

# Роль агломераций в социально-экономическом развитии регионов РФ

The role of agglomerations in the socio-economic development of the regions of the Russian Federation

doi 10.26310/2071-3010.2023.293.3.004



## А. М. Ходачек,

д. э. н., профессор, департамент государственного администрирования факультета Санкт-Петербургская школа социальных наук и востоковедения НИУ «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге, президент, Санкт-Петербургский филиал ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург)

✉ hodachek@hse.ru

## A. M. Khodachek,

doctor of economics, professor, department of public administration, faculty Saint-Petersburg school of social sciences and area studies, president of Saint-Petersburg branch of FSAEI HE National research university higher school of economics

Интерес к проблемам агломераций связан с возникновением новых процессов развития крупных городских систем. В условиях кризиса и усиливающегося режима санкций эта проблема приобретает приоритетное значение с учетом проводимой в РФ новой территориальной политики, предполагающей формирование самодостаточных макрорегионов, способных быть конкурирующими в мировой хозяйственной системе. В происходящем процессе субурбанизации и необходимости диверсификации экономики требуется усиление внимания государства к решению задач формирования и развития агломераций.

Interest in the problems of agglomerations is associated with the emergence of new processes in the development of large urban systems. In the context of the crisis and the growing sanctions regime, this problem is becoming a priority given the new territorial policy being pursued in the Russian Federation, which involves the formation of self-sufficient macro-regions capable of competing in the global economic system. In the ongoing process of suburbanization and the need to diversify the economy, increased state attention is required to solve the problems of the formation and development of agglomerations.

**Ключевые слова:** крупный город, агломерация, урбанизированные территории, специализация, долгосрочная стратегия развития, умный город, конкуренция, эффективность территорий.

**Keywords:** large city, agglomeration, urbanized territories, specialization, long-term development strategy, smart city, competition, efficiency of territories.

Существует мнение, что основой развития современного города является путь, по которому движутся крупные агломерации: экономика сложных услуг, функциональное зонирование городского пространства. Будущее — за крупными городами, учитывающими в своем развитии недостатки городского планирования, характерные для крупных мегаполисов Европы. Подобные города в РФ будут драйверами постиндустриальной экономики знаний и инноваций. На современном этапе наиболее известными моделями являются: развитие по монопрофильному сценарию, либо диверсифицированная модель городской экономики. Каждая из них имеет свои плюсы и минусы, вопрос как сделать выбор между комплексным развитием и узкой специализацией в городах РФ.

В сложившихся в РФ условиях территориального разделения хозяйства, создание и развитие агломераций — объективный процесс развития регионов. Происходит формирование точек роста экономики на отдельных территориях и комплексное эффективное развитие инфраструктуры в целях социально-экономического развития территорий.

Агломерационный рост является логичным этапом урбанизации. По данным ООН, к 2050 г. количество городских жителей достигнет 6,4 млрд человек, т. е. вырастет в два раза. Уже сейчас в мире сформировано свыше 950 агломераций с численностью населения свыше 1 млн человек. Аналогичные процессы происходят и в РФ, где уже сформировалось 22 агломерации с населением свыше 1 млн человек (рис. 1).

Особое отличие агломераций и одновременно существующая проблема — маятниковая миграция: трудовые и культурно-бытовые поездки, которые требуют развития в пределах границ агломераций различных видов пассажирского транспорта.

Плотность городского населения в РФ составляет в среднем 1127,18 человек на 1 км<sup>2</sup> (2021 г.). В сложившейся системе расселения развитые хозяйственные связи могут усиливаться только на высокоурбанизированных территориях, т. е. в агломерациях, численность населения которых составляет свыше 59 млн человек. Продолжается процесс перераспределения городского населения в города с населением свыше 500 тыс. человек, а потенциал миграции «село—город» практически исчерпан, и прирост городского населения из этих территорий невозможен. Большие пространства России требуют равномерного развития агломераций, так как значительная их часть сосредоточена на европейской территории РФ.

Наиболее часто цитируемые признаки крупного города включают в себя 5-7 перспектив для развития: транспорт, управление, обращение с отходами, городская экономика, экология, социальная сфера, участие населения в управлении городом. Многоаспектность связана с необходимостью сочетания технологических и социальных факторов управления городами при взаимном интересе к решению городских проблем как со стороны власти, так и со стороны населения.

В РФ есть ряд городов со своей специализацией и структурой промышленности, в которых достаточно



Рис. 1. Карта численности населения 22 агломераций и динамики его изменения (за период 2017-2021 гг.)

Источник: расчеты Центра стратегических разработок по данным базы данных показателей муниципальных образований Росстат, административным данным (Государственный информационный ресурс бухгалтерской отчетности)

успешно занимаются комплексным развитием территории, однако во многих городах Сибири, Урала и Дальнего Востока такие условия отсутствуют. Чтобы города могли развиваться, муниципальным властям важно проанализировать и определить конкурентные преимущества с учетом особенностей того или иного городского поселения. Возникает необходимость комплексного развития территорий со снижением зависимости от монопрофильности экономики большинства городов. В каждом городе есть свои конкурентные преимущества (исторические памятники, университеты), которые нужно использовать в качестве специализации города. Это можно учесть в документах стратегического развития территорий. У муниципалитетов должна быть четкая программа развития города на 3-5 лет (в рамках бюджетной трехлетки) и на перспективу до 2035 г. Межмуниципальное взаимодействие должно развиваться на основе конкурентных преимуществ и возможной кооперации. Важно проведение анализа: в каких сферах возможно развитие и рост в целях сохранения человеческого капитала, повышения производительности труда, создания территорий опережающего развития различной направленности.

В силу неоднородности условий городской среды в населенных пунктах России невозможно предложить общий путь их развития. Тем не менее, есть ряд факторов, влияющих на социально-экономическое развитие при реализации различных стратегий в городах. К ним относятся: логистика и инженерно-транспортная инфраструктура, создание и развитие полицентричных систем расселения в пределах часовой транспортной доступности, развитие социальной сферы, образования и культуры.

Сегодня регионы конкурируют за инвестиционные ресурсы из всех источников финансирования, что в итоге негативно влияет на социально-экономическое развитие отдельных регионов, не имеющих перспектив агломерационного развития. К целям развития 13 крупнейших агломераций в РФ можно отнести вопросы специализации (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга) на наиболее перспективных и конкурентноспособных отраслях народного хозяйства, как в части размещения производства, так и в части общей системы расселения страны. Основными факторами формирования и развития агломераций в РФ являются: сложившаяся структура расселения, инженерно-транспортная инфраструктура, учет климатических условий, качество городской среды и экологии, развитие городских территорий и эффективное городское управление. На основе межмуниципального взаимодействия необходима разработка комплексных программ социально-экономического развития территорий, которые должны учитывать решение проблем, возникающих в агломерациях. Муниципалитеты могут объединяться для реализации совместных проектов по инженерно-транспортной инфраструктуре, тогда транспортная доступность даст развитие соседним территориям.

Как измерить эффективность инвестиций в города?

Скорость трансфера цифровых знаний вышла на новый уровень, но не все регионы и территории готовы к новой технологической реальности. Возможности применения пространственных данных при инвентаризации территорий привлекают все больше сторонников. На первый план выходит функциониро-

вание агломераций на основе высокотехнологичных отраслей, единой информационной базы, что приводит к снижению издержек производства и повышает качество городской среды и отдельных территорий. Этому способствуют новые технологии по типу «Единой электронной картографической основы», которая позволяет формировать цифровые профили строящихся объектов и определять перспективы строительной отрасли в регионах, формировать программы комплексного развития территорий и их обеспечение транспортной и социальной инфраструктурой. В настоящее время в РФ еще функционирует свыше 40 млн объектов, на которые не сформированы права.

Используя возможности цифровизации, города и территории (регионы) могут взаимодействовать при принятии решений о реализации крупных системообразующих инвестиционных проектов, имеющих межрегиональное и межмуниципальное значение, на основе действующего административно-территориального деления.

Современное административно-территориальное устройство Российской Федерации предусматривает несколько типов административно-территориальных единиц. В настоящее время в Российской Федерации насчитывается 89 субъектов, 12 экономических районов, 8 федеральных округов, 5 военных округов с учетом вновь созданного военного округа на базе Северного флота Минобороны, 9 межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия, 11 экономических зон и макрзон, а также целый ряд других региональных слоев, каждый из которых подразумевает формирование определенных межтерриториальных связей и управленческих структур. Обобщенная информация из общероссийского классификатора экономических регионов, составленного Минэкономразвития, представлена в табл. 1.

В общероссийском классификаторе выделение экономических регионов (в данном случае это разнобразные единицы территориального деления)

Таблица 1

Формы территориального деления в Российской Федерации

№ п/п	Единица территориального деления	Состав
1.	Федеральный округ	1. Центральный федеральный округ. 2. Северо-Западный федеральный округ. 3. Приволжский федеральный округ. 4. Уральский федеральный округ. 5. Северо-Кавказский федеральный округ. 6. Южный федеральный округ. 7. Сибирский федеральный округ. 8. Дальневосточный федеральный округ
2.	Экономический район	1. Северный район. 2. Северо-Западный район. 3. Центральный район. 4. Волго-Вятский район. 5. Центрально-Черноземный район. 6. Поволжский район. 7. Северо-Кавказский район. 8. Уральский район. 9. Западно-Сибирский район. 10. Восточно-Сибирский район. 11. Дальневосточный район. 12. Калининградский район
3.	Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия	1. Автономная некоммерческая организация «Стратегическое партнерство по экономическому и социальному развитию Северо-Западного федерального округа» (стратегическое партнерство «Северо-Запад»). 2. Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Федерации Дальнего Востока и Забайкалья. 3. Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа. 4. Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия «Сибирское соглашение». 5. Ассоциация межрегионального социально-экономического взаимодействия «Центральный Федеральный Округ». 6. Ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации Южного федерального округа «Юг» (Ассоциация «Юг»)
4.	Экономические зоны и макрзоны	1. Центрально-Северная экономическая зона. 2. Южно-Российская экономическая зона. 3. Экономическая зона европейской России. 4. Волго-Уральская экономическая зона. 5. Сибирская экономическая зона. 6. Восточно-Российская экономическая зона. 7. Экономическая макрзона Европейской России и Урала. 8. Экономическая макрзона Зауральской России. 9. Нечерноземная экономическая зона России. 10. Экономическая зона Байкало-Амурской магистрали (БАМ)

Источник: составлено по данным Общероссийского классификатора экономических регионов

осуществляется по следующим классификационным признакам:

- по относительной общности объективных условий хозяйствования в пределах данной территории;
- по общности целей и задач совместной разработки и осуществления региональных программ экономического и социального развития добровольными объединениями субъектов Российской Федерации (ассоциациями экономического взаимодействия);
- по условиям изучения и контроля природно-климатических, экологических и геологических параметров местности;
- по условиям осуществления технического надзора за строительством и использованием основных фондов;
- по условиям обеспечения государственного таможенного контроля за внешнеторговыми операциями;
- по характеру и степени комфортности условий жизнедеятельности населения.

К сожалению, представленное территориальное деление не учитывает вопросы агломерационного развития в регионах. Здесь без внимания остаются процессы цифровизации, комфортной городской среды, неравномерности сложившейся системы расселения, резкой дифференциации городов и территорий. Как результат — не происходит четкого регулирования процессов урбанизации.

Наряду с понятием «умный город» (концепция комфортного уровня жизни людей в современных городах и агломерациях) появляется новое направление «Умный кадастр» в части постановки объектов недвижимости на учет, формирования границ, зонирования территории. Для этого необходимы соответствующие стандарты применения новых технологий, чтобы эффективнее адаптировать их к целям стратегических документов социально-экономического развития территорий. При успешном развитии технологий цифровизации потребуются обновление социально-экономической системы, которая должна отвечать на вызовы времени и запросы общества. Критически важную роль в этом процессе будет играть государственное управление и модернизация предприятий бюджетной сферы. В сферах, где возможно снижение или отсутствие государственного регулирования, его целесообразно исключить для устранения существующих и потенциальных административных барьеров. Низкое доверие к государственным органам, осуществляющим регулирование и учет больших данных, которые часто становятся достоянием общественности, в том числе криминальных элементов, усиливает ощущение незащищенности граждан. Сегодня важно обеспечить безопасность пользователей и защиту их личных данных. При этом защита необходима не только для личных данных, но и для представителей бизнеса.

Таким образом, государство и бизнес должны гарантировать пользователям безопасность и сохранность информации на основе выработки всеобщей стратегии по работе с данными. Создание потенциального оператора больших данных, может быть реализо-

вано на базе «Росреестра». Это позволит дать новый импульс для развития территорий в части разработки программ и стратегий социально-экономического развития.

Находящиеся в крупных городах университеты, как часть креативной городской среды должны не только заниматься образованием, но и развивать технологии, предпринимательскую культуру в виде стартапов и элементов прикладной проектной деятельности. Университеты становятся центрами изменений и важным элементом развития городов. Необходимо внедрение инноваций в высшее образование на основе партнерства университета с реальным сектором экономики. Это возможно сделать при объединении научных интересов вуза и производственных интересов корпораций на основе междисциплинарного подхода и сотрудничества с другими университетами. Целесообразно организовать сетевое взаимодействие с другими университетами. Вышеперечисленное позволит привлечь дополнительные финансовые ресурсы в города, создать новые рабочие места и, как итог, повысить качество жизни на основе создания комфортной городской среды. Как синергетический эффект, происходит замедление оттока населения, особенно молодежи, а потом и постепенный его рост в малых и средних городах. Происходит процесс ранней профориентации и специализации: учащиеся средней школы вовлекаются в стратегические сферы — IT, сельское хозяйство, биотехнологии, робототехнику, медицину. Мотивация школьников в малых и средних городах должна быть направлена на получение квалификации (образования) по конкретному направлению, т. е. в реальном секторе экономики. Приход крупных работодателей в город — всегда благо, а налаженная связь образовательных учреждений с градообразующими предприятиями позволит создать социальные лифты для молодежи, снизит ее отток в крупнейшие города и агломерации.

Эти меры позволят разработать программу создания новых центров притяжения на границах агломераций в городах-спутниках, начать перераспределение мест приложения труда (вынос производств и строительство университетских кампусов). Со временем города-спутники станут самодостаточными центрами развития. Здесь появятся крупные транспортные пересадочные узлы, деловые районы, научные и бизнес-инкубаторы, образовательные комплексы. Все эти меры могут быть реализованы на основе разработанных программ по развитию агломераций, с учетом внесения изменений в градостроительное законодательство. При этом важными факторами, которые должны учитываться в первоочередном порядке, являются:

- 1) оценка потенциала территории и условия его использования;
- 2) выбор наиболее существенных количественных и качественных характеристик зонирования территорий, позволяющих определить значимость и масштабы полицентричного развития агломераций;
- 3) приоритет выбора территорий с наличием проблемных зон, требующих постепенного перехода

от моноцентрической к полицентрической модели агломераций.

Одной из важных задач «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.» является сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ и снижение внутрирегиональных социально-экономических различий. Решение этой задачи затруднено из-за короткого горизонта планирования (до 2025 г.), тогда как расчетный срок документов территориального планирования — 20 лет и более. При этом не в полном объеме разработаны документы территориального планирования различных уровней: от схем территориального планирования субъектов до

генеральных планов крупных городов и муниципальных городских районов, правил землепользования и застройки. В результате происходит разрыв целей и задач по их достижению из-за не учитываемых вопросов пространственного развития. В «Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» среди задач развития присутствует корректировка планов и программ экономического развития территорий в целях оптимизации управленческих процессов, а также увязка стратегических документов разных уровней. Четкое следование этому документу позволит усилить влияние агломераций на социально-экономическое развитие территорий.

#### Список использованных источников

1. База данных показателей муниципальных образований. Данные за 2017-2021 гг. Росстат. <https://www.gks.ru/dbscripts/munst>.
2. А. Веселов, В. Лейбин. Рейтинг городов-2017//Русский репортер. 2017. № 7 (424). С. 10-19.
3. Л. Вирт. Урбанизм как образ жизни. М.: StrelkaPress, 2016. 108 с.
4. О прогнозе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 г. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14.02.2017 г. № 90. Доступ из ИС «Кодекс: Интернет».
5. О Транспортной стратегии Санкт-Петербурга до 2025 г. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.07.2011 г. № 945 (с изменениями на 14 июня 2017 г.). Доступ из ИС «Кодекс: Интернет».
6. Об изменениях административно-территориального устройства Санкт-Петербурга. Распоряжение мэра Санкт-Петербурга от 11.03.1994 г. № 196-р. Доступ из ИС «Кодекс: Интернет».
7. Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Санкт-Петербурга. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 11.04.2017 г. № 257 (с изм. на 11.04.2017 г.). Доступ из ИС «Кодекс: Интернет».
8. Закон Российской Федерации «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.09.1997 г. № 127-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации.
9. Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации, с изм. и дополн., в ред. от 10.07.2023 г..
10. Закон Российской Федерации «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ//Собрание законодательства Российской Федерации, с изм. и дополн., в ред. от 10.07.2023 г..
11. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.» от 13.02.2019 г. № 207-р//Собрание законодательства Российской Федерации, с изм. и дополн., в ред. от 30.09.2022 г..
12. Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2022.
13. Стратегии макрорегионов России/Под ред. А. Г. Гранберга. М.: Наука, 2003.
14. Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» от 21.07.2020 г. № 474//Собрание законодательства Российской Федерации.
15. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.» от 16.01.2017 г. № 13//Собрание законодательства Российской Федерации.
16. А. М. Ходачек, Е. С. Степанова. Вопросы экономического районирования с учетом стратегии пространственного развития Российской Федерации//Региональная экономика и развитие территорий: сб. научных статей. Т. 1 (15). СПб.: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт проблем региональной экономики Российской академии наук, 2021. С. 139-148.
17. Demographia World Urban Areas. 18th Annual Edition (2022.07). P. 95. <http://www.demographia.com/db-worldua.pdf>.
18. J. Friedmann. The World City Hypothesis. [https://www.academia.edu/21311032/The\\_World\\_City\\_Hypothesis](https://www.academia.edu/21311032/The_World_City_Hypothesis).
19. Kearney. Global Cities 2022: Readiness for the storm, 2022. <https://www.kearney.com/industry/public-sector/global-cities/2022>.
20. P. J. Taylor. World city network: a global urban analysis. London & New York: Routledge, 2004. 254 p.

#### References

1. Database of indicators of municipalities. Data for 2017-2021. Rosstat: <https://www.gks.ru/dbscripts/munst>.
2. A. Veselov, V. Leibino Rating of cities-2017//Russian reporter. 2017. № 7 (424). P. 10-19.
3. L. Wirth. Urbanism as a way of life. Moscow: StrelkaPress, 2016. 108 p.
4. On the forecast of socio-economic development of St. Petersburg for the period up to 2035. Resolution of the Government of St. Petersburg dated 02/14/2017 № 90.
5. On the Transport Strategy of St. Petersburg until 2025. Decree of the Government of St. Petersburg dated 13.07.2011 № 945 (as amended on June 14, 2017). Access from the IS «Codex: Internet».
6. On changes in the administrative-territorial structure of St. Petersburg. Order of the Mayor of St. Petersburg dated 11.03.1994 № 196-R. Access from the IS «Codex: Internet».
7. On the approval of the standards of urban planning design of St. Petersburg. Decree of the Government of St. Petersburg dated 11.04.2017 № 257 (as amended on 11.04.2017). Access from the IS «Codex: Internet».
8. The Law of the Russian Federation «On the financial foundations of local self-government in the Russian Federation» dated 25.09.1997 № 127-FZ//Collection of Legislation of the Russian Federation.
9. The Law of the Russian Federation «On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation» dated 06.10.2003 № 131-FZ//Collection of Legislation of the Russian Federation, with changes and additions, in ed. dated 10.07.2023.
10. The Law of the Russian Federation «On Strategic Planning in the Russian Federation» dated 28.06.2014 № 172-FZ//Collection of Legislation of the Russian Federation, with changes and additions, in ed. dated 10.07.2023.
11. Decree of the Government of the Russian Federation «On approval of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2025» dated 13.02.2019 № 207-r//Collection of legislation of the Russian Federation, with changes and additions, in ed. from 30.09.2022.
12. Russian Statistical Yearbook. Moscow: Rosstat, 2022.
13. Strategies of macro-regions of Russia/Edited by A. G. Granberg. Moscow: Nauka, 2003.
14. Decree of the President of the Russian Federation «On national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030» dated 21.07.2020 № 474//Collection of Legislation Of the Russian Federation.
15. Decree of the President of the Russian Federation «On approval of the Fundamentals of the State Policy of Regional Development of the Russian Federation for the period up to 2025» dated 16.01.2017 № 13//Collection of Legislation of the Russian Federation.
16. A. M. Khodachek, E. S. Stepanova. Questions of economic zoning taking into account the spatial development strategy of the Russian Federation//Regional Economy and Development of Territories: collection of scientific articles. Vol. 1 (15). St. Petersburg: Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Problems of Regional Economy of the Russian Academy of Sciences, 2021. P. 139-148.
17. Demographia World Urban Areas. 18th Annual Edition (2022.07). P. 95. <http://www.demographia.com/db-worldua.pdf>.
18. J. Friedmann. The World City Hypothesis. [https://www.academia.edu/21311032/The\\_World\\_City\\_Hypothesis](https://www.academia.edu/21311032/The_World_City_Hypothesis).
19. Kearney. Global Cities 2022: Readiness for the storm, 2022. <https://www.kearney.com/industry/public-sector/global-cities/2022>.
20. P. J. Taylor. World city network: a global urban analysis. London & New York: Routledge, 2004. 254 p.