**АНИМИЦА
Евгений
Георгиевич**

Заслуженный деятель науки
РФ, доктор географических
наук, профессор,
заведующий кафедрой
региональной,
муниципальной экономики
и управления

Уральский государственный
экономический университет,
ул. 8 Марта, 62,
Екатеринбург, Россия,
620144

**ANIMITSA
Evgeniy
Georgievich**

Honored scientist of the
Russian Federation, doctor
of geography, professor, head
of the Department of Regional,
Municipal Economics and
Governance

Ural State University of
Economics,
62, 8 Marta Street,
Yekaterinburg, Russia, 620144

animieg@usue.ru

© Анимица Е.Г.,
Власова Н.Ю., 2020

УДК 332.1

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ**

В статье даётся обзор исследований и управленческих действий по развитию городских агломераций в РФ. Рассматриваются основные акторы, заинтересованные в развитии городских агломераций как объекта управления. Подчёркивается важность межмуниципального сотрудничества как одного из механизмов управления городскими агломерациями.

Крупнейший город, агломерация, система расселения, межмуниципальное сотрудничество

**PROBLEMS AND PROSPECTS OF URBAN
AGGLOMERATIONS DEVELOPMENT**

The article provides an overview of research and governance actions for the urban agglomerations development in the Russian Federation. The main actors interested in the of urban agglomerations development as an object of governance are considered. The importance of inter-municipal cooperation as one of the mechanisms for urban agglomerations development is emphasized.

Largest city, agglomeration, settlement system, inter-municipal cooperation

ВЛАСОВА**Наталья
Юрьевна**

Доктор экономических наук,
профессор кафедры
региональной,
муниципальной экономики
и управления

Уральский государственный
экономический университет,
ул. 8 Марта, 62,
Екатеринбург, Россия,
620144

VLASOVA**Natalya
Yuryevna**

Doctor of economics, professor
of the Department of Regional,
Municipal Economics
and Governance

Ural State University
of Economics,
62, 8 Marta Street,
Yekaterinburg, Russia, 620144

vnj@usue.ru

В настоящее время в РФ насчитывается около 20 крупных агломераций с численностью населения более одного миллиона человек в каждой. В ряде регионов страны происходит формирование полицентрических агломераций с численностью населения до 500 тыс. человек. Доля агломераций в городском населении России, по экспертным оценкам, составляет 42% [12].

Идеи развития городских агломераций в СССР как сложных урбанизированных систем, состоящих из взаимосвязанных поселений, стали разрабатываться ещё в 1930-х гг. Активно работали в этом направлении В.Г. Давидович, Д.И. Богорад, Г.М. Лаппо, Ф.М. Листенгурт, О.К. Кудрявцев, Ю.Л. Пивоваров и др. [5; 7; 8]. В научной литературе существует множество понятий, идентичных понятию «агломерация» и во многом с ним сходных: «городское скопление», «городской комплекс», «взаимосвязанное расселение», «групповая форма расселения», «урбанизированный район», «метрополитенский ареал» и др. До сих пор ведутся споры о сущности агломерации. Несмотря на разнообразие существующих дефиниций, общепризнано, что агломерацию объединяют и придают ей целостность интенсивные и многообразные внутриагломерационные связи. В границах городской агломерации должны замыкаться наиболее устойчивые, повторяющиеся, территориально стабильные циклы жизнедеятельности населения: суточный, недельный, сезонный. Пространственные перемещения населения в рамках этих циклов (место жительства – место приложения труда – место обслуживания – место социального общения – место отдыха и т.п.) должны входить в границы агломерации. Основная масса населения городской агломерации ограничена в своих передвижениях зоной доступности – 1,5–2 часа по отношению к месту жительства [3, с. 195].

Новый всплеск исследований, посвящённых городским агломерациям в России, наблюдается в начале 2000-х гг. Важную роль сыграло опубликование в 2007 г. проекта «Концепции долгосрочного развития РФ», в которой заявлялось, что крупные городские агломерации должны стать частью долгосрочной стратегии развития России. Было обозначено, что для обеспечения высоких темпов экономического роста страна переходит к развитию инновационных технологий и постиндустриальному типу производства, а городские агломерации являются средоточием этих процессов и источниками конкурентоспособности России в глобальной экономике. Агломерации рассматривались федеральными органами власти как элемент стратегического развития страны для усиления эффективности точек

роста¹. Идею подхватили региональные власти, заинтересованные в повышении конкурентоспособности региональных экономик. Органы местного самоуправления в крупнейших городах также поддерживали данное направление развития.

Внимание к проблеме агломераций усилилось не только со стороны органов власти, но и со стороны девелоперов. Определённую роль здесь сыграли национальный проект «Доступное и комфортное жильё – гражданам России» и бурное развитие рынка недвижимости в крупнейших городах. Поскольку в крупных городах стал наблюдаться дефицит участков под застройку, особенно масштабных, в сферу внимания застройщиков стали входить пригородные территории и ближайшие спутники крупнейших городов. Привлекательным для застройщиков является и комплексное освоение территории через проекты малоэтажной застройки, которое формирует тем самым новую среду обитания в пространстве агломерации, но и создаёт определённые проблемы – транспортные, инфраструктурные и т.п. Однако административные границы городов не всегда дают возможность осуществить масштабное жилищное строительство на приграничных территориях [1, с. 29].

В результате развитие городских агломераций стало неотъемлемым элементом стратегических планов крупнейших и большинства крупных городов с начала 2000-х гг.

В особую группу можно выделить Московскую агломерацию (Московский столичный регион) и Санкт-Петербургскую агломерацию, поскольку эти два города по статусу являются субъектами РФ – городами федерального значения и по численности населения и экономическому потенциалу намного превышают все прочие города страны. Московская агломерация занимает в России уникальное место, концентрируя не только население и его доходы, но и финансы, инвестиции, производство товаров и услуг [11, с. 20]. Границы московской агломерации постоянно расширяются. Как справедливо отмечают, сегодня практически всё Подмосковье можно считать пригородной зоной [10], а территорию Московской области – входящей в агломерацию.

В рамках подготовки нового генерального плана Санкт-Петербурга было принято решение о разработке концепции агломерации – «Концепции совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период 2018–2038 годов с перспективой до 2043 года», чтобы разрешить противоречия между двумя субъектами РФ.

Практически все крупнейшие города РФ с численностью населения более 1 млн. человек ведут работу по формированию концептуальных положений регулирования развития соответствующей агломерации.

Например, вопрос формирования Екатеринбургской городской агломерации стал подниматься во время разработки Стратегического плана развития города в начале 2000-х гг. Был разработан черновой вариант стратегического проекта «Большой Екатеринбург», предполагающий поэтапные шаги по формированию новой формы межмуниципального сотрудничества, однако в силу ряда политических причин данный документ так и остался за рамками стратегического плана. В 2009 г., при обновлении стратегического плана, вновь встал вопрос о том, в каких границах нужно рассматривать развитие Екатеринбурга, в результате было предложено выделить несколько зон Екатеринбургской городской агломерации [1, с. 29]. Данная инициатива была подхвачена и на уровне региональной власти. Так, стратегия развития Свердловской области до 2030 г. в качестве территорий – драйверов экономического роста называет Екате-

¹ Распоряжение Правительства РФ № 1662-р от 17 ноября 2008 г. «О концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года».

ринбургскую и Нижнетагильскую агломерации и предусматривает разработку проекта управления агломерационными процессами¹.

Развитие Самарско-Тольяттинской агломерации декларируется как один из ключевых элементов стратегии развития Самарской области, сформированной с учётом общероссийских задач. Уникальность Самарско-Тольяттинской городской агломерации – в её «двухядерности» [9]. Большинство Российских агломераций – моноцентричны, развиваются вокруг одного крупного города-центра.

В Челябинской области вопросу развития Челябинской городской агломерации было посвящено несколько специальных конференций, проведено масштабное научное исследование, выделены структура и границы агломерации, намечены формы межмуниципального сотрудничества [2, с. 144; 13]. Подобные процессы идут в Ростовской, Иркутской областях (агломерация Иркутск – Ангарск – Шелехов) и ряде других регионов страны.

ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития» (Гипрогор) разработал схемы территориального планирования для ряда российских агломераций, включая Барнаульскую, Красноярскую, Кавказских Минеральных вод, Новосибирскую, Сочинскую, Тульскую, Читинскую.

Проблема на уровне РФ заключается в том, что не существует единой методики делимитации границ городской агломерации. Несмотря на то, что имеются общепризнанные принципы выделения границ агломераций, в каждом конкретном случае методические подходы могут различаться.

Слабым местом в стратегиях развития российских агломераций остаются вопросы межмуниципального взаимодействия и координации пространственного развития отдельных муниципальных образований, входящих в агломерацию. Поэтому в ряде регионов во главу угла ставится межмуниципальное сотрудничество, как это было сделано в Тверской области, где в 2005 г. было подписано соглашение о взаимовыгодном межмуниципальном сотрудничестве между Тверью, Калининским и Рамешковским районами. В рамках соглашения рассматриваются вопросы транспортного сообщения, газификации, благоустройства, охраны лесов. Для реализации соглашения был создан Совет по социально-экономическому развитию территорий. В 2008 г. было подписано соглашение об организации и осуществлении межмуниципального инвестиционного проекта «Комплексное развитие Красноярской агломерации на период до 2020 г.». Разработкой проекта занимается Санкт-Петербургский институт «РосНИПИУрбанистика».

Большое внимание содействию развития агломераций уделяется на уровне Союза российских городов, при котором была учреждена некоммерческая организация «Агентство по социально-экономическому развитию агломераций» (АСЭРА). Основной целью деятельности Агентства является предоставление консультационных услуг по разработке и реализации проектов социально-экономического развития городских агломераций в РФ в сфере управления, экономики, финансов, права, брендинга, информации².

Агломерационные процессы становятся важнейшим направлением развития крупнейших городов, а согласованное развитие муниципальных образований, входящих в агломерацию – стратегическим приоритетом. Не случайно доля ряда крупнейших городов в строительстве жилья сокращается по сравнению с общим объёмом строительства жилья в регионах. Это происходит за счёт активного освоения территорий близлежащих населённых пунктов, кото-

¹ Распоряжение Правительства РФ № 1662-р от 17 ноября 2008 г. «О концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года».

² www.urc.ru

рые в определённой степени становятся «спальными районами». Без учёта и планирования этих процессов неизбежны резкое ухудшение транспортной ситуации, повышенная нагрузка на инженерную и социальную инфраструктуру, обострение межмуниципальных конфликтов.

Агломерирование является процессом формирования мощных урбанизированных территорий, являющихся центрами притяжения капиталов, предпринимательских проектов и людей. Стоящая здесь задача – путём формирования единого пространства обеспечить новые возможности для развития экономики (диверсификация и инвестиционная привлекательность) и общества (новое качество жизни) за счёт создания более разнообразного рынка труда, более ёмкого потребительского рынка и согласования приоритетных проектов развития базовых инфраструктур [4, с. 109]. Это предполагает достаточно высокую степень координации различных акторов, вовлечённых в процессы территориального планирования и управления. Необходимо объединить ресурсы городов, сельских населённых пунктов, прилегающих территорий и рационально использовать эффект масштаба. Единая транспортная система и совместное решение проблем энергоснабжения, водоотведения и т.п. снижают издержки для новых инвесторов.

Мы присоединяемся к мнению Е.А. Коломак, что агломерационные эффекты могут возникать в результате постоянно возрастающей отдачи от масштаба фирмы, снижения издержек входа на рынок товаров и сырья, использования специализированной инфраструктуры, лучшего согласования спроса и предложения на труд, а также благодаря дифференциации информации и инвестиций [6].

По нашему мнению, формирование крупных современных городских агломераций обеспечивает ряд эффектов. Во-первых, эффект масштаба для региональной экономики в виде развитого регионального рынка – а это и современные форматы торговли, и перспективные производства товаров потребительского рынка. Происходят укрупнение потребительских рынков товаров и услуг, укрупнение и гомогенизация рынков недвижимости – жилой, торговой, офисной и промышленной – за счёт развития инфраструктур. Причём в настоящее время агломерационные процессы проявляются именно в социальной сфере – нередко идёт строительство на окраинах города и даже в пригородной зоне крупных торговых комплексов, спортивных объектов, объектов здравоохранения, культурных центров и т.п. Во-вторых, агломерационное пространство создаёт дополнительный привлекательный фактор для прихода в регион крупного бизнеса, а также даёт более широкие возможности местным компаниям дорасти до уровня лидеров рынка. В-третьих, укрупнение рынков труда означает разнообразие возможностей для работодателей и работников, большие возможности наращивать современные компетенции. Однако в последние годы в большинстве крупнейших городских агломераций растут именно центральные части, а периферия зачастую всё больше деградирует. Периферия становится всё более неоднородной, демонстрируя как точечные зоны успешного развития, так и депрессивные территории. Причём подобные различия проявляются не только в плотности экономической активности, но и в усилении дифференциации социально-экономических показателей (уровень бедности, доходы населения и т.п.). Наконец, важнейшее значение имеет «инфраструктурный эффект». Проекты строительства новых энергомощностей, транспортных комплексов – портов, аэропортов, мультимодальных логистических центров и информационных узлов – оправданы и имеют большую экономическую отдачу именно для агломераций [3, с. 201–202; 4, с. 109–110].

Здесь хотелось бы отметить один важный момент. Следует различать агломерацию городов как сформировавшуюся систему взаимосвязанных населённых пунктов и систему межмуниципального сотрудничества как форму управления и регулирования процессами развития городских агломераций. И если мы можем говорить о наличии городских агломераций (во

многим уже сформировавшимся) на территории России в первом смысле, то второй срез явно отстаёт. Актуальная задача – изучить лучшие отечественные и зарубежные практики и предложить пути формирования системы регулирования развития городских агломераций [4, с. 110]. Многие учёные и практики отмечают несовершенство существующих в России договорных форм межмуниципального сотрудничества, хотя именно межмуниципальное сотрудничество может потенциально стать механизмом регулирования развития городских агломераций.

Список литературы

1. Антипин И.А. Мегapolis: формирование и развитие в старопромышленном регионе // Управленец. 2010. № 5–6. С. 24–31.
2. Антипин И.А. Формирование стратегических основ саморазвития, направленных на самоорганизацию регионального сообщества (опыт крупнейших городов) // Инновационные технологии в управлении конкурентоспособностью территориальных социально-экономических систем: труды IX Всероссийской конференции молодых ученых. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2011. С. 138–146.
3. Власова Н.Ю. Городские агломерации: история и современность // Голиковские чтения. Сборник научных трудов – №4 / Отв. ред. А.Ю. Даванков. Челябинск: ЧелГУ, 2008. С. 192–203.
4. Власова Н.Ю., Антипин И.А. Городские агломерации: история, современность, стратегические ориентиры // Известия Уральского государственного экономического университета. 2010. № 3. С. 106–112.
5. Давидович В.Г. О типологии расселения в группах городов и поселков СССР // Вопросы географии. Сб. 38: География городов. М.: Государственное издательство географической литературы, 1956. С. 27–77.
6. Коломак Е. Неравномерное пространственное развитие в России: объяснения новой экономической географии // Вопросы экономики. 2013. № 2. С. 140–141.
7. Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР. М.: Наука, 1978. 152 с.
8. Лаппо Г.М. Становление и развитие исследований проблем городских агломераций в СССР // Вопросы географии. Сб. 129: Динамика расселения в СССР. М.: Наука, 1986. С. 119–130.
9. Любовный В.Я. Самарско-Тольяттинская агломерация: история формирования и перспективы развития. М.: Экон-Информ, 2011. 169 с.
10. Любовный В.Я., Сдобнов Ю.А. Москва и столичный регион: проблемы регулирования социально-экономического и пространственного развития. М.: Экон-Информ, 2011. 401 с.
11. Махрова А., Нефедова Т., Трейвиш А. Московская агломерация и «Новая Москва» // Pro et Contra. 2012. Ноябрь–декабрь. С. 19–32.
12. Развитие городских агломераций: аналитический обзор. Выпуск 2. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B7GEA-M58qzPODFYLTdjOFIJNEk/view> (дата обращения: 23.08.2019).
13. Челябинская агломерация: потенциал развития / В.Л. Глазычев, И.В. Стародубровская, М.Ю. Славгородская, С.Э. Зуев, А.В. Фетисов. Челябинск: Еманжелинская городская типография, 2008. 278 с.

References

1. Antipin I.A. Megacity: Formation and Development in Old Industrial Region. *Upravlenets* [The Manager]. 2010. No. 5–6. Pp. 24–31. (In Russian)
2. Antipin I.A. Formation of the Strategic Foundations of Self-Development Aimed at Self-Organization of the Regional Community (Experience of the Largest Cities). In: *Innovative Technologies in Managing the Competitiveness of Territorial Socio-Economic Systems: Proceedings of the IX All-Russian Conference of Young Scientists*. Yekaterinburg, 2011. Pp. 138–146. (In Russian)

3. Vlasova N.Yu. Urban Agglomerations: History and Modernity. In: *Golikov Readings. Collection of Scientific Papers – No. 4*. Ed. by A.Yu. Davankov. Chelyabinsk, 2008. Pp. 192–203. (In Russian)
4. Vlasova N.Yu., Antipin I.A. Urban Agglomerations: History, Present State, Strategic Guidelines. *Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta* [Journal of the Ural State University of Economics]. 2010. No. 3. Pp. 106–112. (In Russian)
5. Davidovich V.G. On the Typology of Settlement in Groups of Cities and Towns of the USSR. In: *Problems of Geography. Vol. 38: Geography of Cities*. Moscow, 1956. Pp. 27–77. (In Russian)
6. Kolomak E. Uneven Spatial Development in Russia: Explanations of New Economic Geography. *Voprosy ekonomiki* [Issues of Economics]. 2013. No. 2. Pp. 140–141. (In Russian)
7. Lappo G.M. *Development of Urban Agglomerations in the USSR*. Moscow, 1978. 152 p. (In Russian)
8. Lappo G.M. *The Formation and Development of Studies of the Problems of Urban Agglomerations in the USSR*. In: *Problems of Geography. Vol. 129: Dynamics of Settlement in the USSR*. Moscow, 1986. Pp. 119–130. (In Russian)
9. Lyubovny V.Ya. *Samara-Tolyatti Agglomeration: History of Formation and Prospects of Development*. Moscow, 2011. 169 p. (In Russian)
10. Lyubovny V.Ya., Sdobnov Yu.A. *Moscow and the Metropolitan Region: Problems of Regulation of Socio-Economic and Spatial Development*. Moscow, 2011. 401 p. (In Russian)
11. Makhrova A., Nefedova T., Treivish A. *Moscow Agglomeration and «New Moscow»*. *Pro et Contra*. 2012. November–December. Pp. 19–32. (In Russian)
12. *The Development of Urban Agglomerations: An Analytical Review. Issue 2*. Available at: <https://drive.google.com/file/d/0B7GEA-M58qzPODFYLTdjOFIJNEk/view> (accessed 23 August 2019). (In Russian)
13. *Chelyabinsk Agglomeration: Potential for Development*. By V.L. Glazychev, I.V. Starodubrovskaya, M.Yu. Slavgorodskaya, S.E. Zuev, A.V. Fetisov. Chelyabinsk, 2008. 278 p. (In Russian)

■ ■ ■
Для цитирования:

Анимитца Е.Г., Власова Н.Ю. Проблемы и перспективы развития городских агломераций // Регионалистика. 2020. Т. 7. № 3. С. 60–66. <https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.60>

For citing:

Animitsa E.G., Vlasova N.Yu. Problems and Prospects of Urban Agglomerations Development. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2020. Vol. 7. No. 3. Pp. 60–66. <https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.60> (In Russian)