

УДК 353.9

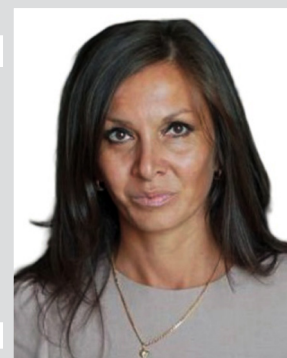
DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-46-55

Организационная модель и механизм управления городскими агломерациями межрегионального типа**Двас Г.В.**

Доктор экономических наук, профессор, ректор
Ленинградского государственного университета имени А.С. Пушкина

Бушенева Ю.И.

Доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры экономики и управления
Ленинградского государственного университета имени А.С. Пушкина

**Олифир Д.И.**

Кандидат географических наук,
доцент кафедры туризма, гостеприимства и сферы обслуживания
Ленинградского государственного университета имени А.С. Пушкина



Управление городскими агломерациями направлено на реализацию социально-экономического потенциала территорий, находящихся под воздействием положительных агломерационных эффектов. Сложность в организации управления межрегиональными агломерациями (Московской, Санкт-Петербургской, Краснодарско-Адыгейской и Симферопольско-Севастопольской) заключается в интеграции двух основных форм сотрудничества – межмуниципального и межрегионального. В межрегиональных агломерациях, включающих города федерального значения, организационная модель управления должна также учитывать разницу управленческих полномочий между органами местного самоуправления города федерального значения и примыкающего к нему субъекта Российской Федерации. Целью статьи является определение организационной модели и механизма управления межрегиональными городскими агломерациями. Научная значимость работы заключается в развитии теоретико-методологических основ государственного и муниципального управления в области межрегионального сотрудничества посредством выработки формы, модели и механизма управления межрегиональной агломерацией. Материалы исследования могут быть использованы в деятельности региональных и муниципальных органов государственной власти. Ценность и научная новизна проведенного исследования связаны с оценкой агломерационных взаимоотношений двух субъектов Российской Федерации в пределах межрегиональных агломераций, которая дана на основе анализа документов стратегического планирования, обосновании договорной межрегионально-межмуниципальной организационной

модели управления межрегиональными агломерациями, выделении ключевых полномочий органов местного самоуправления в городах федерального значения и в субъектах Российской Федерации, предложенном варианте юридического оформления и механизме управления межрегиональными агломерациями.

Ключевые слова: межрегиональные городские агломерации, документы стратегического планирования, межрегиональное сотрудничество, межмуниципальное сотрудничество, межрегионально-межмуниципальная модель, принципы управления агломерацией

Для цитирования: Двас Г.В., Бушенева Ю.И., Олифир Д.И. Организационная модель и механизм управления городскими агломерациями межрегионального типа // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 4. С. 46–55. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-46-55.

В настоящее время городские агломерации представляют собой одну из наиболее прогрессивных и эффективных форм пространственной организации населения и экономики. Согласно утверждённой Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2024 г. № 4146-р «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года», раскрытие экономического потенциала, обеспечение научно-технологического и инновационного развития городских агломераций определено в качестве одного из основных направлений и задач пространственного развития страны. Кроме того, в Стратегии отмечается, что Московская и Санкт-Петербургская агломерации вносят существенный вклад в устойчивый рост экономики [1]. Однако протекающие агломерационные процессы имеют стихийный характер, преимущества положительных агломерационных эффектов используются в недостаточной степени, а управление городскими агломерациями сталкивается с рядом сложностей, прежде всего связанных с вопросами нормативно-правового обеспечения, противоречий между интересами субъектов агломерационной политики, бюджетных ограничений и т. п. Обозначенные проблемы существенно ограничивают возможности раскрытия и реализации экономического потенциала отдельных субъектов Российской Федерации, в которых сформировались крупные и крупнейшие городские агломерации. По данным Фонда «Институт экономики города», в нашей стране насчитывается 45 городских агломераций [2, с. 72], а в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. выделялось около 40 городских агломераций, из которых 19 относятся к крупным и крупнейшим агломерациям [3].

Управление городскими агломерациями в Российской Федерации осуществляется на региональном уровне государственной власти преимущественно в формах межмуниципального сотрудничества. Большинство городских агломераций относится к агломерациям регионального типа, которые сформированы в пределах одного субъекта

Российской Федерации. Исключение составляют четыре городские агломерации, относящиеся к межрегиональным – Московская, Санкт-Петербургская, Краснодарская (Краснодарско-Адыгейская) и Симферопольско-Севастопольская. Управление городскими агломерациями межрегионального типа усложняется тем, что к формам межмуниципального сотрудничества добавляется форма межрегионального сотрудничества, т.е. происходит, как отмечают Е.С. Шугрина и Г.В. Миронова, «сотрудничество субъекта РФ и муниципальных образований – заведомо неравноправных партнёров... не все модели, используемые в региональных агломерациях, применимы к межрегиональным» [4, с. 15]. Кроме того, первые три межрегиональные агломерации сформированы на основе городов федерального значения, органы местного самоуправления которых имеют ограниченные управленческие полномочия, в отличие от органов местного самоуправления других регионов (субъектов Российской Федерации), что также усложняет организационную модель управления такими агломерациями.

Проведённый анализ отечественной научной литературы, посвящённой управлению городскими агломерациями, позволил выделить три доминирующих исследовательских направления. Первое направление посвящено моделям управления городскими агломерациями. К нему относится работа И.В. Волчковой и Н.Н. Минаева, в которой учёные выделяют две модели управления: одноуровневую, включающую единое муниципальное управление, разновидностью которой является договорная модель, основанная на межмуниципальном сотрудничестве, и двухуровневую, предусматривающую создание надмуниципального органа управления [5]. Э. Маркварт и Р.В. Петухов к базовым моделям управления относят административную и договорную. При административной модели создаются специальные институты управления городской агломерацией, а при договорной модели в управлении принимают участие входящие в состав агломерации муниципальные образования [6]. Н.Н. Мусинова

и Н.К. Попадюк определяют три формы управления агломерациями: централизованную (управляет единый агломерационный центр), децентрализованную (договорная форма межмуниципального сотрудничества) и смешанную [7]. Е.С. Шугриной и Г.В. Мироновой проведён анализ шести моделей управления агломерациями: модель создания межрегиональных органов управления; модель формирования проектных офисов (рабочих групп); договорная межмуниципальная модель; договорная регионально-межмуниципальная модель; модель укрупнения муниципальных образований и модель централизации полномочий на уровне субъектов Российской Федерации [4]. Н.Л. Лисина с соавторами выделяют четыре модели управления: горизонтальную (межмуниципальное сотрудничество без участия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации), вертикальную (основана на перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации), смешанную (взаимодействие органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации посредством создания Координационного совета) и модель города федерального значения. По отношению к последней модели управления учёные считают, что она «предполагает создание на базе городской агломерации самостоятельного субъекта РФ с особым вариантом территориального устройства и с определением на уровне федерального законодательства ряда особенностей осуществления публичной власти» [8, с. 486].

Второе направление связано с вопросами нормативно-правового регулирования городских агломераций. Так, в статье А.Н. Швецова рассматриваются специфические особенности организации управления городскими агломерациями, приводится классификация организационных схем управления агломерациями, анализируется роль государства в агломерационных процессах [9]. К.В. Бавиной и И.Е. Лабушкиной проведён анализ правовых условий управления городскими агломерациями в России и предложен комплекс мероприятий, необходимых при разработке направлений законодательного регулирования городских агломераций [10]. А.В. Ильиных изучен опыт нормативно-правового регулирования статуса городских агломераций в субъектах Российской Федерации, выделены правовые проблемы управления и перспективы законодательного регулирования [11]. А.В. Одинцова, рассматривая проблемы нормативно-правового регулирования городских агломераций в России, приходит к выводу о том, что «основные проблемы развития агломераций носят институциональный характер. При наличии достаточно широкого опыта, накопленного в регионах, нормативно-правовая

база формирования и развития агломераций пока не создана» [12, с. 76].

Третье направление основывается на стратегическом планировании управления городскими агломерациями. В работе С.А. Соболева представлена модель стратегического планирования городских агломераций, состоящая из семи этапов: проведение стратегической диагностики, определение миссии, определение дерева целей, выявление сильных и слабых сторон, возможностей и угроз, оценка стратегических альтернатив, выбор стратегии и реализация стратегии [13]. Е.Ю. Фролкина выделяет шесть принципов стратегического планирования в развитии городских агломераций: многоуровневость власти (федеральная, региональная и местная), результативность и эффективность, вовлечение бизнес-сообществ, учёт особенностей каждой агломерации, прозрачность (открытость), обеспечение устойчивого развития [14]. О.Б. Иванов и Е.М. Бухвальд рассматривают эволюцию направлений государственной агломерационной политики и определяют возможности и задачи агломерационных процессов в отраслевом и пространственном разрезе национальной экономики, приходя к выводу о том, что «для эффективного обновления Стратегии пространственного развития Российской Федерации необходимо включение в данный документ стратегического планирования развернутого блока вопросов, касающихся агломерационных процессов на субфедеральном уровне» [15, с. 20].

Таким образом, анализ литературных источников показал, что, несмотря на повышенное внимание научного сообщества к вопросам управления городскими агломерациями, к настоящему времени отсутствуют исследования, посвящённые управлению городскими агломерациями межрегионального типа, что предопределило цель представленной работы, заключающейся в определении организационной модели и механизма управления межрегиональными агломерациями.

Информационную базу исследования составили документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации, которые относятся к межрегиональным агломерациям, нормативно-правовые акты Российской Федерации, регламентирующие возможность проведения агломерационной политики, а также труды отечественных учёных в области управления городскими агломерациями.

Для оценки агломерационных взаимоотношений, протекающих в межрегиональных городских агломерациях, рассмотрим документы стратегического планирования, которые отражают степень сотрудничества между двумя субъектами Российской Федерации.

В Московской агломерации к основным документам, определяющим межрегиональные взаимоотношения Москвы и Московской области, относятся:

1. Соглашение от 15.02.2018 г. № 31 между Правительством Московской области и Правительством Москвы о стратегическом развитии Московского региона (до 2025 года), предусматривающее развитие экономической интеграции и укрепление связей между двумя субъектами Российской Федерации в следующих направлениях: развитие промышленного потенциала, «Чистая вода», экологическая безопасность, развитие инфраструктуры и обустройство дачных поселков, организация отдыха детей, развитие общественного транспорта [16].

2. Соглашение от 08.11.2017 г. № 77-992 между Правительством Москвы и Правительством Московской области о торгово-экономическом, научно-техническом, социально-культурном и социально-экологическом сотрудничестве. Целью его подписания является развитие двусторонних связей и создание организационных, экономических, правовых и иных условий для укрепления межрегионального сотрудничества между двумя субъектами Российской Федерации. В соглашении представлен широкий перечень вопросов совместного сотрудничества, включая: подготовку документов территориального планирования и градостроительного зонирования, организацию транспортного обслуживания и развитие дорожного хозяйства, торгово-экономическую политику, улучшение условий инвестиционной и предпринимательской деятельности, повышение экологической эффективности, стабилизацию функционирования энергосистемы, обмен информацией в области инновационных разработок и их внедрения в производство, обмен информацией в вопросах тарифной политики городского хозяйства, развитие международных торгово-экономических связей, обмен опытом в привлечении иностранных инвесторов и содействие в реализации инвестиционных проектов с участием иностранного капитала и др. [17].

3. Стратегия развития транспортной системы г. Москвы и Московской области на период до 2035 г. (одобрена 01.12.2021 г.), реализация которой направлена на оптимизацию и развитие транспортного каркаса, повышение качества и комфорта транспортного обслуживания, безопасности перевозок, сокращение транспортных издержек при доставке грузов, а также внедрение инновационных технологий в совместной транспортной системе [18].

4. Соглашение от 08.07.2021 г. № ДГИ-С-3/21/59 о взаимодействии Правительства Москвы и Правительства Московской области. Документ предусматривает организацию эффективного управления и взаимодействия, в т.ч. с органами местного самоуправления в вопросах распоряжения государственным и муниципальным имуществом [19].

Основными документами, определяющими развитие между Санкт-Петербургом и Ленинградской

областью в пределах Санкт-Петербургской агломерации, являются:

1. Соглашение от 19.04.2005 г. № 12-с между Санкт-Петербургом и Ленинградской областью о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, культурной и социальной областях. Цель его подписания – создание организационной основы для заключения двусторонних договоров между двумя субъектами Российской Федерации в различных областях и сферах деятельности, среди которых развитие торгово-экономических связей, поддержка малого предпринимательства, интеграция агропромышленного комплекса, информационное сотрудничество, взаимодействие в области законотворчества, сотрудничество в сферах науки и высоких технологий, образования, культуры, природоохранной деятельности, физической культуры и спорта, туризма и рекреации, социальной защиты населения, молодежной политики, регулирования трудовых отношений и охраны труда [20].

2. Концепция комплексного развития территорий Ленинградской области, прилегающих к границам Санкт-Петербурга до 2025 г. (принята в 2014 г.). Целевое назначение Концепции связано с созданием условий для обеспечения сбалансированного развития территории комплексного развития, включая согласование действий органов государственной власти Санкт-Петербурга и Ленинградской области для устранения проблем развития территорий, включая реализацию градостроительной, пространственно-территориальной и социально-экономической политики Ленинградской области [21].

3. Стратегия развития транспортной системы Санкт-Петербурга и Ленинградской области до 2030 г. (принята в 2016 г.). Стратегия разработана с целью развития Санкт-Петербургского транспортного узла (транспортной инфраструктуры), в рамках которого предусматривается формирование общей транспортной системы двух субъектов Российской Федерации, включая строительство новых дорог, морских портов, аэропортов и железнодорожных узлов [22].

4. Концепция совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период до 2030 года с перспективой до 2050 года (принята в 2018 г.). Концепция определяет перспективы территориального, пространственного и градостроительного развития сопредельных территорий (зон) Санкт-Петербурга и Ленинградской области, включая формирование единых систем транспортной и инженерной инфраструктуры, создание благоприятной среды для проживания, а также сохранение и рациональное использование природного и историко-культурного комплекса. В документе определена граница Санкт-Петербургской агломерации, выделено шесть планировочных зон (городская

центральная зона; высокоурбанизированная зона консолидированного развития; зона подцентров агломерации; зона проживания, хозяйственной деятельности и отдыха; субурбанизированная зона консолидированного развития; зона рекреации и сельского хозяйства), которые разделены на 12 планировочных районов [23].

Краснодарская агломерация (Краснодарско-Адыгейская) юридически закреплена в Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года (принята Законодательным Собранием Краснодарского края 11.12.2018 г.) в составе четырёх муниципальных образований Краснодарского края (городских округов Краснодар и Горячий Ключ, а также Северского и Динского районов) и трёх муниципальных образований Республики Адыгея (городской округ Адыгейск, Тахтамукайский и Теучежский районы). В качестве ключевых предпосылок формирования Краснодарской агломерации в Стратегии определены проблемы управления объектами совместного инфраструктурного жизнеобеспечения (инженерных коммуникаций, социальных и коммунальных объектов), землепользования на сопредельных территориях, развития транспортной системы, нерегулируемое жилищное строительство, сопровождающееся экспансией сельскохозяйственных земель. Развитие Краснодарской агломерации базируется на соблюдении принципов устойчивого развития – сохранения баланса между застраиваемыми территориями, природно-рекреационными ресурсами и землями сельскохозяйственного назначения; формирования самодостаточных локальных подцентров; рационального размещения мест приложения труда и проживания, социально-бытового обслуживания и отдыха; обеспечения комфортности проживания и мобильности населения [24].

В свою очередь, в Стратегии социально-экономического развития Республики Адыгея до 2030 года (утверждена Постановлением Кабинета Министров Республики Адыгея от 26.12.2018 г.) отмечается тесная связь региона со стратегическими планами развития Краснодарского края, прежде всего, транспортной системы, энергетики, логистики, туризма и рекреации, экологии и производстве строительных материалов [25].

Межрегиональные взаимоотношения в пределах формирующейся Симферопольско-Севастопольской агломерации регламентированы Соглашением от 09.11.2018 г. между Правительством Севастополя и Советом Министров Республики Крым о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, культурной, социальной и иных областях. Помимо указанных в названии соглашения областей (сфер) сотрудничества, в документе обозначено сотрудничество в промышленности, сельском хозяйстве, образовании, транспорте, здравоохранении, молодёжной политике, физической культуре и спор-

те, туризме, трудовых отношениях и социальной защите населения, природопользовании и охране окружающей среды, информатизации и связи [26].

Проведённый анализ документов стратегического планирования в регионах, относящихся к межрегиональным агломерациям, позволяет сделать вывод о том, что наиболее активные агломерационные взаимоотношения протекают в Московской, Санкт-Петербургской и Краснодарской агломерациях. Эти взаимоотношения обусловлены взаимосвязанностью и сформированностью единого социально-экономического пространства указанных агломераций. При этом в совместных документах Москвы и Московской области ориентация на развитие агломерации не представлена, документы территориального планирования и градостроительного зонирования, как и в Краснодарской агломерации, не разработаны. В Санкт-Петербургской агломерации отмечается наибольшая проработанность документов стратегического планирования городской агломерации. Симферопольско-Севастопольская агломерация находится на начальной (перспективной) стадии формирования.

Для дальнейшего развития и управления городскими агломерациями межрегионального типа нами предлагается использовать договорную межрегионально-межмуниципальную организационную модель, особенностью которой, в отличие от договорной межмуниципальной модели, применяемой в региональных агломерациях, является сотрудничество как между региональными органами государственной власти двух субъектов Российской Федерации, так и между органами местного самоуправления городов федерального значения, управление агломерацией выстраивается по линии сотрудничества между региональными органами государственной власти двух субъектов Российской Федерации при межмуниципальном сотрудничестве в субъекте Российской Федерации, не относящемся к городу федерального значения. Другими словами, происходит сотрудничество между городом федерального значения и примыкающими к нему агломерационными муниципальными образованиями соседнего субъекта Российской Федерации, которые в свою очередь находятся под координацией органов региональной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и образуют форму межмуниципального сотрудничества.

Отметим, что в ст. 79 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах ор-

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления городов федерального значения связываются с решением вопросов местного значения, исходящих из необходимости сохранения единства городского хозяйства. К вопросам местного значения относятся мероприятия по обеспечению жизнедеятельности населения, например, организация и проведение праздников, спортивных, физкультурно-оздоровительных и патриотических мероприятий, мероприятий по охране окружающей среды, вреде потребления табака и воздействию окружающего дыма, составление протоколов об административных правонарушениях и пр. Кроме того, в соответствии с законами городов федерального значения органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований могут быть переданы отдельные государственные полномочия в случае, если их осуществление не потребует расходов за счет средств бюджетов городов федерального значения и (или) местных бюджетов, а также материальных средств [27]. Как видно, российское законодательство не предоставляет органам местного самоуправления городов федерального значения существенных властных полномочий в реализации вопросов межрегиональной агломерационной по-

литики, в отличие от органов местного самоуправления регионов (субъектов Российской Федерации). В частности, органы местного самоуправления субъектов Российской Федерации имеют ряд полномочий в градостроительной и инвестиционной деятельности, а также в сфере малого и среднего предпринимательства (табл. 1).

Юридическое оформление межрегиональной городской агломерации предусматривает:

Во-первых, подписание соглашения о создании городской агломерации на уровне Правительств двух субъектов Российской Федерации. Другим вариантом может быть принятие соответствующего Закона каждым из субъектов Российской Федерации, на территории которых расположена городская агломерация;

Во-вторых, определение состава муниципальных образований городской агломерации, которые должны быть согласованы между Правительствами двух субъектов Российской Федерации, за исключением муниципальных образований, относящихся к городам федерального значения;

В-третьих, подписание соглашения о межмуниципальном сотрудничестве между главами агломерационных муниципальных образований (для Краснодарско-Адыгейской агломерации). Для агло-

Таблица 1

Основные полномочия органов местного самоуправления в градостроительной, инвестиционной и предпринимательской (малое и среднее предпринимательство) деятельности

Полномочия в градостроительной деятельности	Полномочия в инвестиционной деятельности	Полномочия в предпринимательской (малое и среднее предпринимательство) деятельности
<ul style="list-style-type: none"> – подготовка и утверждение документов территориального планирования муниципального образования (района); – утверждение местных нормативов градостроительного проектирования; – утверждение правил землепользования и застройки соответствующих межселенных территорий; – утверждение документации по планировке территории; – выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на соответствующих межселенных территориях; – ведение государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности в части, касающейся осуществления градостроительной деятельности на территориях муниципальных районов, и предоставление сведений, документов и материалов, содержащихся в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности 	<ul style="list-style-type: none"> – создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности; – установление субъектам инвестиционной деятельности льгот по уплате местных налогов; – защита интересов инвесторов; – предоставление субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности; – разработка, утверждение и финансирование инвестиционных проектов, осуществляемых муниципальными образованиями; – проведения экспертизы инвестиционных проектов; – выпуск муниципальных займов; – вовлечение в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строок и объектов, находящихся в муниципальной собственности; – предоставление на конкурсной основе муниципальных гарантий по инвестиционным проектам за счет средств местных бюджетов 	<ul style="list-style-type: none"> – оказание финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства посредством предоставления субсидий и бюджетных инвестиций из своего местного бюджета; – имущественная поддержка в виде передачи во владение и (или) в пользование государственного или муниципального имущества на возмездной основе, безвозмездной основе или на льготных условиях в соответствии с государственными и муниципальными программами (подпрограммами); – предоставление информационной и консультационной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства

Составлено авторами на основе [28; 29; 30].

мераций с городами федерального значения подписывается соглашение о регионально-муниципальном сотрудничестве между Правительством города федерального значения и главами агломерационных муниципальных образований, между которыми также подписывается соглашение о межмуниципальном сотрудничестве;

В-четвёртых, образование Координационного совета городской агломерации, в состав которого должны войти представители Правительств двух субъектов Российской Федерации, главы администраций агломерационных муниципальных образований (за исключением глав местных администраций городов федерального значения), а также представители крупных и крупнейших предприятий, бизнеса, науки и общественности.

Деятельность Координационного совета связывается как с выстраиванием согласованных взаимоотношений между субъектами управления агломерацией в вопросах реализации градостроительных, инфраструктурных и инвестиционных проектов, так и с разработкой и утверждением необходимого инструментария для проведения согласованной агломерационной политики. В частности, ключевым инструментом управления городской агломерацией является территориальный план и стратегия развития городской агломерации, которая должна включать следующие разделы:

1. Формулировка цели – направлена на обеспечение устойчивости и сбалансированности пространственного развития городской агломерации посредством реализации межрегионально-межмуниципальных инфраструктурных проектов с учётом функционального назначения территорий;

2. Анализ внешней среды – оценка федеральных приоритетов развития, а также возможностей и угроз, исходящих из сложившейся международной обстановки;

3. Анализ внутренней среды – оценка уровней и тенденций демографического, социально-экономического, научно-технологического и экологического развития городской агломерации;

4. Выбор стратегических приоритетов развития – определение перспективных направлений развития городской агломерации с учётом её конкурентных преимуществ;

6. Определение плана действий и механизмов реализации стратегии, т.е. конкретных шагов и инструментов, которые необходимо предпринять и реализовать в определённый временной период;

7. Реализация стратегии и её контроль;

8. Проведение анализа промежуточных результатов реализации стратегии, возможная корректировка стратегических приоритетов развития, плана действий и механизмов реализации.

Реализация стратегии развития городской агломерации в межрегиональных условиях основыва-

ется на совместной координации исполнительных органов региональной и муниципальной власти в соответствии с их полномочиями и должна выстраиваться на следующих принципах:

– целостности – исходит из понимания о пространственной континуальности городов и населённых пунктов как единой интегрированной формы организации населения и экономики, рационализация пространственной (территориальной) структуры которой осуществляется, с одной стороны, за счёт развития слаборазвитых территорий и политики выравнивания внутриагломерационных социально-экономических диспропорций, а с другой стороны, за счёт устранения дублирующих функций между административно-территориальными единицами в реализации проектов по развитию транспортной, инженерной и производственной инфраструктуры;

– партнёрства – определяется посредством достижения между субъектами управления городской агломерации совместных отношений, основанных на соблюдении принципов равноправия, прозрачности, взаимодополняемости, взаимодоверия, взаимоуважения и взаимовыгоды;

– иерархичности – означает наличие нескольких уровней управления в соответствии с их полномочиями – от муниципального до регионального, которые в совокупности образуют управленческий орган городской агломерации – Координационный совет;

– субсидиарности – исходит из рациональности и эффективности решения определённых вопросов или реализации инфраструктурных проектов субъектами управления (органами региональной и муниципальной власти), включая имеющиеся у них ресурсные возможности и ограничения. Данный принцип предусматривает предоставление «горизонтальных субсидий» между межрегиональными или местными бюджетами с целью софинансирования расходных обязательств в реализации инвестиционных, инфраструктурных, социальных и других проектов. Субсидии могут быть предоставлены из бюджета одного региона в бюджет другого региона (ст. 183.3 Федерального закона от 02.08.2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» [31]) или из бюджета одного муниципального образования в бюджет другого муниципального образования, в т.ч. в целях обеспечения реализации соглашения о межмуниципальном сотрудничестве (ст. 142.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации [32]). Т.е. в городских агломерациях с городами федерального значения предоставление органами государственной власти города федерального значения «горизонтальной субсидии» органам местного самоуправления соседнего региона (или наоборот) возможно через региональный бюджет соседнего региона;

– адаптивности – предусматривает способность субъектов управления городской агломерации оперативно реагировать на меняющиеся условия внешней и внутренней среды и, исходя из этого, принимать эффективные решения и коррективы в реализации стратегических приоритетов развития.

Таким образом, в результате проведённого исследования было определено, что управление городскими агломерациями межрегионального типа основывается на комплексном сотрудничестве и взаимодействии между региональными и муниципальными органами государственной власти – межрегионально-межмуниципальной модели управления, которая в классическом виде может быть применима в Краснодарско-Адыгейской агломерации. Три другие межрегиональные агломерации – Московская, Санкт-Петербургская и Симферопольско-Севастопольская включают в свой состав города федерального значения, органы местного самоуправления внутригородских территорий которых имеют ограниченные властные полномочия, связанные с вопросами местного значения по обеспечению жизнедеятельности населения, в отличие от органов местного самоуправления в регионах (субъектах Российской Федерации), имеющих ряд полномочий в градостроительной, инвестиционной и предпринимательской деятельности. В результате механизм управления такими агломерациями выстраивается на основе сотрудничества между региональными органами государственной власти города федерального значения и муниципальными органами государственной власти соседнего субъекта Российской Федерации, которые также взаимодействуют друг с другом в форме межмуниципального сотрудничества в пределах городской агломерации и координируются органом региональной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Управление городскими агломерациями межрегионального типа необходимо осуществлять на базе создания в них Координационных советов, в сферу деятельности которых должна входить разработка и утверждение документов стратегического планирования, и проведение на их основе агломерационной политики с учётом соблюдения принципов целостности, партнёрства, иерархичности, субсидиарности и адаптивности.

Литература:

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2024 г. № 4146-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года». URL: <http://static.government.ru/media/acts/files/1202501060001.pdf> (дата обращения 10.11.2025).
2. Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С. Экономика урбанизация. М.: Фонд «Институт экономики города», 2018. 418 с.
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUfT08o60RktoOXl22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения 10.11.2025).
4. Шугрина Е.С., Миронова Г.В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.
5. Волчкова И.В., Минаев Н.Н. Модели управления агломерациями: международный опыт и российская практика // Экономические науки. 2013. № 108. С. 53–57.
6. Маркварт Э., Петухов Р.В. Организационно-правовые модели управления агломерацией // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2016. № 3. С. 12–27.
7. Мусинова Н.Н., Попадюк Н.К. Организация управления городской агломерацией: поиск решений // Вестник университета. 2018. № 7. С. 12–15. DOI: 10.26425/1816-4277-2018-7-12-15.
8. Лисина Н.Л., Ушакова А.П., Баев В.Д., Назарян М.Г. Модели управления развитием городских агломераций в России: юридический анализ // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2023. Т. 7. № 4 (28). С. 484–495. DOI: 10.21603/2542-1840-2023-7-4-484-495.
9. Швецов А.Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 1. С. 19–30. DOI: 10.14530/reg.2018.1.19.
10. Бавина К.В., Лабушкина И.Е. Проблемы законодательного регулирования городских агломераций в России // Вестник экспертного совета. 2019. № 4 (19). С. 60–64.
11. Ильиных А.В. Городские агломерации в муниципально-территориальной организации: каким должно быть нормативно-правовое регулирование? // Государство и право. 2020. № 2. С. 184–188. DOI: 10.31857/S013207690008556-3.
12. Одинцова А.В. Городские агломерации: объективные основы формирования и проблемы институционализации в России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. № 5. С. 57–79. DOI: 10.52180/2073-6487_2021_5_57_79.

13. Соболев С.А. Формирование инструментария стратегического планирования для управления развитием российских агломераций // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2023. № 2. С. 75–87. DOI: 10.25198/2077-7175-2023-2-75.
14. Фролкина Е.Ю. Принципы стратегического планирования развития городских агломераций // Право и государство: теория и практика. 2024. № 9 (237). С. 248–251. DOI: 10.47643/1815-1337_2024_9_248.
15. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Смогут ли агломерации поднять экономику России? // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2025. № 1. С. 7–26. DOI: 10.24412/2071-6435-2025-1-7-26.
16. Соглашение от 15.02.2018 г. № 31 между Правительством Московской области и Правительством Москвы о стратегическом развитии Московского региона. URL: https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/perechen-dogovorov-i-soglasheniy-mo/2018-god/14-03-2018-12-04-11-soglashenie-ot-15-02-2018-31-mezhdu-pravitelstvom?utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2F (дата обращения: 12.11.2025).
17. Соглашение от 08.11.2017 г. № 77-992 между Правительством Москвы и Правительством Московской области о торгово-экономическом, научно-техническом, социально-культурном и социально-экологическом сотрудничестве. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/37310220/> (дата обращения: 20.05.2025).
18. Стратегия развития транспортной системы г. Москвы и Московской области на период до 2035 года. URL: <https://www.mos.ru/dt/documents/dokumenti/view/263028220/> (дата обращения: 12.11.2025).
19. Соглашение № ДГИ-С-3/21/59 от 08.07.2021 г. о взаимодействии Правительства Москвы и Правительства Московской области. URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/perechen-dogovorov-i-soglasheniy-mo/2021-god/03-03-2022-16-37-44-soglashenie-dgi-s-3-21-59-ot-08-07-2021-o-vzaimode> (дата обращения: 12.11.2025).
20. Соглашение от 19.04.2005 г. № 12-с между Санкт-Петербургом и Ленинградской областью о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, культурной и социальной областях. Комитет по внешним связям Ленинградской области. URL: https://kvs.lenobl.ru/media/uploads/userfiles/2022/04/13/Соглашение_СПб-ЛО_2005_г_рамочное_cQSH19J.pdf (дата обращения: 13.11.2025).
21. Концепция комплексного развития территорий Ленинградской области, прилегающих к границам Санкт-Петербурга. СПб.: Фонд «ЦСР «Северо-Запад» для Правительства Ленинградской области. 2014. 115 с.
22. Стратегия развития транспортной системы Санкт-Петербурга и Ленинградской области до 2030 года. URL: <https://www.gov.spb.ru/press/governor/232157/> (дата обращения 13.11.2025).
23. Концепция совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территории Ленинградской области (агломерация) на период до 2030 года и с перспективой до 2050 года. Основные положения. URL: https://arch.lenobl.ru/media/uploads/userfiles/2018/11/22/%D0%9A_%D0%9A%D0%BE%D1%80_%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%D1%83_11.07.2018.pdf (дата обращения 13.11.2025).
24. Закон Краснодарского края от 21.12.2018 г. № 3930-КЗ «О Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года». Принят Законодательным Собранием Краснодарского края 11.12.2018 г. URL: https://mintekgkh.krasnodar.ru/upload/iblock/1de/Zakon_KK_3930_KZ_ot_21.12.2018_o_strategii_sotsialno_ekonomicheskogo_razvitiya_KK_do_2030_goda.pdf (дата обращения: 16.11.2025).
25. Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 26.12.2018 г. № 286 «Стратегия социально-экономического развития Республики Адыгея до 2030 г.». URL: <http://www.adygheya.ru/ministers/departments/ministerstvo-ekonomicheskogo-razvitiya-i-torgovli/zagruzki/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F%20%D0%B4%D0%BE%202030%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0.pdf> (дата обращения: 16.11.2025).
26. Соглашение от 09.11.2018 г. между Правительством Севастополя и Советом Министров Республики Крым о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, культурной, социальной и иных областях. URL: <https://sev.gov.ru/docs/256/62947/> (дата обращения: 16.11.2025).
27. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (последняя редакция) // СПС КонсультантПлюс.
28. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ. // СПС КонсультантПлюс.
29. Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
30. Федеральный закон от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СПС КонсультантПлюс.
31. Федеральный закон от 02.08.2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» // СПС КонсультантПлюс.
32. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Organizational Model and Mechanism for Managing Interregional Urban Agglomerations

**Dvas G.V., Busheneva Yu.I., Olifir D.I.
Pushkin Leningrad State University**

Urban agglomeration management is aimed at realizing the socioeconomic potential of territories influenced by positive agglomeration effects. The complexity of organizing the management of interregional agglomerations (Moscow, St. Petersburg, Krasnodar-Adygea, and Simferopol-Sevastopol) lies in the integration of two main forms of cooperation – intermunicipal and interregional. In interregional agglomerations, including cities of federal significance, the organizational management model should also take into account the difference in management powers between the local governments of the federal city and the adjacent constituent entity of the Russian Federation. The aim of this article is to define an organizational model and management mechanism for interregional urban agglomerations. The scientific significance of the work lies in the development of the theoretical and methodological foundations of state and municipal administration in the field of interregional cooperation by developing a form, model, and mechanism for managing an interregional agglomeration. The research materials can be used in the activities of regional and municipal government bodies. The value and scientific novelty of the conducted research is associated with the assessment of agglomeration relationships between two subjects of the Russian Federation within interregional agglomerations, which is based on the analysis of strategic planning documents, the substantiation of a contractual interregional-intermunicipal organizational model for managing interregional agglomerations, the allocation of key powers of local governments in cities of federal significance and in the subjects of the Russian Federation, the proposed version of legal registration and the mechanism for managing interregional agglomerations.

Keywords: interregional urban agglomerations, strategic planning documents, interregional cooperation, intermunicipal cooperation, interregional-intermunicipal model, principles of agglomeration management

