu.ru/extra/pdf5s/ml/2014/3/02.pdf>

Волчкова И. В., Елисеев А. М., Данилова М. Н., Лычагина Л. Л., Минаев Н. Н., Подопригора Ю. В., Уфимцева Е. В., Шадейко Н. Р. 2015. Управление городскими агломерациями: учеб. пособие. Томск: Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та. URL: http://portal.tsuab.ru/Study/2015/Study_Volchkova-2_2015.

Косарева Н., Полиди Т. Оценка валового городского продукта в российских городах и его вклада в ВВП России в 2000–2015 гг. // Вопросы экономики. 2017. № 7. С. 5–25.

Любовный В. Я. Города России: альтернативы развития и управления. М.: Экон-информ, 2013. 614 с.

Dobbs R., Smit S., Remes J., Manyika J., Roxburgh C., and A. Restrepo. Urban world: Mapping the economic power of cities/ McKinsey Global Institute. 2011. March. URL: https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Urbanization/Urban%20world/MGI_urban_world_mapping_economic_power_of_cities_full_report.ashx

Métropole du Grand Paris. Le site officiel. URL: <http://www.metropolegrandparis.fr>

Zhang X. Q. The economic role of cities. The Global Urban Economic Dialogue Series: Nairobi. (2011). UN Habitat. URL: http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/economicroleofcities_unhabitat.pdf

Статья поступила: 21.06.2018.

Summary

Popov R. A., Municipal Economic Development Department of the Institute for Urban Economics, National Research University Higher School of Economics, Puzanov A. S., Institute for Urban Economics, National Research University Higher School of Economics, Polidi T. D., Institute for Urban Economics, Moscow

The Outline of the New State Policy Towards Russian Cities and Urban Agglomerations

In the article necessity of state policy correction in relation to the cities in Russia towards decentralization and differentiation is stated. The mechanisms that allow to increase autonomy of the large cities and urban agglomerations are offered along with the corresponding calculations and expert estimates. Also attention is paid to the problems of absence at the state level of urban agglomeration concept and imperfection of state statistics concerning cities.

Cities; urbanization; urban agglomeration; state policy; local government; decentralization

References

Babun R. V. (2014) Federalny zakon № 136-FZ prinyat: chto dalshe? *Munitsipalnoye pravo*. No. 3. Pp. 2–8. Available at: <http://emsu.ru/extra/pdf5s/ml/2014/3/02.pdf> (In Russ.)

Kosareva N., Polidi T. (2017) Otsenka valovogo gorodskogo produkta v rossiyskikh gorodakh i ego vkalda v VVP Rossii v 2000–2015 gg. *Voprosy Ekonomiki, [Voprosy Ekonomiki]* No. 7. Pp. 5–25. (In Russ.)

Volchkova I. V. (2015) Upravlenie gorodskimi aglomeratsiyami: ucheb. Posobie. Tomsk. 100 p. Available at: http://portal.tsuab.ru/Study/2015/Study_Volchkova-2_2015.pdf (In Russ.)

Liubovny V. Ya. (2013) Goroda Rossii: alternativy razvitiya i upravleniya [Russian cities: alternatives of development and management]. Moscow, Econ-Inform Publ. 614 p. (In Russ.)

Dobbs R., Smit S., Remes J., Manyika J., Roxburgh C., and A. Restrepo. (2011) Urban world: Mapping the economic power of cities/ McKinsey Global Institute. March. Available at: https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Urbanization/Urban%20world/MGI_urban_world_mapping_economic_power_of_cities_full_report.ashx

Métropole du Grand Paris. Le site officiel. Available at: <http://www.metropolegrandparis.fr>

Zhang X. Q. (2011) The economic role of cities. The Global Urban Economic Dialogue Series: Nairobi. UN Habitat. Available at: http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/economicroleofcities_unhabitat.pdf