

АГЛОМЕРАЦИОННЫЕ СЮЖЕТЫ В СТРАТЕГИЯХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

© 2022 г. Р.А. Гресь^{1*}, Б.С. Жихаревич^{1,2**}, Т.К. Прибышин^{2***}

¹Институт проблем региональной экономики РАН, Санкт-Петербург, Россия

²МЦСЭИ «Леонтьевский центр», Санкт-Петербург, Россия

*e-mail: Robert.a.gres@gmail.com

**e-mail: zhikh@leontief.ru

***e-mail: pribyshin@leontief.ru

Цель исследования – измерить уровень «агломеративности» муниципальных стратегий социально-экономического развития (ССЭР) Ленинградской области, под которым понимается глубина отражения в тексте ССЭР значимости включенности в состав или нахождения в зоне влияния Санкт-Петербургской агломерации. Исследование проведено на примере муниципальных районов и поселений Ленинградской области. Разработаны список из восьми «агломерационных сюжетов» и методика экспертной балльной оценки проявленности каждого сюжета в тексте ССЭР. Реализована трехкомпонентная методика оценки степени «агломеративности» ССЭР. Выявлено, что «агломеративность» ССЭР уменьшается по мере удаления от Санкт-Петербурга. Максимальную оценку получила, тем не менее, ССЭР Кировского района, входящего в агломерацию частично. Это может быть объяснено тем, что «агломеративность» стратегий зависит еще и от консультантов, привлекаемых к разработке ССЭР. Агломерационная проблематика хорошо проработана в стратегиях, создававшихся с участием таких организаций, как «Урбаники», «Регион-Экспо» и «ЭНКО». Среди восьми выделенных «агломерационных сюжетов» чаще встречаются и лучше прорабатываются такие, как «Производственная связность», «Демография и подвижность» и «Транспортная связность». Реже и хуже проявлены сюжеты «Инфраструктура и финансы» и «Экология». В стратегиях районов, близких к Санкт-Петербургу, «агломерация» имеет преимущественно положительную коннотацию, а в ССЭР периферийных районов области – отрицательную. При обновлении муниципальных стратегий Ленинградской области рекомендуется повысить степень комплексности рассмотрения «агломерационных сюжетов»; учитывать прогнозы динамики границ Санкт-Петербургской агломерации; синхронизировать разработку ССЭР разных уровней.

Ключевые слова. Стратегия социально-экономического развития, агломерация, муниципальное образование, сельское поселение, городское поселение, Ленинградская область.

DOI: 10.5922/1994-5280-2022-1-7

Введение и постановка проблемы.

Проведенное исследование находится на стыке двух тематических областей: 1) управление городскими агломерациями и 2) практика муниципального стратегического планирования.

Агломерационные процессы – один из ключевых трендов урбанистического развития современной России. В работах советских географов термин «агломерация» стал появляться и трактоваться в 70-х гг. прошлого века. Большинство определений агломерации (в том числе используемые в действующей Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [13]) так или иначе восходит к работам Г.М. Лаппо, который указывал на такие признаки агломерации, как компактность группы поселений, многообразие и интенсивность связей между ними (хозяйственных,

трудовых, культурно-бытовых, рекреационных и др.) [4].

Внимание к агломерациям со стороны практики управления обусловлено надеждами на проявление агломерационных эффектов, повышающих эффективность экономической деятельности и облегчающих решение социальных проблем, в частности за счет рационального разделения функций между поселениями, целенаправленной диверсификации малых городов-спутников, перераспределения материальных и трудовых ресурсов, формирования единой транспортной инфраструктуры и транспортно-логистической сети [9].

Проблемы создания систем управления развитием агломераций, позволяющих эти эффекты поддерживать, активно обсуждаются последние 10–15 лет, предлагаются различные схемы формирования структур управле-

ния, в том числе на базе межмуниципального сотрудничества. Следовало бы ожидать, что и в документах социально-экономического планирования муниципальных образований (МО), входящих в агломерацию и смежных с ней, темы агломерационного взаимодействия находят отражение. Так ли это? Проверим на примере стратегических документов МО Ленинградской области. Такого исследования ранее не проводилось.

Обзор ранее выполненных исследований. Появление обширного корпуса доступных текстов документов стратегического планирования сделало популярным их изучение для решения тех или иных исследовательских задач, в частности для оценки качества планирования. Одна из первых методик такой оценки с использованием экспертных процедур и балльных оценок отдельных компонентов процесса планирования и элементов текстов стратегий социально-экономического развития (ССЭР) появилась в 2000 г. [19], став основой для многих последующих работ. Изучением текстов и оценкой качества региональных ССЭР плодотворно занимается В.В. Климанов с соавторами [3].

О необходимости учета агломерационных процессов в стратегическом планировании на региональном и муниципальном уровне упоминается часто. Предполагается, что стратегическое планирование помогает сделать агломерационные процессы более управляемыми, найти баланс в развитии разных территорий. С.Б. Поморов и Р.С. Жуковский показывают это на примере транспорта [8]. По мнению Н.Н. Мусиновой, учет агломерационных тенденций и связей в стратегиях позволяет синхронизировать направления развития муниципальных образований [7].

Во многих ССЭР субъектов Федерации и муниципальных образований уделено внимание процессам формирования и развития агломераций. Так, центральной идеей в пространственном развитии Татарстана, заложенной в Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года, является формирование трех агломераций (Казанской, Камской и Альметьевской) с перспективой объединения в единый Волго-Камский метрополис. В ССЭР Краснодарского края определены направления развития Краснодарской и Сочинской агломераций. Имеется опыт раз-

работки ССЭР и мастер-планов развития отдельных агломераций, например, Красноярской, Саратовской.

Признаки понимания своего места в агломерационных процессах были обнаружены нами в большинстве (65%) из 82 стратегий российских городов с численностью населения свыше 100 тыс. чел., принятых в период 2014–2019 гг. В 38 стратегиях отмечено лидирующее положение города в качестве ядра или одного из ядер городской агломерации, центра притяжения населения. В 15 ССЭР город признается частью пригородной зоны ядра агломерации, упоминаются маятниковые миграции в центр агломерации. И лишь в трети изученных ССЭР агломерационные процессы не упоминаются [1].

Анализ литературы и документов стратегического планирования выявил несколько вариантов отражения роли муниципального образования в агломерационных процессах:

1. Вовлечение муниципалитета в сферу влияния крупного урбанизированного ядра (пример – Стратегия социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг., в которой основная функция района связана с ролью зеленого пояса для Пермской агломерации и выделено несколько задач по развитию других агломерационных связей [17]).

2. Создание на базе МО агломерационного центра второго порядка в составе существующей агломерации.

3. Создание малой агломерации на базе интеграция с соседними МО (такая стратегия возможна для отдаленной периферии агломерации или за пределами крупной агломерации, один из примеров – формирование сельско-городской агломерации Урюпинска [2]).

Проблемы стратегического планирования в городах, находящихся в составе или в зоне влияния агломераций, изучаются за рубежом [20; 21], однако прямых аналогов нашему исследованию в русскоязычной и англоязычной научной литературе не обнаружено.

Материалы и методика исследования. Исследование сфокусировано на квантифицированном описании проявленности понимания агломерационных процессов в ССЭР муниципальных образований Ленинградской области.

Для упрощения дальнейшего изложения введем два термина.

«Агломеративность» стратегии – проявленность в тексте ССЭР понимания значимости включенности или нахождения в зоне влияния городской агломерации.

«Агломерационный сюжет» (в тексте документа планирования) – упоминание, описание или проработка в тексте определенных тем (проблем, проектов), связанных с развитием агломерации. Набор этих тем вытекает из сути агломерационных процессов, включающих углубление производственных, социальных и экологических связей между поселениями, расширение практики совместного создания и использования инфраструктуры, рост масштабов маятниковой миграции.

Цель исследования – выявить степень «агломеративности» стратегий МО Ленинградской области. Объект исследования – МО (муниципальные районы и поселения) Ленинградской области. Предмет исследования – официальные тексты стратегий социально-экономического развития МО Ленинградской области. Методы исследования – контент-анализ, сравнительно-географический, картографический, экспертный, статистический анализ.

Задачи и этапы исследования:

- разработка методики анализа текстов муниципальных стратегий, включая составление списка «агломерационных сюжетов» и признаков наличия и степени проработки каждого сюжета в тексте ССЭР, с возможностью квантификации проявленности данного сюжета;
- сбор документов стратегического планирования МО Ленинградской области, анализ текстов ССЭР и дифференциация их по степени «агломеративности»;
- выявление закономерностей, подготовка выводов.

Составление списка агломерационных сюжетов. Для детализации набора «агломерационных сюжетов» полезно обратиться к проблеме делимитации агломерации. Последние двадцать лет методики определения границ синтезируются, усложняются, стало широко применяться математическое моделирование [5; 6; 10], увеличивается число учитываемых критериев (так в [5] использована методология, основанная на 10 критериях делимитации и идентификации агломерации).

Разнообразие методик приводит к существованию разных карт: в ССЭР муниципальных районов Ленинградской области встречаются различающиеся картосхемы границ Санкт-Петербургской агломерации. Официальная «Концепция совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период до 2030 года с перспективой до 2050 года», установила границы Санкт-Петербургской агломерации по границам муниципалитетов, входящих в «зону интенсивной урбанизации» [12]. Ранее были предложения определить «зону влияния» Санкт-Петербурга с радиусом в 50 км [11].

Фиксация границ и прогноз их изменения в перспективе на 10–20 лет вперед необходимы для повышения определенности в муниципальных ССЭР относительно интенсивности и направлений участия в агломерационных процессах. Особенно значим этот вопрос для пограничных МО, положение которых может меняться в связи с расширением или сужением границ, что влияет на достижение задач и индикаторов, заложенных в ССЭР муниципального образования. По приблизительным оценкам А.М. Ходачека к 2038–2043 гг. границы Санкт-Петербургской агломерации с учетом скоростного железнодорожного сообщения смогут достигать 70–120 км от административных границ Санкт-Петербурга, тем самым выходя к границам других регионов Северо-Западного федерального округа [11].

На основе изучения множества существующих определений и критериев делимитации агломерации составлен список «агломерационных сюжетов» для использования при изучении муниципальных стратегий Ленинградской области (табл. 1).

Оценка уровня «агломеративности».

Для оценки уровня «агломеративности» муниципальных ССЭР Ленинградской области (относительно Санкт-Петербургской агломерации) нами использована трехкомпонентная методика:

- экспертная оценка проработанности агломерационных сюжетов в тексте стратегии;
- контент-анализ на наличие слов-маркеров («Агломерация», «Санкт-Петербург», «Маятниковая миграция»);

Таблица 1. Агломерационные сюжеты

Название сюжета	Характеристика, признаки наличия сюжета
1. Позиционирование	Определенное позиционирование МО в агломерации, которое закреплено в миссии, целях стратегии. Предложения по административным вопросам агломерационного развития, включая изменение статуса поселения.
2. Транспортная связность	Рассмотрение проблем и перспектив транспортных связей, обусловленных положением относительно агломерации.
3. Демография и подвижность	Долгосрочная динамика половозрастного состава населения в связи с агломерационными процессами. Миграции в пределах агломерации.
4. Жилье	Вопросы цен на недвижимость, землю, объемов жилищного строительства, потенциала размещения индивидуальной жилой застройки.
5. Производственная связность	Внутриагломерационные производственные связи, обуславливающие развитие определённых производств и элементов кластеров.
6. Инфраструктура и финансы	Общеагломерационные или межмуниципальные проекты, требующие софинансирования, межбюджетные отношения.
7. Экология	Экосистемные услуги для всей агломерации («легкие города», мусоропереработка...). Перенос загрязнений, возмещение ущерба.
8. Рекреация	Рекреационные услуги для ядра агломерации как фактор роста и источник нагрузки на инфраструктуру и экосистемы.

Источник: составлено авторами.

Таблица 2. Шкала экспертных оценок проработанности агломерационных сюжетов

Оценка	Критерии
5	Сюжет глубоко проявлен, прописывается в целях, задачах, сценариях, упомянут в SWOT-анализе, имеются соответствующие проекты, сюжету посвящен отдельный подраздел.
4	Сюжет часто упоминается в соответствующих разделах стратегии, но отсутствует в важных местах SWOT-анализа, в сценариях или в задачах.
3	Сюжет представлен в SWOT-анализе, целях, задачах, проектах и индикаторах, но фрагментарно и не структурировано.
2	Сюжет встречается фрагментарно в одном или двух разделах стратегии.
1	Сюжет упоминается единожды.
0	Сюжет не встречается в стратегии.

Источник: составлено авторами.

- контент-анализ на упоминание общеагломерационных документов планирования.

Создание списка «агломерационных сюжетов» стало основой для разработки шкалы экспертных оценок проработанности каждого сюжета и реализации первого компонента методики (табл. 2).

С использованием этой шкалы были прочитаны и оценены тексты ССЭР всех муниципальных районов Ленинградской области. Получены оценки проявленности каждого сюжета и рассчитана сумма баллов по всем сюжетам как интегральная характеристика проявленности агломерационных сюжетов. Использовались официальные тексты документов, полученные из Государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (ГАСУ) или с сайтов администраций муниципальных районов.

Два следующих компонента опираются на количественный контент-анализ, в ходе которого были рассчитаны абсолютные и относительные показатели упоминаемости слов-маркеров агломерационного содержания.

В одном случае выбрано три слова для контент-анализа: «Агломерация», «Маятниковая миграция», «Санкт-Петербург» во всех вариантах (в том числе «агломерационный», «петербургский» и подобные). По текстам ССЭР определялось количество изучаемых слов-маркеров за вычетом тех, что носят сугубо технический характер. После этого была рассчитана частота упоминаний слов-маркеров на 10 тыс. слов в стратегии.

В другом случае контент-анализ проводился на упоминание плановых документов, определяющих развитие Санкт-Петербургской агломерации. Таких документов существует как минимум три:

«Концепция совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период до 2030 года с перспективой до 2050 года» (от 2018 г.), «Концепция комплексного развития территорий Ленинградской области, прилегающих к границам Санкт-Петербурга» (от 2014 г.), «Стратегия развития транспортной системы Санкт-Петербурга и Ленинградской области на период до 2030 года» (от 2016 г.). Так как большинство изучаемых стратегий было принято в период 2016–2018 гг. можно было ожидать упоминания этих документов в стратегиях районов.

Анализ ситуации на районном уровне был дополнен изучением имеющихся ССЭР поселений. В ГАСУ было найдено всего 8 стратегий поселений, тогда как в открытом доступе на разных ресурсах обнаружено 20 стратегий поселений Ленинградской области. К текстам 18 ССЭР удалось получить доступ. Экспертная оценка «агломеративности» 18 ССЭР поселений Ленинградской области по аналогии с той, что была осуществлена для стратегий муниципальных районов, оказалась невозможной, поскольку тексты ССЭР поселений сильно отличаются по структуре, содержанию, подходам к стратегированию. Поэтому первый компонент методики для уровня поселений не использовался; тексты изучались, но без формальной оценки. Акцент был сделан на контент-анализе.

Границы. Границы и положение районов Ленинградской области относительно Санкт-Петербургской агломерации приняты согласно «Концепции совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период до 2030 года с перспективой до 2050 года».

Полученные результаты.

Районный уровень. Результаты экспертной оценки проявленности агломерационных сюжетов показывают ожидаемую прямую зависимость от удаленности от центра агломерации – средний балл по группам прямо пропорционален расстоянию до Санкт-Петербурга (табл. 3). Однако больше всего баллов (38 из 40 возможных) набрал Кировский район, который не относится к первой группе районов, полностью или наполови-

ну входящих в границы агломерации. Наименьшее количество баллов набрала ССЭР Сосновоборского городского округа (4), что можно объяснить крайне малым объемом стратегии и ее разработкой без привлечения внешних специалистов. Наиболее представленными в стратегиях оказались сюжеты «Производственная связность» (среднее значение – 3,22), «Демография и подвижность» (3,17) и «Транспортная связность» (3,17). Наименьшее среднее значение зафиксировано по сюжету «Инфраструктура и финансы» (1,06), чуть больше у «Экологии» (2,06). Средние значения характерны для сюжетов «Жилье» (2,33), «Рекреация» (2,94) и «Позиционирование» (3,00).

Нужно понимать, что «агломеративность» стратегии зависит не только от местоположения района, но и от разработчиков стратегий, их погружения в агломерационную проблематику. Разработкой ССЭР муниципальных районов Ленинградской области занимались ООО Научно-проектный институт «ЭНКО» (6 стратегий), ООО «Регион-Экспо» (5), Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) (4), ООО «Институт территориального планирования «Урбаника»» (2).

Для приблизительной количественной средней оценки «агломеративности» ССЭР, разработанных каждой из компаний, произведен расчет отклонений от средних значений по группам районов (средний балл по ССЭР разработчика в данной группе районов делился на общее среднее по всем стратегиям группы). С районами первой и второй групп работали «ЭНКО» и «Регион-Экспо». В первой группе их показатели практически равны, во второй лидирует «Регион-Экспо» (1,12), отстаёт ЭНКО (0,88). С третьей группой работали все четыре организации и здесь выделяется «Урбаника» – средний балл «агломеративности» ее двух ССЭР оказался в 1,5 раза выше среднего по группе (1,47). При этом отстает «Регион-Экспо» (0,67). Третья группа самая многочисленная и неоднородная, поэтому расхождения имеют и объективный характер.

Можно утверждать, что все четыре организации находятся примерно на одном уровне по глубине проработки темы агломерации. Однако, несколько отличаются их подходы к изложению «агломерационных сюжетов».

Таблица 3. Оценка проявленности агломерационных сюжетов в стратегиях социально-экономического развития муниципальных районов Ленинградской области

Район / Разработчик стратегии	Позиционирование	Транспортная связанность	Демография и подвижность	Жилье	Производственная связанность	Инфраструктура и финансы	Экология	Рекреация	Суммарный балл	Средний общий балл по группе
Районы, полностью или наполовину входящие в Санкт-Петербургскую агломерацию										
Всеволожский ЭНКО	5	5	4	5	4	3	4	5	35	34,5
Гатчинский ЭНКО	5	5	4	4	5	2	5	5	35	
Тосненский Регион-Экспо	5	5	5	4	5	1	4	5	34	
Ломоносовский Регион-Экспо	5	5	5	4	5	2	4	4	34	
Районы, частично входящие в Санкт-Петербургскую агломерацию										
Кировский Регион-Экспо	5	5	5	5	5	3	5	5	38	34
Выборгский ЭНКО	5	5	4	4	4	1	4	3	30	
Районы, не входящие в Санкт-Петербургскую агломерацию										
Приозерский Урбаника	4	3	4	5	3	2	2	5	28	14,2
Волосовский НИУ ВШЭ	4	2	3	2	4	2	1	3	21	
Лужский НИУ ВШЭ	2	4	5	1	3	1	1	4	21	
Лодейнопольский ЭНКО	2	2	3	3	2	0	1	3	16	
Кингисеппский Урбаника	1	3	3	1	3	0	1	2	14	
Тихвинский ЭНКО	1	4	2	1	2	1	1	2	14	
Киришский НИУ ВШЭ	2	2	2	1	2	0	2	1	12	
Бокситогорский ЭНКО	2	2	1	2	2	0	2	2	13	
Подпорожский Регион-Экспо	2	2	3	0	2	0	0	1	10	
Волховский НИУ ВШЭ	2	1	2	0	2	1	0	1	9	
Сланцевский Регион-Экспо	2	2	1	0	2	0	0	2	9	
Сосновый Бор	0	0	1	0	3	0	0	0	4	
Средний балл по сюжету	3,00	3,17	3,17	2,33	3,22	1,06	2,06	2,94		

Источник: составлено авторами.

В стратегиях, разработанных «ЭНКО», как правило, выделяется отдельный раздел, посвященный агломерации Санкт-Петербурга.

Одновременно с проведением экспертной балльной оценки, осуществлен и количественный контент-анализ текстов ССЭР. (табл. 4).

По частоте упоминаний агломерации лидером оказалась опять же ССЭР Кировского района, обогнав в два раза ССЭР Гатчинского района, занявшую второе место. Стоит отметить, что количество упоминаний

Санкт-Петербурга больше, чем упоминаний агломерации по всем стратегиям, что предсказуемо, поскольку в любом словосочетании «Санкт-Петербургская агломерация» или «Петербургская агломерация», упоминание засчитывалось дважды. При этом в ССЭР некоторых муниципалитетов разрыв между числом упоминаний Петербурга и агломерации достаточно велик (например, в Лужском районе). Это свидетельство того, что агломерационная тематика в стратегиях

Таблица 4. Контент-анализ упоминания слов-маркеров в стратегиях социально-экономического развития муниципальных районов Ленинградской области

Муниципальный район (год принятия стратегии)	Количество упоминаний (ед.)			Объем стратегии (количество слов)	Частота упоминаний (на 10000 слов в стратегии)	
	«Санкт-Петербург»	«Агломерация»	«Маятниковая миграция»		«Санкт-Петербург»	«Агломерация»
Кировский (2017)	200	142	7	58 366	34,27	24,33
Гатчинский (2018)	151	69	7	48 372	31,22	14,26
Всеволожский (2017)	279	62	14	58 313	47,85	10,63
Тосненский (2018)	162	41	34	41 294	39,23	9,93
Волосовский (2017)	51	26	6	32 972	15,47	7,89
Выборгский (2015)	129	34	6	55 496	23,24	6,13
Приозерский (2018)	114	33	2	57 584	19,80	5,73
Ломоносовский (2016)	100	21	3	37 159	26,91	5,65
Киришский (2016)	19	4	0	16 183	11,74	2,47
Лодейнопольский (2018)	19	3	1	14 808	12,83	2,03
Волховский (2017)	20	3	0	16 696	11,98	1,80
Подпорожский (2018)	11	4	1	30 553	3,60	1,31
Лужский (2016)	86	5	0	45 868	18,75	1,09
Кингисеппский (2017)	27	2	2	20 546	13,14	0,97
Сланцевский (2017)	26	2	1	22 547	11,53	0,89
Бокситогорский (2018)	34	2	0	60 179	5,65	0,33
Тихвинский (2017)	19	0	0	43 734	4,34	0,00
Сосновый Бор (2017)	5	0	0	10 538	4,74	0,00

Источник: составлено авторами.

присутствует, даже если нет слова «агломерация». Если в стратегии говорится об углублении связей с Санкт-Петербургом, выходе на петербургский рынок и т.п., то в случае Ленинградской области это означает наличие соответствующего агломерационного сюжета. Весьма показательные результаты и по количеству упоминаний маятниковой миграции, здесь лидером является Тосненский район, за ним следует Всеволожский.

По упоминаниям документов планирования Санкт-Петербургской агломерации вновь лидирует Кировский район (упоминаются три документа, 14 раз), следующий за ним – Тосненский (два документа – 8 раз). По два документа упоминают также Всево-

ложский и Гатчинский районы. В ССЭР 12 районов ни один из рассматриваемых документов не упоминается.

На основании реализации всех трех компонентов методики оценки «агломеративности» ССЭР составлена картосхема, визуализирующая полученные количественные и качественные результаты (рис. 1). Приграничные к Санкт-Петербургу муниципальные районы лидируют по всем компонентам.

Даже среди непосредственно граничащих с Санкт-Петербургом муниципальных районов Ленинградской области есть достаточно серьезная дифференциация по «агломеративности» ССЭР. Всеволожский и Гатчинский район выгодно отличаются по

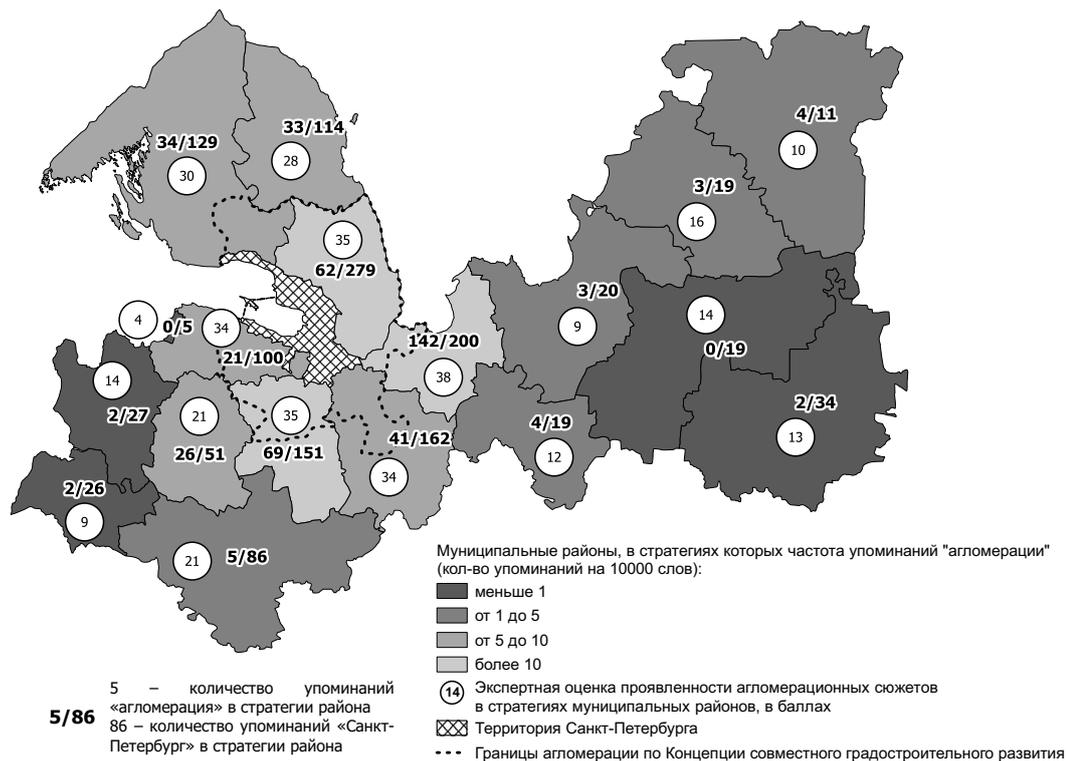


Рис. 1. Картограмма «агломеративности» стратегий социально-экономического развития муниципальных районов Ленинградской области.

Составлено авторами.

сравнению с Ломоносовским и Тосненским. Отдельное положение занимает Выборгский район с весьма неплохими результатами. На этом фоне особенно негативно выглядит ССЭР Сосновоборского городского округа несмотря на то, что Ленинградская АЭС – градообразующее предприятие, работающее на всю агломерацию.

Отдельно стоит отметить ССЭР Кировского района, разработанную «Регион-Экспо». Стратегия лидирует и по частоте упоминаний агломерационных слов-маркеров, и по результатам экспертной оценки проявленности агломерационных сюжетов. В стратегии есть понимание места района в агломерации: «Происходит кристаллизация функционального значения и идентичности территорий зоны интенсивной урбанизации как пригородной территории с комфортной жилой средой, места размещения производств и транспортной инфраструктуры, а сельских поселений района как возможного центра рекреации и сохранения природного каркаса района на юго-востоке агломерации» [14].

К 2030 г. границы агломерации серьезно расширятся, а значит муниципальные районы, такие как Ломоносовский, Волосовский, Волховский, Тосненский и другие будут наполовину или более входить в агломерацию. Однако в ССЭР данных районов такого понимания нет. Это еще раз подтверждает важность прогнозирования динамики агломерационных процессов на 10–20 лет вперед, с уточнением направления тренда на расширение или сжатие агломерации. В некоторых региональных и межрегиональных стратегических документах такие прогнозы есть (например, в «Концепции совместного градостроительного развития...»), но они не имплементируются во всю вертикаль стратегического планирования от уровня поселений до ССЭР регионов и федеральных округов.

Уровень поселений. Стратегии муниципальных образований, имеющих статус городского поселения (ГП) или сельского поселения (СП), были изучены с помощью контент-анализа (табл. 5).

Таблица 5. Контент-анализ упоминания слов-маркеров в стратегиях социально-экономического развития поселений Ленинградской области

Муниципальный район Ленинградской области*	Муниципальное образование (год принятия стратегии)	Количество упоминаний (ед.)			Объем стратегии (количество слов)	Частота упоминаний (на 10 000 слов)	
		«Санкт-Петербург»	«Агломерация»	«Маятниковая миграция»		«Санкт-Петербург»	«Агломерация»
Волосовский	Калитинское СП (2014)	32	13	2	7 198	44,46	18,06
Волосовский	Большеврудское СП (2012)	20	7	1	6 106	32,75	11,46
Ломоносовский (агл.)	Ропшинское СП (2015)	12	8	3	17 826	6,73	4,49
Всеволожский (агл.)	Заневское ГП (2018)	98	9	15	21 123	46,39	4,26
Всеволожский (агл.)	Агалатовское СП (2021)	39	7	3	19 666	19,83	3,56
Бокситогорский	Город Пикалево (2020)	23	6	0	29 566	7,78	2,03
Всеволожский (агл.)	Токсовское ГП (2017)	3	1	0	5 118	5,86	1,95
Всеволожский (агл.)	Новодевяткинское СП (2017)	9	1	0	8 066	11,16	1,24
Кировский (агл.)	Кировск (2021)	47	3	3	28 034	16,77	1,07
Сланцевский	Сланцевское ГП (2015)	58	2	1	34 500	16,81	0,58
Волховский	Сясьстройское ГП (2016)	16	3	4	68 556	2,33	0,44
Всеволожский (агл.)	Куйвозовское СП (2009)	97	0	12	30 670	31,63	0,00
Гатчинский (агл.)	Большеколпанское СП (2017)	23	0	0	10 131	22,70	0,00
Ломоносовский (агл.)	Лопухинское СП (2018)	51	0	10	25 339	20,13	0,00
Всеволожский (агл.)	Дубровское ГП (2010)	15	0	0	13 413	11,18	0,00
Волховский	Староладожское СП (2014)	12	0	1	11 000	10,91	0,00
Всеволожский (агл.)	Щегловское СП (2017)	4	0	0	9 467	4,23	0,00
Кингисепский	Нежновское СП (2018)	1	0	0	6 833	1,46	0,00

* агл. – для районов полностью или частично входящих в агломерацию.
Источник: составлено авторами.

По частоте упоминаний агломерации в лидерах оказались Калитинское СП и Большеврудское СП со значительным отрывом. В 7 стратегиях из 18 агломерация вообще не упоминается, но при этом во всех стратегиях упоминается Санкт-Петербург. В стратегии Куйвозовского сельского поселения Санкт-Петербург упоминается 97 раз, а агломерация ни разу. Схожая ситуация по Лопухинскому СП, Заневскому ГП, Сланцевскому ГП и Кировску, что вновь указывает на необходимость при подобном анализе учитывать не только слово «агломерация», но и название ядра агломерации. Агломерационные факторы, по сути, упоминаются, но не сформулированы. Не наблюдается какой-либо выраженной зависимости роста или снижения числа упоминаний от времени разработки ССЭР.

В границах Санкт-Петербургской агломерации больше всего стратегий поселений оказалось во Всеволожском районе, тогда как в Тосненском ни одной. При этом агло-

мерационные сюжеты более всего выражены в ССЭР Заневского ГП и Ропшинского СП (рис. 2). В идеальном варианте ССЭР должны быть во всех сельских и городских поселениях агломерации, увязанные со стратегиями районов, регионов и общими агломерационными документами стратегического планирования. Однако даже в тех муниципалитетах, в которых по «Концепции совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период до 2030 года с перспективой до 2050 года» предполагаются новые подцентры агломерации, как правило, нет принятых ССЭР, а если и приняты, то нет информации о перспективных подцентрах. В итоге, можно отметить фрагментарность и эпизодичность учета агломерационной проблематики в ССЭР поселенческого уровня.

В ССЭР поселений фиксируется разнонаправленное отношение к агломераци-

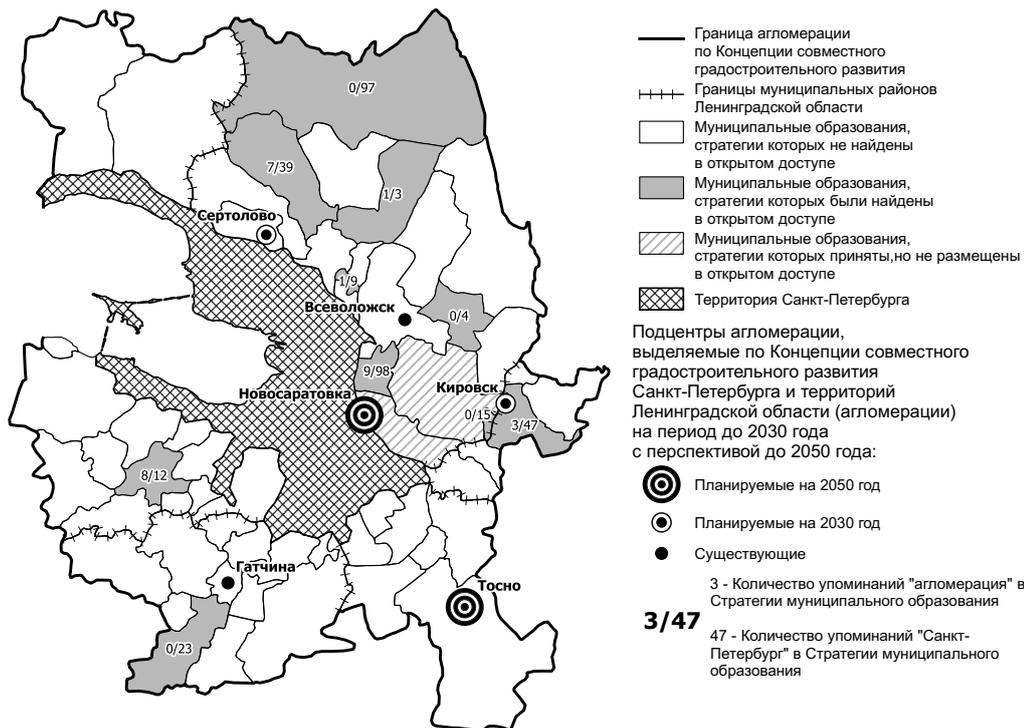


Рис. 2. «Агломеративность» стратегий социально-экономического развития поселений Ленинградской области, входящих в Санкт-Петербургскую агломерацию. Составлено авторами.

онному фактору (что прослеживается и в ССЭР муниципальных районов). В стратегиях поселений и районов близких к Санкт-Петербургу «агломерация» имеет преимущественно положительную коннотацию, агломерационный эффект прописывается в возможностях, преимуществах и т.д. Вот, например, цитата из стратегии Ропшинского сельского поселения: «В целом нахождение Ропшинского сельского поселения в 1-м поясе агломерации в части формирования миграционных потоков способствует развитию поселения, создает условия для реализации его потенциала» [15]. В ССЭР периферийных районов области агломерация упоминается в основном с отрицательной коннотацией – прописывается в угрозах, слабых сторонах, говорится о конкуренции с агломерацией за ресурсы, инвестиции; об оттоке населения в агломерацию (а не о маятниковой миграции). Например, в ССЭР Сланцевского ГП указана следующая слабая сторона: «Удаленность Сланцевского городского поселения от основных рынков сбыта, расположение вне Санкт-Петербургской

агломерации существенно снижает инвестиционную привлекательность его территории» [18].

То есть в ССЭР периферийных районов обозначается проблема вакуума развития из-за наличия крупного ядра рядом, но не настолько близкого, чтобы можно было присоединиться и стать частью одной большой системы. На этом фоне в некоторых стратегиях предлагается развивать «местные агломерации» и межмуниципальное сотрудничество для выравнивания потенциала с Санкт-Петербургской агломерацией. Так, в ССЭР Пикалево предлагается идея экономической агломерации Пикалево-Тихвин-Бокситогорск с общей численностью населения в 100 тыс. чел., а концентрация экономической активности в этой агломерационной зоне указана в числе возможностей [16].

Выводы. Впервые тексты муниципальных стратегий изучены на предмет учета в них направлений развития, обусловленных положением МО относительно городской агломерации. Для этого разработана мето-

дика, базирующаяся на понятиях «агломерационный сюжет» и «агломеративность» стратегии, позволившая присвоить ССЭР количественные оценки. Выявлены восемь «агломерационных сюжетов» и предложена шкала для оценки их проработанности в тексте ССЭР. Анализ текстов ССЭР социально-экономического развития поселений и муниципальных районов Ленинградской области методами экспертной оценки и контент-анализа показал, что представленность агломерационной тематики в ССЭР («агломеративность» стратегии) уменьшается по мере удаления от Санкт-Петербурга. Высоки и примерно одинаковы показатели «агломеративности» стратегий у четырех районов, полностью или наполовину, входящих в Санкт-Петербургскую агломерацию – Всеволожского, Гатчинского, Ломоносовского и Тосненского. Однако максимальный суммарный балл получила ССЭР Кировского района, относящегося к группе районов, входящих в агломерацию частично.

Результат является ожидаемым: во-первых, названные районы объективно наиболее тесно интегрированы в агломерацию; во-вторых, они более экономически развиты, что позволяет привлекать для разработки ССЭР более квалифицированные кадры, лучше понимающие и описывающие агломерационные сюжеты. В частности, феномен Кировского района, с самыми высокими характеристиками «агломеративности», обусловлен участием в разработке стратегии «Регион-Экспо». Эта организация, имеющая корни в Институте проблем региональной экономики РАН, привлекает к разработке ученых, специализирующихся на вопросах развития агломераций.

В ССЭР районов близких к Санкт-Петербургу «агломерация» имеет преиму-

щественно положительную коннотацию, агломерационный эффект рассматривается как возможность и преимущество, а в ССЭР периферийных районов области агломерация упоминается в основном с отрицательной коннотацией, как конкурент и «пылесос» для населения. В этих стратегиях возникают идеи альтернативных агломерационных образований.

Среди восьми выделенных «агломерационных сюжетов» чаще встречаются и лучше прорабатываются такие как «Производственная связность», «Демография и подвижность» и «Транспортная связность». Реже и хуже проявлены сюжеты «Инфраструктура и финансы» и «Экология».

С учетом выявленных слабых сторон в проработанности «агломерационных сюжетов» можно рекомендовать при обновлении муниципальных стратегий Ленинградской области:

- повысить степень комплексности рассмотрения «агломерационных сюжетов», уделив больше внимания вопросам совместного создания и использования объектов инфраструктуры, их финансирования, проблемам экологии (обращение с отходами, очистные сооружения, перенос загрязнений и т.п.);
- полнее учитывать имеющиеся документы планирования Санкт-Петербургской агломерации и стратегии развития субъектов Федерации – Санкт-Петербурга и Ленинградской области;
- опираться на прогнозы динамики границ Санкт-Петербургской агломерации;
- синхронизировать разработку стратегий районного и поселенческого уровней, разработать стратегии для всех поселений, входящих в Санкт-Петербургскую агломерацию.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Стратегии развития городов: российская практика 2014–2019 гг. // *Пространственная экономика*, 2019. Т. 15. № 4. С. 184–204.
2. Кабанов В.Н., Михайлова Е.В. Агломерация сельских поселений как стратегия социально-экономического развития территорий // *Региональная экономика: теория и практика*. 2018. Т. 16. № 11. С. 2092–2107.
3. Климанов В.В. и др. Региональное стратегирование, прогнозирование и программирование в Российской Федерации 2017. М.: Ин-т реформирования обществ. финансов, 2018. 98 с.
4. Лаппо Г.М. Экономико-географические проблемы развития крупных городских агломераций СССР: дисс. ... докт. геогр. наук: 11.00.02 / Ин-т географии АН СССР. М., 1975. 310 с.
5. Лосин Л.А., Солодилов В.В., Ляпунова Г.П. Административно-территориальные преобразования и формирование локальных центров расселения на территории Санкт-Петербургской

- городской агломерации // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2020. № 2–3. С. 33–46.
6. *Монастырская М.Е., Песляк О.А.* Методика определения границ городских агломераций // Вестн. БГТУ им. В.Г. Шухова. 2019. № 1. С. 111–121.
 7. *Мусинова Н.Н.* Социально-экономическое развитие муниципальных образований в рамках городских агломераций // Вестн. ун-та: Актуальные вопросы управления, 2021. № 5. С. 5–11.
 8. Анализ современных представлений о полицентрической структуре города // Вестн. Томск. гос. архит.-строит. ун-та. 2016. № 1 (54). С. 67–79.
 9. *Попов В.А.* Стратегии совершенствования транспортной инфраструктуры как важнейшего фактора полицентрического развития Санкт-Петербургской агломерации // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 5. С. 396–403.
 10. *Радченко Д.М., Пономарев Ю.* Разработка научно-методологических подходов к идентификации фактических границ агломераций в России с учетом пространственного распределения экономической активности. М.: ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2020. 65 с.
 11. *Ходачек А.М.* О петербургской агломерации на основе концепции градостроительного развития // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2017. № 1. С. 35–47.
 12. Основные положения Концепции совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации) на период до 2030 года и с перспективой до 2050 года. Санкт-Петербург, 2018. 45 с.
 13. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. М., 2019. 116 с.
 14. Стратегия социально-экономического развития Кировского муниципального района Ленинградской области на период до 2030 года / Утверждена решением Совета депутатов от 22.11.2017 № 92. СПб, 2017. 219 с.
 15. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Ропшинское сельское поселение Ломоносовского муниципального района Ленинградской области на период до 2025 г. / Утверждена решением Совета депутатов от 26.03.2015 № 11. 113 с.
 16. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Пикалево» Бокситогорского района Ленинградской области на период до 2030 г. / Утверждена решением Совета депутатов МО «Город Пикалево» от 24.11.2020 г. № 74. 105 с.
 17. Стратегия социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг. / Утверждена решением Земского Собрания от 28.04.2015 № 60. Пермь, 2016. 132 с.
 18. Стратегия социально-экономического развития Сланцевского городского поселения Сланцевского муниципального района Ленинградской области на период до 2025 года / Утверждена решением Совета депутатов от 25.10.2017 № 377-рзд, 87 с.
 19. Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России. СПб: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. 384 с.
 20. *Rahayu H., Haigh R., Amaratunga D.* Strategic challenges in development planning for Denpasar City and the coastal urban agglomeration of Sarbagita // Procedia Engineering. 2018. № 212. P. 1347–1354.
 21. *Schmitt P.* Managing urban change in five European urban agglomerations: key policy documents and institutional frameworks // Eraydin A., Taşan-Kok T. (eds.) Resilience Thinking in Urban Planning // GeoJournal Library, 2013. Vol. 106. Springer, Dordrecht. P. 109–130.

Статья поступила в редакцию журнала 17 марта 2022 г.

Об авторах:

Жихаревич Борис Савельевич – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора МЦСЭИ «Леонтьевский центр»; главный научный сотрудник Института проблем региональной экономики РАН, г. Санкт-Петербург.

Прибышин Тарас Кириллович – научный сотрудник Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», г. Санкт-Петербург.

Гресь Роберт Андреевич – младший научный сотрудник Института проблем региональной экономики РАН, г. Санкт-Петербург.

Для цитирования:

Гресь Р.А., Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Агломерационные сюжеты в стратегиях муниципальных образований Ленинградской области // Региональные исследования. 2022. № 1. С. 80–92.

DOI: 10.5922/1994-5280-2022-1-7

Agglomeration scenarios in the planning strategies of the Leningrad region municipalities

R.A. Gres^{1*}, B.S. Zhikharevich^{1,2**}, T.K. Pribyshin^{2***}

¹*Institute of Regional Economic Studies of the Russian Academy of Sciences,
Saint Petersburg, Russia*

²*International Centre for Social and Economic Research «Leontief Centre»,
Saint Petersburg, Russia*

**e-mail: Robert.a.gres@gmail.com*

***e-mail: zhikh@leontief.ru*

****e-mail: pribyshin@leontief.ru*

The purpose of the study is to measure the level of «agglomeration» of municipal strategies of the Leningrad region, that is, the depth of reflection in the context of the strategy of understanding the significance of inclusion in the composition or being in the zone of influence of the St. Petersburg agglomeration. The study has been conducted on the example of municipal districts and settlements of the Leningrad region. A list of eight «agglomeration strategies» and a method of expert scoring evaluation of the manifestation of each scenario in the strategy text have been developed. A three-component methodology for assessing the degree of «agglomeration» of the strategy has been implemented. The results show that the «agglomeration» of the strategy lessen with increasing distance from St. Petersburg. Nevertheless, the strategy of the Kirovsky district, which is part of the agglomeration, received the maximum assessment. This can be explained by the fact that the «agglomeration» of strategies also depends on the consultants involved in the development of strategies. Municipal strategies of the Leningrad Region were created with the participation of such organizations as Urbanica, Region-Expo, Higher School of Economics and ENKO. Among the eight identified «agglomeration strategies», «Industrial connectivity», «Demography and mobility» and «Transport connectivity» appeared to be more common and better worked out. The scenarios «Infrastructure and Finance» and «Ecology» are less frequent and manifested worse. «Agglomeration» has a predominantly positive connotation in the strategies of the districts close to St. Petersburg, while the connotation in the strategies of the peripheral districts of the region is mostly negative. When updating municipal strategies of the Leningrad region, it is recommended to increase the degree of integrity of the «agglomeration strategies» consideration; take into account forecasts concerning the dynamics of the St. Petersburg agglomeration boundaries and synchronize the development of strategies at different levels.

Keywords. Socio-economic development strategy, agglomeration, municipality, rural settlement, urban settlement, municipal district, Leningrad region.

Received 17.03.2022