

Бруданина К.В.,

выпускник бакалавриата по направлению «Архитектура»

Санкт-Петербургский Горный университет императрицы Екатерины II

Россия, г. Санкт-Петербург

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ БАРЬЕРЫ И МЕХАНИЗМЫ
МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ КООРДИНАЦИИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ
ПРОГРАММ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ МЕГАПОЛИСОВ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОСКВЫ И САНКТ-ПЕТЕРБУРГА**

***Аннотация:** В статье рассматриваются институциональные барьеры, препятствующие эффективной координации градостроительной деятельности в мегаполисах. На основе сравнительного анализа Москвы и Санкт-Петербурга выявлены ключевые противоречия между стратегическими документами и оперативным управлением. Предложены механизмы совершенствования межведомственного взаимодействия. Особое внимание уделено дефициту интегральных институтов согласования интересов стейкхолдеров и цифровому разрыву в управленческих практиках.*

***Ключевые слова:** градостроительное развитие, межведомственная координация, институциональные барьеры, Москва, Санкт-Петербург, пространственное развитие, управление мегаполисом.*

***Annotation:** The article examines institutional barriers that impede effective coordination of urban planning activities in megacities. Based on a comparative analysis of Moscow and Saint Petersburg, key contradictions between strategic documents and operational management are identified. Mechanisms for improving interagency interaction are proposed. Special attention is paid to the deficit of integral institutions for coordinating stakeholder interests and the digital divide in management practices.*

Key words: *urban development, interagency coordination, institutional barriers, Moscow, Saint Petersburg, spatial development, megacity management.*

Введение

Пространственное развитие мегаполисов представляет собой многоуровневую задачу, реализация которой требует согласованных действий широкого круга участников: федеральных и региональных органов власти, девелоперских организаций, экспертных сообществ и городских жителей. Однако наличие детально проработанных стратегических документов само по себе не гарантирует эффективности их исполнения. Одной из основных причин расхождения между заявленными целями и фактическими результатами является совокупность институциональных барьеров, возникающих на этапе межведомственного взаимодействия. Особую остроту эта проблема приобретает в условиях высокой динамики городских процессов и ограниченности ресурсов [1, с. 29].

Сравнительный анализ Москвы и Санкт-Петербурга представляет особый интерес в силу их статуса крупнейших мегаполисов Российской Федерации, обладающих значительным экономическим и человеческим потенциалом, а также особым конституционно-правовым положением как субъекты федерации. При этом Москва демонстрирует высокую степень централизации управления и концентрации финансовых ресурсов, тогда как Санкт-Петербург сталкивается с дополнительными ограничениями, обусловленными необходимостью сохранения исторической городской среды. Указанные особенности формируют две контрастные институциональные модели.

Цель настоящего исследования — выявить ключевые институциональные барьеры координации в градостроительной сфере Москвы и Санкт-Петербурга и предложить механизмы их преодоления на

основе лучших практик и современных подходов к управлению городским развитием.

Основные институциональные барьеры координации

Проведённый анализ показывает, что основная совокупность проблем возникает не вследствие отсутствия стратегических ориентиров, а из-за несогласованности действий различных ведомств на этапе реализации принятых решений. К числу наиболее значимых барьеров относятся следующие.

Ведомственная разобщённость: вопросы землепользования, строительства, транспортного обеспечения и экологической безопасности в Москве и Санкт-Петербурге находятся в ведении различных департаментов и комитетов, целевые показатели эффективности которых не всегда коррелируют между собой. Как следствие, решения, принимаемые в интересах одного ведомства, создают дополнительные проблемы для другого. Показательным примером служит программа реновации жилищного фонда в Москве. Масштабное новое строительство (свыше 8,5 млн кв. м к 2026 году) на месте сносимых пятиэтажных домов привело к значительному повышению плотности застройки в ряде районов. В частности, в кварталах Юго-Восточного административного округа (районы Выхино-Жулебино, Кузьминки, Текстильщики) и Северо-Восточного округа (Отрадное, Свиблово, Медведково) на месте малоэтажной застройки возведены 24–38-этажные жилые комплексы. На начальных этапах реализации программы согласование параметров возводимых объектов с транспортными и социальными службами осуществлялось с временным отставанием, что привело к росту нагрузки на прилегающие участки улично-дорожной сети — Рязанский проспект, Волгоградский проспект, Новорязанское шоссе, а также на станции метрополитена «Выхино», «Кузьминки», «Отрадное» и «Свиблово». Кроме того, повышенная плотность населения создала дефицит мест в школах и поликлиниках, в частности, в школе № 641, поликлинике № 214 и детском саде

№ 1545. Впоследствии городскими властями был введён механизм инфраструктурных договоров, обязывающих девелоперов синхронизировать жилищное строительство и возведение социальных объектов. Тем не менее первоначальная несогласованность действий профильных ведомств наглядно иллюстрирует проблему ведомственной разобщённости.

Дефицит интегральных институтов: в обоих рассматриваемых городах наблюдается недостаток постоянно действующих плановых органов, наделённых реальными полномочиями по согласованию стратегий и программ развития сопредельных территорий. Для Московской агломерации этот барьер представляет особую остроту [2, с. 317]. Несмотря на функционирование Координационного совета по развитию транспортной системы Москвы и Московской области, планирование долгое время осуществлялось автономно: Москва развивала Четвёртое транспортное кольцо и Московский скоростной диаметр, тогда как Московская область — Центральную кольцевую автомобильную дорогу (ЦКАД). В результате до настоящего времени сохраняются проблемы стыковки грузовых потоков, размещения перехватывающих парковок и освоения периферийных территорий. Аналогичная ситуация характерна и для Санкт-Петербургской агломерации, где развитие города и Ленинградской области происходит преимущественно независимо друг от друга.

Противоречия стратегического и оперативного управления: стратегии пространственного развития, как правило, носят долгосрочный и зачастую декларативный характер, тогда как оперативные решения принимаются исходя из текущей экономической конъюнктуры и инвестиционных приоритетов. Классической иллюстрацией данного противоречия служит история проектирования и строительства небоскрёба «Лахта-центр» в Санкт-Петербурге. Первоначально штаб-квартира ПАО «Газпром» планировалась к размещению на Охтинском мысе в историческом центре города. Данный проект вступил в острое противоречие с требованиями сохранения объекта

всемирного наследия ЮНЕСКО и вызвал массовые протесты градозащитной общественности. В результате башня была перенесена в район Лахты. Однако в 2020-е годы появились проекты «Лахта-центр 2» и «Лахта-центр 3» высотой 703 и 555 метров соответственно. Несмотря на наличие Генерального плана и Правил землепользования и застройки, изменения в зонирование под высотное строительство принимались оперативно, под конкретный инвестиционный запрос, что вновь вызвало критику со стороны ЮНЕСКО и градозащитных организаций. Данный случай демонстрирует системное противоречие между долгосрочными стратегическими целями охраны исторического силуэта и оперативными экономическими решениями.

Цифровой разрыв в управленческих практиках: Москва демонстрирует существенно более высокий уровень внедрения цифровых платформ и аналитических решений на основе городских данных для управления городскими процессами по сравнению с Санкт-Петербургом [3, с. 170]. В столице активно применяются системы транспортного моделирования (Центр организации дорожного движения, «Мостранспроект»), цифровые пространственные аналоги для сценарного прогнозирования и договорные механизмы взаимодействия жилищного и инфраструктурного строительства, позволяющие прогнозировать последствия градостроительных решений. В Санкт-Петербурге аналогичные инструменты развиты в меньшей степени, что затрудняет оперативное согласование проектов и создаёт асимметрию в скорости и качестве управленческих решений.

Сравнительный анализ практик Москвы и Санкт-Петербурга

Московская модель управления характеризуется высокой степенью централизации, что обеспечивает оперативную мобилизацию ресурсов и реализацию масштабных инфраструктурных и градостроительных проектов: программы реновации, Большой кольцевой линии метрополитена, Московских центральных диаметров (МЦД), комплексного развития территорий (КРТ). Однако высокая централизация сопряжена с рисками снижения гибкости

управленческих решений и недостаточного учёта локальной специфики, а также способствует сохранению дисбаланса в развитии регионов [4].

Санкт-Петербург, напротив, характеризуется более сильными позициями общественных и экспертных советов, Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры (КГИОП), а также влиянием международных структур (ЮНЕСКО). Это обеспечивает более тщательный учёт требований сохранения исторического наследия, однако существенно замедляет процесс принятия решений. Проекты «Лахта-центр», «Морской фасад», застройка набережных и изменения Правил землепользования и застройки регулярно становятся предметом длительных общественных обсуждений и межведомственных согласований, создавая дополнительные административные барьеры для девелоперов.

Предложения по совершенствованию механизмов координации

Для преодоления выявленных барьеров представляется целесообразным реализовать следующие меры:

Создание постоянно действующих межрегиональных плановых органов для Московской и Санкт-Петербургской агломераций. Указанные комиссии должны быть наделены полномочиями по согласованию стратегий развития сопредельных территорий [2, с. 318]. Опыт частичной координации в рамках развития МЦД и транспортного узла показывает, что даже ограниченные институциональные механизмы способны давать положительный эффект. Однако требуется переход от совещательных функций к полноценным полномочным структурам.

Внедрение принципа «цифрового двойника» города. Развитие единых цифровых платформ, интегрирующих данные всех ведомств и участников градостроительной деятельности, позволит моделировать последствия управленческих решений до их практической реализации. Данная мера особенно актуальна для Санкт-Петербурга, где сохраняется значительный цифровой разрыв с Москвой [3, с. 170].

Развитие институтов государственно-частного партнёрства и механизмов раннего вовлечения стейкхолдеров. Привлечение бизнеса, экспертного сообщества и общественности к разработке ключевых градостроительных решений на начальных этапах (по аналогии с механизмом инфраструктурных договоров в Москве) позволит снизить риски возникновения конфликтов и повысить качество реализуемых проектов.

Заключение

Институциональные барьеры координации остаются одной из основных причин недостаточной эффективности градостроительной политики в российских мегаполисах. Проведённый сравнительный анализ Москвы и Санкт-Петербурга показывает, что каждая из рассмотренных моделей управления обладает как преимуществами, так и недостатками. Ключевым направлением совершенствования является формирование гибких и адаптивных институциональных механизмов, способных преодолевать ведомственную разобщённость и обеспечивать баланс интересов всех участников градостроительной деятельности. В качестве перспективного направления дальнейших исследований предлагается разработка конкретных показателей эффективности межведомственного взаимодействия и методов их количественной оценки.

Использованные источники:

1. Гутнов А.Э. Эволюция градостроительства / А.Э. Гутнов. — М.: Стройиздат, 1984. — 256 с.
2. Научные труды Вольного экономического общества России. — Т. 250. — 2025. — С. 315–322.
3. Щербак А.Н., Шмелева А.В. Цифровой разрыв и внедрение решений на основе данных в регионах России // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2022. — № 4. — С. 157–177.

4. Столичный центр против регионов: как преодолеть дисбаланс на примере ИТ-сферы // Московский комсомолец. — 19.12.2024. — URL: <https://www.mk.ru/social/2024/12/19/stolichnyy-centr-protiv-regionov-kak-preodolet-disbalans-na-primere-itsfery.html> (дата обращения: 01.08.2026).