Министерство науки и высшего образования
Российской Федерации
(Минобрнауки России)

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ
РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
(ИПРЭ РАН)**

190013, Санкт Петербург, ул. Серпуховская, д.38
Тел.:(812) 316-4865, Факс: (812) 316-0521
E-mail: info@iresras.ru

ОКПО 02700144, ОГРН 1037851003574,
ИНН/КПП 7803072020/783801001

На №3.2-11/4067 от 16.10.2026 г.

30.10.2026 г. № 14315-01-2115/472

Комитет Совета Федерации по
федеративному устройству, региональной
политике, местному самоуправлению
и делам Севера.

Шевченко А.А.

Глубокоуважаемый Андрей Анатольевич!

Институт проблем региональной экономики Российской академии наук направляет аналитическую записку по теме «Актуальные вопросы развития малых и средних городов в контексте задач пространственного развития Российской Федерации»**.**

На Круглом столе «Актуальные вопросы развития малых и средних городов в контексте задач пространственного развития Российской Федерации» 17 ноября 2026 г. от ИПРЭ РАН примет очное участие ведущий научный сотрудник ведущий научный сотрудник лаборатории комплексного исследования пространственного развития регионов ИПРЭ РАН, к.э.н., доц. Свириденко Марина Владимировна с докладом «Развитие малых и средних городов в контексте пространственного развития и формирования городских агломераций: институциональные аспекты».

Приложение: упомянутое по тексту на 49 стр.

С уважением,

И.о. директора Института,
д.э.н., проф., член-корр. РАО А.Д. Шматко

Исп.: Назарова Е.А.
Тел. 8(812) 316-48-65

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт проблем региональной экономики
Российской академии наук
(ИПРЭ РАН)

«Утверждаю»

И.о. директора
д.э.н., проф., чл.-корр. РАО
_____ А.Д. Шматко
«30» октября 2026 г.

Материалы для «круглого стола» на тему
"Актуальные вопросы развития малых и средних городов в контексте задач пространственного развития Российской Федерации", организуемого Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.
Аналитическая записка

Исполнители:
И.о. директора ИПРЭ РАН, д.э.н., проф., чл.-корр. РАО Шматко А.Д.
Руководитель научного направления ИПРЭ РАН, д.э.н., проф. Кузнецов С.В.
Главный научный сотрудник лаборатории комплексного исследования пространственного развития регионов ИПРЭ РАН, д.э.н., проф. Жихаревич Б.С.
Ведущий научный сотрудник лаборатории комплексного исследования пространственного развития регионов ИПРЭ РАН, к.э.н., доц. Свириденко М.В.
Главный научный сотрудник Центра региональных проблем экономики качества ИПРЭ РАН, д.э.н., доц. Гагулина Н.Л.
Научный сотрудник Центра региональных проблем экономики качества ИПРЭ РАН Гридасов А.Г.
Младший научный сотрудник лаборатории комплексного исследования пространственного развития регионов ИПРЭ РАН Гресь Р.А.
Старший научный сотрудник лаборатории комплексного исследования пространственного развития регионов ИПРЭ РАН, к.э.н. Назарова Е.А.
Старший научный сотрудник лаборатории комплексного исследования пространственного развития регионов ИПРЭ РАН, к.э.н. Дорофеева Л.В.
Младший научный сотрудник лаборатории комплексного исследования пространственного развития регионов ИПРЭ РАН Соколова А.А.
Заведующий лабораторией комплексного исследования социального и эколого-экономического развития регионов ИПРЭ РАН, к.э.н. доц. Нещерет А.К.
Старший научный сотрудник лаборатории комплексного исследования социального и эколого-экономического развития регионов ИПРЭ РАН, к.э.н. Фесенко Р.С.
Ведущий научный сотрудник лаборатории комплексного исследования социального и эколого-экономического развития регионов ИПРЭ РАН, к.т.н. доц. Шестакова Н.Н.
Заведующий лабораторией математического моделирования функционально-пространственного развития городов ИПРЭ РАН, к.т.н., доц. Лосин Л.А.
Научный сотрудник лаборатории математического моделирования функционально-пространственного развития городов ИПРЭ РАН Солодилов В.В.

Санкт-Петербург
2026

Содержание

Введение 3

Возможности достижения целей развития малых городов с помощью существующих инструментов 5

Система мониторинга развития малых городов и результаты поддержки 9

Рекомендации по совершенствованию инструментов поддержки малых городов 11

Заключение 18

Приложение 1. Институциональная готовность малых городов к совместному развитию: потенциал агломерационного взаимодействия 19

Приложение 2. Территориальная дифференциация и агломерационный контекст поддержки малых и средних городов (на примере Санкт-Петербургской агломерации) ... 32

Введение

В условиях нарастающей пространственной поляризации в социально-экономическом развитии Российской Федерации и стягивания человеческого капитала в крупнейшие городские агломерации проблемы качества жизни, обеспечения жизнеспособности и устойчивого развития малых и средних городов приобретают стратегическое значение. Это прослеживается на всех уровнях управления: от национальных целей развития РФ, определенных Указом Президента РФ на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года, Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2030 года с прогнозом до 2036 года, до концепции опорных населенных пунктов. Комплексное развитие поселений является одной из центральных проблем современной региональной политики России, имеющей не только регионально-экономическое, но и социально-демографическое, экономико-географическое измерения. Устойчивое развитие малых городов напрямую влияет на сбалансированность расселения, сохранение человеческого капитала в регионах и в своей совокупности — на повышение качества жизни, обеспечение национальной безопасности и освоение стратегически значимых пространств.

Потребность в снижении пространственных диспропорций социально-экономического развития страны непосредственно обозначена в Указе Президента Российской Федерации от 28 февраля 2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». Исходя из данной ключевой задачи возникает вопрос об инструментах реализации федеральной политики в сфере пространственного планирования, где одним из важнейших инструментов выступает система стратегического (социально-экономического и пространственного) планирования. Действующая система стратегического планирования и интегрированные с ней меры поддержки муниципальных образований во многом опираются на классические подходы, вышедшие из научных представлений о поляризованном развитии, кластеризации и комплексном развитии территорий. Несмотря на широкий спектр реализуемых мер, существующие инструменты часто не учитывают уникальные географические, социально-экономические и институциональные особенности территорий, что приводит к снижению эффективности используемых инструментов. Федеральные стандарты также зачастую не учитывают специфику малых городов, что приводит к превращению государственной поддержки в формализацию отдельных мероприятий.

Настоящая аналитическая записка базируется на результатах многолетних фундаментальных исследований и методологических разработках научных сотрудников ИПРЭ РАН. Опираясь на разработанные подходы к анализу множества муниципальных стратегий, оценку эволюции стратегического планирования в России за последние 25 лет и исследование сетевых структур [1,2], исследователи аргументированно неоднократно доказывали необходимость радикального пересмотра подходов к управлению малыми городами, а также малыми городскими агломерациями [3,4]. Настоящая аналитическая записка призвана ответить на ключевые вопросы: как от ограничений существующего механизма развития малых и средних городов перейти к внедрению дифференцированных пространственно обусловленных инструментов (одновременно учитывая фактор агломерационного взаимодействия), нивелирующих его недостатки и повышающих эффективность решения задач пространственного развития страны.

Согласно принятым в РФ критериям, малым городом считается населенный пункт со статусом города с численностью жителей до 50 тыс. человек (включая поселения менее 10 тыс. и от 10 до 20 тыс.), средним — от 50 до 100 тысяч человек. Однако, исходя из заданной формулировки вопросов для ответов, можно предположить, что речь в дальнейшем должна вестись исключительно о малых городах.

В качестве ключевой меры поддержки малых российских городов Стратегия пространственного развития рассматривает формирование системы опорных населенных

пунктов. По предложениям регионов 726 малых городов включены в Единый перечень опорных населенных пунктов. Программы их развития предусматривают комплексные инфраструктурные решения по 15 направлениям, влияющим на качество жизни, прежде всего в социальной сфере. В то же время в Стратегии пространственного развития и Методических рекомендациях по критериям определения опорных населенных пунктов речь идет о «физическом» существовании объектов социальной инфраструктуры, без учета процессов цифровой трансформации экономики и общества. Однако обеспечение гарантий в сфере образования, доступности медпомощи, услуг в сфере культуры и иных потребностей населения в той или иной степени может быть достигнуто посредством применения цифровых технологий. Это определяет необходимость корректировки постановки вопроса о развитии малых городов с учетом вектора цифровой трансформации и составляет предмет дальнейшего анализа в настоящей записке.

Возможности достижения целей развития малых городов с помощью существующих инструментов

Имеющийся набор инструментов поддержки малых городов можно рассматривать как необходимый, но недостаточный для достижения заявленных целей развития их успешного социально-экономического развития. Он позволяет получать положительные результаты в отдельных точках роста при стечении благоприятных условий, однако не обеспечивает системного, воспроизводимого эффекта на всей сети малых городов и опорных населенных пунктов. Основная причина видится не столько в дефиците финансовых ресурсов, сколько в асимметрии между целями и реальными механизмами поддержки: инструменты выстроены вокруг создания объектов и подготовки документов, тогда как цели ориентированы на повышение качества жизни и достижение экономической самодостаточности территорий. Между этими плоскостями отсутствует надежная связь.

Положительный опыт развития малых городов подтверждает, что цели достижимы, но при одновременном выполнении трех условий. Первое условие – наличие якорного экономического субъекта (корпорации, предпринимателя, курорта, рыболовного участка). Второе условие – синхронизация федеральных, региональных и частных ресурсов. Третье условие – длительный горизонт реализации (не менее семи-восьми лет). При отсутствии хотя бы одного из этих условий инструменты не дают должного эффекта.

Анализ практики позволяет выявить ряд системных разрывов, которые препятствуют достижению целей. Первый разрыв – между статусом опорных населенных пунктов и реальной сетью расселения. Из примерно 160 тысяч населенных пунктов выбрано около 2,2 тысячи опорных (около 2%), при этом 74 миллиона человек проживают вне зоны влияния крупных агломераций. Понятие «опорный населенный пункт» появилось только в декабре 2024 года, его функции нормативно не закреплены. Не определено, несет ли опорный пункт ответственность за окружающую территорию или развивается только в своих границах. Без ответа на этот вопрос инструменты поддержки могут закрепить социальные зоны периферии на границах регионов, когда человеку проще получить услугу в соседнем субъекте федерации, но юридически он ее не получит.

Второй разрыв – между мастер-планом и финансированием. В настоящее время привлечение средств возможно только при наличии мастер-плана или статуса опорного пункта. В неопорном населенном пункте может возникнуть аварийная ситуация в школе, но механизмы федерального финансирования строительства отсутствуют. Приоритизация, задуманная как способ концентрации ресурсов, превратилась в ограничительный механизм, подменяя цели развития целями освоения статуса. Документы стандартизируются, становятся похожими друг на друга, а мастер-план на практике превращается в план быстрых действий на три года, поскольку планирование за пределами бюджетного цикла затруднено.

Третий разрыв – между созданием объектов и их содержанием. Не определены источники средств на эксплуатацию объектов, которые передаются опорным пунктам. По дальневосточным мастер-планам значителен объем внебюджетных средств, но не факт, что во всех опорных пунктах хватит финансовой базы для полного обеспечения эксплуатации. По объектам предыдущих национальных проектов регионы зачастую не могут отделить стоимость эксплуатации физического объекта. Кроме того, наблюдается завышение мощностей объектов, что означает неэффективное использование средств. Демографические прогнозы в ряде мастер-планов нереалистичны.

Четвертый разрыв – между документами планирования. Обязательные схемы теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения часто отсутствуют или не синхронизированы с мастер-планами. По заявкам в Фонд развития территорий лишь около 30% объектов были включены в схемы. Объекты носят спорадический характер. Наблюдается десинхронизация направлений: сначала выполняется благоустройство, затем под ним прокладывается водопровод, что влечет очевидные негативные последствия. Даже при наличии денежных средств инструменты не обеспечивают связности решений.

Пятый разрыв – в управленческой вертикали. Федерация устанавливает целевые показатели, но предоставляет деньги только под узкий перечень мероприятий, не привязывая их к этим показателям. Например, капитальный ремонт спортивных сооружений и объектов здравоохранения (кроме первичного звена) не имеет программ и источников финансирования. Возникают споры по списку опорных населенных пунктов: в отдельных регионах в список включаются дополнительные территории без ясного обоснования.

Шестой разрыв – в культурной и сервисной парадигме. На территориях ожидают появления объектов высокого уровня, но переход от простых форматов к авторским требует обучения, грантов, приглашенных мастер-классов. В мастер-планах отсутствует раздел малого и среднего предпринимательства: предусмотрены крупные инвестиционные предложения, но нет предложений для малого бизнеса (модульный магазин, гараж-мастерская), и муниципальные руководители не знают, как сформулировать такое предложение, чтобы житель мог воспользоваться кредитом по сниженной ставке.

Таким образом, существующие инструменты позволяют достигать целей точечно и при стечении благоприятных условий, но не гарантируют их достижения системно. Цели могут быть достигнуты существующими инструментами только при их перенастройке: желательно определить функции и зоны ответственности опорных пунктов; рассмотреть отказ от отсечения неопорных территорий от базовых услуг; увязать мастер-планы с реальными бюджетными циклами и источниками содержания; синхронизировать отраслевые схемы; расширить свободу региона в расходовании средств под установленные целевые показатели. Без этого инструменты будут воспроизводить отдельные успешные кейсы на фоне общего недофинансирования и нарастающей управленческой сложности.

Анализ научных трудов сотрудников ИПРЭ РАН показывает, что существующие инструменты поддержки и реализации стратегических планов малых городов в их нынешнем виде не позволяют в полной мере достигать заявленных стратегических целей социально-экономического и пространственного развития. Проблема заключается в глубоком методологическом разрыве, который обусловлен несоответствием между характером поставленных целей и инструментами, которые предназначены для достижения целей. Государство ставит цели обеспечения повышения качества жизни и долгосрочной устойчивости, закрепления населения и диверсификации экономики, однако региональные и муниципальные органы власти полномочны оперировать в основном инструментами краткосрочного реагирования.

Одной из причин методологического разрыва является информационная неопределенность, которая наблюдается в пространстве рассматриваемых понятий. Для ее устранения необходимо внесение терминологической ясности в основные документы, более четкое описание не только инструментов, но и механизмов поддержки малых и средних городов, которые обеспечат повышение качество жизни в них и устойчивость развития.

Один из основных конкретизированных (адресных) инструментов такой поддержки — это субсидии на благоустройство в рамках программ формирования комфортной городской среды, софинансирование капитального ремонта и целевые трансферты на инфраструктуру — часто реализуются на основе конкурсного подхода и тем самым носят фрагментарный, а не системный характер. Средства по названным программам направлены на объект (например, объект благоустройство в конкретных зонах проектирования), а не на субъект развития (человека, бизнес, городскую экономику в целом). Они позволяют дать мощные, но краткосрочные импульсы к социально-экономическому развитию окружающей территории, но не способны запустить внутренние механизмы саморазвития и преодоления экономической моноспециализации малых поселений.

Отдельного рассмотрения заслуживает устранение методологического разрыва в контексте перспектив агломерационного развития, а также развития опорных пунктов Арктическая зона Российской Федерации (далее – АЗРФ). Подтверждение данного тезиса

получено учеными ИПРЭ РАН на примере Ленинградской области, в ходе попытки выявления устойчивой прямой связи между изменением значений Индекса качества городской среды (ИКГС), динамикой населения, удаленностью от крупных центров и объемом бюджетных расходов муниципалитетов [5]. Схожий вывод был получен относительно выборки городов Арктической зоны Российской Федерации [6]. Это эмпирически доказывает, что улучшение визуально воспринимаемой городской среды автоматически не решает глубинных социально-экономических проблем и не останавливает депопуляцию.

Одним из инструментов, направленных на получение положительных результатов социально-экономического и пространственного развития в долгосрочной перспективе является разработка программ развития населенных пунктов. Предназначенные в целом для системного и комплексного улучшения качества жизни людей, данные программы не учитывают локальные проблемы, которые выявляются на уровне малых и средних городов. Жесткая привязка к федеральным лекалам приводит к высокой степени унификации и шаблонизации муниципального стратегирования и игнорированию географического контекста, в котором оказываются как факторы удаленности для периферийных центров, так и, напротив, близость городов-спутников к ядрам крупных агломераций. В результате текущие экономические и инфраструктурные механизмы оказываются малоприменимыми на практике, а цели развития достигаются лишь точечно, в рамках отдельных пилотных проектов, но не системно в масштабах страны. Без корректировки межбюджетных отношений и учета пространственной специфики существующий универсальный комплекс мер продолжит работать со сниженной эффективностью.

В северных и арктических городах методологический разрыв проявляется наиболее остро, сталкиваясь с еще более жесткими ограничениями для системы регионального управления. Многомиллиардные вложения в коммунальную инфраструктуру здесь не способны решить проблему массового оттока трудоспособного населения, поскольку они не создают высокопроизводительных рабочих мест, а стандартная система распределения доходов бюджета игнорирует колоссальные логистические издержки Арктики. Из-за экстремальных природно-климатических условий, дефицита локальных подрядчиков и транспортных барьеров стоимость реализации типовых нормативов благоустройства в 3–5 раз превышает средние по стране показатели, делая выделяемые федеральные лимиты заведомо недостаточными и не имеющими потенциала для масштабирования. Кроме того, стандартные универсальные инструменты поддержки не учитывают риски закрытия градообразующих предприятий в небольших населенных пунктах с узкой экономической базой. Таким образом, достичь долгосрочных целей развития исключительно за счет действующих механизмов невозможно – необходима глубокая перенастройка всей системы поддержки с обязательным учетом типологии городов и статуса ОНП, их транспортной доступности, демографической динамики и географической специфики.

Применительно к рассматриваемой проблеме особого внимания заслуживают действующие стандарты, разработанные Техническим комитетом по стандартизации ТК 115 «Устойчивое развитие» (в настоящее время ТК 115 входит в состав объединенного технического комитета по стандартизации ТК 076 «Системы менеджмента и устойчивое развитие»): ГОСТ Р ИСО 37120-2020 — «Устойчивое развитие сообщества. Показатели городских услуг и качества жизни» (устанавливает ключевые метрики работы городских служб и содержит огромный комплекс критериев в сферах экономики, финансов, энергетики, транспорта, телекоммуникаций, состояния окружающей среды, образования, здравоохранения, обеспеченности населения жильем и всеми необходимыми условиями – от доступности холодного и горячего водоснабжения до градостроительной политики и архитектуры, вопросов обеспечения безопасности, организации отдыха, занятий спортом и деятельности учреждений культуры. Отдельный блок стандарта определяет критерии качества управления городским сообществом); ГОСТ Р 72162-2025 — «Устойчивое

развитие городов и сообществ. Руководство по диагностике достижения целей в области устойчивого развития городов и сообществ» (содержит систему оценки и критерии); ГОСТ Р 72622-2026 (ИСО 37124:2024) — «Устойчивое развитие городов и сообществ. Руководство по применению национальных стандартов ГОСТ Р ИСО 37120, ГОСТ Р ИСО 37122 и ГОСТ Р ИСО 37123» (введено в действие в 2026 году) и т.д. Стандарты ГОСТ Р ИСО 37122 «Устойчивое развитие сообществ. Показатели для интеллектуальных городов» и ГОСТ Р ИСО 37123 «Устойчивое развитие сообществ. Показатели для адаптивных городов» содержат требования, которые определяют подходы к управлению городами, выбравшими путь развития с опорой на интеллектуальные системы управления (так называемые умные города), а также содержат критерии для городов, которые планируют развиваться, используя свои особенности, в том числе исторические, климатические, географические, например, близость к мегаполисам, и другие. При этом понятно, что у каждого из находящихся неподалеку, в частности, от Санкт-Петербурга, таких городов и поселений как Тосно, Волхов, Петрокрепость или Старая Ладога, есть свои уникальные отличия, которые могут выступать источником их дальнейшего развития.

Таким образом, есть принятые и действующие национальные стандарты с критериями, по которым можно объективно оценивать эффективность деятельности по развитию городов, в том числе малых, средних и исторических поселений. При этом оценивать в динамике, опираясь на конкретные показатели, фиксирующие изменения в качестве жизни в этих городах.

Система мониторинга развития малых городов и результаты поддержки

Существующий комплекс показателей мониторинга (как отдельные, так и интегральные, включая Индекс качества городской среды) не позволяет увидеть реальную картину, отражает преимущественно состояние материальной среды, а не социально-экономические процессы, и маскирует угасание малых городов.

Традиционная статистика Росстата характеризуется высокой методологической изменчивостью, что затрудняет ее применение для целей системного мониторинга развития малых городов. Она слабо увязана с долгосрочными целями развития, не учитывает специфику территорий, различия в стартовых условиях (особенно в Арктике) и не фиксирует скрытые качественные изменения пространственной структуры, а также реальную степень вовлеченности населения в городскую экономику. Использование средних значений для муниципалитетов в целом, а не расчет показателей для отдельных поселений, серьезно искажает картину в пределах одного муниципалитета – например, контраст между благополучным малым городом с штаб-квартирой нефтегазовой компании и деградирующим старым поселком с обанкротившимся лесохозяйственным предприятием в другой части муниципалитета. Чтобы повысить достоверность оценки, мониторинг должен быть комплексным, причинно-следственным и территориально дифференцированным, а не сводиться лишь к фиксации формальных показателей текущего дня. Вместо изолированной оценки муниципальной статистики, в систему государственного мониторинга необходимо внедрить пространственно-связанные индикаторы, позволяющие оценить реальную жизнеспособность (витальность, на языке урбанистов) города и его роль в экономическом каркасе региона.

Для получения объективной картины предлагается многокомпонентная система мониторинга, сочетающая традиционные и инновационные метрики на основе подходов научной школы экономики качества академика РАН В.В. Окрепилова [7]. Базовый блок должен включать демографические (численность, динамика, миграционный прирост/убыль), экономические (число субъектов МСП, оборот розничной торговли, инвестиции, количество новых рабочих мест, доля градообразующего предприятия) и социальные индикаторы (обеспеченность объектами инфраструктуры, доходы и доля собственных доходов местного бюджета). Качественный блок должен фиксировать компоненты ИКГС, субъективную удовлетворенность жителей (социальное самочувствие) и доступность цифровых сервисов, а также процессные параметры — долю расходов бюджета, направленных на развитие (а не на текущее содержание), и долю проектов, реализованных с участием граждан. Для северных территорий критически важно дополнять мониторинг специфическими параметрами: состоянием жилого фонда, долей аварийного жилья, обеспеченностью теплом и электроэнергией в экстремальных условиях. Кроме того, в арктических городах необходимо вести раздельный учет вахтового и постоянного населения, так как их интересы, запросы и нагрузка на локальную инфраструктуру диаметрально различны.

Методологически предлагается осуществлять мониторинг с помощью передовых методов пространственной эконометрики, способных дополнить жесткие, но усредненные количественные данные. Рекомендуется применять методы контент-анализа и семантического разбора документов развития для оценки «проявленности» географически обусловленных специфических барьеров долгосрочного развития, а также дополнять их регулярными опросами, интервью и кейс-стади. Важнейшим элементом контроля должно стать использование пространственных данных (ГИС), дистанционного зондирования земли (спутниковых снимков для отслеживания освоения территорий и деградации жилфонда) и технологий Big Data с применением технологий искусственного интеллекта для создания единой функционирующей системы автоматизированного мониторинга социально-экономического положения малых городов. Анализ больших данных (обезличенных геоданных сотовых операторов, транзакций) позволит верифицировать официальные отчеты и оценивать реальные инфраструктурные разрывы. Для оперативного

управления и интеграции научного сообщества и граждан в процесс верификации данных необходимо внедрять публичные цифровые дашборды, позволяющие отслеживать ход реализации проектов и динамику показателей в режиме реального времени. С перечнем групп показателей можно ознакомиться в таблице (см. Табл. 1).

Таблица 1. Показатели для разработки системы автоматизированного мониторинга социально-экономического положения малых городов. Составлено авторами.

Группа показателей	**Пример конкретизации показателя**	**Характеристика показателя, аналитическая ценность**
Агломерационная связанность	Соотношение дневного/ночного населения (на основе данных сотовых операторов)	Выявляет реальный масштаб оттока трудовых ресурсов из малого города в ядро агломерации. Если коэффициент < 0.7, город функционирует исключительно как «спальный спутник».
Географическая специфичность	Индекс проявленности локальных факторов	На основе контент-анализа анализа текстовых документов измеряется степень внимания к факторам специфики и доля стратегических инициатив и проектов, разработанных с учетом действия географических факторов (пример: наличие круглогодичного сообщения), относительно общего объема задач.
Сетевая концентрация бизнеса	Плотность распределенных межрегиональных кластеров	Фиксирует количество малых и средних предприятий (МСП) города, включенных в сквозные производственные цепочки крупных корпораций или соседних населенных пунктов.
Институциональная связанность	Наличие и количество договор межмуниципального сотрудничества.	Фиксирует реальный уровень горизонтальной кооперации и сетевой самоорганизации малых городов. Позволяет оценить готовность муниципалитетов к переходу от внутренней конкуренции за кадры к совместному стратегированию, реализации сквозных инфраструктурных проектов, созданию общих проектных офисов и формированию консолидированных фондов развития.

Для осуществления мониторинга социально-экономического развития малых городов можно предложить применение Методики оценки качества жизни, разработанной в Институте проблем региональной экономики под научным руководством академика РАН Окрепилова В.В. на концептуальной основе научного направления Экономика качества. Методика разработана исходя из потребностей государства, бизнеса и населения в получении научно обоснованной объективной картины качества жизни в России и ее регионах, и является инструментом для получения аргументированных управленческих решений в области социально-экономического и научно-технологического развития [8,9].

Большую роль в повышении эффективности мониторинга развития малых городов и результатов поддержки играет сопоставимость данных. Международно признанным инструментом, который часто используется при проведении сравнительного анализа, является опора на принятые и действующие национальные стандарты с критериями, по которым можно объективно оценивать эффективность деятельности по развитию городов, в том числе малых, средних и исторических поселений. При этом оценивать в динамике, опираясь на конкретные показатели, фиксирующие изменения в качестве жизни в этих городах.

Рекомендации по совершенствованию инструментов поддержки малых городов

Эффективность государственной поддержки напрямую зависит от отказа от объектно-ориентированного подхода в пользу функционально-ориентированного, а также от внедрения принципа учета географической специфики территорий. Поддержка должна строго разделяться по типам: для малых городов в составе крупных городских агломераций (таких как Санкт-Петербургская) критически важен учет маятниковой миграции и агломерационных эффектов, тогда как для малых городов Арктической зоны и Севера ключевым фактором становится учет экстремальных природно-климатических условий и логистической удаленности (факторов «арктичности» территорий).

Для повышения эффективности целесообразно провести детальную типологизацию, с учетом критериев качества жизни, и разработать дифференцированные модели развития, адаптированные под каждую группу: моногорода, исторические поселения, города-спутники, рекреационные, северные, арктические и т.д. Например, в Арктике наряду со стандартными приоритетами качества жизни необходимо учитывать параметры обеспечения транспортной связности, интеграцию вахтовых и мобильных форм занятости в повседневную жизнь поселения.

Требуется обеспечить синергию государственных и частных инвестиций, при которой бюджетные вложения в базовую инфраструктуру (энергетику, связь, аэродромы) выступают триггером для частных инвестиций в сервисную экономику и туризм, поскольку без финансового участия крупных добывающих корпораций долгосрочное развитие малых городов невозможно. Кроме того, необходимо стимулировать развитие сетевых бизнес-структур и распределенных межрегиональных кластеров, позволяющих малым городам встраиваться в цепочки добавленной стоимости более крупных экономических центров.

Разные ведомства: Минэкономразвития, Минстрой, профильные министерства, зачастую реализуют свои программы независимо друг от друга. Необходимо эффективнее выстраивать связку: чтобы мастер-план задавал вектор для всех субсидий, грантов и преференциальных режимов. Нужно, чтобы документы территориального планирования четко увязывали приоритеты развития с конкретными мерами поддержки. Модернизация механизмов поддержки требует полной синхронизации отраслевых политик и программ на стыке ЖКХ, транспорта, образования, культуры и здравоохранения. В северных городах особенно важно увязывать инфраструктурные проекты с кадровой политикой и программами релокации в рамках управляемого сжатия или переобучения, ориентируясь на измеримые социально-экономические эффекты. Помимо формальных количественных отчетов с числом благоустроенных объектов, государству следует фиксировать большое число иных результатов, от которых зависит качество жизни населения. Сюда могут входить: изменение уровня занятости, рост собственных доходов бюджета, снижение оттока населения и увеличение числа субъектов МСП в единой системе показателей на основе интегральных характеристик качества жизни.

Утверждение инвестиционных решений и оценка социально-экономических эффектов от их реализации должна опираться на цифровизацию управления и внедрение цифровых двойников малых городов для моделирования реальных потоков: миграционных, транспортных, торговых и др. Снижение информационной неопределенности в данном случае можно обеспечить посредством выявления как можно большего числа факторов влияния и установления между ними наибольшего количества связей. Это позволит определить набор возможных решений, оценить их влияние на ожидаемые цели и снизить методологический разрыв между целями и инструментами их реализации.

Повышение релевантности решений и снижение рисков неэффективного расходования средств зависят также от активного вовлечения местного сообщества и локальных стейкхолдеров, а также от тестирования лучших практик (например, модульных решений и энергоэффективных технологий) на пилотных территориях перед их масштабным тиражированием.

Для качественного улучшения федерального и регионального инструментария государственной политики в сфере пространственного развития и преодоления системных барьеров развития рекомендуется внедрять модульные пакеты дифференцированных мер аналогично идеологии инфраструктурного меню. Первоочередным шагом должен стать переход к «флагманским проектам» вместо шаблонных мероприятий, что предполагает включение в муниципальные стратегические документы четко локализованных и экономически обоснованных инициатив, способных запустить мультипликативный эффект для локальной экономической системы. На нормативно-правовом уровне необходима глубокая дифференциация правовой базы и законодательное закрепление особенностей стратегирования для различных типов малых городов (удаленные, моногорода, наукограды, спутники агломераций и т.д.). В рамках разработанной типологии следует сформировать отдельные дорожные карты с четкими целевыми ориентирами качества жизни и адаптированным набором инструментов. Целесообразно выделение самостоятельных блоков для агломерационных пространств, а также для северных и арктических поселений со своими критериями и механизмами поддержки. Наряду с этим требуется активное развитие инструментов межмуниципального и межрегионального взаимодействия. Создание правовых и финансовых условий для реализации совместных инфраструктурных проектов нескольких малых городов, объединенных общим экономическим каркасом, позволит формировать межмуниципальные производственные кластеры и преодолевать изоляцию периферийных территорий.

I. Статус, функции и сеть опорных населенных пунктов

1. Представляется целесообразным нормативно закрепить понятие «опорный населенный пункт» и его функции, включая ответственность за окружающую территорию (роль «столицы сельских территорий»). В настоящее время функции нигде не прописаны, без этого инструменты поддержки работают без четких ориентиров. Дополнительно можно рассмотреть ускорение принятия закона о мастер-плане.

2. Рекомендуется разработать иерархию населенных пунктов и стандарты обеспечения по каждому типу: крупнейшие мегаполисы, крупные города, точки притяжения, опорные населенные пункты сельской местности, неопорные населенные пункты. Для каждого типа желательно установить стандарт: где должен быть фельдшерско-акушерский пункт, где амбулатория, где больница; где асфальтовое покрытие обязательно, а где нет; какой тип благоустройства обязателен. В медицине такие стандарты уже существуют, их можно распространить на другие сферы.

3. Полезно рассмотреть привязку сети опорных пунктов к новой модели местного самоуправления (одноуровневая система, около 2,5 тысяч первичных звеньев, в большей части повторяющих сетку опорных пунктов) и к межрегиональным соглашениям о доступности услуг. Опорные пункты могут учитывать реальные социально-экономические связи, выходящие за исторические границы, чтобы не формировать социальные зоны периферии на границах регионов.

4. Целесообразно предоставить регионам больше свободы в определении состава опорных населенных пунктов с сохранением федеральных целевых показателей. Споры по включению дополнительных территорий (например, закрытых административно-территориальных образований) желательно решать в пользу региона, который видит территорию изнутри.

II. Финансирование, бюджетные механизмы, содержание

1. Можно рассмотреть введение единой субсидии с ответственностью региона за достижение целевых показателей. Регион самостоятельно определяет, на что расходовать средства, поскольку он видит жителей, опросы, состояние инфраструктуры и может оперативно реагировать на проблемы.

2. Представляется полезным решить проблему содержания созданных объектов: включить в мастер-планы и в условия поддержки источник эксплуатации; нормировать стоимость содержания на метр с учетом региональной специфики (различия в

климатических условиях); привязать дальнейшее распределение субсидий к эффективности содержания.

3. Рекомендуется рассмотреть отказ от отсечения неопорных территорий от базовых услуг. Желательны механизмы для экстренных и базовых нужд вне зависимости от статуса населенного пункта (например, при аварийном состоянии школьного здания).

4. Целесообразно бороться с завышением мощностей объектов: при планировании инфраструктуры учитывать реальный демографический прогноз, а не рост, заложенный в советских генеральных планах. Завышенный резерв означает неэффективно использованные средства.

III. Документы планирования

1. Синхронизировать мастер-план с обязательными схемами (тепло-, водо-, водоснабжение, водоотведение) и с бюджетным циклом. В настоящее время лишь около 30% объектов по заявкам в Фонд развития территорий были включены в схемы. Желательно соединение территориального, экономического и бюджетного планирования.

2. Рекомендуется рассмотреть горизонт планирования не три года, а пятилетку. За три года невозможно построить с нуля крупный объект. Пятилетка является долгосрочным комплексным планом для опорного населенного пункта. Трехлетний горизонт — вынужденная мера в рамках бюджетного цикла, но ее может быть недостаточно для крупных инфраструктурных объектов. Помимо жестко регулирующих направления и характер пространственного развития генеральных планов необходимо внедрять гибкие мастер-планы с оперативным горизонтом планирования в 5–10 лет, что позволит адаптировать стратегические инициативы под реальные возможности сегодняшнего дня, а не учитывать исключительно прогнозную численность населения.

3. Мастер-план может рассматриваться как документ политической ответственности, а не ограничительный механизм. Желательно, чтобы мастер-план фиксировал реалистичные обязательства, которые регион готов выполнить, а не максимальный список пожеланий. Приоритизация не должна подменяться отсечением.

4. Представляется полезным ввести в мастер-план отдельный раздел малого и среднего предпринимательства с конкретными малыми инвестиционными предложениями (например, модульный магазин за 1 млн рублей, гараж-мастерская за 1,5 млн рублей) и обучением муниципальных руководителей формулированию предложения под кредит по сниженной ставке для жителя.

5. Целесообразно включить в мастер-план раздел по содержанию и жизненному циклу объектов: стоимость создания, стоимость эксплуатации, источник финансирования, ответственный за эксплуатацию.

6. Рекомендуется типизировать объекты там, где это уместно: строительство 30 однотипных объектов в 30 населенных пунктах экономит средства и повышает эффективность стройки в условиях дефицита кадров и технологий. Типизация — для строительства, дифференциация — для содержания.

IV. Бизнес, малое и среднее предпринимательство, локализация

1. Полезно вовлекать бизнес на всех стадиях жизненного цикла: не только на этапе реализации, но и на этапе планирования инфраструктуры. У бизнеса часто больше опыта и кругозора, чем у главы поселка. Примеры: предприятие построило водоснабжение, дом культуры, детский сад, регион выкупает объекты по подтвержденной недорогой цене и берет в управление; инвесторы помогли с мастер-планом поселка, готовят проектно-сметную документацию под федеральные проекты.

2. Целесообразно тиражировать механизм обязательств бизнеса по инфраструктуре: рыболовные участки на 20 лет с обязательствами по инфраструктуре поселков, прописанными в соглашении. В регионах считается объем выпадающих доходов, и открыто договариваются об объеме вложений в территорию, ежегодно обновляя соглашение с перечнем проектов.

3. Рекомендуется использовать карту опорных населенных пунктов для локализации бизнеса. Есть поручение президента о переводе части госкорпораций в регионы Урала, Сибири и Дальнего Востока.

4. Представляется целесообразным поддерживать локальные инициативы грантами и образовательными программами: привозить коллективы из крупных городов, которые на следующий день проводят образовательную программу для местных, чтобы местные продолжали традицию; гранты на открытие авторских предприятий общественного питания; уличное искусство с художниками, создающими настенные изображения, отражающие идентичность.

V. Управление и кадры

1. Представляется полезным обучать муниципальных руководителей, они могут быть бизнес-ориентированы, а не просто чиновниками; желательно, чтобы они понимали, как сформулировать предложение для малого и среднего предпринимательства; полезно обучение малого бизнеса; образовательные программы для местных коллективов.

2. Рекомендуется встроить мониторинг в цикл корректировки мастер-плана. Мастер-план может рассматриваться как регулярно обновляемый документ — подстраиваться, сопровождаться и меняться.

3. Целесообразно признать длинный горизонт реализации проектов: минимум семь-восемь лет до реального результата. Не требовать быстрых побед, иначе снова придется искажать статистику.

VI. Эколого-экономическое развитие и финансовые механизмы

Для кардинального повышения эффективности поддержки малых и средних городов в контексте эколого-экономического развития необходимо реализовать ряд взаимосвязанных шагов. Прежде всего требуется синхронизация национальных проектов и пространственных приоритетов: необходима тесная интеграция средств национальных проектов «Инфраструктура для жизни» и «Экологическое благополучие» с комплексными планами развития опорных населенных пунктов, при этом малый и средний опорный город должен рассматриваться как единый эколого-экономический узел, где обновление коммунальной и транспортной сети увязано с экологической емкостью территории. Важным направлением является внедрение долгосрочных регуляторных соглашений, или контрактов, предусматривающих переход к модели предельных долгосрочных тарифов по формуле «инфляция плюс N%» в сочетании с капитальными грантами и субсидиями из регионального и федерального бюджетов в объеме до 30% инвестиций, а также льготным кредитованием. Одновременно повышение тарифной нагрузки для покрытия инвестиций должно сопровождаться обязательным расширением адресных субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг для нуждающихся категорий граждан, что обеспечит защиту населения при росте тарифов. Необходимо также снизить требования по софинансированию для малых территорий за счет увеличения доли федерального и регионального невозвратного финансирования и снижения нормы обязательных внебюджетных вложений для проектов в малых городах. Кроме того, целесообразно внедрить пространственное мастер-планирование, используя мастер-планы как гибкие документы развития, которые увязывают интересы муниципалитета, населения и бизнеса и обозначают конкретные площадки для инвестиций и ревитализации.

Особое внимание должно быть уделено реформированию финансово-бюджетных механизмов. Предлагается нормативно закреплять дифференцированные нормативы и отказаться от единого экстерриториального стандарта качества городской среды. Для ряда макрорегионов страны должны быть нормативно утверждены повышенные коэффициенты финансирования, учитывающие удорожание логистики, специфику строительства и жесткую необходимость избыточного резервирования систем жизнеобеспечения.

Вместо неэффективных конкурсных субсидий, в которых исторически побеждают наиболее административно подготовленные, а не объективно нуждающиеся муниципалитеты с большим потенциалом развития, необходимо создать

специализированный Фонд развития опорных населенных пунктов. Это позволит перейти к прямому базовому финансированию функциональных узлов, распределяемому по прозрачным формулам с учетом факторов дискомфортности проживания, удаленности территории и объема зон притяжения. Адресность и гибкость финансовой поддержки должны обеспечиваться через дифференцированные формы (субсидии, гранты, льготные кредиты, налоговые преференции). В частности, для Арктики эффективны специальные налоговые режимы и преференции для малого и среднего бизнеса, не связанного с добычей сырья (IT, креативные индустрии, арктический туризм, северные биотехнологии), поскольку полифункциональность и диверсификация — единственные способы смягчить риски монопрофильности.

Для обеспечения долгосрочной устойчивости инфраструктуры малых городов необходимо внедрить контрактную модель жизненного цикла, при которой финансируется не сам факт сдачи объекта, а обеспечение его непрерывной работоспособности на протяжении последующих 15–20 лет, что должно экономически стимулировать подрядчиков использовать адаптивные к экстремальным условиям технологии. Институциональное управление должно быть переформатировано за счет внедрения системы целевых соглашений между уровнями власти, где поддержка предоставляется строго на условиях достижения качественных долгосрочных результатов (снижение доли аварийного жилья, повышение транспортной доступности, рост доходов бюджета, увеличение числа субъектов МСП). Требуется обеспечить жесткую синхронизацию отраслевых программ (ЖКХ, транспорт, образование, культура, здравоохранение) для исключения дублирования содержания и целевой направленности. Наконец, модернизация государственного инструментария должна опираться на развитие цифровых инструментов мониторинга (автоматизированные системы сбора данных, ГИС-платформы, дашборды, внедрение ИИ для обработки данных), стимулирование локальных инициатив постоянного населения и обязательное внедрение механизма «государственно-корпоративного шефства». Последнее предполагает включение в лицензионные соглашения ресурсных корпораций пунктов о софинансировании социальной и сервисной инфраструктуры не только для своих вахтовых сотрудников, но и для постоянных жителей прилегающих малых городов, что уже делается в рамках отдельных программ в логике социальной ответственности бизнеса.

На фоне мер по повышению эффективности финансовых инструментов необходимо усиливать нефинансовую поддержку. Например, фонды (вроде Фонда Мельниченко) не просто финансируют проекты, но и помогают муниципалитетам составлять проектно-сметную документацию, чтобы город мог претендовать на федеральные и региональные программы.

Важнейшим аспектом реализации долгосрочных идей, предложений и планов развития малых и средних городов является внедрение и развитие цифровых технологий. Речь идет как о доступности для населения малых городов и исторических поселений современных средств телекоммуникаций, так и об использовании возможностей цифровизации и передовых технологий для сбора информации, ее анализа и принятия управленческих решений. Представляется необходимым в рамках реализации национального проекта «Экономика данных и цифровая трансформация государства» (на период 2025–2030 гг.) предусмотреть проведение анализа состояния информационной инфраструктуры малых, средних городов и исторических поселений и определить меры по ее развитию, опираясь на первых порах на пилотные проекты. Одним из центральных здесь, наряду с решением технических проблем, является вопрос подготовки квалифицированных кадров, создания на местах локальных центров из специалистов в сфере цифровых технологий, которые, помогая в решении местных задач, могли бы выступать связующим звеном между различными уровнями управления.

В малых городах часто есть ниши, где информационные и телекоммуникационные технологии могут стать драйвером: удаленная работа, цифровые сервисы для жителей,

телемедицина, онлайн-образование. Поддержка проектов по развитию цифровых сервисов не только улучшает качество жизни, но и делает город привлекательнее для молодых специалистов и инвесторов.

VII. Мониторинг развития малых городов и результатов поддержки

Существующая система мониторинга развития малых городов и результатов поддержки не позволяет увидеть реальную картину в полной мере. В частности, отмечается существенный разрыв между бухгалтерским «износом основных средств» и реальной «долей сетей, нуждающихся в замене»; отчетность регулируемых организаций на местах содержит ошибки в размерностях, дублирование, разрывы данных и пропуски. Оценка эффективности поддержки в значительной степени сфокусирована на освоении бюджетов, а не на экологических результатах: например, в рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал» в 2019–2022 годах при выделении финансирования физический объем загрязненных сбросов сточных вод не изменился. Кроме того, показатели в рамках опорных населенных пунктов оценивают преимущественно сам центр, теряя из виду динамику прилегающих территорий. Для построения адекватной системы мониторинга необходимо развернуть Единую цифровую платформу пространственного развития, предполагающую создание цифрового двойника для автоматизированного сбора статистических и ведомственных данных, мониторинга состояния сетей, динамики выбросов и землепользования. Важным элементом должна стать автоматизация экологического контроля на основе систем автоматического контроля выбросов и сбросов загрязняющих веществ на ключевых промышленных и коммунальных объектах по опыту федерального проекта «Чистый воздух». Наконец, необходим переход к целевым физическим показателям, при котором результаты поддержки оцениваются по реальному снижению аварийности, выходу на нормативный темп замены сетей не менее 5% в год, снижению объема неочищенных стоков и показателям вовлечения твердых коммунальных отходов во вторичный оборот.

VIII. Совершенствование законодательства о концессиях и пространственном планировании

Для совершенствования действующих механизмов необходимы нормативные и организационные решения, направленные на улучшение инструментов поддержки малых городов. В части доработки законодательства о концессиях (Федеральный закон № 115-ФЗ, законопроект № 140808-8) предлагается установить требование об обязательном проведении технического обследования государством за 36 месяцев до конкурса, ввести квалификационные требования к опыту эксплуатации объектов концессионером не менее 2–3 лет для защиты от «псевдоконцессий», ограничить или запретить участие государственных и муниципальных унитарных предприятий в качестве концессионеров для развития частной конкуренции, а также запретить перенос основных инвестиционных обязательств на конец срока концессионного соглашения. Дополнительно целесообразно создать государственную информационную систему концессионных соглашений либо интегрировать ее с «ГИС Торги» или «Росинфра» для обеспечения прозрачности и общественного контроля, а также запустить программу субсидирования государством процентной ставки по банковским кредитам для концессионеров в малых городах.

В сфере развития системы пространственного планирования необходимо законодательно закрепить статус мастер-планов в Градостроительном кодексе РФ с определением их места в системе документов, включая увязку стратегии социально-экономического развития, генерального плана и инвестиционных проектов; уточнить критерии отбора опорных населенных пунктов и прозрачные правила распределения федеральной поддержки на разработку мастер-планов; а также обеспечить обязательный учет интересов и потребностей населения прилегающих территорий при формировании инфраструктуры опорных населенных пунктов.

IX. Циркулярная экономика и экологизация промышленности

В части внедрения циркулярной экономики и экологизации промышленности предлагается создание межмуниципальных кластеров и сети экоцентров по обращению с твердыми коммунальными отходами на базе опыта ХМАО Югра по системе «Югра Собирает» для вовлечения не менее 25% отходов во вторичный оборот к 2030 году, масштабирование практики заключения двухсторонних экосоглашений с градообразующими предприятиями в моногородах с внедрением наилучших доступных технологий, систем автоматического контроля выбросов и утилизационной энергетики по примеру «Северстали» в Череповце, а также расширение Всероссийского конкурса проектов комфортной городской среды с акцентом на создание водно-зеленых городских каркасов и экологическую ревитализацию малых рек.

Заключение

При всей важности всего комплекса вопросов, связанных с развитием малых и средних городов России, главнейшим из них является повышение качества жизни населения. Именно в этом контексте должны рассматриваться любые действия и инициативы по развитию небольших городов. Только при таком условии они получат поддержку населения, привлекут людей к осуществлению задуманного.

Опыт научных исследований ИПРЭ РАН позволяет сделать вывод о необходимости глубокой перезагрузки действующего механизма поддержки малых городов. Существование методологического разрыва между целями стратегического развития и обеспечивающим их достижение доступным инструментарием управления на местах обостряет проблему информационной неопределенности и создает препятствия для повышения качества жизни в малых и средних городах. Попытки развивать такие города по симметричным стандартам крупных агломераций или использовать усредненные, шаблонные инструменты поддержки, экономически не эффективны и обречены на провал. Девелоперские подходы, ориентированные исключительно на благоустройство и освоение точечных субсидий, не способны системно повысить качество жизни, остановить депопуляцию, инфраструктурный износ и экономическую деградацию малых территорий.

Малые города – это самостоятельные социально-экономические системы со своими законами социально-экономического и пространственного развития. Эффективная государственная поддержка должна строиться не на принципе «выравнивания» всех поселений до единого стандарта, а на модульности, пространственной дифференциации, функциональной специализации и концентрации ресурсов. Нужно анализировать специфику каждого населенного пункта, в том числе – с использованием систем обратной связи, позволяющих учесть мнение жителей, бизнеса, властей, оперативно корректировать меры и подбирать инструменты под конкретные болевые точки. Например, для города с дефицитом врачей развивать программы «Земский доктор», а для населенного пункта с развивающимся IT-сектором — льготы для IT-компаний. Особенно остро вопрос адресности поддержки стоит в Арктической зоне, где экстремальные природно-климатические условия и логистическая удаленность постоянно требуют не менее уникальных, обоснованных управленческих решений. Без них траектория развития арктических территорий сводится к жесткому сценарию «вахтового освоения», что несет в себе долгосрочные риски, вплоть до потери государственного контроля над макрорегионом.

Необходимо признать, что демографическое сжатие на периферийных территориях — это объективный процесс XXI века в условиях текущего глобального демографического перехода, который нужно эффективно корректировать вместо попытки искусственно зафиксировать существующую систему расселения путем точечного экстрафинансирования отдельных проектов. Ресурсы должны быть перенаправлены на создание системы жизнеобеспечения и обеспечения лучшего качества жизни в опорных населенных пунктах, являющихся центрами притяжения для населения обширных прилегающих земель. Государству следует отказаться от рассмотрения малых городов как изолированных точек, стимулируя механизмы межмуниципального пулл-бюджетирования, создания малых агломераций и развития распределенных межрегиональных кластеров.

Предложенные изменения в системе мониторинга, основанные на методах пространственного анализа и семантической верификации стратегий, позволят отказаться от сугубо отчетных показателей и увидеть реальную картину на местах. Все представленные замечания носят рекомендательный характер, но внедрение нового инструментария финансирования и оценки позволит перейти от политики сдерживания роста диспропорций к стратегическому управлению человеческим капиталом. Только интеграция экологических требований, экономических интересов корпораций и социальных запросов постоянных жителей в единую систему управления позволит превратить малые города из зоны стратегической неопределенности в зону устойчивого развития, обеспечив реальный суверенитет России во всех ее макрорегионах.

Приложение 1. Институциональная готовность малых городов к совместному развитию: потенциал агломерационного взаимодействия

С начала XXI века в России наблюдается устойчивый рост интереса к проблематике городских агломераций, обусловленный объективным ускорением процессов концентрации населения в крупных и крупнейших городах и их пригородах. Этот интерес приобрел практическое измерение в связи с разработкой первой Стратегии пространственного развития России, в которой было акцентировано значение крупных и крупнейших агломераций. Однако, как показывает анализ, агломерационные процессы развиваются не только вокруг крупнейших центров, но и в системах малых и средних городов. При этом вопросы институциональной готовности муниципальных образований к сотрудничеству остаются разработанными значительно слабее, чем вопросы пространственной организации агломераций.

1. Малые города в контексте пространственного развития: институциональный разрыв

Анализ литературы показывает, что большинство исследований посвящено крупным агломерациям, тогда как малые городские агломерации (далее — МГА) изучены значительно меньше. Между тем они представляют распространенную форму пространственной организации. Интенсивность связей здесь может быть ниже, чем в крупнейших агломерациях, однако для местного населения они не менее значимы. Малые агломерации чаще, чем крупные, являются полицентричными, поэтому здесь особенно важно качество равноправного взаимодействия между муниципальными образованиями. Для малых агломераций особое значение приобретают совместное стратегическое планирование, координация инвестиционной политики, реализация инфраструктурных проектов и использование общих конкурентных преимуществ.

Однако пространственная близость сама по себе еще не обеспечивает возникновения тесного межмуниципального сотрудничества, необходимого для эффективного развития агломерации как институциональной системы. Ее развитие существенно зависит от способности органов местного самоуправления совместно формулировать цели развития, координировать действия и создавать устойчивые механизмы взаимодействия. Формирование агломерации представляет собой длительный процесс институциональных изменений, постепенное накопление опыта совместной деятельности, возникновение доверия между органами местного самоуправления, формирование общих целей развития и создание механизмов координации принимаемых решений.

В современной литературе агломерация рассматривается как пространственная система взаимосвязанных населенных пунктов, объединенных интенсивными трудовыми, транспортными, производственными, социальными и культурными связями. При этом, как уже отмечалось, большинство исследований посвящено крупным агломерациям. Необходимое для развития агломераций межмуниципальное сотрудничество затруднено как нормативными, так и информационно-психологическими барьерами. Последние особенно значимы для малых городских и сельских агломераций, когда агломерация возникает сначала как умозрительная концепция, фиксируемая в научных публикациях или в документах территориального или стратегического планирования вышестоящего уровня.

Очерченный круг проблем удобно исследовать на примере Ленинградской области. Помимо Санкт-Петербургской агломерации, здесь формируется несколько самостоятельных малых городских агломераций, объединяющих близко расположенные муниципальные образования, связанные трудовыми, транспортными, экономическими и социальными отношениями. Шесть МГА получили нормативное закрепление в тексте Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2036 года [10].

При этом возникает принципиальный вопрос: означает ли официальное закрепление агломерации, что она уже существует как реальная система межмуниципального взаимодействия? Практика показывает, что ответ далеко не всегда является

положительным. Во многих случаях агломерация существует, прежде всего, как сюжет в документах планирования, тогда как интенсивность взаимодействия муниципальных образований остается ограниченной. Иными словами, между формальным признанием агломерации и возникновением реальной системы сотрудничества существует определенная дистанция. Длина этой дистанции и способы ее преодоления представляют интерес как для исследователей, так и для органов регионального и муниципального управления.

Поэтому в настоящей работе внимание сосредоточено не на оценке объективных факторов агломерирования, а на анализе институциональной готовности малых городов к совместному развитию. Такой подход рассматривает агломерацию прежде всего как систему взаимодействия муниципальных образований, основанную на общности интересов, совместном планировании и реализации совместных проектов. Центральным понятием при этом становится потенциал агломерационного взаимодействия (ПАВ) как совокупности предпосылок, определяющих способность муниципальных образований перейти от эпизодического сотрудничества к устойчивой модели совместного развития.

В настоящем исследовании предлагается рассматривать развитие МГА как процесс институционального становления, под которым понимается последовательное формирование устойчивых норм, механизмов и практик взаимодействия между муниципальными образованиями, обеспечивающих возможность совместного решения вопросов развития. В институциональном становлении можно условно выделить несколько этапов, понимая, что на практике отдельные этапы могут частично совпадать или развиваться параллельно: формализация (выделение агломерации в документах), осознание (понимание муниципальными руководителями принадлежности к агломерации), вовлечение (первичные формы учета фактора агломерации в управлении), мотивация (позитивное отношение к развитию сотрудничества), сотрудничество (реализация совместных проектов), планирование (совместное стратегическое планирование), управление (формирование устойчивой системы межмуниципального управления развитием агломерации).

Из этой концепции непосредственно вытекает понятие ПАВ как совокупности институциональных предпосылок, определяющих способность муниципальных образований перейти от формального заявления о существовании агломерации (или о намерении сформировать агломерацию) к устойчивому межмуниципальному сотрудничеству и совместному развитию. Здесь в центре внимания находятся не характеристики самой территории, а готовность органов местного самоуправления к совместным действиям. Именно эта готовность рассматривается как важное условие развития агломерации. ПАВ характеризует вероятность успешного движения агломерации по этапам и стадиям институционального становления.

Объектом оценки в настоящем исследовании становятся компоненты, отражающие различные стороны готовности муниципальных образований к совместной деятельности. Совокупность этих компонентов образует систему показателей, позволяющую перейти от качественного описания процесса институционального становления агломерации к его комплексной количественной оценке на основе Индекса ПАВ, который рассматривается как средство диагностики стадии институционального развития агломерации и выявления факторов, сдерживающих ее дальнейшее продвижение.

2. Эффективность существующих инструментов поддержки малых городов

Проведенное исследование на примере шести малых городских агломераций Ленинградской области («Волхов — Старая Ладога — Новая Ладога», «Выборг — Высоцк — Советский — Приморск», «Лодейное Поле — Подпорожье», «Сланцы — Кингисепп — Усть-Луга — Ивангород», «Сосново — Лосево», «Тихвин — Бокситогорск — Пикалево») показало, что официальное выделение МГА само по себе не означает существования устойчивых механизмов взаимодействия между входящими в них муниципальными

образованиями. Формальное признание агломерации является лишь исходной предпосылкой дальнейшего институционального развития.

Установлено, что различные компоненты агломерационного потенциала развиваются неравномерно. Наиболее высокие значения получили показатели информированности муниципальных руководителей и их отношения к развитию сотрудничества, тогда как наименее развитым компонентом остается реализация совместных проектов. Это свидетельствует о существовании разрыва между признанием преимуществ агломерационного подхода и его практической реализацией. Главным ограничением развития МГА является не дефицит доверия между муниципальными образованиями, а дефицит институтов сотрудничества: муниципальные руководители уже готовы к взаимодействию значительно в большей степени, чем это отражается в существующих организационных механизмах.

Таким образом, существующие инструменты поддержки (межбюджетные трансферты, субсидии, государственные программы) в целом позволяют достигать отдельных целей, однако они недостаточно ориентированы на формирование устойчивых институтов межмуниципального сотрудничества. Цели развития малых городов могут быть достигнуты с помощью существующих инструментов лишь при условии их дополнения мерами институциональной поддержки.

Для повышения эффективности поддержки малых городов целесообразно использовать дифференцированную политику, учитывающую стадию институционального становления каждой агломерации. Предложена модель стадий институционального становления МГА, включающая четыре агрегированные стадии.

Стадия I. Начальное формирование. Для данной стадии характерны сравнительно низкие значения большинства компонентов Индекса ПАВ. Муниципальные образования лишь начинают воспринимать себя как элементы единого пространства развития. Агломерационный подход редко используется в практике управления, совместные проекты практически отсутствуют, а взаимодействие носит эпизодический характер. Основной задачей региональной политики является формирование устойчивых горизонтальных связей между муниципалитетами, распространение информации о преимуществах сотрудничества и поддержка первых совместных инициатив.

Стадия II. Формирование потенциала. Муниципальные руководители уже осознают преимущества агломерационного подхода и положительно относятся к развитию сотрудничества, однако практический опыт совместной деятельности остается ограниченным. На этой стадии особенно важно перейти от обсуждения возможностей сотрудничества к реализации конкретных проектов.

Стадия III. Развитое сотрудничество. Агломерационный подход становится частью управленческой практики, появляются регулярно реализуемые совместные проекты, возрастает роль совместного стратегического планирования. Основной задачей становится переход от отдельных инициатив к созданию постоянно действующих механизмов координации.

Стадия IV. Завершенная институционализация. Межмуниципальное взаимодействие приобрело устойчивый характер. Совместные проекты становятся регулярной практикой, стратегическое планирование осуществляется согласованно, а сотрудничество перестает зависеть исключительно от инициатив отдельных руководителей. На данной стадии региональная политика должна быть ориентирована не столько на запуск новых форм взаимодействия, сколько на повышение эффективности уже сформировавшихся институтов сотрудничества.

3. Мониторинг развития малых городов и результатов поддержки

В основе Методики ОПАВ лежит метод экспертного опроса руководителей органов местного самоуправления поселений, включенных в состав агломерации. Представители органов местного самоуправления являются непосредственными участниками процессов

межмуниципального взаимодействия и обладают наиболее полной информацией о существующих практиках сотрудничества, возникающих проблемах и перспективах развития агломераций.

Анкетирование проводилось по единой программе, что обеспечило сопоставимость полученных результатов и возможность последующего расчета интегрального индекса. Вопросы анкеты составлены в соответствии с представленной концептуальной моделью стадий институционального становления МГА.

Первый компонент - «Идентичность» - характеризует уровень осведомленности муниципальных руководителей о принадлежности их территории к агломерации. Он отражает степень сформированности агломерационной идентичности и показывает, насколько осознана сама идея агломерации.

Второй компонент – «Использование» оценивает реальное проникновение агломерационной логики в принятие муниципальных решений.

Третий компонент «Мотивация» - отражает отношение муниципальных руководителей к развитию межмуниципального сотрудничества в рамках агломерации. Он позволяет оценить наличие или отсутствие мотивационной базы для дальнейшего развития агломерации.

Четвертый компонент – «Опыт» - характеризует опыт реализации совместных проектов. Он отражает переход от намерений к практическому взаимодействию и поэтому рассматривается как один из наиболее значимых элементов оценки.

Пятый компонент – «Ожидания» - объединяет представления муниципальных руководителей об ожидаемых эффектах агломерационного развития. Он позволяет оценить наличие общего понимания целей сотрудничества и его потенциальных результатов.

Шестой компонент – «Планирование» - характеризует готовность к совместному стратегическому планированию и разработке документов планирования развития агломерации. Он отражает способность муниципальных образований переходить от отдельных проектов к долгосрочной координации действий.

В примененной упрощенной версии Методики ОПАВ каждый компонент оценивался с помощью одного вопроса, например для первого компонента: «Знали ли Вы, что Ваше муниципальное образование входит в состав малой городской агломерации?» (варианты ответа: хорошо знаю, что-то слышал, не знал).

Ответы респондентов, представленные в порядковой (ординальной) шкале - классической шкале Лайкерта - оцифровываются по следующему правилу. Каждому варианту ответа присваивается числовое значение от 0 до 1,00 в зависимости от степени выраженности оцениваемого признака: максимально положительная оценка — 1,00, скорее положительная — 0,75, нейтральная — 0,50, скорее отрицательная — 0,25, отрицательная — 0. Для вопросов с меньшим числом вариантов ответа применяется аналогичная по логике шкала с равномерным распределением значений в интервале от 0 до 1,00.

Для агрегирования оценок компонентов в Индекс ПАВ использована линейная аддитивная модель с экспертными весами, которые отражают предполагаемую роль каждого компонента в процессе институционального становления агломерации (табл. 1).

Таблица 1. Структура Индекса ПАВ

Компонент	**Содержание оценки**	**Вес**
Идентичность	Осознание принадлежности к агломерации	0,10
Использование	Учет принадлежности в практике управления	0,20
Мотивация	Готовность к развитию взаимодействия	0,15
Опыт	Практический опыт сотрудничества	0,25
Ожидания	Осознание преимуществ агломерационного развития	0,15
Планирование	Готовность к согласованию документов развития	0,15
Итого		**1,00**

Источник: составлено авторами

Наибольший вес присвоен компоненту, характеризующему опыт реализации совместных проектов (0,25), поскольку именно совместная деятельность является наиболее убедительным свидетельством перехода от декларативной готовности к реальному межмуниципальному сотрудничеству. Высокий вес (0,20) имеет также использование агломерационного подхода в практике муниципального управления. Данный компонент показывает, что идея агломерации уже влияет на процессы принятия решений. Компоненты, характеризующие отношение к агломерационному развитию, ожидаемые эффекты и готовность к совместному стратегическому планированию, получили одинаковые веса (по 0,15). Все они отражают различные стороны институциональной готовности муниципальных образований к сотрудничеству и взаимно дополняют друг друга. Наименьший вес (0,10) присвоен компоненту «Идентичность». Хотя агломерационная идентичность является необходимой предпосылкой сотрудничества, сама по себе она еще не означает возникновения устойчивых практик взаимодействия. Таким образом, структура весов отражает последовательный переход от знания к действию.

Индекс ПАВ имеет ряд полезных свойств:

1) комплексность - учитывает сразу несколько сторон процесса институционального становления агломерации;

2) сопоставимость - позволяет сравнивать агломерации между собой;

3) воспроизводимость - пригоден для повторных обследований и отслеживания динамики;

4) диагностичность - показывает, какой именно компонент требует развития;

5) управленческая интерпретируемость - результаты позволяют обосновать выбор мер поддержки процесса институционального становления агломерации.

Различия между агломерациями по значению Индекса ПАВ следует интерпретировать не как различия между «лучшими» и «худшими» территориями, а как отражение различных стадий институционального становления. Высокие значения индекса свидетельствуют о том, что муниципальные образования уже обладают необходимыми предпосылками для перехода к более сложным формам сотрудничества, включая реализацию совместных проектов и согласованное стратегическое планирование. Низкие значения индекса не означают отсутствия перспектив развития, но позволяют определить направления, требующие первоочередного внимания со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Особое значение имеет анализ структуры индекса. Две агломерации могут иметь близкие интегральные оценки, но существенно различаться по соотношению отдельных компонентов. В одном случае основным ограничением может быть недостаточный опыт совместной проектной деятельности, в другом - слабая информированность муниципальных руководителей или отсутствие общего стратегического видения. Поэтому результаты исследования анализируются на двух уровнях: сначала рассматриваются значения каждого компонента агломерационного потенциала, затем осуществляется комплексная оценка агломераций на основе Индекса ПАВ и их типологизация.

Структура ПАВ малых городских агломераций Ленинградской области

Агломерационная идентичность: осознают ли муниципалитеты себя частью агломерации

Развитие любой коллективной деятельности начинается с формирования представлений участников о существовании общего пространства интересов. Пока муниципальные образования воспринимают себя исключительно как самостоятельные административные единицы, стимулы к координации действий остаются ограниченными. Напротив, осознание принадлежности к единой агломерации формирует основу для возникновения долгосрочных горизонтальных связей и совместного поиска решений. Агломерационная идентичность представляет собой первый этап институционального становления. Именно на этой стадии формируется понимание общности пространства

развития, без которого дальнейшая координация действий становится существенно более сложной.

Результаты исследования показывают, что большинство представителей органов местного самоуправления поселений осведомлены о включении своих муниципальных образований в состав соответствующих агломераций. В большинстве обследованных МГА Ленинградской области агломерационная идентичность уже сформирована как элемент профессионального сознания муниципальных руководителей. Дальнейшее развитие определяется уже не столько распространением информации об агломерациях, сколько переходом к использованию агломерационного подхода в практической деятельности органов местного самоуправления.

По компоненту «Идентичность», отражающему наличие исходной институциональной предпосылки агломерационного развития, лидируют Тихвинская и Кингисеппская агломерации, тогда как в Лодейнопольской и особенно Сосновской агломерациях сохраняется необходимость усиленного информирования муниципальных руководителей о перспективах агломерационного подхода.

Использование: стал ли уже агломерационный подход элементом муниципального управления

Если агломерационная идентичность отражает осознание принадлежности муниципального образования к определенному пространству взаимодействия, то использование агломерационного подхода в практике управления показывает, насколько эта идентичность трансформируется в реальные управленческие решения. Знать о существовании агломерации и учитывать ее наличие при подготовке муниципальных программ, инвестиционных решений или документов территориального планирования - далеко не одно и то же.

Использование агломерационного подхода в деятельности органов местного самоуправления пока заметно отстает от уровня информированности. Лишь часть муниципальных руководителей регулярно учитывает принадлежность территории к агломерации при принятии управленческих решений. Значительная доля респондентов делает это лишь в отдельных случаях, а для многих агломерационная тематика пока не стала элементом повседневной практики муниципального управления.

Между осознанием и действием существует отчетливо выраженный институциональный разрыв. Его наличие представляется закономерным. Формирование новых управленческих практик всегда требует значительно большего времени, чем распространение новых представлений и терминов. Если информированность может быть обеспечена посредством нормативных документов, совещаний и методических материалов, то изменение управленческого поведения происходит постепенно, по мере накопления опыта совместной работы.

Высокая степень интеграции агломерационного подхода в практику муниципального управления наблюдается в Выборгской и Кингисеппской агломерациях; в Тихвинской и Волховской агломерациях отмечен средний уровень использования агломерационного подхода, а наименее выражено его использование в Лодейнопольской и особенно в Сосновской агломерациях.

Мотивация: готовность муниципалитетов к сотрудничеству

Компонент позволяет оценить, насколько органы местного самоуправления рассматривают межмуниципальное сотрудничество в агломерации как значимый инструмент решения задач территориального развития. Отношение к агломерационному сотрудничеству формируется не только под воздействием нормативных документов, но и на основе собственного опыта муниципальных руководителей. Поэтому данный показатель во многом определяет перспективы институционального становления агломераций.

Результаты исследования свидетельствуют, что отношение к развитию агломерационного сотрудничества в целом является положительным. При этом обращает на себя внимание одно важное обстоятельство. Доля положительных оценок заметно

превышает долю муниципальных образований, уже использующих агломерационный подход в своей деятельности. Следовательно, потенциал сотрудничества развивается быстрее, чем соответствующие управленческие практики. Этот вывод имеет принципиальное значение. Он показывает, что существующие ограничения развития МГА обусловлены не сопротивлением муниципальных образований или отсутствием заинтересованности в сотрудничестве. Напротив, органы местного самоуправления в большинстве случаев уже готовы к более тесному взаимодействию. Следовательно, главной проблемой становится отсутствие организационных условий, позволяющих реализовать эту готовность на практике.

Высокие значения компонента «Мотивация» свидетельствуют о наличии благоприятной институциональной среды для реализации совместных проектов и формирования устойчивых механизмов сотрудничества. Наиболее выраженная поддержка расширения агломерационного сотрудничества характерна для Тихвинской, Кингисеппской и Выборгской агломераций. В Волховской агломерации уровень поддержки также высок, однако часть муниципальных руководителей занимает более осторожную позицию. В Лодейнопольской и особенно Сосновской агломерациях оценки более неоднородны.

Можно предположить, что главным ограничением развития МГА является не дефицит доверия между муниципальными образованиями, а дефицит институтов сотрудничества. Муниципальные руководители уже готовы к взаимодействию значительно в большей степени, чем это отражается в существующих организационных механизмах. Следовательно, региональная политика должна быть ориентирована не столько на убеждение муниципалитетов в необходимости сотрудничества, сколько на создание условий, позволяющих реализовать существующую готовность.

Опыт совместных проектов: преобразовалась ли мотивация в деятельность

Предыдущие компоненты отражали различные стороны институциональной готовности муниципальных образований к сотрудничеству. Однако решающим критерием зрелости агломерации является не отношение к взаимодействию и не использование соответствующей терминологии, а наличие реальной совместной деятельности. Именно поэтому опыт реализации совместных проектов занимает центральное место в структуре ПАВ и обладает наибольшим весом в Индексе ПАВ.

Результаты исследования показывают, что как раз этот компонент является наиболее проблемным. Большинство муниципальных образований либо вообще не имеют опыта реализации совместных проектов, либо могут привести лишь отдельные примеры такого сотрудничества в сферах туризма, организации культурных мероприятий, транспортного обслуживания, развития инженерной инфраструктуры и подготовки инвестиционных инициатив.

Отсутствие практики совместных проектов ставит под сомнение само существование агломерации, которая объективно складывается лишь когда возникают формы взаимодействия, продиктованные необходимостью решения конкретных практических задач. Успех региональной политики поддержки процессов агломерации возможен тогда, когда сотрудничество создается не «с нуля», а опирается на выявление и развитие тех форм межмуниципального взаимодействия, которые уже сложились естественным образом.

Наибольший опыт реализации совместных проектов отмечен в Кингисеппской и Выборгской агломерациях. Для них характерно не только более частое упоминание примеров межмуниципального взаимодействия, но и большее разнообразие сфер сотрудничества — транспорт, туризм, инвестиционное развитие, инфраструктурные проекты. В Тихвинской и Волховской агломерациях отдельные примеры совместной деятельности также присутствуют, однако пока не образуют устойчивой системы. Наименее развита практика совместной проектной деятельности в Лодейнопольской и Сосновской агломерациях.

Совместные проекты являются наиболее надежным индикатором институциональной зрелости агломерации, способности муниципальных образований переходить от обсуждения преимуществ агломерационного развития к совместному решению конкретных задач. Полученные результаты показывают, что именно проектная деятельность остается главным резервом развития большинства обследованных агломераций. Приоритетной задачей региональной политики должно стать создание условий, стимулирующих подготовку и реализацию совместных инициатив муниципальных образований.

Ожидания: ради чего муниципалитеты агломерации готовы сотрудничать?

Устойчивость межмуниципального сотрудничества определяется не только наличием организационных механизмов, но и пониманием его целей. Муниципальные образования готовы объединять усилия тогда, когда ожидают от этого конкретных результатов, способствующих решению местных проблем. Результаты исследования показывают, что муниципальные руководители достаточно четко представляют потенциальные преимущества развития агломераций. Чаще всего среди ожидаемых результатов назывались развитие экономики и предпринимательства, повышение туристической привлекательности территории, привлечение инвестиций и совершенствование транспортной инфраструктуры.

Примечательно, что среди ожидаемых эффектов практически отсутствуют абстрактные формулировки, связанные с развитием агломерации как таковой. Подавляющее большинство ответов ориентировано на решение вполне конкретных социально-экономических задач. Это обстоятельство представляется принципиально важным для понимания природы МГА. Их развитие воспринимается муниципальными образованиями не как самостоятельная цель региональной политики, а как средство повышения эффективности решения практических вопросов местного значения. Муниципалитеты готовы сотрудничать ради достижения результатов, которые невозможно или значительно труднее получить поодиночке.

Компонент «Ожидания» оценивается иначе, чем остальные. Поскольку вопрос анкеты предусматривал множественный выбор вариантов ответа и не содержал упорядоченной шкалы оценок, для него не применялось прямое преобразование ответов в балльную форму. Оценка компонента основывалась на анализе структуры ответов: учитывалась степень согласованности приоритетов внутри каждой агломерации. Более высокие значения компонента получали агломерации, в которых респонденты демонстрировали более целостное и согласованное понимание целей совместного развития.

Для оценки согласованности использовано среднее попарное совпадение наборов выбранных эффектов (коэффициент Жаккара) между всеми респондентами одной агломерации. Высокое значение показателя отражает наличие общего видения целей агломерационного сотрудничества. Результаты показывают, что наиболее согласованные представления сформировались в Лодейнопольской и Волховской агломерациях. Их участники практически единодушно связывают развитие МГА с развитием экономики и туризма, транспортной инфраструктуры и совместным решением инфраструктурных задач. В Тихвинской агломерации спектр ожиданий более разнообразен, что свидетельствует о более широком видении возможностей сотрудничества, но одновременно снижает степень согласованности оценок. Наименьшая согласованность ответов отмечена в Кингисеппской агломерации, где муниципальные образования акцентируют различные ожидаемые эффекты агломерационного развития. Это, вероятно, связано с существенными различиями их функциональной специализации: промышленный Кингисепп, портовая Усть-Луга, приграничный Ивангород и Сланцы ориентированы на разные направления развития и, соответственно, по-разному воспринимают потенциальные преимущества сотрудничества. Формально самую высокую согласованность показала Выборгская агломерация, а относительно низкую – Сосновская, но этот вывод следует интерпретировать осторожно, поскольку там всего по два респондента.

Совпадение представлений о целях сотрудничества создает предпосылки для перехода от отдельных инициатив к долгосрочным совместным программам развития. Компонент «Ожидания»» отражает содержательную основу агломерационного сотрудничества. Он показывает, насколько муниципальные образования имеют общее представление о направлениях и результатах совместного развития, а следовательно, характеризует качество стратегической мотивации к взаимодействию.

Планирование: необходимость общих документов стратегического планирования

Данный компонент характеризует готовность органов местного самоуправления к формированию устойчивых механизмов совместного управления развитием агломерации. Наибольшую поддержку получили стратегия развития агломерации и мастер-план агломерации. Несколько ниже оценивается потребность в схеме территориального планирования. Следует отметить, что различия между тремя позициями относительно невелики. Это свидетельствует не столько о предпочтении какого-либо конкретного документа, сколько о понимании необходимости формирования общей системы взаимосвязанных документов, каждый из которых выполняет собственную функцию. Шестой компонент Индекса ПАВ показывает, что муниципальные руководители осознают необходимость перехода от эпизодического сотрудничества к более системным формам координации. При этом запрос формируется прежде всего на совместное стратегическое видение будущего, а не на создание новых административных структур.

Наиболее последовательную поддержку совместного стратегического планирования демонстрируют Тихвинская и Кингисеппская агломерации, где большинство респондентов считают необходимой разработку комплекса взаимосвязанных документов развития. В Волховской и Лодейнопольской агломерациях оценки более неоднородны, что свидетельствует о продолжающемся поиске оптимальных форм координации. В Сосновской агломерации запрос на совместное планирование выражен слабее, что соответствует более ранней стадии институционального становления.

Диагностические профили ПАВ малых городских агломераций

Интеграция оценок компонентов в Индекс ПАВ преследует три взаимосвязанные цели.

Во-первых, это позволяет получить обобщенную характеристику уровня институциональной зрелости каждой агломерации. Во-вторых, индекс обеспечивает возможность сравнительного анализа обследованных агломераций на основе единой системы критериев. В-третьих, интегральная оценка служит основой для диагностирования стадии институционального становления и формирования адресных рекомендаций по его поддержке.

В настоящем исследовании оценки ПАВ использованы для отнесения агломерации к одной из четырех агрегированных стадий институционального становления. Предлагаемая классификация носит аналитический характер и предназначена прежде всего для выбора адекватных инструментов региональной политики.

Стадия I. Начальное формирование. Для данной стадии характерны сравнительно низкие значения большинства компонентов Индекса ПАВ. Муниципальные образования лишь начинают воспринимать себя как элементы единого пространства развития. Агломерационный подход редко используется в практике управления, совместные проекты практически отсутствуют, а взаимодействие носит эпизодический характер. Основной задачей региональной политики является формирование устойчивых горизонтальных связей между муниципалитетами, распространение информации о преимуществах сотрудничества и поддержка первых совместных инициатив.

Стадия II. Формирование потенциала. Муниципальные руководители уже осознают преимущества агломерационного подхода и положительно относятся к развитию сотрудничества, однако практический опыт совместной деятельности остается

ограниченным. На этой стадии особенно важно перейти от обсуждения возможностей сотрудничества к реализации конкретных проектов.

Стадия III. Развитое сотрудничество. Агломерационный подход становится частью управленческой практики, появляются регулярно реализуемые совместные проекты, возрастает роль совместного стратегического планирования. Основной задачей становится переход от отдельных инициатив к созданию постоянно действующих механизмов координации.

Стадия IV. Завершенная институционализация. Межмуниципальное взаимодействие приобрело устойчивый характер. Совместные проекты становятся регулярной практикой, стратегическое планирование осуществляется согласованно, а сотрудничество перестает зависеть исключительно от инициатив отдельных руководителей. На данной стадии региональная политика должна быть ориентирована не столько на запуск новых форм взаимодействия, сколько на повышение эффективности уже сформировавшихся институтов сотрудничества.

Можно предложить набор типовых решений, помогающих переходу от стадии к стадии (табл. 2 и 3)

Таблица 2. Дорожная карта перехода между стадиями институционального развития МГА

Переход	**Ключевая задача**	**Основной инструмент**
I → II	Сформировать общность интересов	Регулярные встречи, обучение, обмен опытом
II → III	Запустить совместную деятельность	Межмуниципальные проекты, совместное финансирование
III → IV	Закрепить сотрудничество	Совместные стратегии, координационные органы, соглашения

Источник: составлено авторами

Таблица 3. Возможные меры региональной поддержки процесса институционального становления МГА

Направление	**Возможные меры**
Организационная поддержка	Создание постоянно действующей межмуниципальной рабочей группы; проведение регулярных совещаний; сопровождение агломерационных проектов
Методическая поддержка	Разработка типовых документов; подготовка методических рекомендаций; консультационная помощь муниципалитетам
Финансовая поддержка	Софинансирование совместных проектов; грантовые конкурсы; субсидии на подготовку проектной документации
Информационная поддержка	База лучших практик; ежегодный форум МГА; публикация результатов мониторинга
Мониторинг	Регулярное повторение обследования; расчет интегрального Индекса ПАВ; оценка его динамики

Источник: составлено авторами

Анализ оценок компонентов Индекса ПАВ позволяет составить диагностические профили МГА (табл. 4), отражающие различия обследованных агломераций по степени институциональной зрелости. При этом ни одна из агломераций не может рассматриваться как полностью институционально сформировавшаяся. Наиболее подготовленными к дальнейшему развитию являются Тихвинская и Кингисеппская агломерации, для которых первоочередной задачей становится совершенствование институтов сотрудничества. Выборгская и Волховская агломерации находятся на этапе перехода от отдельных практик взаимодействия к более устойчивым формам координации. Лодейнопольская и Сосновская агломерации нуждаются прежде всего в создании организационных предпосылок для регулярного межмуниципального сотрудничества.

Таблица 4. Диагностические профили ПАВ шести МГА Ленинградской области

Агломерация	Стадия	Сильные стороны	Основные ограничения	Приоритетные меры поддержки
Тихвинская	III Развитое сотрудничество	Высокая агломерационная идентичность; использование агломерационного подхода в практике управления; готовность к совместному планированию	Недостаточное количество совместных проектов; отсутствие устойчивых механизмов координации	Расширение портфеля совместных проектов; институционализация сотрудничества; создание постоянных координационных механизмов
Кингисеппская	III Развитое сотрудничество	Высокая заинтересованность муниципалитетов; разнообразный опыт сотрудничества; выраженная ориентация на совместное развитие	Недостаточная формализация взаимодействия; ограниченное стратегическое сопровождение совместных инициатив	Разработка совместных программ развития; совершенствование механизмов координации; мониторинг совместных проектов
Выборгская	III Развитое сотрудничество	Высокая заинтересованность в сотрудничестве; наличие практики совместной деятельности; понимание преимуществ агломерационного развития	Недостаточная системность взаимодействия; ограниченная практика совместного планирования	Расширение проектной деятельности; согласование стратегических документов; развитие постоянных форм межмуниципального взаимодействия
Волховская	II Формирование потенциала	Позитивное отношение к сотрудничеству; наличие отдельных совместных инициатив; использование агломерационного подхода по отдельным направлениям	Эпизодический характер проектов; отсутствие устойчивой координации	Поддержка совместных проектов; формирование регулярных рабочих механизмов; создание системы совместного стратегического планирования
Лодейнопольская	II Формирование потенциала	Понимание преимуществ сотрудничества; готовность к совместной деятельности	Ограниченный практический опыт взаимодействия; слабая институциональная оформленность сотрудничества	Запуск пилотных межмуниципальных проектов; организационная и методическая поддержка; формирование общей повестки развития
Сосновская	I Начальное формирование	Наличие интереса к сотрудничеству; понимание перспектив совместного развития	Низкий уровень использования агломерационного подхода; отсутствие устойчивых совместных проектов; недостаточная институциональная связанность муниципалитетов	Формирование агломерационной идентичности; развитие горизонтальных связей; реализация первых совместных проектов при поддержке региона

4. Предложения по совершенствованию инструментов поддержки малых городов

Проведенное исследование позволило предложить Методику оценки ПАВ на основе оценки взглядов и практик органов местного самоуправления и опробовать ее на примере шести МГА Ленинградской области.

Основные научные результаты исследования таковы.

Во-первых, показано, что официальное выделение МГА само по себе не означает существования устойчивых механизмов взаимодействия между входящими в них муниципальными образованиями. Формальное признание агломерации является лишь исходной предпосылкой дальнейшего институционального развития.

Во-вторых, установлено, что различные компоненты агломерационного потенциала развиваются неравномерно. Наиболее высокие значения получили показатели информированности муниципальных руководителей и их отношения к развитию сотрудничества, тогда как наименее развитым компонентом остается реализация совместных проектов. Это свидетельствует о существовании разрыва между признанием преимуществ агломерационного подхода и его практической реализацией.

В-третьих, предложена модель стадий и этапов институционального становления МГА, отражающая последовательный переход от формирования агломерационной идентичности к устойчивым механизмам сотрудничества и совместному стратегическому планированию.

В-четвертых, разработан интегральный Индекс ПАВ, позволяющий осуществлять комплексную оценку институциональной зрелости малых городских агломераций, выявить стадию процесса институционального становления каждой агломерации и предложить адекватные меры региональной политики.

Выявлено, что шесть МГА Ленинградской области находятся на различных стадиях институционального развития и обладают потенциалом дальнейшего расширения межмуниципального взаимодействия.

Результаты исследования позволяют сформулировать ряд практических рекомендаций для органов государственной власти Ленинградской области и органов местного самоуправления.

Прежде всего представляется целесообразным использовать дифференцированную политику поддержки агломераций, учитывающую стадию институционального становления каждой из них.

Для агломераций, находящихся на начальной стадии развития, первоочередной задачей является формирование устойчивых горизонтальных связей между муниципальными образованиями. На этом этапе особое значение приобретают регулярные рабочие встречи, совместные обучающие мероприятия, обмен опытом и подготовка первых совместных инициатив. Для агломераций, обладающих сформировавшейся мотивацией к сотрудничеству, но ограниченным опытом совместной деятельности, приоритетной мерой становится поддержка межмуниципальных проектов. Для наиболее развитых агломераций основное внимание следует уделить совершенствованию механизмов координации, развитию совместного стратегического планирования, согласованию инфраструктурных решений и созданию устойчивых организационных форм взаимодействия.

Представляется также целесообразным использовать Методику ПАВ как инструмент регулярного мониторинга. Периодическое повторение анкетирования позволит отслеживать динамику ПАВ, оценивать эффективность принимаемых мер и своевременно корректировать региональную политику.

Заключение

Проведенное исследование показало, что развитие малых и средних городов в контексте пространственного развития не может ограничиваться только пространственными, транспортными и демографическими характеристиками. Необходим учет институциональной готовности муниципальных образований к сотрудничеству. Предложенная Методика ПАВ позволяет методически выверено изучать и развивать потенциал агломерационного взаимодействия МГА, обеспечивая переход от формального выделения агломераций к формированию реально функционирующих систем межмуниципального сотрудничества.

Как и любое исследование, настоящая работа имеет ряд ограничений, которые следует учитывать при интерпретации полученных результатов. Методика ПАВ базируется на основе экспертных ответов представителей органов местного самоуправления. Такой подход позволяет выявить институциональные установки и практики, но не заменяет анализа объективных показателей интенсивности межмуниципальных связей. Одномоментный замер Индекса ПАВ недостаточен для устойчивых выводов. Процесс институционального становления целесообразно изучать в динамике.

Перспективным направлением дальнейших исследований представляется сопоставление результатов, полученных в Ленинградской области, с аналогичными обследованиями в других регионах России. Это даст возможность уточнить предложенную модель стадий институционального становления и оценить потенциал ее применения в более широком территориальном контексте.

Приложение 2. Территориальная дифференциация и агломерационный контекст поддержки малых и средних городов (на примере Санкт-Петербургской агломерации)

Актуальные вопросы, проблемы развития малых и средних городов, возможные пути их решения можно обсудить, например, в контексте задач территориального развития Санкт-Петербургской городской агломерации.

В ФГБУН Институт проблем региональной экономики Российской академии наук (ИПРЭ РАН) последовательно осуществляются исследования по совершенствованию научных представлений об основных направлениях и путях устойчивого и сбалансированного социально-экономического и территориального развития городов, городских агломераций, а также ареалов их формирования и урбанистических регионов с возможным созданием при этом новых городов-спутников центров ядер агломераций.

Работы проводятся, главным образом, на примере Санкт-Петербургской городской агломерации (Петербургской агломерации) с учетом ее локализации в социально-экономическом пространстве регионов, тенденций научно-технологического и инновационного развития для определения перспектив возможного создания, в том числе, научных городов, наукоградов, инновационных городов (иннополисов), экополисов, являющихся городами-спутниками центров-ядер этой агломерации, что представляется крайне значимым фактором агломерационного и регионального развития в целом, важнейшим аспектом формирования научной базы и осуществления региональной политики.

Достаточно общепризнано, что Петербургская агломерация формируется и развивается как на территории Санкт-Петербурга, так и на территории западной части Ленинградской области, но ее центр–ядро 1-го порядка (Главное ядро, Ядро) при этом полностью располагается в пределах границ города федерального значения (ГФЗ) Санкт-Петербург. Если исходить из наших модельных построений и расчетов, то получается, что только меньшая часть зоны населенных пунктов-спутников Ядра Петербургской агломерации или зоны пригородов «собственно города» Санкт-Петербурга, оказывается на территории Санкт-Петербурга как субъекта РФ, большая же часть этой зоны располагается на территории Ленинградской области. По нашим уточненным расчетам, на 2025 год при общей площади территории Петербургской агломерации, составляющей около 17,6 тыс. кв. км, на площадь территории этой части зоны спутников приходится более 16,1 тыс. кв. км с численностью проживающего здесь постоянного населения, превышающей 1,3млн. человек, что составляет более 63% от общей численности населения Ленинградской области. При этом все города этой части Ленинградской области относятся по критерию численности постоянного населения к категории малых (менее 20 тыс. жителей), полусредних (20-50 тыс. жителей) и средних (более 50, но менее 100 тыс. жителей) городов, исключение составляет только город Мурино (116 тыс. жителей в 2025г., т.е., большой город), непосредственно примыкающий к Санкт-Петербургу, Ядру Петербургской агломерации.

Совершенствование теоретико-методологических основ и методического инструментария исследования формирования и развития городских агломераций, оценки целесообразности развития и создания городов-спутников, в т.ч., научных, научно-инновационных таких городов в ареале формирования Санкт-Петербургской агломерации требует применения междисциплинарного подхода и выполнения большого объема, сложных по содержанию и исполнению научно-исследовательских работ [30, 31].

Отметим, что, отвечая запросам управленческой практики, основываясь на результатах научных исследований, стратегическое планирование пространственного развития РФ на федеральном уровне во все большей степени уделяет внимание теме инновационного и научно-технологического развития городских агломераций в нашей стране, в т.ч., Петербургской агломерации, территориальным аспектам этого развития. Так Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (СПР-2025) к перечню перспективных крупных центров экономического роста РФ относит Санкт-

Петербург и города Ленинградской области, входящие в Петербургскую агломерацию, в т.ч., города Гатчина, Всеволожск и др., при этом Санкт-Петербург и Гатчина (92 тыс. жителей, средний по численности постоянного населения или людности город) отнесены к перечню перспективных центров экономического роста, в которых сложились условия для формирования научно-образовательных центров мирового уровня [32].

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года (СПР-2030) отмечает, что экономическая активность и население продолжают концентрироваться в ограниченном числе субъектов РФ, которые в результате опережающего роста экономики обеспечивают наибольший вклад в совокупный ВРП, и что это относится, в частности, к двум субъектам РФ, на территории которых развивается Петербургская агломерация, для которой характерны опережающие темпы роста численности населения за пределами ее Ядра, в населенных пунктах, городах Ленинградской области. Отмечается, что во взаимосвязи с другими процессами субурбанизации этот процесс происходит, в т.ч., за счет более низких цен на недвижимость по сравнению с Ядром агломерации и неуклонного развития транспортной системы агломерации, включая пригородные пассажирские перевозки [33].

СПР-2030 указывает, что на территориальное и региональное развитие России в целом оказывает существенное влияние научно-технологический прогресс, в т.ч., ускорение процессов создания и распространения инновационных, передовых технологий. Роль и значение субъектов РФ, а также крупнейших городских агломераций при этом, на новом этапе научно-технологического развития (НТР) неуклонно возрастает [33].

К основным направлениям и задачам пространственного развития РФ в СПР-2030 отнесены, в частности:

– раскрытие экономического потенциала, обеспечение научно-технологического и инновационного развития городских агломераций;

– обеспечение приоритетной поддержки в агломерациях и наукоградах проектов высокотехнологических и наукоемких отраслей производства товаров, услуг, а также креативных индустрий;

– расширение возможностей для осуществления венчурного финансирования инновационных проектов, в первую очередь, реализуемых в агломерациях и наукоградах;

– обеспечение условий для создания новых экспериментальных населенных пунктов, обеспечивающих реализацию новых подходов в социальной, жилищной, экономической и технологической политике;

– создание условий для обеспечения устойчивости, сбалансированности функционирования и развития систем расселения, городских агломераций на территории регионов РФ, включая условия для прекращения оттока населения из малых и средних городов.

– В качестве основных задач территориального развития в сфере НТР в СПР-2030, в частности, определяются:

– поддержка НТР городов науки, городов с высоким научно-технологическим потенциалом (НТП) за пределами ядер агломераций;

– реализация мероприятий по стимулированию исследовательских проектов в городах науки, наукоградах;

– локализация на территории РФ крупных международных научных проектов в целях решения задач, связанных с реагированием на большие вызовы, в первую очередь, в агломерациях и наукоградах.

В контексте обсуждаемой темы важно базироваться на том, что формирование условий для инновационного роста в РФ главным образом обеспечивается на региональном уровне, фокусируясь в городских агломерациях, которые со временем начинают ретранслировать новые технологии за свои пределы, в зоны относительно сильного или формирующего своего влияния. Определенные типы инновационных производств несут в себе градообразующие функции, что крайне важно для агломераций, но что в то же время несет риски негативного

характера. В случае неприемлемого нарушения сбалансированности позитивных и негативных трендов развития агломерационно-инновационного цикла, следует обеспечить, например, запуск нового цикла за счет инвестирования как в агломерационное развитие, так и в инновационное производство [34].

В условиях геоэкономической стабильности особую роль играют приморские городские агломерации, как правило, играющие роль лидирующих полюсов инновационного роста, но у которых во времена геоэкономической нестабильности их инновационная составляющая развития становится особенно уязвимой, что является проблемой в настоящее время для Петербургской агломерации. Насколько это значимо для РФ показывает выполненная на достаточно высоком научном уровне оценка Петербургской агломерации как безусловного лидера среди приморских агломераций Европейской части России по способности генерировать инновационные процессы (рис.1) [35].

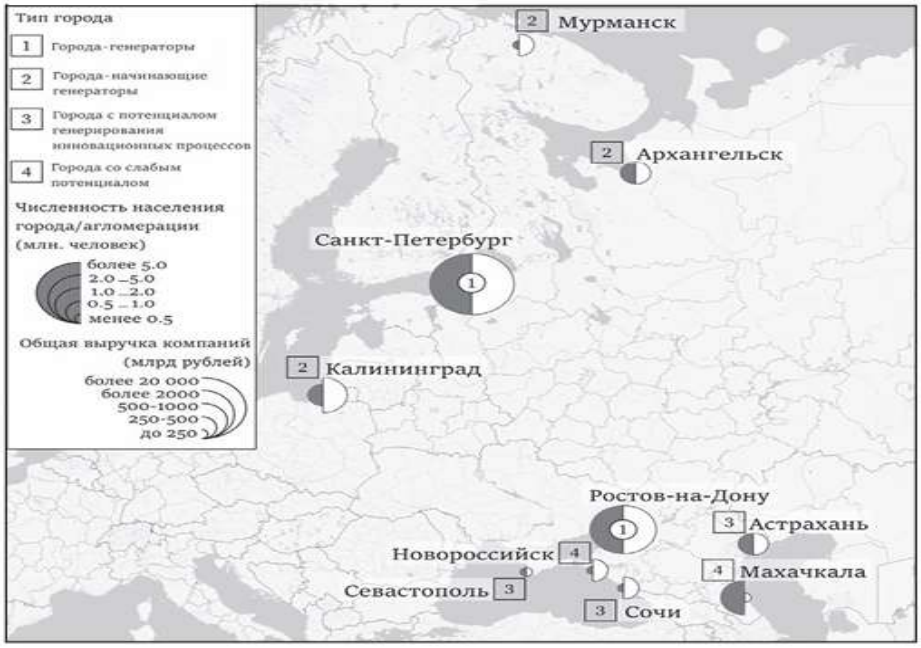

Рисунок 1 *— Типологизация по инновационности приморских городов и городских агломераций Европейской части России [35]*

Ученые ИПРЭ РАН считают, что следует размещать новые элементы инновационной деятельности в зонах спутников центров-ядер достаточно крупных агломераций с развитой субурбанизацией и в зонах их формирующего влияния в форме замкнутого территориального кольца взаимосвязанных между собой городов-спутников с созданием в отдельных случаях новых малых таких городов, для которых упомянутые элементы будут играть роль градообразующих объектов. Формирование и развитие такого кольца городов-спутников, в т.ч., для Петербургской агломерации, позволит обеспечить устойчивую и сбалансированную социально-экономическую взаимосвязь в пространственно-временном континууме агломераций и зон их формирующего влияния, позволит выйти им на новый территориально-структурный и инновационный уровень развития [36].

Создание систем скоростных и высокоскоростных видов транспорта, систем и узлов передовых информационно-коммуникационных технологий, строительство производственных и инфраструктурных объектов в зонах спутников приводят со временем не только к некоторому удалению границ агломераций по отношению к их ядрам, но и к распространению инноваций в пределах и за пределы этих границ. Именно такой случай будет представлять после решения некоторых проблем взаимосвязанное территориальное и инновационное развитие Петербургской агломерации и зоны ее формирующего влияния [37].

В РФ происходит нарастающими темпами «регионализация» и «агломерализация» актуальнейшей для нее инновационной повестки. Но распределение инновационной

деятельности по регионам носит крайне неравномерный характер, при этом в первую пятерку соответствующего рейтинга Центра экономических исследований «РИА Рейтинг» субъектов РФ входят Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Нижегородская и Московская области, но не входит даже в первую десятку Ленинградская область [38].

Петербургская агломерация за более чем вековую историю своего развития сформировала сложнейшее территориально-структурное устройство и значимым образом участвует в формировании субрегиональных и региональных территориальных систем в пространстве своего окружения, находясь в фазе поздней субурбанизации, что характерно для многих развитых и значимых агломераций мира. Вопрос определения характера этого устройства, выстраивания его модельного представления является сложным, непреходяще дискуссионным, потому что зависит от целеполагания решаемых задач, используемых методологических подходов, поэтому могут разнится и результаты такого определения и выстраивания. Тем не менее, большая часть профильных специалистов схожим образом определяют трассировку внешней границы (рис. 2) и состав Петербургской агломерации [31 39].

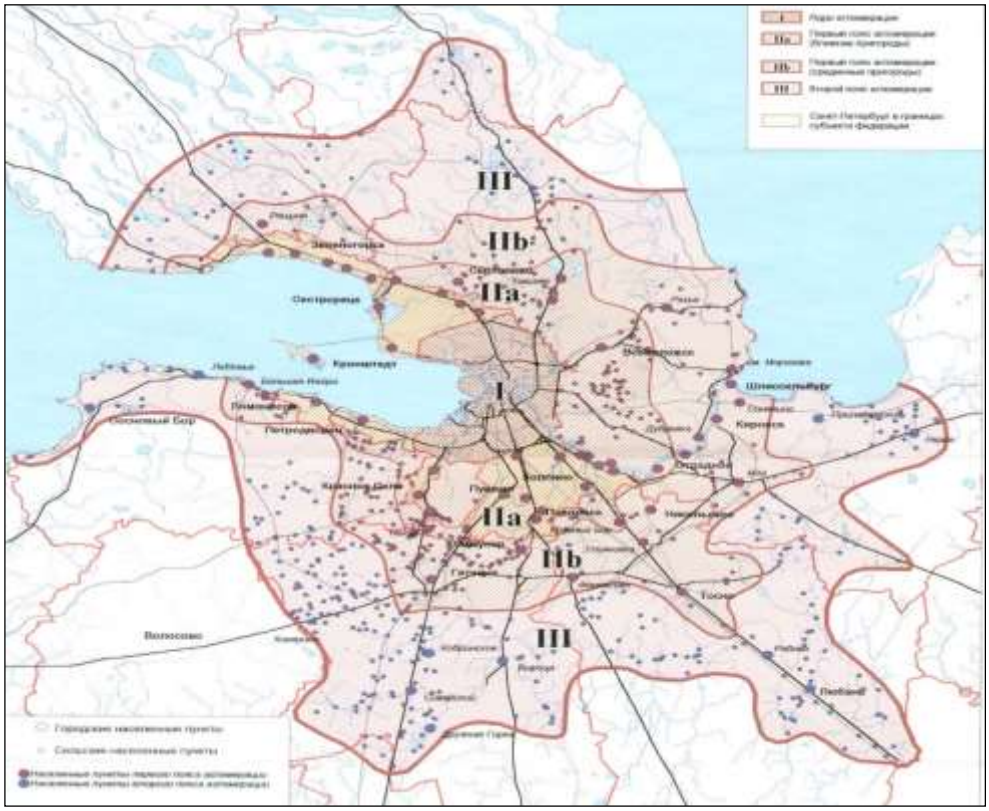

Рисунок 2 *— Территориальная структура Санкт-Петербургской городской агломерации, 2020г. (без приведения к существующему административно-территориальному делению) [31]*

Расхождение вариантов делимитации территории Петербургской агломерации вызвано, с нашей точки зрения, в основном, с неполным пониманием в экспертном сообществе сущности феноменов зоны формирующего влияния Санкт-Петербургской городской агломерации и Санкт-Петербургской городской формации с их динамикой, направлениями и перспективами развития (рис 3) [31; 37; 27; 40].



Рисунок 3 *— Санкт-Петербургская агломерация (по Олифиру Д. И.) [37]*

В ходе выполнения НИР на базе института ИПРЭ РАН в качестве Ядра Петербургской агломерации была принята центральная, с почти сплошной застройкой часть ГФЗ Санкт-Петербург с исключением некоторых периферийных территорий (рис. 2, территория I, Ядро агломерации) [31]. Было также принято, что к Ядру агломерации прилегает зона непосредственно тяготеющих к нему населенных пунктов и межселенных территорий, зона спутников Ядра, с важнейшей ее частью — 1-м поясом спутников Ядра (рис. 2, территория II a + II b), при этом только меньшая часть этого 1-го пояса спутников или пояса ближне-срединных пригородов «собственно города» Санкт-Петербурга оказывается на территории Санкт-Петербурга как субъекта РФ, большая же часть пояса располагается на территории Ленинградской области (рис. 2) [31]. По динамике роста численности населения, увеличения доли городского населения 1-й пояс спутников и особенно входящий в его состав подпояс ближних пригородов превосходят все другие концентрически-кольцевые структуры агломерации. Однако такая бурная субурбанизация во многом проблематична, требует серьезной корректировки, особенно в части создания объектов инфраструктур, центров экономической активности, прежде всего, в секторах третичной и четвертичной экономики, как наиболее инновационных и высокотехнологичных [31; 37; 40].

В ИПРЭ РАН считают, что Ядро Петербургской агломерации и примыкающие к нему ближние пригороды сформировали к настоящему времени достаточно целостную, динамично развивающуюся территориально-структурную общность, которую предлагается именовать Суперъядром Санкт-Петербургской агломерации (табл. 1). Также есть резон в выделении по ряду признаков целостной территориальной структуры, которую предлагается именовать Санкт-Петербургской субагломерацией, и которую составляют Ядро агломерации и 1-й пояс спутников Ядра (табл. 1).

Таблица 1 — Концентрически-кольцевая территориальная структура Санкт-Петербургской городской агломерации (без приведения к существующему АТД), 2020г.

Номер по порядку	Крупные территориально-структурные части Санкт-Петербургской городской агломерации	Численность постоянного населения, млн человек (2020г.)	Площадь территории, тыс. кв. км (2020г.)
1.	Ядро Петербургской агломерации	4,5	0,5
2.	1-й пояс спутников или пояс ближне-срединных пригородов Ядра Петербургской агломерации, в том числе:	1,7	4,8
2.1.	Подпояс ближних пригородов	1,2	2,3
2.2.	Подпояс срединных пригородов	0,5	2,5
3.	2-й пояс спутников или пояс дальних пригородов Ядра Петербургской агломерации	0,3	6,2
1.+2.1.	Суперъядро Петербургской агломерации	5,7	2,8
1.+2.	Петербургская субагломерация	6,2	5,3
4.	Санкт-Петербургская городская агломерация	6,5	11,5

Источники: [31; 40]

2-й пояс спутников Ядра агломерации или пояс дальних пригородов «собственно города» Санкт-Петербурга труднее идентифицировать, потому что нарастание процессов урбанизации здесь не столь очевидно, нет отчетливого перехода от него к зоне формирующего влияния агломерации, что является одним из оснований для выделения Петербургской субагломерации. И все же, понятно, что в процесс его образования вовлекаются значительные по площади территории, по крайней мере, без приведения к существующему административно-территориальному делению (АТД), т.н. «контактные» территории — площадью более 6,2тыс. кв. км (табл. 1) (рис. 2, территория III). Если учитывать АТД, то площадь т.н. «нормативной» территории 2-го пояса спутников составит 10,7тыс. кв. км [31;27].

В нашем, в ИПРЭ РАН понимании, ареал формирования Петербургской агломерации включает в себя как территорию этой агломерации, так и зону ее формирующего влияния [32].

Одним из приоритетных направлений развития этого ареала во все большей степени становится вывод промышленных предприятий срединного промышленного или серого пояса, окружающего Исторический центр Санкт-Петербурга в зону спутников Ядра и даже за пределы агломерации, что позволяет провести технологическую модернизацию предприятий и повышать их экономическую эффективность в результате передислокации на территории с более дешевыми земельными участками [37].

Передислокация производственных объектов с сильной инновационной компонентой приводит к распространению инноваций на периферию агломераций и в зоны их формирующего влияния, такой целенаправленно осуществляемый подход можно обозначать как реализацию т.н. «гармоничного подхода» к развитию агломераций в социально-экономическом пространстве регионов [36].

Инновационное развитие в агломерациях и регионах РФ вполне оправданно исследователи связывают с кластерным подходом к такому развитию. К успешным производственно-инновационным территориальным кластерам относят, в частности,

судостроительный и фармацевтический кластеры Петербурга, хотя большая часть таких кластеров, особенно высокого и среднего уровня развития, располагаются в Приволжском и Центральном федеральных округах [41].

Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года (Стратегия СПб-2035) отмечает, что перспективной территорией для обеспечения инновационно-технологического развития промышленности является особая экономическая зона технико-внедренческого типа «Санкт-Петербург» с четырьмя площадками, две из которых расположены в Ядре Петербургской агломерации (Новоорловская и Парнас), другие две — на территориях, непосредственно примыкающих к Ядру, в подпоясе ближних пригородов (Нойдорф и Шушары) [42].

Стратегией СПб-2035 принят приоритет развития в Санкт-Петербурге инновационно-технологической деятельности. Данный приоритет должен обеспечивать неуклонное развитие человеческого капитала, внедрение инноваций и передовых технологий во все сферы жизнедеятельности. Обеспечивать переход к инновационному развитию должны цифровая трансформация экономики, повышение эффективности научных исследований, стимулирование производства высокотехнологичных видов продукции и услуг, в т.ч., за счет создания инновационных кластеров. В этой связи поставлена задача создания инновационно-промышленных и технологических парков, территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) и особых экономических зон (ОЭЗ), но территориальные аспекты решения этих задач при этом не рассматриваются [42].

Стратегия социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года (Стратегия ЛО-2030) предполагает целенаправленное развитие центров-ядер 2-го порядка Санкт-Петербургской агломерации: Гатчины, Всеволожска, Соснового Бора, Тосно с усилением занятости в науке и образовании, с развитием промышленных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов, что следует признать совершенно уместным. Упоминается развитие нанотехнологического центра «Нанопарк «Гатчина» (рис. 4) [43].

Стратегия ЛО-2030 резонно предусматривает создание в зоне формирующего влияния Петербургской агломерации таких опорных центров реализации кластерной политики, как:

Выборг – Высоцк – Советский – Приморск — судостроение и портовая деятельность,

Сланцы – Кингисепп – Усть-Луга – Ивангород — химическое производство,

Волхов – Старая Ладога – Новая Ладога — пищевая промышленность и культурно-познавательный туризм (рис. 4) [43].

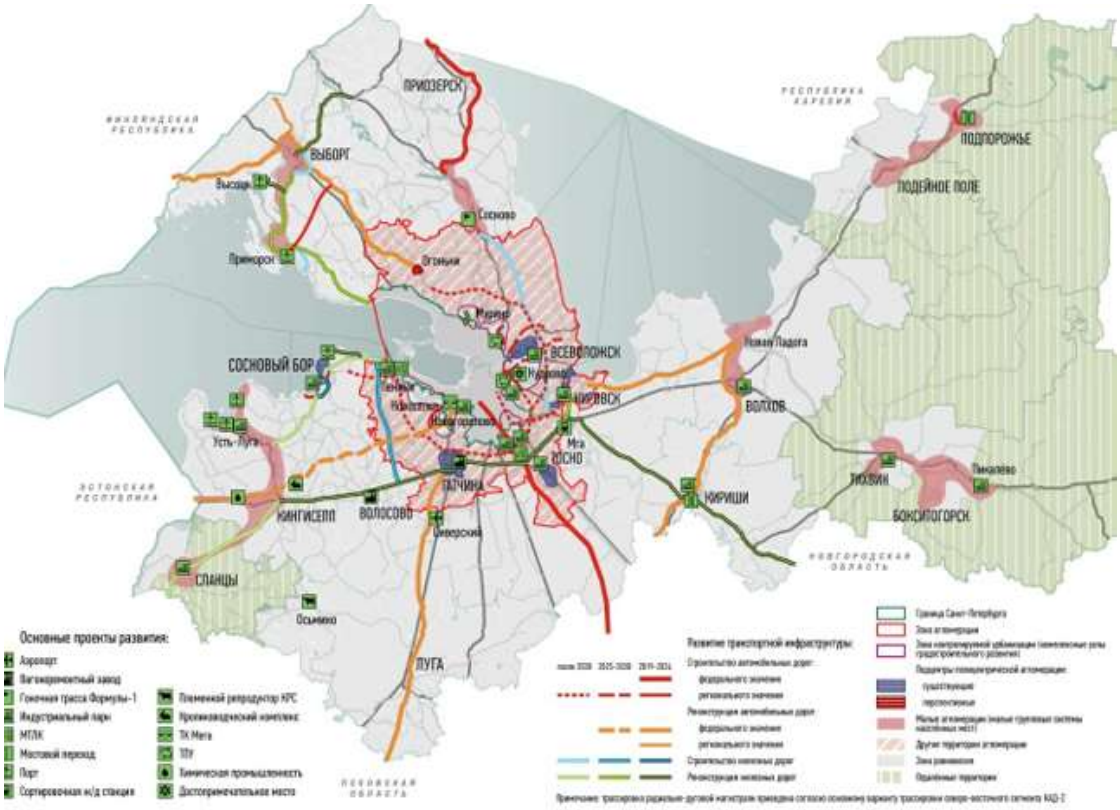

Рисунок 4 *— Направления и проекты развития территории Ленинградской области, предлагаемые Стратегией социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года [43]*

Отметим, что одним из важнейших направлений социально-экономического, территориального, инновационного развития городских агломераций в современных условиях в регионах РФ в ИПРЭ РАН признают целенаправленное ускоренное развитие уже существующих и создание новых городов-спутников ядер агломераций в ареалах их формирования, по численности населения преимущественно относящихся по критерию людности к классам малых, полусредних и средних городов [30;31].

Городам-спутникам уделялось большое внимание со стороны представителей разных научных дисциплин. В градостроительной практике предпринималось множество попыток разработки и реализации проектов по созданию таких городов в ареалах формирования агломераций. Такие попытки предпринимаются и сейчас в разных странах и регионах, характерны они и для Санкт-Петербургской агломерации, кроме того, есть уверенность, что такие попытки будут предприниматься и для зоны ее формирующего влияния. Наибольший научный интерес для отечественных ученых представляют исследования, посвященные созданию научных, инновационных, научно-инновационных городов-спутников, особенно — посвященные созданию городов-спутников, имеющих официальный статус «наукограды Российской Федерации», согласно федеральному закону от 7.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» [44].

Характерным становится то, что сначала ядра агломераций, затем спутники ядер во все большей степени начинают играть роль концентраторов в форматах кластерного взаимодействия объектов высокотехнологичных производств, инновационной деятельности, становясь «фактическими наукоградами» и в отдельных случаях получая официальный статус «наукоградов Российской Федерации» (наукоградов РФ).

На современном этапе развития зона спутников Ядра Петербургской агломерации развивается опережающими темпами, в ее пределах наблюдается опережающий рост численности населения и экономики. Уменьшается степень ее моноцентричности 1-го порядка, значение ее Ядра. Отчетливо идентифицируются признаки прохождения

агломерацией фазы поздней субурбанизации с переходом на стадию деагломеризации расселения агломерации, относя такую деагломеризацию только к самой этой агломерации. Малые городские агломерации в зоне формирующего влияния Петербургской агломерации, напротив, формируются, судя по всему, будут развиваться: Выборгская, Кингисеппская и другие [31; 44].

При том, что в зоне спутников Ядра Петербургской агломерации развиваются не менее пяти малых городских агломераций: Петергофская, Пушкинская, Гатчинская, Колпинская, Всеволожская и, возможно, Тосненская и Сосновоборская городские агломерации [31; 40; 44].

Ученые-исследователи ИПРЭ РАН считают, что ареал формирования Санкт-Петербургской агломерации постепенно эволюционирует в сторону появления крупной урбанизированной структуры расселения субрегионального уровня, которую они предлагают называть Санкт-Петербургской городской формацией (Петербургской ГФ). Можно также говорить и о разворачивающихся процессах формирования Санкт-Петербургского урбанистического региона расселения. Крайне важным представляется то, что расселение Петербургской ГФ, ее структурное устройство неуклонно развиваются в целом в позитивном направлении [31; 44].

Опыт создания городов-спутников, научных, научно-инновационных городов в составе агломераций и зон их формирующего влияния дает примеры как относительно успешного, так и неудачного создания таких городов. Так недостаточное развитие градообразующей базы спутников не позволяет привести к оптимальным характеристикам маятниковую миграцию. Часто спутники остаются с доминирующей селитебной функцией, фактически превращаясь в городские районы с отсутствием рекреационных зон и необходимых инфраструктур, что характерно и для Петербургской агломерации (Мурино, Кудрово и некоторые другие города).

Развитие относительно «низкоплотных» агломераций с созданием городов-спутников, отвечающих принципам парадигмы «новый урбанизм», в таких случаях, конечно, не происходит. Следует признать, что развитие Санкт-Петербургской городской агломерации как «низкоплотной», с научными, научно-инновационными городами-спутниками, наукоградами на ее территории и в зоне ее формирующего влияния, по сути, пока не осуществляется или проявляется только в эпизодических, не очень значимых во всех отношениях попытках [44].

Упоминавшийся федеральный закон от 7.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» ограничил возможность наделения таким статусом территориальных образований, введя, например, следующие основные критерии для возможного наделения их статусом: наукоград Российской Федерации — муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, градообразующий научно-производственный комплекс и стратегию социально-экономического развития [44].

В 2025г. в России среди более 70-ти фактических наукоградов насчитывалось 12 официально признанных наукоградов РФ. В 2026г. официальный статус наукограда получил г. Долгопрудный Московской области, став 13-м наукоградом РФ, при этом 9 из 13-ти наукоградов РФ входят в состав Московской агломерации. В 2005-2010гг. город Петергоф, являющийся внутригородским муниципальным образованием Петродворцового района ГФЗ Санкт-Петербург, также имел официальный статус наукограда РФ [45]. Петергоф – город-спутник Ядра Петербургской агломерации, на территории которой наукограды РФ в настоящее время отсутствуют.

В то же время в пределах Петербургской агломерации располагается не менее 70 городских населенных пунктов, формируются малые городские агломерации. Санкт-Петербург, концентрировавший в 2020г. 83% численности населения Петербургской агломерации (табл. 2), является важнейшим после Москвы научно-образовательным и научно-технологическим центром России.

Таблица 2 — Территориально-структурная модель Санкт-Петербургской городской агломерации (в приведении к существующему АТД), 2020 г.

Крупные структурные части Санкт-Петербургской городской агломерации	Численность постоянного населения, тыс. чел. (%)	Площадь территории, кв. км (%)
Ядро Санкт-Петербургской агломерации	4528,1 (70%)	529,0 (3%)
Зона спутников Ядра Санкт-Петербургской агломерации на территории Санкт-Петербурга	870,0 (13%)	910,0 (5%)
Зона спутников Ядра Санкт-Петербургской агломерации на территории Ленинградской области	1102,4 (17%)	14517,2 (92%)
Санкт-Петербургская агломерация	6500,5 (100%)	15956,2 (100%)

Источник: [31]

В развивающейся экономике Ленинградской области важнейшее значение имеет диверсифицированная обрабатывающая промышленность. Тенденция усиления полицентрической направленности территориально-структурного развития Петербургской агломерации очевидна, что, как правило, соотносят с реализацией проектов создания научно-инновационных городов. Также очевидно, что полицентрическая модель перспективного развития этой агломерации есть модель более устойчивого и конкурентоспособного ее развития, в этой ситуации отсутствие наукоградов РФ на ее территории является не понятным и требует принятия соответствующих мер по выправлению такой ситуации [46].

Полученные в ИПРЭ РАН результаты исследований позволили продвинуться в направлении успешной оценки целесообразности создания новых научно-инновационных городов, относящихся к классу малых городов, как на территории Петербургской агломерации, так и в зоне ее формирующего влияния, т.е., в направлении успешной разработки предпроектных обоснований создания этих новых городов [44]. По крайней мере, для трех таких городов в ИПРЭ РАН были предприняты попытки и получены определенные результаты выполнения прикладных научных исследований, каждое из которых несколько условно, конечно, можно обозначить как начальный этап разработки предпроектных обоснований создания, строительства этих конкретных городов.

Так с учетом результатов проведенного системного анализа ситуации в Ломоносовском МР Ленинградской области, в ИПРЭ РАН предлагается на территории, простирающейся вдоль планировочной оси развития «Большая Ижора — Лебяжье — Шепелево — Бухта Батарейная», на нескольких из конкретных площадок создать градообразующего значения комплекс, основой развития которого станет Инновационный центр научно-образовательного обеспечения морской деятельности [47]. Этот центр, ориентированный на развитие информационных и телекоммуникационных технологий, должен при этом взаимоувязано с другими объектами функционировать и развиваться в составе упомянутого комплекса или инновационного кластера полного инновационного цикла. Для этого в составе кластера должны успешно функционировать не только образовательные пространства, но и научно-исследовательские центры, бизнес-инкубаторы, акселераторы, опытно-промышленные зоны для производства, например, телекоммуникационного оборудования, судового оборудования, морского приборостроения и другой аналогичной продукции, в т.ч., в интересах развития регионов Арктической зоны РФ и Северного морского пути [47].

Данный научно-образовательно-производственный комплекс или инновационный кластер может стать одним из основных градообразующих объектов для создания нового научно-инновационного малого города (НИМГ) в контексте обеспечения оптимизации развития процессов субурбанизации в пределах Петербургской агломерации, конкретно, на

территории Западного планировочного сектора зоны спутников Ядра этой агломерации [47]. Здесь укажем, что исходя из результатов осуществленного в ИПРЭ РАН достаточно углубленного анализа существующей и перспективной ситуации, в т.ч., в аспекте особенностей развития транспортно-коммуникационного каркаса территории Петербургской агломерации, было предложено укрупненно делить зону спутников этой агломерации на пять сравнимых планировочных секторов: Западный, Южный, Юго-Восточный, Северо-Восточный и Северо-Западный секторы, каждый из которых заметно отличается по характеру развития, как расселения, так и экономики, социальной сферы [47].

Целесообразность создание нового НИМГ на территории Западного сектора определяется, в т.ч., общим характером развития расселения и урбанизации на территории этого сектора. Здесь располагается наименьшее количество городских населенных пунктов (ГНП) в сравнении с другими секторами, по количеству городов сектор уступает всем другим секторам, а малые города на его территории отсутствуют [47].

Создание нового НИМГ на территории Ломоносовского МР должно отвечать ключевым принципам парадигмы «нового урбанизма». В качестве стейкхолдеров разработки и реализации проектных предложений может выступить ряд российских компаний Петербурга и Ленинградской области [48]. Создание этого нового НИМГ должно быть взаимоувязано с развитием среднего города Сосновый Бор и дать ему дополнительный, новый импульс для ускоренного развития. Разработка предпроектного обоснования определила местоположение и характеристики семи площадок, которые, при возможных последующих уточнениях, могли бы быть рекомендованы для размещения объектов градообразующего значения, в т.ч., в целях создания нового НИМГ — спутника Ядра Петербургской агломерации (рис. 5) [47].

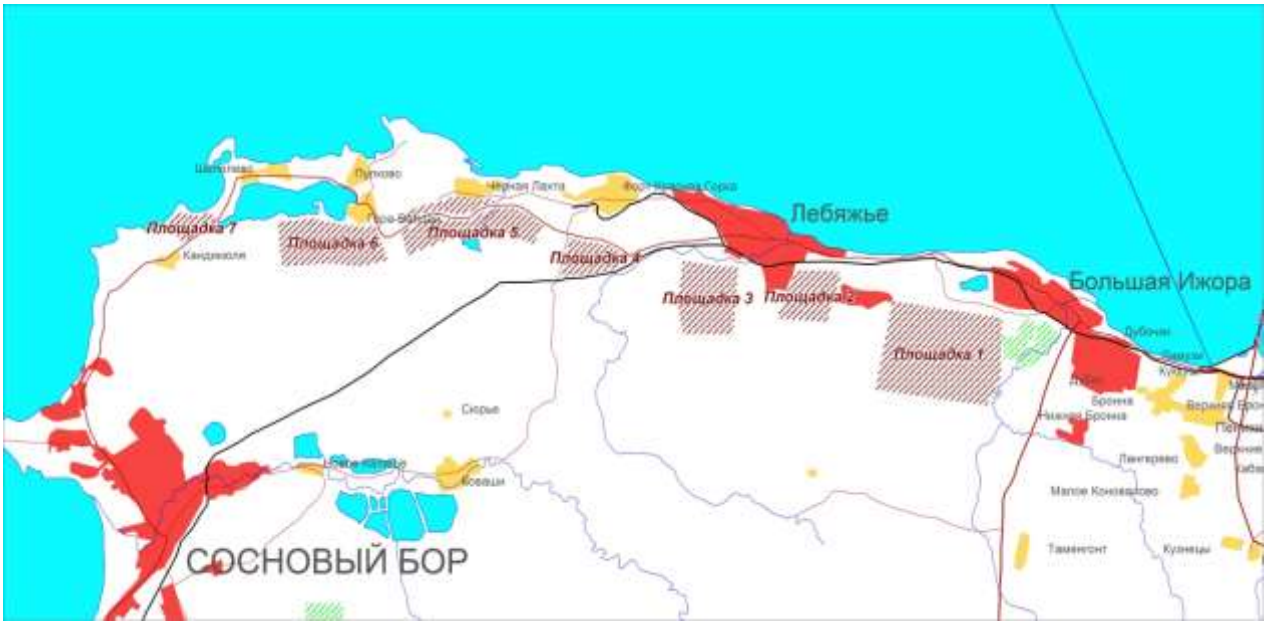

Рисунок 5 — *Местоположение площадок № № 1 — 7 для возможного размещения комплексов градообразующего значения в новом научно-инновационном малом городе на территории Ломоносовского муниципального района Ленинградской области [47]*

В ИПРЭ РАН считают, что и южная часть территории Лахденпохского МР Республики Карелия, входящая в зону формирующего влияния Петербургской агломерации, также перспективна для создания нового НИМГ, города-спутника Ядра этой агломерации. Эта территория — зона интересов трех субъектов РФ (Ленинградская область, Республика Карелия, Санкт-Петербург), а также Финляндии, имеющая удобный выход к Ладожскому озеру, а проект создания города должен иметь межрегиональный статус. Как приоритетная зона для размещения нового НИМГ была определена межселенная территория западной части

Куркиекского сельского поселения, расположенная между автодорогой федерального значения А-121 и участком ж/д линии Хийтола–Элисенваара. При таком размещении нового города возможно его последующее беспроблемное развитие в северном и южном направлениях, что представляется важным фактором перспективного развития таких малых городов, как Лахденпохья, Каменногорск и Приозерск (рис. 6) [44; 48].

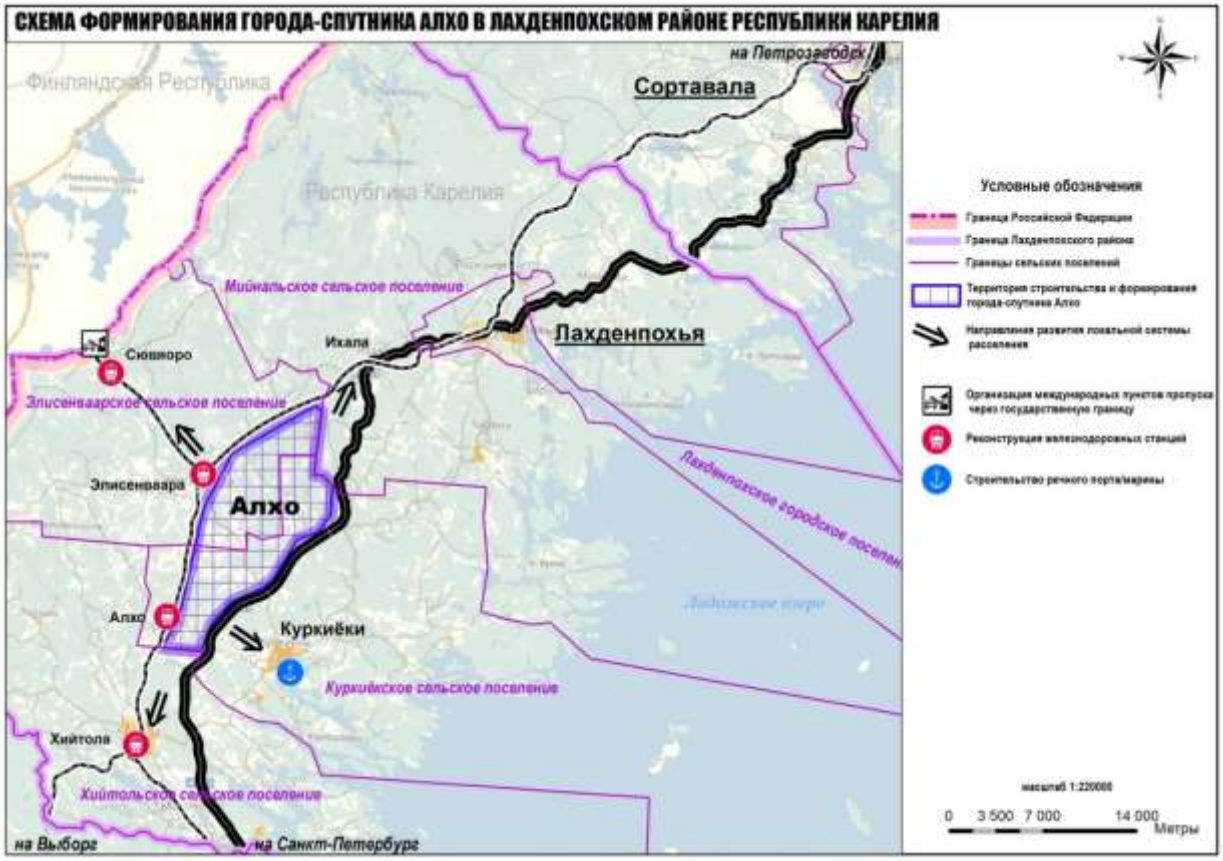

Рисунок 6 *— Схема размещения и формирования города-спутника Санкт-Петербурга Алхо на территории Лахденпохского муниципального района Республики Карелия [44]*

В числе градообразующих объектов этого нового НИМГ предполагаются филиал университета с кампусом, национальный парк древних культур. Предусматривается развитие наукоемких, высокотехнологичных производств, необходимых современных объектов транспортной инфраструктуры. Крайне важной представляется проработка вопросов, связанных с возможностью создания на территории НИМГ Алхо особой экономической зоны технико-внедренческого типа с технопарком. Как еще более выгодный вариант для строительства и развития города Алхо следует рассматривать создание в его границах территории опережающего социально-экономического развития [44].

Наибольший интерес для ученых ИПРЭ РАН среди пяти идентифицированных планировочных секторов представляет Юго-Восточный сектор Санкт-Петербургской агломерации, по территории которого проходит мощнейший транспортный коридор и важнейшая ось планировочного развития этой агломерации, направленная в сторону Московской агломерации. Перспективы развития городов и экономики сектора важны не только для Петербургской агломерации, но для всего Север-Западного экономического района, включающего четыре региона, являющихся субъектами РФ. При дальнейшем течении уже выявленных процессов с проявлением территориальных эффектов взаимосвязанного развития городов Юго-Восточного сектора наиболее перспективными для развития постепенно становятся полусредние города, затем станут и малые города, все более удаленные от Ядра Петербургской агломерации. Целесообразным станет и строительство новых малых

городов, особенно, научно-инновационных городов, наукоградов. Уже сейчас необходимо ставить и решать задачу обоснования целесообразности создания с конкретной локализацией и определением функциональной специализации нового малого города-спутника Ядра Петербургской агломерации в южной части Тосненского МР, в створе транспортного коридора Санкт-Петербург-Москва, скорее всего, на южном участке этого коридора «г. Любань-п. Бабино» [49].

Важнейшим градообразующим объектом для нового НИМГ мог бы стать агробиотехнопарк, созданный для переработки органических отходов птицеводства и животноводства в высокоэффективные удобрения, целесообразность строительства которого в Ленинградской области активно обсуждается в научном сообществе [50]. Конечно, обоснование целесообразности создания агробиотехнопарка потребует задействования серьезных инструментов анализа, углубленной системной оценки его локального и регионального потенциала [51].

В ходе разработки начального этапа предпроектного обоснования строительства в южной части Тосненского МР, возле поселка Бабино Нового малого города (НМГ), нового НИМГ был составлен исходный вариант схемы функционального зонирования предполагаемой территории этого НМГ (рис. 7). Предполагается, что в ходе реализации 1-й очереди строительства этого НМГ, помимо, в основном, малоэтажного жилья, будет создан ряд первоочередных объектов общественно-деловой застройки, производственные объекты, в т.ч., агробиотехнопарк, железнодорожный пассажирский вокзал и автовокзал. Создание наукоемких, высокотехнологичных производств предполагает их тесное кластерного взаимодействие и оптимальную локализацию с достаточным инфраструктурным обеспечением. Создание этого нового НИМГ необходимо увязать с перспективами развития таких малых городов, как Любань и Чудово (рис. 7).

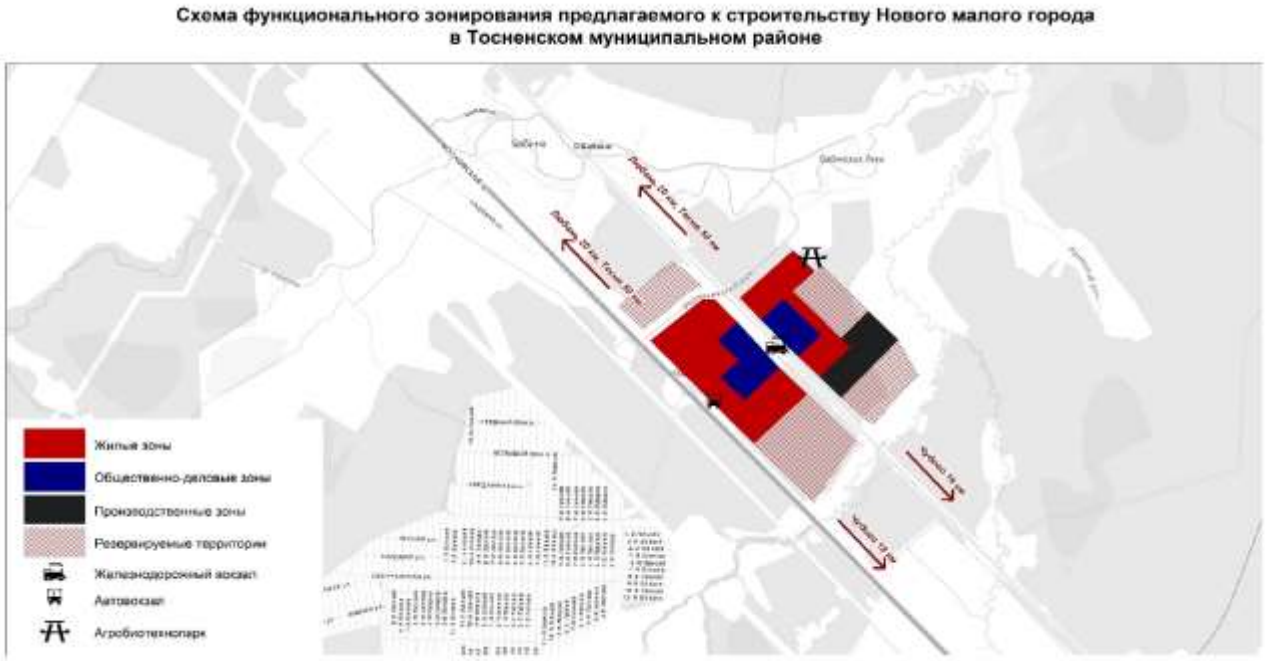

***Рисунок 7** — Исходный вариант схемы функционального зонирования предполагаемого к строительству Нового малого города в Тосненском муниципальном районе Ленинградской области (составлено исполнителями)*

По поводу востребованности создания новых малых научно-инновационных городов можно добавить следующее. Постепенно, но неуклонно в последнее 15-20 лет на смену мегаполису, как желаемому образу города будущего, приходит следующая альтернатива: территориальная система небольших населенных пунктов, составляющих комфортное для жизнедеятельности пространство за счет удобных транспортных и телекоммуникационных связей, и все менее востребована, как образ будущего, гиперурбанизированная территория

концентрации населения в огромной, тесной и перегруженной во всех смыслах территориальной системе [52].

Такой системой небольших городов может быть, в частности, система, являющаяся «каркасной» основой формирования синурбии — «треугольной» по форме малой городской агломерация трех городов, между которыми можно комфортно перемещаться за 30-60 минут. Синурбия отчасти должна развиваться как единый город, например, можно работать и учится в одной из ее «вершин», жить в другой, а отдыхать в третьей. За счет сравнительно разреженного распределения населения по территории, ее жители могут позволить себе односемейные дома и во многом рурaльный повседневный уклад жизни. Сочетание технологической и инфраструктурной мощи ядра мегаполисной агломерации с экологичностью и комфортом жизни в небольшом городе в составе этой агломерации — таким все большее количество людей видят город будущего. Важным фактором развития синурбий может быть опора на существующую инфраструктуру и исторически сложившуюся аутентичность входящих в нее городов. Проекты формирования синурбий особенно могут быть востребованы и эффективно реализованы в регионах с невысокой плотностью населения, что характерно для зоны спутников Ядра Петербургской агломерации и ее зоны формирующего влияния [52]. Считаем, что проект формирования такой синурбии может быть актуален, например, для городов Каменногорск и Приозерск, а также поселка Сосново в Приозерском МР.

Считаем также, что необходимо закончить разработку предпроектного обоснования создания и размещения нового научно-инновационного малого города на территории, простирающейся вдоль планировочной оси развития «Большая Ижора — Лебяжье — Шепелево — Бухта Батарейная», в Ломоносовском муниципальном районе, в 1-м поясе зоны населенных пунктов-спутников Главного ядра Петербургской агломерации. Проект размещения нового города должен предусматривать федеральное участие в его реализации.

Следует закончить и разработку предпроектного обоснования создания и размещения нового научно-инновационного и экологичного малого города (экополиса) в южной части территории Лахденпохского муниципального района Республики Карелия, в зоне формирующего влияния Петербургской агломерации. Проект размещения нового города в данном случае также должен иметь статус межрегионального проекта с федеральным участием.

Считаем также, что юго-восточная часть Всеволожского муниципального района Ленинградской области, с выходом к акватории Ладожского озера перспективна для создания малого или полусреднего города-спутника, города-экополиса, но обоснование данного предположения требует выполнения достаточно большого объема исследовательских работ.

Необходимо закончить разработку начального варианта предпроектного обоснования создания и размещения нового научно-инновационного малого города на территории, располагающейся между деревней Бабино и поселком Бабино Тосненского муниципального района, во 2-м поясе зоны населенных пунктов-спутников Главного ядра Петербургской агломерации с уточнением размещения этого города и основных параметров его возможного развития. Проект размещения нового города должен иметь статус межрегионального проекта с федеральным участием.

Оценка целесообразности создания новых малых городов-спутников, в т.ч.. научно-инновационных городов и экополисов, в частности, в составе т.н. синурбий, на территории Санкт-Петербургской агломерации и в зоне ее формирующего влияния будет и дальше оставаться приоритетным направлением выполнения фундаментальных и прикладных научных исследований в ИПРЭ РАН.

Список литературы

1. Гресь Р.А., Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Агломерационные сюжеты в стратегиях муниципальных образований Ленинградской области // Региональные исследования, 2022. No 1 (75). С. 80-92. DOI: 10.5922/1994-5280-2022-1-7. Гресь Р.А., Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Агломерационные сюжеты в стратегиях муниципальных образований Ленинградской области // Региональные исследования, 2022. No 1 (75). С. 80-92. DOI: 10.5922/1994-5280-2022-1-7.
2. Кузнецов С.В., Зигерн-Корн Н.В., Гресь Р.А., Сорокин И.С. Судьба стратегии пространственного развития России: мнения практиков регионального управления и научного сообщества // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2024. – № 2(77). – С. 12-25. – DOI 10.52897/2411-4588-2024-2-12-25.
3. Жихаревич Б. С., Гресь Р. А., Прибышин Т. К. Эволюция содержания стратегий российских городов (1997–2022) // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2023. № 2 (73). С. 38–49. DOI: 10.52897/2411-4588-2023-2-38-49.
4. Жихаревич Б.С., Гресь Р.А. 25 лет российского стратегирования (1997-2022): опыт измерения тенденций // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2022. – № 4(71). – С. 11-22. – DOI 10.52897/2411-4588-2022-4-11-22.
5. Гресь Р.А. Качество городской среды в Ленинградской области в период 2018–2021 годов // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Естественные и медицинские науки. 2023. №1. С. 50–65. DOI: 10.5922/gikbfu-2023-1-4.
6. Окрепилов В. В. Экономика качества как методологическая основа управления регионами // Экономика и управление. – 2013. – №. 1 (87). – С. 8-14.
7. Окрепилов В.В., Гресь Р.А. Качество городской среды как составляющая качества жизни в агломерациях Арктической зоны Российской Федерации // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2024. № 4(79). С. 76–87. DOI: 10.52897/2411-4588-2024-4-76-87.
8. Окрепилов В.В., Гагулина Н.Л. Моделирование и оценка качества жизни в макрорегионах России на основе методологии экономики качества // Пространственная экономика. 2023. Том 19. №4. С.170-186. https//dx.doi.org/10.14530/se.2023.4.170-186.
9. Свидетельство о государственной регистрации базы данных № 2026622638 Российская Федерация. Информационно-справочное сопровождение методики оценки качества жизни на основе экономики качества : заявл. 25.05.2026 : опубл. 08.06.2026 / В. В. Окрепилов, Н. Л. Гагулина, А. Г. Гридасов, Р. А. Гресь ; заявитель Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт проблем региональной экономики Российской академии наук.
10. Стратегия социально-экономического развития Ленинградской области до 2036 года// Областной закон № 70-оз от 23.06.2025 года// http://publication.pravo.gov.ru/document/4700202506240002?ysclid=ms97hp18ci870466545
11. Жихаревич Б. С., Прибышин Т. К. Стратегии городов России людностью более ста тысяч в 2014–2024 гг. // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2024. № 3 (78). С. 82–94. DOI: 10.52897/2411-4588-2024-3-82-94.
12. Marshall A. Principles of Economics. 8th ed. London : Macmillan, 1920.
13. Jacobs J. The Economy of Cities. New York : Random House, 1969.
14. Krugman P. Geography and Trade. Cambridge (MA) : MIT Press, 1991.
15. Лаппо Г.М. География городов. М. : ВЛАДОС, 1997.
16. Лаппо Г.М., Любовный В.Я. Крупнейшие городские агломерации России в начале XXI века: состояние, проблемы и подходы к решению // Региональные исследования России. 2011. Т.1. №2. С.133–140.
17. Лаппо Г.М., Полян П.М., Селиванова Т.В. Городские агломерации России XXI века // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. 2007. №1.
18. Коломак Е.А. Spatial development of the post-Soviet Russia: Tendencies and factors // Regional Science Policy & Practice. 2020. Vol.12.

19. Коломак Е.А. The urban system of Russia from 1991–2020: gradual development instead of radical transformation // Area Development and Policy. 2022.

20. Кузнецова О.В. Городские агломерации и СПР // Регионалистика. 2020. Т. 7. № 3. С. 67–70. https://doi.org/10.14530/reg.2020.3.67

21. Жихаревич Б.С. Влияние стратегии пространственного развития России на муниципальные стратегии // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2021. – № 3(66). – С. 8-19. – DOI 10.52897/2411-4588-2021-3-8-19.

22. Свириденко М.В. Полицентричная модель пространственного развития агломерации как актуальный тренд развития современных мегаполисов // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2021. – № 2(65). – С. 93-100. – DOI 10.52897/2411-4588-2021-2-93-100.

23. Городские агломерации в современной России: проблемы и перспективы развития. Москва: Фонд «Институт экономики города», 2023, 192 с.

24. Волчкова И.В., Минаев Н.Н. Теория и практика управления городскими агломерациями. Томск : Изд-во Томского гос. ун-та, 2014.

25. Швецов А. Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. 2018. Т. 5, № 1. С. 19-30.

26. Лукманов И.Д. Межмуниципальное сотрудничество как элемент формирования городских агломераций // Вестник Сургутского государственного университета. 2024. №2.

27. Инфраструктурное развитие городских агломераций в социально-экономическом пространстве регионов: монография / под научной ред. д-ра экон. наук, проф. С.В. Кузнецова, канд. техн. наук Л.А. Лосина. – СПб.: ИПРЭ РАН ; Изд-во СПбГЭУ, 2025. – 281 с.

28. Свириденко М. В. Проблемы участия муниципальных образований в стратегическом планировании и развитии Санкт-Петербургской агломерации // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2026. – № 1(84). – С. 95-107. – DOI 10.52897/2411-4588-2026-1-95-107.

29. Бабкин Р.А., Березняцкий А.Н., Махрова А.Г. Агломерации второго порядка в Московском регионе: тенденции развития в постсоветский период// Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2024; № 88(5), с. 641-656.

30. Солодилов В.В. Некоторые аспекты развития расселения регионов Северо-Западного федерального округа // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. №1 (76), 2024. – С. 134–144.

31. Санкт-Петербургская агломерация: этапы формирования и перспективы развития: монография / под науч. ред. д-ра экон. наук, проф. С.В.Кузнецова и канд. техн. наук Л.А.Лосина. – СПб.: ГУАП, 2022. – 219 с.

32. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р. URL: http://static.government.ru/media/files/UVAlqUtT08o60RktoOXl22JjAe7irNxc.pdf (дата обращения: 19.03.2026).

33. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2024 № 4146-р. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/download/3b8e3a39329ce7949978d271195fdb6d/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rf_na_period_do_2030_goda_s_prognozom_do_2036_goda.pdf (дата обращения: 20.03.2026).

34. Горочная В. В**.** Циклические взаимосвязи инновационного и агломерационного развития территории (на примере Ростовской агломерации) / Псковский регионологический журнал. № 1 (41). 2020. С. 18-37.

35. Лачининский С. С., Михайлов А. С., Самусенко Д. Н., Михайлова А. А., Сорокин И. С. Роль приморских агломераций и городов в инновационном пространстве Европейской

части России // Известия Русского географического общества. – 2019. – Том 151. – № 3. – С. 1-17.

36. Олифир Д.И. Городские агломерации: формирование территориально-планировочной инфраструктуры и современные подходы в управлении // Инновационное развитие экономики. № 1 (55) – 2020. С. 62-71.

37. Олифир Д.И. Синергия пространства как источник инновационной системы управления и развития городских агломераций (на примере Санкт-Петербургской агломерации) // Вопросы инновационной экономики. – 2019. – Том 9. – № 4. – С. 1403-1414.

38. Кузнецов С. В., Кораблева О. Н. Технологическая политика и ее роль в формировании научно-технологического развития региона // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2026. № 1 (84). С. 16–28.

39. Олифир Д.И. Пространственное развитие Санкт-Петербургской агломерации (монография) / Д.И. Олифир – М.: РУСАНС, 2022. – 146 с.

40. Социально-экономическое развитие регионов / Под ред. академика РАН В.В. Окрепилова; Ин-т проблем региональной экономики РАН. М.: Наука, 2024. – 492 с.

41. Вязинская-Лысова Н.А. Кластеры в региональной экономике, их эффективность и подходы организации // Вопросы региональной экономики. 2021. № 1 (46). С. 46-55.

42. Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года, утв. Законом Санкт-Петербурга от 19.12.2018 № 771-164. URL: https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_econom/strategiya-ser-2035 (дата обращения:15.06.2021).

43. Стратегия социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года, утв. областным законом от 8.08.2016 № 76-оз. URL: https://storage.strategy24.ru/files/news/201902/57fd839b8f92a28ab96ab7c958809598.pdf (дата обращения:01.08.2026).

44. Солодилов В. В. Города-спутники Петербургской агломерации // Проблемы преобразования и регулирования региональных социально-экономических систем: сборник научных трудов. Вып. 54 / под научной ред. д-ра экон. наук, проф., академика РАН В.В. Окрепилова; д-ра экон. наук, проф. С.В. Кузнецова: ИПРЭ РАН. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2024. – 134 с.

45. Кузнецов М.И.: Союз развития наукоградов. Наукограды и другие территории с высоким научно-технологическим потенциалом. URL: https://naukograds.ru/wp-content/uploads/2020/10/k-perechnju-naukogradov-i-dr-territorij-s-vntp-09-07-2025.pdf(дата обращения:26.01.2026).

46. Солодилов В.В. Перспективы формирования полицентрической структуры Петербургской агломерации // Проблемы преобразования и регулирования региональных социально-экономических систем: сборник научных трудов. Вып. 53 / под научной ред. д-ра экон. наук, проф., академика РАН В.В. Окрепилова; д-ра экон. наук, проф. чл.-корр. РАО А.Д. Шматко: ИПРЭ РАН. – СПб. Изд-во СПбГЭУ, 2024. – 152 с., с. 104-114.

47. Солодилов В.В. Перспективы урбанизации северной части Ломоносовского района Ленинградской области // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. №3 (74), 2023. – С. 173–183.

48. Катанандов С.Л., Солодилов В.В., Шамахов В.А. К вопросу о новых формах урбанизации в контексте задач управления пространственным развитием в Республике Карелия. Статья вторая // Управленческое консультирование. 2022. № 1. – С. 10–19.

49. Солодилов В. В. Территориальные эффекты взаимосвязанного развитие городов Юго-Восточного планировочного сектора Петербургской агломерации // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. №2 (85), 2026. – с. 93-106.

50. Васильев Э.В., Шалавина Е.В**.** Алгоритм оценки экологической ситуации территории на макроуровне // АгроЭкоИнженерия. 2022. № 4 (113). С.36-50.

51. Пьянкова С.Г., Макаренко Б.**В.** (2025). Предпосылки создания агробиотехнопарка как элемента инновационной инфраструктуры // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 18. № 6. С. 132–155.

52. Голованов, Владимир Иванович**.** Умные технологии и цифровая среда для мегаполиса: учебное пособие / В.И. Голованов. - Москва: «Издательство Книга Мемуар», 2025. – 352 с.: ил.

Список электронных источников

53. Города - магниты [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://roscongress.ru/sessions/spief-2025-roskongress-urban-khab-goroda-magnity/about/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2F Дата обращения 22.10.2026

54. Малые города и большие возможности [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://roscongress.ru/sessions/spief-2025-roskongress-urban-khab-malye-goroda-i-bolshie-vozmozhnosti/discussion/?ysclid=mvo7t48c74914156172 Дата обращения 22.10.2026 Точки опоры. Система опорных населенных пунктов как новая парадигма управления пространственным развитием [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://roscongress.ru/sessions/spief-2025-roskongress-urban-khab-tochki-opory-sistema-opornykh-naselennykh-punktov-kak-novaya-paradigma-upravleniya-prostranstvennym-/translation/?ysclid=mvo7tyzgof277717633 Дата обращения 22.10.2026