

РОССИЙСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ С ЯДРОМ-МЕГАПОЛИСОМ: ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКИ ИДЕНТИЧНОСТИ*

О. В. Попова

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

В статье представлена информация о различных моделях агломераций, а также авторский взгляд на проблемы управления агломерациями с центром в городах-мегаполисах, целесообразность и возможность формирования идентичности жителей подобных территорий. Выделены 16 российских агломераций подобного типа. Обобщен актуальный опыт выделения структурных единиц в мегаполисах и существующие формы управления ими. Выявлены ключевые дискуссионные вопросы по поводу оптимальной формы организации управления, показано, что в Российской Федерации задачи координации развития агломераций чаще всего передаются в управленческие структуры собственно мегаполиса. В нашей стране доминирует «механистический» подход в понимании сути развития агломераций, который важнейшую роль отводит именно (и только) экономическому развитию территории. Автор убежден, что ставить перед органами власти задачу формирования территориальной идентичности жителей агломерации в настоящий момент нецелесообразно, однако постепенно должна формироваться политика идентичности агломерации, включающая семь основных направлений: институционально-программную разработку планов развития агломерации, поливариантное символическое «маркирование» на основе брендирования территории, включение в повестку дня привлечения населения для определения его отношения к развитию агломерации, формирование образов агломерации и жителей в глазах политико-управленческой элиты и населения, развитие политических и социально-культурных практик по формированию территориальной идентичности, мониторинг удовлетворенности населения действиями властей, выявление соотношения в массовом сознании различных видов территориальной идентичности.

Ключевые слова: агломерации, метрополитенские ареалы, стратегии управления, политика идентичности, Россия.

В настоящее время в ситуации обострения политических и экономических рисков в условиях высокой турбулентности геополитических вызовов перед нашей страной среди многочисленных и имеющих первостепенное значение вопросов стоит задача добиться ускорения экономического роста. Одним из эффективных инструментов является развитие «точек роста» — агломераций,

* Статья подготовлена в рамках реализации гранта РФФИ № 23-28-00933 «Политика идентичности в российских агломерациях в контексте международного опыта».

которые как экономический и политический феномен уже стали неотъемлемой частью жизнедеятельности государств во второй половине XX в.

Идея развития агломераций не является российским изобретением. В мире насчитывается свыше 600 агломераций с числом жителей более 1 млн, ставка в которых делается на развитие креативных индустрий. Это и Токийская агломерация (38 млн жителей), и Большой Лондон (12 млн), Большой Париж (12 млн), и реструктуризированный район Рейн-Рур (около 7 млн жителей), и многие другие. Все их, помимо креативной экономики и интенсивного производства инноваций, объединяют высокая плотность и устойчивый прирост населения, концентрация городской среды, общность создающих целостную пространственную систему хозяйственных, социальных и инфраструктурных связей, значительная степень связности пространства, устойчивый прирост валового продукта на душу населения и производительности труда, наличие положительного тренда в изменении дохода на душу населения, высокая цена на недвижимость и стоимость съемного жилья.

Целью данной статьи является выявление актуальных проблем в системе управления и формирования политики идентичности российских агломераций с ядром-мегаполисом как наиболее динамично развивающихся в настоящее время территориальных сообществ.

Агломерации как сложные модели скопления населенных пунктов только городского или городского и сельского типов, объединенных хозяйственно-трудовыми и культурно-социальными связями, могут быть классифицированы по разным основаниям. Наиболее часто используемыми при классификации видов называют агломерации типа «город — район», «город — сельские поселения», городские агломерации с ядром-мегаполисом, а также агломерации сельских поселений. В Российской Федерации в настоящее время насчитывается несколько десятков агломераций, однако только 16 из них сформированы вокруг городов-мегаполисов, насчитывающих свыше 1 млн жителей. Самыми крупными агломерациями являются Москва и Санкт-Петербург; агломерации Воронежа, Краснодара и Самары (двухъядерной Самарско-Тольяттинской), будучи крупными промышленными центрами, захватывают расположенные рядом сельскохозяйственные типы поселений; в агломерациях Волгограда, Екатеринбурга (Большого Екатеринбурга), Казани, Красноярска (Большого Красноярска), Нижнего Новгорода (Нижегородская), Новосибирска (Большого Новосибирска), Омска, Перми, Челябинска, Ростова-на-Дону (Большого Ростова), Уфы сопутствующие поселения преимущественно городского типа.

В мире основными единицами функционирования агломераций являются муниципальные образования (встречаются исключения, например, в КНР), но для управления создаются специальные надмуниципальные структуры (агентства, ассоциации, советы). Хотя система управления агломерациями с помощью ассоциаций в союзе с органами власти в городах и структурами местного самоуправления — это наиболее распространенный вариант, считается, что эффективность данной модели достаточно низкая. Более эффективной считается модель, в которой за ядром-мегаполисом законодательно закрепляется и функционал управления агломерацией в целом. Наконец, по

мнению экспертов, наилучшим является вариант совместного решения вопросов развития агломерации за счет региональных органов исполнительной власти и специализированных структур управления агломерацией [Лола, 1997]. В России в большинстве агломераций с ядром-мегаполисом управление и развитие возложено на ряд комитетов в региональных правительствах или на управленческие структуры самого мегаполиса.

Мегаполис, в свою очередь, является не только сложной системой концентрации людей и промышленных ресурсов, но и сочетает в себе такие процессы, как внедрение инноваций, диверсификацию деятельности, развитие качества и увеличение объема предоставляемых услуг. Он занимает политически и экономически стратегически выгодное положение, становится местом формирования научных центров. Все это является драйверами конкурентоспособности, поддерживает рост занятости и увеличение доходов жителей мегаполиса, который представляет собой сложную комплексную динамическую систему, чьи пространственно-культурные границы часто не совпадают с административными [Попова, 2023, с. 242–248].

Несколько наиболее важных дат, связанных со стратегией развития современных агломераций в Российской Федерации, относятся к прошедшему десятилетию. Так, в 2010 г. Правительство Российской Федерации и Администрация Президента России сообщили о принятии «Концепции территориального переустройства государства, опирающейся на разделение территории страны на двадцать высоко урбанизированных территорий (агломераций)». В 2017 г. Центр стратегических разработок предложил «Стратегию развития России до 2035 г.», декларирующую стимулирование развития 15 агломераций. В том же 2017 г. на Петербургском международном экономическом форуме прозвучало заявление руководителя Центра стратегических разработок А. Кудрина¹ о необходимости создания 20 крупнейших агломераций, которые должны получить государственную поддержку и, может быть, особый статус, чтобы стать крупными игроками на мировой арене.

Весной 2019 г. руководитель Центра стратегических разработок предложил создать шесть новых агломераций-метрополий с целью уравнивания развития нефтедобывающих регионов и тех, в которых добыча природных ресурсов развита меньше. В результате было объявлено, что будет сделана ставка на развитие в качестве агломераций Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга, Тюмени, Челябинска, Томска, Новосибирска, Барнаула, Новокузнецка, Казани, Самары, Тольятти, Ульяновска, Ростова-на-Дону, Краснодар и Ставрополя. Эти агломерации как узлы сети, перекрывающей территорию всей страны, по представлению аналитиков Центра Стратегических разработок, должны стать точками экономического роста. За 10 лет идея развития агломераций в России стала значимой частью официального дискурса. Последовавшие в 2020 г. изменения в связи с пандемией коронавируса и в 2022 г. в связи с специальной военной операцией лишь несколько скорректировали, но не изменили и не отменили эти планы.

¹ А. Кудрин оставил данную должность 22 мая 2018 г.

Безусловно, агломерации — феномен прежде всего экономический и географический. Речь идет о целенаправленном развитии городских поселений с высоким показателем территориальной сближенности, наличием не менее пяти населенных пунктов-спутников с общим числом жителей этой зоны не менее 50 тыс. человек, с компактным их расположением вокруг главного ядра в зоне двухчасовой доступности, с разделением труда между поселениями и развитием межнаселенных производственных, трудовых и культурно-бытовых связей. Базовое условие формирования наиболее перспективной в плане срабатывания синергетического эффекта городской агломерации — наличие ядра в виде города-миллионника, в котором интеллектуальный потенциал и способность к инновациям позволяют создавать в современной экономике дополнительную добавленную стоимость [Границы креативной экономики..., 2023].

Обязательными условиями, которые гарантируют принципиальную возможность развития агломерации с центром в городе-миллионнике, являются перспективы территориального роста «ядра» мегаполиса, наличие связанного с промышленными и кадровыми ресурсами достаточного экономического потенциала, развитость обеспечивающей эффективную логистику транспортной инфраструктуры между частями агломерации и вовремя выработанных и принятых соответствующих нормативно-юридических документов. По мнению ряда экспертов, разработка на региональном и муниципальном уровне документов, регламентирующих функционирование агломераций и управление ими, свидетельствует о недостаточной проработанности соответствующих документов на федеральном уровне [Левченков, 2021, с. 28]. Более того, согласно позиции экспертов, есть основания считать, что в ситуации жесткого иерархического соподчинения уровней власти налицо «противоречивость организации процесса управления развитием агломераций» [Меркурьев, Мягков, 2022]. Наряду с тем, что практически во всех 16 российских городских агломерациях с ядром в виде города-миллионника за последнее десятилетие приняты нормативные акты, связанные со стратегиями их развития, лишь в немногих из них функционируют управленческие структуры именно агломеративного уровня. Особенно такая ситуация является проблемной для тех агломераций, чьи границы находятся за пределами одного субъекта федерации (пример: Московская, Петербургская, Казанская, Краснодарская), т. е. требуют принятия управленческих решений на уровне выше, чем региональный, но не подлежат непосредственно федеральной юрисдикции.

Отечественные политологи уже несколько лет пытаются обратить внимание властей, научной общественности и активистов гражданского общества на то, что заявленная экономистами благая цель развития агломераций для осуществления более эффективной территориальной политики с ускорением экономического роста в значительном по показателям площади и населения государстве даже во время кризисов может давать сбои. Сами экономисты осознают, что успех агломераций как драйверов конкурентоспособности отнюдь не гарантирован, в этом процессе могут выявиться не только победители, но и проигравшие. В течение более десяти лет ученые обсуждают вопрос о том, что

оказавшиеся вне границ агломераций населенные пункты страны могут попасть в разряд неперспективных, что неизбежно приведет к снижению уровня и качества жизни населения. Далеко не всегда ожидаемый федеральными властями синергетический эффект имеет место в действительности. При этом ответственность за развитие агломераций полностью возлагается на региональные власти, которые при отсутствии жестких рамочных условий со стороны федерального центра несут всю полноту ответственности за создание правил, задающих соответствующие стимулы бизнесу и населению, за непосредственные и отдаленные, прямые и косвенные последствия проводимой в субъекте федерации политики [Бусыгина, Сагитова, 2020, с. 7].

Необходимо отдавать себе отчет в том, что глобальные города как центры агломераций при определенных обстоятельствах могут рассматриваться как угроза национально-государственной (государственной) идентичности². Есть риски формирования «государства в государстве», так как благодаря активной иммиграции в мегаполисах формируется особый стиль жизни, специфическое самосознание жителей, характеризующееся оторванностью от традиций прошлого. В идентификационной матрице европейцев уже произошло смещение от национально-государственной идентичности к принадлежности к городскому сообществу. Например, житель Лондона скорее опишет себя как лондонца, чем как англичанина.

В России наблюдается тяготение к «механистическому» подходу понимания агломерации как «объединения всего», а не к базирующемуся на агломерационной экономике подходу, когда улучшение экономических, социальных и политических показателей жизни населения отнесенной к агломерации территории осуществляется за счет кластеризации инновационного производства и аккумуляирования «креативного капитала». Роль федеральной власти в осуществлении политики формирования агломераций, за исключением подготовки базовых нормативных документов, относительно невысока³, в то время как роль региональных и городских властей, наоборот, имеет критически важное значение.

Безусловно, отсутствие или слабость крупных агломераций ограничивает возможности пространственного развития, способного ускорять модернизацию периферийных территорий в стране. Это исключительно важная, но долгосрочная задача; ожидать прорывы не только в кратко-, но даже в среднесрочной перспективе в этом направлении явно преждевременно. Другое дело, что агломерации реально могут выступать двигателем и инструментом роста экономики Российского государства.

² В отечественной политической науке до сих пор используется несколько близких по смыслу, но не являющихся тождественными категорий: «государственная идентичность», «национально-государственная идентичность», «государственно-гражданская идентичность».

³ В данном случае имеется в виду, что полноценная система управления развитием агломераций и политической идентичности в них требует, помимо определения функционала управленческих структур и базовых принципов развития территории, четкого описания механизма, разработки «дорожной карты», мониторинга развития и системы обратной связи для отслеживания результатов. Решение этих задач возлагается на региональные или даже городские власти.

Ситуация в России с развитием агломераций далеко не всегда соответствует «классическим канонам» (сложившимся практикам) функционирования агломераций в мире, где они формируются и развиваются как минимум с начала 1970-х годов (например, Барселона, Нью-Йорк и т. д.). Типичным показателем такого отличия является тренд на снижение численности населения в ряде российских агломераций с центром в мегаполисах (например, это касается Перми, Челябинска, Воронежа).

Насколько обоснованно мы можем говорить о существовании (или формировании) политики идентичности в отношении агломераций? В отечественной науке категория «политика идентичности» чаще всего выступает в качестве термина, синонимичного процессам конструирования конкретной модели идентичности в интересах определенных политических акторов. Политика идентичности соотносится с политическим курсом и является совокупностью ценностных ориентиров, практик и инструментов формирования и поддержания определенного типа идентичности. Ее можно рассматривать как составную часть символической политики, поскольку политика идентичности связана с деятельностью конкретных политических и неполитических акторов для продвижения определенных способов интерпретации социальной и политической реальности в качестве доминирующих. Результат политики идентичности — усвоение человеком определенных стереотипов, ориентаций, паттернов восприятия, которые транслируются элитой. Под политикой идентичности в агломерациях мы понимаем программу действий политических элит, заинтересованных в формировании определенного типа территориальной идентичности населения на основе взаимодействия с активной частью социума, что, безусловно, способствует снижению рисков роста социальной и политической напряженности.

В реальной российской политической практике наблюдается тенденция трансляции целей и ориентиров политики идентичности в мегаполисах в качестве не просто базовых, но единственно возможных для политики идентичности агломераций. Например, анализ нарратива проведенных в конце осени 2022 г. НИУ ВШЭ 25 фокус-групп показал, что проживающие в городах-спутниках агломераций люди в России лучше информированы и разбираются в проблемах мегаполисов, чем своих собственных населенных пунктов. Причины такой ситуации очевидны. Перед региональными властями поставлена задача только экономического развития агломераций, создания новых продуктов, технологий и услуг, которая воспринимается управленцами дополнительной задачей к их основным функциям. Соответственно, усилия управленцев не фокусируются на задачах развития пресловутого «человеческого капитала», символического «слияния» населения в ощущении единства с территорией проживания.

Основной проблемой проведения политики идентичности в российских агломерациях является ее двойственный характер. Конструирование идентичности, с одной стороны, призвано способствовать объединению различных групп или встраиванию региональной идентичности в национальную (государственную), но, с другой стороны, может стать катализатором сепаратистских настроений. В центре политики идентичности всегда находится нарратив различия.

Компоненты политики идентичности мегаполисов в российских условиях во многом подменяют политику идентичности в агломерации. К ним относятся:

- официальные символы города — ядра агломерации, уникальные историческо-архитектурные символы (архитектурные здания, ансамбли),
- общность актуальных для агломерационной локации исторических событий,
- ритуализация принадлежности к сообществу (устойчивые, постоянно повторяющиеся местные, городские/региональные праздники, городские акции, торжественно-траурные церемонии, праздничные концерты, парады, выставки и др., основанные на памятных, исторических датах),
- связанная с официальным переименованием или наделением городских/агломерационных объектов «народных» имен топонимика,
- выстроенные четкие стратегии и программы брендинга территории,
- наличие уроков по истории родного края в школах и соответствующих учебников с акцентом на общность судьбы территории,
- отдельные территориальные проекты (от бюджетирования до проектов построения имиджа агломерации).

Архитектурно-исторический символический компонент политики идентичности исключительно значим для населения, однако эмоциональный отклик вызывают не только проблемы сохранения исторического наследия, но и благоустройства новых районов, а также инфраструктурные изменения. При оценке матрицы территориальной идентичности жителей агломерации необходимо учитывать значение локальной, городской и региональной идентичностей, а также наличие межпоколенческих расколов в отношении к этим установкам.

Указанные выше направления деятельности региональных властей в целом вписываются прежде всего в направление символической политики, позволяющей жителям «ядра» агломерации ощущать свою принадлежность к определенному сообществу, при этом остается не вполне проясненным, о каком в действительности территориальном уровне идет речь: локальном, городском или региональном.

Участниками нашего исследовательского проекта «Политика идентичности в российских агломерациях в контексте международного опыта» был разработан комплексный критерий оценки состояния политики идентичности органов государственной власти по формированию политики идентичности в конкретной агломерации. По нашему мнению, необходим комплексный подход, включающий семь направлений деятельности управленческих структур. Мы отдаем себе отчет в том, что некоторые из этих направлений могут находиться в ведении региональных властей, за некоторые могут отвечать управленческие структуры мегаполиса — ядра агломерации, а некоторые — передаваться на низовой, локальный уровень органов самоуправления.

Первое направление можно обозначить как институционально-программное. Оно включает в себя наличие последовательной, стратегически ясной деятельности властей по формированию территориальной идентичности в агломерации и определяется не только наличием профильных государственных и муниципальных программ или подпрограмм, но и задокументированной стратегии развития региона. Обязательным является установление, какие конкрет-

но исполнительные органы государственной власти полностью или частично отвечают за осуществление политики идентичности, включая бюджетирование этого направления. Важным также является наличие проработанного образа будущего агломерации.

Второе направление связано с поливариантностью спектра символической политики, формирующей чувство единства с субрегиональным сообществом, проживающим на территории агломерации. К этому направлению относятся проведение посвященных памятным и исторически значимым для города-ядра/агломерации датам массовых мероприятий; конструирование символического пространства агломерации с помощью топонимики, наличие проектов брендинга или ребрендинга территории, введение в школах предметов, посвященных истории и культуре родного города или региона с постоянным обновлением учебников.

Третье направление связано с информированием жителей агломерации об актуальной повестке дня и их вовлечением не только в обсуждение значимых экономических, социальных и политических вопросов, но и в их решение. Наиболее существенными индикаторами здесь являются четкое отражение повестки дня в городских СМИ, целенаправленная поддержка сети локальных и региональных НКО, учет связанных с сохранением или трансформацией идентичности гражданских инициатив, стимулирование участия граждан в мероприятиях, организованных с целью формирования или укрепления городской идентичности.

Четвертое направление связано с формированием совпадающих образов территории и жителей агломерации в представлениях как властей, так и населения. Для его оценки наиболее существенную роль играют такие показатели, как наличие четкого уникального образа территории и ее жителей в публичных выступлениях региональных, городских и муниципальных политиков, сформированность локальных образов населенных пунктов, которые входят в состав агломерации, эффективность трансляции аналогичных образов в социальных сетях города (как в массовых группах, так и на страницах политиков), постепенное укрепление значимых характеристик территории и горожан в массовом сознании жителей агломерации.

Пятое направление определяется систематичностью, однонаправленностью и согласованностью политических и социально-культурных практик по формированию территориальной идентичности. Наиболее значимыми в этом плане являются наличие определенных общих (актуальных и для жителей, и для власти) вопросов по развитию и трансформации городской среды, а также отсутствие конфликтов интересов профильных институтов власти регионального, городского и муниципального уровней с активной частью социума (например, с субфедеральными НКО).

Шестое и седьмое направления связаны с формированием общественного мнения по поводу действий властей и установок массового сознания по поводу различных типов политизированной социальной идентичности населения.

Шестое направление требует проведения постоянного мониторинга уровня удовлетворенности населения территории деятельностью властей. В этом

плане наиболее значимыми являются следующие индикаторы: отношение горожан к действующим главам муниципального образования, главе района, главе города и главе региона, уровень доверия населения к региональной власти в целом и местным государственным проектам, оценка населением эффектов и последствий миграционного оттока/притока населения из других городов, регионов и государств.

Седьмое направление связано с выявлением соотношения степени сформированности, значимости и отсутствия конфликтов в массовом сознании различных видов территориальной идентичности. Наиболее существенными показателями здесь являются место городской идентичности в матрице территориальной идентичности и ее устойчивость, восприятие в качестве «родного дома» территории проживания на уровне всей агломерации, а не только непосредственного места жительства, сформированность регионального и локального патриотизма.

Мы вполне отдаем себе отчет в том, что невозможно, да и не нужно в настоящее время ставить перед властями задачу формирования собственно идентичности населения с агломерацией, однако успешное их развитие возможно только в случае полноценного функционирования осуществляющих агломерационную политику идентичности структур государственной власти на уровне региона с поддержкой управленческих структур ядра агломерации и его спутников, привлечения органами власти для реализации политики идентичности в агломерации образовательных и общественных организаций, движений, групп, бизнес-корпораций (компаний), СМИ и эффективного использования интернет-ресурсов, качественно реализуемых в мегаполисе/агломерации государственных программ развития территории и населения. Нормативные акты регионального и локального уровней, связанные с политикой идентичности в агломерации, также показывают заинтересованность структур публичной власти в реализации предложенного федеральными властями проекта.

Проведенный предварительный анализ дискурса глав субъектов федераций, в которых развиваются агломерации, глав мегаполисов — ядер агломераций и руководителей поселений-спутников показал достаточно низкий уровень обсуждения проблем политики идентичности «общих территориальных образований» при принятии необходимости их развития и концентрации на «ритуальных» компонентах политики идентичности, связанных с проведением публичных общественных мероприятий по поводу событий «исторической памяти».

Итак, в настоящий момент фокус внимания управленцев в осуществлении политики идентичности агломераций сконцентрирован на экономической составляющей. Символические культурные компоненты политики идентичности агломерации не интересуют региональные власти, поскольку федеральными властями такие задачи на данный момент перед ними не ставятся. Пока такая ситуация не препятствует развитию российских агломераций с центром в мегаполисах, однако уже в среднесрочной перспективе она может нести в себе серьезные угрозы и ограничения эффективному развитию этого типа территориальных образований.

Литература

Бусыгина И., Сагитова Л. Агломерации, кластерная политика и экономический рост в России (случай Республики Татарстан) // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2020. Т. 14, № 2. С. 5–14. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2020-2-5-14>

Границы креативной экономики в пространственном развитии региона: монография / под науч. ред. В. Е. Реутова, О. Б. Ярош. Симферополь: Ариал, 2023. 276 с.

Левченков А. В. Практика управления агломерационными образованиями за рубежом // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Естественные и медицинские науки. 2021. № 1. С. 27–41.

Лола А. Принципы управления крупнейшим городом // Регионы: управление и развитие. 1997. № 2. URL: https://vasilievaa.narod.ru/13_2_97.htm (дата обращения: 14.09.2023).

Меркурьев В. В., Мягков Е. В. Развитие агломераций: этапы, отечественные и зарубежные практики // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2022. № 3 (71). Статья 7108. <https://doi.org/10.24412/1999-2645-2022-371-8>

Попова О. В. Концепт «политика идентичности в агломерациях» // Политическое пространство и социальное время: аксиология власти и общественный идеал / под ред. Т. А. Сеюшкиной. Симферополь: Ариал, 2023. С. 242–248.

Попова Ольга Валентиновна — д-р полит. наук, канд. социол. наук, проф.;
o.popova@spbu.ru, pov_64@mail.ru

Статья поступила в редакцию: 10 октября 2023 г.;

рекомендована к печати: 26 февраля 2024 г.

Для цитирования: *Попова О. В.* Российские агломерации с ядром-мегаполисом: особенности управления и политики идентичности // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2024. Т. 20, № 2. С. 248–258. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.207>

RUSSIAN AGGLOMERATIONS WITH A METROPOLIS CORE: FEATURES OF GOVERNANCE AND IDENTITY POLITICS*

Olga V. Popova

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation;
o.popova@spbu.ru, pov_64@mail.ru

The article presents information about various models of agglomerations, as well as the author's view on the problems of managing agglomerations with a center in metropolitan cities, the feasibility and possibility of forming the identity of residents of such territories. 16 Russian agglomerations of this type have been identified. The current experience of identifying structural units in megacities and existing forms of managing them are generalized. Key debatable issues regarding the optimal form of management organization have been identified, and it has been shown that in our country, the tasks of coordinating the development of agglomerations are most often transferred to the management structures of the metropolis itself. In our country, the “mechanistic” approach dominates in understanding the essence of the development of agglomerations, which assigns the most important role specifically (and only) to the economic development of the territory. The author is convinced that it is inappropriate to pose the task of forming the territorial identity

* The article was prepared within the framework of the implementation of the Russian Science Foundation grant no. 23-28-00933 “Identity politics in Russian agglomerations in the context of international experience”.

of the inhabitants of the agglomeration to the authorities at the moment, however, a policy of identity of the agglomeration should gradually be formed, including seven main directions: institutional and programmatic development of plans for the development of the agglomeration, polyvariant symbolic “marking” based on territory branding, inclusion of the involvement of the population in the agenda to determine their attitude to the development of the agglomeration, the formation of images of the agglomeration and residents in the eyes of the political and managerial elite and the population, the development of political and socio-cultural practices for the formation of territorial identity, monitoring the satisfaction of the population with the actions of the authorities, identifying the correlation in mass consciousness of various types of territorial identity.

Keywords: agglomerations, metropolitan areas, management strategies, identity politics, Russia.

References

Boundaries of the creative economy in the spatial development of the region, ed. by V. E. Reutov, O. B. Yarosh. Simferopol: Arial Publ., 2023. 276 p. (In Russian)

Busygina I., Sagitova L. Agglomerations, cluster policy and economic growth in Russia (the case of Republic of Tatarstan). *Vestnik of Perm University. Series: Political science*, 2020, vol. 14, no. 2, pp. 5–14. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2020-2-5-14> (In Russian)

Levchenkov A. V. Practice of managing agglomeration formations abroad. *Bulletin of the Baltic Federal University named after I. Kant. Series: Natural and medical sciences*, 2021, no. 1, pp. 27–41. (In Russian)

Lola A. Principles of management of the largest city. *Regions: management and development*, 1997, no. 2. URL: https://vasilievaa.narod.ru/13_2_97.htm. (In Russian)

Merkuryev V. V., Myagkov E. V. Development of agglomerations: stages, domestic and foreign practices. *Regional economics and management: electronic scientific journal*, 2022, no. 3 (71). Article 7108. <https://doi.org/10.24412/1999-2645-2022-371-8> (In Russian)

Popova O. V. The concept of “identity politics in agglomerations”. *Political space and social time: axiology of power and social ideal*, ed. by T. A. Senyushkina. Simferopol: Arial Publ., 2023, pp. 242–248. (In Russian)

Received: October 10, 2023

Accepted: February 26, 2024

For citation: Popova O. V. Russian agglomerations with a metropolis core: Features of governance and identity politics. *Political Expertise: POLITEX*, 2024, vol. 20, no. 2, pp. 248–258. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.207> (In Russian)