

Academia. Архитектура и строительство, № 1, стр. 122–130.
Academia. Architecture and Construction, no. 1, pp. 122–130.

Исследования и теория
Научная статья
УДК 711:351
DOI: 10.22337/2077-9038-2024-1-122-130

На пути к сбалансированному пространственному развитию Российской Федерации

Герцберг Лора Яковлевна (Москва). Доктор технических наук, член-корреспондент РААСН. Центральный научно-исследовательский и проектный институт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Россия, 119331, Москва, просп. Вернадского, 29. ЦНИИП Минстроя России). Эл. почта: lgertz24@mail.ru

Аннотация. Пространственная политика РФ анализируется на фоне глобальных тенденций урбанизации, появления новых, расширения и слияния существующих агломераций. Рассматриваются два её основных направления. Первое – поддержка и содействие развитию крупных агломераций РФ на основе заключения договоров с прилегающими к агломерациям муниципальными образованиями внутри региона, а также с приграничными муниципалитетами соседствующих регионов и образование на этой основе межрегиональных агломераций. Второе – сдерживание разрушения каркаса сельского расселения путём формирования в каждом регионе двадцати опорных центров расселения с 50-километровыми зонами их влияния. Основная цель сформулирована как обеспечение сбалансированного устойчивого развития. Отмечается, что внимание, которое в последнее время уделяется развитию малых городов и сельских поселений, повышению качества их среды проживания как в политике, так и в высказываниях представителей власти, свидетельствует о тенденции либерализации пространственной политики. Вместе с тем отсутствуют научные и проектные проработки реализации этой политики. Нет схем организации расселения, расчётов требуемого и реального финансового обеспечения. Поставлено множество задач и определено большое количество приоритетов на короткий промежуток времени до 2025 и 2030 годов. Недостаточно учтены факторы, влияющие на создание межрегиональных агломераций, как-то: сокращение и старение населения, наличие огромных пустующих пространств между городами, надвигающийся экономический кризис, рост природных катаклизмов. Всё это ставит под сомнение реальность выполнения ряда основных задач, в том числе сдерживание разрушения сельского расселения, выравнивание качества среды проживания. Но процесс финансирования в опережающем порядке начался.

Ключевые слова: пространственная политика, агломерации, межрегиональные агломерации, сдерживающие факторы, устойчивое развитие, качество среды проживания, опорные центры сельского расселения.

Для цитирования. Герцберг Л.Я. На пути к сбалансированному пространственному развитию Российской Федерации // Academia. Архитектура и строительство. – 2024. – № 1. – С. 122–130. – DOI: 10.22337/2077-9038-2024-1-122-130.

Towards Balanced Spatial Development of Russian Federation

Gertsberg Lora Ya. (Moscow). Doctor of Sciences in Technology, Corresponding Member of RAACS. The Institute for Research and Design of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of Russia (29 Vernadskogo avenue, Moscow, 119331, Russia). TsNIIP Ministry of Russia). E-mail: lgertz24@mail.ru

Abstract. The spatial policy of the Russian Federation is analyzed against the backdrop of global urbanization trends, the emergence of new agglomerations, and the expansion and merging of existing ones. Two main directions are examined. The first involves supporting and facilitating the development of large agglomerations in Russia through agreements with municipalities within the same region and bordering municipalities of neighboring regions, thereby forming interregional agglomerations. The second aims to mitigate the decline of rural settlements by establishing 20 settlement support centers in each region, each with

a 50 km zone of influence. The primary goal is formulated as ensuring sustainable development. Notably, the focus on developing small towns and rural settlements, along with improving the quality of the living environment, both in policy and in government representatives' statements, signals the liberalization of spatial policy. However, there is a lack of scientific and design studies on these matters, including settlement organization schemes and calculations for necessary financial support. Despite setting numerous tasks and priorities for the short term, up to 2025 and 2030, factors that constrain population concentration in interregional agglomerations, such as population decline, aging, vast empty spaces between cities, an impending economic crisis, and increasing natural disasters, are not adequately addressed. These factors cast doubt on the feasibility of achieving several key objectives, including preserving rural settlements and enhancing the living environment's quality. Nevertheless, funding for activities within the framework of modern spatial policy has commenced.

Keywords: spatial policy, agglomerations, interregional agglomerations, constraints, sustainable development, quality of living environment, supporting centers of rural settlement

For citation. Gertsberg L.Ya. Towards Balanced Spatial Development of Russian Federation. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2024, no. 1, pp. 122–130, doi: 10.22337/2077-9038-2024-1-122-130.

Пространственная политика РФ осуществляется в русле современных мировых тенденций развития процессов урбанизации и концентрации населения в крупных и крупнейших городах, формирующих агломерации. К 2050 году ООН прогнозирует рост населения до 10 млрд человек, в том числе на городских территориях будет проживать две трети населения земного шара (Всемирный банк, 2021) [1]. К 2035 году прогнозируемое количество городских агломераций на Земле вырастет до 760 с населением более 2,6 млрд жителей, то есть в них будет жить почти каждый четвёртый обитатель планеты. Разрастание крупнейших агломераций приводит к формированию новой формы урбанизации – мегаполисов [2]. В 1950 году только в Нью-Йорке и Токио проживало более 20 млн человек. По оценкам, к 2025–2030 годам около 630 млн человек будут жить почти в сорока мегаполисах по всему миру. По данным немецкого института устойчивого развития, около 60% роста численности городского населения обеспечивается естественным приростом, остальные 40% – миграцией, изменением статуса сельских поселений [3].

В настоящее время в мире наблюдается самая большая волна урбанизации, о чём свидетельствует тот факт, что более миллиона человек переезжают в города каждую неделю по



Рис. 1. Токио

всему миру [4]. Самая большая агломерация мира – Токио-Йокогама – в 2022 году насчитывала 37,7 млн человек. Для сдерживания её территориального роста увеличивается этажность и плотность застройки (рис. 1).

Согласно Отчёту о городах мира (World Cities Report) по численности населения и количеству будут превалировать агломерации с населением от 500 тыс. до 1 млн человек [5]. Конечно, эти цифры приблизительные в силу сложности самого процесса прогнозирования, а также неоднозначных в разных странах определений понятий: «город», его минимальная величина, а также «агломерация» и её границы. Например, в США минимальный порог численности города – 2500 человек, в Канаде и Новой Зеландии – 1000, а в Дании и Швеции – 200. В России минимальный порог составляет 12000 человек. При всей приблизительности прогнозов, в целом они дают представление о тенденциях и масштабах происходящих и прогнозируемых процессов в пространственном расселении населения.

Рост агломераций в мире происходит как естественным путём, так и стимулируется государственной политикой содействия концентрации в них населения за счёт обеспечения связанности территорий на основе развития интермодальной системы городского пассажирского транспорта, повышения плотности и роста этажности застройки, джентрификации депрессивных территорий. Миграция населения в агломерации вызвана целым рядом причин, среди которых можно выделить основные: возможность трудоустройства, причём для разных социальных и возрастных групп населения, более высокая заработная плата, развитые и качественные социальные услуги, большой выбор образовательных учреждений, развитые транспортные связи. В России важным фактором, стимулирующим миграционные потоки населения, является разрыв в уровне заработной платы в ядре агломерации и её периферии. Разрабатывая в ЦНИИП градостроительства схе-

¹ Все иллюстрации в статье, кроме особо оговорённых, взяты из открытого доступа сети Интернет.

му территориального планирования Владимирской области в ЦНИИП градостроительства, мы столкнулись с наличием недельной миграции учителей, врачей, которые на рабочую неделю приезжали в Москву, а на выходные дни возвращались домой. Причина – более высокая заработная плата в Москве. Такого рода миграция возможна и из более отдалённых регионов. При этом население, пользующееся услугами объектов, расположенных в агломерации, растёт, но это не влияет на размер её территории.

Агломерационная экономика привлекательна для бизнеса и администраций. Главное её преимущество – кумулятивный эффект в разных областях экономики. Впервые понятие агломерационной экономики было введено английским экономистом Альфредом Маршалом. Он выделил два типа экономики агломерации: экономику локализации и экономику урбанизации. Экономика локализации – выгода из-за тесной локализации фирм, принадлежащих к одной и той же отрасли в данной области, что приводит к экономии на основе более широкого сотрудничества в области исследований. Экономика урбанизации – выгода от концентрации большого количества людей и, соответственно, большого рынка потребителей продукции, рынка трудовых ресурсов, развитой транспортной, инженерной, социальной инфраструктуры, банковской системы. Как показывает мировой опыт, центры высоких технологий формируются там, где средняя плотность населения составляет 300–350 человек на 1 кв. км. Зарубежные исследования свидетельствуют, что, к примеру, в японских городах удвоение промышленности приводит к увеличению производительности труда на 4,5%, в то время как удвоение населения приводит к увеличению производительности труда на 3,5%. С увеличением размера городов связан рост заработной платы [6].

Отечественные исследования также подтверждают эффективность агломерационной экономики. Исследования, проведённые в ходе разработки Стратегии пространственного развития РФ, показали, что на девять крупнейших агломераций с населением свыше полутора миллионов человек приходится менее 30% населения России, но свыше 40% ВВП и почти 40% всего прироста ВВП за 2010–2016 годы. На Петербургском международном экономическом форуме в 2023 году (ПМЭФ–2023) эксперты отмечали, что «всего на сегодняшний день в нашей стране насчитывается 42 агломерации, 22 из которых населяют более 1 млн человек. На крупнейшие из них, по сути, приходится половина российской экономики – 48% ВВП и 47% инвестиций в основной капитал». Вместе с тем отмечалось, что не все агломерации показывают экономический рост, основной эффект наблюдается за счёт двух крупнейших агломераций РФ – Московской и Санкт-Петербургской. Обладая 13% всех рабочих мест в стране, Московская агломерация создаёт 21% годового ВВП России [7].

Рассматривая агломерационную экономику как стимул развития агломераций, нельзя не затронуть вопрос о том, есть ли экономические пределы эффективного роста агломераций. Опыт Силиконовой долины свидетельствует: да, существуют.

Повышение доходности экономики по мере роста агломераций приводит к росту цен на недвижимость, в том числе на землю, росту налогов. Также растут транспортные издержки, затраты времени на передвижение, ухудшается экология. Чтобы в этой ситуации сохранять квалифицированные кадры, фирмам необходимо поднимать заработную плату своим специалистам. В результате, в лучшем случае, доходность не растёт, а то и снижается, что заставляет крупные фирмы и целые экономические кластеры перебазироваться на более дешёвые территории. В этой связи встаёт вопрос об оптимальных размерах агломераций, на который пока нет ответа и нет комплексных исследований. Государства продолжают стимулировать развитие существующих и появление новых агломераций. В зарубежных странах это осуществляется путём развития транспортной инфраструктуры и промышленного освоения прилегающих к ней территорий. Так, в июне 2010 года французский парламент одобрил закон о «Большом Париже», была создана компания «La Société du Grand Paris», («Общество Большого Парижа»), ответственная за разработку проекта транспортной сети и его последующую реализацию, что будет способствовать расширению агломерации. Власти КНР путём объединения девяти городов в провинции Гуандун на юге Китая планируют создать самый большой город на планете, численность которого будет составлять более 40 млн жителей [8].

Пространственная политика России также ориентирована на развитие агломераций. В январе 2017 года был опубликован Указ Президента РФ от 16 января 2017 года № 13 «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»², в котором дальнейшее развитие крупных городских агломераций отмечается как необходимое условие для обеспечения экономического роста повышения конкурентоспособности российской экономики на мировом рынке. Спустя два года Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р была утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года³, которая в число приоритетных направлений включила «ликвидацию инфраструктурных ограничений федерального значения, повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; повышение устойчивости системы расселения путём содействия развитию малых и средних городов и крупных сельских населённых пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг; улучшение состояния окружающей среды и др.». В отношении агломераций отмечалась необходимость сбалансированного пространственного развития территорий, входящих в состав крупных и крупнейших городских агломераций, формирование единой градостроительной политики решения общих социальноэко-

² <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641>

³ https://www.economy.gov.ru/material/file/31593409eddf606620f49806c6ece205/130219_207-p.pdf

номических проблем, в том числе инфраструктурных и экологических. В Стратегии отмечается, что в РФ сформировалось около сорока крупных и крупнейших городских агломераций с численностью населения 73 млн человек. Приоритетная поддержка предусматривалась для двадцати агломераций.

Цель пространственного развития Российской Федерации определена как обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны, в том числе за счёт усиления межрегионального сотрудничества и координации социально-экономического развития субъектов РФ в рамках макрорегионов Российской Федерации. В Стратегии предусмотрено формирование 12-ти макрорегионов за счёт объединения регионов. Затем Минэкономразвития уточнило перечень макрорегионов: их предложено 14⁴. Обширный перечень приоритетов в условиях ограниченных финансовых ресурсов за короткий промежуток времени до 2025 года ставит под сомнение реальность их выполнения. В результате стратегия социально-экономического развития, равно как и стратегия пространственного развития до 2025 года, получили отрицательную оценку института экономики РАН и ряда экспертов. Предложения по формированию макрорегионов также не были однозначно позитивно восприняты в регионах. Критерием их объединения была территориальная близость, при этом экономические связи зачастую прослеживались с другими регионами.

На период 2024–2030 годов была разработана фронтальная стратегия социально-экономического развития, для которой Минэкономразвития сформировал список инициатив, в их число вошла инициатива «Агрессивное развитие инфраструктуры», идеологом которой является вице-премьер М. Хуснуллин. Это самый дорогой проект, общая стоимость которого оценивается в 2,9 трлн рублей при общей стоимости Инициатив – 5,6 трлн рублей. Проект поддерживает 41 агломерацию, в том числе 27 агломераций первого порядка и 14 агломераций второго порядка. В целях развития агломераций предусмотрено создание условий для привлечения 5 млн специалистов разной квалификации из-за рубежа, в том числе не менее 15% иностранных студентов, и увеличение маятниковой миграции на 10 млн чел. Привлечение 5 млн зарубежных специалистов в агломерации, наверное, лучше, чем предусмотренное ранее насильственное переселение 5 млн социально уязвимых групп населения из депрессивных территорий с покупкой ими жилья на мизерные пенсии, но и это представляется малореальным за планируемый период времени. Планируемый рост маятниковой миграции, скорее всего, будет малопродуктивен, так как приведёт к росту нагрузок на ядра агломераций, непроизво-

дительным потерям времени населением на передвижение, увеличению пассажирооборота, ухудшению экологической ситуации, если, конечно, не будут предприниматься меры по совершенствованию планировочной организации территорий агломераций, созданию в их пределах новых центров притяжения и соответствующей организации транспортной инфраструктуры. То, что мы сейчас наблюдаем в крупнейшей Московской агломерации, – пробки на дорогах на подъезде в Москву, переполненные электрички в утренние и вечерние часы, вряд ли можно оценить положительно.

Политика централизации расселения находит отражение не только в виде объединения регионов, но и в создании межрегиональных агломераций. В общей сложности проект затронет 37 субъектов страны, в том числе на первом этапе планируется создать четыре межрегиональные агломерации на базе присоединения к наиболее развитым агломерациям приграничных территорий одного из соседствующих регионов. В Московскую агломерацию войдёт часть Московской области, в Петербургскую – часть Ленинградской, в Краснодарскую – северная оконечность Адыгеи, а в Казанскую – расположенные в Марий Эл города Волжск и Звенигово [9].

Возникает вопрос, что даст включение в агломерации, приграничных территорий другого субъекта Федерации без изменения административных границ регионов? Очевидно, для растущей агломерации – увеличение базы налогообложения при несовершенной пока системе управления агломерациями, прирост территории для нового строительства. Во-первых, это незаконно, поскольку территории административно входят в другие субъекты Федерации, во-вторых, одновременно с присоединением территорий у межрегиональных агломераций появятся заявленные в Стратегии дорогостоящие обязательства улучшать связность с новыми территориями, выравнивать качество жизни. Эффективность агломерационной экономики связана не с физическим увеличением размера агломераций, а с размещением в них инновационных производств и сопутствующим этому процессу приростом квалифицированных кадров. Притязания на территории соседних регионов могут привести к росту межрегиональных конфликтов, поскольку у регионов отнимается часть доходов.

Для привлечения квалифицированных кадров необходимо создавать соответствующие условия, в том числе высокооплачиваемые современные места приложения труда, комфортную среду, которые действительно могут способствовать удельному росту квалифицированных кадров в планируемом притоке 5 млн зарубежных специалистов. В противном случае можно предположить, что основу мигрантов составят мало-квалифицированные кадры из соседних азиатских республик, востребованные в той мере, в какой они решают проблему поиска дешёвой рабочей силы, но при этом способствуют криминализации ситуации.

На Петербургском международном экономическом форуме (ПМЭФ–2021) М. Хуснуллин выразил мнение, что развитие агломераций решит проблему отсталости регионов. Их будут

⁴ Минэкономразвития предложило выделить 14 макрорегионов // RGRU (URL: <https://www.rg.ru...minekonomrazvitiia...vydelit...makroregionov.../>).

развивать там, где есть университеты, а численность населения – более 500 тыс. человек. По его прогнозам, к 2030 году в агломерациях будут жить 60 млн человек (почти половина ожидаемой численности населения России). В 15-ти агломерациях, как ожидается, темп роста экономики будет выше средне-российских, а регионов-доноров станет в полтора раза больше.

Идея создания межрегиональных агломераций поддерживается мэром Москвы Сергеем Собяниным, рядом губернаторов, например, Александром Бегловым – губернатором Санкт-Петербурга, Владимиром Якушевым – полномочным представителем Президента РФ в Уральском федеральном округе. Губернатор Александр Беглов на ПМЭФ–2021 заявил, что «строительство скоростной железной дороги позволит присоединить к агломерации ещё и Новгородскую область, а это почти 600 тысяч человек». Однако противников этой концепции не меньше, чем сторонников, – в первую очередь это регионы, у которых не де юре, а де факто будут отниматься территории. Да и Собянин, поддерживая эту идею, развитие Московской агломерации продолжает осуществлять за счёт увеличения ядра агломерации – города Москвы. В 2023 году были объявлены планы по дополнительному расширению площади города на 150 кв. км. Если они будут реализованы, численность населения города должна увеличиться ещё на 2 млн чел. Предполагается создать новые технопарки, инновационные центры, бизнескластеры, с привлечение иностранных инвесторов, компаний и развивать социальную инфраструктуру. В целом это приведёт к дальнейшей концентрации населения в Москве и росту её удельного веса в российской экономике [10]. Это происходит в условиях, когда на уже присоединённых к городу огромных территориях остаётся много нерешённых вопросов.

Противники создания межрегиональных агломераций считают, что «агломерирование» страны будет играть исключительно на её раздробление и на стремительное падение в пропасть раскола. При этом они отмечают, что «большие агломерации в экономическом плане всегда имеют тенденцию быть больше завязанными на другие подобные агломерации в мире, чем на территорию собственной страны» [11]. Советник министра обороны РФ Андрей Ильницкий заявляет, что «Россия исчерпала время и социальные ресурсы инерционного развития. Наступает время Больших Решений и Больших Проектов»⁵. Новая территориальная политика, приоритет государства – отказ от стратегии мегаполисной урбанизации. Из территории шестнадцати мегаполисов и обезлюдевших огромных пространств Россия должна превратиться в равномерно заселённую и обустроенную малозатяжную страну) [12]. Такой же точки зрения придерживается известный российский экономист Михаил Делягин, утверждающий, что «Россия – страна не мегаполисов, а малых городов, в которых живёт 40 млн чел. (ещё 30 млн – на селе)». Вице-мэр Москвы Владимир Ефимов высказывает более близкую нам точку зрения: «Не надо никого ни с кем

объединять административно. Нужно хорошие дороги сделать и быстрые электрички. Это и есть экономическое объединение. Оно даст эффекта в десять раз больше, чем некие политические процессы по объединению административных образований» [7]. При этом, следует дополнительно отметить, снизится опасность межрегиональных конфликтов.

Можно выделить несколько объективных причин, препятствующих развитию мегаполисов в России. Это, прежде всего, демографические проблемы: сокращение численности населения. НИУ ВШЭ представляет следующую вилку прогнозов численности населения России: к концу XXI века она может составить от 67,4 млн до 216,7 млн человек, но наиболее вероятный сценарий – снижение до 137,5 млн. Этого же прогноза придерживается ООН. Демографической проблемой является соотношение мужского и женского населения. Согласно статистике Росстата, на 1 января 2022 года численность мужчин составила 67,7 млн, женщин – 77,9 млн человек. На 1000 мужчин к началу 2022 года приходилась 1151 женщина. Стоит отметить, что в России мужчины составляют 46,5% населения, тогда как в среднем в мире этот показатель выше – 50,4% [13]. Можно предположить, что это соотношение и далее будет ухудшаться, что, очевидно, скажется на рождаемости населения. Необходимо учитывать процессы старения населения: доля пожилого населения, лиц в возрасте 65 лет и старше, увеличилась во всем мире за последние три десятилетия, и ожидается, что к 2050 году этот показатель удвоится. На сессии ПМЭФ–2023 «Старение населения как один из ключевых вызовов национальной системы здравоохранения России» было озвучено, что за последние 50 лет наблюдается двукратный рост доли населения в возрасте 65 лет и старше – с 8 до 16,5%. Это происходит повсеместно, в России нет «молодых» регионов. Женщин в этой категории почти вдвое больше, чем мужчин, – 15,8 млн против 8,3 млн соответственно [14]. Эта возрастная группа населения предъявляет определённые требования к качеству среды проживания. Вряд ли для неё переуплотнённые кварталы с многоэтажной застройкой в больших агломерациях (см. рис. 1) являются комфортными. Другая причина – значительные, зачастую неосвоенные, территории между населёнными пунктами. Обозреватели отмечают, что между большинством городов, которые, по данным СМИ, могут объединить в агломерации, «сотни километров малообитаемой пустоши с заброшенными сельскими населёнными пунктами, плохими дорогами и полным отсутствием инфраструктуры» [15] (рис. 2).

Строительство вылетных транспортных магистралей не всегда способствует сохранению сельских поселений. Напри-



Рис. 2. Заброшенные дома

⁵ Ильницкий А. Время Больших Решений // парламентская газета. – 23.09.2021 (<https://www.pnp.ru/politics/vremya-bolshikh-resheniy.html>).

мер, строительство скоростных магистралей между Москвой и Санкт-Петербургом не привело к укреплению сложившейся на этом пространстве системы сельского расселения, процесс увеличения количества брошенных деревень продолжается (рис. 2). А ведь это происходит между двумя крупнейшими агломерациями страны в зоне с благоприятными природно-климатическими условиями. Между ними расположена Тверская область, где самое большое количество в стране сельских населённых пунктов и высокий удельный вес обезлюженных населённых пунктов – 18,3%. На 01.01.2011 г. эта цифра, по переписи 2002 года, была равна 15%.

По переписи 2021 года, в сравнении с 2010-ым количеством населённых пунктов без населения в Тверской области увеличилось на 62,4%. (рис. 3), в 24-х регионах России, где присутствуют сельские населённые пункты с населением более 2 тыс. чел, общее количество населённых пунктов составляет 102328, в том числе без населения – 21710. Это означает, что в регионах с наиболее развитым сельским расселением каждый пятый населённый пункт не имеет населения, то есть разрушение сельского расселения достигло огромных масштабов.

Известный специалист в области региональной экономики Н. Зубаревич отмечает, что за период между переписями населения 2002-го и 2010 годов с карты страны исчезло 8,5 тыс. сёл, а число необитаемых сельских населённых пунктов возросло с 13,1 до 19,4 тыс. В настоящее время каждое третье село насчитывает менее десяти жителей. В местах, где существуют эти поселения, сельскохозяйственная функция уже практически невозможна [16].

В целях сдерживания процесса разрушения сельского расселения в Инициативу «Сбалансированное пространственное развитие» включён проект «Возрождение малых форм расселения» путём формирования опорных центров сельского расселения, в роли которых будут выступать малые города и центры сельскохозяйственных районов. В каждом регионе предполагается формирование двадцати опорных центров сельского расселения за пределами агломераций с зонами влияния 50 км, которые обозначены в проекте как «сельские агломерации». Этот термин был введён в 2019 году в рамках

госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий». Фактически он соответствует традиционно используемому термину «групповые системы расселения». Отличие групповых систем от агломераций заключается в масштабах концентрации населения, уровне развития инфраструктуры. Агломерации, по существу, являются высоко развитыми групповыми системами расселения. В проекте отмечается, что к 2024 году доступ к модернизированной инфраструктуре будут иметь 3,5 млн чел. проживающих в сельской местности, а к 2030 году – 15 млн чел.

Опорные населённые пункты находятся за пределами агломераций, ими будут центры сельскохозяйственных районов и малые города. По словам министра сельского хозяйства Дмитрия Патрушева, с 2023 года началась реализация Инициативы по развитию опорных населённых пунктов и прилегающих к ним территорий, которые вместе образуют сельские агломерации. Скоро муниципалитеты и субъекты приступят к разработке планов поддержания 1,8 тыс. агломераций. Программа рассчитана до 2030 года. Министр заявил, что подход должен комплексно решить вопросы улучшения качества жизни населения и положительно сказаться на снижении темпов миграции в крупные города [17].

Более сбалансированное пространственное развитие будет способствовать сокращению выбросов углеродов, что важно, поскольку Правительство России утвердило Стратегию социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года (Распоряжение от 29 октября 2021 года № 3052-р)⁵.

В рамках политики сбалансированного пространственного развития изменилась риторика представителей органов власти. Так, во Владивостоке в июле 2023 года проведён форум «Развитие малых городов и исторических поселений». Выступая на пленарной сессии форума, председатель правительства Российской Федерации М.В. Мишустин заявил что «естественная задача государства – сделать так, "чтобы люди не уезжали из родных мест, а оставались там работать, создавать семью"».

⁵ <http://static.government.ru/media/files/ADKkCzp3fW032e2yA0BhtIpyzWfHaiUa.pdf>

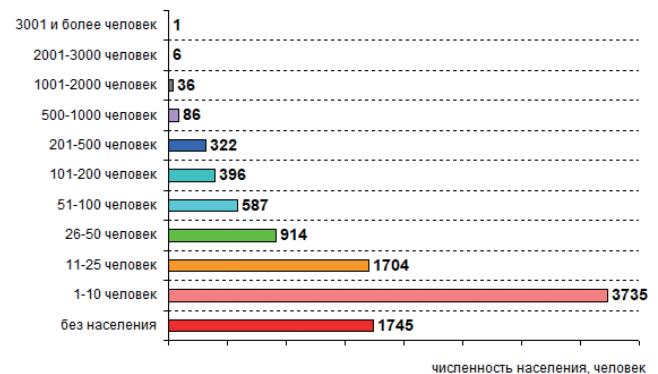
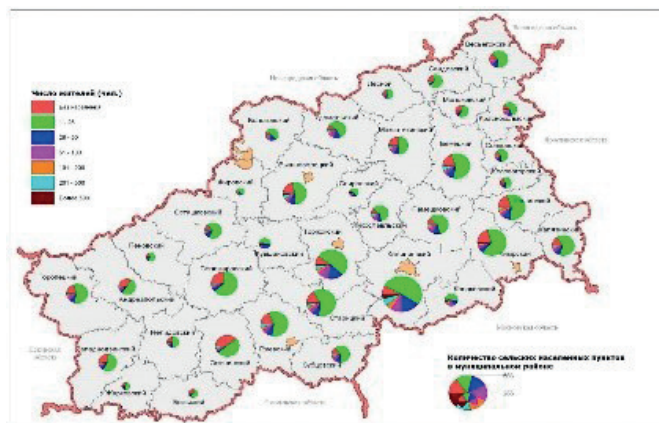


Рис. 3. Поселения Тверской области (по данным ЦНИИП градостроительства, 2010 год): а) распределение сельских поселений по численности населения; б) группировка сельских населённых пунктов по численности населения

<...> Главная тема форума – это "малые города – опора большой страны ... они отражают многообразие России, хранят её культуру, историю, традиции, вносят значительный вклад в экономику страны ... они больше всего нуждаются в поддержке государства. <...> Улучшение жизни в малых городах и исторических поселениях является стратегическим приоритетом для государства, без чего невозможно достичь национальных целей развития, которые поставлены перед нами Президентом"⁶. Инструменты реализации включают сельскую ипотеку, инфраструктурные бюджетные кредиты. Спикер Совета Федерации Валентина Матвиенко на встрече сенаторов с вице-премьером Хуснуллиным отметила, что «активное строительство жилья в мегаполисах, тенденция стягивания людей и ресурсов в крупные агломерации контрпродуктивна для России», нужно больше строить в малых городах и в сельской местности⁷.

Позволит ли этот проект остановить процесс разрушения системы сельского расселения и способствовать её сбалансированному пространственному развитию? Предыдущий опыт разработки программ возрождения сёл показал, что единичные мероприятия в виде строительства школ, ремонта клубов и пр. не решают проблемы. Для формирования групповых сельских систем расселения нужны комплексные мероприятия, включающие строительство местных благоустроенных дорог, налаживание работы общественного транспорта, развитие социальной, инженерной инфраструктуры. Масштабы развития социальной инфраструктуры зависят от количества населения, попадающего в зону обслуживания опорного центра. Но даже при реализации этих мероприятий вряд ли удастся сохранить все сельские населённые пункты. Те из них, которые расположены в пределах агломераций, постепенно урбанизируются, меняют свои функции, превращаясь в спальные, дачные, туристические посёлки. Что же касается сельских поселений, расположенных за пределами агломераций, следует отметить, что сельская молодёжь предпочитает, минуя малые города, перебираться в агломерации.

Процесс сокращения сельского расселения – не только проблема России, он охватывает все страны. Сельское население преобладало в мире до 2007 года. В 2007 году, по данным ООН, впервые в истории городское население в мире становится равным сельскому, и к 2050 году ожидается, что городское население будет составлять 70% от общей численности [6]. В России эта цифра уже сейчас составляет 74, 8% и продолжает расти

В рамках проведённого анализа остаётся неясным вопрос – «наметившаяся и даже частично реализуемая политика либерализации в целях достижения сбалансированного пространственного развития – видимость или реальность». Эксперты отмечают,

что создание опорных центров коснётся не более 1% сельских населённых пунктов, а в зону их влияния попадёт от 10 до 20% населённых пунктов. Таким образом, за пределами агломерации может сохраниться в лучшем случае только каждый пятый сельский населённый пункт. Целесообразно также отметить необходимость проведения научно-методических исследований с целью повышения эффективности и реализуемости федеральной и региональной политики возрождения малых форм расселения и достижения сбалансированного пространственного развития. Но процесс в опережающем порядке начался. Председатель Правительства М. Мишустин подписал распоряжение о выделении 4,6 млрд рублей на комплексное развитие сельских территорий [18]. Следует отметить, что выделение опорных центров сельского расселения и формирование региональных сельских агломераций осуществляется поспешно, отсутствует научно-обоснованная концепция, составной частью которой должны быть градостроительные обоснования, формирование опорного каркаса сельского расселения, ресурсные обоснования, включая определение потребных и реальных средств, необходимых на преодоление негативных разрушительных тенденций в области расселения и реализацию либеральной политики пространственного развития страны.

Список источников

1. ООН: Население земли в 2050 году достигнет 10 млрд... / Текст : электронный // ООН. Департамент по экономическим и социальным вопросам. – URL: <https://yandex.ru/search/?text=ООН%3A+Население+земли+в+2050+году+достигнет+10+млрд&clid=2261451&banerid=0899040022%3ASW-2a07e183de2a&win=473&lr=213> (дата обращения 08.10.2023).
2. Global Trends to 2030 : The Future of Urbanization and Megacities / Текст : электронный // Open Repository Base on International Strategic Studies (ORBIS). – URL: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/document/global-trends-2030-future-urbanization-and-megacities> (дата обращения 12.10.2023).
3. По оценкам Европейской системы анализа стратегии... – URL: <https://www.dzen.ru/b/YWQkcfJIujWKOUT1> (дата обращения 20.10.2023).
4. Trends Driving the Future of Cities and Urban Living Futures Platform / Текст : электронный // Futures Platform. – URL: <https://www.futuresplatform.com/blog/3-trends-driving-future-cities-and-urban-living> (дата обращения 22.10.2023).
5. Envisaging the Future of Cities : World Cities Report 2022 / Текст : электронный. – URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf (дата обращения 21.10.2023).
6. How do agglomeration economies affect the development of cities? / Текст : электронный // Semantic Scholar. – URL: <https://www.semanticscholar.org/paper/How-do-agglomeration-economies-affect-the-of-cities-Villamil/5e1aec8a5cd8f59acc2d60a1d44a292c236dc9c2> (дата обращения 12.10.2023).

⁶ Форум «Развитие малых городов и исторических поселений» (<https://временароссии.пф/event/forum-razvitie-malyh-gorodov-i-istoricheskikh-poseleniy>).

⁷ Матвиенко: Нужно больше строить в сельской местности и малых городах (<https://radio1.ru/news/ekonomika/matvienko-nuzhno-bolshe-stroit-v-selskoy-mestnosti-i-malyh-gorodah/>).

7. Эксперты ПМЭФ обсудили перспективы роста российских агломераций / Текст : электронный // РБК Отрасли. – URL: <https://www.rbc.ru/industries/news/651fbbc19a7947008ce7ba03> (дата обращения 15.10.2023).

8. В Китае создадут гигантский город для 42 млн человек / Текст : электронный // Allbanks. – URL: <http://www.allbanks.kz/news/view/V-Kitae-sozdadut-gigantskiy...> (дата обращения 12.10.2023).

9. В Правительстве взяли курс на укрупнение субъектов РФ за счет создания межрегиональных агломераций / Текст : электронный // ЕРЗ. – URL: <https://erzrf.ru/news/v-pravitelstve-vzyali-kurs-na-ukrupneniye-subyektov-rf-za-schet-sozdaniya-mezhregionalnykh-aglomeratsiy> (дата обращения 25.10.2023).

10. На новых территориях Москвы появятся научные и инновационные кластеры / Текст : электронный // Единая Россия : Официальный сайт. – URL: <https://er.ru/activity/news/pa-novye-territorii-moskvu-pridut-nauchnye-i-innovacionnye-klastery> (дата обращения 27.10.2023).

11. Агломерации – концепция трансформации России // LiveJournal, Part 1. – URL: <https://azabachev.livejournal.com/43260.html> <https://azabachev.livejournal.com/44710.html> (Accessed 10/27/2023); Part 2. – URL: <https://azabachev.livejournal.com/44380.html> (Accessed 10/27/2023); Part 3. – URL: <https://azabachev.livejournal.com/44710.html> (Accessed 10/27/2023). (In Russ.)

12. Россия 2050. Образ Будущего : доклад // Курганская епархия РПЦ. – URL: <https://kurganvera.ru/upload/iblock/90b/90bc9d8a09ec56deefce4e77a5d0a84.pdf> (дата обращения 02.11.2023).

13. Поздеева, Е. Демографический провал. В России рождается всё меньше детей / Е. Поздеева. – Текст : электронный // ФИНАМ. URL: <https://www.finam.ru/publications/item/demograficheskiy-proval-v-rossii-rozhdaetsya-vse-menshe-detey-2022-09-28-02-03/> (дата обращения 02.11.2023).

14. ПМЭФ–2023. Старение населения как один из... / Текст : электронный. – URL: <https://www.riamediabank.ru/media/8459472.html> (дата обращения 04.11.2023).

15. Бесконечные города: агломерации – развитие или угроза? // Региональные комментарии. – URL: <https://regcomment.ru/reviews/beskonechnye-goroda-aglomeratsii-razvitie-ili-ugroza/> (дата обращения 16.11.2023).

16. Проект всемирного банка – расселение России / Текст : электронный. – URL: <https://rodina-znaet.livejournal.com/76361.html> (дата обращения 05.11.2023).

17. Патрушев заявил о необходимости разработать планы развития агломераций до 2030 года / Текст : электронный // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации : Официальный сайт. – URL: <https://digital.gov.ru/events/44301/> (дата обращения 9.11.2023).

18. Кабмин направит 4,6 млрд рублей на развитие сельских территорий в 2023 году / Текст : электронный // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Россий-

ской Федерации : Официальный сайт. – URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/45133/> (дата обращения 9.11.2023).

References

1. OON: Naselenie zemli v 2050 godu dostignet 10 mlrd... [UN: The world's population will reach 10 billion in 2050...]. OON. *Departament po ekonomicheskim i sotsial'nyim voprosam [United Nations. Department of Economic and Social Affairs]*. URL: <https://yandex.ru/search/?text=00H%3A+Население+земли+в+2050+году+достигнет+10+млрд&clid=2261451&banerid=0899040022%3ASW-2a07e183de2a&win=473&lr=213> (Accessed 10/08/2023). (In Russ.)

2. Global Trends to 2030 : The Future of Urbanization and Megacities. *Open Repository Base on International Strategic Studies (ORBIS)*. URL: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/document/global-trends-2030-future-urbanization-and-megacities> (Accessed 10/12/2023). (In Engl.)

3. Po otsenkam Evropeiskoi sistemy analiza strategii... [According to the European Strategy Analysis System...]. URL: <https://www.dzen.ru/b/YWQkcfJIujWKOUT1> (Accessed 10/20/2023). (In Russ.)

4. Trends Driving the Future of Cities and Urban Living Futures Platform. *Futures Platform*. URL: <https://www.futuresplatform.com/blog/3-trends-driving-future-cities-and-urban-living> (Accessed 10/20/2023). (In Engl.)

5. World Cities Report 2022 “Envisaging the Future of Cities”. URL: https://unhcr.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf (Accessed 10/21/2023). (In Engl.)

6. How do agglomeration economies affect the development of cities? *Semantic Scholar*. URL: <https://www.semanticscholar.org/paper/How-do-agglomeration-economies-affect-the-of-cities-Villamil/5e1aec8a5cd8f59acc2d60a1d44a292c236dc9c2> (Accessed 10/12/2023). (In Engl.)

7. Eksperty PMEF obsudili perspektivy rosta rossiiskikh aglomeratsii [SPIEF experts discussed the growth prospects of Russian agglomerations]. *RBK Otrashi [RBC Industries]*. URL: <https://www.rbc.ru/industries/news/651fbbc19a7947008ce7ba03> (Accessed 15/12/2023). (In Russ.)

8. V Kitae Sozdadut gigantskii gorod dlya 42 mln chelovek [A giant city for 42 million people will be created in China]. *Allbanks*. URL: <http://www.all-banks.kz/news/view/V-Kitae-sozdadut-gigantskiy> (Accessed 12.10.2023). (In Russ.)

9. V Pravitel'stve vzjali kurs na ukрупneniye sub"ektov RF za schet sozdaniya mezhregional'nykh aglomeratsii [The Government has taken a course towards consolidating the constituent entities of the Russian Federation through the creation of interregional agglomerations]. *ERZ*. URL: <https://erzrf.ru/news/v-pravitelstve-vzyali-kurs-na-ukрупneniye-subyektov-rf-za-schet-sozdaniya-mezhregionalnykh-aglomeratsiy> (Accessed 10/25/2023). (In Russ.)

10. Na novykh territoriyakh Moskvy poyavyatsya nauchnye... [Scientific research will appear in new territories of Moscow]. *Edinaya Rossiya. Ofitsial'nyi sait [United Russia, Official*

website]. URL: <https://er.ru/activity/news/na-novye-territorii-moskvy-pridut-nauchnye-i-innovacionnye-klastery> (Accessed 10/27/2023). (In Russ.)

11. Agglomeratsii – kontseptsiya transformatsii Rossii [Agglomerations – the concept of transformation of Russia]. *LiveJournal*, Part 1. URL: <https://azabachev.livejournal.com/43260.html><https://azabachev.livejournal.com/44710.html> (Accessed 10/27/2023); Part 2. URL: <https://azabachev.livejournal.com/44380.html> (Accessed 10/27/2023); Part 3. URL: <https://azabachev.livejournal.com/44710.html> (Accessed 10/27/2023). (In Russ.)

12. Rossiya 2050. Obraz budushchego [Russia 2050. Image of the Future], Report. Kurganskaya eparkhiya RPTs [Kurgan diocese of the Russian Orthodox Church]. URL: <https://kurganvera.ru/upload/iblock/90b/90bc9d8a09ec56deefce4e77a5d0a84.pdf> (Accessed 11/02/2023). (In Russ.)

13. Pozdeeva E. Demograficheskii proval. V Rossii rozhdaetsya vse men'she detei [Demographic failure. Fewer and fewer children are being born in Russia]. URL: <https://www.finam.ru/publications/item/demograficheskii-proval-v-rossii-rozhdaetsya-vse-menshe-detey-2022-09-28-02-03/> (Accessed 11/02/2023). (In Russ.)

14. PEMF–2023. Starenie naseleniya kak odin iz klyuchevykh vyzovov natsional'noi sistemy zdravookhraneniya [Population aging as one of the key challenges to the national healthcare

system]. URL: <https://www.riamedia-bank.ru>media/8459472.html> (Accessed 11/04/2023). (In Russ.)

15. Beskonechnye goroda: agglomeratsii – razvitie ili ugroza? *Regional'nye kommentarii* [Regional Comments]. URL: <https://regcomment.ru/reviews/beskonechnye-goroda-agglomeratsii-razvitie-ili-ugroza/> (Accessed 11/16/2023). (In Russ.)

16. Proekt vsemirnogo banka– rasselenie Rossii [World Bank project – resettlement of Russia]. *Livejournal*. URL: <https://rodina-znaet.livejournal.com/76361.html> (Accessed 11/05/2023). (In Russ.)

17. Patrushev zayavil o neobkhodimosti razrabotat' plany razvitiya agglomeratsii do 2030 goda [Patrushev stated the need to develop plans for the development of agglomerations until 2030]. *Ministerstvo tsifrovogo razvitiya, svyazi i massovykh kommunikatsii Rossiiskoi Federatsii : Ofitsial'nyi sait* [Ministry of Digital Development, Communications and Mass Communications of the Russian Federation: Official website]. URL: <https://digital.gov.ru>ru/events/44301/> (Accessed 11/9/2023). (In Russ.)

18. Kabmin napravit 4,6 mlrd rublei na razvitie sel'skikh territorii v 2023 godu [The Cabinet of Ministers will allocate 4.6 billion rubles for the development of rural areas in 2023]. *Ministerstvo tsifrovogo razvitiya, svyazi i massovykh kommunikatsii Rossiiskoi Federatsii : Ofitsial'nyi sait* [Ministry of Digital Development, Communications and Mass Communications of the Russian Federation: Official website]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/45133/> (Accessed 11/9/2023). (In Russ.)