

OECD Territorial Reviews  
**Competitive Cities in the Global Economy**

Summary in Russian

---

Территориальные обзоры ОЭСР

**Конкурентоспособность городов в условиях глобальной экономики**

Резюме на русском языке

**Урбанистический парадокс: вызов для экономики и устойчивого развития на национальном и глобальном уровне**

Ускоряющиеся процессы урбанизации увеличивают значение крупных городов или мегаполисов. Сегодня более половины (53%) населения стран ОЭСР живет преимущественно городских районах. В настоящее время в странах ОЭСР 78 мегаполисов с населением 1,5 миллиона человек и более, в которых концентрируется значительная часть экономической деятельность. Так, на долю Будапешта, Сеула, Копенгагена, Дублина, Хельсинки, Рандстада (Голландия) и Брюсселя приходится почти половина ВВП соответствующих стран, а на долю Осло, Окленда, Праги, Лондона, Стокгольма, Токио и Парижа – около одной трети. Еще существеннее то, что в странах ОЭСР в большинстве мегаполисов отмечается более высокий, чем в среднем по стране, ВВП на душу населения (в 66 из 78 мегаполисов) и более высокая производительность труда (в 65 из 78 мегаполисов); во многих из них темпы роста выше, нежели в соответствующих странах в целом.

**Преимущества крупных городских агломераций** с точки зрения более высоких объемов производства из расчета на душу населения и иных экономических показателей объясняются рядом факторов:

- **Агломерационная экономика** способствует тому, что в крупных мегаполисах открываются глобальные и региональные штаб-квартиры корпораций; он также обеспечивает для бизнеса широкий выбор с точки зрения ресурсов и создает условия для концентрации инфраструктуры и специализированных деловых услуг. Значение агломерационного эффекта подтверждается положительной корреляцией между **размером и доходами** мегаполисов, особенно в тех случаях, когда в них концентрируется более 20% национального ВВП.

- Как правило, к преимуществам мегаполисов относятся **специализация и диверсификация**. Специализация более всего наблюдается в сферах деятельности, характеризующихся высокой добавленной стоимостью, благодаря облегченному доступу к информации и знаниям). Благоприятным фактором, который способствует более высокой эффективности мегаполисов, успешно объединяющих в себе различные экономические секторы, является также концентрация в мегаполисах **научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельности** и их способность **генерировать инновации** (в странах ОЭСР более 81% патентов приходится на заявителей, находящихся в городах).
- Как правило, мегаполисы выигрывают и с точки зрения **физического и человеческого капитала**. В большинстве мегаполисов уровень квалификации персонала выше, чем в среднем по стране; более благоприятной является и демографическая структура населения. В них также сосредоточен более значительный физический капитал (принадлежащее компаниям оборудование, здания и инфраструктурные объекты), имеется более развитая транспортная и телекоммуникационная инфраструктура.

Вместе с тем, не следует переоценивать возможности роста, существующие у мегаполисов; слова «мегаполис» и «успех» - **не всегда синонимы**.

- Некоторые мегаполисы **отстают от средних общенациональных показателей** – например, Берлин (Германия), Фукуока (Япония), Лилль (Франция), Неаполь (Италия) и Питтсбург (США). Более того, про многие мегаполисы можно сказать, что с точки зрения объемов производства, производительности труда и уровня занятости их показатели не так уж значительно отличаются от средних по стране. Что касается **инновационного потенциала** крупных городов, то здесь также следует соблюдать осторожность в оценках – действительно, обычно патенты регистрируются в крупных городах, но лежащие в их основе разработки могут создаваться в научно-исследовательских центрах в других регионах.
- Мегаполисы представляют собой крупные и устойчивые **очаги безработицы**. В каждом третьем из 78 мегаполисов ее уровень выше среднего по стране. Как ни удивительно, но для мегаполисов характерен и **более низкий уровень экономической активности**, нежели в других регионах (в 2003 г. 44,3% против 49,7% и 44,5% в полугородских и сельских районах, соответственно).
- В большинстве стран ОЭСР **бедность и социальная исключенность** стали типичными явлениями городской жизни, причем это относится не только к наименее благополучным мегаполисам (как, например, город Мехико), но и к городам, в которых прошла широкомасштабная реструктуризация промышленности (Роттердам, Лилль, Детройт), а также к пригородам некоторых богатейших мегаполисов (Париж, Лондон). **Социально-экономическое неравенство** – это изъян, общий для всех мегаполисов. Одна из наименее защищенных групп населения мегаполисов – **иммигранты** и их потомки, которые часто концентрируются в крупных городах. У многих из них не хватает профессиональной квалификации, но даже для тех, кто достаточно квалифицирован, интегрироваться в экономическую систему отнюдь не просто.
- Бедность и социальная исключенность оборачиваются для общества серьезными издержками, в том числе высоким уровнем **преступности** (в

среднем, в городах он на 30% выше общенационального уровня) и весьма значительной *пространственной поляризацией* (в десяти обследованных странах ОЭСР от 7% до 25% населения проживает в неблагополучных районах, что составляет до 10% населения соответствующей страны). Жители таких кварталов часто ограничены в доступе к инфраструктуре и услугам; инвестиции из расчета на душу населения здесь ниже, нежели в более благополучных и процветающих районах.

Кроме того, говоря о мегаполисах, необходимо упомянуть о ряде *отрицательных внешних факторов*, которые представляются весьма важными:

- *Издержки, связанные с перенаселенностью и перегрузкой транспортных систем* (загрязнение воздуха и воды, высокий уровень шума и деградация озелененных территорий), в странах ОЭСР отчетливо заметны не только в тех мегаполисах, которые начали активно развиваться сравнительно недавно (например, в Сеуле и Стамбуле), но и в таких «старых» городах как Париж, Токио и Лондон – и даже в некоторых районах Хельсинки и Стокгольма, хотя эти два города и отличаются относительно невысокой плотностью населения.
- *Низкое качество инфраструктуры* также встречается в мегаполисах, что вызвано высокой стоимостью ее обслуживания. Это наиболее характерно для районов, в которых сконцентрировано социальное жилье, а также для территорий, где экономическая деятельность является источником шумового загрязнения и прочих нежелательных экологических последствий.
- Кроме того, мегагорода могут сталкиваться с *отрицательными экономическими последствиями агломерационного эффекта*. Принцип «больше – значит богаче» действует лишь до определенного предела (около семи миллионов жителей), после чего корреляция между размером мегаполиса и уровнем доходов становится отрицательной – в качестве примеров можно назвать Сеул, Мехико, Стамбул и Токио.

## **Растущее значение крупных городов: какими должны быть политические решения?**

Сочетание экономических преимуществ и, с другой стороны, проблем, с которыми связан рост числа мегаполисов, обуславливает возникновение определенных *дилемм* и ставит политиков перед необходимостью *стратегического выбора*.

### ***Дилемма I. К положительным или отрицательным последствиям приводит расширение мегаполисов?***

Являются ли мегаполисы причиной экономического роста или его следствием? В первом случае необходимо способствовать их развитию. Во втором же следует попытаться ответить на такой вопрос: в целом, больше вреда или пользы приносит характерная для мегаполисов тенденция отвлекать ресурсы из других регионов?

- *Причинно-следственную связь между уровнем урбанизации и уровнем доходов на душу населения нельзя назвать очевидной*. Вместе с тем, поскольку мегаполисы являются территориями, для которых свойственна

значительная внутренняя диверсификация, у них больше возможностей для того, чтобы стать инновационными центрами, нежели у меньших территориальных единиц, для которых характерна более отчетливая специализация или не столь высокий уровень диверсификации.

- **Не ясен также и характер воздействия мегаполисов на остальные части той или иной страны.** С одной стороны, богатство и экономический эффект масштаба, создающиеся в мегаполисах, имеют тенденцию распространяться на большие территориях за пределами самих мегаполисов; с другой стороны, мегаполисы могут «выкачивать» капитал (особенно кадровый) из других регионов.
- **Для эффективного и в целом благотворного сочетания общенациональных интересов с интересами доминирующих регионов** требуются новые стратегии, преодолевающие традиционную дихотомию «центр - периферия». Опыт показывает, что «политика сдерживания» дает неоднозначные результаты (пример: Париж, Токио, Лондон и Сеул). Самая эффективная стратегия состоит не в прямом субсидировании отстающих и игнорировании наиболее успешных регионов, а в том, чтобы оценить и использовать различные конкурентные преимущества, которыми обладает каждый из них.
- **Эффект синергии может быть достигнут за счет создания сетей сотрудничества и обмена опытом** между крупными городами и остальными регионами (например, это могут быть программы для университетов-партнеров и других регионов, размещение в двух разных местах различных компонентов одного и того же крупного технологического проекта и т. п.).

## ***Дилемма II. Какими должны быть государственные стратегии в контексте рынка?***

Повышение конкурентоспособности мегаполисов требует от политиков стратегического видения. Но реалистично ли ожидать его от органов государственного управления в отсутствие прямого и содержательного экономического планирования, которое в условиях динамичной, меняющейся экономики не может быть эффективным?

- **Риски, связанные с возможными ошибками на уровне постановки стратегических задач, могут быть снижены за счет диверсифицированного подхода, учитывающего конкретные экономические сегменты.** Одним из важнейших преимуществ крупных агломераций является диверсификация их экономики, которая включает различные специализированные сегменты. На основе тщательно разработанной политики следует развивать преимущества, которые дают специализация и диверсификация, учитывая при этом стадии развития указанных сегментов и не жертвуя преимуществами диверсификации в процессе приоритизации.
- **Необходимо развивать и в полной мере использовать механизмы взаимодействия и обеспечивать на местах наличие необходимых общественных активов.** Сетевое взаимодействие является ключевым механизмом развития мегаполисов. При разработке политики следует стремиться к созданию внутрисекторных связей между исследовательскими подразделениями университетов и научно-ориентированными предприятиями или компаниями-посредниками, что будет способствовать развитию

взаимосвязей между предприятиями и повышению роли малого и среднего бизнеса. Прочие общественные активы – такие как транспорт и иная общественная инфраструктура – с этой точки зрения также являются очень важными.

- **Далеко не все мегаполисы могут стать мировыми лидерами в области высоких технологий.** Необходимо искать надежные и перспективные рыночные ниши за пределами сферы высоких технологий. Органы управления мегаполисов часто пытаются поддерживать новые секторы, даже если они никогда не были особенно успешны в данном регионе, однако даже самые радикальные инновации обычно не появляются на пустом месте – они требуют наличия определенного потенциала, научно-технических и производственных мощностей.
- **Привлечение широкого круга участников позволит уменьшить риски, связанные с возможными ошибками на уровне постановки стратегических задач.** Органам управления мегаполисов следует проанализировать наиболее важные аспекты взаимоотношений между разнообразными участниками, которые, вероятно, будут играть определяющую роль в развитии данной территории в будущем.

### ***Дилемма III. Динамичное развитие экономики или город, в котором можно жить?***

Концентрация населения, которой мегаполисы отчасти обязаны своим динамичным развитием, вместе с тем является причиной скученности жителей, ухудшения состояния окружающей среды, нехватки жилья и возникновения гетто. Как примирить эти противоположности? Может ли город одновременно быть и экономически динамичным, и комфортным для его жителей?

- **Комфортная среда обитания способствует экономическому успеху.** Проблемы лучше предотвращать заранее, бороться с ними потом гораздо труднее и дороже. Например, если городские власти допустили появление в своем городе гетто или жилой застройки низкого качества, впоследствии от них будет почти невозможно избавиться без вмешательства в жизни слишком многих людей, а это, в свою очередь, создает новые проблемы.
- **Город можно сделать гораздо комфортнее и привлекательнее, если придерживаться сбалансированного и «устойчивого» подхода к пространственному планированию.** В качестве примера таких стратегий можно назвать создание зеленых зон в Сеуле, развитие нескольких городских «узлов» в Мельбурне или использование дорожных сборов («плата за пробки») в Лондоне, Стокгольме и Сингапуре. В этом контексте следует упомянуть и о таких стратегиях возрождения городов, которые основываются на развитии в экономически неблагополучных районах культурной жизни (Глазго, Бильбао, Кливленд и Китаюсю), что привлекает туда людей инициативных и творческих, создает условия для развития туризма и роста международной известности данного района или населенного пункта, а также является важным фактором с точки зрения привлечения прямых иностранных инвестиций.
- **Пожалуй, самой серьезной проблемой для мегаполисов являются бедность и пространственная поляризация.** Упомянутые выше подходы не могут решить всех задач – ведь даже если сделать привлекательными центральные части

города, гетто и сопутствующая им социальная исключенность никуда не денутся. Действительно, в масштабах мегаполиса для экономического роста важны как экономические взаимозависимости, так и социальное взаимодействие, однако известные на сегодняшний день стратегии в отношении социально и экономически неблагополучных районов привели к неоднозначным результатам. Как правило, городские власти и национальное правительство принимают на себя долю ответственности за решение этих проблем, но обычно обществу и органам управления не хватает политической воли для того, чтобы направить на их решение достаточные ресурсы.

#### ***Дилемма IV. Необходимый масштаб или близость к гражданам?***

Потребность в стратегическом видении и общем инфраструктурном планировании предполагает в мегаполисах необходимость в более или менее независимом органе управления, который бы действовал на определенном географическом уровне. Вместе с тем, можно предположить, что широкая зона ответственности такого органа не позволит ему в достаточной мере вникать в конкретные проблемы и потребности граждан на местах. Как можно примирить эти противоречия?

- ***В странах ОЭСР существует большое количество разнообразных моделей управления на уровне мегаполисов.*** Наиболее кардинальные решения заключаются в создании новых органов власти на функциональном уровне – либо через введение дополнительного уровня управления (примеры: Лондон, Штутгарт и Портленд), либо посредством расширения границ городов (примеры: Монреаль, Торонто, Пусан и Стамбул). Существуют также различные формы сотрудничества – от создания специальных учреждений или межмуниципальных органов до официальных (и даже неофициальных) соглашений о совместной деятельности между различными органами управления. Такие модели бывают разными и с точки зрения охвата: некоторые из них являются многофункциональными (например, Ванкувер и Лион); другие разработаны только для отдельных отраслей или сфер деятельности – например, таких как транспорт (Афины и Филадельфия).
- ***Различные модели предусматривают довольно значительные компромиссы с точки зрения затрат и выгод.*** С позиций эффективности использование механизмов взаимодействия и кооперации может уступать модели, основывающейся на избрании прямым голосованием административного органа, который действует на принципах самофинансирования, однако первый вариант способствует развитию информационного взаимодействия и препятствует бюрократическому «расползанию задач». Ассоциации или иные формы сетевой организации муниципалитетов (когда муниципалитеты имеют право по своему усмотрению участвовать или отказаться от участия в какой-либо совместной деятельности) способствуют большей гибкости эксперимента, поскольку позволяют поэтапно развивать межмуниципальное сотрудничество в соответствии с местными условиями, традициями и культурой. Можно предположить, что официально действующие институты лучше справляются с задачами, связанными с координацией целей развития на всей территории мегаполиса и решением проблемы пространственных диспропорций. Как правило, более гибкие и менее формализованные модели управления оказываются эффективнее в отношении мобилизации заинтересованных групп

(на уровне мегаполиса в целом) для выработки общей стратегии, однако затем ее реализация требует плана действий и «критической массы» финансирования – а для этого, вероятно, нужны будут более формализованные условия или механизмы взаимодействия.

- **Успех реформы определяется общественной поддержкой и легитимизацией.** Опыт показывает, что создание нового органа часто оказывалось возможным благодаря наличию сильного лидера в лице харизматической и влиятельной личности и/или коалиции на уровне всего мегаполиса (например, НПО, частный сектор). Вместе с тем, навязанные модели или модели, ведущие к конфронтации, могут повредить реформам (например, голосование на референдуме в Амстердаме против планов объединения) или подорвать стабильность новых структур (например, движение за разделение территорий в Монреале). Соответственно, участие местных заинтересованных групп является важнейшим условием преодоления социальных конфликтов и социального напряжения – не только через голосование и механизм представительства, но и на основе сетевого взаимодействия неправительственных организаций и объединений граждан.

#### ***Дилемма V. Мегаполисы и центральные органы власти – противостояние?***

Автономные органы управления на уровне мегаполисов стремятся к тому, чтобы им были переданы достаточные полномочия, однако органы власти на более высоком уровне (центральном или – в федеративных государствах – на уровне штата, субъекта федерации и т. п.) хотели бы сохранить за собой контроль над положением дел в крупных городах. Как сбалансировать эти две тенденции?

- **Центральное правительство играет ведущую роль в создании механизмов взаимодействия на уровне мегаполисов.** В большинстве случаев национальное правительство играло роль лидера, иницируя или активно поддерживая реформы. Часто это делается на основе соответствующей законодательной базы, которая легитимизирует данный процесс (примеры: Корея, провинции Квебек и Онтарио в Канаде), либо создает благоприятные условия для взаимодействия на уровне местных органов управления (примеры: Франция, Италия, Португалия). Для реализации соответствующей политики важнейшее значение имеет налоговое или финансовое стимулирование, используемое в поддержку указанных законов.
- **Разрабатываются новые механизмы в поддержку вертикального взаимодействия на уровне мегаполисов.** Сами по себе стратегии, направленные сверху вниз не могут обеспечить достаточную основу, на которой бы можно было строить общую стратегию развития, исходящую из позитивного видения будущего. В этой связи стоит особо отметить значение законодательных мер, которые позволяют городским партнерствам реализоваться в форме официальных соглашений между несколькими органами управления (примеры: крупные города во Франции, Стокгольм, Ванкувер). Для того чтобы такие соглашения были более эффективными, желательно, чтобы они включали согласованный процесс планирования с участием разных уровней управления, стимулы к участию в реализации общей политики, хорошо организованный механизм согласований с четкими целями, точный временной график и инструменты оценки эффективности.



### ***Дилемма VI. Участие частного сектора в управлении мегаполисами?***

С одной стороны, органам управления следует вовлекать частный сектор в процесс строительства региональных партнерств, преследующих цели экономического развития. С другой стороны, не повлечет ли это за собой ненадлежащее лоббирование и вытеснение крупными корпорациями малого и среднего бизнеса?

- ***Вовлечение частного сектора в механизмы управления мегаполисами создает как новые возможности, так и риски.*** Привлечение местных компаний к выработке стратегий развития мегаполиса позволит органам власти быть ближе к реальностям рынка, однако компании, выбранные в качестве партнеров, могут использовать свое положение для вытеснения конкурентов (пример: крупные транснациональные корпорации по отношению к местным МСП). Отчасти эту проблему можно решить, если в основном иметь дело не с конкретными предприятиями, а отраслевыми ассоциациями, хотя и это может привести к тому, что в преимущественном положении окажутся традиционные секторы (возможно, переживающие упадок) – во вред новым, перспективным секторам. В этой связи можно вспомнить ситуацию в европейских городах в 1980-е и 1990-е годы, когда в них доминировали сталелитейные и металлообрабатывающие предприятия.
- ***Уровень мегаполиса дает больше возможностей по использованию преимуществ*** существующих и потенциальных секторов, нежели местный уровень. И здесь снова необходимо найти компромисс, который бы позволил при разработке стратегий учитывать интересы бизнеса (в той мере, в которой они будут на благо общего делу), без того, чтобы создавать условия для лоббирования каких-либо привилегированных групп и рыночных диспропорций.

### ***Дилемма VII. Неравное бремя или деформирующие субсидии?***

Большие потребности в финансировании расходов, существующие у мегаполисов, определяют масштабность их задач в бюджетно-налоговой сфере. В то же время, ввиду общенациональных приоритетов – к которым, например, относится равномерное развитие регионов – мегаполисам, возможно, придется передавать часть своих средств в центральный бюджет. Как здесь найти сбалансированное решение?

- ***Специфические задачи мегаполисов требуют «урбанистического» подхода к местной бюджетно-финансовой системе.*** Местная налоговая система должна быть приспособлена к условиям мегаполисов, где зачастую сферы деятельности гораздо разнообразнее и шире, чем в других регионах страны. Что касается *доходов бюджета*, то мегаполисам должна быть предоставлена достаточная автономия, позволяющая им самостоятельно устанавливать местные налоги и определять местные приоритеты. Возможно, целесообразно будет диверсифицировать налоговые поступления и ввести «умные» налоги – например, «плату за пробки» и другие природоохранные сборы. Что касается *расходов бюджета*, то повысить их эффективность поможет распределение функций по наиболее подходящим для них уровням управления. В общем, целесообразно придерживаться следующего принципа: услуги местного характера (например, в области обращения с отходами или содержания дорог)



должны быть делегированы на местный уровень, а вопросы, связанные с более масштабными внешними последствиями (загрязнение воздуха, управление водными ресурсами), должны решаться органами более высокого уровня, нежели городской.

- **Использование выравнивающих схем может привести к некоторым нежелательным результатам.** Одна из основных проблем, стоящих перед центральными правительствами, заключается в следующем: как, в целях обеспечения более или менее равномерного развития входящих в состав государства регионов, получить достаточно финансовых ресурсов от мегаполисов без существенного ущерба для их финансового потенциала.
  - *Выравнивающие схемы внутри самих мегаполисов* используются для преодоления негативных последствий разрастания городов и решения проблемы поляризации доходов. Эти механизмы применяются органами управления в целом ряде мегаполисов (примеры: Стамбул, Токио и Сеул), в том числе в некоторых сильно фрагментированных городских агломерациях (пример: Миннеаполис/Сент-Пол). Во Франции центральное правительство предоставляет дополнительные дотации муниципалитетам, которые соглашаются на использование, в той или иной форме, выравнивающих схем внутри мегаполисов.
  - *Выравнивающие схемы на национальном уровне* используются для перераспределения ресурсов от более богатых к более бедным регионам. Целесообразность этих механизмов широко обсуждается, и далеко не все считают их оправданными. В некоторых случаях не учитываются такие факторы – относящиеся к области расходов – как более высокая стоимость рабочей силы (пример: Стокгольм) или земли (пример: Хельсинки). В других случаях выравнивающие трансферты в большем объеме получают муниципалитеты с достаточно высоким налоговым потенциалом (пример: Амстердам). Использование выравнивающих схем может также обусловить отсутствие у органов управления стимулов к увеличению собираемости налогов, что является неблагоприятным фактором для мегаполисов, где предпринимаются значительные усилия по сбору налогов (пример: Сеул).

### ***Резюме: переосмысление национальных стратегий в отношении крупных городов***

Города являются ключевыми элементами территориальных стратегий развития, однако во многих странах в прошлом национальная политика в отношении городов скорее основывалась на реагировании на возникающие проблемы и попытках их решения, и ее нельзя было назвать ни упреждающей, ни динамичной. Сейчас задача заключается не только в том, чтобы вопросы жизнедеятельности городов играли большую роль и рассматривались как приоритетные в рамках национальной политики, но и в разработке **новых** стратегий на национальном, региональном и местном уровнях. Органы власти на всех уровнях управления должны переосмыслить свои функции и ответственность и искать такие решения, которые позволят им добиваться ощутимого синергетического эффекта на основе механизмов взаимодействия.

© ОЭСР 2006 г.

Данное резюме не является официальным переводом ОЭСР.

Воспроизведение данного резюме разрешается при условии, что при этом будут указаны атрибуты авторского права ОЭСР и название оригинала публикации.

**Многоязычные резюме – переведенные отрывки из публикаций ОЭСР, вышедших в оригинале на английском и французском языках.**

**Они доступны бесплатно в онлайн-магазине ОЭСР [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)**

За дополнительной информацией, обращайтесь в Отдел прав и переводов ОЭСР при Директорате общественных вопросов и коммуникации.

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Факс: +33 (0)1 45 24 94 53

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Paris  
France

Посетите наш интернет-сайт [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

