

Научная статья

УДК 330+332

DOI: 10.25683/VOLBI.2025.70.1238

Liudmila Ivanovna Maevskaya

Candidate of Economics, Associate Professor,
Leading Researcher of the Center for Federalism
and Regional Development,
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences
Moscow, Russian Federation
milma47@mail.ru

Людмила Ивановна Маевская

канд. экон. наук,
ведущий научный сотрудник
Центра Федеративных отношений и регионального развития,
Институт экономики РАН
Москва, Российская Федерация
milma47@mail.ru

НОВЫЙ ВЗГЛЯД НА АГЛОМЕРАЦИИ И ИХ РОЛЬ В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ РОССИИ

5.2.3 — Региональная отраслевая экономика

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы развития агломерационных процессов в России. Проанализированы основные новации в области изменения состава агломераций, расширении их границ по числу проживающих жителей, переориентации приоритетов развития агломерационных процессов в пользу средних и малых городов. В ходе анализа предложенных нововведений была определена степень их конструктивности с учетом сложившейся на сегодня практики агломерирования. Выявлены наиболее дискуссионные проблемы, которые не получили четкого разъяснения в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. Речь, в первую очередь, идет о включении городских агломераций в состав опорных населенных пунктов. Показана необходимость более четкого разграничения территорий, входящих в опорные населенные пункты и городские агломерации.

Обоснована необходимость выработки единого подхода, регламентирующего выбор управленческой модели функционирования агломерации, которая учитывала бы как интересы муниципалитетов, так и региональные приоритеты развития. Подтверждением необходимости целе-

вого федерального закона являются приведенные в статье законы об агломерациях, принятые субъектами федерации, в которых предприняты попытки нормативного регулирования развитием городских агломераций, что не всегда имеет положительный результат.

Одновременно в системе структуризации экономического пространства субъектов федерации сохраняется и роль крупнейших и мегаагломераций. Учитывая, что новая Стратегия направлена на решение проблем межрегиональной социально-экономической дифференциации, в статье дается оценка влияния данных институтов на решение возросшей на сегодня проблемы диспаритетов распределения трудовых и инвестиционных ресурсов, препятствующих сбалансированности пространственного развития страны, и не приведут ли они к усилению элементов фрагментации экономического пространства России.

Ключевые слова: городские агломерации, мегаагломерации, стратегии пространственного развития, мастер-планы, межрегиональное неравенство, делимитация, единое экономическое пространство, «экспансия» агломерационных процессов, муниципальные образования, опорные населенные пункты

Для цитирования: Маевская Л. И. Новый взгляд на агломерации и их роль в пространственном развитии России // Бизнес. Образование. Право. 2025. № 1(70). С. 137—144. DOI: 10.25683/VOLBI.2025.70.1238.

Original article

A NEW LOOK AT AGGLOMERATIONS AND THEIR ROLE IN THE SPATIAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

5.2.3 — Regional and sectoral economy

Abstract. The article examines the agglomeration processes in Russia. The main innovations in the field of changing the composition of agglomerations, expanding their boundaries in terms of the number of residents, and reorienting the priorities of agglomeration processes in favor of medium and small cities are analyzed. During the analysis of the proposed innovations, the degree of their constructiveness was determined taking into account the current practice of agglomeration. The most controversial issues that are not clearly explained in the Spatial Development Strategy of the Russian Federation until 2030 with a forecast until 2036 are identified. The issue is primarily about the inclusion of urban agglomerations in the composition of core settlements

The need to develop a unified approach regulating the choice of a management model for the functioning of an agglomeration that would take into account both the interests of municipalities and regional development priorities is substantiated. The necessity of a targeted federal law is confirmed by the laws on agglomerations, adopted by the subjects of the Federation, cited in the article, in which attempts are made to regulate the development of urban agglomerations, which does not always have a positive result.

At the same time, the role of the largest and mega-agglomerations is retained in the system of structuring the economic space of the subjects of the Federation. Considering that the new Strategy is aimed at solving the problems of interregional socio-economic

differentiation, the article assesses the influence of these institutions on solving the currently growing problem of disparities in the distribution of labor and investment resources, which hinder the balanced spatial development of the country, and whether they will lead to increased fragmentation of the economic space of Russia.

For citation: Maevskaya L. I. A new look at agglomerations and their role in the spatial development of Russia. *Biznes. Obrazovanie. Pravo = Business. Education. Law.* 2025;1(70):137—144. DOI: 10.25683/VOLBI.2025.70.1238.

Введение

Актуальность. В последнее десятилетие интерес к агломерационным процессам неизменно рос. В стране практически наблюдается агломерационная «экспансия», при которой агломерации стали чуть ли не обязательным элементом видения перспектив пространственного развития того или иного субъекта федерации. В качестве основного аргумента их популярности выдвигается такая парадигма пространственного развития, как повышение эффективности экономики за счет концентрации экономической деятельности и развития агломерационных межрегиональных экономических связей, что позволяет считать агломерационные процессы одним из определяющих эффективных элементов территориальной организации в жизни современного общества.

Подтверждением особой роли развития городских агломераций в стране стала недавно принятая Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2024 г. № 4146-р; далее — СПР-2025), в которой предложен новый подход к их формированию и развитию. В отсутствие федерального законодательства СПР-2025 становится по сути единственным документом, регулирующим деятельность агломераций. В связи с этим возникает реальная потребность проанализировать и оценить предложенные в СПР-2025 новации в области развития агломераций с позиции их реальной конструктивности, в какой степени они отвечают оптимизации процессов агломерирования как института сбалансированного пространственного развития страны.

Изученность проблемы. Изучению и оценке роли городских агломераций посвящено большое количество научной зарубежной и отечественной литературы. Однако наибольший интерес с научной и практической точки зрения представляют работы А. Н. Швецова [1], Е. М. Бухвальда [2], А. В. Виленского [3], А. В. Одинцовой [4], М. В. Глигич-Золоторевой [5], А. Вебера [6], в которых раскрываются причины взрослого интереса к агломерационным процессам как институту сбалансированности пространственного развития страны. При этом оценки эффективности агломерационных процессов крайне противоречивы. В работах А. В. Одинцовой [4] и А. Н. Швецова [1] высказывается позитивное воздействие развития городских агломераций на сбалансированность пространственного развития страны. Противоположной точки зрения придерживается Е. М. Бухвальд [2], считая, что их «экспансия», наоборот, может обострить противоречие между идеей укрепления единства социально-экономического пространства и ускоряющимся развитием агломераций, особенно мега агломераций. Вполне реально, что в результате т. н. «агломерационного бума», вместо ожидаемого сбалансированного пространственного развития, усилится внутрирегиональная и межрегиональная дифференциация, что не исключает возможное усиление фрагментации экономического простран-

Keywords: *urban agglomerations, mega agglomerations, spatial development strategies, master plans, interregional inequality, delimitation, single economic space, “expansion” of agglomeration processes, municipalities, supporting settlements*

ства. В этой ситуации наиболее продуктивным может стать разработка определенных механизмов, с помощью которых можно обеспечить баланс между сохранением тренда на единство и наличием некоторой фрагментацией пространственного развития. В связи с этим возникает необходимость переосмыслить устоявшиеся понятия, касающиеся статуса агломераций, проанализировать эффективность действующих городских агломераций, рассмотреть новые подходы к данному институту, сформированные в СПР-2025 с точки зрения реализации основной цели современной стратегии — преодоления межрегионального социального-экономического неравенства.

Научная новизна проведенного исследования состоит в обосновании необходимости законодательного закрепления статуса агломераций в системе институтов пространственного развития с целью оптимизации территориальной организации расселения и размещения производительных сил.

Показано, что хотя современные городские агломерации действительно представляют собой важный и динамично развивающийся компонент пространственной структуры российской экономики, однако нерешенные до сих пор институциональные проблемы агломерирования приводят к усилению межрегионального и межмуниципального неравенства.

В процессе анализа выявлено, что в настоящее время в стране происходит практически неконтролируемый рост количества городских агломераций, резкое увеличение их «веса» в экономике и населении страны, которое не всегда сопровождается наличием агломерационных эффектов. Обосновано, что главной причиной данной «экспансии» является отсутствие четкой системы регулирования развития агломерационных процессов. На сегодня в качестве такого регулятора выступает в основном СПР-2025. Аргументировано, что, несмотря на явные позитивные моменты, содержащиеся в СПР-2025, она тем не менее не содержит механизмов их реализации, а также законодательных норм, контролирующих данный процесс.

Показано, что эффективное развитие агломерационных процессов, обеспечивающих сбалансированное пространственное развитие, возможно при условии четко сформулированного понятийного аппарата и полностью обновленной нормативно-правовой базы, закрепляющей межмуниципальное сотрудничество в соответствующих территориальных планах как на региональном, так и муниципальном уровнях.

Предлагается также на уровне субъектов федерации разрабатывать собственные стратегии пространственного развития в соответствии с СПР-2025, включающие мастер-планы, в которых следует представлять развернутую систему аргументов в пользу того, какие экономические и социальные эффекты ожидаемы от создания данной агломерации и какими инструментами предполагается достичь эти эффекты.

Целью исследования — проанализировать современные процессы развития агломераций, выявить причины их неконтролируемого роста, отрицательно влияющие на сбалансированность пространственного развития и определить условия их оптимального развития как института пространственного развития страны, нацеленного на сглаживание межрегиональных и внутрирегиональных экономических различий.

Задачи исследования:

1. Проанализировать современное состояние развития городских агломераций и определить основные проблемы их стихийного роста.

2. Проанализировать действующее нормативно-правовое регулирование развития агломераций как на федеральном, так и на региональном уровнях. Определить необходимые изменения в их институциональной и законодательной базе с учетом межмуниципального сотрудничества.

3. Оценить новации в области развития агломераций в СПР-2025 и определить их конструктивность для оптимизации пространственной структуры расселения и размещения производительных сил.

4. Обосновать необходимость рассматривать агломерационные процессы в качестве института формирования единого экономического пространства страны и необходимости его включения в систему стратегического планирования на субрегиональном уровне.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что результаты проведенного исследования могут быть использованы в научных исследованиях в целях дальнейшего совершенствования механизма агломерационных процессов, обоснования условий, обеспечивающих наибольший эффект от их деятельности как института пространственного развития страны.

Практическая значимость исследования заключается в том, что сделанные в работе рекомендации могут быть использованы при разработке мастер-планов развития агломераций, отраслевых документов развития городских агломераций с целью оптимизации институциональной структуры пространственной организации субрегионального звена.

Методология исследования базировалась на анализе статистических данных об экономических показателях городских агломераций, оценке Стратегии пространственного развития на период до 2025 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р; далее — СПР-2019) и СПР-2025. В процессе исследования были проанализированы законы об агломерациях, принятые в субъектах Российской Федерации.

Основная часть

Необходимость сохранения единства экономического пространственного развития Российской Федерации инициирует потребность в оценке такого института территориальной организации экономики как развитие агломерационных процессов. Однако среди научного сообщества до сих пор имеются неоднозначные представления о роли агломераций — являются ли они «точками роста», способствующими развитию периферии или еще больше усиливают ассиметричное пространственное развитие страны, концентрируя в своих границах ресурсы окружающих территорий. Основным аргументом критики сторонников активизации развития агломерационных процессов служит тот факт, что наиболее успешными агломерациями на сегодня выступают Москва и Санкт-Петербург, являющиеся

по сути мегаагломерациями, а также крупные городские агломерации Новосибирска, Казани, Самары, Екатеринбург, Уфы, Нижнего Новгорода, Омска, Челябинска и др., усиливающие пространственные диспропорции за счет неоправданной концентрации ресурсов и недоиспользования потенциала прилегающих территорий. Являясь драйверами экономического роста, сегодня крупные и крупнейшие городские агломерации, с одной стороны, приводят к ускоренному экономическому росту отдельных территорий, а с другой, обуславливают «сжатие экономического пространства», сохраняя, тем самым, межрегиональное экономическое неравенство.

Данное противоречие не нашло своего решения в СПР-2019, в которой агломерациям была отведена существенная роль. Указывалось, что благодаря развитию действующих агломераций и формированию новых, можно обеспечить создание условий для реализации концепции полицентрической системы пространственного развития страны.

В СПР-2019 для реализации поставленной задачи были выделены 40 крупных и крупнейших городских агломераций, которые должны были уменьшить межрегиональные различия и оптимизировать модель пространственного развития страны. Согласно СПР-2019 «крупная городская агломерация» представляет собой совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения от 500 тыс. до 1000 тыс. человек, а крупнейшая более 1000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе, трудовыми и социальными связями».

Однако авторы данной Стратегии не смогли представить убедительных доказательств того, что предлагаемый вариант пространственного развития не нарушит сбалансированности экономического пространства и однозначно станет важным условием сокращения межрегиональной экономической дифференциации [7]. Более того, опыт функционирования крупных и крупнейших городских агломераций за последние несколько лет свидетельствует о проявлении некоторых признаков фрагментарности в пространственном развитии страны [8].

Так, валовая добавленная стоимость (далее — ВДС) 40 крупнейших российских агломераций в 2022 г. составила 44,1 % общего валового регионального продукта (далее — ВРП) субъектов федерации (почти без изменения за последние 5 лет). При этом вклад Московской и Санкт-Петербургской агломераций в совокупном ВРП увеличился с 50,2 % в 2016 г. до 53,2 % в 2022 г. ВДС Московской и Санкт-Петербургской агломераций суммарно в 2022 г. составила 25,2 трлн руб. (21,2 % ВРП регионов и 48,1 % ВДС 40 крупнейших агломераций). Доля каждой из прочих агломераций составляет не более 1,5 % (СПР-2025).

Акцент, сделанный правительством в СПР-2019 на развитие крупных и крупнейших городских агломераций, буквально спровоцировал лавинообразное нарастание числа различных агломераций, резкое увеличение их доли в экономике и населении страны. Агломерации стали практически рутинным инструментом региональных стратегий пространственного развития, включение которого объясняется тем, что агломерационный эффект есть результат концентрации (уплотнения) экономической деятельности и развития агломерационных и межрегиональных экономических связей. В качестве дополнительного аргумента роли городских агломераций как важнейшего института пространственного

развития, приводится опыт западных стран, в которых активно реализуется концепция полицентрического развития, направленная на увеличение числа центров экономического роста, обладающих конкурентоспособной экономикой, а также обеспечение высокой связанности центров между собой и с прилегающими территориями [9]. Последнее подтверждается активным развитием крупных и мегаагломераций в европейских странах, Китае и США.

Курс на активизацию агломерационных процессов прочно занял свое место и в СПР-2025, в которой подтверждается роль крупных и крупнейших городских агломераций, однако под влиянием критических замечаний в адрес СПР-2019 внимание обращено на «снижение критерия численности города-ядра агломерации с 250 тыс. человек до 150 тыс. человек, а для территорий Арктической зоны Российской Федерации — до 50 тыс. человек». Иными словами, сохраняя значимость крупных и крупнейших агломераций, в которых значительно больше возможностей для реализации наиболее важных национальных инвестиционных проектов, в СПР-2025 предлагается создавать агломерации средних и малых городов.

Согласно новому тренду, сформулированному в СПР-2025, в которой сделан акцент на роль малых и средних городских агломераций, внимание уделяется созданию также и сельских агломераций, что в целом позволит снизить концентрацию экономической деятельности и населения в одной точке социально-экономического пространства и тем самым в определенной степени препятствовать фрагментации пространственного развития страны. По мнению зарубежных специалистов, именно такой подход к современному процессу агломерирования позволит получить значительный социально-экономический эффект (восстановление предпринимательской активности; закрепление трудовых ресурсов и пр.) [10].

Соответственно меняются и цели стратегирования. Помимо задачи преодоления социально-экономических межрегиональных различий в СПР-2025 основной приоритет институализации заключается в оптимизации системы расселения населения и сбалансированности территориальной организации производства. Это означает, что внимание к агломерациям не ослабевает, а наоборот, предполагает новые подходы, ориентирующие агломерационные процессы на реализацию национальных стратегических целей пространственного развития страны.

Придавая серьезное внимание роли агломераций как формы пространственной организации расселения и хозяйственной деятельности, в СПР-2025 вводится еще один институт — «опорные населенные пункты» (далее — ОНП), в состав которых включены городские агломерации, с целью обеспечения более широкого доступа к услугам социальной сферы жителей прилегающих территорий.

В перечень вошли примерно 2 тыс. ОНП, в список которых попали даже крупные городские агломерации и административные центры, хотя институт ОНП должен включать малые города и пункты сельской местности. Доля этих малых и средних городов в перечне ОНП составляет чуть больше 80 %. По мнению разработчиков СПР-2025, их приоритетное развитие с помощью господдержки будет способствовать достижению национальных целей, в т. ч. «за счет обеспечения доступности образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающей территории».

Однако включение в единый перечень городских агломераций может вместо оптимизации проблемы расселения населения и сокращения экономической неоднородности привести к обратным результатам, что явно будет противоречить идеям формирования единого экономического пространства. По мнению специалистов, в настоящее время нечеткость определения границ влияния и состава института ОНП при взаимодействии с городскими агломерациями вряд ли принесет положительные результаты реализации государственной политики пространственного развития. Более того, вполне реально, что средства господдержки, направляемые в ОНП, могут скорее попасть в бюджеты городских агломераций, тем самым лишив финансовой помощи действительно проблемные территории, особенно сельские, входящие в ОНП. По всей видимости, статус ОНП нуждается в более четком определении состава и границ этих новых институтов, а также соответствующего нормативно-правового их регулирования [5, с. 40]. Неясным остается вопрос принципов отбора городских агломераций в ОНП; какова должна быть численность их населения и как должны строиться между ними взаимоотношения. Соответственно, нет разъяснений, каким образом, должно происходить разграничение интересов между ОНП и городскими агломерациями в плане их господдержки.

Остался без внимания вопрос законодательного регулирования агломерационных процессов, о роли которого до сих пор нет единого мнения.

О необходимости создания федерального закона об агломерациях речь зашла практически одновременно с представлением СПР-2019, в которой городским агломерациям уже придавалось большое внимание. В 2020 г. был подготовлен проект федерального закона об агломерациях, так и не утвержденный. Поводом отклонения законопроекта послужило отсутствие четких правил взаимодействия агломераций с местными органами власти как регионального уровня, так и с органами местного самоуправления, особенно в части разработки механизмов, регулирующих их финансовые взаимоотношения при осуществлении совместных инфраструктурных проектов. Проект закона ограничился только моделью городской агломерации, при этом не был даже определен правовой статус агломераций, что уже тогда выглядело явно недостаточно. Не было ответа на вопрос, на каком уровне власти принимается решение о вхождении моногорода или поселения в состав городской агломерации. Отсутствие единого законодательного подхода к понятию «агломерация» и сущности агломерационных процессов не могло не сказаться на их эффективности.

Однако потребность в формировании единого подхода к понятию и регламентации деятельности агломераций потребовала продолжения работы их нормативно-правового регулирования. В связи с чем в 2022 г. были определены Правила согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций, в которых были определены главным образом процедурные вопросы, не затрагивающие вопросов статуса агломераций как объекта планирования.

В определенной степени эта проблема получила свое дальнейшее решение благодаря утвержденным в сентябре 2023 г. Методическим рекомендациям по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших агломераций, что следует расценить как потенциально важный шаг на пути совершенствования управления агломерационным процессом.

Главными новшествами этого документа являются закрепление на федеральном уровне (пока в качестве рекомендаций) требований к определению состава крупных и крупнейших городских агломераций и фиксация в приложении к документу перечня муниципальных образований, рекомендуемых к включению в состав агломераций.

Нерешенным остался вопрос о разработке критериев делимитации агломераций (определение границ), условий взаимодействия агломерационных и внеагломерационных поселений (муниципальных образований) и механизмов их управления.

Отсутствие официальной методики делимитации в качестве нормативного документа вызывает значительные трудности в делимитации территорий и сохранение эффективных систем управления ими. Как известно, современные городские агломерации не входят в границы административно-территориального деления, что и создает ряд правовых препятствий из-за существующего разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией, субъектами федерации и местным самоуправлением. Без четкой делимитации возможна только весьма приближенная (экспертная) оценка экономической активности в агломерации [11]. Проблема также осложняется на сегодня тем, что ряд городских агломераций должны, как говорилось выше, войти в опорные населенные пункты, что также потребует определения границ их разграничения с внеагломерационными территориями.

Следует отметить, что отсутствие федерального закона об агломерациях было восполнено местной инициативой, проявившейся в принятии региональных законов, регулирующих агломерационные процессы в субъектах федерации. При этом возражений со стороны российского правительства против такой законодательной деятельности не наблюдается. Аргументом такой местной инициативы является тот факт, что на сегодня существует несколько типов агломерационных моделей, выбор конкретной формы управления которой, может определяться региональными властями совместно с муниципальными с учетом мнения местного населения.

К субъектам Российской Федерации, в которых были разработаны и приняты законы о развитии агломераций, в частности, относятся Ростовская, Кировская, Астраханская, Белгородская, Кемеровская области. Например, еще в законе об агломерациях, принятом в Белгородской области в 2017 г. и дополненном в 2021 г., четко прописана необходимость взаимодействия региональных и муниципальных органов власти по вопросам развития агломераций. Положительным в принятых дополнениях является необходимость делимитации границ агломераций, которая должна осуществляться муниципальными органами власти посредством оформления конкретных договоров, заключаемых ими в рамках осуществления межмуниципального сотрудничества. Важным моментом также является законодательно оформленная финансовая поддержка развития агломераций, в которой органы государственной власти Белгородской области вправе оказывать финансовую поддержку развития агломераций. В то же время в законе практически полностью отсутствует понятийный аппарат, за исключением лишь определения агломерации, взятое из экономической литературы.

В июне 2022 г. в Ростовской области был также принят закон «О развитии агломераций в Ростовской области», суть которого сводится к тому, что деятельность органов муниципальных образований координировалась руковод-

ством исполнительной власти субъекта федерации. При этом полномочия не делегировались и местные органы власти выполняли их самостоятельно. Понятийный аппарат, как и в предыдущем законе, отсутствовал. Не было разъяснений по вопросам финансового участия в формировании агломераций региональных властей.

В мае 2023 г. подобный закон о развитии агломераций был принят в Астраханской области. В данном законе уже рассматриваются городские агломерации с общей численностью населения более 250 тыс. чел. Одновременно выделяются и сельские агломерации с численностью населения менее 250 тыс. чел. Однако появление в региональном законе, а затем и в СПР-2025 сельских агломераций не всеми экспертами оценивается положительно. Так, по мнению замдиректора Департамента планирования территориального развития Министерства экономического развития РФ А. Никифорова, понятие «сельская агломерация» противоречит сущности понятия агломерации, поскольку эффективность агломерационных процессов напрямую связана с функционированием промышленных и туристических кластеров. Другое дело — сельские территории, некоторые из которых в новой СПР-2025 вошли в перечень ОНП.

В 2024 г. в Кировской области был утвержден закон «О создании и развитии агломерации в Кировской области», в который включены, в отличие от предыдущих, такие понятия, как «агломерация» и «мастер-план», сформулированы виды и регламент их создания с разграничением полномочий между региональными органами власти и муниципальными органами власти. Более того, в Кировской области уже разработан проект Стратегии социально-экономического развития Кировской области до 2036 г., в котором будет образована городская агломерация, включающая в себя пять муниципальных образований: г. Киров, г. Кирово-Чепецк, г. Слободской, Кирово-Чепецкий и Слободской районы — с численностью населения более 645 тыс. чел., т. е. 60 % общего числа жителей области.

На наш взгляд, в условиях отсутствия единой законодательной базы, определяющей основные понятийные характеристики агломераций, оценки и контроль их эффективности, основным ориентиром развития и управления агломерационными процессами, становится СПР-2025.

В СПР-2025 агломерации выступают как важнейший институт пространственного развития, однако четкого ответа на вопрос, действительно ли агломерации являются институтом сбалансированности экономического пространственного развития России и не ведет ли агломерационный процесс к усилению фрагментарности развития экономики и сохранению межрегиональной дифференциации, в СПР-2025 нет.

И хотя в мировой практике считается, что агломерации являются фактором сбалансированности пространственного развития, в России этот процесс носит явно неравномерный характер. Особенно красноречиво об этом свидетельствует разрыв между двумя мегаагломерациями (Московской и Санкт-Петербургской) и остальными агломерациями. Наличие моноцентричной формы управления предполагает концентрацию ресурсов прилегающих территорий и соответственно развития города, как это и происходит в Москве [12].

Действительно, в СПР-2025 сохраняется роль крупнейших агломераций, практически мегаагломераций, которые явно не являются институтами, направленными на преодоление межрегионального неравенства, а скорее наоборот.

Более того неравномерность развития агломераций носит еще и территориальный характер. В европейской части страны агломерационный процесс практически носит равномерный характер, в то время как на остальной территории крайне неравномерный в виде отдельных агломерационных точек. Подобная ситуация развития крупных и крупнейших агломераций (моноцентрической модели) наблюдалась в Германии, что побудило создать небольшие региополисы, состоящие из малых городов и сельских поселений. Являясь как бы противовесом крупнейшим агломерациям, они при этом с ними тесно взаимодействовали, что обеспечивало сбалансированность экономического развития (<https://www.bfm.ru/news/565644>).

Несмотря на количественные и качественные различия, в целом городские агломерации — это, по сути, совокупность муниципальных образований, которые так или иначе должны действовать как единое целое, являясь институцией системы субрегионального управления [13].

Внимание, уделенное в СПР-2025 роли агломерационных процессов, предполагает продолжение их исследования, что потребует не только рассмотрения позитивных факторов их развития, но и что наиболее важно, анализ и преодоление накопившихся до сих пор проблем, которые не нашли своего отражения в СПР-2025 и могут препятствовать достижению ожидаемых агломерационных эффектов. Решение этих проблем позволит обеспечить более эффективное встраивание этого института в модель единого экономического пространства.

Заключение

Анализ современного агломерационного процесса в стране подтвердил его непрекращающийся рост, который в последнее время еще больше усилился [13]. При этом до сих пор приоритет принадлежит крупным и крупнейшим агломерациям, что подтверждается сохранением их роли в СПР-2025. Действительно, в СПР-2025 преимущество отдается крупнейшим агломерациям, по сути мегаагломерациям, которые явно не нацелены на преодоление межрегиональной дифференциации, а скорее наоборот, продолжают привлекать в город (муниципальное образование) ресурсы прилегающих территорий. Но главное состоит в том, что в СПР-2025, в которой по сравнению с СПР-2019 содержатся определенные новации в части совершенствования развития агломераций, в то же время практически отсутствует разъяснение о том, не приведет ли процесс экспансии агломераций, особенно крупнейших, к так называемой, «фрагментарности» экономического пространства.

Анализ СПР-2025 показал, что в отношении агломераций, безусловно, имеются определенные новации по следующим направлениям агломерационного развития:

1. Осуществлена определенная детализация роли агломераций как формы пространственной организации расселения и хозяйственной деятельности, включая институт «прочих агломераций»; внесена конкретизация в практику стратегирования социально-экономического развития агломерационных образований.

2. При сохранении роли крупнейших агломераций акцент предлагается сделать на развитие малых и средних городских агломераций, а также сельских агломерациях с целью снижения концентрации ресурсов и населения в одной точке социально-экономического пространства. Как показывает опыт развитых стран, такой подход к агломерационному процессу позволит в определенной степени

способствовать преодолению межрегионального и межмуниципального неравенства благодаря активизации экономической деятельности в малых, средних городах и сельских поселений, сокращению миграции населения из них в крупные городские агломерации, что в конечном счете будет препятствовать фрагментации экономического пространства страны.

3. Введение института «опорных населенных пунктов», в которых включены городские агломерации, будет способствовать достижению сбалансированности пространственного развития страны и обеспечению доступности услуг социальной сферы и реализации жизненных потребностей жителей ОНП и прилегающих территорий.

Таким образом, несмотря на количественные и качественные различия, в целом городские агломерации — это по сути совокупность муниципальных образований, которые так или иначе должны действовать как единое целое, являясь институцией системы субрегионального управления [14; 15]. В связи с этим важным инструментом преодоления ресурсных «перекосов» и обеспечения сбалансированного развития города и прилегающих территорий должна стать разработка совместных территориальных планов инфраструктурного развития регионов и муниципальных образований.

Однако остался недостаточно раскрытым вопрос о том, как расширение рамок агломерирования отразится на организации системы субрегионального управления, и вообще целесообразно ли введение единых критериев агломераций для крайне различных по всем экономическим, социальным и иным параметрам субъектов федерации.

Не затронутыми в СПР-2025 оказался ряд, на наш взгляд, важных проблем, касающихся развития городских агломераций:

1. В СПР-2025 отсутствует решение проблемы территориального разграничения (делimitация) между агломерационными и внеагломерационными территориями, что только усиливает накопившееся внутрирегиональное противоречие и пространственное неравенство. Последнее становится существенным противовесом эффективности агломерационных процессов и вполне реально может негативно сказаться на формировании механизмов взаимодействия городских агломераций с муниципальными образованиями, а также с опорными населенными пунктами, в которых должны быть включены городские агломерации.

2. Сохраняется потребность оценки социальных и экономических эффектов, которые следует ожидать на местном уровне от процессов агломерации. При этом имеются трудности в проведении объективного и комплексного анализа агломерационных процессов, что порождает отсутствие общего понимания того, сколько в стране реально функционирующих агломераций и какой их состав; насколько они создают благоприятную среду для проживающего на их территории населения.

3. Требуется решение проблемы финансовых взаимоотношений между регионом и городскими агломерациями, входящими в него. Отсутствует долгосрочное социально-экономическое и бюджетное планирование для конкретной агломерации. Не сформированы единые принципы к организации системы управления развитием агломераций.

4. В СПР-2025 наряду с намеченным трендом развития агломераций не содержится механизм его реализации, предполагающий комплекс необходимых мер государственной поддержки городских агломераций, особенно в части осуществления инфраструктурных преобразований.

Соответственно, без ответа остался вопрос, нужны ли при этом особые институты управления агломерациями и каким должно быть их взаимодействие с органами власти регионов и местного самоуправления.

Игнорирование перечисленных выше факторов институализации агломерационных процессов может негативно повлиять на их эффективность. В результате можно сформировать агломерации с наличием транспортных проблем, с ростом затрат на строительство, с чрезмерной концентрацией научно-культурных организаций в городской агломерации и др., что в конечном счете отрицательно скажется на развитии единого экономического пространства страны.

Следует отметить, что в любой стратегии, включая и СПР-2025, в основном формируются институциональные направления развития, обосновываются стратегические цели на перспективу. Однако, чтобы добиться их реализации, помимо разработки долгосрочных планов и государственных программ поддержки, нужна четкая законодательная база, которая до сих пор отсутствует. Поэтому рассматривая агломерационный процесс, как важный институт пространственного развития и регулирования, необходимо дальнейшее продвижение вопроса о правовом регулировании этого процесса, что потребует доработать и осуществить принятие федерального закона об агломерациях с проекцией его основных положений на законы субъектов Российской Федерации [2]. Это особенно важно в услови-

ях, когда желание региональных органов власти создать на своей территории агломерации повлекло за собой массовое принятие местных законов об агломерациях, в которых не всегда обоснованно декларировалась необходимость создания городских агломераций, включая выбор модели их управления.

Принятие единого федерального закона позволит окончательно определиться с понятийным аппаратом агломерирования, определить место мега агломераций в агломерационном процессе и установить условия оптимального межмуниципального сотрудничества, а также правила разработки документов стратегического и территориального планирования в соответствии со стратегическими целями и задачами, отраженными в СПР-2025. Включение городских агломераций в правовое поле также позволит: во-первых, законодательно закрепить при формировании агломераций необходимость учета экономической мотивации всех субъектов, участвующих в создании агломерации, включая мнение населения и отдельных муниципалитетов; во-вторых, создать институциональные и экономические механизмы, обеспечивающие включение агломераций в единый хозяйственный и социальный комплекс субъекта федерации; в-третьих, разграничить функции органов управления агломерациями с действующими структурами регионального и муниципального управления, одновременно формируя механизмы их тесного взаимодействия.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Швецов А. Н. Городские агломерации в преобразовании урбанистического пространства // Российский экономический журнал. 2018. № 1. С. 45—55.
2. Бухвальд Е. М., Валентик О. Н. Экономическая безопасность и агломерации в пространственном развитии России // Экономическая безопасность. 2024. Т. 7. № 5. С. 1055—1074. DOI: 10.18334/ecsec.7.5.121081.
3. Виленский А. В. К вопросу о снижении уровня социальной дифференциации российских регионов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2024. Т. 14. № 6А. С. 164—171. DOI: 10.34670/AR.2024.57.37.019.
4. Одинцова А. В. Городские агломерации — важнейший фактор современного пространственного развития // Самоуправление. 2022. № 3(131). С. 576—578. DOI: 10.55488/22218173_2022_3_576.
5. Глигич-Золоторева М. В., Лукьянов М. И. Развитие опорных населенных пунктов в контексте пространственного развития Российской Федерации // Федерализм. 2024. Т. 29. № 4. С. 23—46. DOI: 10.21686/2073-1051-2024-4-23-46.
6. Вебер А. Ф. Рост городов в 19-м столетии / пер. с англ. А. Н. Котельникова. СПб. : Е. Д. Кускова, 1903. VIII, 464 с.
7. Волочкова И. В., Уфимцева Е. В., Шадейко Н. Р., Селиверстов А. А. Агломерации как драйвер экономического роста России в условиях глобальных вызовов // ЭКО. 2021. Т. 51. № 2. С. 135—164. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-2-135-164.
8. Бухвальд Е. М. Экономическое пространство как поле реализации национальных целей России // Федерализм. 2024. Т. 29. № 2. С. 32—47. DOI: 10.21686/2073-1051-2024-2-32-47.
9. Одинцова А. В. Городские агломерации: объективные основы формирования и проблемы институализации в России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. № 5. С. 57—79. DOI: 10.52180/2073-6487_2021_5_57_79.
10. Лисина Н. Л., Ушакова А. П. Как обеспечить согласованность документов территориального планирования: лучшие практики российских городских агломераций // Lex russica. 2024. Т. 77. № 2. С. 70—82. DOI: 10.17803/1729-5920.2024.207.2.070-082.
11. Филобок А. А., Антонов О. В. Практические подходы к определению границ Краснодарской городской агломерации // Московский экономический журнал. 2023. Т. 8. № 3. С. 9—14.
12. Маевская Л. И. Малый бизнес в крупных городских агломерациях до и после пандемии // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Т. 11. № 6А. С. 52—65. DOI: 10.34670/AR.2021.59.88.005.
13. Одинцова А. В. Проблемы развития агломераций в России // Федерализм. 2021. № 2. С. 65—83. DOI: 10.21686/2073-1051-2021-2-65-83.
14. Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Экономическое пространство как потенциал устойчивого развития // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2024. № 1. С. 34—52. DOI: 10.24412/2071-6435-2024-1-34-52.
15. Сорокина Н. Ю. Общесистемные проблемы пространственного развития Российской Федерации // Региональная экономика. Юг России. 2020. Т. 8. № 1. С. 4—15.

REFERENCES

1. Shvetsov A. N. Urban agglomerations in the urban space transformation. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal = Russian Economic Journal*. 2018;1:45—55 (In Russ.)

2. Bukhvald E. M., Valentik O. N. Economic security and agglomerations in the spatial development of the Russian Federation. *Ekonomicheskaya bezopasnost` = Economic security*. 2024;7(5):1055—1074. (In Russ.) DOI: 10.18334/ecsec.7.5.121081.
3. Vilenskii A. V. On the issue of reducing the level of social differentiation of Russian regions. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra = Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*. 2024;14(6A):163—170. (In Russ.) DOI: 10.34670/AR.2024.57.37.019.
4. Odintsova A. V. Urban agglomerations are the most important factor of modern spatial development. *Samoupravlenie*. 2022;3(131):576—578 (In Russ.) DOI: 10.55488/22218173_2022_3_576.
5. Gligich-Zolotareva M. V., Lykjanova N. I. The development of stronghold settlements in the context of the spatial development of the Russian Federation. *Federalizm = Federalism*. 2024;29(4):23—46. (In Russ.) DOI: 10.21686/2073-1051-2024-4-23-46.
6. Weber A. F. *The Growth of Cities in the Nineteenth Century. A Study in Statistics*. New York, Macmillan Co.; London, P. S. King, 1899. 495 p.
7. Volchkova I. V., Ufimtseva E. V., Shadeyko N. R., Seliverstov A. A. Spatial Development of Russian Agglomerations as a Driver of Russia's Economic Growth in the Face of Global Challenges. *ECO*. 2021;51(2):135—164. (In Russ.) DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-2-135-164.
8. Bukhvald E. M. Economic Space as a Field for the Realization of National Goals of Russia. *Federalizm = Federalism*. 2024;29(2):32—47. (In Russ.) DOI: 10.21686/2073-1051-2024-2-32-47.
9. Odintsova A. V. Urban agglomerations: objective bases for the formation and problems of institutionalization in Russia. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk = The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. 2021;5:57—79. (In Russ.) DOI: 10.52180/2073-6487_2021_5_57_79.
10. Lisina N. L., Ushakova A. P. How to Ensure Consistency of Territorial Planning Documents: Best Practices of Russian Urban Agglomerations. *Lex Russica*. 2024;77(2):70—82. (In Russ.) DOI: 10.17803/1729-5920.2024.207.2.070-082.
11. Filobok A., Antonov O. Practical approaches to delineation of Krasnodar urban agglomeration. *Moskovskii ekonomicheskii zhurnal = Moscow Economic Journal*. 2023;8(3):9—14. (In Russ.)
12. Maevskaya L. I. Small businesses in large urban agglomerations before and after the pandemic. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra = Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*. 2021;11(6A):52—65. (In Russ.) DOI: 10.34670/AR.2021.59.88.005.
13. Odintsova A. V. Challenges of Agglomerations Development in Russia. *Federalizm = Federalism*. 2021;2:65—83. (In Russ.) DOI: 10.21686/2073-1051-2021-2-65-83.
14. Ivanov O. B., Buchwald E. M. Economic space as a potential for the sustainable development. *ETAP: Ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika = ETAP: Economic theory, analysis, practice*. 2024;1:34—52. (In Russ.) DOI: 10.24412/2071-6435-2024-1-34-52.
15. Sorokina N. Yu. Systemic Issues of Spatial Development of the Russian Federation. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii = Regional Economy. South of Russia*. 2020;8(1):4—15. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 27.12.2024; одобрена после рецензирования 19.01.2025; принята к публикации 24.01.2025.
The article was submitted 27.12.2024; approved after reviewing 19.01.2025; accepted for publication 24.01.2025.