

Александр ШВЕЦОВ

ГОРОДСКАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ – ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ФОРМА ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Городская агломерация представляет собой особую форму организации урбанистического пространства. В статье раскрываются понятие городской агломерации, закономерности возникновения и место городских агломераций в системе городских поселений. Выявляются особенности организации и значение агломераций для развития страны и регионов, характеризуются состав и качество российских агломераций, их проблемы и перспективы развития. Рассматриваются вопросы целесообразности и способы управления развитием агломераций.

Ключевые слова: городские агломерации, городские поселения, городское ядро, зона тяготения, урбанистическое пространство

Города России – их экономика и социальная сфера, городское население и городская власть – сосредоточили основной потенциал модернизации страны. И нет оснований предполагать снижение в перспективе значимости городских форм жизнедеятельности. Однако городским поселениям предстоит пройти «испытание на прочность». При этом самыми сложными в жизни российских городов могут стать перемены, обусловленные неизбежным приведением системы городского расселения, сложившейся в советское время, в соответствие с новыми факторами градообразования. И одним из главных направлений новой фазы преобразования урбанистического пространства станет развитие городских агломераций.

Речь идет о поляризации урбанистического пространства вследствие распространения и возрастания роли крупных групповых городских систем. Такова набирающая обороты общемировая устойчивая тенденция. В современной России она обладает известными трансформационными особенностями.

Городская агломерация и ее роль в пространственном развитии

Несмотря на то что многие связанные с формированием и развитием городских агломераций понятия и смыслы до сих пор не получили однозначно трактуемых дефиниций, можно, тем не менее, говорить о существовании довольно устоявшегося понятийного аппарата, позволяющего разобраться в сути указанного феномена. При всем видимом многообразии разноречивых формулировок все они в сущности одинаково трактуют

городскую агломерацию¹ как *компактную пространственную группировку городских и сельских поселений, объединенных многообразными и интенсивными взаимосвязями* (хозяйственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и др.).

Именно в таком виде городская агломерация как самостоятельный феномен организации урбанистического пространства возникает на определенной исторической стадии по мере и вследствие функционального и пространственного саморазвития крупного города-ядра (или нескольких городов-ядер). В окружении (зоне тяготения) крупного города постепенно формируются поселения разных типов (пригороды, города-спутники и т.п.), тесно связанные с этим городом и служащие своеобразными его производственными, транспортными, рекреационными, коммунально-хозяйственными и другими дополнениями.

Возникающие вследствие такого пространственно-компактного агломерирования сближенность и взаимодополняемость множества поселений в свою очередь способствуют созданию благоприятных условий для развития новых разнообразных сфер жизнедеятельности. Пространственные масштабы городской агломерации определяются, как правило, площадью ареала взаимосвязанного расселения, замыкающего в своих пределах недельный цикл жизнедеятельности населения². Внешние же границы городской агломерации определяются исходя из транспортной доступности города-центра.

Конкретные критерии объединения урбанизированных территорий в городские агломерации в разных странах могут различаться. Но в принципе общепринятыми основаниями объединения городов и поселений в одну агломерацию могут считаться следующие условия:

- непосредственное примыкание густонаселенных территорий (городов, поселков, поселений) к основному городу (ядру города) без существенных разрывов в застройке;
- площадь застроенных (урбанизированных) территорий в агломерации превышает площадь сельскохозяйственных угодий и лесов;
- массовые трудовые, учебные, бытовые, культурные и рекреационные поездки (маятниковые миграции) охватывают заметную (не менее 10–15%) часть трудоспособного населения, проживающего во всех городах и поселениях агломерации.

Возникновение и развитие городских агломераций подчиняются известным закономерностям. По мнению известных специалистов в этой области В.Я. Любовного и О.С. Пчелинцева³, этот процесс разворачивается, как правило, в четыре этапа.

¹ Непосредственно термин «агломерация» (от лат. *agglomerare* – присоединять, накапливать, нагромождать) применительно к расселению был введен в 1973 г. французским географом М. Руже. Агломерация, по Руже, возникает тогда, когда концентрация городских видов деятельности выходит за пределы административных границ и распространяется за соседние населенные пункты.

² Это положение сформулировано еще в советской литературе И.М. Маергойзом и Г.М. Лаппо. См.: Лаппо Г.М., Маергойз И.М. География и урбанизация // Вопросы географии. Урбанизация мира. М.: Мысль, 1974.

³ См.: Любовный В.Я. Зарубежные городские агломерации: тенденции развития и опыт управления / В.Я. Любовный, О.С. Пчелинцев. М. 2001.

На первом этапе происходит концентрация населения в центральных городах с характерным ростом строительства жилья в непосредственной близости от промышленных предприятий⁴. Увеличивается миграция населения в крупные города; развивается обеспечивающая этот поток транспортная сеть, соединяющая центральный город и пригород.

Второй этап связан с развитием процесса субурбанизации. С повышением благосостояния населения начинается отток состоятельных граждан в пригороды, что приостанавливает рост центрального города. Центральный город становится менее привлекательным для жизни, но продолжает оставаться местом сосредоточения рабочих мест.

На третьем этапе происходит дезурбанизация, в ходе которой население мигрирует в поселения-сателлиты; крупные предприятия выводят свои мощности за пределы центрального города; появляются поселения, способные конкурировать с ядром агломерации.

На четвертом этапе начинается реурбанизация, для которой характерна концентрация населения в ядре агломерации и поселениях-сателлитах, происходит рост агломерации, развитие сектора бизнес-услуг.

Значение городских агломераций, как и любого сложного социально-экономического явления, не может быть оценено однозначно. Урбанисты подчеркивают выгоды формирования и развития агломераций⁵. Эта пространственная форма способствует более полному раскрытию разнообразных потенциалов крупных городов, создает условия для эффективного решения проблем и экономики, и людей. Формируется развитое городское пространство, которое создает условия для достижения полноценного городского уровня жизни. Внутри городских агломераций раскрываются дополнительные возможности для ускоренного развития входящих в нее населенных пунктов, роста городской экономики, развития «человеческого капитала». Благодаря сосредоточению большого количества населения на определенной территории увеличивается концентрация денежной массы, соответственно идет более бурное развитие финансовой и банковской сфер, что крайне необходимо для экономики сегодняшней России. Человек, проживающий в пределах агломерации, имеет больше возможностей для самореализации (большой выбор учебных заведений, разнообразие мест приложения труда и проведения досуга).

Вместе с тем неупорядоченный и быстрый рост городских агломераций усиливает и обостряет недостатки больших городов, что чревато серьезными негативными последствиями. Очевидно, что чрезмерная скученность населения и концентрация сфер хозяйственной деятельности на ограниченной территории ведет к резкому обострению экологических и транспортных проблем, дефициту водных ресурсов и др.

⁴ Некоторые эксперты считают необходимым выделение преагломерационной стадии, когда уже созданы основные материальные предпосылки, но необходимо включение определенных механизмов, чтобы изолированные поселения оказались включенными в процесс взаимозависимости и взаимодействия.

⁵ См.: Лалло Г., Полян П., Селиванова Т. Агломерации России в XXI веке / URL: http://www.frrio.ru/uploads_files/Lappo.pdf.

Активное строительство в пределах агломераций неизбежно приводит к сокращению зеленых насаждений и разрушению естественного ландшафта. Развитие территории агломерации способствует расселению жителей в отдаленных ее частях, а работает человек, как правило, в городе-центре. Это приводит к повышенным временным затратам на дорогу и развитию транспортной усталости (она формируется, если на дорогу тратится более 1,5 часа в день). Кроме того, рост агломераций в большинстве случаев сопровождается упадком окружающих агломерацию малых городов и сельских районов вследствие массовой миграции их жителей в крупные города⁶.

Тем не менее, *совокупный положительный эффект* формирования и развития агломераций, на наш взгляд, превалирует, и этот процесс становится *мэйнстримом* современной урбанизации. За счет постоянно возрастающего социально-экономического и культурного потенциала агломерации увеличивается приток рабочей силы. Это касается и дешевой рабочей силы, нехватка которой ощущается сегодня во многих отраслях экономики по причине непрестижности некоторых отраслей, где она составляет значительную долю занятых. Известно, что в отраслях жизнеобеспечения крупных городов – ЖКХ, городском транспорте, а также в торговле и общественном питании – сегодня заняты преимущественно мигранты. В результате массового притока рабочей силы возрастает потребность в жилье, офисах, культурно-бытовых объектах, что ведет к оживлению строительства. Концентрация огромного количества ресурсов (финансовых, человеческих) в определенной точке (населенном пункте) в свою очередь способствует притоку дополнительного капитала. Возрастает и объем инвестиций в высокотехнологичные отрасли экономики.

Таким образом, город и его спутниковая зона становятся центром диффузии инноваций на прилегающую территорию, способствуя тем самым повышению уровня социально-экономического развития всей окружающей территории. При полноценном развитии спутниковой зоны и городов, расположенных в ней, инновации распространяются на большую территорию.

Для России развитие городских агломераций особенно важно в силу ее огромных пространств. Этот процесс, вкупе с развитием транспортных магистралей, – мощное средство преодоления специфического для России «барьера пространства»⁷.

Городские агломерации в России

Городские агломерации получили в России, как стране высокоурбанизированной, относительно давнее и широкое распространение. Однако привести точные и исчерпывающие полные сведения о них не представляется возможным. Объясняется это тем, что в нашей стране,

⁶ См.: Там же.

⁷ См.: *Ланно Г.М.* Городские агломерации СССР – России: особенности динамики в XX веке // Удобное пространство для города. Российское экспертное обозрение. 2007. № 4–5. С. 6–9.

в отличие от некоторых других урбанистически развитых государств, учет городских агломераций официально не ведется. Ни в юридическом, ни в административно-управленческом, ни в официально-статистическом отношении этот феномен попросту не существует. Городские агломерации до настоящего времени представляют собой всего лишь объект научных исследований и экспертно-аналитических оценок. А потому всякая информация на сей счет (количество агломераций, их виды, масштабы и другие параметры их жизнедеятельности) носит преимущественно оценочный характер и базируется, как правило, на различных экспертных мнениях.

Можно ли и если можно, то как оценить количество городских агломераций в современной России? Для поиска ответа на этот вопрос главным ориентиром, на наш взгляд, может выступать число городов, которые по численности своего населения в принципе могут быть центрами агломераций. Несомненно, в их число следует включать прежде всего пространственные образования, центрами которых являются крупнейшие города с численностью постоянного населения 1 млн чел. и более. На 1 января 2016 г. в России таких насчитывалось 15⁸. Помимо городов-миллионников центрами агломераций могут считаться крупные города с численностью жителей от 500 тыс. до 1 млн чел. (в настоящее время — 21 город).

Многие эксперты полагают целесообразным понизить порог численности населения городского ядра агломераций и рассматривать в качестве таковых города с численностью населения от 250 тыс. до 500 тыс. чел. (сейчас это 43 города), а некоторые исследователи опускают границу и того ниже — от 100 тыс. до 250 тыс. чел.⁹ (это еще 90 городов). В таком случае количество городских агломераций в России приближается к 170.

Однако следует подчеркнуть, что это всего лишь потенциальное число агломераций. Фактическое же количество городских агломераций оказывается существенно меньшим. Поэтому мы здесь вынуждены прибегнуть к экспертным оценкам, которые не всегда совпадают друг с другом. Разными исследователями и экспертами (Г.М. Лаппо, В.Я. Любовный, П.М. Полян, Н.И. Наймарк, Т.И. Селиванова, В.В. Владимиров и др.) в Российской Федерации выделяется от трех десятков до более пятидесяти агломераций.

Согласно наиболее распространенной оценке в России насчитывается 52 крупные и крупнейшие городские агломерации. В них проживают более 66 млн чел. (45% населения страны), из которых преобладающая часть — 46,2 млн чел. (70%) — проживает в городах-центрах этих агломераций, и меньшая часть — 19,8 млн чел. — в пригородных зонах. В число крупных городских агломераций входят Московская, Санкт-Петербургская, Самарско-Тольяттинская,

⁸ Список таких городов не является неизменным. Демографические процессы в постсоветский период становились причиной того, что из числа городов-миллионеров выбывали и вновь возвращались, например, Пермь и Волгоград.

⁹ Например, полицентрическую агломерацию Кавказских Минеральных Вод образуют Пятигорск и Кисловодск (соответственно 140 и 130 тыс. чел.).

Нижегородская, Екатеринбургская, Новосибирская, Ростовская, Челябинская, Новокузнецкая, Сочинская.

Среди городских агломераций России насчитывается до 22 агломераций-миллионеров, в т.ч. 7 при городах-немиллионерах. В крупнейшей в России Московской агломерации, по разным оценкам, проживает от 15 до 17 млн чел. и в последние годы она находится на 9–16-м месте в мире. В следующей по размеру Санкт-Петербургской агломерации проживает от 5,2 до 6,2 млн чел. Далее идут агломерации Самара – Тольятти, Екатеринбургская, Нижегородская, в каждой из которых проживает более 2 млн чел., а также Новосибирская агломерация с численностью населения около 1,8–1,9 млн чел.

Важной пространственной характеристикой сложившейся совокупности городских агломераций является их крайне *неравномерное размещение* на территории России. Расположение городских агломераций совпадает с основной полосой расселения, а степень их развитости убывает с запада на восток. Большая часть городских агломераций – 43 из 52, или 83%, – сформировалась в европейской части России. В Сибири эксперты насчитывают всего 8 агломераций и еще одну – на Дальнем Востоке; при этом в 34 из 83 субъектов Российской Федерации городских агломераций нет вообще.

Городские агломерации европейской части России образуют наиболее сложившуюся и густую сеть; они являются наиболее развитыми. Их ядра, как правило, – административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации. Опережающему развитию таких агломераций способствовали выгодное географическое положение и благоприятные природно-климатические условия, высокая урбанизированность и хорошая транспортная доступность, которые издавна привлекали в города этой части страны население, что в свою очередь способствовало ускоренному развитию науки и промышленности и еще большему притоку населения. Это позволило сформировать густую сеть городских поселений, ставшую хорошей предпосылкой активизации процессов агломерирования. Именно поэтому городские агломерации, имеющие высокий класс развитости, сконцентрированы на европейской территории России. Большинство сильно развитых агломераций (Тульская, Ярославская, Волгоградская, Ростовская), а также большое количество развитых городских агломераций расположены в этой части страны.

Весьма неравномерно протекали процессы агломерирования и во времени. Так, периодом наиболее активного образования множества новых агломераций стали 1970-е гг. В постсоветский же период их формирование определенно затормозилось, а по мнению ряда специалистов, началось даже обратное движение – сокращение числа жителей не только в пригородных зонах, но и во многих городах-центрах. Исследователи обратили внимание на то, что в 1990-е гг. число городских агломераций не увеличилось, а их население сократилось более чем на 2%. При этом в городах-центрах сокращение составило около 1%, а в пригородных зонах в четыре раза больше: свыше 4%. Из списка городских агломераций

выбыла только одна — Грозненская, разрушенная войной. В то же время появилась одна новая городская агломерация — Тюменская.

Список городских агломераций России в дальнейшем не претерпел существенных изменений; не произошло и межградационных переходов по уровню зрелости сложившихся агломераций. Не изменились и основные тенденции развития их сети¹⁰. Исходя из этого на данном этапе эксперты не ожидают возникновения новых агломераций на территории России.

Анализ существующих тенденций привел многих экспертов к выводу о том, что процессы агломерирования на территории России видоизменились и сегодня носят качественно иной характер. Фаза экстенсивного развития сети городских агломераций в Российской Федерации пройдена. Налицо стагнация количественного роста и отсутствие (за редким исключением) качественных изменений в развитии городских агломераций. Связано это с рядом общих причин. Речь прежде всего идет о неблагоприятных демографических сдвигах, ставших результатом большой естественной убыли населения. Это сильно затруднило повышение людности агломераций и в итоге их развитие. Другой важнейшей причиной стала полоса экономических кризисов, которые начиная с 1990-х гг. вызвали перераспределение населения по территории страны. Особенно неблагоприятными стали последствия кризисов для регионов Севера, Восточной Сибири и Дальнего Востока, откуда начался массовый отток населения, лишивший расположенные там крупные города (иногда уже входившие в группу потенциальных агломераций) возможности формирования полноценных агломераций. Население устремилось в европейскую часть страны, крупные города которой получили дополнительные импульсы для развития процессов агломерирования. Все это лишь усилило межрегиональные диспропорции социально-экономического развития страны.

Проблемы и перспективы городских агломераций в России

Проблемы и перспективы развития городских агломераций — это две стороны одной медали. Их можно подразделить на общие, имеющие отношение ко всему множеству городских агломераций, и специфические, свойственные только конкретным городским агломерациям. Общие проблемы обусловлены внешними по отношению к ним предпосылками и условиями. К ним относятся глобальные аспекты урбанистического развития, социально-экономическая ситуация в стране, государственная политика поддержки и регулирования городских агломераций и др. Специфические перспективы связаны только с конкретными городскими агломерациями и определяются их внутренними особенностями: стадией жизненного цикла, масштабами и составом поселений, конкурентными преимуществами, инфраструктурным развитием, успехами в решении проблем и др.

¹⁰ См.: Лапко Г., Полян П., Селиванова Т. Городские агломерации России / URL: <http://polit.ru/article/2010/02/16/demoscope407/>.

Остановимся более подробно на общих проблемах и перспективах, первое место среди которых занимают те, которые связаны с крайне неблагоприятной демографической ситуацией в России¹¹. В стране с большой территорией крупные города призваны выполнять функцию центров развития и притяжения, стягивающих государство в единое пространство. В России эта роль, пожалуй, под силу лишь Москве и Санкт-Петербургу. Эксперты уже не раз обращали внимание на ненормальность ситуации, когда в Московской агломерации проживают примерно столько же людей, сколько в Сибири, и втрое больше, чем на Дальнем Востоке. И это при том, что численность населения агломерации составляет чуть менее 15% всего населения России. В стране остаются незаселенными огромные пространства за Уралом. Это большая проблема, когда такую гигантскую территорию занимает относительно малочисленное население. Сибирские агломерации не идут ни в какое сравнение с большими городами в Америке. У нас на всю азиатскую часть страны приходится лишь один-единственный настоящий мегаполис – Новосибирск, да и тот не сопоставим с американскими агломерациями. По мнению демографов, *надеяться на изменение ситуации к лучшему не приходится*. Нет никаких оснований ждать повторного демографического взрыва. Такая возможность, как считают специалисты, появляется только один раз, и Россия в XX в., как утверждают ученые, навсегда упустила свой демографический шанс¹².

Именно следствием демографических трудностей вкупе с позднесоветскими и постсоветскими проблемами экономического роста стало *затухание процесса формирования городских агломераций*. Тот факт, что в постсоветский период образовалась только одна новая городская агломерация (Тюменская), позволяет экспертам делать вывод, что *процесс формирования сети городских агломераций в России практически завершен*. В результате, вопросы образования новых агломераций оказались вытесненными вопросами внутренних преобразований уже существующих. Сегодня процесс развития агломераций идет в форме интенсификации и упорядочения связей внутри уже сформировавшихся групповых систем городских поселений, стягивания в них населения.

Таким образом, на смену развитию вширь пришло развитие вглубь. Причем такая смена вектора урбанистического развития оказалась в большей мере не сознательной, а вынужденной, обусловленной *исчерпанием ресурсов расширенного воспроизводства городских агломераций*. Депопуляция, утрата сельской местностью способности пополнять численность городского населения, спад промышленного производства, утечка мозгов, рост бедности населения привели к кризису городов. Как отмечают урбанисты, к концу существования СССР урбанизация оказалась незавершенной и потому в современной России *образовался*

¹¹ См.: Демографическая модернизация России: 1900–2000 / под ред. А.Г. Вишневого. Серия «Новая история». М.: Новое издательство, 2006.

¹² См.: Вишневецкий А. Россия навсегда упустила свой демографический шанс / URL: <https://lenta.ru/articles/2016/10/06/vishnevsky/> (дата обращения 06.10.2016).

недостаток городов всех категорий. Многие города вследствие молодости не успели развиваться в подлинные города, характеризующиеся разнообразием и зрелостью функций. Формирование агломераций, как более зрелой формы урбанизации, затормозилось, и даже началось, как мы уже говорили ранее, попятное движение¹³.

Вместе с тем постсоветский период сказался на развитии городских агломераций по-разному¹⁴. Разнонаправленные процессы коснулись прежде всего городов, являющихся ядрами агломераций. Новые условия способствовали росту одних крупных городов (в т.ч. промышленных) и стагнации или сокращению роста других. Население одних крупных городов — ядер агломераций (Москва, Казань, Краснодар) увеличивалось, других (часто городов-миллионеров) — убывало. В частности, Пермь и Волгоград даже выбывали на некоторое время из списка городов-миллионеров. Снизилась численность населения в таких городах, как Санкт-Петербург, Воронеж, Калуга, Астрахань, Мурманск и др. Убыль населения наблюдалась во всех городах-ядрах Центральной России и части городов-ядер Сибири и Дальнего Востока. Наряду с городами, характеризующимися большой убылью населения, были и такие, в которых численность населения росла. Такие города расположены в основном на юге России или в районах, отличавшихся высокими темпами роста промышленности. Так, численность населения возросла в Махачкале, а также в Тольятти (входит в состав Самарско-Тольяттинской агломерации).

Основные перспективы расширения сети агломераций в нынешних условиях ученые-урбанисты связывают с качественным развитием, «дозреванием» потенциальных, т.е. еще окончательно не сформировавшихся городских агломераций¹⁵. Речь идет о таких квазиагломерациях, которые в настоящее время соответствуют лишь какому-либо одному или нескольким (из всей совокупности) признанным критериям агломераций.

Некоторые из таких объектов, по мнению экспертов, со временем вполне могут стать полноценными городскими агломерациями. В группу таких «потенциальных агломераций» включают, например: Орловскую, Сочинскую, Череповецкую, Хабаровскую, Оренбургскую, Читинскую, Комсомольскую, Улан-Удэнскую и Грозненскую группы городских поселений. Потенциально оформиться в полицентрическую городскую агломерацию могут также населенные пункты, расположенные в Ханты-Мансийском автономном округе (Сургут, Нефтеюганск). В условиях продолжающегося развития нефтедобычи города ХМАО обрастают коттеджными поселками, возрастает интенсивность связей между населенными пунктами. Однако их агломерационный потенциал определить пока сложно в силу малой изученности этих объектов.

¹³ См.: Ланно Г. Городские агломерации СССР — России...

¹⁴ См.: Ланно Г., Полян П., Селиванова Т. Городские агломерации в условиях депопуляции / URL: <http://demoscope.ru/weekly/2010/0407/tema03.php>.

¹⁵ См.: Ланно Г., Полян П., Селиванова Т. Городские агломерации России / URL: <http://polit.ru/article/2010/02/16/demoscope407/>.

В последнее время укрепляется мнение, что перспективы развития агломераций в решающей мере связаны со стратегическим планированием урбанистических процессов, а также с совершенствованием механизмов их государственного регулирования. В федеральных органах законодательной и исполнительной власти в 2000-е гг. было разработано несколько проектов концептуальных документов стратегического пространственного развития Российской Федерации, в основу которых была положена идея «сжатия пространства», перехода к поляризованному развитию с выделением и поддержкой «зон опережающего экономического роста», представленных прежде всего крупными городскими агломерациями.

Так, в 2010 г. Правительство обнародовало концепцию территориального переустройства России, предполагающую разделение территории страны на 20 высокоурбанизированных территорий (агломераций) с населением более 1 млн чел. Формировать высокоурбанизированные территории предлагалось за счет межгородских пространств: единая скоростная система общественного транспорта, вынос производств за пределы центров агломерации, переселение людей в пригороды, формирование общего торгового, образовательного и культурного пространства. При этом, как предполагали авторы правительственной программы, создание агломераций не потребует механического объединения населенных пунктов, необязательным было и создание единого муниципального образования. В правительственном проекте намечалось только координировать планы территориального и инфраструктурного развития, предоставляя свободный миграционный режим.

В качестве «основы новой экономики» намечались трехмиллионные агломерации, которым в проекте Правительства было уделено особое внимание: «Здесь на основе достижения критической массы интеллектуальных ресурсов формируется инфраструктура знаний, реализуется новая модель городского управления и концепция креативного города»¹⁶. В новой модели городского управления, как предполагалось, будут востребованы сити-менеджеры, развитая электронная система взаимодействия, многофункциональные центры предоставления городских сервисов и публичных услуг. При этом, согласно замыслу, сам процесс создания и жизнедеятельности агломераций должен был быть управляемым. Если агломерации будут развиваться стихийно, как полагали авторы проекта, то могут возникнуть серьезные риски для государства, создаваться дисбалансы в территориальном развитии, поэтому ими нужно управлять.

По мнению разработчиков концепции, формирование агломераций позволило бы за счет использования межпоселенческого пространства осуществить вынос производства за пределы центров агломерации, переселить жителей в пригороды, создать единую скоростную систему общественного транспорта, кроме того, сформировать общее социально-экономическое пространство, выполнять совместные инфра-

¹⁶ Бирюков С. Проект «20 агломераций». Шанс для провинциальной России? // Агентство политических новостей. 2010 / URL: <http://www.apn.ru/publications/article23519.htm>.

структурные проекты¹⁷. Поскольку, по мнению авторов концепции, за пределами агломераций «развивать малые города бесперспективно», в этом случае за пределами этих агломераций, как отмечают эксперты¹⁸, должны оказаться 729 небольших городов и 1080 поселков городского типа, или более $\frac{4}{5}$ от их общего числа.

Увязывание перспектив городских агломераций с их ролью в качестве «полюсов роста», представляющих собой пространственные сгустки экономической деятельности, транслирующих новации, ресурсы и институты в окружающее их пространство, нашло также свое воплощение в концепции формирования и развития на базе агломераций инновационных кластеров. Однако многие считают, что в России городские агломерации пока играют роль не «полюсов роста», а скорее «черных дыр», всасывающих в себя население и ресурсы и формирующих в своих пределах замкнутые рынки, что приводит к все более сильной деформации пространства. Пульсации экономической деятельности — миграции факторов производства между мегаполисами и периферией под воздействием изменения предельных цен факторов — почти не происходит, потоки населения и ресурсов пока направлены от периферии к мегаполисам, а следовательно, городские агломерации в весьма малой степени генерируют стимулы развития на периферии¹⁹.

В этой связи многие критично относятся к распространенному мнению о положительном влиянии крупных агломераций на социально-экономическое развитие соседних районов²⁰. Сторонники такой позиции утверждают, что ожидание того, что развитие крупнейших агломераций приведет к значительному оживлению экономики и социального развития соседних регионов, напрасно. В пользу этого свидетельствует длительная практика воздействия двух столиц — Москвы и Санкт-Петербурга (Ленинграда) совместно с их областями на социально-экономическое развитие тяготеющих к ним субъектов Российской Федерации. Данные подтверждают, что столицы действовали как активный магнит, притягивая население (прежде всего, его наиболее активную, дееспособную часть) с расположенных между ними или в зоне их тяготения территорий. Налицо достаточно устойчивая тенденция, не позволяющая столь оптимистично говорить о возможном благотворном влиянии крупнейших центров на развитие сопредельных территорий. Во всяком случае, благоприятные предпосылки во многом носят потенциальный характер, и их реализация нуждается в целенаправленной и планомерной деятельности органов власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, федеральных органов и хозяйствующих субъектов, расположенных на территории агломерации.

¹⁷ См.: Волчкова И.В. Особенности управления развитием агломераций в России // Вопросы экономики и права. 2014. № 1. С. 72.

¹⁸ См.: Любовный В.Я. Города России: альтернативы развития и управления. М.: Экон-информ, 2013. С. 169.

¹⁹ См.: Минакир П.А. Национальная стратегия пространственного развития: добросовестные заблуждения или намеренные упрощения? // Пространственная экономика. 2016. № 3. С. 12.

²⁰ См.: Любовный В.Я. Указ. соч. С. 282.

Идея целенаправленности и планомерности в развитии городских агломераций получает все большее распространение. По мнению сторонников такого подхода, развитие крупных городских агломераций требует рассмотрения их в общей системе прогнозирования и стратегического планирования социально-экономического развития страны, конструирования новой системы расселения и территориальной организации жизнедеятельности. В контексте этих требований ставится вопрос о необходимости повышенного внимания к развитию сельскохозяйственного производства и АПК в целом и связанной с ним системы городского и сельского расселения. Речь идет и о проблемах сохранения исторических городов и использования этого уникального богатства России в туристическо-рекреационных целях, об оценке воздействия расселенческих и градостроительных факторов на проблемы геополитического положения и безопасности страны²¹.

Нужно ли и как следует управлять городскими агломерациями?

Еще совсем недавно активно обсуждался принципиальный вопрос о том, должны ли городские агломерации формироваться и развиваться спонтанно или же управляемо? В настоящее время общепризнанным является то, что процесс агломерирования должен быть управляемым как в целом, так и в его конкретных проявлениях (ситуациях), т.е. по отношению к отдельным городским агломерациям.

Однако современные научные представления о закономерностях поведения сложных динамических объектов, подобных городским агломерациям, исходят из понимания роли разнообразных факторов и движущих сил их развития не как взаимоисключающих, альтернативных, а как взаимодополняющих, сложно взаимодействующих между собой, существующих в диалектическом единстве. В связи с этим достигнутое общее признание допустимости и необходимости управления городскими агломерациями вовсе не должно влечь за собой лишение урбанистических процессов их естественной произвольности, полной и безусловной замены их самоорганизации и саморазвития мерами сознательного воздействия на них, превращение городских агломераций целиком и полностью в объект целенаправленного управления.

По нашему мнению, требуют исследования следующие принципиальные вопросы:

- как и в какой пропорции соотносятся спонтанность и управляемость в формировании и развитии агломераций;
- каковы пределы и масштаб (мера) государственного вмешательства в этот процесс;
- как разграничить соответствующие полномочия между органами власти разных уровней и как организовать их согласованное взаимодействие;
- какие инструменты способны обеспечить эффективность и результативность управляемого развития городских агломераций?

²¹ См.: Любовный В.Я. Указ. соч. С. 282.

Идея целесообразности расширения государственного регулятивного (управляющего) воздействия на городские агломерации поддерживается многими представителями экспертно-научного общества. Так, один из основоположников изучения агломераций Г.М. Лаппо предельно категоричен — регулирование необходимо²². По его мнению, цель использования этого инструмента состоит в максимизации положительных и минимизации отрицательных последствий агломерирования. Такая потребность в рыночных условиях, как он полагает, удваивается, ну а для России с ее «диким» капитализмом регулирование необходимо втрое. И заниматься целенаправленным формированием агломераций должны сообща органы управления всех уровней.

* * *

В настоящее время нет оснований говорить о существовании законченной целостной системы государственного управления городскими агломерациями.

Позиция государства в отношении развития городских агломераций первоначально формировалась и воплощалась в практике государственного управления Минрегионом России, а после его упразднения в 2014 г. эту функцию унаследовало Минэкономразвития России. Суть этой позиции заключается в признании агломерирования городов *естественным* следствием процесса урбанизации, полностью соответствующим мировым трендам. Вместе с тем, учитывая исключительную важность для общественного развития последствий агломерирования, современное государство не может игнорировать и оставаться в стороне от этого процесса, оставляя его на волю произвольной игры рыночных сил. В настоящее время ставится вопрос о *государственной поддержке развития городских агломераций как центров новой организации пространства, новых форм концентрации экономического потенциала* (экономического сжатия) территории страны²³.

Целенаправленное, направляемое государством развитие городских агломераций — очень заманчивый в российской традиции способ быстрого решения сложных и застарелых проблем²⁴. Но именно в силу уроков российской традиции использования исключительно государственных рычагов в осуществлении любых инноваций и модернизаций требуется особо аккуратное их применение, тонкое понимание: какие, в какой дозировке и на какие болевые точки допустимы меры государственного воздействия. Безусловно, благотворным приоритетным государственным деянием могло бы стать пресловутое «снятие барьеров»

²² Проблемы развития агломераций России. М.: КРАСАНД, 2009. С. 10–11.

²³ Для упорядочения государственных действий в построении системы управления развитием городских агломераций Минрегион России разработало «дорожную карту» (план действий) — «Развитие агломераций в Российской Федерации» / URL: <http://www.minregion.ru/1176/1180?locale=ru/>

²⁴ См.: Швецов А.Н. Роль государства в преобразовании социоэкономического пространства // Пространственная экономика. 2015. № 1. С. 38–61.

на пути самоорганизации и самоуправления городских агломераций. Например, современные крупные городские агломерации, как правило, выходят за рамки существующих административно-территориальных образований, тем самым нарушая устоявшиеся связи и отношения в рамках сложившегося административно-территориального деления. Специальное правовое регулирование в этой области пока отсутствует. Законодательство не запрещает, но и не содействует этому процессу, а по отдельным вопросам заставляет использовать «обходные пути». Так, развитие агломераций требует ассигнований на решение общих для группы поселений проблем, но любое финансирование, выходящее за пределы города, рассматривается как нецелевое, со всеми вытекающими правовыми последствиями.