

УДК 332.14

*А. А. Колоскова*

Пятигорский государственный университет, Пятигорск, e-mail: koloskovarnd@yandex.ru

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Ключевые слова:** агломерации, синергетический эффект, правовые основы, социально-экономическое развитие, регионы, инфраструктура, законодательство.

В статье рассматривается одно из направлений стратегического развития Российской Федерации до 2025 года – формирование городских агломераций. В Стратегии агломерации были отнесены к «зонам опережающего экономического роста», что говорит о необходимости разработки механизмов развития и управлению процессами развития агломераций. Автором были определены особенности развития городских агломераций на территории России, проанализированы основные параметры развития, их значимость и перспективы. Кроме того, в работе выделены барьеры, тормозящие развитие и формирование городских агломераций, и предложены пути их преодоления. Ведь возникновение городских агломераций – это неизбежный этап развития практически всех крупных городов. Особенно это касается административных центров субъектов РФ. В целом процессы агломерирования являются инструментами антикризисной и модернизационной политики государства. И в настоящее время процессы формирования городских агломераций в России связано как с рядом естественных и объективных предпосылок, так и с созданием специальных условий для формирования единой благоприятной среды функционирования таких сложных систем. Именно поэтому анализ проблем и возможных перспектив развития городских агломераций приобрел особый научный интерес.

*А. А. Koloskova*

Pyatigorsk State University, Pyatigorsk, e-mail: koloskovarnd@yandex.ru

## PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE FORMATION OF AGGLOMERATIONS ON THE TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Keywords:** agglomerations, synergetic effect, legal framework, socio-economic development, regions, infrastructure, legislation.

The article considers one of the directions of the strategic development of the Russian Federation until 2025 – the formation of urban agglomerations. In the Strategy, agglomerations were referred to as “zones of advanced economic growth”, which indicates the need to develop mechanisms for analyzing and managing the processes of development of agglomerations. The author identified the features of the development of urban agglomerations on the territory of Russia, analyzed the main parameters of development, their significance and prospects. In addition, the paper highlights the barriers that hinder the development and formation of urban agglomerations, and suggests ways to overcome them. After all, the emergence of urban agglomerations is an inevitable stage in the development of almost all large cities. This is especially true of the administrative centers of the constituent entities of the Russian Federation. In general, agglomeration processes are instruments of the state’s anti-crisis and modernization policy. And at present, the processes of the formation of urban agglomerations in Russia are associated both with a number of natural and objective prerequisites, and with the creation of special conditions for the formation of a single favorable environment for the functioning of such complex systems. That is why the analysis of problems and possible prospects for the development of urban agglomerations has acquired special scientific interest.

### Введение

В последние десятилетия тема агломерационного развития на России стала особенно актуальной и начала рассматриваться на федеральном уровне. Она должна помочь преодолеть ярко выраженную неоднородность в степени развития разных регионов как по количественным, так и по качественным показателям. Однако идея создать в стране первые агломерации звучала еще

в 1960-х годах, а затем в середине 90-х прошлого столетия. Но тогда не существовало комплексного подхода в реализации формирования городских агломераций, которые возникали, опираясь лишь на инфраструктуру территории (близ железнодорожных путей или автомобильных магистралей).

В настоящее время в России создание и развитие городских агломераций служит одним из основных направлений формиро-

вания новой государственной политики развития территорий. В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года в качестве центров экономического роста субъектов страны планируется окончательно сформировать 41 крупнейшую и крупную агломерацию [1]. Согласно определениям, отраженным в Стратегии, к крупнейшим агломерациям относятся населенные пункты с общей численностью населения свыше 1 млн человек, а крупные агломерации – это населенные пункты от 500 тыс. до 1 млн человек. В перспективе к числу агломераций могут присоединиться города с численностью населения и до 500 тыс. человек, как показывает зарубежный опыт. Создание агломераций стимулируется не только действенными механизмами освоения территории, но и соперничеством за человеческий и инновационный капиталы, обеспечивающие стабильность развития. В Стратегии определено, что городские агломерации поспособствуют ускорению научно-технического, экономического и инновационного развития территорий за счет особой поддержки наукоемких и высокотехнологичных отраслей производства.

**Цель** исследования заключается в анализе теоретических положений и разработки механизмов формирования и функционирования городских агломераций в России, а также обоснования стратегических приоритетов ее развития.

#### **Материалы и методы исследования**

В ходе исследования анализировались следующие источники данных: статистические данные управления Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, Информационную базу исследования также составили материалы контент-анализа средств массовой информации и научных публикаций.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

В данной статье мы будем придерживаться определения агломерации, сформулированного А.Г. Лаппо: «городская агломерация – компактная территориальная группировка городских и сельских поселений, объединенных в динамичную локальную систему многообразными интенсивными связями: производственными, деловыми, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и прочими, а также совместным

использованием ресурсов агломерационного ареала» [2, с. 504]. Нередко различные авторы предлагают рассматривать агломерацию с точки зрения группы населенных пунктов, ограниченных временными затратами на передвижение в рамках двух часов вокруг ядра.

Город рано или поздно доходит до критического порога собственного пространственного развития и начинает превращаться в агломерацию. Для определения наличия городских агломераций используется множество критериев, основными из которых являются: наличие города-ядра и его спутников, плотность городского населения, интенсивность трудовой и культурно-бытовой миграции, доля работающих вне места жительства, непрерывность застройки, единая инфраструктурная сеть, наличие экономико-производственных связей.

Любая агломерация в своем развитии проходит несколько стадий, на которые влияет степень интеграции:

- начальная стадия характеризуется наличием дисбаланса между ядром городской агломерации и ее периферийной территорией, которые объединяются между собой преимущественно за счет производственных связей. На данном этапе в, так называемой, индустриальной агломерации еще не сформирован единый рынок труда и ресурсов;

- на второй стадии на периферии начинают образовываться «точки роста», которые приближаются по развитию к ядру, а по некоторым показателям могут даже опережать его. Формируется единый рынок труда;

- для третьей стадии характерно снижение дисбаланса как внутри самой периферии, так и между периферией и ядром, наблюдается средний рост социально-экономических показателей. Ряд функций ядра передается на периферию, особенно в города-спутники, формируется единое функциональное пространство. Агломерация превращается в важный узел территориальной структуры национальной экономики;

- четвертая стадия выводит городскую агломерацию на новый виток дисбаланса за счет появления новых «точек роста», начальный потенциал которых заведомо выше, нежели на второй стадии. Складывается новая концепция общественного пространства, формируется постиндустриальная городская агломерация с развитой инфраструктурой и большим интеллектуальным потенциалом.

Удельные показатели численности населения  
и площади крупных городских агломераций, 2018

Название агломерации	Доля в численности населения субъекта РФ	Доля в площади субъекта РФ	Плотность населения
Санкт-Петербургская	87%	14%	534,48
Самарско-Тольятинская	86%	37%	139,13
Московская	74%	12%	2983,5
Новосибирская	72%	5%	208,74
Ростовская	64%	3%	770,11
Нижегородская	64%	14%	196,83
Волгоградская	56%	7%	172,26
Екатеринбургская	51%	7%	167,9
Челябинская	46%	11%	168,44
Казанская	43%	13%	186,76

Как показывает опыт многих зарубежных стран, сконцентрировавших свое внимание на агломерационном развитии, крупные города, входящие в состав агломераций вносят немалый вклад в ВВП макрорегионов и стран. В России потенциал даже многих урбанизированных территорий пока остается раскрытым не до конца. Так, только доля Москвы и Санкт-Петербурга в ВВП страны превышает долю их численности населения в 2,1 и 1,4 раза соответственно.

Агломерации создаются как естественным путем благодаря урбанизированным процессам, так и за счет искусственных стратегий. По пути искусственной стратегии развивается, к примеру, Московская агломерация, которая постепенно присоединяет к себе близлежащие районы (Бутово, Косино и т.д.), сокращая негативные последствия перегрузки мегаполиса. А активное развитие городской агломерации подтверждается массовым объемом маятниковой миграции с городами-спутниками.

Так сложилось, что в центральной части Российской Федерации ядра агломерация зачастую совпадают со столицами субъектов страны. Это объясняется, в первую очередь, наличием выгодного транспортного расположения и благоприятным климатическим условиям. Расположение городских агломераций во многом совпадает с основной полосой расселения, степень развитости которой сокращается с запада на восток. Самыми развитыми агломерациями в настоящее время являются Московская, Санкт-Петербургская, Тульская, Ярославская, Ростовская и Волгоградская. Однако в общемировом масштабе конку-

рентоспособными можно считать лишь Московскую и Санкт-Петербургскую агломерации, а остальные крупные агломерации находятся лишь на первом или втором этапе развития. В двух десятках наиболее крупных агломераций проживает примерно треть населения страны (таблица) [3]. Можно сказать, что количественный рост городских агломераций уже завершился, в то время как качественный (интенсификация трудовой миграции, рост плотности населения, расширение количество городских и пригородных маршрутов) все еще не может развиваться в полной мере по ряду причин. Около 82% агломераций России находятся в ее европейской части, в Сибири и на Дальнем Востоке насчитывается всего 9 агломераций.

Можно сказать, что в России сформировалась центрально-периферийная модель с мощным центром – столичной агломерацией. Но агломерационный эффект от Московской агломерации ослабевает по мере удаления от нее. Таким образом, создание иных крупных агломераций безусловно служит фактором развития страны. К тому же относительно многих зарубежных стран Российская Федерация имеет неоспоримое конкурентное преимущество – обеспеченность ресурсами. Но при этом существуют и очевидные сложности, среди которых большая площадь страны и высокие экономические издержки расстояния.

Несмотря на серьезность документа Стратегии развития, в России пока еще отсутствует нормативно-правовая база, регулирующая вопросы развития городских агломераций, и эффективная инфраструктура поддержки агломераций на разных

уровнях власти, сложен в осуществлении анализ агломерационных процессов в связи с отсутствием статистических данных, выделенных по агломерациям. В российском законодательстве агломерационные процессы толком не нашли своего отражения. Только в 2014 году в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены правки, которые установили порядок преобразования крупных городских округов в городские округа с внутригородским делением [4]. Еще годом позже в закон была добавлена поправка, согласно которой населенные пункты, входящие в состав муниципального района, получили право передавать часть функций местного значения на уровень муниципальных районов. Таким образом впервые были созданы условия для реализации договорной модели управления городскими агломерациями. А следующая поправка, внесенная в 2017 году, поселениям одного муниципального района объединятся в соответствующий городской округ. В том же году, благодаря этим поправкам, был проведен десяток преобразований [5]. При этом «дорожная карта» развития городских агломераций была создана еще в 2013 году.

Отметим, что в этот же федеральный закон первоначально были включены вопросы местного значения городских округов. Однако позже они были исключены из ФЗ и переданы на региональный уровень. В число таких вопросов входило строительство и реконструкция транспортной и социальной инфраструктуры, капитальный ремонт, обеспечение жилищными условиями отдельных категорий граждан, содержание объектов среднего специального и высшего образования, социальная поддержка населения и т.п. [6]. Так и вышло, что большая часть нормативно-правовых документов, направленных на объяснение и использование механизмов агломерационного воздействия, принимается в регионах, а не на федеральном уровне власти. Так, к примеру, семь субъектов РФ имеют собственные утвержденные региональные проекты развития агломераций. Еще в шести регионах разработаны концепции развития агломераций, а почти в двух десятках субъектов России написаны Стратегии планирования агломерации. 12 регионов страны уже вышли на этап заключения межмуниципальных соглашений о сотрудничестве, а другие 17 – разработали программы по комплексному развитию

транспортной инфраструктуры [7]. Однако во всех этих документах отсутствует единая терминология и методология, что усложняет использование механизмов регулирования агломерационных процессов.

Кроме того, одной из проблем формирования и развития агломераций в России служит отсутствие точных данных о количестве уже сложившихся агломерационных объединений и об их границах. В связи с отсутствием сбалансированности и стихийности развития агломераций, пригородные территории оказались чрезмерно застроены, но не получили должной транспортной и инфраструктурной сети, что привело к росту транспортных и экологических проблем, а также усилению диспропорций между центром и периферией. Фактически, агломерационная практика в российских условиях опережает теоретическую.

Проблемой является и устойчивая естественная убыль населения, негативно влияющая на рост коэффициента развития городской агломерации, а также отсутствие единых подходов и универсальной методологии к управлению развитием городской агломерацией. Убыль населения связана не только с естественными процессами, но и оттоком молодежи из ряда населенных пунктов, оставляя в городах малокавалифицированную рабочую силу и возрастные группы людей. Лишь в пяти городах-ядрах агломерации за последние десятилетия наблюдался прирост населения – Москва, Ростов-на-Дону, Краснодар, Казань, Красноярск. Численность населения существенно не изменилась еще в трех агломерационных центрах – Омск, Екатеринбург и Набережные Челны (рис. 1). Наиболее остро проблема оттока населения наблюдается в Дальневосточном, Северо-Кавказском, Приволжском и Сибирском федеральных округах. И в ближайшее десятилетие тенденцию с малой долей вероятности удастся изменить в связи с особенностями возрастной структуры населения.

Крупные города, вокруг которых могут складываться агломерации, также имеют ряд своих проблем, которые в основном заключаются в изношенности коммуникаций, ветхим состоянием жилья и транспорта, отсутствием свободных земель для развития, дефицитом финансов. Мешает активному агломерационному развитию и слабо развитые горизонтальные связи между ядром агломерации и его ближайшими соседями, также входящими в состав агломерации.

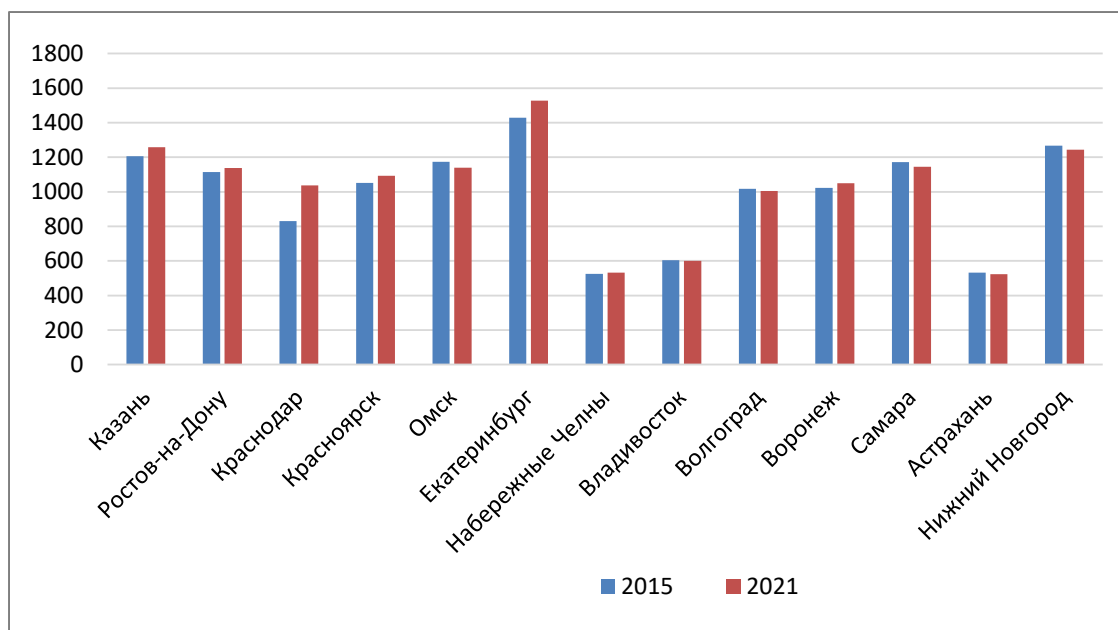


Рис. 1. Сравнение численности населения (тыс. чел.) в агломерационных центрах в 2015 и 2021 году

Низкая транспортная доступность лишь усиливает слабость связей. Согласно статистическим данным 2018 года, лишь 42% дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения соответствуют нормам. Наиболее развитой остается транспортная сеть, связывающая столицу с другими регионами. Причина этого зачастую сводится к тому, что большое количество местных и региональных дорог содержится за счет местных бюджетов, большая часть которых остается дотационной. Что же касается авиационных перевозок, то они тоже достаточно централизованы, в восточной и северной частях России недостаточно развито и железнодорожное сообщение.

Взаимодействие в рамках развития общей инфраструктуры, реализации жилищных программ и территориального планирования зачастую упирается в ряд бюджетных ограничений, делающих практически невозможным совместное финансирование этих проектов. И помимо плохо проработанных нормативно-правовых механизмов такого взаимодействия существует такая сложность как несогласованность или конфликт интересов. Учитывая большую территорию Российской Федерации и экономическую и социальную дифференциацию между регионами, должен существовать постоянный контроль над агломерационными процессами.

Новым вызовом для процессов развития агломерации стало и падение совокупного ВВП в результате распространения коронавирусной инфекции. Фонд «Институт экономики города» провел анализ, согласно которому падение валового городского продукта (ВГП) произошло во всех крупных агломерациях страны, кроме Краснодарской и Владивостокской агломераций (рис. 2). В то время как в Уфимской и Челябинской агломерациях ВГП опустилось ниже, чем ВВП (3,1%). Исследование не выявило прямой зависимости между рядом ограничений, введенных в разгар пандемии, и уровнем снижения ВГП. Но в целом, в России достаточно ограничено количество центров экономического роста, способных притягивать к себе финансовые потоки и инвестиционный капитал.

Интересно, что уже во вторую волну экономики крупнейших городских агломераций показывали более позитивную динамику нежели экономика страны в целом. При этом, учитывая ретроспективный анализ экономик агломераций, можно сказать, что ранее рост ВВП происходил быстрее, но и снижение было более глубоким.

Для крупных агломераций-миллиоников, являющихся опорными центрами развития РФ, наиболее характерны «городские» виды деятельности, к числу которых можно отнести торговлю, сферу услуг, финансовую деятельность и работу с недвижимостью.

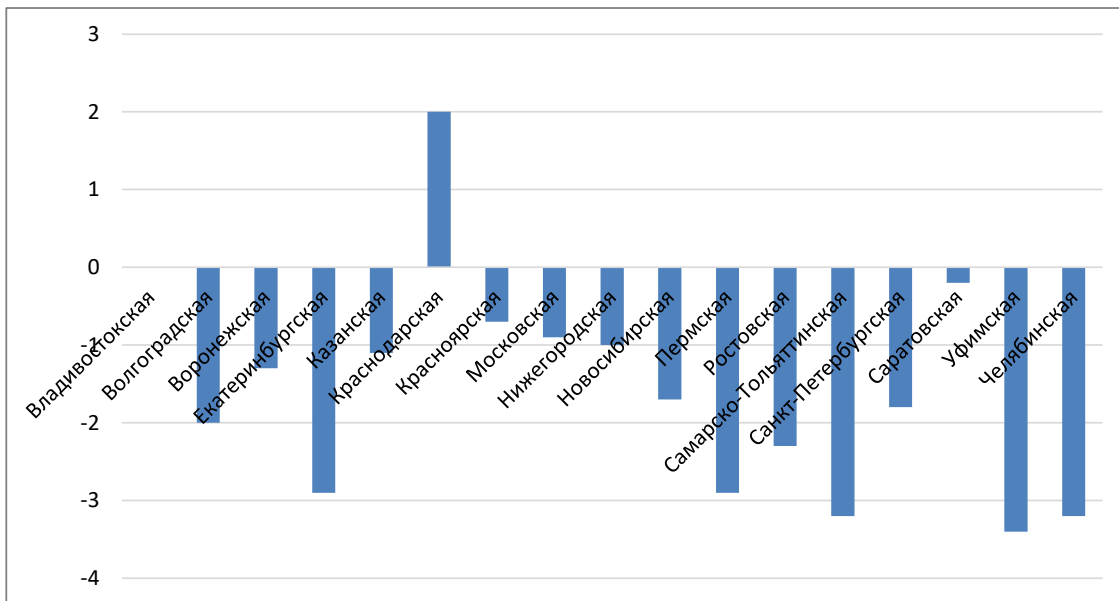


Рис. 2. Динамика реального ВВП (в ценах 1 квартала 2019 г.) 2019-2020 гг., в %

Эти же секторы экономики доминируют в наиболее успешных мировых агломерациях: Лондонской, Парижской, Токийской, Лос-Анджелеской и т.д. Для более мелких агломераций регионального значения с центрами субъектов страны в качестве ядра главным сектором экономики зачастую является обрабатывающая промышленность и государственное управление. А вот агломерации локального значения, ядра которых не совпадают с центрами субъектов, специализируются в основном на добыче полезных ископаемых.

Решение сложившихся в российских реалиях проблем и комплексное развитие городских агломераций приведет к снижению издержек, кумулятивным эффектам, созданию и распространению инноваций и т.д. В первую очередь развитие агломераций влечет за собой ряд экономических выгод, связанных с объединением различных видов деятельности в одном месте. Уже сейчас на территории российских агломераций сконцентрированы 35% населения и примерно 40% кадрового и научного потенциала.

Стратегия пространственного развития содержит несколько вариантов дальнейшего развития. Приоритетный сценарий заключается в создании необходимых условий для роста и расширения центров экономического роста. Это в свою очередь позволит сформировать устойчивую полицентрическую систему пространственного развития,

а как следствие, активнее начнет развиваться транспортная взаимосвязанность центров экономического роста, расширив транспортную доступность муниципальных районов и городских округов. Кроме того, за счет своей высокой дифференцированной агломерация обладает большой устойчивостью в сложных рыночных условиях. С экономической точки зрения городские агломерации являются крупнейшими рынками, привлекательными для инвестирования, что в свою очередь позволяет добиться экономического и социального развития. Только за одно десятилетие, с 2010 по 2019 года, в крупнейших агломерациях страны были сформированы 68% прироста ВВП России [8. с. 21-27].

В целом на успешность агломерационных процессов влияет множество факторов, среди которых наиболее значимыми являются ориентация территория к ядру, размер заработной платы, состояние дорожной инфраструктуры, открытость торговли, инвестиционная привлекательность и уровень развития сферы услуг.

Выводы. В современном мире процессы агломерирования являются одним из основных инструментов развития территорий, способных создать комфортную городскую среду и обеспечить высокий уровень жизни населения, благодаря чему поднимается общий уровень конкурентоспособности как отдельных территорий, так и России

в целом. По оценкам экспертов, доля крупнейших агломераций в мировом ВВП будет продолжать увеличиваться и к 2030 году составит более 40%. Формирование агломераций как формы модернизации национальной экономики должно стать одной

из ведущих задач государства на ближайшие десятилетия. На крупные же города должна быть возложена миссия «портфельного» восстановления периферийных территорий за счет реализации крупных и разноплановых проектов.

*Библиографический список*

1. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. [Электронный ресурс]. URL: [https://economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe\\_razvitie/strategicheskoe\\_planirovaniye\\_prostranstvennogo\\_razvitiya/strategiya\\_prostranstvennogo\\_razvitiya\\_rossiyskoy\\_federacii\\_na\\_period\\_do\\_2025\\_goda/](https://economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovaniye_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2025_goda/).
2. Лапко Г.М. Города России. Взгляд географа. М.: Новый хронограф, 2012. 504 с.
3. Фонд «Институт экономики города». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.urbanecomomics.ru> (дата обращения: 09.07.2021).
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2017) [Электронный ресурс]. URL: Справочная правовая система «Консультант-Плюс» <http://www.consultant.ru/cons> (дата обращения: 03.07.2021).
5. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) [Электронный ресурс]. URL: [http://minjust.ru/sites/default/files/monitoringmsu-2018\\_18](http://minjust.ru/sites/default/files/monitoringmsu-2018_18) (дата обращения: 14.07.2021).
6. Попов Р.А., Пузанов А.С., Полиди Т.Д. Контуры новой государственной политики по отношению к городам и городским агломерациям России // Фонд «Институт экономики города». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/ekoporovpuzanovpolidi022018.pdf> (дата обращения: 09.07.2021).
7. Пузанов А.С. Городские агломерации в современной России: выбор модели и приоритеты законодательного регулирования / Доклад на XVIII Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России», 28–29 октября 2019 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://forumstrategov.ru/upload/documents/Puzanov.pdf>.
8. Пузанов А.С., Попов Р.А. Отражение вопросов развития городских агломераций в документах стратегического планирования и программных документах регионального и межмуниципального уровня. Часть 1 // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. Вып. 1. С. 21-27.