

УДК 332.1:352(470)

ЭВОЛЮЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ В РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ**Д.В. Белик**

Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, email: 223751@edu.fa.ru

***Аннотация.** Данная статья анализирует эволюцию механизмов управления городскими агломерациями в России с акцентом на институциональные модели и пространственные аспекты. Представлены теоретико-методологические основы исследования агломераций, а также исторические этапы формирования подходов к их управлению. Описаны современные модели управления (горизонтальная, вертикальная, смешанная, модель города федерального значения) и пространственные особенности развития агломерационных систем. На основе проведённого анализа определены перспективы развития механизмов управления агломерациями. Работа носит аналитический характер и опирается на статистические данные, примеры практик, а также нормативно-правовую базу.*

***Ключевые слова:** городская агломерация, управление, институциональная модель, пространственное развитие, стратегия развития, межмуниципальное сотрудничество, региональное планирование.*

EVOLUTION AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF MANAGEMENT MECHANISMS FOR URBAN AGGLOMERATIONS IN RUSSIA: INSTITUTIONAL AND SPATIAL ASPECTS**D.V. Belik**

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, email: 223751@edu.fa.ru

***Abstract.** This article analyzes the evolution of management mechanisms for urban agglomerations in Russia, focusing on institutional models and spatial aspects. It presents the theoretical and methodological framework of agglomeration research, as well as historical stages in the development of management approaches. The current models of agglomeration management (horizontal, vertical, mixed, and federal city model) and spatial characteristics of agglomeration systems are described. Based on this analysis, prospects for the development of agglomeration management mechanisms are identified. The study is academic and analytical in nature, relying on statistical data, case studies, and the regulatory framework.*

***Keywords:** urban agglomeration, management mechanisms, institutional model, spatial development, strategic planning, intermunicipal cooperation, regional planning.*

Дата поступления статьи в редакцию: 08.12.2025

Дата принятия статьи в печать: 15.01.2026

Введение

Городская агломерация в научной литературе определяется как пространственно и функционально целостная форма расселения, включающая крупный город (ядро) и систему прилегающих населённых пунктов, связанных маятниковыми миграциями, общим рынком труда и интегрированной инфраструктурой [1; 2; 11]. В отечественных исследованиях Н.Б. Косарева, Т.Д. Полиди, А.С. Пузанов рассматривают городские агломерации как ключевые элементы современной пространственной структуры и центры концентрации экономической активности [1]; Н.Л. Лисина и соавт. анализируют институциональные модели управления агломерациями в контексте российского законодательства [2]; П.В. Строев и Ю.Г. Кузнецов акцентируют внимание на ретроспективной эволюции российских агломераций от стихийного роста к институциональному оформлению [3]. В зарубежной литературе (R. Ahrend и др., OECD; В.А. Дергачёв) агломерации трактуются как метрополитенские регионы с высокой степенью экономической и функциональной связности [10; 11].

Агломерации являются ключевыми центрами урбанизации и экономического роста. В мире сформировано более 600 агломераций с населением свыше 1 млн человек; крупнейшая – Токийская (~38 млн), в Восточной Европе – Московская (~17 млн) [10; 11]. В России, согласно Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года, выделяется около 40 крупных и крупнейших агломераций с населением более 73 млн человек [5]. Государственная региональная политика признаёт их развитие важным условием ускорения экономического роста и повышения конкурентоспособности [4; 5].

Объекты и методы исследования

Объектом исследования являются городские агломерации России и механизмы управления ими. Предмет исследования включает институциональные модели управления агломерациями и их пространственные аспекты, классификация которых представлена в современных научных работах по правовому и организационному анализу развития агломерационных систем [2]. В работе применялись общенаучные и специальные методы: анализ нормативно-правовых актов (законов, указов, стратегий), статистических данных, результатов научных исследований; сравнительный анализ различных моделей управления [2]; исторический метод для выявления этапов развития; а также синтез и обобщение информации для формулирования выводов.

Результаты исследования

Эволюция механизмов управления городскими агломерациями в России

Советский период – 2000-е. В СССР развитие городов управлялось централизованно, агломерации не выделялись как самостоятельный объект. В 1990-е с переходом к рынку вокруг крупнейших городов начался стихийный агломерационный рост без координации: правовой базы не было, муниципалитеты действовали обособленно, регионы не вмешивались. Агломерации росли неуправляемо без общей стратегии развития. К началу 2000-х сформировалось понимание роли крупных агломераций как точек экономического роста. В стратегических документах заговорили о поддержке крупных городов, однако специального законодательства по агломерациям ещё не существовало. Управление велось на уровне отдельных муниципалитетов, лишь частично координировалось субъектами РФ. Мегаполисы предпринимали первые шаги взаимодействия с соседними районами: с 2003 г. действует Координационный совет мэра Москвы и губернатора Московской области по транспортным проблемам мегаполиса.

2010-е годы: пилоты и стратегии. В 2014 г. Минрегионразвития РФ запустило 16 пилотных проектов по совершенствованию управления развитием городских агломераций. В их числе были Челябинская, Казанская, Владивостокская, Сочинская и другие агломерации. Цель проектов – опробовать модели межмуниципальной координации, совместного планирования инфраструктуры и распределения ресурсов. К 2017–2019 гг. тема агломераций нашла отражение в базовых документах. Указ Президента РФ 2017 г. № 13 закрепил развитие крупных агломераций как принцип региональной политики, а Стратегия пространственного развития 2019 г. определила агломерации как «полюса экономического роста», ввела их классификацию и зафиксировала около 40 таких агломераций в стране. Эти документы обозначили неизведанный потенциал межмуниципального взаимодействия и поставили задачу формировать в каждом регионе центр агломерации.

2020-е годы: реформы и новые инструменты. В начале 2020-х обсуждалось принятие федерального закона об агломерациях – Минэкономразвития разработало проект в 2020 г., но закон не был принят. Федеральный центр занял осторожную позицию: не навязывать единую модель «сверху», а дать регионам самостоятельно вырабатывать форматы сотрудничества. Параллельно проведена муниципальная реформа: во многих регионах мелкие поселения объединены с городами в укрупнённые округа, чтобы города стали «мини-агломерациями» с единым ядром. Например, в Пермском крае к 2022 г. число муниципалитетов сократили с 337 до 43, укрупнив районы вокруг крупных городов. Это повысило управляемость, хотя не решило проблему агломераций, выходящих за пределы одного субъекта.

В то же время появились новые инструменты управления агломерациями. Утверждены правила разработки долгосрочных планов развития агломераций (Постановление Правительства РФ № 996 от 31.05.2022, приказ Минэка № 669 от 26.09.2023) – регионы обязаны разрабатывать 15–20-летние комплексные планы социально-экономического развития крупных агломераций. Внесены изменения в Градостроительный кодекс (закон от 04.08.2023 № 438-ФЗ), позволившие утверждать единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования на всю агломерацию. Такой общий генплан утверждается главой региона и означает, что субъект берёт на себя функцию интегрированного градостроительного планирования агломерации. С 2020 г. продвигается комплексное мастер-планирование агломераций: разработаны мастер-планы ряда агломераций (Владивостокской, Южно-Сахалинской и др.); ведётся разработка Казанской, Астраханской, Кавминвод и др. Мастер-план интегрирует пространственное и экономическое развитие всей агломерации.

На региональном уровне некоторые субъекты закрепили понятие агломерации в нормативных актах и создали координационные органы. Например, в 2024 г. в Дагестане учреждён Координационный совет по развитию агломераций при Главе республики. В Саратовской области создан Совет по развитию Сара-

товской агломерации (при статусе ГКУ «Центр развития агломерации»). В Московской области действует совместный Совет развития Московского региона при участии правительства Москвы. Эти инициативы отражают переход к смешанным моделям управления агломерациями даже без федерального закона.

Эволюция управления агломерациями в России прошла путь от игнорирования проблемы в 1990-е — к поиску решений в 2010-е, стратегическому признанию агломераций и внедрению конкретных инструментов координации и планирования в 2020-е годы.

Институциональные модели управления городскими агломерациями

В современной российской практике выделяются четыре основные модели управления развитием городских агломераций: горизонтальная, вертикальная, смешанная и модель города федерального значения. Они различаются распределением полномочий и характером взаимодействия между уровнями власти.

Горизонтальная модель (межмуниципальное сотрудничество) основана на добровольной координации муниципалитетов агломерации без прямого вмешательства региона. Несколько городов и поселений заключают соглашения, создают совместные координационные органы (советы глав, ассоциации городов и т.п.) для решения общих задач. Законодательство позволяет муниципалитетам заключать межмуниципальные соглашения и создавать совместные предприятия. Пример: Челябинская агломерация — в 2014 г. Челябинск, Копейск и прилегающие районы подписали соглашение о сотрудничестве и совместно разработали концепцию развития агломерации. Достоинство модели — сохранение муниципальной автономии; недостаток — отсутствие механизма принудительного исполнения договорённостей.

Вертикальная модель (региональное руководство). В этой модели управление агломерацией осуществляется «сверху вниз» субъектом Федерации, который концентрирует ключевые функции развития территории. Это происходит через перераспределение полномочий от муниципалитетов к региональным органам власти. Например, в Пермском крае муниципалитеты объединяются в единые округа. Показательный пример — Пермская агломерация: с 2024 г. в порядке эксперимента ряд функций Перми и соседних районов (образование, граднадзор, транспорт, ЖКХ) переданы на уровень края. Это объясняется необходимостью оперативно и единообразно управлять всей агломерацией. Вертикальная модель обеспечивает сильную интеграцию политики, но сокращает самостоятельность местного самоуправления. Фактически регион начинает управлять агломерацией как единой территорией, приближаясь к статусу «города федерального значения» де-факто.

Смешанная модель (координационный совет) объединяет элементы первых двух: создаётся совещательно-координационный орган при региональной власти с участием руководителей муниципалитетов агломерации. Обычно это совет по развитию агломерации при губернаторе или правительстве области, включающий мэров городов, глав районов, представителей профильных ведомств. Решения принимаются коллегиально, а административный ресурс региона способствует их реализации. Эксперты отмечают, что координационные советы — наиболее распространённая форма управления агломерациями в России, поскольку не требует изменения административно-территориального устройства или формальной передачи полномочий: достаточно политической воли собрать всех «за одним столом». Примеры: в Екатеринбурге с 2018 г. действует совет при губернаторе Свердловской области для координации транспортной стратегии (в его состав входят мэр Екатеринбурга и главы прилегающих округов); в Сургуте (ХМАО) — координационный совет при правительстве округа. Смешанная модель гибка, но её эффективность зависит от регулярности работы совета и готовности участников выполнять принятые решения (часто решения носят рекомендательный характер). Тем не менее, такие советы создают площадку для разработки общих стратегий (единая транспортная схема агломерации, экологические стандарты и т.п.), которые затем могут быть закреплены региональными актами или межмуниципальными соглашениями.

Модель города федерального значения. Особый случай — агломерации, ядром которых является город федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь). Здесь город-центр сам по себе субъект Федерации, а пригородная зона — отдельный регион. Образовать единый муниципалитет невозможно — требуется межрегиональное взаимодействие. Управление Московской и Петербургской агломерациями строится на межсубъектных соглашениях и координации при участии федерального центра. Например, правительство Москвы и правительство Московской области заключили соглашения о сотрудничестве в транспортной, экологической, благоустроительной сферах; действует совместная Транспортная комиссия Москвы и области для согласования маршрутов и строительства дорог. Санкт-Петербург координирует развитие с Ленинградской областью (соглашение 2019 г. о развитии Петербургской агломерации). Таким образом, для столичных агломераций применяется горизонтально-смешанная модель: два равноправных

субъекта договариваются через совместные органы и комиссии. Особенность — высокий статус участников и участие федеральных структур (например, Минтранс РФ курировал проект МЦК — Московского центрального кольца, соединяющего Москву и область). В межрегиональных агломерациях решения достигаются не через субординацию, а через договорённости и совместные проекты.

Универсальной оптимальной модели не существует — выбор зависит от специфики каждой агломерации: размера, моно— или полицентричности, уровня развития ядра и периферии, ресурсов региона и муниципалитетов. Горизонтальная модель эффективнее для агломераций с несколькими сопоставимыми центрами; вертикальная — там, где необходимо быстро выровнять уровень управления и услуг (если малые поселения не справляются самостоятельно); смешанная — компромисс, применимый в большинстве случаев. Модель города федерального значения — вынужденная для столичных агломераций. На практике нередки гибриды: например, в Татарстане Казанская агломерация формально управляется через горизонтальное соглашение муниципалитетов, но при активной поддержке республиканских властей (вертикальный элемент); в Кемеровской области Северо-Кузбасская агломерация действует координационный совет, а часть полномочий (например, транспорт) передана на уровень области — сочетание смешанной и вертикальной моделей. В перспективе возможно юридическое закрепление некоторых форм — например, типовых межмуниципальных соглашений или статуса координационного совета, что придало бы их решениям большую обязательную силу.

Пространственные аспекты развития агломераций

Развитие городских агломераций характеризуется ярко выраженной пространственной спецификой — как во внутренней структуре агломерационных систем, так и в их распределении по территории страны.

Внутренняя структура и дисбалансы. Российские агломерации отличаются значительной поляризацией: доминированием центрального города (ядра) над окружающими поселениями по численности населения, экономическому потенциалу и темпам роста [1; 3]. Ядро в большинстве случаев превышает половину населения агломерации, а в ряде моноцентричных систем его доля достигает 70–80% (например, Красноярская, Пермская, Омская агломерации) [1; 3]. Лишь в отдельных случаях доля ядра приближается к 50% — характерный пример Нижегородской агломерации, где существенную долю населения обеспечивает город Дзержинск [1]. Рост российской агломерации в целом, как правило, определяется динамикой её главного города: в 2010-е годы население городов-ядер росло быстрее, чем периферийных зон агломераций, что фиксируется статистическими исследованиями и связано с притоком мигрантов и концентрацией рабочих мест в ядре [3]. Случаи более быстрого роста периферии единичны и обычно обусловлены либо расширением административных границ города, либо формированием второго ядра [1; 3]. Диспропорции концентрации приводят к ряду проблем: перегруженности транспортных коммуникаций в центре, маятниковым заторам на въездах, формированию малообустроенных «спальных» пригородов, тогда как удалённые спутники часто демонстрируют стагнацию [1].

Интегрированное планирование территории. Эффективное развитие агломерации требует территориального планирования в её границах. Размещение новых жилых районов, промышленных зон, транспортных узлов должно увязываться на уровне всей агломерации. Критично создание единого транспортного каркаса: интеграция городского и пригородного транспорта, обходные трассы вокруг ядра, транспортно-пересадочные узлы в пригородах. Без этого агломерации страдают от хронических заторов. Уже предпринимаются шаги: запускаются сквозные пригородные железные маршруты, скоростные трамвайные линии, строятся обходные автодороги. Стратегия пространственного развития РФ подчёркивает приоритетное развитие транспортного каркаса крупнейших агломераций. Единое градостроительное зонирование на всю агломерацию — ещё один важный шаг. На периферии вокруг крупных городов появляются новые типы землепользования: логистические хабы, коттеджные зоны, рекреационные пояса. Чтобы избежать хаотичной застройки, нужен общий подход к зонированию. Поправки 2023 г. в Градкодекс разрешили утверждать единые правила землепользования и застройки для нескольких муниципалитетов. Например, для Екатеринбургской агломерации готовится общая схема зонирования: выделяются промышленные коридоры вдоль трасс, пригородные жилые зоны с регламентом этажности, «зелёный пояс» вокруг агломерации. Это позволит сбалансировать урбанизацию и сохранить ландшафты.

Агломерации на карте страны и диспропорции. Агломерации распределены по России неравномерно. Большинство крупных и крупнейших сосредоточено в Европейской части — прежде всего в Центральном, Приволжском, Южном федеральных округах. Из 22 агломераций свыше 1 млн лишь 4 — восточнее Урала (Новосибирская, Омская, Красноярская, Владивостокская). В Европейской России существуют

несколько групп тесно взаимодействующих агломераций (вокруг Москвы, Санкт-Петербурга, на Урале), тогда как на востоке между городами — сотни километров. Это усиливает межрегиональные дисбалансы: «урбанизированный запад» развивается быстрее, Восточная Сибирь и Дальний Восток сталкиваются с оттоком населения — фиксируется «западный дрейф» миграций из восточных регионов. Социально-экономическое развитие восточных территорий замедляется на фоне роста центров на западе.

Полицентрическое развитие и новые центры роста. Для смягчения дисбалансов государство ориентируется на формирование новых точек роста на востоке и укрепление связей между агломерациями. Реализуются программы ускоренного развития отдельных городов в Сибири и на Дальнем Востоке (например, развитие Владивостока) с целью усилить их как региональные узлы. Рассматриваются идеи объединения средних городов в единые агломерации ради эффекта масштаба (например, концепция Большого Иркутска — интеграция Иркутска, Ангарска, Шелехова). Во многих регионах одна крупная агломерация уже концентрирует большинство населения (ещё десять лет назад в 19 из 22 субъектов с миллионниками более половины жителей проживали в их агломерациях), что оставляет периферию в застое. Решение видят в формировании агломераций «второго порядка» вокруг средних городов и развитии транспортных коридоров между агломерациями — создании сети опорных центров вместо гиперцентрализации на нескольких мегаполисах. Практически это выражается в поддержке «опорных городов» наряду со столицами: например, проект комплексного развития Тольятти в связке с Самарой.

В целом пространственный аспект развития агломераций заключается в балансировании концентрации (в ядрах) и рассредоточения (на периферии). Эффективное управление требует территориального планирования на уровне агломерации, обеспечения связности всех её частей, сглаживания внутригородских диспропорций и интеграции агломерации в более широкий региональный контекст. Это невозможно решить усилиями одного муниципалитета, поэтому вновь встаёт вопрос об интегрированном управлении пространственным развитием, что возвращает нас к обсуждавшимся институциональным механизмам.

Современные тенденции и управленческие инновации

В последние годы наблюдается параллельное усиление вертикали власти в управлении агломерациями и развитие горизонтального межмуниципального сотрудничества. С одной стороны, региональные власти централизуют управление (укрупнение муниципалитетов, передача функций на уровень субъекта), с другой — муниципалитеты осваивают добровольное партнёрство (совместные предприятия в сфере транспорта, ЖКХ и др.).

Одновременно внедряются новые инструменты стратегического и территориального планирования: агломерации обязаны разрабатывать долгосрочные комплексные планы развития на 15–20 лет; для ряда агломераций создаются интегрированные мастер-планы, увязывающие экономическое и пространственное развитие. Постепенно совершенствуется нормативная база (например, поправки 2023 г. разрешили единые генпланы для нескольких городов, введена новая форма муниципального округа для объединения города с прилегающими территориями). Идёт цифровизация управления: создаются единые геоинформационные системы, интегрируются системы мониторинга и диспетчеризации транспорта (как в Москве и области), формируется «умная» городская среда на уровне агломераций. Ищутся финансовые механизмы совместного развития: образуются фонды развития агломераций (Новосибирская область учредила фонд развития своей агломерации), обсуждаются схемы распределения налоговых поступлений между ядром и периферией. Повышается роль общественности: при разработке планов привлекаются экспертные группы, проводятся публичные слушания по крупным проектам. Таким образом, управление агломерациями становится более комплексным, технологичным и кооперативным, опираясь на лучшие отечественные и мировые практики.

Перспективы развития механизмов управления агломерациями

Анализ эволюции и текущих тенденций позволяет обозначить вероятные направления развития управления городскими агломерациями в средне- и долгосрочной перспективе:

1. Правовое закрепление агломераций. Ожидается формирование целостной нормативной основы. Хотя отдельный закон «Об агломерациях» отложен, ключевые положения могут быть внедрены через поправки в смежные законы. Вероятно, будет закреплено определение агломерации, критерии её образования (порог населения, связность территории) и перечень возможных моделей управления. Регионам, возможно, официально разрешат учреждать агломерации — либо как межмуниципальные соглашения, либо агломерационные округа (новый тип муниципалитета), либо институт координационного

совета со статусом юрлица. Некоторые субъекты уже вводят такие формы (например, ХМАО принял закон о Сургутской агломерации). Федеральное признание облегчит работу регионов. Также предполагается урегулировать межбюджетные отношения: компенсировать пригородам расходы на обслуживающую инфраструктуру (через субвенции региона или договоры). Кроме того, назрела необходимость учёта агломераций в градостроительных нормах – введения понятия «агломерационное зонирование» и требований к документам территориального планирования (частично уже сделано в 2022–2023 гг.).

2. Постоянные управляющие структуры. Вероятно, временные координационные советы будут эволюционировать в постоянные управляющие организации агломераций. Возможен сценарий создания агломерационных агентств развития – специальных учреждений или компаний, ответственных за реализацию стратегии, координацию проектов, привлечение инвестиций. Примеры есть: в Саратовской агломерации функцию совета выполняет ГКУ «Центр развития агломерации». В дальнейшем другие регионы могут учредить схожие дирекции (при поддержке федеральных субсидий). Такие структуры возьмут на себя повседневную техническую координацию – сбор данных, подготовку предложений, поиск инвестиций – разгрузив политический уровень (совет глав будет собираться реже, а дирекция работать постоянно). В идеале появится профессиональный менеджмент агломерации, ответственный за достижение ключевых показателей.

3. Межрегиональные агломерации. Отдельная задача – разработка механизмов для агломераций, выходящих за пределы одного субъекта РФ (столичные мегаполисы, агломерация Кавминвод, Ростовская и др.). Предполагаются межрегиональные соглашения между субъектами при координирующей роли федерального центра. Возможно создание межрегионального совета или иной ассоциации, привязанной к территории агломерации. Например, может быть создан «Совет по развитию Московской агломерации» с участием правительства РФ, Москвы и Московской области для курирования совместных проектов (ЦКАД, МЦД и т.д.). Для южных регионов, где агломерации также пересекают границы субъектов, потребуются аналогичные договорённости. Первые пилоты межрегионального управления – Москва/МО и Петербург/Ленобласть. В перспективе, при укрупнении регионов, часть проблемы решится сама собой, но в обозримом будущем акцент останется на договорных механизмах.

4. Финансовая самодостаточность проектов. Ожидается внедрение принципа «финансирование следует за функцией» в агломерационном развитии. Если пригород выполняет функцию «спальни» для города, то город и регион совместно финансируют его инфраструктуру (детсады, дороги и т.д.). И наоборот – если ядро пользуется ресурсами мигрантов из периферии, возможен компенсирующий механизм в пользу пригородов. Перспективный инструмент – единый бюджет (фонд) развития агломерации, формируемый всеми участниками (и, возможно, федерацией) и направляемый на ключевые проекты. Такие схемы сначала испытают в наиболее развитых агломерациях. Также усилится привлечение частного капитала: крупный бизнес заинтересован в развитии всей агломерации (девелоперы строят жильё в центре и пригородах, транспортные компании работают по всей территории). Возможно появление консорциумов инвесторов, заключающих соглашения сразу с несколькими муниципалитетами и регионом (например, концессия на систему скоростного транспорта через всю агломерацию). Для этого потребуются продуманные юридические механизмы и доверие сторон.

5. Баланс ядра и периферии. Особое внимание будет уделяться сбалансированному развитию центров и пригородной зоны. Без поддержки периферийных городов может расти социальное напряжение из-за разрыва в уровне жизни. Поэтому будущие стратегии агломераций, вероятно, включают меры для городов-спутников: создание там технопарков, филиалов вузов, туристических кластеров для стимулирования их роста. Долгосрочные планы агломераций, вероятно, будут содержать разделы развития периферийных зон с целевым финансированием. Возможно появление практики установления стандартов качества городской среды для агломераций – минимального уровня транспортной доступности, коммунальных услуг, социальной инфраструктуры в каждом населённом пункте, за который отвечает, например, регион. Механизмы управления будут включать постоянный мониторинг показателей по муниципалитетам и адресные меры поддержки для отстающих территорий.

6. Использование мирового опыта. Зарубежные практики наверняка продолжат влиять на отечественные подходы. Уже ясно, что простых решений нет, но гибкое многоуровневое управление – ключ к успеху. Возможны пилотные проекты по введению двухуровневой системы управления агломерацией (по примеру крупных зарубежных метрополий): создание надмуниципального уровня в виде совета или парламента агломерации (возможно, с выборным главой) при сохранении местных муниципалитетов. Например, в Большом Лондоне есть мэр и Ассамблея, а «внизу» – советы районов; возможно, когда-нибудь Московская агломерация получит схожую «надстройку» (вплоть до объединения Москвы и обла-

сти в одну «Большую Москву» с внутренним делением). Международное сотрудничество тоже будет расширяться: обмен опытом с СНГ (Минск, Алматы и др.), участие российских агломераций в программах и сетях OECD для изучения лучших практик.

7. Партисипативное управление. Механизмы управления агломерациями в перспективе станут более партнёрскими. В агломерациях проживают миллионы людей, и вовлечение их через обратную связь и участие – необходимый элемент устойчивого развития. Можно ожидать создания общественных палат агломераций или иных форумов для взаимодействия жителей и бизнеса с властями. Возможны консультативные референдумы по ключевым проектам сразу на территории всей агломерации (например, выбор места для нового аэропорта). Бизнес тоже получит формат участия: например, через советы предприятий агломерации при координационных органах для согласования инвестиционных планов и избежания конкуренции муниципалитетов за ресурсы. Таким образом, управление агломерациями станет более открытым и совместным.

В целом, в перспективе механизмы управления городскими агломерациями в России станут более формализованными, устойчивыми и адаптивными, а также более ориентированными на качество городской среды. Российские агломерации, вероятно, продолжат расти и усиливать своё значение: согласно экспертным оценкам Института экономики города, основанным на данных Росстата о темпах урбанизации и динамике населения крупнейших агломераций, к 2030 году в их границах может проживать 60–65% городского населения страны [1]. Сходные выводы содержатся и в аналитических материалах Минэкономразвития, подготовленных в рамках реализации Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года, где подчеркивается тенденция к дальнейшей концентрации населения и экономической активности в крупнейших агломерационных центрах [5]. В этих условиях совершенствование управления агломерационным развитием становится одним из ключевых условий устойчивого развития государства.

Выводы

Развитие городских агломераций в России – объективный и необратимый процесс, отражающий глобальные тенденции концентрации населения и экономики. За последние десятилетия агломерации из стихийного явления превратились в осознанный приоритет региональной политики, вокруг которого постепенно формируется собственная институциональная среда. Проведённый анализ показал, что механизмы управления прошли значительную эволюцию: от разрозненных усилий 1990-х годов – до комплексных стратегий 2020-х. Тем не менее, институциональное оформление агломераций остаётся фрагментарным: отсутствует единый закон, но выработан набор моделей – от добровольных межмуниципальных соглашений до вертикального управления через регион – применяемых в зависимости от местных условий. Универсального рецепта нет. В то же время заложены основы для интегрированного подхода: агломерации включены в стратегическое и территориальное планирование (Указ 2017 г., Стратегия–2025, постановление 2022 г.), внедряются инструменты совместного развития (долгосрочные планы, мастер-планы, единые генпланы). Пространственное развитие агломераций пока остаётся сосредоточенным в ядрах, что требует мер по развитию периферии, улучшению связности и сдерживанию дисбалансов. Современные инновации – от цифровых платформ до общественных советов – прокладывают путь к более слаженному, основанному на данных и сотрудничеству управлению на агломерационном уровне.

Перспективы дальнейшего развития связаны с правовой и институциональной доработкой и масштабированием успешных практик. Вероятно, в ближайшие годы будет окончательно сформирована нормативная база, прямо регулирующая вопросы агломераций, и усилятся постоянные структуры управления на уровне агломераций. Это позволит перейти к полноценной интегрированной системе, в которой за развитием каждого крупного городского региона закреплён координирующий орган с необходимыми полномочиями и ресурсами. При сохранении принципов муниципальной автономии такая система обеспечит единое стратегическое направление развития агломерации, согласованность инфраструктурных проектов и сбалансированность роста ядра и периферии. В результате российские городские агломерации смогут реализовать свой потенциал локомотивов экономического роста и улучшения качества жизни населения. Учитывая масштаб и разнообразие страны, можно ожидать появления многообразных управленческих решений («разным агломерациям – разные модели»), однако общая цель остаётся единой – обеспечить гармоничное и устойчивое развитие всего агломерационного пространства России.

Научный руководитель: Е.И. Воронова, к.э.н., старший преподаватель кафедры «Государственное и муниципальное управление» Факультета «Высшая школа управления» Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации.

Литература

1. Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С., Попов Р.А., Гершович А.Я. Городские агломерации в современной России: проблемы и перспективы развития. М.: Институт экономики города, 2023. 192 с.
2. Лисина Н.Л. и др. Модели управления развитием городских агломераций в России: юридический анализ // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2023. № 4. С. 484-495. DOI: 10.21603/2542-1840-2023-7-4-484-495 EDN: ATCDXY.
3. Строев П.В., Кузнецов Ю.Г. Особенности развития городских агломераций России: ретроспективный анализ // Экономика, предпринимательство и право. 2023. Т. 13, № 12. С. 6341-6362. DOI: 10.18334/epp.13.12.119992 EDN: LTCGZH.
4. Указ Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».
5. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р «О Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».
6. Минэкономразвития РФ. Правила согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов развития крупных и крупнейших агломераций (утв. Постановлением Правительства РФ от 31.05.2022 г. № 996) и Методические рекомендации по их разработке (приказ Минэка РФ от 26.09.2023 г. № 669).
7. Федеральный закон от 04.08.2023 г. № 438-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ (в части единого документа территориального планирования для территории нескольких муниципалитетов)».
8. Трубилина М. Закон об агломерациях в ближайшее время принимать не планируется // Российская газета, 15.11.2024.
9. В Прикамье планируют распределить полномочия Пермской агломерации на краевой уровень // Новости ТАСС, 08.06.2023.
10. Дергачёв В.А. Зарубежный опыт развития городских агломераций // Институт геополитики, 2018.
11. OECD (Ahrend R. et al.) The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations. – OECD Regional Development Working Papers No. 2014/04, Paris, 2014.

