



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Роль крупнейших агломераций в социально-экономическом развитии России и предложения по повышению эффективности управления развитием агломераций

Татьяна Полиди,
вице-президент
Фонда «Институт экономики города», к.э.н.

Санкт-Петербург, 30 октября 2023 г.

В 2015-2023 г. Институтом экономики города проведен цикл исследований экономики, градостроительной и жилищной сферы крупнейших городских агломераций

В 2023 г. опубликованы результаты комплексной актуализации методики и оценок ВГП крупнейших городских агломераций

Методика оценки валового городского продукта городов и городских агломераций



Валовой городской продукт крупнейших городских агломераций России в 2013-2021 гг.



ВСЕ ВЫПУСКИ СЕРИИ "ЭКОНОМИКА ГОРОДОВ И ГОРОДСКИЙ АГЛОМЕРАЦИЙ" доступны здесь:



Долгосрочные тренды в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России

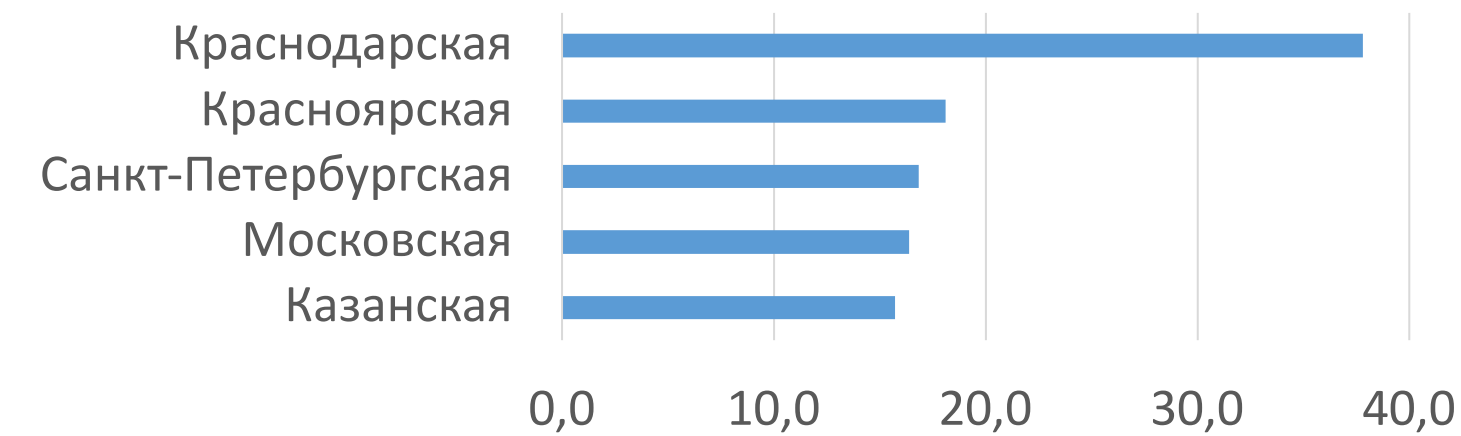


В большинстве агломераций численность населения за 12 лет (2010-2021 гг.), по данным Всероссийской переписи 2020 г., увеличилась более чем на 5%, а в 5 агломерациях - на 15%

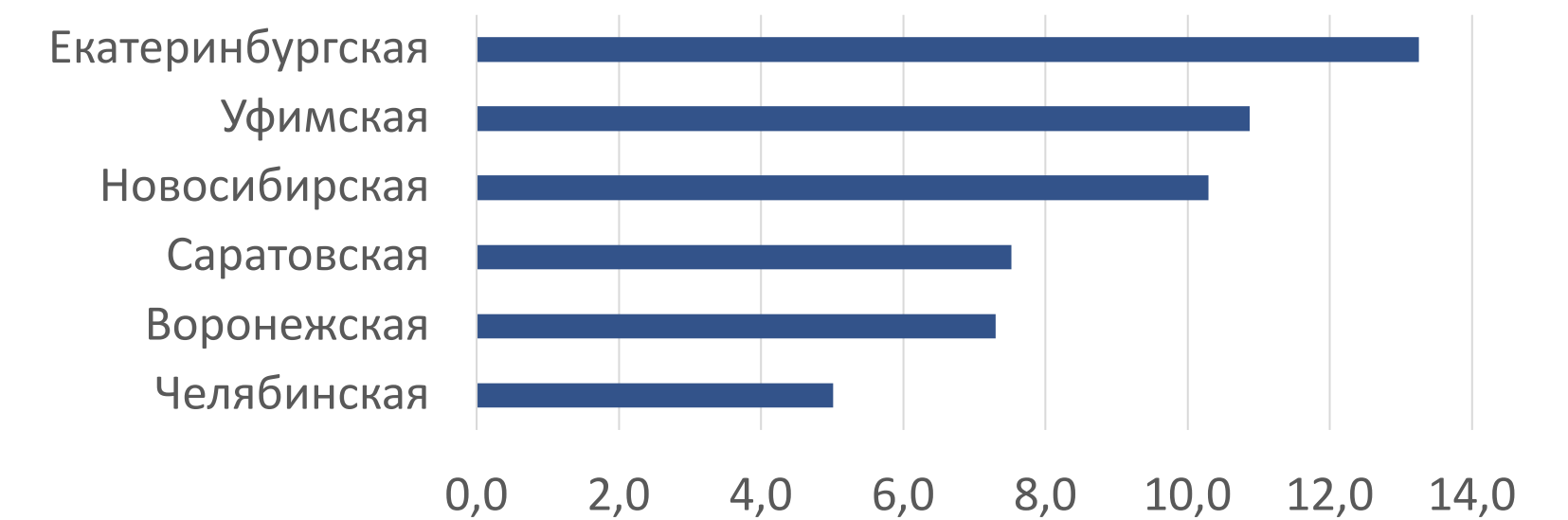
Городская агломерация	Население, 2021 г., тыс. чел.*
Московская	18 889
Санкт-Петербургская	6 710
Самарско-Тольяттинская	2 741
Екатеринбургская	2 371
Новосибирская	2 265
Ростовская	2 129
Нижегородская	1 781
Краснодарская	1 704
Казанская	1 676
Челябинская	1 675
Уфимская	1 529
Волгоградская	1 506
Красноярская	1 477
Воронежская	1 357
Пермская	1 340
Саратовская	1 290
Владивостокская	858

* По данным Всероссийской переписи населения 2020 года

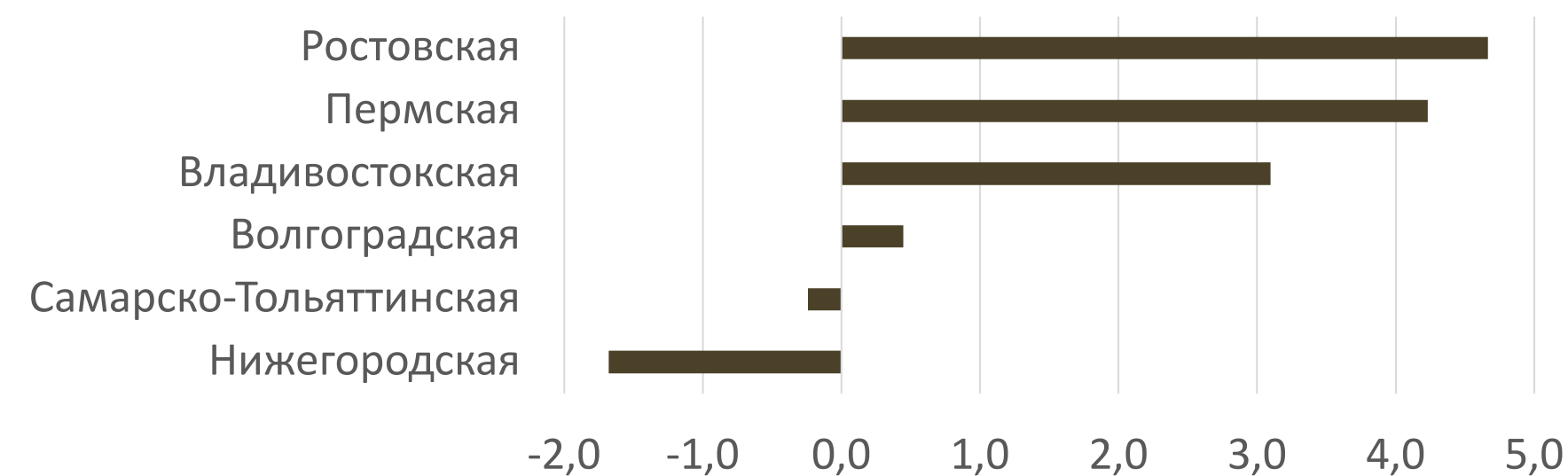
ЛИДЕРЫ РОСТА (БОЛЕЕ 15% ПРИРОСТА НАСЕЛЕНИЯ ЗА 12 ЛЕТ), %



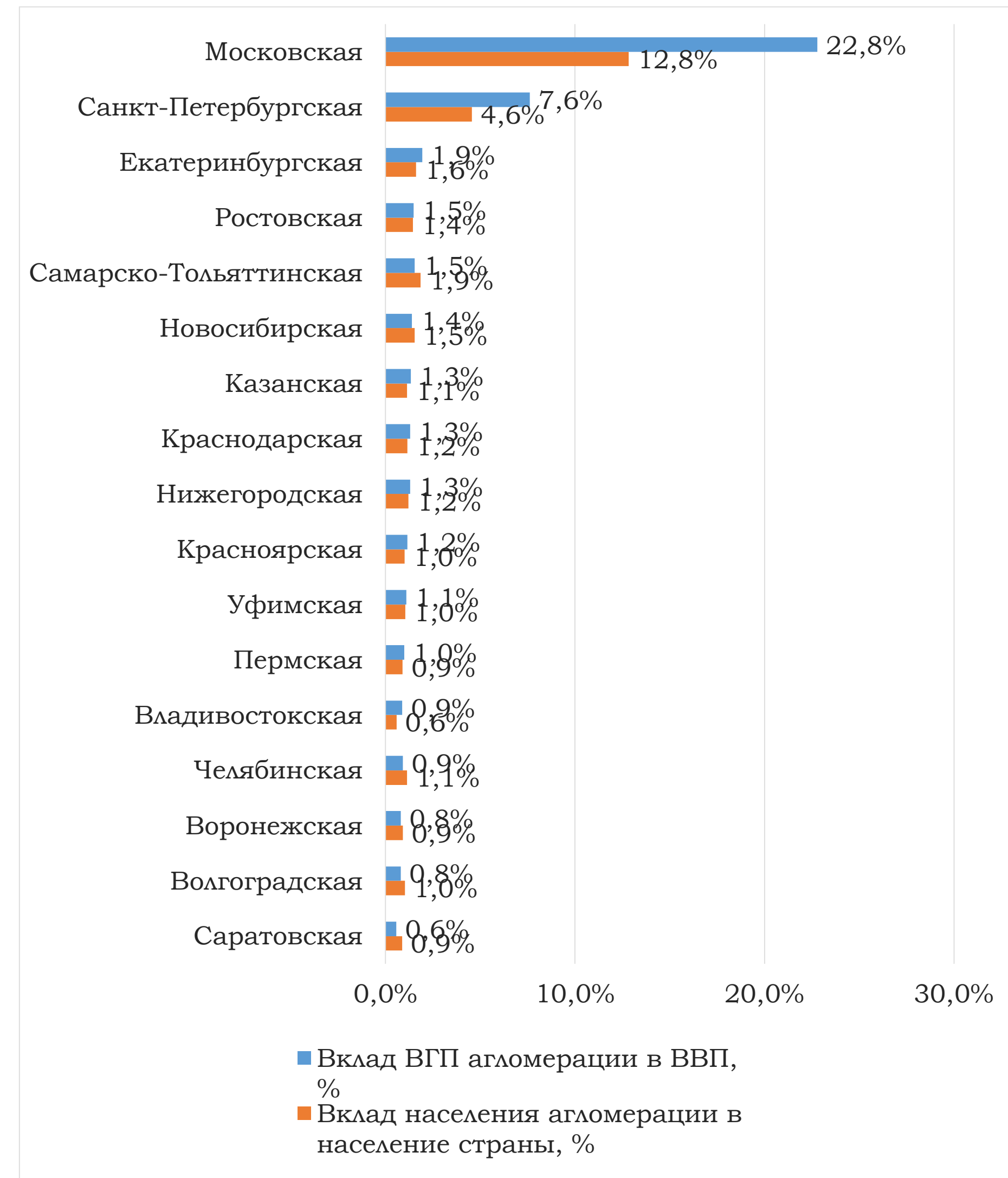
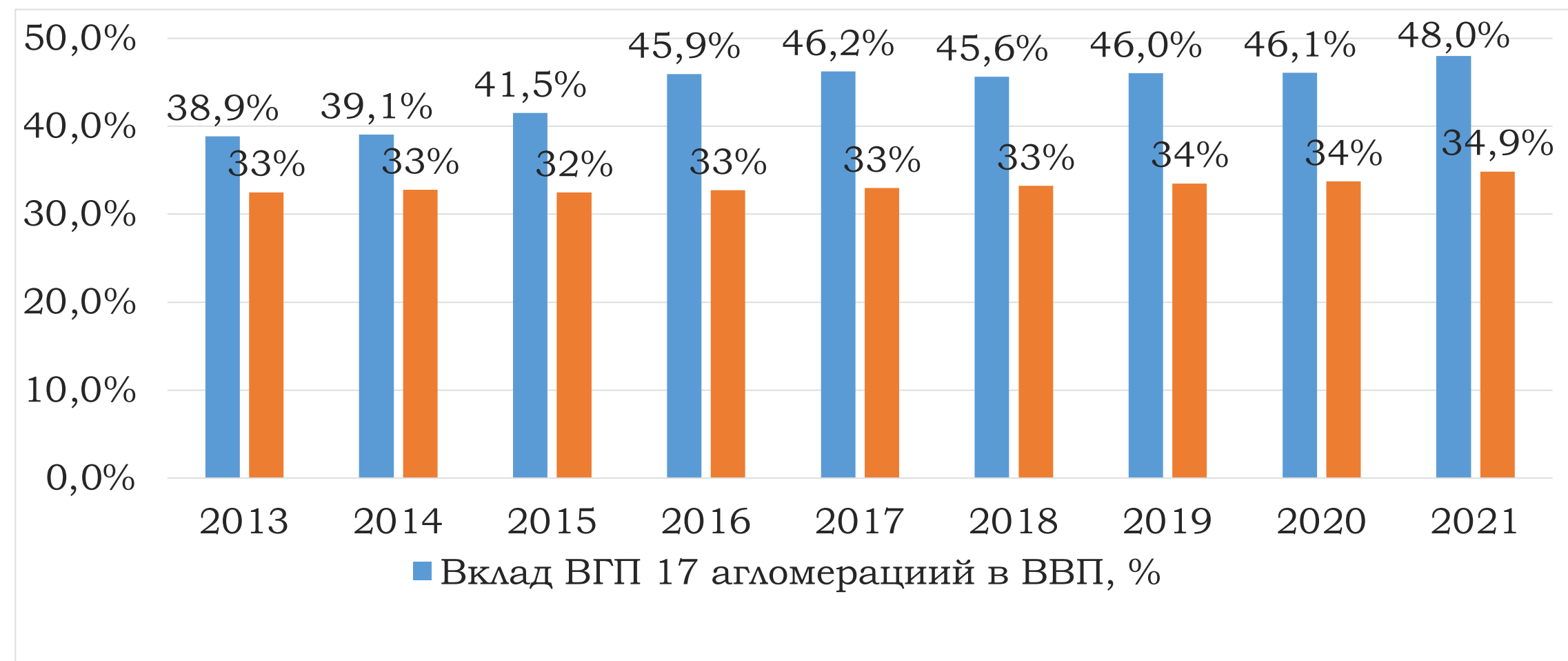
СРЕДНИЕ ТЕМПЫ РОСТА (5–15% ПРИРОСТА НАСЕЛЕНИЯ ЗА 12 ЛЕТ), %



АУТСАЙДЕРЫ ПО ТЕМПАМ РОСТА (МЕНЬШЕ 0–5% ПРИРОСТА НАСЕЛЕНИЯ ЗА 12 ЛЕТ), %



В 2021 г. суммарно 17 крупнейших городских агломераций произвели порядка 48% ВВП России, или 64,9 трлн рублей. Проживает в таких агломерациях 35% населения страны, или около 51 млн человек



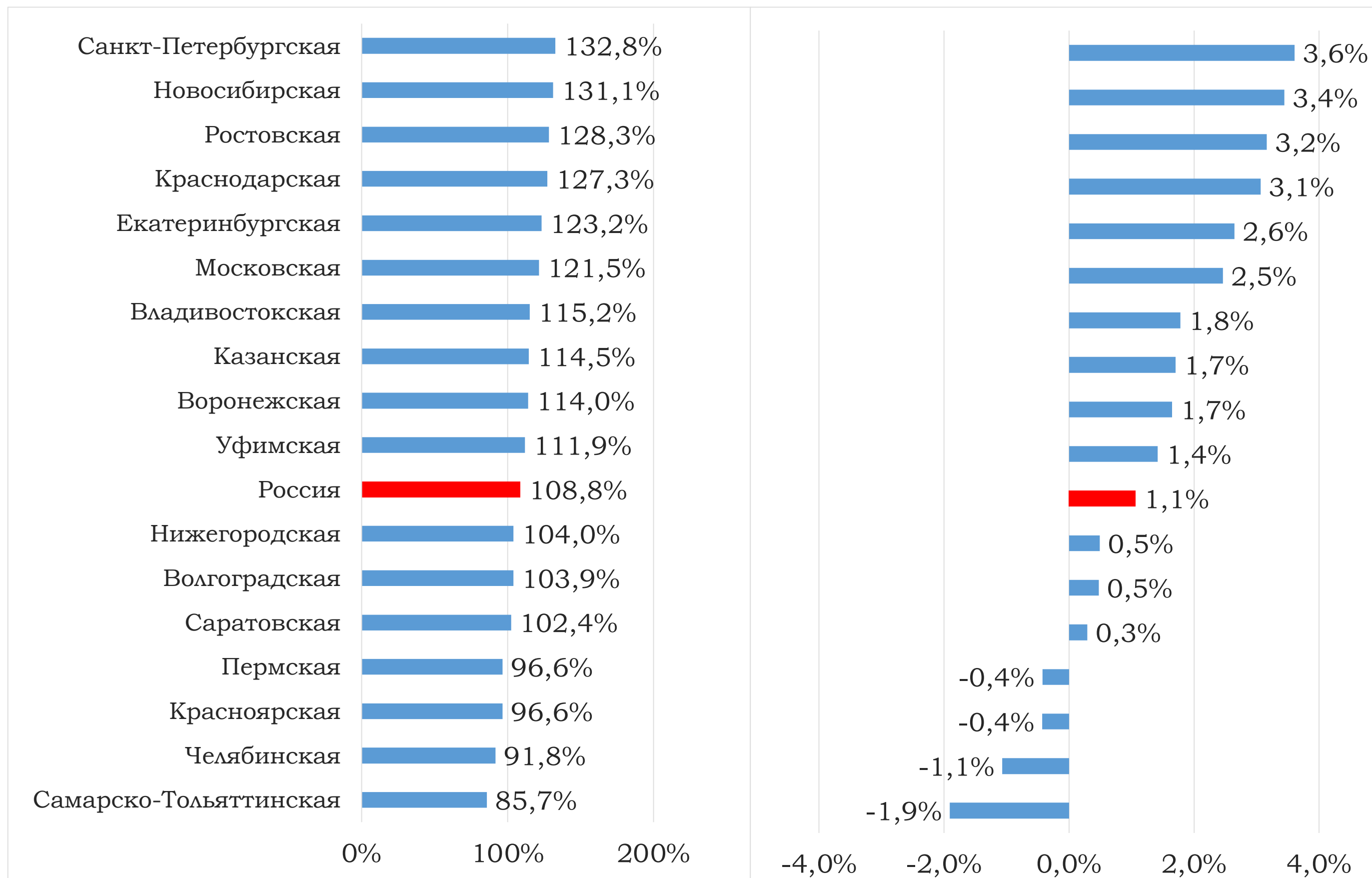
В пятерку крупнейших городских агломераций с годовым номинальным ВВП не менее 2 трлн рублей в 2021 году вошли:

1. Московская агломерация (30,8 трлн руб.)
2. Санкт-Петербургская агломерация (10,3 трлн руб.)
3. Екатеринбургская агломерация (2,6 трлн руб.)
4. Самарско-Тольяттинская агломерация (2,1 трлн руб.)
5. Ростовская агломерация (2,0 трлн руб.)



В среднем по 17 агломерациям динамика реального ВГП за 2013-2021 гг. составила +12%, что выше динамики реального ВВП по стране в целом (+8,8% за период). Среднегодовой прирост ВГП в среднем по 17 агломерациям составил 1,3%, что также выше показателя в среднем по стране (1,1%)

ДИНАМИКА РЕАЛЬНОГО ВГП 17 ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В 2013-2021 ГГ., % ЗА ПЕРИОД (СЛЕВА) И В СРЕДНЕМ ЗА ГОД (СПРАВА), 2013 год = 100%



Лидерами экономического роста стали 4 агломерации, среднегодовые темпы роста реального ВГП в которых в 2013-2021 гг. превысили 3% в год:

- ✓ Санкт-Петербургская агломерация (+3,6% в среднем в год)
- ✓ Новосибирская агломерация (+3,4% в среднем в год)
- ✓ Ростовская агломерация (+3,2% в среднем в год)
- ✓ Краснодарская агломерация (+3,1% в среднем в год)



По ВВП 2020 г. Московская агломерация занимала 5 место среди крупнейших городских агломераций в мире.

По ВВП на душу населения Московская агломерация занимала 6 место и существенно уступала Нью-Йоркской, Парижской и Лондонской агломерациям (в 1,5 раза ниже), но опережала Токийскую, Лос-Анджелесскую агломерации, которым уступала по объему ВВП

№	Агломерация	ВВП, млрд международных долларов, 2020 г.*	ВВП на душу населения, тыс. международных долларов, 2020 г.*
1	Нью-Йоркская	1 822,4	92,2
2	Токийская (2018 г.)	1 796,2	49,0
3	Сеульская	1 214,2	46,6
4	Лос-Анджелесская	1 012,5	77,9
5	Московская	1 010,8	56,3
6	Парижская	1 000,1	81,4
7	Шанхайская	926,1	37,2
8	Пекинская	863,9	39,5
9	Осакская (2018 г.)	738,0	40,4
10	Лондонская	734,6	83,5
11	Стамбульская	701,2	45,3
12	Чикагская	692,9	72,9

*Если не указано иное

№	Агломерация	ВВП, млрд международных долларов, 2020 г.	ВВП на душу населения, тыс. международных долларов, 2020 г.
1	Торонтская	358,0	54,7
2	Сиднейская	313,9	61,7
3	Санкт-Петербургская	241,2	37,8
4	Ванкуверская	132,4	48,2
5	Пражская	126,8	46,8
6	Екатеринбургская	87,0	37,3
7	Оклендская	85,7	53,4
8	Самарско-Тольяттинская	68,2	24,9
9	Ростовская	64,9	30,7
10	Новосибирская	61,1	27,3
11	Казанская	56,9	35,9
12	Нижегородская	56,5	31,1
13	Ливерпульская	56,1	62,2
14	Краснодарская	55,6	37,3
15	Красноярская	51,5	36,9
16	Уфимская	49,6	33,5
17	Пермская	43,6	31,9
18	Челябинская	41,1	24,5
19	Владивостокская	39,2	46,0
20	Волгоградская	36,4	24,4
21	Воронежская	35,7	26,4
22	Таллиннская	33,6	55,4
23	Саратовская	26,0	21,2



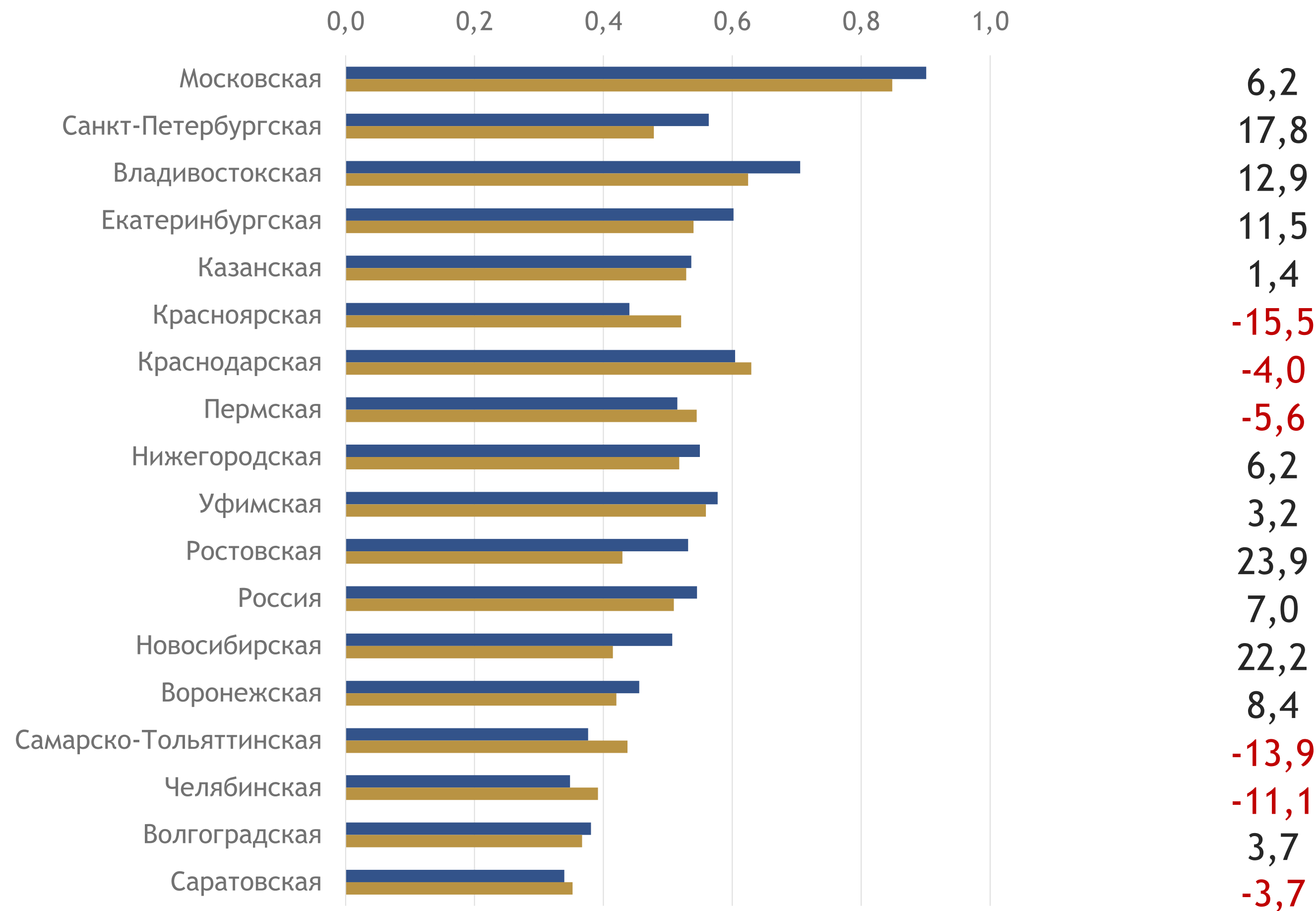
Источник: российские агломерации - расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным Росстата, государственных внебюджетных фондов; пересчет в международные доллары по ППС по данным Росстата, доступ по ссылке: <https://fedstat.ru/indicator/40707>; зарубежные агломерации - см. Приложение (таблица 2), пересчет в международные доллары по ППС для зарубежных агломераций по данным ОЭСР, доступ по ссылке: <https://data.oecd.org/conversion/purchasing-power-parities-ppp.htm>

В 2021 г. в 11 из 17 крупнейших агломераций номинальный ВГП на душу населения превысил значение номинального ВВП на душу населения (927,5 тыс. руб.), а в реальных ценах (ценах 2013 г.) – только в 7 агломерациях

ВГП на душу в 2013 и 2021 г. в ценах 2013 г., млн руб.

Прирост реального ВГП на душу в 2013-2021 гг., %

В 11 агломерациях оценки показали рост реального ВГП на душу населения в 2021 г. по сравнению с 2013 г., а в 6 агломерациях – снижение



В 7 агломерациях номинальный ВГП на душу населения в 2021 году превысил 1 млн руб.:

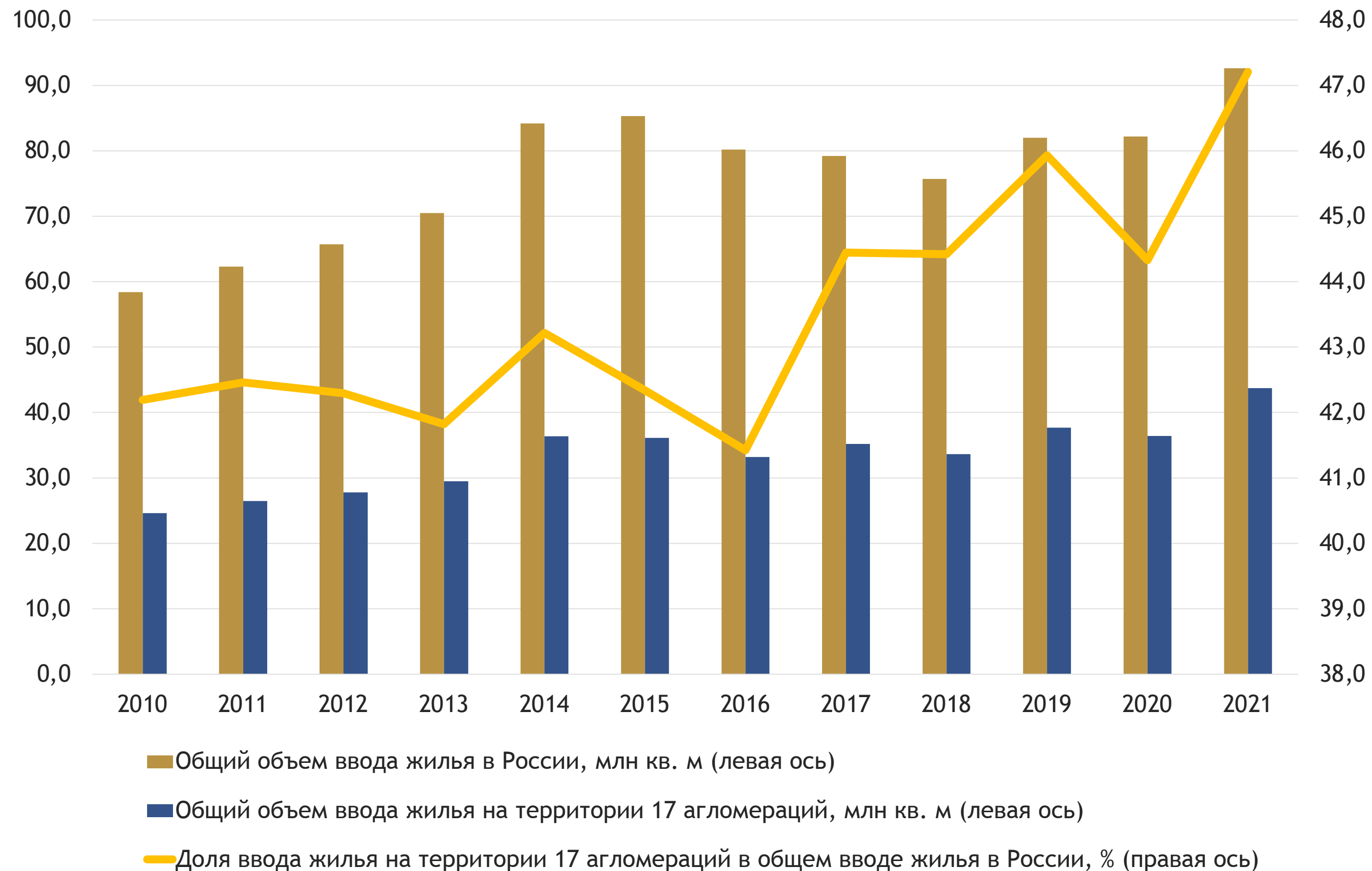
1. Московская агломерация (1,6 млн руб. на душу населения)
2. Санкт-Петербургская агломерация (1,5 млн руб. на душу населения)
3. Владивостокская агломерация (1,4 млн руб. на душу населения)
4. Екатеринбургская агломерация (1,1 млн руб. на душу населения)
5. Казанская агломерация (1,08 млн руб. на душу населения)
6. Красноярская агломерация (1,07 млн руб. на душу населения)
7. Краснодарская агломерация (1,04 млн руб. на душу населения)

■ ВГП на душу населения в 2021 г. в ценах 2013 г., млн руб.
 ■ ВГП на душу населения в 2013 г., млн руб.



Совокупный ввод жилья в 17 агломерациях составил в 2021 г. 47% от ввода жилья в России, в том числе многоквартирных домов - 65,2%, ИЖС - 31,3%

Объем ввода жилья в России и в 17 агломерациях в 2010-2021 гг., млн кв. м



Превышение вклада агломераций в совокупный объем ввода жилья над вкладом в численность населения:

2010 - 10,2 п.п.

2021 - 12,4 п.п.



Большинство агломераций не обладают достаточными собственными ресурсами для инвестирования в развитие инфраструктуры

Суммарные доходы местных (региональных - для Москвы и Санкт-Петербурга) бюджетов в агломерациях на душу населения (в текущих ценах 2012 и 2021 гг.) и темп прироста в реальном выражении

Агломерация	2012, тыс. руб.	2021, тыс. руб.	Темп прироста в реальном выражении, %
Московская	96,2	190,1	8,2
Санкт-Петербургская	65,2	130,5	12,5
Челябинская	23,3	42,0	8,9
Пермская	21,7	41,1	10,0
Екатеринбургская	23,8	40,7	-3,4
Красноярская	28,5	38,8	-18,3
Владивостокская	21,5	37,9	2,3
Местные бюджеты всего по РФ	24,9	37,6	-14,4
Ростовская	21,6	36,5	-3,3
Новосибирская	22,9	36,2	-5,4
Нижегородская	16,5	35,5	20,3
Краснодарская	19,7	32,6	-7,3
Уфимская	21,9	30,5	-18,2
Казанская	19,9	27,7	-16,3
Воронежская	15,4	27,6	-1,8
Самарско-Тольяттинская	16,3	27,0	-5,9
Саратовская	13,9	25,5	6,9

В 10 из 17

агломераций суммарные доходы местных бюджетов* на душу населения в реальном выражении снизились в период 2012 - 2021 гг.

70%

налоговых доходов по имущественным налогам, собираемых на территории 17 агломераций, не поступают в местные бюджеты**

*Включая бюджеты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга

**Без учета доходов по имущественным налогам бюджетов Москвы и Санкт-Петербурга



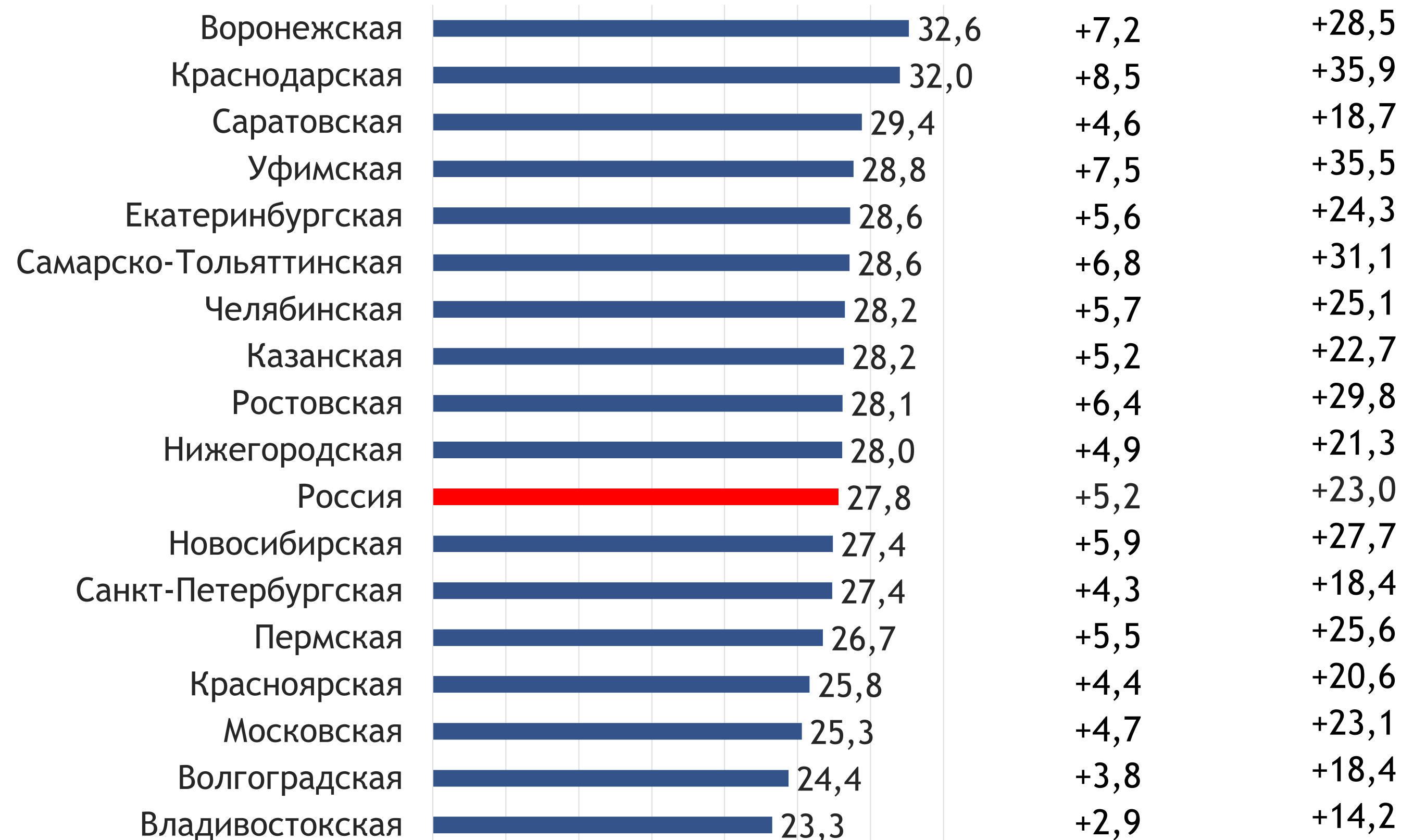
Градостроительное регулирование и развитие инфраструктуры отстают от роста объемов жилищного строительства и жилищной обеспеченности

Обеспеченность жильем, кв. м на душу населения* (2021 г.)

Прирост показателя, кв. м (2010–2021 гг.)

Прирост показателя, % (2010–2021 гг.)

0,0 5,0 10,0 15,0 20,0 25,0 30,0 35,0



Ни в одной из агломераций не установлен полный набор параметров базового градостроительного регламента (предельная этажность, размер земельного участка)

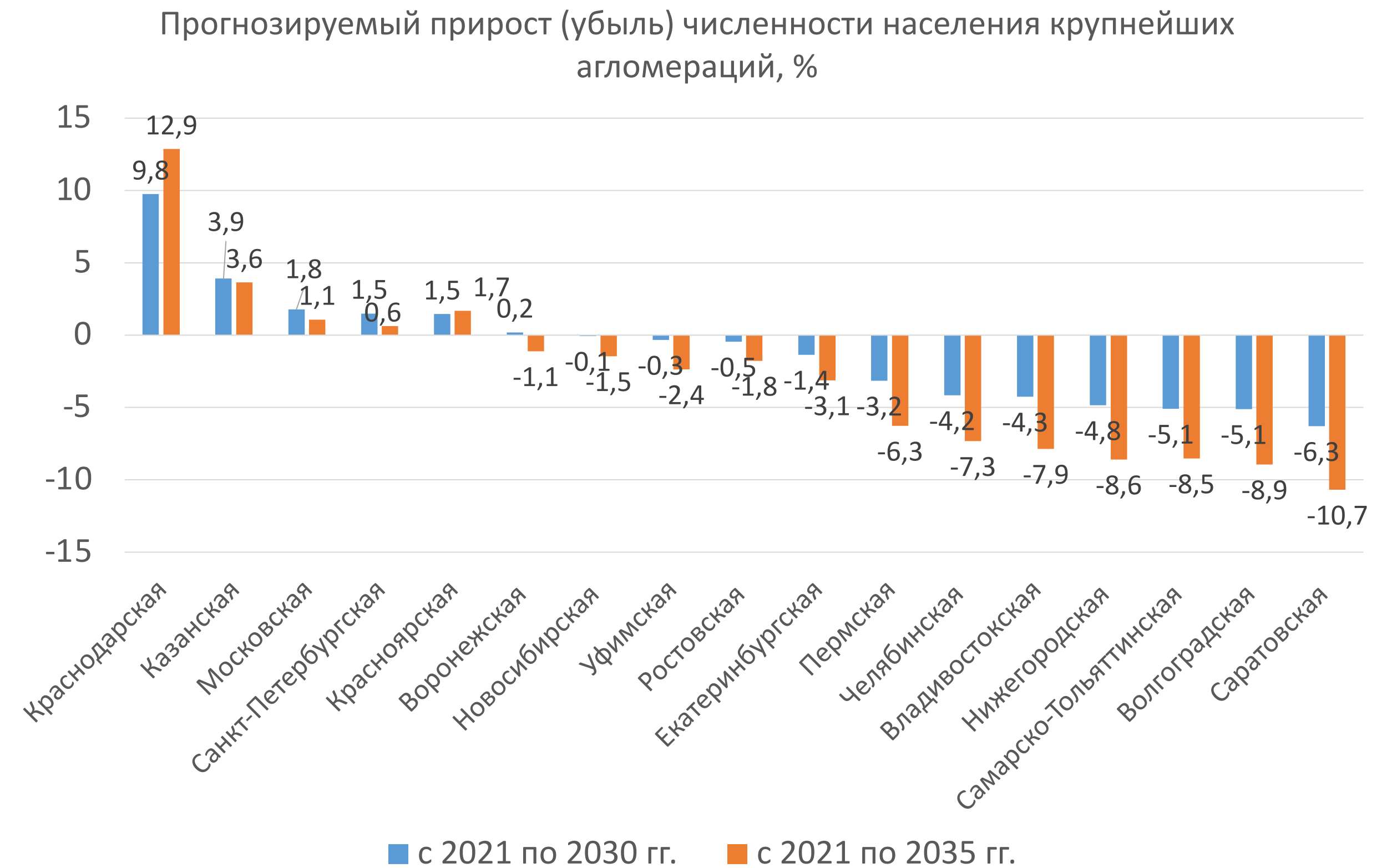
В большинстве агломераций наблюдается низкий уровень согласованности градостроительной политики между муниципалитетами ядра и периферии

*Обеспеченность жильем, кв. м на душу населения – общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя



Вызов для дальнейшего экономического роста в крупнейших городских агломерациях - негативный демографический прогноз, поэтому главным источником роста будет рост производительности труда

Агломерация	Численность населения, тыс. человек		
	2021 (факт, по данным ВПН-2020)	2030 (прогноз)	2035 (прогноз)
Московская	18889,3	19225,5	19092,6
Санкт-Петербургская	6710,0	6810,3	6752,0
Самарско-Тольяттинская	2741,0	2601,2	2507,2
Екатеринбургская	2370,9	2338,3	2296,8
Новосибирская	2264,7	2263,0	2231,7
Ростовская	2129,0	2119,1	2091,1
Нижегородская	1781,4	1695,1	1628,1
Краснодарская	1704,1	1870,2	1923,2
Казанская	1675,6	1741,3	1736,6
Челябинская	1674,9	1605,2	1552,3
Уфимская	1529,4	1524,2	1493,3
Волгоградская	1506,2	1429,2	1371,5
Красноярская	1476,8	1498,3	1501,7
Воронежская	1356,9	1359,6	1341,7
Пермская	1339,9	1297,6	1256,0
Саратовская	1289,5	1208,5	1151,7
Владивостокская	858,0	821,4	790,6



Убыль численности населения большинства агломераций обусловлена параметрами прогноза Росстата для соответствующих субъектов Российской Федерации



Примечание: прогноз составлен на основе демографического прогноза Росстата до 2035 года и экспертной оценки динамики доли населения агломераций в численности населения соответствующих субъектов Российской Федерации

Выводы

1. Вклад крупнейших городских агломераций в ВВП уже довольно высокий (48%), однако наблюдается большой разрыв между лидерами (Московская, Санкт-Петербургская агломерации) и остальными агломерациями, что говорит о потенциале увеличения вклада большинства крупнейших агломераций в ВВП
2. Только агломерации городов федерального значения обладают достаточными финансами для наращивания бюджетных расходов на инфраструктуру, социальную сферу. Состояние муниципальных финансов на территориях других крупнейших городских агломераций не позволяет форсировать бюджетные расходы, в том числе инвестиции (или даже сохранять на неизменном уровне в реальном выражении), несмотря на рост ВВП таких агломераций
3. Вызовом для дальнейшего экономического роста в крупнейших городских агломерациях является негативный демографический прогноз, поэтому главным источником роста будет рост производительности труда за счет повышения качества человеческого капитала, развития креативных индустрий, внедрения инноваций в низкопроизводительные традиционные отрасли (например, строительство, ЖКХ)
4. В современных условиях возрастает актуальность артикулированной государственной политики по содействию развитию городских агломераций



Ключевые действующие и необходимые дополнительные меры

Проблема	Ключевые действующие и запланированные федеральные меры
<p>Неопределенность правового статуса городской агломерации, отсутствие официальной методики делимитации городских агломераций и государственного статистического наблюдения за развитием агломераций</p>	<p>Отсутствуют</p>
<p>Недостаточность полномочий и финансовых ресурсов муниципальных образований для развития агломераций, включая реализацию агломерационных проектов</p>	<p>Меры инфраструктурного меню (концентрируются на территориях крупнейших городских агломераций)</p> <p>Согласование долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций федеральными органами исполнительной власти (в т. ч. в части софинансирования агломерационных проектов из федерального бюджета)</p> <p>Возможности использования механизма «горизонтальных» бюджетных субсидий между бюджетами субъектов РФ и между местными бюджетами, установления субъектом РФ дифференцированных нормативов отчислений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты муниципальных образований, которые заключили соглашения о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры</p>
<p>Недостаточное внимание задачам стимулирования и определения приоритетов социально-экономического развития агломераций, координации налоговой, тарифной, социальной, жилищной и иных политик; риски несбалансированного развития агломераций</p>	<p>Отсутствуют</p>

Ключевые действующие и необходимые дополнительные меры (продолжение)

Проблема	Ключевые действующие и запланированные федеральные меры
Наличие законодательных барьеров для развития межмуниципального сотрудничества	Отсутствуют
Слабая скоординированность документов стратегического планирования и градостроительного регулирования регионального и муниципального уровней, регулирующих вопросы развития городских агломераций	Возможность разработки стратегии социально-экономического развития на часть территории субъекта Российской Федерации (статья 32 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации») на практике не применяется Возможность разработки единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования применительно к территориям нескольких муниципальных образований или отдельных населенных пунктов, входящих в их состав (внесение изменений в статью 28.1 Градостроительного кодекса РФ в августе 2023 г.)
Отсутствие методики оценки эффективности государственной политики управления социально-экономическим развитием агломераций	Отсутствуют

Закрепление на уровне федерального закона юридически значимых критериев отнесения территорий к агломерациям

ПРОБЛЕМА - неопределенность границ агломераций для целей планирования и управления, а также для предоставления финансовой поддержки



РЕШЕНИЕ - внесение изменений в федеральный закон

Организация статистического наблюдения основных параметров развития городских агломераций

ПРОБЛЕМА - затруднены планирование и управление развитием агломераций, принятие адекватных решений по предоставлению финансовой поддержки, оценка эффективности таких действий



РЕШЕНИЕ - организация статистического наблюдения основных параметров развития городских агломераций

Дополнительные расходы бюджета на реализацию предложения незначительные, так как в настоящее время уже ведется статистическое наблюдение в отношении муниципальных образований (городов федерального значения), входящих в состав агломераций

Установление специального объема полномочий для муниципальных образований и городов федерального значения в границах крупных и крупнейших агломераций

ПРОБЛЕМА - объем полномочий неадекватен задачам межмуниципального взаимодействия в рамках социально-экономического, градостроительного и инфраструктурного развития агломераций



РЕШЕНИЕ - установление особенностей осуществления публичной власти на территориях крупных и крупнейших городских агломераций

Дополнительные расходы бюджета на реализацию предложения не требуются

РАЗВИЛКА:
устанавливать единый дополнительный объем полномочий для всех муниципальных образований агломераций
или
дифференцированно для ядра и периферии агломерации

Совершенствование законодательного регулирования долгосрочных планов социально-экономического развития (ДПР) крупных и крупнейших городских агломераций

ПРОБЛЕМА - неопределенность правового статуса ДПР влечет риски неоптимальных управленческих решений

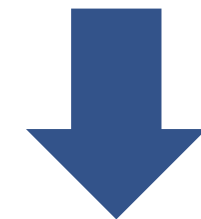


РЕШЕНИЕ - закрепление за ДПР статуса документа стратегического планирования и установление критериев агломерационных проектов

Приказом Минэкономразвития от 26.09.23 № 669 утверждены Методические рекомендации по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций, однако они не в полной мере решают проблемы согласования ДПР с другими региональными документами стратегического планирования и установления критериев агломерационных проектов

Устранение законодательных барьеров межмуниципального сотрудничества на территориях агломераций

ПРОБЛЕМА - отсутствие координации законодательства о местном самоуправлении с гражданским, корпоративным, земельным и иным законодательством в части регулирования межмуниципального сотрудничества



РЕШЕНИЕ - пакетное изменение в федеральные законы

Только 3% муниципальных образований участвуют в межмуниципальных хозяйственных обществах*



Наделение субъектов РФ полномочиями по определению порядка координации социально-экономической и градостроительной политики на территории городской агломерации

ПРОБЛЕМА - нескоординированность документов социально-экономического и градостроительного планирования МО, входящих в состав городских агломераций



РЕШЕНИЕ - установление перечня основных параметров развития МО, подлежащих согласованию, порядка такого согласования

Введение института целевых трансфертов из федерального бюджета на софинансирование реализации документов стратегического планирования городских агломераций

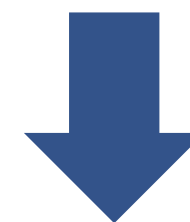
ПРОБЛЕМА - Отсутствие стимулов для координации и взаимодействия муниципальных образований; риски несбалансированного развития агломераций



РЕШЕНИЕ - предоставление на конкурсной основе целевых трансфертов из федерального бюджета на софинансирование реализации документов стратегического планирования городских агломераций, обеспечивающих сбалансированное развитие

Установление механизма обязательного участия профессиональных застройщиков жилья в развитии в установленных случаях социальной инфраструктуры в натуральной форме или в финансовой форме (инфраструктурный платеж)

ПРОБЛЕМА - Недостаточность ресурсов на обеспечение жилищных проектов социальной инфраструктурой, непрозрачность сложившейся практики обременения застройщиков в натуральной форме



РЕШЕНИЕ - Проведение эксперимента по введению механизма обязательного участия профессиональных застройщиков жилья в развитии социальной инфраструктуры

Потенциальные поступления от инфраструктурного платежа на территории 17 агломераций* при ставке платежа 5 тыс. руб. или 10 тыс. руб. на 1 кв. м общей площади жилых помещений для вариантов:

- 1) все застройщики вносят платеж (а не строят социальную инфраструктуру за свой счет):
 - 141,8 млрд руб. в год (71 школа**)
 - 283,6 млрд руб. в год (142 школы**)
- 2) платеж вносится в отношении 30% жилищного строительства (остальные 70% обеспечиваются социальной инфраструктурой застройщиками за свой счет либо путем строительства за счет бюджетных или иных внебюджетных средств):
 - 42,5 млрд руб. в год (21 школа**)
 - 85,1 млрд. руб. в год (42 школы**)



*Исходя из фактического объема ввода жилья на территории 17 агломераций в 2021 г.

**Исходя из стоимости 1 места - 2 млн руб. и размера школы - 1000 мест

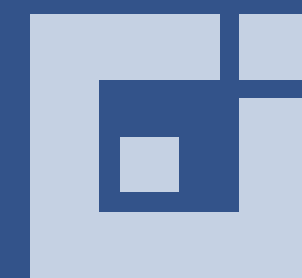
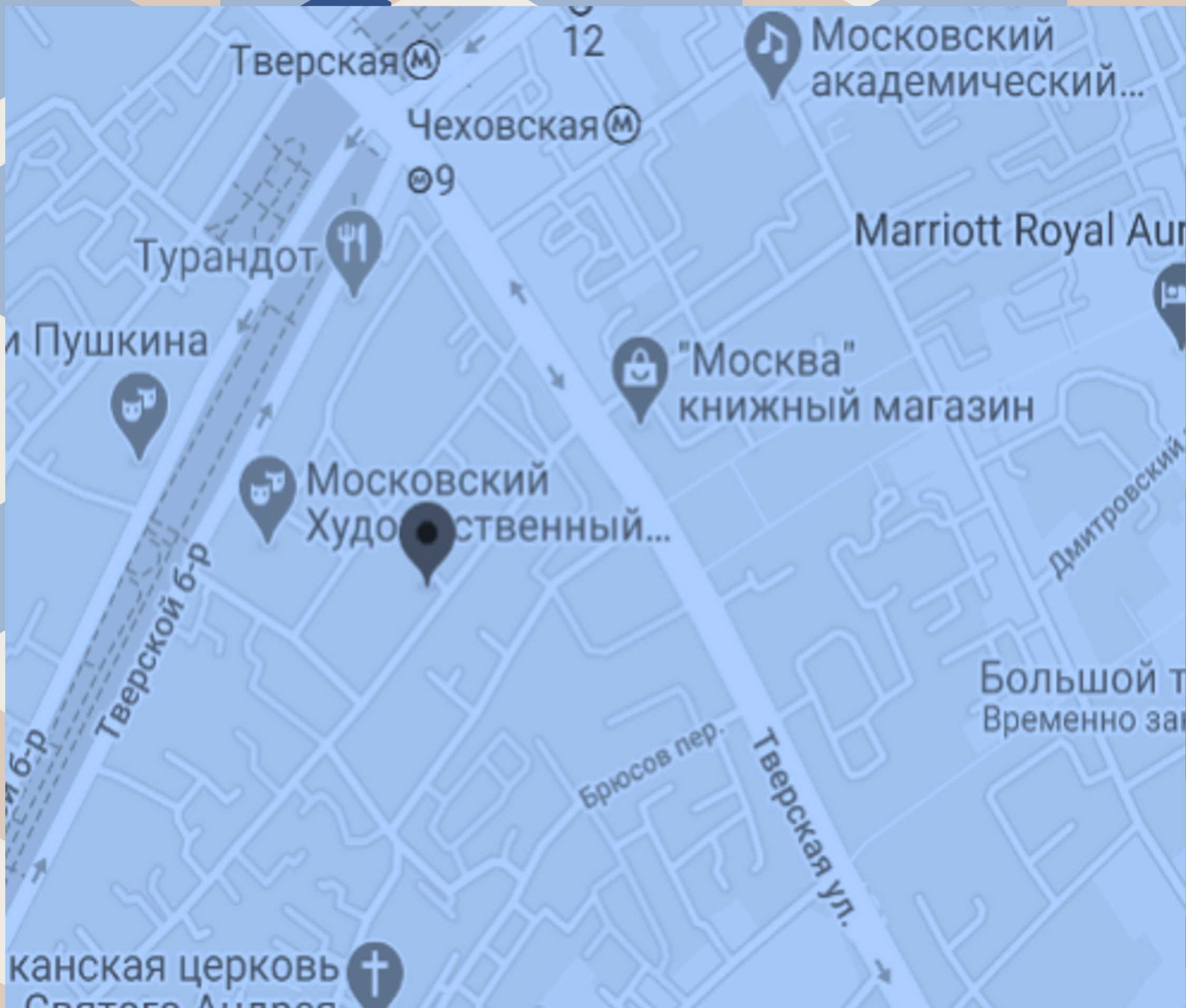
Выявление и распространение лучших практик управления городскими агломерациями на основе оценки эффективности инструментов управления

ПРОБЛЕМА - Дефицит общедоступной верифицированной информации



РЕШЕНИЕ - Подготовка ежегодного доклада о лучших практиках управления развитием городских агломераций на основе оценки эффективности инструментов управления (на основе разработанной методики оценки)

Возможно установление новой номинации в составе конкурса лучших практик государственного и муниципального управления и предоставление грантов из федерального бюджета победителям



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125375, Москва, Леонтьевский пер., 21/1, стр. 1,

тел.: 8 (495) 363-50-47, 8 (495) 787-45-20,

E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

Web-site: www.urbaneconomics.ru

