

А.В. Масленникова

**УСИЛЕНИЕ АГЛОМЕРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ:
РИСКИ И ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО
РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ**

Аннотация. Анализируются новации в нормативно-правовой базе РФ, которые касаются управления агломерациями. Динамичное развитие крупных и крупнейших городских агломераций обусловлено не только агломерационными эффектами, но и приоритетами региональной экономической политики и пространственного развития России и ее регионов. Определяются как возможности для опережающего и устойчивого развития регионов, так и риски агломерационного развития, которые усилились в период пандемии COVID-19.

Ключевые слова: агломерация, устойчивое развитие, стратегия пространственного развития, публичная власть.

A.V. Maslennikova

**STRENGTHENING AGGLOMERATION PROCESSES:
RISKS AND OPPORTUNITIES FOR THE SPATIAL DEVELOPMENT
OF THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract. The article analyzes innovations in the regulatory framework of the Russian Federation, which relate to the management of agglomerations. The dynamic development of large and largest urban agglomerations is due not only to agglomeration effects, but also to the priorities of the regional economic policy and spatial development of Russia and its regions. Both the opportunities for rapid and sustainable development of the regions and the risks of agglomeration development, which have intensified during the COVID-19 pandemic, are determined.

Keywords: agglomeration, sustainable development, spatial development strategy, public authorities.

Усиление агломерационных процессов в современной России – тренд пространственного развития последних десятилетий. Без преувеличения, большинство ключевых государственных решений в рамках государственной региональной политики, в том числе и реализация национальных проектов, прямо или косвенно стимулируют развитие крупных и крупнейших городских агломераций, что было закреплено в основах государственной региональной политики, утвержденной пять лет назад [2; 4; 6; 8; 11; 12; 13].

Несмотря на то что официальной трактовки понятия «городская агломерация» в федеральном законодательстве до сих пор нет, в документах стратегического планирования – как федеральных, так и региональных – агломерации рассматриваются как объекты управления, которые имеют существенное значение для экономики страны и ее регионов [8; 11].

Фонд «Институт экономики города» провел экспресс-анализ по вопросам муниципального и городского развития за 2017–2021 годы [5]. Согласно проведенно-

Усиление агломерационных процессов: риски и возможности для пространственного развития регионов России

Масленникова Анна Викторовна

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Российский новый университет, Москва. Сфера научных интересов: региональная экономика, динамическое моделирование межрегионального развития, устойчивое развитие городских агломераций, государственное и муниципальное управление. Автор более 55 опубликованных научных работ.

Электронный адрес: annuchka15@gmail.com

му исследованию, для сопоставительного анализа индикаторов развития городских агломераций трудность представляет отсутствие единой методики определения границ агломераций, поэтому использовались действующие плановые документы регионального уровня, в которых такие границы указаны. На территориях крупных и крупнейших агломераций проживает каждый второй россиянин, то есть 67 % от общей численности городского населения. На долю крупнейших (первого порядка) городских агломераций ежегодно приходится до 65 % всего ввода жилья в РФ, что существенно превышает их вклад в население страны. Можно констатировать, что наблюдается концентрация спроса на жилье на территориях приоритетных агломераций первого порядка, таких как Московская, Санкт-Петербургская, Краснодарская, Казанская, Екатеринбургская, Пермская и так далее. На Московскую и Санкт-Петербургскую агломерации приходится 24 % ввода жилья по стране (при суммарном вкладе в численность населения страны на уровне 18 %), или 37,7 % ввода жилья по всем крупнейшим агломерациям. Если рассматривать ввод жилья на душу населения, то агломерации первого порядка в целом довольно существенно опережают агломерации второго порядка за некоторым исключением, например Липецкой агломерации. Также эксперты проанализировали соотношение ввода жилья

по центрам агломераций и спутниковой зоне. Доля центральных городов во вводе жилья в городских агломерациях варьируется от 87 до 52 %.

Наблюдается две тенденции в жилищном строительстве: либо сосредоточение свыше 75 % ввода жилья в ядре агломерации (Саратовская, Краснодарская, Тюменская агломерации), либо максимальный объем ввода жилья на прилегающих к центральному городу территориях муниципальных районов, как в Иркутской, Нижегородской, Томской агломерациях. Кстати, и на территории Московской агломерации основное жилищное строительство разворачивается сегодня на территории Московской области. В результате по численности Московская агломерация уже сегодня сопоставима с Сибирским федеральным округом. Очевидна существенная диспропорция в территориальной организации населения и хозяйства, которая нивелирует все плюсы агломерационных эффектов.

Поэтому знаковым с точки зрения нормативно-правового регулирования и стратегического управления агломерациями можно считать постановление Правительства РФ от 31 мая 2022 года № 996 «Об утверждении Правил согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций» [6]. Фактически это первый доку-

мент, который фиксирует целесообразность стратегического планирования социально-экономического развития агломераций как особого пространственного объекта для государственного и муниципального управления, так как основа разработки и реализации планов социально-экономического развития городских агломераций – межмуниципальное и межрегиональное сотрудничество.

Ответственным за осуществление методического обеспечения разработки долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций определено Министерство экономического развития РФ, которое еще в 2020 году подготовило пакет законопроектов, регулирующих агломерационное развитие и совершенствование межмуниципального сотрудничества в рамках городских агломераций, в том числе федеральный закон «О городских агломерациях». Можно предположить, что в ближайшее время обсуждение данных инициатив Минэкономразвития РФ получит новый импульс.

В частности, постановление Правительства РФ от 31 мая 2022 года № 996 [6] вносит определенные изменения в план реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [8]. Именно в данном документе не только есть определение понятий «крупная городская агломерация» и «крупнейшая городская агломерация», но в разделе «Перспективные центры экономического роста субъектов РФ» представлен перечень городов, которые образуют крупные и крупнейшие городские агломерации совместно с прилегающими к ним муниципальными образованиями с общей численностью населения более 500 тыс. человек. В итоге можно выделить 41 городскую агломерацию: 20 приори-

тетных городских агломераций первого порядка, трактуемых как потенциальные центры экономического роста мирового и национального уровня, а также 21 агломерацию второго порядка, которые можно рассматривать как региональные центры экономического роста.

Отдельно в Стратегии пространственного развития РФ перечислены города Московской области численностью более 100 тыс. человек, которые включены в Московскую агломерацию. Из представленного перечня крупнейших агломераций лидирует, безусловно, Московская агломерация, которая также входит в топ-35 мировых городов.

Учитывая сложность управления агломерационными территориями и масштаб их влияния на регион в целом, необходимо выбирать адекватные модели управления, а также законодательно обеспечить принятие и исполнение управленческих решений.

На законодательном уровне начатая в 2020 году конституционная реформа, которая неизбежно породила институциональные преобразования, «запустила» процесс трансформации сложившейся за последние тридцать лет системы государственного и муниципального управления.

Был выбран вектор развития системы публичной власти, которая в итоге должна объединять государственное и муниципальное управление для решения задач социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, а также комплексного развития территорий.

Следующий важный этап – принятие федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ (ред. От 14 марта 2022 года) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [15], который детально прописывает взаимодействие региональной исполнительной и муниципальной власти,

Усиление агломерационных процессов: риски и возможности
для пространственного развития регионов России

а также межмуниципальное и межрегиональное сотрудничество, что необходимо для управления агломерациями.

И, наконец, в мае 2022 года в Государственной думе прошел второе чтение законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [10], который должен в ближайшее время сменить федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [14]. На данный момент наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения происходит на основе законов субъектов Российской Федерации. Законопроект предполагает единую модель муниципального управления для всех регионов страны, определяя только три вида муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ, внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения. Таким образом, в новом законе формируется одноуровневая модель местного самоуправления. Законопроект вызвал резонанс, в первую очередь среди граждан нашей страны, проживающих в сельской местности, малых городах, на удаленных территориях, так как очевидно, что данные изменения подтверждают курс на приоритетное развитие городских агломераций.

На уровне исполнительных власти постановлением Правительства РФ от 31 мая 2022 года № 996 [6] инициатива по разработке долгосрочного плана развития городской агломерации отводится

высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации. Со стороны Правительства РФ данное направление курирует специальная Правительственная комиссия по региональному развитию в РФ [7], которую возглавляет заместитель председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллин. Одна из задач Комиссии – рассмотрение и согласование проекта решения Правительства Российской Федерации о комплексном развитии территории, согласование такого решения с субъектом Российской Федерации, в границах которого расположена территория, подлежащая комплексному развитию. Именно данному направлению уделяется сегодня приоритетное внимание, так как отсутствие научно обоснованной стратегии комплексного пространственного развития, а также стратегий развития агломераций привело к растущей как внутрирегиональной, так и межрегиональной дифференциации территорий по качеству жизни и обеспеченностью инфраструктурой. Изучение динамичного развития агломераций, а главное – последствий данного процесса для устойчивого регионального развития необходимо. В связи с этим можно определить следующие риски агломерационного развития, которые предлагается учитывать при разработке долгосрочных планов социально-экономического развития городских агломераций и в пространственных стратегиях регионов.

Во-первых, самый существенный риск с точки зрения поражения населения – это его высокая плотность. В период пандемии COVID-19 именно агломерации в силу высокой плотности населения и интенсивных миграционных потоков стали очагами распространения инфекции. Более того, сверхвысокая плотность населения негативно влияет на восприятие качества жизни, и Московская агломерация – тому

подтверждение. С плотностью населения связан и повышенный риск поражения населения в результате возникновения опасных природных и техно-природных процессов. Таким образом, обеспечить безопасность для населения и экологическое благополучие в крупнейших и крупных городских агломерациях – вопрос сложный, требующий наукоемких технологических решений и достойного финансирования. В связи с этим большие возможности для агломераций связаны с процессом цифровизации общества и реализации концепции «Умный город» [2; 13].

Во-вторых, сложность в регулировании процессов на рынке труда. Именно возможность трудоустройства и сравнительно более высокая оплата труда стимулируют население переезжать в агломерации. Но если нет объективных причин для расширения занятости, то неизбежны проблемы на рынке труда, что порождает социально-экономические кризисы. На Московском урбанистическом форуме экспертами неоднократно акцентировалось внимание на рисках рынка труда Московской агломерации и, как следствие, наступления ипотечного кризиса [4].

В-третьих, как внутренняя, так и внешняя миграция усиливает риски проявления социальных девиаций, что также снижает

качество жизни на агломерационных территориях.

В-четвертых, учеными-демографами сделан фундаментальный вывод о том, что именно урбанизация наряду с получением образования женщинами привела в XX веке к резкому сокращению рождаемости в развитых странах. Профессор С.П. Капица в работах, посвященных глобальному моделированию демографических процессов, также придерживался этого мнения [3]. Таким образом, стимулируя развитие крупнейших агломераций, мы фактически создаем условия для снижения рождаемости на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

В итоге можно предположить, что постановление Правительства РФ от 31 мая 2022 года № 996 [6] фактически обяжет региональную власть инициировать разработку и согласование планов социально-экономического развития городских агломераций. Научное обоснование подобного стратегического документа с привлечением математического моделирования и сценарного анализа поможет не только выявить риски для комплексного развития регионов, но и определить сценарий их устойчивого развития [3; 9; 16], что в свою очередь позволит сделать агломерационный процесс управляемым и минимизировать риски.

Литература

1. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ.
2. Национальный проект «Жилье и городская среда» // Минстрой РФ. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/trades/natsionalnye-proekty/>
3. Новая парадигма развития России (Комплексные исследования проблем устойчивого развития) / под ред. В.А. Коптюга, В.М. Матросова, В.К. Левашова. Изд. 2. М.: Академия, Иркутск: Облформпечать, 2000. 460 с.
4. Московский урбанистический форум. URL: <http://mosurbanforum.ru>
5. Фонд «Институт экономики города». URL: <https://urbaneconomics.ru>

Усиление агломерационных процессов: риски и возможности
для пространственного развития регионов России

6. Об утверждении Правил согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций: постановление Правительства РФ от 31 мая 2022 года № 996.
7. О Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации: Правительства РФ от 21 мая 2016 года № 451.
8. Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года (с изменениями и дополнениями): распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2019 года № 3227-р.
9. *Регент Т.М., Глинкина О.В., Масленникова А.В.* Динамическая модель межрегионального развития для исследования стратегий управления городскими агломерациями // Системный анализ в экономике – 2020: сб. тр. VI Междунар. науч.-практ. конф.-биеннале / под общ. ред. Г.Б. Клейнера, С.Е. Щепетовой. М.: Наука, 2021. С. 426–427.
10. Система обеспечения законодательной власти. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>
11. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13.
12. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года.
13. «Умный город» // Ведомственный проект Минстроя России. URL: <https://russiasmartcity.ru/>
14. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.
15. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ (ред. от 14 марта 2022 года).
16. Цели в области устойчивого развития. URL: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals>

References

1. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ.
2. Nacional'ny'j proekt «Zhil'e i gorodskaya sreda» // Ministroy RF. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/trades/natsionalnye-proekty/>
3. Коптыуг В.А., Матросов В.М., Левашов В.К. (ed.) (2000) *Novaya paradigma razvitiya Rossii (Kompleksny'e issledovaniya problem ustojchivogo razvitiya)* [The new paradigm of Russia's development (Comprehensive studies of sustainable development problems)]. Moscow: Academy, Irkutsk: Oblinformpechat. 460 p. (In Russian).
4. Moskovskij urbanisticheskij forum. URL: <http://mosurbanforum.ru>
5. Fond «Institut e'konomiki goroda». URL: <https://urbaneconomics.ru>
6. Ob utverzhdenii Pravil soglasovaniya, utverzhdeniya i monitoringa realizacii dolgosrochny'x planov social'no-e'konomicheskogo razvitiya krupny'x i krupnejshix gorodskix aglomeracij: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 31 maya 2022 goda № 996.
7. O Pravitel'stvennoj komissii po regional'nomu razvitiyu v Rossijskoj Federacii: Pravitel'stva RF ot 21 maya 2016 goda № 451.
8. Ob utverzhdenii plana realizacii Strategii prostranstvennogo razvitiya RF na period do 2025 goda (s izmeneniyami i dopolneniyami): rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 27 dekabrya 2019 goda № 3227-r.

9. Regent T.M., Glinkina O.V., Maslennikova A.V. (2021) Dinamicheskaya model' mezhregional'nogo razvitiya dlya issledovaniya strategij upravleniya gorodskimi aglomeracijami [Dynamic model of interregional development for the study of urban agglomerations management strategies]. *System analysis in economics – 2020*. Moscow: Nauka. Pp. 426–427.
10. Sistema obespecheniya zakonodatel'noj vlasti. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>
11. Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoj politiki regional'nogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda: ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 16 yanvarya 2017 goda № 13.
12. O nacional'ny'x celyax razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda: ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 21 iyulya 2020 goda.
13. «Umny'j gorod» // Vedomstvenny'j projekt Ministroya Rossii. URL: <https://russiasmartcity.ru/>
14. Ob obshhix principax organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: federal'ny'j zakon ot 6 oktyabrya 2003 goda № 131-FZ.
15. Ob obshhix principax organizacii publichnoj vlasti v sub`ektax Rossijskoj Federacii: federal'ny'j zakon ot 21 dekabrya 2021 goda № 414-FZ (red. ot 14 marta 2022 goda).
16. Celi v oblasti ustojchivogo razvitiya. URL: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals>