

## Проблемы и перспективы развития российских городских агломераций

**Соболев Сергей Андреевич**

Аспирант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [SobolevSA@spa.msu.ru](mailto:SobolevSA@spa.msu.ru)

SPIN-код РИНЦ: [2260-0013](#)

ORCID ID: [0000-0002-9432-2507](#)

**Леонтьева Лидия Сергеевна**

Доктор экономических наук, профессор, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [leontieva@spa.msu.ru](mailto:leontieva@spa.msu.ru)

SPIN-код РИНЦ: [6508-6503](#)

### Аннотация

Статья посвящена теоретическому исследованию проблем развития российских городских агломераций в условиях внешних и внутренних социально-экономических вызовов, связанных с пандемией COVID-19, трансформацией мировой экономической системы, инфраструктурными ограничениями и демографическими особенностями пространственного развития территорий Российской Федерации. В работе проведен наукометрический анализ по тематике «городские агломерации» на основе публикаций, представленных в РИНЦ. Результаты этого анализа показали растущую динамику публикационной активности с 2001 по 2021 гг., что означает высокую заинтересованность научного сообщества в вопросах, связанных с выявлением проблем, развитием городских агломераций в России и управлением ими. Рассмотрен также зарубежный опыт по анализу проблем развития агломерационных процессов на примере Индонезии и Китая. По результатам исследования публикаций индонезийских и китайских исследователей выявлены следующие проблемы агломераций: не учитываются аспекты адаптации к изменению климата; отсутствуют практические инструменты управления в агломерациях демографическими процессами, обусловленными интенсивным ростом численности населения; ущемление сельского уклада жизнедеятельности населения; неконтролируемая застройка объектами жилой инфраструктуры вокруг агломераций. На основе исследования российских агломераций выявлены системные проблемы этих образований, заключающиеся в отсутствии единого подхода по делимитации границ агломерированных пространств, институционализации агломераций как уникальных урбанизированных территориальных институтов. Проведена оценка последствий пандемии COVID-19 в крупных городских агломерациях России (на примере Москвы и Санкт-Петербурга). В результате выявлены перспективы развития агломераций исходя из современных трендов экономического развития Российской Федерации. Для проведения исследования применены следующие методы: сравнительный анализ, контент-анализ, корреляционно-регрессионный анализ, графический метод и системный подход.

### Ключевые слова

Региональная экономика, пространственное развитие, городские агломерации, инфраструктурная обеспеченность, урбанизация, стратегическое планирование агломерационных процессов.

## Problems and Prospects for the Development of Russian Urban Agglomerations

**Sergey A. Sobolev**

PhD student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [SobolevSA@spa.msu.ru](mailto:SobolevSA@spa.msu.ru)

ORCID ID: [0000-0002-9432-2507](#)

**Lidiya S. Leontieva**

DSc (Economics), Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [leontieva@spa.msu.ru](mailto:leontieva@spa.msu.ru)

### Abstract

The article is devoted to theoretical study of problems of Russian urban agglomerations development in the context of external and internal socio-economic challenges associated with the COVID-19 pandemic, transformation of the global economic system, infrastructural constraints and demographic features of spatial development of the Russian Federation territories. The article provides a scientometric analysis on the subject of "urban agglomerations" on the basis of publications submitted to the RSCI. The results of the study showed a growing dynamics of publication activity from 2001 to 2021, which indicates a high interest among the scientific community to the issues related to the identification of problems, development and management of urban agglomerations in Russia. Foreign experience in analyzing the problems of agglomeration processes development on the example of Indonesia and China was as well considered. Based on the results of the study of publications by Indonesian and Chinese researchers, the following problems of agglomerations have been identified: adaptation to climate change is not taken into account; there are no practical tools for managing demographic processes in agglomerations due to intensive population growth; the infringement of the rural way of life; uncontrolled development of residential infrastructure around agglomerations. Based on the study of Russian agglomerations, the systemic problems of agglomerations have been identified: the lack of a unified approach to the delimitation of agglomerated spaces, institutionalization of agglomerations as unique urbanized territorial institutions. The consequences of the COVID-19 pandemic in large urban agglomerations in Russia (on the example of Moscow and

St. Petersburg) have been assessed. As a result, the prospects for developing agglomerations based on current trends in economic development of the Russian Federation were identified. The following methods were used for the research: comparative analysis, content analysis, correlation and regression analysis, graphical method and systematic approach.

#### Keywords

Regional economy, spatial development, urban agglomerations, infrastructural support, urbanisation, strategic planning of agglomeration processes.

#### Введение

Россия — самое большое по площади государство среди всех стран мира, поэтому особенности ее пространственного развития оказывают значительное воздействие и на уровень национального экономического, социального, инновационного и научно-технического развития. В качестве первостепенных ориентиров пространственного развития Правительство РФ обозначило создание городских агломераций на базе крупнейших городов России. В стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. указано, что в России уже сформировано около 40 крупных (с общей численностью населения от 500 тыс. до 1 млн человек) и крупнейших (с общей численностью населения более 1 млн человек) городских агломераций. В данных агломерациях начиная с 2000-х гг. наблюдается устойчивый темп роста населения. В настоящее время в них проживает более 73 млн человек, или более 50% всего населения России<sup>1</sup>.

Определение роли агломераций в пространственном развитии России закреплено в новых важнейших национальных документах стратегического планирования Российской Федерации. В Указе Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»<sup>2</sup> в качестве одного из условий обеспечения экономической безопасности обозначен пункт об устранении территориальных и экономических дисбалансов России. В качестве одной из задач обеспечения условий преодоления территориальных диспропорций в данном Указе обозначено совершенствование системы расселения и размещения объектов производства, устранение тенденций концентрации экономической деятельности и населения страны в столичных агломерациях.

Однако особенностью городских агломераций является то, что эти территориальные единицы образуются стихийно. Данная специфика обусловлена несколькими факторами. Во-первых, агломерации образуются посредством неконтролируемого увеличения миграционных потоков из соседних регионов и муниципалитетов к экономическим центрам, вокруг которых образуется сеть жилых микрорайонов и городов-спутников. Эта проблема характерна для многих российских агломераций (например, Московской, Санкт-Петербургской, Ростовской, Екатеринбургской, Краснодарской, Сочинской, Нижегородской, Новосибирской и т.д.). Во-вторых, агломерации образуются посредством волевого административного включения в их состав городов или муниципальных образований в условиях, когда объективной необходимости расширения агломерации нет. Например, отсутствуют какие-либо интенсивные трудовые, культурно-бытовые, производственные связи между населенными пунктами. Возможна и обратная ситуация: административное исключение городов, которые имели исторически сложившиеся экономические, социальные, культурные и иные связи с ядром и другими населенными пунктами, входящими в состав агломерации. Приведенные примеры показывают, что агломерации — это

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 16.12.2021) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318094/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/) (дата обращения: 05.03.2022)

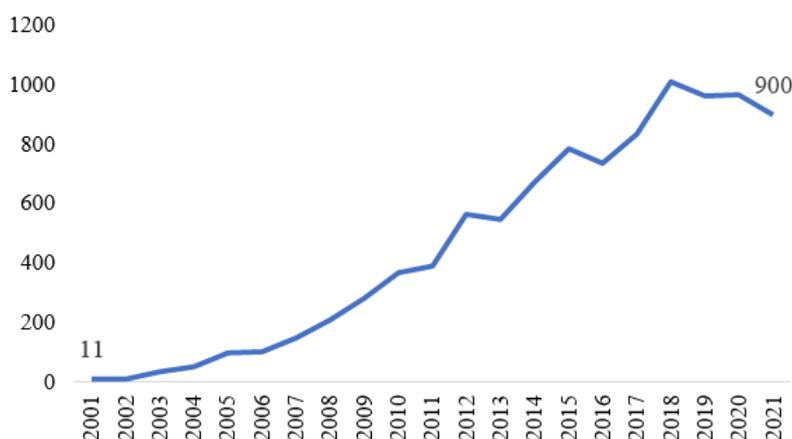
<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_389271/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/) (дата обращения: 05.03.2022)

специфические территориальные образования, создание которых предусматривает учет интересов всех регионов и муниципалитетов, входящих в состав агломераций и граничащих с данными территориальными единицами.

Целью данной статьи является выявление проблем российских городских агломераций и определение их возможного влияния на пространственное и социально-экономическое развитие России в целом.

### **Степень изученности проблематики агломерационных процессов**

В настоящее время тенденции развития городских агломераций являются актуальной проблематикой исследования со стороны научного сообщества. Так, по данным аналитической платформы РИНЦ (Российский индекс научного цитирования) Научной электронной библиотеки e-library, на 5 мая 2022 г. словосочетание «городские агломерации» упоминается в 10003 научных публикациях<sup>3</sup>. Начиная с 2001 г. мы можем увидеть рост числа опубликованных работ по городским агломерациям. Количество публикаций за последние 20 лет (с 2001 по 2021 гг.) увеличилось почти в 82 раза (см. Рисунок 1).

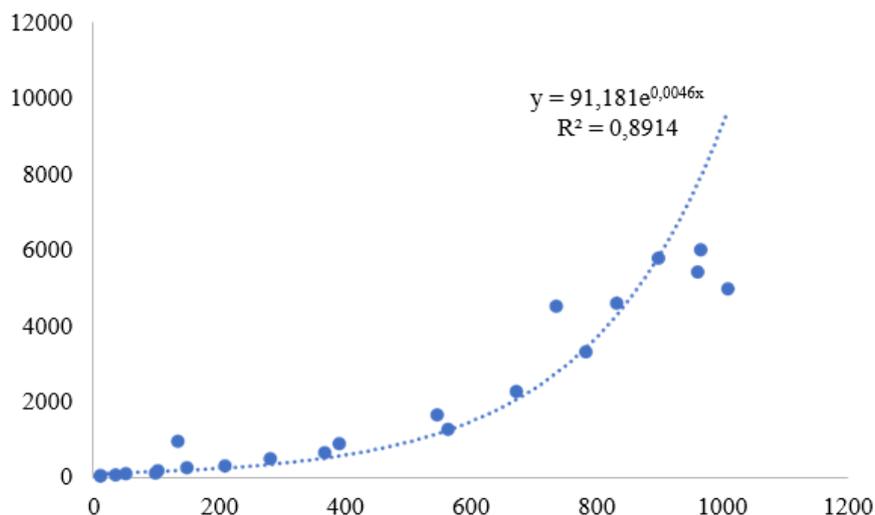


**Рисунок 1. Распределение по годам числа публикаций по подборке «городские агломерации» (данные на 5 мая 2022 г.)<sup>4</sup>**

Динамика публикационной активности (зависимость между количеством публикаций и цитирований по годам) по термину «городские агломерации» показывает экспоненциальный рост (см. Рисунок 2).

<sup>3</sup> Результаты поискового запроса // Научная электронная библиотека e-library [Электронный ресурс]. URL: [https://elibrary.ru/query\\_results.asp](https://elibrary.ru/query_results.asp) (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>4</sup> Составлено авторами на основе: Результаты поискового запроса // Научная электронная библиотека e-library [Электронный ресурс]. URL: [https://www.elibrary.ru/query\\_results.asp](https://www.elibrary.ru/query_results.asp) (дата обращения: 05.05.2022).



**Рисунок 2. Динамика публикационной активности по тематике «городские агломерации» (данные на 5 мая 2022 г.)<sup>5</sup>**

Коэффициент корреляции Пирсона между количеством публикаций и цитирований за 2001–2021 гг. высокий и составляет  $r = 0,9421$ , коэффициент детерминации экспоненциальной зависимости  $R^2 = 0,8914$ . Проведенное наукометрическое исследование с помощью корреляционно-регрессионного анализа демонстрирует высокую заинтересованность научного сообщества в исследовании проблем городских агломераций. Результаты анализа свидетельствуют также и о высокой степени координации между подходами разных ученых по представленной тематике.

В целом ряде научных публикаций, где утверждается перспективность этих форм расселения, агломерации рассматриваются как драйвер социально-экономического развития территорий, как эффективное пространственное образование, в котором аккумулируется высокая плотность населения [Маевская 2020; Михайлов, Хвалей 2020], а значит, довольно существенная концентрация трудовых ресурсов, места приложения труда [Волчкова и др. 2020] или различные предприятия малого, среднего и крупного бизнеса, производящие и предоставляющие множество товаров и услуг, транспортная инфраструктура [Кельбах 2013; Швалов 2020; Петрова 2020], обеспечивающая мобильность населения и логистические потоки товаров. В совокупности данные факторы оказывают благоприятный мультипликативный эффект на социально-экономическое развитие не только муниципалитетов, но и регионов, в которые входят городские агломерации. Городские агломерации представляют собой специфические территориальные образования; несмотря на то, что границы агломераций подвижны, тенденция их пространственного развития заключается в смыкании границ пригородных районов и малых городов с основными ядрами городских агломераций. Увеличивается маятниковая миграция в города-центры. Однако большая часть экономической и социальной инфраструктуры развивается преимущественно в пределах основных ядер агломераций. Развитие подобных тенденций приводит к усилению пространственных и социально-экономических диспропорций как внутри (между ядрами агломераций и территориями муниципальных образований), так и вне территориальных образований, составляющих агломерацию: возникает ситуация, когда регионы, граничащие с агломерацией, становятся ресурсными донорами ее развития. Возникает диспаритет трудовых ресурсов между крупными городскими социально-экономическими системами и граничащими с ними регионами.

<sup>5</sup> Составлено авторами на основе: Результаты поискового запроса // Научная электронная библиотека e-library [Электронный ресурс]. URL: [https://www.elibrary.ru/query\\_results.asp](https://www.elibrary.ru/query_results.asp) (дата обращения: 05.05.2022).

### Зарубежный опыт исследования проблем городских агломераций

Проблемы развития агломерационных процессов активно обсуждаются зарубежными учеными. Особый интерес вызывают научные исследования представителей перспективных в экономическом плане развивающихся стран. Например, индонезийские ученые [Rahayu et al. 2018] уделяют особое внимание проблемам устойчивого развития при формировании городских агломераций, особенностям учета местных географических факторов в процессе планирования агломерационных образований, координации участников стратегического планирования. В частности, на примере метрополии Сарбагита с городом-центром Денпасар (Индонезия) отмечается, что в процессе планирования агломерации не учитываются аспекты адаптации к изменению климата, а также факторы снижения риска природно-климатических бедствий<sup>6</sup>. Отсутствуют практические инструменты управления демографическими процессами метрополии, что обусловлено интенсивным ростом численности населения в городе Денпансар и его спутниках — Табанан, Бедунг и Гианьяр. Долгосрочное планирование ориентировано на необходимость регионального экономического развития, использование инфраструктурного потенциала агломерации. Однако, учитывая масштаб агломерации и отсутствие местных экологических традиций, местные власти особое внимание уделяют вопросам переработки бытовых отходов и экологического просвещения. На примере Макасара — крупнейшего города, расположенного на острове Сулавеси, и шестого по величине города Индонезии, на основе качественных и количественных методов учеными было доказано, что интенсивное разрастание городов-спутников Макасара наносит значительный ущерб окружающей среде. В частности, увеличение площади городов-спутников, изменение правил землепользования и высокая нагрузка транспортной системы агломерации имеют положительную корреляцию с ухудшением качества окружающей среды с коэффициентом детерминации 85,9% [Surya et al. 2021].

Интенсификация агломерационных процессов ведет к разрастанию городского пространства, замещая при этом сельский уклад жизнедеятельности населения. В настоящее время наблюдается колоссальный рост городов и городского населения Китая. Общее число городских жителей, по данным Национального бюро статистики Китайской Народной Республики на 2019 г., составляет около 850 млн жителей, доля урбанизации — 60,6%<sup>7</sup>. Урбанизация в Китае имеет устойчивый рост (см. Рисунок 3): с 2010 по 2019 гг. доля городского населения Китая увеличилась на 17,6%.

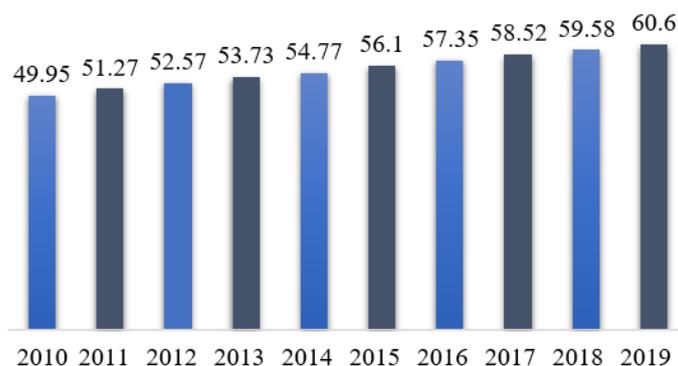


Рисунок 3. Тенденции развития урбанизационных процессов в Китае<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Метрополия Сарбагита расположена в зоне очень высокой прибрежной опасности, вызванной геологическими и гидрометеорологическими условиями местности и воздействием изменения климата. На этой территории часто возникают землетрясения, цунами, сильные штормы, наводнения.

<sup>7</sup> China Statistical Yearbook 2019 // National Bureau of Statistics of China. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexeh.htm> (дата обращения: 05.03.2022).

<sup>8</sup> Составлено авторами на основе: China Statistical Yearbook 2019 // National Bureau of Statistics of China. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexeh.htm> (дата обращения: 05.03.2022).

Эта проблема подробно анализируется китайскими исследователями в области урбанизации: так, городские агломерации приводят к опустошению сельской местности, сокращают количество земель, пригодных для сельскохозяйственной деятельности, создают экзистенциальные противоречия между городами и сельскими населенными пунктами, увеличивают социально-экономические разрывы между различными классами общества [Lei et al. 2021; Chuanglin, Danlin 2020].

Отметим, что тенденция роста урбанизации характерна для многих стран, в том числе и для России, но с гораздо меньшими темпами, чем в Китае (с 1990 по 2021 гг. уровень урбанизации в Российской Федерации увеличился на 1,1% — с 73,64% до 74,74% соответственно)<sup>9</sup>.

Результаты исследования зарубежного опыта по организации системы управления, стратегического планирования и анализу проблем городских агломераций могут быть учтены в российской практике. Целенаправленное управление формированием городских агломераций в Российской Федерации находится на начальном этапе. Изучение как положительного, так и отрицательного опыта по организации и функционированию системы управления и стратегического планирования городских агломераций, на наш взгляд, позволит определить специфические российские модели городских агломераций с учетом географических, социально-экономических, климатических, пространственных особенностей территорий их расположения.

### ***Проблемы институционального регулирования городских агломераций в России и управления ими***

Для понимания возможных перспектив формирования эффективных механизмов управления российскими агломерациями необходимо выявить системные проблемы национальной пространственной политики. Особенностью территориального расселения Российской Федерации является то, что население распределено крайне неравномерно, сосредоточено в основном в европейской части (около 70% всего населения России), занимающей всего 21% от всей территории страны. Такие же тенденции наблюдаются и в городском расселении: в России 15 городов-миллионников (11 из них расположены в европейской части страны), наблюдается сокращение численности малых и средних городов. По прогнозам экспертов, на период до 2025 г. численность городского населения страны увеличится на 1,8%, при этом наибольший прирост будет сосредоточен в городах-миллионниках (до 3%). Однако в таких городах-миллионниках, как Ростов-на-Дону, Самара и Нижний Новгород, прогнозируется снижение численности населения до 2025 года на 3–5% [Фаттахов и др. 2021]. Население России концентрируется преимущественно в крупнейших агломерациях страны — Московской и Санкт-Петербургской. Но устойчивые темпы роста наблюдаются и в Екатеринбурге, где начиная с 2005 г. не происходит сокращения населения (с 2005 до 2021 гг. население Екатеринбурга увеличилось на 12,8%), в Казани рост населения за аналогичный период составил 11,3%, в Воронеже — 19,2%, в Краснодаре — 26,6%<sup>10</sup>.

Административные границы определяют пределы развития городских территорий, прежде всего для строительства жилья. Способом расширения агломерированного пространства является формирование микрорайонов-спутников. В субъектах РФ, особенно в тех, где расположены крупнейшие агломерации, наблюдается превышение показателей ввода общего объема жилья

<sup>9</sup> Численность постоянного населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2022 года // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781> (дата обращения: 05.03.2022).

<sup>10</sup> Численность постоянного населения Российской Федерации по муниципальным образованиям // Росстат [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 05.03.2022).

в регионах над показателями крупнейших городов России. При этом девелоперы не всегда застраивают новые территории по принципу микрорайонов, что создает дополнительную нагрузку на транспортную, инженерно-коммунальную и социальную инфраструктуру ядра агломерации [Анимица, Власова 2020]. Для удовлетворения социально-экономических интересов населения, проживающего на всем пространстве складывающихся и сложившихся агломераций, необходимо скоординированное правовое и договорное взаимодействие между представительными и исполнительными властями всех населенных пунктов, входящих в их состав [Лола и др. 2011]. В противном случае это может привести к колоссальному разрыву уровня жизни города-центра и спутников, конфликту местных властей и затягиванию реализации местных инфраструктурных проектов. Решить данную проблему позволит согласованное стратегическое планирование пространственного развития, развитие института межрегионального и межмуниципального сотрудничества (соглашения, создание, участие и реализация совместных проектов, формирование союзов и ассоциаций муниципалитетов и регионов) [Леонтьева, Соболев 2021]. Однако в настоящее время существуют институциональные пробелы, не позволяющие регулировать стратегическое планирование агломерационных процессов на федеральном и региональном уровне. Даже в законопроекте «О городских агломерациях» не уделяется внимание агломерациям как полноправным участникам стратегического планирования на региональном и субрегиональном уровнях<sup>11</sup>. Более того, федеральное законодательство создает определенные препятствия для управления агломерациями [Крылов и др. 2021]. Например, федеральный закон № 131-ФЗ<sup>12</sup> и Градостроительный кодекс РФ<sup>13</sup> создают преграды для эффективного агломерационного развития: развитие города ограничено чертой города (городского округа) и любое финансирование, выходящее за их пределы, рассматривается как нецелевое.

Несмотря на то, что в Стратегии пространственного развития РФ заложен целевой показатель развития 40 существующих агломераций, на данный момент только в 16 субъектах РФ приняты региональные нормативные правовые акты по регулированию городских агломераций. Однако согласимся с мнением К.В. Бавиной и И.Е. Лабушкиной о том, что успешных примеров по эффективным моделям управления развитием городских агломераций как на региональном, так и на муниципальном уровне нет [Бавина, Лабушкина 2019]. Некоторые субъекты РФ (Белгородская, Челябинская, Свердловская, Ростовская области) активно закрепляют понятие агломерации в региональных законах, при этом данные акты носят в основном декларативный характер [Одинцова 2021]. Чаще всего агломерации возникают стихийно, например за счет прироста городского населения в городах-спутниках и ядрах городских агломераций. Однако простое увеличение населения еще не говорит о том, что данное территориальное образование является сложившейся агломерацией. Особенностью существующих агломераций является отсутствие функциональной связанности между всеми поселениями, входящими в состав территориальной единицы, за счет совместного использования инфраструктуры, включая дороги, транспорт, социальную сферу, инженерные коммуникации.

<sup>11</sup> Проект Федерального закона «О городских агломерациях» (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 01/05/09-20/00107906) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 04.09.2020) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=199079#DaDAN6Tq8kdWTuH9> (дата обращения: 05.03.2022)

<sup>12</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571) (дата обращения: 05.03.2022)

<sup>13</sup> Федеральный закон № 190-ФЗ от 29 декабря 2004 г. (ред. от 01.05.2022) «Градостроительный кодекс РФ» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_law\\_51040/](https://www.consultant.ru/document/Cons_doc_law_51040/) (дата обращения: 05.03.2022)

Таким образом, в результате исследования выделены две основные системные проблемы городских агломераций. Это делимитация границ агломерированных пространств и необходимость их институционализации. Несмотря на то, что и в Стратегии пространственного развития РФ, и в региональных документах стратегического планирования в области социально-экономического развития агломерация законодательно закреплена и признается как точка опоры развития экономики регионов с позиций формирования новых точек роста, единого понимания о характере управляемости, вопросах финансирования в данных нормативных правовых актах не представлено, отсутствует единый федеральный документ, закрепляющий агломеративные формы урбанизированного пространства как уникальной территориальной институции.

### **Последствия пандемии как новые вызовы на пути развития агломераций в России**

Пандемия COVID-19, безусловно, оказала влияние на развитие не только национальной, но и региональной экономики, в том числе и экономики городских агломераций. Правительство РФ обозначило 12 отраслей, наиболее пострадавших вследствие распространения новой коронавирусной инфекции: транспорт; культура, досуг и развлечения; физкультурно-оздоровительная деятельность и спорт; гостиничный бизнес; общественное питание; деятельность по организации дополнительного образования и негосударственных образовательных учреждений; бытовые услуги для населения; услуги по организации выставок и конференций; туристическая отрасль; деятельность по предоставлению медицинских услуг (стоматология); розничная торговля; СМИ<sup>14</sup>.

Приведенный перечень пострадавших отраслей показывает, что в большей степени пострадала сфера торговли и услуг — одна из важнейших для современных экономик крупных городов. Например, доля торговли в ВРП города Москвы составляет 26,1%, общая доля услуг, включая образование, деятельность гостиниц и предприятий общественного питания, деятельность в области здравоохранения, социальных услуг, культуры, спорта, организации досуга и развлечений, предоставление прочих видов услуг, — 7,9%<sup>15</sup>. В экономике Санкт-Петербурга доля торговли занимает 15,3%, доля услуг — 13%<sup>16</sup>.

Как считает Н.В. Зубаревич, первая волна пандемии сильно ударила по крупным урбанизированным регионам с сервисной экономикой (например, Московская, Санкт-Петербургская агломерации), нефте- и газодобывающим регионам вследствие снижения глобального спроса, по регионам с развитой автомобильной промышленностью из-за снижения внутреннего спроса. Вторая волна усилила регресс сервисной экономики. Больше всего пострадали Московская и Санкт-Петербургская агломерации, на долю которых суммарно приходится 28% от общего объема платных услуг в России [Зубаревич 2021].

Пандемия коронавируса принудила посмотреть на города под иным углом зрения: заставила задуматься горожан о том, действительно ли город является пространством комфортной и безопасной жизнедеятельности населения. Общемировая тенденция распространения коронавируса показала, что крупные города являются очагами интенсивного заражения, поэтому в активную фазу пандемии наблюдался массовый отток горожан в пригороды или на садово-дачные участки.

<sup>14</sup> Перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/fc9c8cedd1be800b06cdaacb3ba59675/OKVED.pdf> (дата обращения: 05.03.2022)

<sup>15</sup> Валовой региональный продукт // Управление Федеральной службы государственной статистики по г. Москве и Московской области (Мосстат) [Электронный ресурс]. URL: <https://mosstat.gks.ru/folder/134924> (дата обращения: 05.03.2022).

<sup>16</sup> Валовой региональный продукт Санкт-Петербурга и Ленинградской области в 2017–2019 годах. Стат. сб. СПб: Петростат, 2021. С. 17.

В связи с этим многие ученые назвали явления, происходящие из-за коронавируса в городах, «болезнью городов»<sup>17</sup>. Например, по данным торговых сетей, весной 2020 года из Москвы в Подмоскowie переместилось приблизительно три миллиона человек<sup>18</sup>, что составляет почти четверть населения столицы. Возможно, какая-то часть населения останется проживать в пригородах на постоянной основе. Таким образом, пандемия выступила катализатором переустройства территориальной структуры расселения населения.

Следствия пандемии трансформировали и рынок труда в городских агломерациях благодаря использованию цифровых технологий [Бездудная и др. 2021]. По данным Министерства труда и социальной защиты РФ, до пандемии на удаленном режиме работали 2% от общего количества занятых граждан, а в августе 2021 г. — около 5%. То есть численность удаленных работников увеличилась в 2,5 раза<sup>19</sup>. Москва до пандемии была подвержена «трендовости» в экономическом развитии, проводилась тотальная деиндустриализация (закрытие легендарных заводов «ЗИЛ», «Серп и Молот», «Динамо» и многих других, обеспечивавших десятки тысяч рабочих мест) и реновация промышленных зон, предусматривающий строительство многоэтажных жилых комплексов, бизнес-центров и торговых комплексов. Рациональнее было бы не закрывать крупнейшие производственные объекты, а вывести их за пределы городской черты, но не за рамки границ Московской агломерации, тем самым обеспечив рабочими местами жителей Подмоскowie и соседних регионов. Пандемия доказала ошибочность принятых в предкризисные времена экономических решений. Но, несмотря на закрытие множества предприятий, промышленность Москвы в настоящее время — крупный сектор городской экономики. В столице работает свыше 3000 промышленных предприятий, из которых более 700 — крупные и средние предприятия. В 2021 г. Москва экспортировала продукцию в 186 стран мира. Более 30% всего экспорта приходится на Казахстан, Белоруссию, Китай, Индию, Турцию<sup>20</sup>.

Некоторые занятые вынуждены были поменять свою профессию, и в рамках крупного города это вполне возможно сделать, тем самым подтверждается характеристика Московской агломерации как ресурсного реципиента для связанных с ней региональных образований. Экономический шок в виде пандемии показал, как важно обеспечивать мультифункциональное развитие различных пространственных образований и как важно сохранять и развивать инфраструктурный и производственный потенциал территорий.

В целом можно отметить, что крупные города — столицы городских агломераций не ощутили серьезного падения городской экономики благодаря выверенной адаптивной экономической политике региональных властей, заключающейся в поддержке предпринимательского сектора (как одной из доминирующих сферы городской экономики, формирующей предложение на товары, работы и услуги в рамках городского пространства) и сектора домашних хозяйств (формирующего спрос). Среди мер поддержки городской экономики наиболее популярными мерами были: налоговые льготы, кредитные каникулы и льготное кредитование; мораторий на осуществление налоговых проверок; цифровизация бизнес-процессов; имущественная поддержка в виде отсрочки арендных платежей; консультационная, информационно-аналитическая и экспертная поддержка и т.д. [Гонтарева, Лозовова 2021].

<sup>17</sup> Российские ученые назвали коронавирус болезнью городов // Российская Газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2020/07/14/koronavirus-bolezn-gorodov.html> (дата обращения: 05.03.2022).

<sup>18</sup> Три миллиона москвичей переехали на дачи. Сколько из них вернется в мегаполис // Комсомольская правда [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kp.ru/daily/27132/4219887> (дата обращения: 05.03.2022).

<sup>19</sup> Названы города, где больше всего удаленных работников // Российская Газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2021/08/23/nazvany-goroda-gde-bolshe-vsego-udalennyh-rabotnikov.html> (дата обращения: 05.03.2022).

<sup>20</sup> Москва — не только столица, но и ведущий промышленный регион России // Официальный сайт Мэра Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/city/projects/promday> (дата обращения: 05.03.2022).

Безусловно, принятые меры органов публичного управления на федеральном и региональном уровнях оказали благоприятное влияние на обеспечение сбалансированности функционирования экономики городов, но без мультифункциональной специализации крупнейших городов и городских агломераций такого быстрого возвращения на докризисные времена вряд ли стоило бы ждать. В этом и заключается устойчивость городов к внешним экстерналиям, что нельзя сказать о малых и средних городах и особенно моногородах, чьи экономики наиболее уязвимы к внешним вызовам.

### **Перспективы развития российских агломераций**

На основании выделенных проблем развития агломераций представляется необходимым институциональное, технологическое и техническое обеспечение их стратегического развития. Президент Российской Федерации В.В. Путин в ходе совещания с членами Правительства РФ обратил особое внимание на необходимость, обязательность и целенаправленность развития дорожно-транспортной инфраструктуры как федерального, так и регионального значения. К 2030 г. доля дорожной сети в нормативном состоянии в крупнейших городских агломерациях должна быть не менее 85%<sup>21</sup>. В настоящее время реализуется приоритетный транспортный проект — строительство скоростной автодороги М-12 Москва — Нижний Новгород — Казань, которая свяжет крупные агломерации и региональные центры Московской, Владимирской и Нижегородской областей, республики Чувашия и Татарстан с сетью скоростных автомобильных дорог европейской части России (М-11 «Нева», ЦКАД, М-3 «Украина», М-1 «Беларусь», М-4 «Дон»)<sup>22</sup>. Трассу планируется продлить и до крупных сибирских городов, таких как Тюмень, Новосибирск, Омск, Иркутск, и городов Дальнего Востока России — Читы, Улан-Удэ. При этом данный инфраструктурный проект имеет не только межрегиональное и национальное значение, но и международное: трасса М-12 станет частью транспортного коридора «Европа — Западный Китай». Это будет способствовать формированию и устойчивому развитию целого ряда агломераций Сибири и Дальнего Востока как крупных транспортно-логистических межрегиональных и международных хабов. Особое значение приобретают агломерации Дальнего Востока. Данные территории обладают высоким стратегическим потенциалом национального экономического развития из-за их географических особенностей (наличие сухопутных границ с Китаем, Монголией, КНДР, выход к двум океанам — Тихому и Северному Ледовитому), туристической и инвестиционной привлекательности, территория обладает также богатым природным ресурсным потенциалом и т.д. В перспективе планируется построить первый город-миллионник на Дальнем Востоке. Вокруг Владивостока (население 600 тыс. чел.) будет создан новый город-спутник (проектное название «Спутник») с ориентировочным населением 300 тыс. чел. Вместе с Владивостоком, новым городом-спутником и существующим городом-спутником Артемом (с населением 100 тыс. чел.) будет создан новый мегаполис<sup>23</sup>. В настоящее время активно обсуждается план развития Хабаровской агломерации, в которой предполагается создать крупный агропромышленный кластер<sup>24</sup>. Но, чтобы сделать территорию более привлекательной для населения, нужно обеспечить новое пространство не только жилой, производственной и даже социальной инфраструктурой, но и научно-исследовательской,

<sup>21</sup> Владимир Путин указал привести в порядок 85 процентов дорог // Российская Газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2022/06/02/kolesa-razvitiia.html> (дата обращения: 05.06.2022).

<sup>22</sup> М-12: Продолжение большого пути «Европа — Западный Китай» // Государственная компания АВТОДОР. [Электронный ресурс]. URL: <https://roadm12.ru> (дата обращения: 05.03.2022).

<sup>23</sup> Первый миллионник на Дальнем Востоке // Известия [Электронный ресурс]. URL: <https://iz.ru/1215701/mariia-frolova/dalnevostochnyi-san-frantsisko-vladivostok-prevratiat-v-gorod-millionnik> (дата обращения: 05.03.2022).

<sup>24</sup> В Хабаровском крае могут появиться производственные кластеры // МК Хабаровск. [Электронный ресурс]. URL: <https://hab.mk.ru/economics/2022/06/07/v-khabarovskom-krae-mogut-poyavitsya-proizvodstvennye-klastery.html> (дата обращения: 08.06.2022).

рекреационно-творческой, чтобы этот мегаполис учитывал современные мотивы и потребности человека, заключающиеся не только в экзистенциальных потребностях, но и в потребностях самореализации и признания, то есть профессионального роста.

Другой перспективой развития российских городских агломераций считаем развитие территорий вокруг крупных городов — ядер агломераций. Учитывая устремленность населения в пандемийные времена в загородные дома (по данным 2020 г., количество купленных дач увеличилось на 93,4%, а домов — на 27,3%, увеличился спрос на аренду таунхаусов и коттеджей<sup>25</sup>), полагаем, что агломерации будут развиваться не только в рамках городов и городских населенных пунктов. Новый импульс развития получают и сельские населенные пункты, что благоприятствует усилению агломерационного эффекта. Возможно, ситуация изменится и в строительстве многоквартирных домов. Если до пандемии была тенденция к застройке многоэтажных жилых комплексов, то в постпандемийный период, вероятно, застройщики будут создавать новые проекты малоэтажных жилых комплексов ввиду наибольшей экономической целесообразности и обеспечения социальной и личной безопасности граждан [Маевская 2020, 154].

### **Заключение**

Проведенный анализ показал, что возникновение агломераций в российской практике носит недостаточно регулируемый характер. Несмотря на то, что в ряде субъектов Российской Федерации приняты региональные нормативные правовые акты в виде законов, программ развития, региональных стратегий, четкого, системного и скоординированного со всеми заинтересованными акторами плана действий не представлено. Региональные акты в области регулирования агломерационных процессов в большинстве своем носят типовой характер. Но тем не менее есть ряд успешных практик по созданию системы управления агломерациями в Белгородской, Ростовской, Свердловской областях. На федеральном уровне проблема регулирования агломераций стоит еще наиболее остро. С одной стороны, в национальных стратегических документах прописано создание 40 агломераций как новых точек экономического роста, но, с другой стороны, нет никаких отдельных законодательных актов на федеральном уровне по созданию и развитию данных территориальных образований и управлению ими. Федеральная нормативная правовая база агломераций носит декларативный характер и не подкреплена конкретными экономико-правовыми механизмами обеспечения устойчивости агломерационных процессов. Основными проблемами городских агломераций является некачественный анализ в стратегических документах географического положения и природно-климатических особенностей территорий, не проработаны механизмы стратегического управления и координации акторов публичного управления по вопросам развития агломеративных территориальных образований, в том числе отсутствуют конкретные модели управления агломерациями. Нет ясности относительно делимитации границ агломераций. Для агломераций характерны типичные проблемы, которые необходимо решать органам публичного управления в первую очередь: это проблемы градостроительного проектирования и зонирования, модернизации производственных мощностей; экологические, социальные, транспортные, жилищно-коммунальные проблемы, оказывающие влияние на пространственное и социально-экономическое развитие регионов и государств.

<sup>25</sup> Эксперты зафиксировали резкий рост спроса на дачи и загородные дома // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/8448061> (дата обращения: 05.03.2022).

При процессе стратегирования агломерационных процессов важно учитывать все факторы — как экзогенные, так и эндогенные. Крупные города, несмотря на существенные экономические потери от пандемийного кризиса, наиболее устойчивы и адаптированы к воздействию на них экстерналий, вследствие их мультифункциональной специализации, высокой бюджетной и инфраструктурной обеспеченности, чем средние и малые города, особенно моногорода. Учет всех рисков в стратегическом планировании городских агломераций важен для принятия наиболее выверенных управленческих решений в условиях неопределенности.

#### Список литературы:

- Анимица Е.Г., Власова Н.Ю. Проблемы и перспективы развития городских агломераций // Регионалистика. 2020. Т. 7. № 3. С. 60–66. DOI: [10.14530/reg.2020.3.60](https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.60)
- Бавина К.В., Лабушкина И.Е. Проблемы законодательного регулирования городских агломераций в России // Вестник экспертного совета. 2019. № 4 (19). С. 60–64.
- Бездудная А.Г., Трейман М.Г., Смирнов Р.В. Особенности агломераций и миграции населения в условиях пандемии // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2021. № 5 (131). С. 93–99.
- Волчкова И.В., Шадейко Н.Р., Вотякова И.В., Воробьева Е.С., Уфимцева Е.В. Развитие рынка труда в экономическом пространстве Томской агломерации // Экономика строительства. 2020. № 6 (66). С. 44–54.
- Гонтарева Д.Н., Лозовова Л.А. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие городов (на примере городов-миллионников Юга России) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 4. С. 77–85. DOI: [10.22394/2079-1690-2021-1-4-77-85](https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-4-77-85)
- Зубаревич Н.В. Влияние пандемии на социально-экономическое развитие и бюджеты регионов // Вопросы теоретической экономики. 2021. № 1 (10). С. 48–60. DOI: [10.24411/2587-7666-2021-10104](https://doi.org/10.24411/2587-7666-2021-10104)
- Кельбах В.С. Транспортная инфраструктура как элемент городской агломерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 7. Геология. География. 2013. № 2. С. 135–144.
- Крылов П.М., Митигами М., Семина И.А., Сидоров В.П., Филичкина Д.А. Проблемы и перспективы территориального планирования формирующихся агломераций (на примере концепции развития Махачкалинской агломерации) // Географическая среда и живые системы. 2021. № 1. С. 70–92. DOI: [10.18384/2712-7621-2021-1-70-92](https://doi.org/10.18384/2712-7621-2021-1-70-92)
- Леонтьева Л.С., Соболев С.А. Участие Московской агломерации в межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). 2021. № 1. С. 3–31.
- Лола А.М., Меньшикова Е.П., Лола У.А. Профессиональное городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать // Градостроительство. 2011. № 3 (13). С. 56–64.
- Маевская Л.И. Точки роста в государственной политике развития страны: основные понятия и тенденции развития // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 6. С. 142–157. DOI: [10.24411/2073-6487-2020-10075](https://doi.org/10.24411/2073-6487-2020-10075)
- Михайлов А.С., Хвалец Д.В. Приоритеты инновационного развития ведущих приморских агломераций европейской части России // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Естественные и медицинские науки. 2020. № 4. С. 45–58.
- Одинцова А.В. Городские агломерации: объективные основы формирования и проблемы институционализации в России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. № 5. С. 57–79. DOI: [10.52180/2073-6487\\_2021\\_5\\_57\\_79](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2021_5_57_79)

Петрова Д.В. Современные подходы к организации мониторинга пассажиропотоков общественного транспорта городских агломераций // International Journal of Open Information Technologies. 2020. Т. 8. № 1. С. 47–57.

Фаттахов Р.В., Низамутдинов М.М., Орешников В.В. Анализ и моделирование тенденций развития системы территориального расселения в России // Экономика региона. 2019. Т. 15. № 2. С. 436–450. DOI: [10.17059/2019-2-10](https://doi.org/10.17059/2019-2-10)

Швалов П.Г. К вопросу о развитии логистической инфраструктуры в межрегиональных городских агломерациях // Логистика — евразийский мост: Материалы XV Международной научно-практической конференции. Красноярск-Енисейск, 27 апреля 2020 года. Красноярск-Енисейск: Красноярский государственный аграрный университет. 2020. С. 211–215.

Chuanglin F., Danlin Y. *China's Urban Agglomerations*. Beijing: Science Press, 2020.

Lei L., Shaojun M., Yilin Zh., Xinyue X. Integrated Regional Development: Comparison of Urban Agglomeration Policies in China // Land Use Policy. 2022. Vol. 114. DOI: [10.1016/j.landusepol.2021.105939](https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105939)

Rahayu H., Haigh R., Amaratunga D. Strategic Challenges in Development Planning for Denpasar City and the Coastal Urban Agglomeration of Sarbagita // Procedia Engineering. 2018. Vol. 212. P. 1347–1354. DOI: [10.1016/j.proeng.2018.01.174](https://doi.org/10.1016/j.proeng.2018.01.174)

Surya B., Salim A., Hernita H., Suriani S., Menne F., Rasyidi E.S. Land Use Change, Urban Agglomeration, and Urban Sprawl: A Sustainable Development Perspective of Makassar City, Indonesia // Land. 2021. Vol. 10. Is. 6. DOI: [10.3390/land10060556](https://doi.org/10.3390/land10060556)

#### References:

Animitsa E.G., Vlasova N.Y. (2020) Problems and Prospects of Urban Agglomerations Development. *Regionalistica*. Vol. 7. № 3. P. 60–66. DOI: [10.14530/reg.2020.3.60](https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.60)

Bavina K.V., Labushkina I.E. (2019) Problems of Legislative Regulation of City Agglomerations in Russia. *Vestnik ekspertnogo soveta*. № 4 (19). P. 60–64.

Bezdudnaya A.G., Treyman M.G., Smirnov R.V. (2021) Features of Agglomerations and Population Migration in the Context of a Pandemic. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. № 5 (131). P. 93–99.

Chuanglin F., Danlin Y. (2020) *China's Urban Agglomerations*. Beijing: Science Press.

Fattakhov R.V., Nizamutdinov M.M., Oreshnikov V.V. (2019) Analysing and Modelling of Trends in the Development of the Territorial Settlement System in Russia. *Ekonomika regiona*. Vol. 15. № 2. P. 436–450. DOI: [10.17059/2019-2-10](https://doi.org/10.17059/2019-2-10)

Gontareva D.N., Lozovova L.A. (2021) The Impact of the Pandemic on the Socio-Economic Development of Cities (Using the Example of the Millennial Cities of Southern Russia). *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski*. № 4. P. 77–85. DOI: [10.22394/2079-1690-2021-1-4-77-85](https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-4-77-85)

Kelbach V.S. (2013) Transport Infrastructure as an Element of Urban Agglomeration Speed. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya 7. Geologiya. Geografiya*. № 2. P. 135–144.

Krylov P.M., Mitigami M., Semina I.A., Sidorov V.P., Felichkina D.A. (2021) Problems and Prospects for Territorial Planning of Emerging Agglomerations (on the Example of the Concept of the Development of the Makhachkala Agglomeration). *Geograficheskaya sreda i zhivye sistemy*. № 1. P. 70–92. DOI: [10.18384/2712-7621-2021-1-70-92](https://doi.org/10.18384/2712-7621-2021-1-70-92)

Lei L., Shaojun M., Yilin Zh., Xinyue X. (2022) Integrated Regional Development: Comparison of Urban Agglomeration Policies in China. *Land Use Policy*. Vol. 114. DOI: [10.1016/j.landusepol.2021.105939](https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105939)

Leontieva L.S., Sobolev S.A. (2021) Participation of the Moscow Agglomeration in Interregional and Intermunicipal Cooperation. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*. № 1. P. 3–31.

Lola A.M., Menshikova E.P., Lola U.A. (2011) Professional'noe gorodskoe i aglomeracionnoe upravlenie v Rossii: sostoyanie i chto delat' [Professional city and agglomeration management in Russia: State and what to do]. *Gradostroitel'stvo*. № 3 (13). P. 56–64.

Maevskaya L.I. (2020) Points of Growth in the State Policy of the Country's Development: Basic Concepts and Trends of Development. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. № 6. P. 142–157. DOI: [10.24411/2073-6487-2020-10075](https://doi.org/10.24411/2073-6487-2020-10075)

Mikhailov A.S., Hvalev D.V. (2020) Innovative Development Priorities of the Major Coastal Agglomerations of the European Part of Russia. *Vestnik Baltiyskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta. Seriya: Estestvennyye i meditsinskiye nauki*. № 4. P. 45–58

Odintsova A.V. (2021) Urban Agglomerations: Objective Bases for the Formation and Problems of Institutionalization in Russia. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. № 5. P. 57–79. DOI: [10.52180/2073-6487\\_2021\\_5\\_57\\_79](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2021_5_57_79)

Petrova D.V. (2020) Modern Approaches to the Organization of Public Transport Passenger Traffic Monitoring in Urban Agglomerations. *International Journal of Open Information Technologies*. Vol. 8. № 1. P. 47–57.

Rahayu H., Haigh R., Amaratunga D. (2018) Strategic Challenges in Development Planning for Denpasar City and the Coastal Urban Agglomeration of Sarbagita. *Procedia Engineering*. Vol. 212. P. 1347–1354. DOI: [10.1016/j.proeng.2018.01.174](https://doi.org/10.1016/j.proeng.2018.01.174)

Shvalov P.G. (2020) Concerning the Development of Logistics Infrastructure in the Inter-Regional Urban Agglomerations. *Logistika — evraziyskiy most: Materialy XV Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Krasnoyarsk-Eniseysk, 27 April 2020. Krasnoyarsk-Eniseysk: Krasnoyarskiy gosudarstvennyy agrarnyy universitet. P. 211–215.

Surya B., Salim A., Hernita H., Suriani S., Menne F., Rasyidi E.S. (2021) Land Use Change, Urban Agglomeration, and Urban Sprawl: A Sustainable Development Perspective of Makassar City, Indonesia. *Land*. Vol. 10. Is. 6. DOI: [10.3390/land10060556](https://doi.org/10.3390/land10060556)

Volchkova I.V., Shadeiko N.R., Votyakova I.V., Vorobyeva E.S., Ufimtseva E.V. (2020) Labor Market Development in the Economic Space of the Tomsk Agglomeration. *Ekonomika stroitel'stva*. № 6 (66). P. 44–54.

Zubarevich N.V. (2021) Influence the Pandemic at Socio-Economic Development and Regional Budgets. *Voprosy teoreticheskoy ekonomiki*. № 1 (10). P. 48–60. DOI: [10.24411/2587-7666-2021-10104](https://doi.org/10.24411/2587-7666-2021-10104)

Дата поступления/Received: 26.03.2022