



Рейтинг устойчивого развития российских городов

Над темой номера работали



Елена
ДОЛГИХ[1]



Евгений
АНТОНОВ[2]

Города и устойчивое развитие

Россия – городская страна. Производительность и эффективность экономики Российской Федерации, в первую очередь, зависит от качества человеческого капитала городского населения, именно оно составляет базу экономического роста. Поэтому обеспечение устойчивого развития городов, где проживает подавляющая часть экономически активного населения России, будет способствовать устойчивому развитию всей российской экономики.

Общепризнанное определение «устойчивого развития», при котором «удовлетворение потребностей настоящего времени не подрывает способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности» было сформулировано в 1987 году в докладе Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития «Наше общее будущее» [3].

В начале 2000-х годов были сформулированы и основные принципы устойчивого развития применительно именно к городам. Так, в 2007 году была принята Лейпцигская Хартия устойчивого европейского города[4], направленная на интеграцию принципов устойчивого развития в политике регионального и местного развития. В 2008 году в Европейском Союзе было принято Соглашение мэров[5] - инициатива, направленная на повышение энергоэффективности и использование возобновляемых источников энергии в городах, присоединившихся к Соглашению. В 2008 году также была запущена инициатива «Зеленая столица Европы», направленная на поощрение городов, предпринимающих усилия по созданию экологически привлекательной городской среды[6]. В 2013 году была принята Система координат для европейских устойчивых городов (Reference Framework for European Sustainable Cities)[7] – инструмент, позволяющий городам стимулировать работу по устойчивому развитию.

В рамках обеспечения устойчивого развития широкое распространение на мировом уровне получила концепция триединого итога (triple bottom line). В рамках данной концепции учитываются как экономические результаты деятельности, так и социальное, а также экологическое воздействие организации или города/региона. Так, в рамках данной концепции предполагается, что устойчивое развитие организации возможно только в рамках сбалансированного учета трех видов капитала – экономического, социального и природного. Данная концепция нашла свое отражение в принципах Глобального договора ООН[8], Принципах Экватора[9], Руководстве Глобальной инициативы по отчетности[10], Принципах ответственного инвестирования[11]. Комплексное рассмотрение экономических, экологических и социальных вопросов в рамках обеспечения устойчивого развития также прослеживается в деятельности международной ассоциации городов и местных правительств, нацеленной на устойчивое развитие городов (ICLEI – Local Governments for Sustainability)[12]. Аналогичные принципы заложены в Системе координат для европейских устойчивых городов (Reference Framework for European Sustainable Cities)[13].

Качество жизни в концепции триединого итога определяется большим набором показателей, в том числе экономического развития, которое является драйвером роста современных городов, где сосредоточены промышленное производство, услуги, формируются денежные и налоговые потоки, доходы населения и муниципалитетов. Состояние городской среды и инфраструктуры, как социальной, так и коммунальной, определяет оценку условий качества жизни населения^[14]. Экологические параметры учитывают комфортность проживания населения, эффективность ведения хозяйства и степень антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Зачем нужен рейтинг устойчивого развития городов

Большая часть населения Российской Федерации - 74,2% является городским. На начало 2014 года оно включало 99,2 млн жителей городов (93,1% всего городского населения) и 7,4 млн (6,9%) – поселков городского типа^[15]. Соответственно именно условия жизни в городах определяют общее качество жизни населения Российской Федерации и определяют общие настроения в обществе.

На современном этапе развития российских городов, по мере обострения инфраструктурных, социальных и экологических проблем, растет заинтересованность как властей городов, так и их жителей, в новых подходах к городскому планированию, при котором во главу угла ставится не только экономический рост, но и улучшение качества жизни и социального самочувствия населения. Важной задачей деятельности городских властей становится повышение привлекательности городов не только для ведения бизнеса, но и для комфортного проживания населения и рациональное использование всех ресурсов городов. Поэтому растет интерес к лучшим международным теоретическим разработкам и практическим примерам в области стратегического планирования городов и управления ими, о чем в частности свидетельствуют результаты проведенного Агентством «Эс Джи Эм» опроса руководителей крупнейших российских городов^[16].

В Градостроительном кодексе Российской Федерации используется термин «устойчивое развитие территорий» - обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений^[17]. Кроме того, в Российской Федерации были приняты нормативные акты по отдельным аспектам устойчивого развития, многие из которых затрагивают вопросы устойчивого развития в городах. В частности, были приняты Государственная программа Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года»^[18], Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы^[19], Государственная программа Российской Федерации «Содействие занятости населения»^[20], поправки в закон «Об отходах производства и потребления» ^[21] и др.

Тем не менее, в настоящее время в Российской Федерации отсутствует общепризнанный индикатор результативности развития городов с точки зрения устойчивого развития. Современные российские рейтинги и индексы городов и субъектов РФ оценивают только отдельные аспекты в рамках концепции устойчивого развития, и, как правило, охватывают лишь региональные столицы и крупнейшие города.

На сегодняшний день в России более распространены рейтинги, оценивающие социально-экономическое положение регионов, а не городов^[22]. В то же время в России пока нет ни одного рейтинга, который был бы ориентирован на комплексную оценку регионов по всем сферам устойчивого развития.

Выделим два рейтинга, наиболее комплексно оценивающих развитие городов. Генеральный рейтинг, представленный бывшим Министерством регионального развития^[23] совместно с

Российским союзом инженеров (2011-2013 годы)[24], комплексно оценивает привлекательность жизни в городе, с точки зрения его жителей, бизнеса. Особенностью этого рейтинга является учет достаточно широкого набора показателей, отсутствующих или не полностью представленных в открытых статистических источниках. Рейтинг оценивает 165 городов с населением свыше 100 тысяч человек. В данном рейтинге используются 45 показателей, объединенных в 14 групп. Веса показателей в рейтинге определены на основе экспертной оценки. В качестве базового индикатора привлекательности жизни в городе определена динамика численности его населения, заметно меньшее внимание уделено экологической составляющей, которая представлена лишь одним показателем и рассматривается в совокупности с такими факторами привлекательности города как среднегодовая температура воздуха и встречаемость опасных природных явлений.

Еще один пример попытки комплексной оценки развития российских городов - интегральный рейтинг ста крупнейших городов России, составляемый Институтом территориального планирования «Урбаника» и Союзом архитекторов России в 2010 году[25]. Основная задача этого рейтинга – оценка качества городской среды и стоимости жизни. С одной стороны, рейтинг включает в себя многие интересные индикаторы состояния городской инфраструктуры, важные при оценке города с точки зрения устойчивого развития, с другой стороны в рейтинге экологическая составляющая развития города учитывается в минимальном объеме и не учитываются демографические показатели.

Отметим еще ряд рейтингов, оценивающих отдельные аспекты развития городов. Так, с точки зрения экономического развития и инвестиционной привлекательности, российские муниципалитеты рассматриваются в рейтинге журнала Forbes «30 лучших городов для бизнеса»[26], рейтинге предпринимательского климата РА «Эксперт» (108 городов), рейтинге «Топ 100 лучших городов России» журнала Секрет фирмы[27], рейтинге РБК «Самые привлекательные для бизнеса города России» (64 города)[28], рейтинге перспективных городов России, построенном компанией «Penny Lane Realty». Большинство из этих рейтингов в той или иной степени затрагивают и отдельные показатели социальной сферы, но они не выступают в качестве базовых индикаторов. Экологическую составляющую устойчивого развития наиболее подробно оценивает «Рейтинг экологического развития городов России», составляемый Министерством природных ресурсов РФ по методике компании Ernst & Young.

Таким образом, практика рейтингования городов в последние годы достаточно активно развивается в России, но низкое качество данных российской статистики существенно усложняет задачу построения рейтинга на основе репрезентативного набора количественных показателей. Подавляющее большинство из перечисленных рейтингов построены для 30-100 городов (данные по 100 и более городам оцениваются только в двух рейтингах из восьми) и не отражают в полной мере современную ситуацию в развитии городов.

Необходимость создания комплексного и качественного инструмента оценки результативности российских городов в области устойчивого развития и обусловила построение Агентством «Эс Джи Эм» первого «Рейтинга устойчивого развития городов России» за 2012 год[29]. Рейтинг был построен в соответствии с принципами устойчивого развития территории, определенными международными организациями и научным сообществом, и охватил 170 городов с населением свыше 100 тысяч человек. В 2014 году, после длительной работы по совершенствованию методики рейтинга на основе опросов экспертов и руководителей городов – участников рейтинга, была осуществлена вторая волна рейтинга, по статистическим данным за 2013 год.

Цель рейтинга – выделение сильных и слабых сторон в устойчивом развитии городов (муниципалитетов) для определения потенциала роста.

Основные задачи рейтинга:

- выделение городов – потенциальных лидеров устойчивого развития – для использования лучших международных практик и повышения их конкурентоспособности;
- определение ориентиров развития для различных заинтересованных сторон в целях разработки мер и мероприятий для обеспечения устойчивого развития города;
- создание стимулов для городских органов власти к последовательному улучшению показателей устойчивого развития.

Для построения рейтинга городов был составлен интегральный показатель – индекс устойчивого развития городов (ИУР). Данный индекс был рассчитан на основе 30[30] статистических показателей, характеризующих устойчивое развитие города по трем основным блокам: экономическому, экологическому и блоку социальной сферы. В свою очередь, каждый блок включает в себя по две группы показателей, описывающих все стороны городского развития: уровень и качество экономической базы города, состояние городской коммунальной, инженерной и социальной инфраструктуры, состояние населения, структуру трудовых ресурсов и экологическую обстановку. Для построения индекса были использованы данные 2013 года. В итоге на базе ИУР был составлен рейтинг устойчивого развития городов России.

В соответствии с методикой рейтинга исследуются три основные стороны устойчивого развития: экономическая, экологическая и социальная (включая демографическую) – в 173[31] городах РФ. Ключевой особенностью рейтинга является выбор наиболее репрезентативных индикаторов развития городов, отражающих их региональную и индивидуальную специфику.

Выбор показателей для составления рейтинга основан на следующих принципах:

- *Открытость статистических материалов.* Все используемые данные размещены на официальных сайтах и в базах данных Госкомстата РФ, его подразделений и на официальных сайтах муниципалитетов в сети Интернет.
- *Полнота данных.* Используются только те показатели, которые присутствуют для максимально большого числа городов (не менее 95% от общего числа), что позволяет проводить корректные сравнения для всех 173 городов.

Максимальная релевантность показателей. Применяются только те показатели, которые имеют отношение к характеристике устойчивого развития.

Составляющие и система показателей рейтинга

Для построения рейтинга в области устойчивого развития городов использовался опыт рейтингования ведущих исследовательских групп и организаций: PWC[32], McKinsey[33], Ernst&Young, Australian Conservation Foundation[34], Forum for the Future[35], European Green Capital[36]. Большинство этих рейтингов охватывает только крупные города, по которым можно собрать максимальный объем статистических данных. В целом можно выделить следующие основные блоки показателей, которые используются в зарубежных рейтингах: удовлетворение базовых нужд населения, качество жизни, экологическая ситуация, защита окружающей среды, эффективность использования ресурсов, развитие инфраструктуры, эффективность управления, потенциал для будущего устойчивого развития. В некоторых из перечисленных рейтингов, наряду с данными статистики, используются результаты социологических исследований и результаты других рейтингов.

Большинство существующих международных рейтингов в области устойчивого развития оценивают данные по отдельным странам или регионам с учетом специфики их развития и особенностей национальных систем сбора информации. Ряд показателей, используемых в

зарубежных рейтингах, не предоставляются российской статистикой. Поэтому в настоящее время ни одна из международных методик оценки устойчивого развития городов не может быть применена в полной мере в России.

Несмотря на это, авторы Рейтинга устойчивого развития городов РФ стремились максимально использовать лучшие наработки по оценке потенциала устойчивого развития городов в зарубежных рейтингах, дополнив их показателями, характеризующими специфические стороны развития именно российских городов. Так, в нашем Рейтинге устойчивого развития гораздо большее внимание уделено демографическим показателям, сбалансированности бюджетной системы городов, уровню развития социальной инфраструктуры.

В итоговом Рейтинге устойчивого развития городов используется 30 показателей, сгруппированных по трем блокам (табл. 1), выделенным в соответствии с концепцией триединого итога.

Таблица 1. Показатели, используемые для построения индекса и рейтинга устойчивого развития городов

Блок	Экономика		Социальная сфера		Экология	
Группа показателей	Экономическое развитие	Городская инфраструктура	Демография и население	Социальная инфраструктура	Экологическая эффективность производств	Экологическая ситуация
Число показателей	9	7	3	8	2	1
Вес	1	1	1		1	

Для построения индекса устойчивого развития (ИУР) показатели внутри трех блоков подвергаются операции линейного масштабирования, т. е. определению относительного места того или иного города среди других городов с присвоением частного индекса от 0 до 1, где 1 характеризует город как абсолютного лидера по показателю, а 0 – как абсолютного аутсайдера. Итоговый индекс получается из частных индексов путем суммирования с поправочными коэффициентами – весами, выбранными экспертно в соответствии с международными рекомендациями и наиболее распространенными методиками.

Оценка «веса» группы показателей в итоговом рейтинге проводилась на основе принципа равнозначности важнейших составляющих рейтинга: блока социальной сферы, показателей, оценивающих экологическую обстановку в городе, экономику и уровень развития городской инфраструктуры. Итоговый интегральный индекс устойчивого развития городов получается вычислением среднего значения среди частных индексов и теоретически изменяется от 0 до 1 балла.

Методика рейтинга предполагает рассмотрение лишь количественных показателей, т.е. не учитываются качественные показатели (например, наличие муниципальных инициатив в сфере устойчивого развития) и результаты социологических исследований (например, удовлетворенность населения жизнью в городе), поскольку сбор информации среди 173 городов России по данным вопросам фактически становится отдельным крупным исследованием.

Блоки показателей индекса устойчивого развития

Рассмотрим систему показателей индекса устойчивого развития отдельно по каждому блоку.

Экономическое развитие. Уровень экономического развития и сбалансированности городского бюджета зависит от большого числа различных показателей. В представленном рейтинге их используется девять – больше, чем в других блоках.

Важным показателем для больших городов является **объем промышленного производства**, отнесенный к численности экономически активного населения города. Для части городов, в которых промышленность является основой экономики, динамика промышленного производства фактически определяет направление социально-экономического развития. Для тех городов, где в структуре экономики важными являются другие ее отрасли, промышленное производство все равно в значительной степени определяет состояние города, так как служит важным источником формирования доходов муниципальных бюджетов и населения.

Другим важным показателем, характеризующим тренды развития экономики в средне- и долгосрочной перспективе является **объем инвестиций в основной капитал**. Чем выше вложения в экономику в текущем году, тем более высокий рост экономических показателей можно ожидать в ближайшее время, с лагом в 2–5 лет. Кроме того, инвестиции могут иметь сильный мультипликативный эффект в других сферах социально-экономического развития города практически сразу: создаются рабочие места, происходит рост заработной платы работников, повышается налоговая база и т.д. В городах с низкими объемами инвестиций (по полному кругу организаций) происходит физическое устаревание основных фондов, модернизация производств задерживается, и, как следствие, происходит общее «обветшание» города и отставание в росте производительности труда.

Для оценки состояния рынка труда используются два показателя. Первый из них характеризует **диверсифицированность структуры занятости** по секторам экономики. Такой подход необходим для определения городов с несбалансированной структурой занятости, т. е. моногородов. Если в тех или иных секторах (или в нескольких важных отраслях) занята подавляющая доля экономически активного населения, то такой город является уязвимым во время кризисов, поскольку проблемы в одной отрасли могут повлиять на социально-экономическое развитие всего города. Напротив, в городах с диверсифицированной структурой кризис одного сектора не будет катастрофичным. Второй традиционный показатель для оценки сферы занятости – **уровень зарегистрированной безработицы**, характеризующий текущую напряженность на рынке труда. Лидеры: Жуковский, Сургут, Нижневартовск, Сочи, Красногорск. Аутсайдеры: Грозный, Назрань, Камышин, Дербент, Альметьевск.

Оценка эффективности экономической деятельности в городе строится на выделении **доли убыточных предприятий**. Так, значительная доля убыточных организаций (свыше 30%) говорит о базовых проблемах города: низкой конкурентоспособности предприятий, неустойчивости градообразующих отраслей к кризисам, плохом предпринимательском климате. Этот показатель важен, в первую очередь, для определения наиболее и наименее перспективных муниципалитетов, с точки зрения инвестиционной привлекательности.

Сбалансированность муниципального бюджета в данном рейтинге оценивается одним показателем – уровнем его дотационности. К сожалению, сложившаяся на данный момент в РФ бюджетная система, а также начавшаяся экономическая рецессия ставят муниципалитеты в невыгодное положение^[37]. Для все большего числа городов выполнять свои обязательства оказывается возможным, лишь прибегая к помощи вышестоящих бюджетов, в первую очередь региональных. В свете нарастающих проблем региональных бюджетов в целом по РФ, проблема наполняемости муниципальных бюджетов становится более актуальной. Естественно, что при низких собственных доходах города компенсация за счет межбюджетных трансфертов производится «по минимуму», лишь для обеспечения самых необходимых расходов. Это не позволяет городу активно модернизироваться и делать капитальные вложения для реформирования городской среды.

Последняя часть показателей экономического блока оценивает **уровень доходов населения города** - он оценивается **тремя** показателями - как непосредственно, через отнесение уровня заработной платы к прожиточному минимуму, так и косвенно, т.е. не по методу расчета доходов, а по выделению душевых «расходов» в важнейших потребительских категориях: розничной торговле и общественном питании. Чем выше совокупный доход населения, тем больше оно готово тратить. Такие показатели, как обеспеченность населения торговыми площадями, наличие современных форматов потребления, структура расходов населения, его покупательная способность – не учитываются, так как исходные статистические данные по данным параметрам крайне обрывочны, и по ним сложно составить непротиворечивый рейтинг городов.

В рейтинге не учитывается ряд показателей эффективности использования ресурсов, что обусловлено спецификой их отображения в российской статистике. Например, среднечеловеческое электропотребление в бытовом секторе показывает в России не столько энергоэффективность, сколько обеспеченность населения бытовой техникой. Удельное электропотребление на единицу ВРП показывает, скорее, исторически сложившуюся отраслевую структуру промышленности.

Городская инфраструктура. Для оценки состояния городской инфраструктуры используется семь показателей. Первая группа из них качественно и количественно характеризует жилищный фонд города, а именно: **темпы строительства жилья**, его **благоустроенность**, **доступность** жилья. Чем выше данные показатели, тем лучше условия жизни и среды для жизни в конкретном городе. Высокие темпы строительства и обновления жилого фонда позволяют увеличить обеспеченность жильем населения и снизить число лиц, стоящих в очереди на улучшение жилищных условий.

Оценка качества **инженерной и коммунальной инфраструктуры** крайне затруднена в связи с плохой статистической базой. К сожалению, в настоящий момент не удастся выполнить оценку уровня изношенности различных сетей для всех городов, несмотря на то, что это крайне важный показатель. Рассмотрение этих показателей вместе с совершенствованием статистической базы является важнейшим перспективным направлением исследований. Тем не менее имеющиеся данные позволяют оценить степень централизованности системы теплоснабжения города через такой показатель, как средний размер источника теплоснабжения. Суть его заключается в том, что себестоимость тепловой энергии и конечный тариф для населения оказываются ниже, если в структуре генерации тепла в городе значительную долю занимают крупные ТЭЦ. В городах, где основу составляют малые котельные, в целом (но бывают и исключения) эффективность системы теплоснабжения оказывается ниже.

Важнейшим показателем, характеризующим развитие городской инфраструктуры, является **развитость общественного транспорта**. Чем выше охват городских территорий общественным транспортом, тем выше «интегрированность» различных частей города, интенсивность движения населения. В то же время общественный транспорт, особенно электротранспорт, является более «экологичным», чем личный, а значит, наносит меньший ущерб экологической обстановке города.

При составлении рейтинга было решено отказаться от использования каких – либо параметров, связанных со структурой землепользования. Во-первых, открытые статистические данные по таким показателям на муниципальном уровне достаточно ограничены. Во-вторых, как правило, города рассматриваются в границах муниципальных образований, которые нередко сильно отличаются от морфологических границ городов. В-третьих, доля рекреационных территорий в площади города в значительной степени зависит не столько от политики властей, сколько от демаркации границы города.

Демография и население. Для оценки (количественной и качественной) демографической ситуации в городе использовались три показателя. **Коэффициент естественного прироста** характеризует направление воспроизводства населения – его сокращение или увеличение. Негативная динамика естественного прироста говорит о неустойчивом демографическом развитии, когда сложившаяся социальная, возрастная структура населения, а также

общеэкономическая ситуация в городе не позволяют поддерживать или увеличивать численность населения за счет внутренних резервов[38]. Естественная убыль населения, не компенсируемая за счет притока населения, в конечном итоге, приводит к депопуляции города, снижению его потенциала.

Коэффициент миграционного прироста можно рассматривать как индикатор привлекательности города для комфортной жизни: если сложившиеся условия оказываются неблагоприятными (плохая экологическая ситуация, высокий уровень безработицы и малое разнообразие мест приложения труда, невысокий уровень заработной платы и т.д.), то население «голосует ногами», т.е. покидает город. Если миграционный отток не компенсируется естественным приростом, то демографический потенциал города снижается. В то же время миграционный прирост населения свидетельствует о наличии заметных конкурентных преимуществ города по сравнению с его окружением. Кроме того, нельзя забывать о том, что миграционные потоки в основном составляет молодежь и наиболее образованные и мотивированные люди – самая прогрессивная часть населения, которая может (или могла бы) сыграть важную роль в развитии города.

Показатель **демографической нагрузки** характеризует возрастную структуру населения, а именно долю жителей старше и моложе трудоспособного возраста. Чем ниже эта доля, тем большая часть населения потенциально способна работать в экономике, производить добавочный продукт. В то же время, чем этот показатель выше, тем большее число «иждивенцев» приходится на одного работающего, то есть он должен обеспечивать большее число людей своей деятельностью. Если этого не происходит, то содержание населения в нетрудоспособном возрасте ложится на плечи государства, а значит, требует дополнительных расходов и мер поддержки.

Социальная инфраструктура. Для оценки уровня развития социальной инфраструктуры используется семь показателей. В целом они характеризуют степень развития образования и здравоохранения, т.е. тех сфер, которые находятся в непосредственной ответственности муниципальных органов власти. Группа из четырех показателей описывает **уровень развития сферы медицинского обслуживания**, в частности пропускную способность медицинских учреждений – стационаров и поликлиник. Обеспеченность врачами и средним медицинским персоналом показывает теоретическую доступность медицинского обслуживания в городе.

Доступность дошкольного образования в городе определяется как сложность получения места в детском саду. Чем длиннее очередь на прием в детский сад по сравнению с емкостью учреждений, тем дольше родителям приходится ожидать момента определения ребенка в дошкольное учреждение. А это, в свою очередь, негативно сказывается как на образовательном процессе, так и (еще в большей степени) на трудовой мобильности родителей.

Оценка **качества среднего общего образования** для городов затруднительна в силу отсутствия хороших и достоверных показателей, его характеризующих. Оценки количественной обеспеченности в данном случае не являются показательными: как правило, для городов с численностью населения свыше 100 тыс. человек проблема дефицита школ или мест в них неактуальна по сравнению с, например, сельскими районами. В оценке качества образования в этом случае приходится пользоваться непосредственными показателями результата образовательного процесса, т.е. достижений школьников. Для этого в перспективе может быть использован результат ЕГЭ, но пока вместо него применяется более объективный, по нашему мнению, показатель – результат заключительного этапа Всероссийской олимпиады школьников (ВОШ) по всем предметам.

Уровень развития специального образования оценивается как среднее значение уровней развития среднего и высшего профессионального образования. Для современных городов, особенно небольших и средних, этот показатель играет в последнее время очень значимую роль. Он важен как со стороны оценки качества и количества подготавливаемых кадров для экономики,

так и в свете закрепления молодежи в городе. Если в городе нет достаточного числа «серьезных» вузов или ссузов, то молодежь, как правило, выезжает на учебу в региональные центры и уже не возвращается в родной город.

Экология. Расчет степени устойчивого развития по экологическому блоку производится на основе трех показателей, которые по своему характеру делятся на две группы. В первую из них входят показатели, демонстрирующие **степень экологической эффективности производств и труда** в городе: **удельные выбросы загрязняющих веществ в атмосферу на одного занятого и потребление воды на единицу продукции**. Эти показатели говорят о том, насколько «щадящими» в экологическом плане являются те или иные производства. Для подавляющего большинства городов основными загрязнителями атмосферы являются промышленные и коммунальные предприятия, а не транспорт и бытовой сектор. Тем не менее, в силу различия в конкретных эколого-географических факторах загрязнения городов, одни и те же производства по уровню токсичности могут по-разному влиять на состояние экологии города. По этой причине для оценки непосредственной экологической ситуации используется **показатель интегрального индекса загрязнения атмосферы**, учитывающий объемы выбросов загрязняющих веществ, их токсичность, концентрации в атмосфере города, а также предрасположенность атмосферы к самоочищению. Данный показатель является наиболее точным, поскольку учитывает множество факторов. К сожалению, в открытом доступе не размещены актуальные статистические данные по таким параметрам, как объем бытовых и промышленных стоков, масса твердых бытовых отходов, заболеваемость населения (не говоря о таких комплексных показателях, как биоразнообразие или «экологический след» одного горожанина).

Лидеры и аутсайдеры рейтинга

Наличие существенной зависимости социально-экономического развития российских городов от численности проживающего в них населения обусловило рассмотрение результатов рейтинга по группам городов с разной людностью. Для более взвешенной интерпретации результатов рейтинг УР был рассчитан для четырех групп городов, выделенных по численности населения (I – города-миллионеры, II – от 500 тыс. до 1 млн человек, III – от 250 тыс. до 500 тыс. человек, IV – от 100 тыс. до 250 тыс. человек), табл. 2. По интегральному индексу устойчивого развития в лидерах рейтинга со значительным преимуществом оказываются города-миллионеры, а наименьшее значение показателей имеют небольшие города с численностью населения до 250 тысяч человек. Наибольшие различия между ними по группам показателей наблюдаются по уровню развития экономики (на 27%) и социальной инфраструктуры (33%), значителен разрыв в уровне развития городской инфраструктуры (23%). Различия между группами городов по блоку экологических и демографических показателей не столь значительны (13% и 14% соответственно).

Таблица 2. Итоги рейтинга устойчивого развития городов РФ за 2013 год по группам городов и показателей^[39]

Группы городов		Демография и население		Социальная инфраструктура		Городская инфраструктура		Экономика		Экология		ИУР	
		Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%
Города-миллионеры	I	0,39	100	0,60	100	0,54	100	0,61	100	0,61	98	0,56	100
500–1000 тыс. человек	II	0,39	100	0,50	84	0,40	74	0,50	82	0,54	87	0,47	84

Группы городов		Демография и население		Социальная инфраструктура		Городская инфраструктура		Экономика		Экология		ИУР	
		Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%
250–500 тыс. человек	III	0,36	92	0,52	88	0,41	77	0,47	78	0,60	96	0,48	86
100 –250 тыс. человек	IV	0,34	86	0,39	66	0,41	77	0,45	73	0,62	100	0,46	82

Различия в полученных результатах по уровню экономического развития между группами городов РФ являются прямым следствием эффектов агломерации и концентрации, стягивания всех ресурсов в крупные города. Крупнейшие города притягивают основную часть инвестиций, в них концентрируется платежеспособный спрос, развито промышленное производство, высок уровень заработной платы, отмечается хорошая обеспеченность бюджетов и т.д. Средние и малые города, менее привлекательные для бизнеса и населения, замедляют свое развитие относительно крупных. Этим объясняется наличие ярко выраженного градиента в уровне экономического развития от четвертой группы городов к первой.

Относительно высокий уровень развития экономики, статус регионального центра, концентрация учреждений образования и здравоохранения регионального значения, а также высокая бюджетная обеспеченность обуславливают лидерство городов-миллионеров по уровню развития социальной инфраструктуры. Отстающее положение малых городов обусловлено их меньшими финансовыми возможностями для реформирования социальной инфраструктуры, а также отчасти оптимизацией сетей медицинских учреждений и снижающимся уровнем развития профессионального и общего образования.

Лучшие позиции городов-миллионеров по группе показателей, характеризующих состояние городской инфраструктуры, обусловлены, во-первых, более высокими темпами строительства и обновления жилого фонда, большей степенью благоустроенности жилья. Во-вторых, в больших городах существуют крупные централизованные системы теплоснабжения, развит общественный транспорт (особенно в городах-миллионерах за счет электротранспорта и метрополитена) и т.п.

Миграционная привлекательность крупных городов, молодая возрастная структура их населения и, как следствие, более высокие показатели естественного прироста обуславливают лидирующие позиции городов-миллионеров. В схожей ситуации оказываются и крупные города – региональные центры из II группы. Средние и малые города менее привлекательны для населения, имеют незначительный миграционный прирост или даже отток населения и обладают высокой демографической нагрузкой со структурой населения, смещенной в сторону старших возрастов.

Результаты блока экологических показателей закономерно оказываются лучше для небольших городов, лишенных крупных предприятий с высоким уровнем воздействия на окружающую среду, а также для крупнейших городов страны, которые, как правило, существенно диверсифицировали структуру своей промышленности и отказались от экологически небезопасных и неэффективных производств. Относительно низкие позиции городов II и, в меньшей степени, III группы обусловлены наличием в них крупных предприятий тяжелой промышленности и энергетики, обладающих низкой экологической эффективностью производства.

Лидерами среди городов-миллионеров являются крупнейшие российские мегаполисы (Москва и Санкт-Петербург), а также города Приволжья и Урала (табл. 3). В аутсайдерах оказались города Сибири и юга Европейской части России. Низкие позиции Воронежа, Волгограда и Красноярска в основном обусловлены малой экологической эффективностью производств и относительно низким

качеством городской среды, которое отчасти объясняется недавними расширениями границ этих городов за счет прилегающих сельских территорий с невысоким уровнем благоустройства.

Таблица 3. Города-лидеры и города-аутсайдеры по группам численности населения

Лидеры				Аутсайдеры			
Город	ИУР	Место	ИУР*	Город	ИУР	Место	ИУР*
Группа I: более 1 млн человек							
Москва	0,621	2	0,61	Самара	0,490	74	0,45
Санкт-Петербург	0,604	6		Новосибирск	0,485	83	
Екатеринбург	0,585	10		Красноярск	0,446	110	
Пермь	0,578	12		Волгоград	0,446	112	
Казань	0,540	29		Воронеж	0,371	158	
Группа II: 500 тыс. – 1 млн человек							
Краснодар	0,577	13	0,55	Астрахань	0,403	138	0,38
Ижевск	0,544	25		Барнаул	0,401	140	
Оренбург	0,543	27		Новокузнецк	0,377	153	
Тюмень	0,538	32		Иркутск	0,376	155	
Набережные Челны	0,525	40		Махачкала	0,356	163	
Группа III: 250–500 тыс. человек							
Нижневартовск	0,613	5	0,56	Владикавказ	0,417	136	0,37
Мурманск	0,569	16		Новороссийск	0,392	148	
Белгород	0,568	19		Улан-Удэ	0,388	151	
Вологда	0,546	24		Чита	0,351	165	
Тверь	0,543	26		Грозный	0,339	169	
Группа IV: менее 250 тыс. человек							
Обнинск	0,623	1	0,61	Киселевск	0,341	168	0,30
Новый Уренгой	0,620	3		Орск	0,324	170	
Мытищи	0,616	4		Златоуст	0,293	171	
Красногорск	0,602	7		Уссурийск	0,293	172	
Подольск	0,599	8		Прокопьевск	0,246	173	

*Средний балл ИУР для группы городов, рассчитанный с учетом численности их населения.

Во II группе городов в лидерах оказываются активно растущие и привлекающие значительный поток межрегиональной миграции Краснодар и Тюмень, а также региональные центры Европейской части России, уделяющие начительное внимание развитию социальной инфраструктуры. В аутсайдерах, в свою очередь, оказываются крупнейшие города юга Сибири со значительными экологическими проблемами и низким качеством коммунальной инфраструктуры и Махачкала, отличающаяся низким уровнем развития экономики, состояния инфраструктуры и эффективности водопотребления.

В III группе в лидерах преимущественно региональные центры, расположенные в Центральной России, а также один из основных центров нефтяной отрасли Западной Сибири Нижневартовск и отличающийся в целом высоким качеством жилого фонда и городской инфраструктуры Мурманск. Большинство городов этой группы характеризуется отсутствием тяжелой промышленности и относительно благоприятной экологической обстановкой. Самое низкое значение ИУР наблюдается в городах Восточной Сибири, где отсутствие газификации пагубно сказывается на экологической обстановке, а также в городах юга европейской части страны с низким показателем эффективности водопотребления и отсталой коммунальной инфраструктурой.

В IV группе заметно лидерство городов ближнего Подмосковья, активно привлекающих инвестиции и население за счет своего удачного географического положения, а также успешных нефтегазовых городов Западной Сибири. Аутсайдеры этой категории и рейтинга – старопромышленные города Урала и Кузбасса с тяжелой демографической ситуацией, серьезными экономическими проблемами. Худшая ситуация складывается в моногородах, где основные промышленные предприятия испытывают проблемы в течение последних лет.



Рисунок 1. Десять лучших городов по ИУР с численностью населения свыше 100 тысяч человек



Рисунок 2. Десять худших городов по ИУР с численностью населения свыше 100 тысяч человек

Выделение лидеров рейтинга в разрезе федеральных округов (табл. 4) может представлять интерес для жителей городов, планирующих сменить место жительства. На основании результатов рейтинга можно выделить наиболее развитые и сбалансированные города разного размера (крупные или средние), подходящие под конкретные жизненные стратегии потенциальных переселенцев.

Таблица 4. Города - лидеры рейтинга по группам численности населения в федеральных округах

Федеральный округ	Группы городов по населению					
	более 500 тыс. чел.		250–500 тыс. чел.		менее 250 тыс. чел.	
	Город	Ранг	Город	Ранг	Город	Ранг
Центральный	Москва	2	Белгород	19	Обнинск	1
	Рязань	47	Тверь	26	Мытищи	4
	Ярославль	63	Кострома	28	Красногорск	7
Северо-Западный	Санкт-Петербург	6	Мурманск	16	Великий Новгород	9
			Вологда	24	Псков	22
			Калининград	50	Северодвинск	60
Приволжский	Пермь	12	Йошкар-Ола	39	Салават	30
	Ижевск	25	Киров	46	Нефтекамск	31
	Оренбург	27	Саранск	52	Альметьевск	33

Федеральный округ	Группы городов по населению					
	более 500 тыс. чел.		250–500 тыс. чел.		менее 250 тыс. чел.	
	Город	Ранг	Город	Ранг	Город	Ранг
Уральский	Екатеринбург	10	Нижневартовск	5	Новый Уренгой	3
	Тюмень	32	Сургут	62	Нефтеюганск	20
	Челябинск	48	Магнитогорск	71	Ноябрьск	78
Сибирский и Дальневосточный	Омск	51	Комсомольск-на-Амуре	79	Норильск	69
	Кемерово	81	Якутск	90	Южно-Сахалинск	92
	Новосибирск	83	Братск	124	Ангарск	102
Южный и Северо-Кавказский	Краснодар	13	Нальчик	61	Пятигорск	56
	Ростов-на-Дону	67	Ставрополь	68	Черкесск	65
	Волгоград	112	Таганрог	88	Волгодонск	75

На рис. 3 на карте представлены все результаты рейтинга городов. Помимо значений для самих городов, мы можем видеть сбалансированность регионов по ИУР городов - подробнее об этом будет сказано ниже.

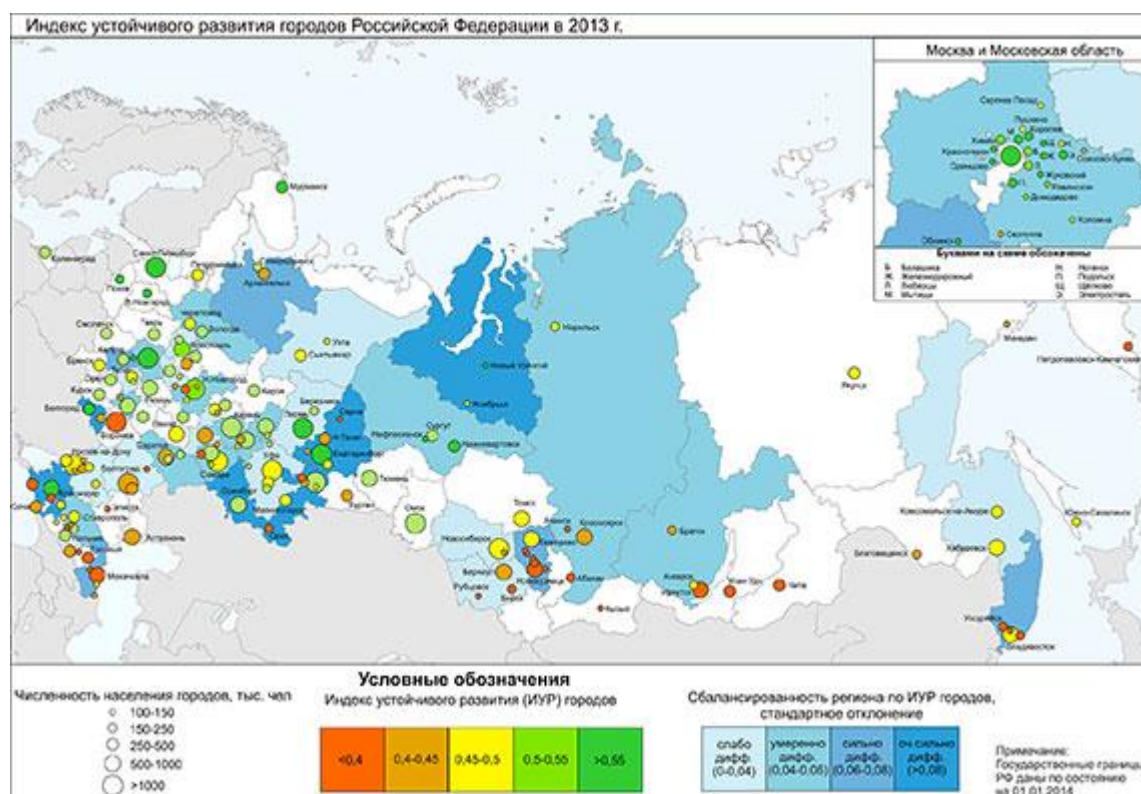


Рисунок 3. Индекс устойчивого развития городов России в 2013 году

Разные грани сравнения

Анализ распределения городов отдельно по каждому блоку показателей позволяет более четкого выявить пространственные закономерности развития различных сфер жизни городов, учитываемых при составлении Рейтинга устойчивого развития. В каждом из пяти блоков показателей, используемых для расчета ИУР, были выделены по шесть групп городов на основе величины нормированных итоговых значений показателей по блоку, выраженных в процентах от значения для города-лидера. Распределение этих значений производилось по равноинтервальной шкале от лидеров к аутсайдерам (по 20%, средняя группа подразделена на две подгруппы по 10%). При этом, значению лучшего города соответствует балл 100%, а худшего – 0% (рис. 4-8).

Демографический блок показателей. Большинство населения (65%) городов, представленных в рейтинге, проживают в муниципалитетах со средними значениями демографических показателей, а именно в наиболее крупных городах (средний размер превышает 600 тыс. человек) страны, городах-миллионниках, региональных столицах. Города-лидеры по демографическим показателям разделились поровну между республиками Северного Кавказа (Грозный, Каспийск, Хасавюрт) и нефтегазовыми регионами Западной Сибири (Нижневартовск, Тюмень, Новый Уренгой). Заметим, что в группе аутсайдеров 19 городов. Большую часть из них представляют старопромышленные депрессивные города Урала (Миасс, Первоуральск, Каменск-Уральский, Златоуст), Кузбасса (Ленинск-Кузнецкий, Белово, Киселевск, Прокопьевск), Центральной России (Елец, Муром, Ковров, Новомосковск и др.).

Демографические проблемы большинства городов аутсайдеров в значительной степени обусловлены их экономическими проблемами. Высокий миграционный отток и низкая рождаемость в этих городах обусловлены неуверенностью населения в завтрашнем дне, отсутствием перспектив удачного трудоустройства, низким уровнем жизни и неудовлетворенностью жизнью в целом[40]. Усиление их позиций в рейтинге по демографическому блоку показателей возможно в результате улучшения экономической ситуации и создания привлекательной для населения городской среды. Также этому может поспособствовать нормализация экологической обстановки.

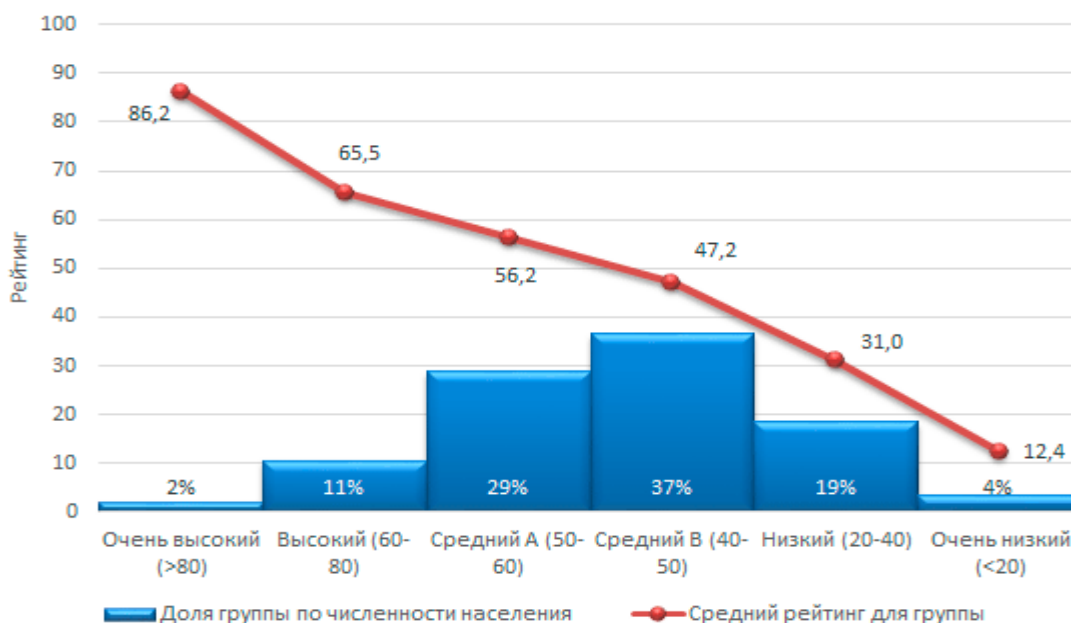


Рисунок 4. Распределение групп городов в рейтинге по блоку демографических показателей (лидеры – 100, аутсайдеры – 0)

Экономический блок. Наиболее высокие значения по блоку экономических показателей имеют крупнейшие города страны – миллионеры и крупные региональные центры. В двух лидирующих группы городов с высокими и очень высокими значениями показателей проживает свыше 50% населения всех представленных в рейтинге городов (рис. 5). Такое распределение говорит о наличии явной поляризации экономического развития между российскими городами. Города из двух лидирующих групп формируют каркас экономических центров (см. карту на рис. 3), в основном представлены крупными региональными центрами.

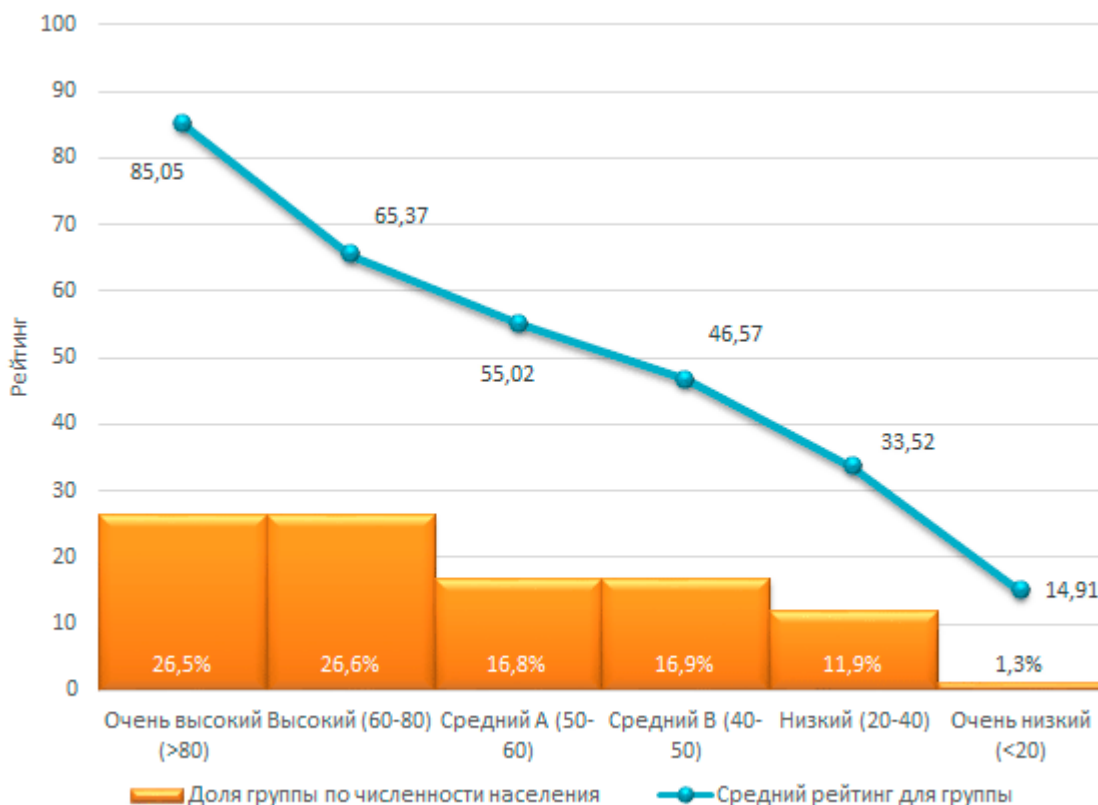


Рисунок 5. Распределение групп городов в рейтинге по блоку показателей, характеризующих экономическое развитие (лидеры – 100, аутсайдеры – 0)

Города, у которых суммарные значения по экономическому блоку показателей превышают средние, можно разделить на три категории: региональные центры, центры нефтедобычи или нефтепереработки и города Московской области. Также в число лидеров по экономическому развитию входят крупнейший российский центр цветной металлургии Норильск и Сочи. В последнем улучшение экономической ситуации в 2013 году произошло в результате значительного притока инвестиций в рамках подготовки к Олимпийским Играм.

В аутсайдерах по экономическим показателям в основном оказались две категории городов: небольшие города с населением, незначительно превышающим 100 тыс. человек и города северокавказских республик, включая их столицы. Города первой группы характеризуются низкой инвестиционной привлекательностью и фундаментальными проблемами градообразующих предприятий. В первую очередь, это монопрофильные города Южной Сибири и Среднего Поволжья. В городах Северного Кавказа в основном отсутствуют крупные промышленные предприятия, а институциональные особенности ведения бизнеса способствуют уходу большинства предпринимателей в теневые сферы, низкой наполняемости бюджета за счет

налогов и низкой официальной занятости. Прежде всего это характерно для Хасавюрта и Каспияска.

Улучшению экономического положения городов-аутсайдеров могут способствовать реализация федеральных программ по поддержке моногородов, мероприятия по стимулированию занятости вне основных промышленных предприятий, переселению части жителей в другие населенные пункты, легализации теневого сектора экономики. Кроме того, для смягчения дисбалансов в экономическом развитии между региональными центрами и другими типами городов имеет смысл смещение в сторону последних доли финансирования в рамках федеральных целевых программ[41].

Городская инфраструктура. Распределение городов по блоку показателей, характеризующих состояние городской инфраструктуры, имеет два четко выраженных локальных максимума – для группы городов с высоким и низким уровнем развития (рис. 6). В эти группы попали 36 и 69 городов соответственно, всего более 57% всего населения, что говорит о достаточно высокой поляризации в состоянии городской инфраструктуры между городами.

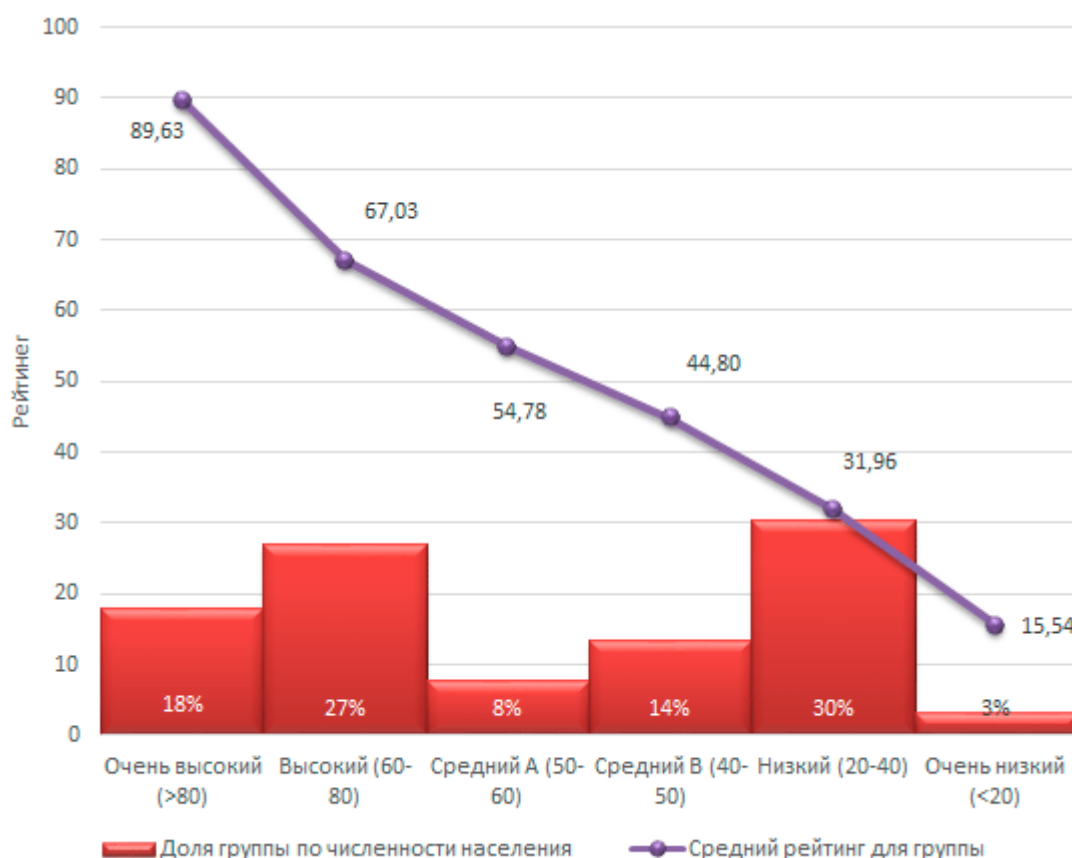


Рисунок 6. Распределение групп городов в рейтинге по блоку показателей, характеризующих развитие городской инфраструктуры (лидеры – 100, аутсайдеры – 0)

Если до 1991 года, в рамках плановой экономики происходило относительно равномерное обновление жилого фонда городов (например, разрыв в показателе среднедушевого ввода жилья между регионам редко превышал 2 раза), систематически велась работа по его благоустройству, газификации, развивалась транспортная система, то за последние двадцать лет разрыв между

регионами и городами существенно возрос[42]. После 1991 года выделились остро депрессивные территории с заметной деградацией городской инфраструктуры, отчасти связанной с выездом населения, возрастанием доли ветхого и аварийного жилья, нарушениями в работе коммунального хозяйства. Новое жилое строительство в некоторых регионах за последние двадцать лет сократилось в несколько раз (например, в ЯНАО в 3 раза, в Республике Коми - в 5 раз, в Мурманской области - более чем в 10 раз). В 2012 году в 50 регионах РФ душевые значения жилого строительства не превышали уровней, достигнутых в 1980-е годы[43]. В то же время, в стране за последние десять лет появились регионы, или, скорее, несколько крупных городских агломераций, в которых наблюдался существенный рост темпов жилищного строительства (Московский столичный регион, Санкт-Петербург, Краснодарский край, Новосибирская область и др.), которые позволяют вывести темпы роста по стране в целом в плюс (с 2007 года среднестатистический ввод жилья в городах РФ превышает уровень 1990 года). Рост ввода жилья в последние 10 лет был во многом спровоцирован возросшими доходами населения, бумом в индивидуальном жилищном строительстве, миграционным притоком населения в отдельные регионы.

Большие разрывы в уровне развития городской инфраструктуры между городами указывают на то, что меры, принимаемые государством по реформированию сферы ЖКХ городов в последние десятилетия, не приводят к ожидаемым результатам в полной мере. В условиях рыночной экономики города-лидеры все дальше отдаляются от городов-аутсайдеров, в которых, благодаря целевым федеральным программам в жилищной сфере и деятельности фонда содействия реформированию ЖКХ, удается лишь поддержать текущий уровень развития коммунальной инфраструктуры, решить острые проблемы с ветхим и аварийным жильем.

Особенности географического распределения городов по группе показателей, характеризующих городскую инфраструктуру, имеют достаточно четкую закономерность: низкие значения имеют города Северного Кавказа, Среднего и Нижнего Поволжья, Южной Сибири, высокие, соответственно, - Москва, города Урала, ХМАО, ЯНАО и Северо-Востока Европейской части страны.

В целом, в числе лидеров характерно наличие городов, получивших статус города или кардинально разросшихся в послевоенное время (1950-е - 1980-е годы), обладающих относительно качественным жилищным фондом и небольшой долей ветхого жилья, высокой степенью централизации теплоснабжения. Высокие показатели имеют и ряд региональных центров за счет активного жилищного строительства в последние годы и повышения эффективности работы общественного транспорта.

Вместе с тем среди аутсайдеров преобладают относительно старые города с низким качеством жилого фонда и ряд городов Восточной Сибири и Дальнего Востока, имеющих значительные проблемы с коммунальной инфраструктурой[44]. Улучшение показателей городов-аутсайдеров возможно в случае успешной реализации федеральных программ поддержки жилищного строительства и переселения из ветхого и аварийного жилья, предоставления льготных условий приобретения жилья отдельными категориями граждан, модернизации жилищно-коммунального хозяйства, подключения старых объектов индивидуальной жилой застройки к централизованным системам тепло- и водоснабжения, канализации. Особенно важное внимание при этом уделяется индивидуальному жилищному строительству, для стимулирования развития которого, помимо различных механизмов финансовой поддержки (ипотечные займы) и административного регулирования[45] требуется большая работа по планированию территориального развития, обустройства территорий и проч.

Социальная инфраструктура. Дифференциация городов по уровню развития социальной инфраструктуры во многом зависит от демографической ситуации в муниципалитете. Первые 17 городов-лидеров по данному блоку показателей являются административными центрами своих регионов (за исключением Новомосковска). Следует отметить, что некоторые из городов-лидеров

по развитию социальной инфраструктуры имеют, как правило, достаточно высокий прирост населения, причем как миграционный, так и естественный (Йошкар-Ола, Екатеринбург, Ижевск, Чебоксары), что говорит о достаточно успешной политике местных властей в социальной сфере. Вместе с тем, для ряда городов (главным образом, центральной России) высокие значения по уровню развития социальной инфраструктуры обусловлены, скорее, сокращением населения в сочетании с поддержанием объемов предоставления медицинских и образовательных услуг на прежнем уровне.

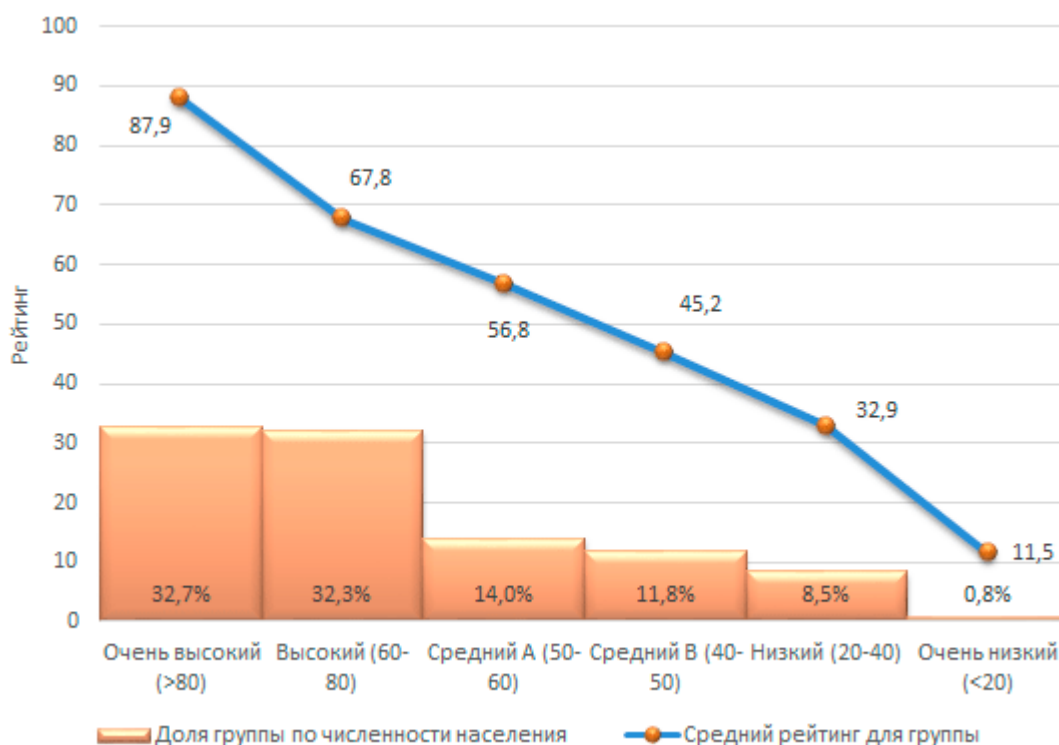


Рисунок 7. Распределение групп городов в рейтинге по блоку показателей, характеризующих развитие социальной инфраструктуры (лидеры – 100, аутсайдеры – 0)

Анализ результатов рейтинга свидетельствует о сильном дисбалансе в развитии социальной инфраструктуры между региональными центрами и остальными российскими городами. Среди 44 городов с низкими и очень низкими значениями по данному блоку показателей нет ни одного административного центра региона.

Города аутсайдеры рейтинга достаточно четко делятся на две основных категории. К первой относятся населенные пункты со значительным приростом населения как за счет миграционного и естественного прироста (например, в Московской области и городах нефтегазового комплекса), так и за счет только высокого естественного прироста (малые города Северного Кавказа). Существующая система учреждений социального обслуживания в этих городах не справляется с быстрым ростом численности населения. Учреждения социальной сферы, образования этих городов проигрывают конкуренцию ближайшим крупным городам – региональным столицам. Для городов, например, Московской области, население которых имеет достаточно высокий уровень доходов, выходом из ситуации может стать создание социальных предприятий в рамках государственно-частного партнерства и развитие социального предпринимательства, создание сети негосударственных учебных заведений среднего и дошкольного образования и др. В городах

Северного Кавказа и юга России администрациям муниципалитетов, возможно, стоит больше внимания уделить развитию сети государственных учреждений, особенно медицинского обслуживания.

В городах второй категории низкие значения уровня развития социальной инфраструктуры могут быть обусловлены процессом оптимизации и деградации сети учреждений здравоохранения и среднего специального образования, закрытие филиалов вузов. В таких муниципалитетах даже сокращение численности населения не способствует повышению доступности здравоохранения, как правило, собственных средств на модернизацию объектов социальной сферы им не хватает. Улучшению ситуации в таких городах, в первую очередь, будет способствовать увеличение финансовой помощи от региональных или федеральных властей.

Экологические показатели. К основным источникам загрязнения в городах относятся автомобильный транспорт и предприятия промышленности, в том числе коммунальные и энергетические. Рейтингом устойчивого развития оцениваются фактические показатели загрязнения атмосферы только от стационарных источников загрязнения.

В лидеры по экологическим показателям попали в основном небольшие города Европейской части страны, в которых нет крупных промышленных предприятий. Важный фактор, оказывающий влияние на показатели, используемые в рейтинге УР, – преобладающий вид топлива в коммунальном и энергетическом секторе. Характерно, что из трех десятков городов с низкими и очень низкими значениями экологических показателей две трети находятся в азиатской части страны. Это, в первую очередь города Восточной Сибири, в коммунальном секторе которых используется угольное топливо. В то же время, города с высоким уровнем газификации энергетического хозяйства, существенно выделяются по качеству атмосферного воздуха, энергоэффективности. Вероятно, что одной из мер, способствующих улучшению экологической ситуации в городах, будет являться перевод энергетического хозяйства Дальнего Востока на газовое топливо в связи с реализацией крупного инвестиционного проекта по строительству газопровода в КНР. В других же городах, где расположены экологически неэффективные производства тяжелой промышленности – металлургические комбинаты, нефтехимические комплексы (Южный Урал, Норильск и др.), улучшению ситуации может способствовать техническая модернизация производства.

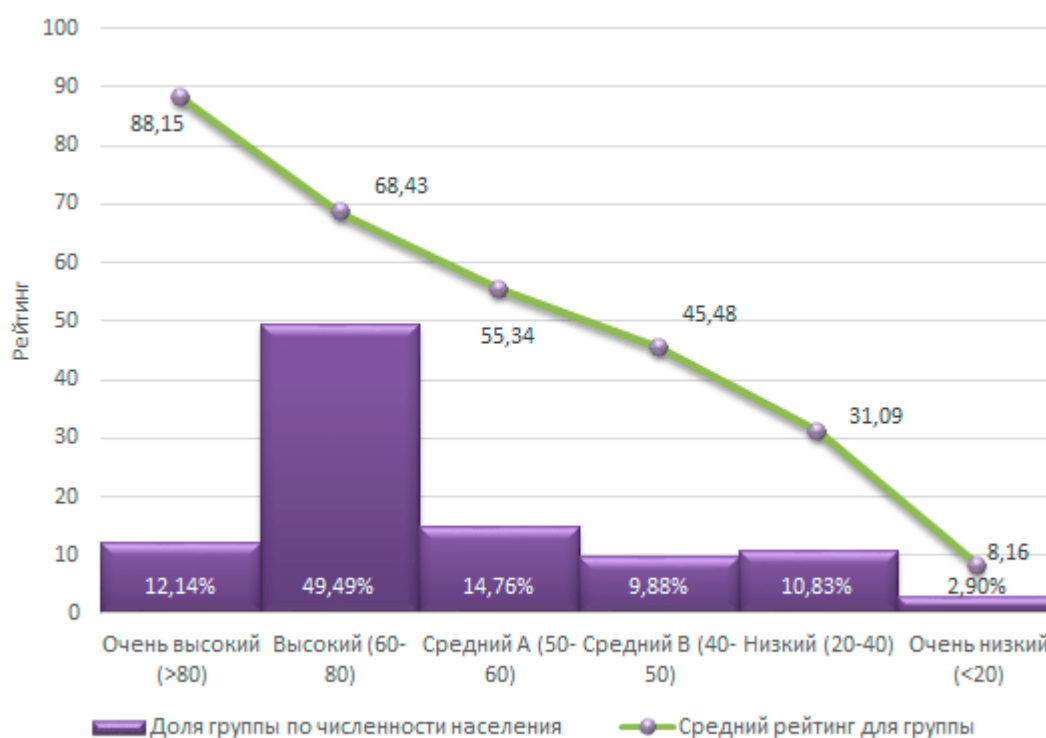


Рисунок 8. Распределение групп городов в рейтинге по блоку экологических показателей (лидеры – 100, аутсайдеры – 0)

Для наиболее крупных городов (Москва, Санкт-Петербург и др.) важным фактором негативного воздействия на экологическую ситуацию является загрязнение от автомобильного транспорта. Пока в России не слишком популярны меры, влияющие на сокращение этого воздействия. Некоторые шаги в этом направлении уже предпринимаются в Москве (введение платных парковок, закрытие отдельных улиц для автомобильного движения, развитие метрополитена, разработка экологической стратегии до 2030 года[46]), но в других городах ситуация с загрязнением от автомобильного транспорта год от года, скорее, ухудшается. Для крупных городов еще одним заметным источником загрязнения воздуха также служат свалки и полигоны ТБО. Развитие мусоропереработки без мусоросжигания может стать еще одним направлением деятельности местных властей, направленной на улучшение экологической ситуации.

Уровень фактического загрязнения воздуха городов в Рейтинге УР рассматривается на основе такого интегрального показателя, как индекс загрязнения атмосферы (ИЗА). В 2013 году по данным Росгидромета[47] значение этого индекса оценивалось как очень высокое для 19 городов с населением более 100 тыс. человек, при этом в 2012 году таковых было 25, для большинства из этих городов такой уровень загрязнения связан с повышенными концентрациями формальдегида и бензапирена.

Равномерно и неравномерно развитые города

Теория и практика устойчивого развития подразумевают гармоничное развитие трех составляющих: экономики, общества и окружающей среды. По этой причине кроме абсолютного значения ИУР важную роль играет сбалансированность его составляющих. Низкое значение стандартного отклонения ИУР города говорит об отсутствии диспропорций в устойчивом развитии городов. При этом город может иметь одинаково высокие значения по всем блокам показателей

рейтинга (например, Челябинск, Ярославль), так и одинаково невысокие (например, Новочеркасск, Магадан), но оставаться сбалансированным. Ранжирование городов по степени сбалансированности ИУР представлено на рис. 9 и 10. Следует отметить, что для большинства лидеров рейтинга характерны высокие значения стандартного отклонения ИУР, что свидетельствует о необходимости для местных властей «подтянуть» некоторые сферы развития этих городов.

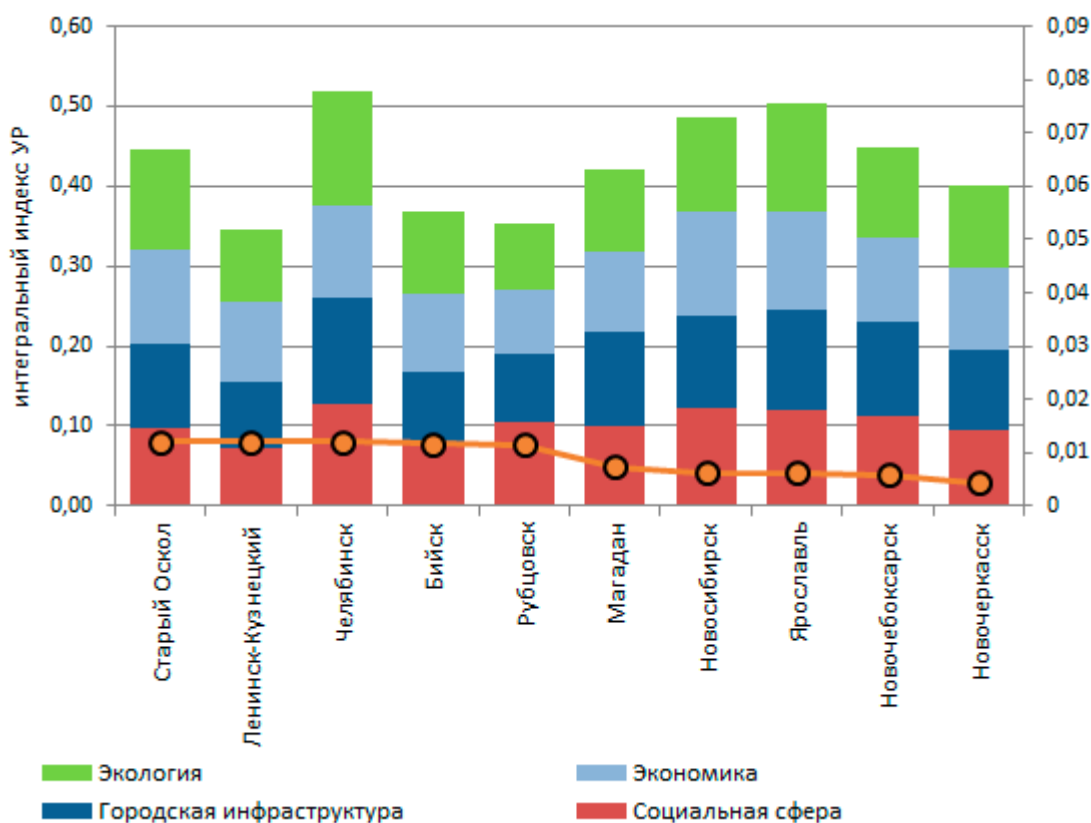


Рисунок 9. Десять наиболее сбалансированных городов по составляющим рейтинга устойчивого развития

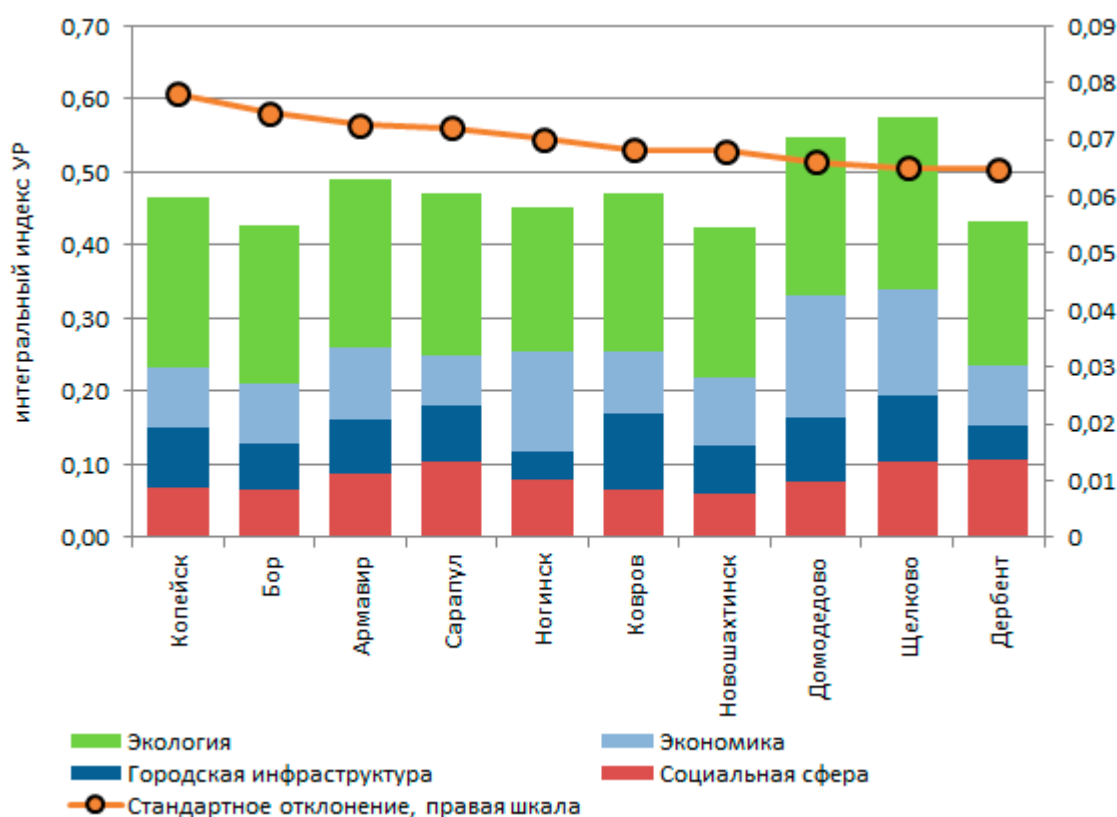


Рисунок 10. Десять наименее сбалансированных городов по составляющим рейтинга устойчивого развития

Высокое значение стандартного отклонения говорит о существовании значительных диспропорций в развитии города. Например, Грозный на фоне других городов выделяется низким значением экономического развития в структуре ИУР. Ногинск и Домодедово при высоких результатах по экономическим и экологическим блокам отличаются низкими значениями показателей развития городской инфраструктуры.

Исследование уровня сбалансированности различных сторон города может быть использовано для разработки стратегии его долгосрочного развития. Так, если город уже является относительно сбалансированным, то при осуществлении городской политики или инвестиционной деятельности необходимо следить, чтобы позитивное развитие какой-либо одной сферы не приводило к негативным явлениям в другой. Для несбалансированных городов, в первую очередь, следует выделить наиболее проблемные стороны развития: поддержание и развитие экономической базы, совершенствование городской инфраструктуры или улучшение экологической обстановки. Предлагаемый рейтинг помогает оценить необходимость выработки тех или иных мер для муниципальных властей.

На основе результатов рейтинга для субъектов федерации, в которых насчитывается более одного города с населением свыше 100 тыс. человек, можно оценить и сбалансированность развития регионов (рис. 11, см. также рис. 3). Для большинства регионов характерен существенный дисбаланс между развитием крупнейшего города (как правило, регионального центра) и других крупных городов. Наиболее несбалансированным можно назвать развитие Оренбургской области, в которой Оренбург - один из лидеров в своей категории, а Орск - второй по величине город региона - входит в пятерку аутсайдеров всего рейтинга. Для отдельных регионов,

например, для Калужской области, наблюдается обратная картина: региональный центр (Калуга) существенно отстает от второго города (Обнинска). Вместе с тем, для трех регионов (Ульяновской, Тульской областей и Хабаровского края) по результатам рейтинга можно говорить о высокой степени сбалансированности развития. Безусловно, результаты рейтинга дают далеко не полную картину сбалансированности регионального развития в связи с недостаточным охватом городов, но выявление серьезного дисбаланса между развитием крупнейших городов уже может свидетельствовать о наличии значительных проблем и недоработок в стратегическом управлении регионом.

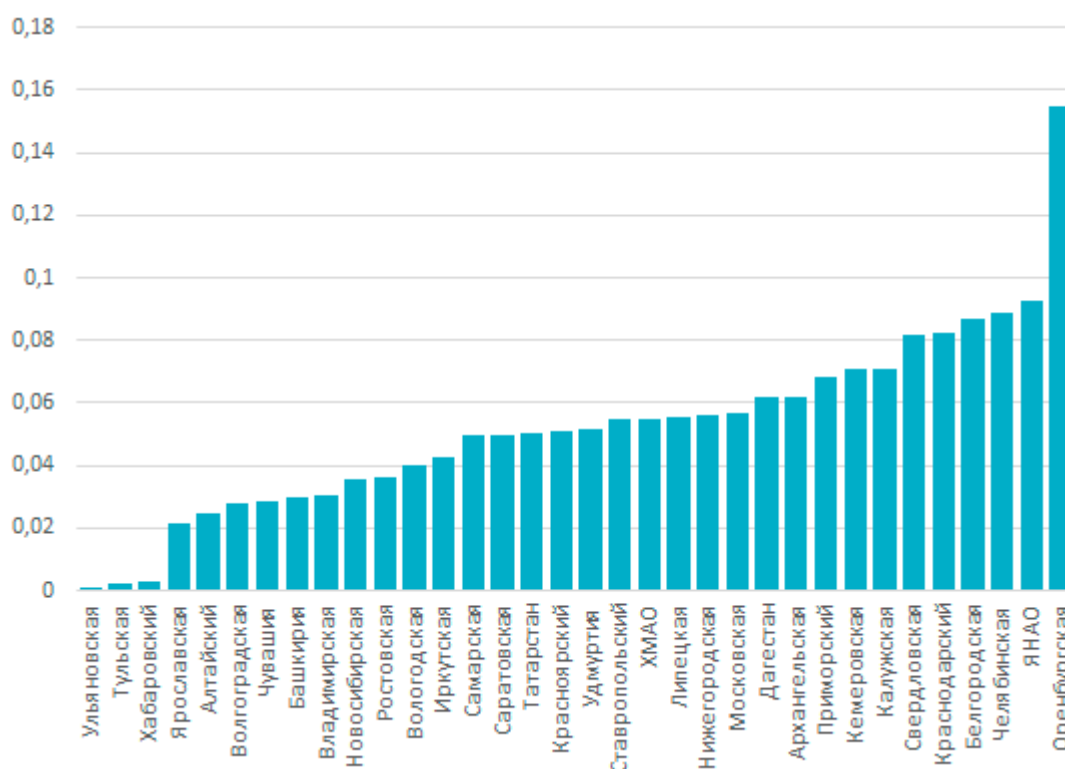


Рисунок 11. Сбалансированность регионов по индексу устойчивого развития городов (стандартное отклонение между городами одного региона)

Как совершенствовать и использовать рейтинги городов

В рамках деятельности по совершенствованию методики составления рейтинга устойчивого развития городов в дальнейшем предусматривается возможность расширения списка показателей, пересмотра самих подходов к обработке исходных данных, расширению охвата городов. Можно выделить несколько основных направлений возможного совершенствования методики рейтинга.

Первое направление - это увеличение числа рассматриваемых индикаторов. Особенности методики Рейтинга УР позволяют включить новые показатели по трем основным блокам. Обозначим несколько возможных дополнительных тем в каждом из блоков показателей.

В экономическом блоке предполагается в будущем оценить деятельность малого и среднего бизнеса и меры, предпринимаемые городскими властями для его поддержки. Работа в этом направлении для муниципальных органов самоуправления и региональной власти является одной

из приоритетных и должна оказывать значительное влияние на изменение показателей, входящих в экономический блок.

В блок показателей, оценивающих городскую инфраструктуру, в дальнейшем целесообразно включить характеристики дорожной инфраструктуры (плотность дорожной сети, изношенность дорог общего пользования), структуры территорий города по функциональным зонам (в том числе долю территорий рекреационного назначения, «зеленого каркаса» и др.), приспособленность городской среды для маломобильных категорий граждан. Возможно, для оценки городской среды имеет смысл и включение качественных характеристик документов территориального планирования.

В блоке показателей социальной сферы пока не рассматриваются вопросы качества социального обслуживания населения, поддержки социально незащищенных категорий граждан: пенсионеров, лиц с ограниченными возможностями и т.д. Также возможно расширение показателей для оценки качества как высшего, так и среднего образования (пока для высшего образования оценивается только уровень доступности, а качество среднего образования оценивается лишь на основе результатов олимпиад школьников), развития культурной сферы и спорта. Отдельная важная для оценки устойчивости развития города тема безопасности также не затрагивается в рейтинге в связи с отсутствием объективных показателей для всех городов.

Наименее полным, по мнению ряда экспертов, в Рейтинге УР пока остается экологический блок показателей, сейчас в него включены только три показателя. Имеет смысл как расширение набора показателей за счет показателей напряженности экологической ситуации в городе и индикаторов, характеризующих эффективность обращения с отходами, оценку энергоэффективности и соответствия зеленым стандартам строительства зданий и объектов социальной инфраструктуры, применение экологических стандартов топлива в общественном транспорте и др. В последние годы наметился существенный прогресс в сфере экологического законодательства, что дает обоснованную надежду на появление новых достоверных индикаторов в этой сфере.

Другим важным направлением доработки методики Рейтинга в дальнейшем может стать учет многолетней динамики показателей для определения долгосрочных тенденций развития города. Поскольку категория «развитие» подразумевает оценку некой динамики, а не статического положения характеристик, то целесообразно, хотя бы по отдельным показателям или в качестве дополнительной составляющей, ввести поправочную оценку на тренд динамики показателей.

Кроме того, возможно включение в рассмотрение некоторых качественных показателей, таких как наличие местных инициатив и стратегических документов в области устойчивого развития, наличие в местных образовательных учреждениях направлений подготовки специалистов в области экологии и устойчивого развития. На данный момент включение этих показателей в рейтинг затруднено в силу отсутствия необходимой информации и сложности формализации оценки.

Второе направление совершенствования рейтинга - расширение охвата городов, включение в него городов с населением менее 100 тысяч человек. С точки зрения повышения репрезентативности результатов, это имеет смысл, однако есть существенные сложности со своевременным сбором многих статистических показателей по этим городам. Отчасти это связано и с особенностями административного статуса небольших городов, многие из которых являются городскими поселениями районного подчинения, а не городскими округами, по которым информация более полная. В паспортах населенных пунктов с таким статусом, публикуемых Росстатом, отображается меньшее число показателей. Вместе с тем расширение числа рейтингуемых городов могло бы сделать рейтинг более качественным инструментом оценки сбалансированности развития регионов и эффективности деятельности региональных властей.

Еще одним возможным направлением совершенствования методики рейтинга могла бы стать верификация ряда показателей результатами социологических опросов населения городов, бизнес-сообщества, представителей городских администраций. Такой подход позволит использовать рейтинг в качестве объективного инструмента для оценки эффективности работы администраций муниципальных образований.

В целом Рейтинг устойчивого развития городов представляет собой качественный аналитический инструмент для оценки перспектив и возможностей развития городов РФ. На основе анализа различных сторон жизни города могут быть выработаны как общие рекомендации, так и конкретные предложения по повышению качества жизни населения, эффективности городского самоуправления, переходу города к устойчивому развитию и, как следствие, к повышению его конкурентоспособности среди других городов.

Результаты Рейтинга УР могут быть использованы при планировании стратегического развития муниципалитета в целях обеспечения устойчивого развития. Так, например, с его помощью можно расставить приоритеты в городском развитии, чтобы добиться сбалансированного развития экономики городов, их инфраструктуры и минимизировать нагрузку на окружающую среду.

Например, сравнение демографических показателей и уровня экономического развития городов (рис. 12) позволяет сделать следующие выводы. Чем ближе положение города на графике к красной прямой, тем более развитие города сбалансировано по основным сферам жизни (экономической, демографической, экологической, инфраструктурной и др.). Заметное отклонение вверх или вниз от диагонали свидетельствует о необходимости корректировки стратегии развития города. В реальности же это значит, что если город уже достиг достаточно высокого уровня экономического развития, но при этом происходит сокращение численности населения, имеются тенденции к постарению населения, то не только администрации города, но и бизнесу стоит обратить внимание, например, на повышение миграционной привлекательности города, минимизации оттока молодежи, создания условий для её привлечения. Наоборот, города, испытывающие демографический рост и обладающие значительным трудовым потенциалом, могли бы уделять больше внимания поиску инвесторов, созданию рабочих мест, построению инновационной экономики и т.п. Схожий анализ можно провести и для других пар показателей, например, демографических и индикаторов социальной инфраструктуры (рис. 13).

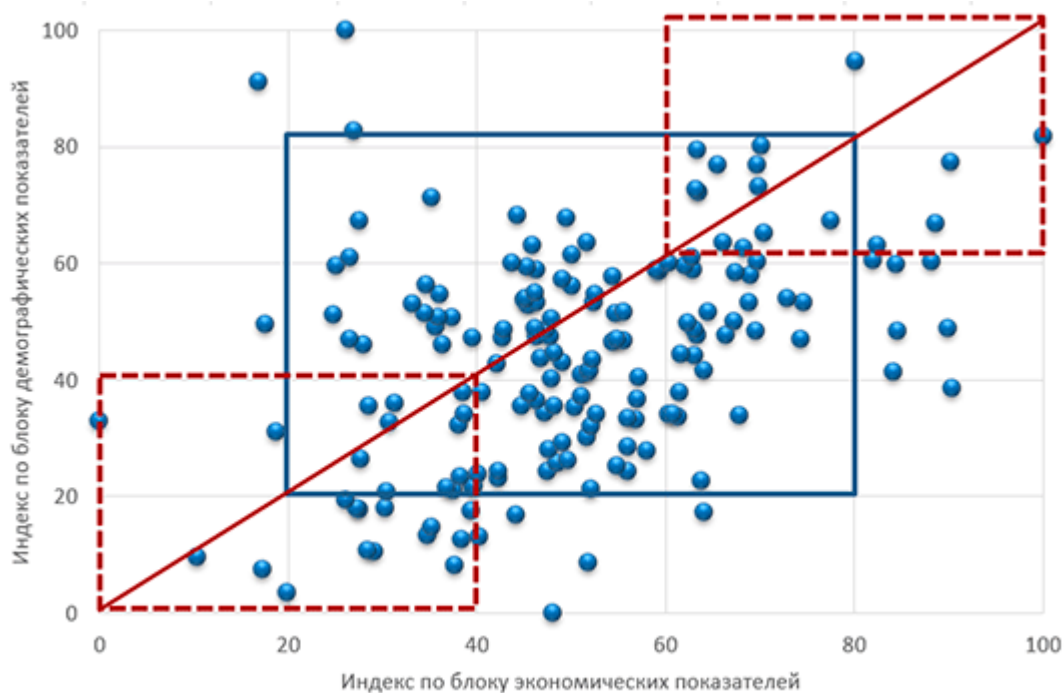


Рисунок 12. Сбалансированность городов по уровню развития экономики города и демографическим показателям

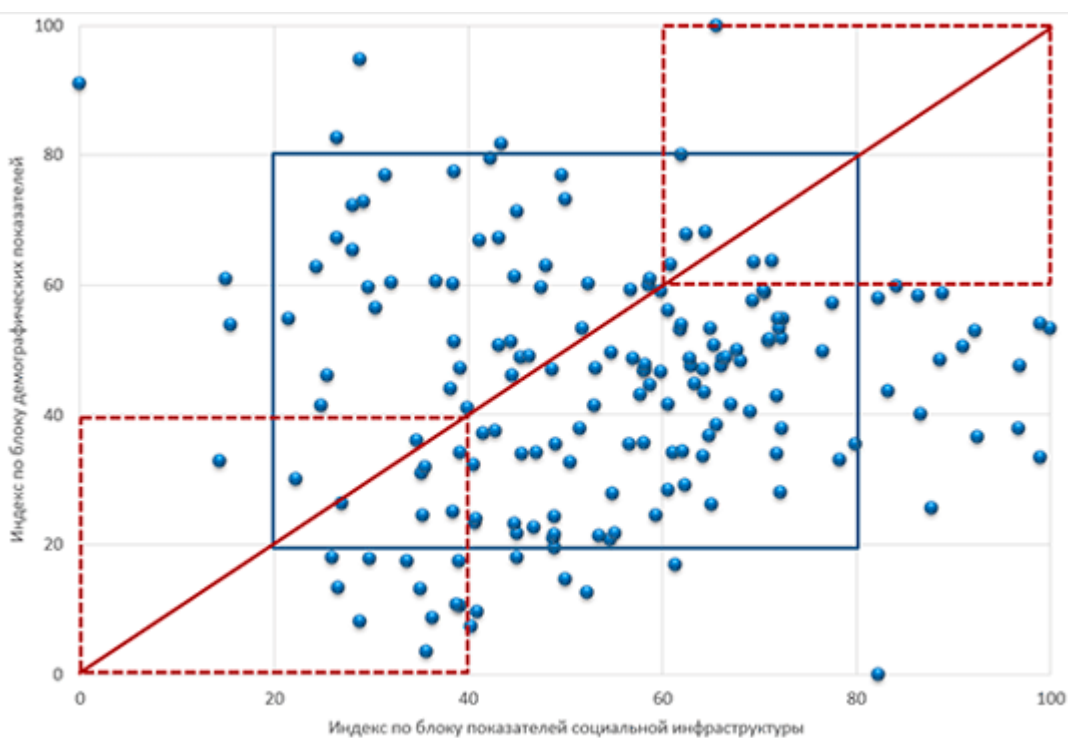


Рисунок 13. Сбалансированность городов по уровню развития социальной инфраструктуры и демографическим показателям

Выделение проблемных точек в каждом городе по основным составляющим Рейтинга УР в определенной степени позволяет оценить эффективность работы органов власти на местном и региональном уровнях. В рейтинге рассматриваются различные аспекты развития города, ответственность за состояние и развитие которых несут разные уровни исполнительной власти и местного самоуправления. В соответствии с результатами по отдельным сферам развития города (например, дошкольного образования, здравоохранения, работы общественного транспорта и др.) можно судить об эффективности деятельности органов местного самоуправления, по другим индикаторам (например, уровню развития высшего и среднего образования и др.) – региональных органов власти. Ряд индикаторов (например, по блоку экономических показателей) характеризуют общеэкономическую ситуацию в городах, повлиять на которую способны, в основном федеральные органы власти. Деятельность конкретных экономических агентов (предприятий и организаций), их взаимодействие с городом, воздействие на окружающую среду, в первую очередь, зависит от политики собственника. В целом, рейтинг устойчивого развития оценивает большое количество сфер городского развития, которые находятся под влиянием различных заинтересованных сторон. На основе результатов рейтинга - выделения сильных и слабых сторон городов – возможно создание информационно-аналитической основы, опираясь на которую заинтересованные стороны будут углублять свое взаимодействие.

Помимо интереса к рейтингу со стороны органов государственной власти, в его результатах могут быть заинтересованы представители бизнес-сообщества. Многие средние и крупные компании реализуют ряд мероприятий и программ в городах присутствия в рамках корпоративной социальной политики. В последние годы эффективность такой политики серьезным образом сказывается на имидже компаний, взаимодействии с деловыми партнерами при реализации инвестиционной деятельности, лояльности городского населения. Улучшение положения города в рейтинге УР по отдельным показателям, связанным с деятельностью компаний, безусловно, окажет на неё позитивное влияние.

Для популяризации идей и внедрения принципов УР большое значение имеют информационно-аналитические инструменты, дефицит которых остро ощущается в России. В этой связи простой и понятный количественный инструмент, каким стал Рейтинг устойчивого развития городов РФ, открыл новый этап в исследовании УР муниципалитетов в нашей стране.

Результаты рейтинга 2012 года уже показали свою практическую значимость. Они использовались в качестве основы для проведения ряда прикладных исследований, в частности, Агентством в сотрудничестве с Магнитогорским государственным техническим университетом им. Г.И. Носова была выполнена исследовательская работа по оценке качества городской среды г. Магнитогорска[48]. В рамках исследования проблем моногородов в РФ подготовлен аналитический доклад, основные положения которого были представлены на III Российском Форуме по экологическим социально ответственным инвестициям[49].

В дальнейшем инструментарий рейтинга УР может получить широкое распространение в прикладных исследованиях по обеспечению устойчивого развития в российских городах.

Ежегодное составление подобных рейтингов позволит отслеживать динамику развития конкретных городов. В рамках дальнейшей работы по совершенствованию рейтинга, безусловно, следует учитывать пожелания как экспертного сообщества, так и целевой аудитории рейтинга – населения, органов власти и корпоративного сектора, а также других заинтересованных сторон. С этой целью необходимо постоянное совершенствование методики рейтинга. При этом нужно осознавать, что добиться исключительно объективных результатов при неизбежном многообразии мнений и несовершенстве исходных данных, конечно, будет достаточно сложно.

- [1] Долгих Елена Ивановна - к.э.н., ООО «Агентство «Эс Джи Эм», генеральный директор.
- [2] Антонов Евгений Викторович - ООО «Агентство «Эс Джи Эм», ведущий аналитик.
- [3] Наше общее будущее. Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития. ООН, 1987. <http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf>
- [4] Leipzig Charter on Sustainable European Cities
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf
- [5] Covenant of mayors http://www.covenantofmayors.eu/index_en.html
- [6] European Commission. Environment
http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.html
- [7] Reference Framework for European Sustainable Cities <http://www.rfsc.eu>
- [8] United Nations Global Compact <http://www.unglobalcompact.org/Languages/russian/index.html>.
- [9] Equator Principles <http://www.equator-principles.com>
- [10] Global Reporting Initiative <https://www.globalreporting.org/Pages/default.aspx>
- [11] Principles for Responsible Investment <http://www.unpri.org/about-pri/the-six-principles>.
- [12] Local Governments for Sustainability <http://www.icleiusa.org/>
- [13] Reference Framework for European Sustainable Cities <http://www.rfsc.eu>
- [14] Социальное и демографическое развитие России. Каирская программа действий: 15 лет спустя / Рук. Т.М. Малева, О.В. Сиявская. М.: Права человека, 2010.
- [15] Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2014 года, ФГС РФ URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abf6ce
- [16] Опрос руководителей российских городов <http://www.agencysgm.com/oprosy/>
- [17] Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 N 190-ФЗ.
http://www.consultant.ru/popular/gskrf/15_1.html#p38
- [18] Государственная программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года» rosenergo.gov.ru/upload/GP%20do%202020.doc
- [19] Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=130036>
- [20] Государственная программа Российской Федерации «Содействие занятости населения» <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/3/1>
- [21] Законопроект № 584399-5 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и другие законодательные акты Российской Федерации» в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами».
- [22] Рейтинг российских регионов по качеству жизни-2013
<http://riarating.ru/infografika/20131217/610601622.html>
- [23] Упразднено указом президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 612.
- [24] Генеральный рейтинг привлекательности городской среды проживания (обитания) по итогам деятельности за 2013 год <http://www.российский-союз-инженеров.рф/>
- [25] Интегральный рейтинг ста крупнейших городов России. <http://urbanica.spb.ru/?p=3821>
- [26] Рейтинг «30 лучших городов для бизнеса-2013» <http://www.forbes.ru/rating/30-luchshih->

gorodov-dlya-biznesa-2013/2013

[27] Рейтинг «Топ 100 лучших городов России» <http://www.kommersant.ru/doc/2158894>

[28] Рейтинг «Самые привлекательные для бизнеса города России» <http://rating.rbc.ru/article.shtml?2009/10/27/32600137>

[29] Рейтинг Устойчивого Развития городов России за 2012 год http://www.agencysgm.com/upload/iblock/66b/rejting_2012.pdf

[30] В рейтинге за 2012 год было использовано 32 показателя.

[31] В рейтинге за 2012 год рассматривалось 170 городов.

[32] От Москвы до Сан-Паулу http://www.pwc.ru/ru_RU/ru/e7/assets/e7-2013-ru.pdf

[33] McKinsey USI <http://www.mckinseychina.com/wp-content/uploads/2014/04/china-urban-sustainability-index-2013.pdf?afc765>

[34] ACF Sustainable Cities Index

http://www.acfonline.org.au/sites/default/files/resources/2010_ACF_SCI_Report_Comparative-Table_and_Fact-Sheets.pdf

[35] UK Sustainable City Index <http://www.forumforthefuture.org/project/sustainable-cities-index/overview>

[36] European Commission/ Environment

http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm

[37] Россия, которую мы обрели: исследуя пространство на микроуровне/ Н.Ю. Замятина, А.Н. Пилясов-М.: Новый хронограф, с.52-71.

[38] Еропкина Н.Д., Чекменева Л.Ю. «Влияние демографического фактора на социально-экономическое развитие территории», в кн. Устойчивое развитие социэкономике регионов. Материалы Всерос. научно-практ. конф. (7–11 ноября 2012 г.) –Пермь, 2012.

[39] Расчет балла по группе городов проведен с учетом численности населения, проживающего в них.

[40] Овчарова Л.Н. Социальные драйверы, барьеры и риски модернизационного развития // В кн.: Модернизация России. Социально-гуманитарные измерения. М., СПб.: Нестор-История, 2012. С. 94-101.

[41] К новой модели российского федерализма / Под общ. ред. А. Рябова, А. Захарова, О. Здравомысловой. — М.: Издательство «Весь Мир», 2013. — с.118-143.

[42] Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013.-с.16-43.

[43] По данным статистических сборников ФГС «Регионы России. Социально-экономические показатели» 2002-2013 гг. URL:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156, (режим доступа – свободный)

[44] Каракин В.П. Российский Дальний Восток. Географическая составляющая поляризованного развития. В кн. «Географические факторы регионального развития Азиатской России. Материалы научно-практ. конф. (г. Владивосток, 18–19 апреля 2013 г.). – Владивосток: Дальнаука, 2013, с.46-53.

[45] Минстрой: как развивается строительство индивидуальных домов в России//РБК Недвижимость <http://realty.rbc.ru/experts/23/09/2014/562949992437905.shtml>

- [46] Московским правительством будет разработана экологическая стратегия до 2030 г.
<http://depr.mos.ru/presscenter/news/detail/1076531.html>
- [47] Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2013 году»
- [48] Аналитический доклад «Оценка качества состояния городской среды города Магнитогорска»
www.agencysgm.com/regions/Магнитогорск.%20Аналитический%20доклад.pdf.
- [49] III Российский Форум по экологическим социально ответственным инвестициям
<http://www.sustainable-russia.org/forum/forum2014.html>