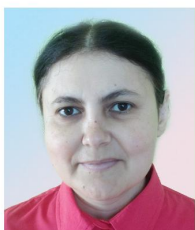


DOI: 10.15838/ptd.2018.4.96.5

УДК 332.1 | ББК 65.04

© Овсипян М.В.

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ



ОВСИПЯН МАРИНА ВЛАДИМИРОВНА

Санкт-Петербургский государственный экономический университет

Россия, 191023, г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 21

E-mail: dept.eug@unecon.ru

*Цель настоящего исследования – выявить пути повышения конкурентоспособности региона за счет использования принципов территориального анализа при планировании развития территории. В статье рассматриваются проблемы развития Санкт-Петербургской агломерации. Анализ показал, что необходимо сотрудничество двух регионов – Санкт-Петербурга и Ленинградской области, поскольку город нуждается в расширении сфер влияния, а область – в инвестициях. В ходе исследования выяснилось, что, хотя возможности двух регионов существенно отличаются, их сотрудничество необходимо. В статье на основе принципов территориального анализа описаны критерии установления границ агломерации, определены факторы, обеспечивающие устойчивое развитие территории. Главный вывод состоит в том, что приоритетом развития Санкт-Петербургской агломерации должна стать экологическая направленность, поскольку без учета этого фактора наращивание объемов строительства и других показателей, влияющих на темпы роста экономики региона, приведет к снижению качества жизни населения из-за деградации окружающей среды. Учет фактора сохранения окружающей среды позволит обеспечить качество жизни населения на уровне европейского. На основании анализа показателей, влияющих на развитие агломераций, можно также прийти к выводу, что уровень административных барьеров в развитии территорий играет первостепенную роль: при разработке методик, влияющих на развитие агломераций в РФ, следует учитывать уровень административных барьеров. Научная новизна исследования состоит в предложении использовать для оценки уровня развития территории ин-*

**Цитата:** Овсипян М.В. Проблемы развития Санкт-Петербургской агломерации // Проблемы развития территории. 2018. № 4 (96). С. 72–86. DOI: 10.15838/ptd.2018.4.96.5

**Citation:** Ovsipyan M.V. Saint Petersburg agglomeration: problems of development. *Problems of territory's development*, 2018, no. 4 (96), pp. 72–86. DOI: 10.15838/ptd.2018.4.96.5

*тегральный показатель, который позволит определить потенциал развития агломерации. Материалы статьи могут быть использованы управленческими структурами для совершенствования методического подхода к развитию территории.*

*Территориальное управление, экономика, регион, население, инвестиции, инфраструктура, развитие.*

В данной статье анализируется процесс образования Санкт-Петербургской агломерации в новых для нее границах. Эта тема актуальна, поскольку именно сейчас администрации Санкт-Петербурга и Ленинградской области подписывают «Концепцию комплексного развития территорий Ленинградской области, прилегающих к границам Санкт-Петербурга» – документ, который разрабатывался несколько лет.

Цель работы – выявить пути повышения конкурентоспособности региона за счет использования принципов территориального анализа при планировании развития территории. Научная новизна состоит в предложении использовать для оценки развития территории интегральный показатель, который дает возможность выявить потенциал развития агломерации. Материалы статьи могут быть использованы администрацией Санкт-Петербурга и Ленинградской области для совершенствования методического подхода к развитию территории.

Сегодня стратегические приоритеты развития регионов включают привлечение инвестиций, повышение конкурентоспособности, расширение возможностей участвовать в перераспределении инвестиционных ресурсов в условиях глобальной конкуренции. Специфические особенности развития территории связаны с межрегиональным сотрудничеством и с вопросами экологии, а также с особенностями развития агломераций в РФ.

Так, О.И. Ерохина и К.И. Гресс отмечают, что понятие «агломерация» в РФ на данный момент является в большей степени теоретическим определением для оценки особенностей пространственного развития регионов. Главной причиной малого числа регионов с высоким уровнем агломерационного развития в РФ является отсутствие правового обеспечения данного процесса [1]. И.В. Волчкова

и Н.Н. Минаев считают, что активное формирование агломераций сдерживается отсутствием государственной политики в сфере содействия процессу агломерирования [2].

По мнению Н.В. Зубаревича, усилившееся внимание к развитию агломерации обусловлено растущим пониманием того, что иных факторов развития в России мало: географическое положение большей части территории неблагоприятно, издержки экономического расстояния очень велики [3].

Специфика территориального развития РФ заключается в том, что все регионы, кроме Москвы и Московской области, существенно отстают от центра в развитии, не имеют элементарных удобств, таких, например, как нормальная транспортная инфраструктура. Для развития Санкт-Петербургской агломерации и разработки теоретической базы этого процесса необходимо учитывать имеющиеся в научной литературе подходы, а также методики, которые разрабатываются на основе отечественного и зарубежного опыта.

В настоящее время, Санкт-Петербург и Ленинградская область создают совместную территориальную структуру – агломерацию, в которой к 2030 году, предположительно, будет проживать около 8 миллионов человек. Администрациями обоих регионов разработана Концепция совместного развития до 2050 года. Согласно планам чиновников, общая площадь территориального объединения составит 9 тыс. км<sup>2</sup>. Часть территории агломерации (1,5 тыс. км<sup>2</sup>) будет находиться в границах Санкт-Петербурга, другая часть (7 тыс. км<sup>2</sup>) – в границах Ленинградской области.

Градостроительная концепция проекта предполагает создание трех видов зон: промышленной, зоны высотной застройки и «низкоплотной» зоны. Трасса А-120 под названием «Санкт-Петербургское полукольцо»

(автомобильная дорога, проходящая по территории Ленинградской области и Санкт-Петербурга) обозначит внешние границы агломерации (рис. 1).

Трасса А-120 интересна тем, что была построена в советское время как военная объездная дорога, соединявшая воинские части различного назначения, в основном, противоздушного. Такие дороги составляют основу военных коммуникаций и имеют стратегическое, оперативное или тактическое значение. В данном случае именно стратегическое значение дороги представляет интерес в качестве границ будущей агломерации.

Правительством Ленинградской области в 2014 году разработан документ под названием «Концепция комплексного развития территорий Ленинградской области, прилегающих к границам Санкт-Петербурга», который корректировался в течение ряда лет по мере

появления новых обстоятельств развития рассматриваемых территорий. Концепция разработана для повышения управляемости агломерационных процессов, а также усиления кооперации в работе администраций Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Согласно Концепции, в регионе ежегодно будет строиться 1 млн м<sup>2</sup> жилья, что обеспечит прирост населения и развитие инфраструктуры. Вместе с тем анализ бюджетных возможностей региона показывает, что Ленинградская область может обеспечивать инфраструктурой не более 300 тыс. м<sup>2</sup> нового жилья в год.

По мере роста численности населения потребуются новые подходы в системе управления территориями, в частности, развитие социальной инфраструктуры (комбинирование детских садов и школ, создание межрегиональных школ и т. д.), транспортной

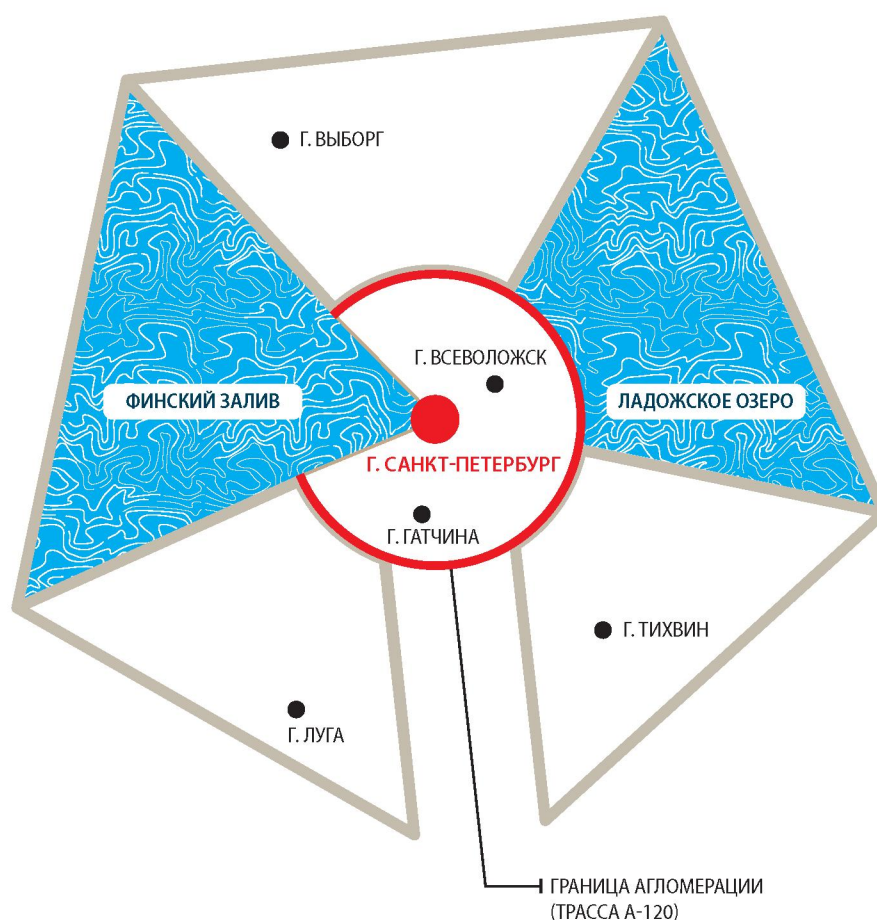


Рис. 1. Ленинградская область и Санкт-Петербургская агломерация

Источник: подготовлено автором.

инфраструктуры (внедрение контрактов жизненного цикла в дорожном строительстве, создание проектных и строительных консорциумов для управления развитием приоритетных транспортных коридоров) и других сфер пространственного развития.

Идея объединить территории в рамках агломерации возникла не случайно: нужно было искать новые пути развития и соответствующие ресурсы, поскольку в Ленинградской области качество жизни населения низкое (из-за отставания темпов развития инфраструктуры от темпов строительства жилья). Кроме того, территория вокруг Санкт-Петербурга нуждается в нормативно-правовом регулировании деятельности предприятий, которые могут причинить вред экологии области.

Этот вопрос крайне сложный, поскольку придется преобразовывать территорию, вырубать лес и т. д. Цивилизованное освоение территории должно позволить организовать вывоз и утилизацию отходов. Сейчас пригороды Санкт-Петербурга завалены мусором (или не хватает средств на уборку, или власти муниципальных образований не считают это приоритетом своей деятельности). Сотрудничество администрации Ленинградской области с Санкт-Петербургом в рамках реализации совместного проекта позволит получить федеральное финансирование, повысить экономический потенциал территории.

Стоит отметить, что экологические проблемы самого Санкт-Петербурга очень серьезны: огромное количество автомобильного транспорта в центре города и на всех магистралях, чрезвычайно загазованный воздух создают проблемы как для перемещения грузов и пассажиров, так и, в первую очередь, для здоровья населения.

Передвижение по городу, прогулка по его центру потенциально опасны из-за нескончаемого потока машин – автобусов и грузовиков, которые едут во всех направлениях. На развитие метро, по примеру Москвы, не хватает средств, поэтому огромные территории (жилые районы Санкт-Петербурга) пользуются наземным транспортом. Время в пути «на работу и обратно» у большинства жителей со-

ставляет 3 часа в день. Многие едут в город из области, проводя в транспорте полдня.

Согласно Концепции комплексного развития территорий Ленинградской области, прилегающих к границам Санкт-Петербурга, территория комплексного развития (ТКР) – это территория Ленинградской области в зоне активного социально-экономического взаимодействия с городом Санкт-Петербургом.

Для определения границ территории комплексного развития используются подходы на основе различных факторов – функционального, фактора интенсивности урбанизации и маятниковой миграции.

Базовым критерием по установлению границ агломерации по функциональному фактору является размещение объектов общеагломерационного значения, выполняющих функцию жизнеобеспечения мегаполиса в целом. К такого рода объектам могут быть отнесены ключевые объекты транспортной и инженерной инфраструктуры, крупнейшие торговые комплексы, производственные зоны; объекты науки и высшей школы, рекреации, здравоохранения, спорта; объекты и территории, выполняющие особо значимые экологические функции.

Применение фактора интенсивности урбанизации к определению границ агломерации подразумевает определение границ агломерации путем анализа критериев современной и проектной численности населения, плотности населения, объема жилищного строительства.

Оценка фактора маятниковой миграции связана с анализом транспортной доступности для жителей поселений Ленинградской области центра Санкт-Петербурга, а также их приспособленности к массовым трудовым, учебным, бытовым, культурным и рекреационным поездкам в суточном и недельном ритмах.

В результате анализа этих факторов выработан интегрированный подход, который определил границы агломерации следующим образом: территории комплексного развития включают 6 муниципальных районов, прилегающих к Санкт-Петербургу, в

границах трассы А-120. На этой территории проживает 626,5 тыс. чел., из которых ежедневно в Санкт-Петербург въезжает от 170 до 210 тыс. чел. (общий объем ежедневной маятниковой миграции между Санкт-Петербургом и Ленинградской областью составляет около 450 тыс. чел.).

В отдельных случаях, имеющих приоритетное значение для развития Ленинградской области и Санкт-Петербурга в целом, органами управления агломерацией и ТКР (это Координационный совет по взаимодействию в сфере социально-экономического развития Санкт-Петербурга и Ленинградской области) могут рассматриваться вопросы, касающиеся территорий, выходящих за пределы выделенных границ.

В рамках Координационного совета планируется создать рабочие группы различной направленности, в частности, особо важным является вопрос урегулирования нормативно-правовых аспектов совместной деятельности Санкт-Петербурга и Ленинградской области в сферах, имеющих отношение к зоне ТКР. В.А. Черненко и Е.А. Подгорная отмечают, что наличие межрегиональных различий в определенных пределах имеет позитивный характер, так как они побуждают отстающие регионы к поиску путей повышения своих конкурентных преимуществ [4].

Первоначально развитие территорий, прилегающих к Санкт-Петербургу, предполагалось в рамках модели пригородной зоны, в которой планировалось установить регламент границ следующих объектов и территорий:

- резервных земель для перспективного развития Санкт-Петербурга и населенных пунктов Ленинградской области;
- промышленных объектов;
- территорий сельскохозяйственного назначения;
- рекреационных зон.

Основная задача присвоения землям вокруг Санкт-Петербурга статуса пригородной зоны изначально состояла в том, чтобы сохранить рекреационную функцию территорий, прилегающих к Санкт-Петербургу, и обе-

спечить защиту окружающей среды. Однако этот вариант модели не был утвержден.

В отличие от модели пригородной зоны концепция ТКР предполагает перевод промышленных предприятий из центра Санкт-Петербурга, подготовку площадок для инвестиционной деятельности, создание новых рабочих мест. Этот вариант планировочной структуры должен заинтересовать Санкт-Петербург и объединить его общими интересами с Ленинградской областью. Такой подход призван активизировать взаимовыгодное сотрудничество двух регионов в условиях дефицита финансирования из федерального центра.

В табл. 1 приводится сравнительная характеристика двух разных моделей развития территории, которые отражают разные подходы к решению существующих сегодня проблем. При этом ограничение на ввод жилья связано с тем, что Ленинградская область не может гарантировать своевременный ввод социальной и инженерной инфраструктуры при большом объеме строительства, в результате чего может увеличиться инфраструктурная отсталость территорий.

Новый подход к развитию территории предполагает выделить в агломерации два сформировавшихся центра с высоким потенциалом экономического развития (города Гатчина и Всеволожск) и три центра приоритетного инфраструктурного развития в разных частях агломерации, которые включают сельские поселения Мурино, Кудрово, Пулковое и др.

В муниципальных образованиях Ленинградской области есть «полюсы роста», которые могут обеспечить перспективное развитие будущей агломерации. При этом не последнюю роль играет их размещение по отношению к центру агломерации – Санкт-Петербургу. Из 17 муниципальных районов, входящих в состав Ленинградской области, в ТРК войдут наиболее перспективные с точки зрения социально-экономического потенциала районы: Всеволожский, Гатчинский, Ломоносовский, Тосненский и Кировский (рис. 2).

Следует отметить, что планировочная модель ТКР – один из самых сложных и кон-

Таблица 1. Сравнительная характеристика моделей развития территории

№ п/п	Параметр сравнения	Современная модель	Новая модель
1	Жилищное строительство	Не ограничено	Ограничение на уровне 300 тыс. кв. м в год
2	Система расселения	Стихийное развитие системы расселения	Выделение приоритетных центров развития ТКР
3	Транспорт	Концентрация на решении наиболее острых проблем; несогласованность с СПб.	Выделение приоритетных транспортных коридоров и концентрация усилий на их развитии; согласование программ развития транспортной системы СПб. и Ленинградской области; решение проблем, связанных с ежедневной маятниковой миграцией

Составлено по: Концепция комплексного развития территорий Ленинградской области, прилегающих к границам Санкт-Петербурга. СПб., 2014. С. 12.



Рис. 2. Муниципальные районы Ленинградской области

Источник: Технично-экономические показатели материалов по обоснованию схемы территориального планирования Ленинградской области, утв. Постановлением Правительства Ленинградской области от 29 декабря 2012 г. № 460

фликтных пунктов концепции, вокруг которого ведутся дискуссии в деловых и правительственных кругах, среди граждан и широкой общественности.

Эта ситуация характерна не только для Санкт-Петербурга и области: по мнению Р.Р. Мавлютова, действующая в стране в настоящее время система территориального планирования не отвечает реально сложившимся условиям управления развитием ее территории [5].



Рис. 3. Центры развития ТКР

Источник: подготовлено автором.

Новая планировочная модель ТКР предполагает формирование единой полицентрической системы расселения на базе приоритетных центров развития.

Базовым фактором развития региона считается жилищное строительство. Активное жилищное строительство ведет к росту численности населения. На долю территорий Ленинградской области, прилегающих к Санкт-Петербургу, приходится 30% прироста населения Санкт-Петербургской агломерации.

Если темпы строительства составят 1 млн кв. м. в год, бюджет Ленинградской области не сможет обеспечивать необходимые темпы развития сопутствующей инфраструктуры, поскольку потенциал финансирования бюджета Ленинградской области составляет около 20% от общего числа инфраструктурных объектов, необходимых для развития таких объемов строительства. Особенность нового этапа развития агломерации – это переход от

стихийного развития к управляемой модели и долгосрочному стратегическому планированию в условиях дефицита бюджета.

Для каждого центра целевым критерием развития станет обеспечение всемирно признанных стандартов качества городской среды и требований международных систем рейтингования малых городов. Для остальных территорий целевыми критериями станут обеспечение качества жизни населения и достижение показателей роста экономики на уровне Санкт-Петербурга. При этом вопрос о конкурентоспособности территории является крайне важным, поскольку от нее зависит, будут ли направлены в регион необходимые для его развития ресурсы [6; 7].

Среди основных центров системы расселения ТКР выделены Гатчинское и Всеволожское городские поселения. Ключевой ресурс Гатчины (город с населением почти 100 тыс. чел.) – это исторические объекты (дворцы, парки), а также объекты инновационной инфраструктуры (Петербургский институт ядерной физики, проектируемый Технопарк Северо-Западного центра трансфера технологий Роснано, вузы).

Переезд Правительства Ленинградской области из Санкт-Петербурга в Гатчину планируется осуществить в 2022 году. Гатчина определена приоритетным городом для приобретения столичных функций исходя из ее расположения, существующего и планируемого развития транспортно-логистической сети, уровня социально-экономического развития. Ключевым ресурсом Всеволожска, население которого стремительно растет и сейчас составляет более 70 тыс. чел., является промышленный потенциал территории, который уже сформировался в период активного инвестиционного роста за последние годы.

Чтобы выявить обоснованность теоретической базы концепции, уместно обратиться к зарубежным исследованиям. Как утверждают Д. Кларк и Д. Бейли, региональная конкурентоспособность глубоко связана со специализированными рынками труда, которые могут поддерживать и даже инициировать технологические изменения [8].

М. Митчелл, Д. Саттер и С. Скотт, исследователи в области региональной экономики и управления, задаются вопросом: каковы последствия целенаправленных стимулов экономического развития [9]?

Интересно использование Ф. Ройсело метода синтетического контроля, который позволяет учесть ненаблюдаемые факторы в развитии территории. Этот метод, однако, является очень трудоемким и требует выполнения ряда специфических условий [10]. Британские исследователи Н. Фелпс и Д. Уоллер, Дж. Робинсон и А. Рой говорят о «городском политическом диссонансе» как о следствии несовпадения интересов города и его пригородов, конфликте земельных интересов, о межрегиональном сотрудничестве, которое не подразумевает подлинный консенсус между субъектами [11–13].

По замыслу Администрации Ленинградской области, усовершенствованная Санкт-Петербургская агломерация будет иметь инвестиционную привлекательность, уровень которой позволит конкурировать с крупнейшими городскими экономиками мира. Для этого понадобятся долгосрочная стратегическая концепция развития агломерации и государственная поддержка проектов, ориентированных на глобальную конкурентоспособность.

Однако сегодня администрации обоих регионов вынуждены решать совершенно другие задачи. Большая часть экономически активного населения занята трудовой деятельностью за ее пределами. Транспортные системы перегружены, нет мест в детских садах, не хватает мест в школах. Значительная часть интенсивно развивающихся территорий испытывает острый дефицит мощности головных источников электроснабжения. Существующие централизованные и локальные системы водоснабжения на территории муниципальных образований, прилегающих к Санкт-Петербургу, за редким исключением, не рассчитаны на стремительный рост объемов жилищного строительства.

Установленные нормативы ограничений на использование подземных водоносных источников осложняют ситуацию с водоснабже-

нием. Износ сооружений и сетей водоснабжения очень высокий. Это приводит к потерям воды в сетях, аварийным ситуациям, высокой стоимости эксплуатационных расходов, поэтому тарифы на услуги водоснабжения на территории Ленинградской области значительно выше по сравнению с Санкт-Петербургом.

Те же проблемы характерны для систем водоотведения. Низкое качество очистки сточных вод характерно для большинства муниципальных очистных сооружений. Этим объясняются высокий уровень загрязнения малых рек (Ижоры, Тосны, Охты) и невозможность их полноценного использования в рекреационных целях.

Более 75% твердых бытовых отходов, образующихся в Санкт-Петербурге, размещается на территории Ленинградской области. Заводы по механической переработке ТБО принимают менее 25% от общего объема образующихся отходов. Оставшиеся объемы поступают на полигоны. Дополнительно объем вывозимых строительных отходов составляет около 4 млн м<sup>3</sup> в год. Технологии и способы утилизации и размещения отходов физически и морально устарели. Отсутствует согласованная политика в отношении управления отходами в Санкт-Петербурге и Ленинградской области.

Ежегодный дефицит бюджетных средств на покрытие расходов, связанных с развитием ТКР, оценивается в 13 млрд руб. До 2035 года Правительству Ленинградской области потребуется 633 млрд руб., что, в среднем, составляет 28,7 млрд руб. в год. На транспортную, инженерную и социальную инфраструктуру придется 20% затрат.

Согласно планам Правительства региона, чтобы обеспечить финансирование проекта в условиях бюджетного дефицита, нужно сконцентрировать средства на территориях, прилегающих к границам Санкт-Петербурга, а не рассредоточивать их по всей ТКР. К таким территориям относятся Гатчина, поселки Мурино, Новое Девяткино во Всеволожском районе Ленинградской области и сам город Всеволожск – в этом направлении следует инвестировать в первую очередь.

Всеволожск по-прежнему остается инвестиционной базой региона. Гатчине отводится роль столицы, а остальные районы пока отстают в развитии. Неосвоенные территории сейчас представляют собой не резерв экологической устойчивости агломерации, а полигон для несанкционированных свалок. Такова ситуация на сегодня.

Между тем, за рубежом давно обсуждается роль стратегий городского развития в ускорении перехода к «зеленой городской экономике». Ожидается, что такой тип экономики способствует достижению баланса между экономическим ростом, социальной справедливостью и экологической устойчивостью.

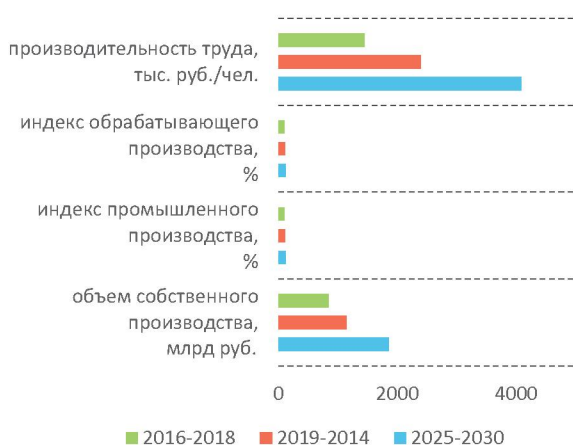
«Зеленая» экономическая деятельность в городах должна стать приоритетной, это требует мобилизации ресурсов и скоординированных действий. Как подчеркивает Л. Занг, чтобы решить такую задачу, руководители городов должны стать более предприимчивыми [14]. Отечественные исследователи С.Г. Тяглов, Н.Н. Киселева и В.А. Тимченко отмечают, что важно сформировать у каждого гражданина четкую позицию в отношении с природой, чтобы он понимал, как его бытовое поведение влияет на глобальные природные процессы [15].

В регламентации деятельности субъектов федерации, в частности, Ленинградской области, существует региональный инвестиционный стандарт. Этот стандарт деятельности органов исполнительной власти по обеспечению благоприятного инвестиционного климата включает 15 инвестиционных практик, используемых наиболее успешными регионами. Среди основных практик – наличие в регионе инвестиционной стратегии, ежегодно обновляемого плана создания инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры в регионе, а также Совета по улучшению инвестиционного климата.

Для развития Ленинградской области и повышения ее конкурентоспособности в последние годы используется кластерный подход. В настоящее время в регионе реализуется 11 кластерных инициатив. Для развития региона необходимы импортозамещение и



промышленная кооперация, развитие инфраструктуры и реструктуризация промышленности. Для этого разработана проектная инициатива «Индустриальное лидерство» (рис. 4).



**Рис. 4. Целевые показатели (индикаторы) реализации стратегической проектной инициативы «Индустриальное лидерство»**

Источник: Стратегия социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года: утв. областным законом Ленинградской области № 76-ОЗ от 8 августа 2016 г. С. 20.

Стратегической целью территориального развития Ленинградской области является сокращение дисбалансов в развитии отдельных территорий с учетом существующих и возможных специализаций. Для реализации этой цели необходимо обеспечить сбалансированное развитие муниципальных образований, рациональное использование земельных ресурсов, а также координацию взаимодействия с Санкт-Петербургом.

В муниципальных образованиях области могут быть реализованы различные стратегические инициативы в зависимости от их хозяйственной специализации. При этом нет однозначной взаимосвязи между расположением муниципальных образований относительно Санкт-Петербурга и реализацией в них стратегических проектных инициатив.

### Муниципальный инвестиционный стандарт

В 2014 году разработан стандарт деятельности органов местного самоуправления семнадцати муниципальных районов и одного городского округа Ленинградской области по обеспечению благоприятного инвестиционного

климата. Мероприятия Муниципального стандарта направлены на снижение административных барьеров и обеспечение благоприятных условий для ведения инвестиционной и предпринимательской деятельности.

Ряд целевых показателей социально-экономического развития Ленинградской области представлен на рис. 5. Как видно из диаграммы, численность населения, по прогнозам специалистов, существенно не изменится. Объем инвестиций в основной капитал увеличится незначительно. Основные достижения прогнозируются в области повышения производительности труда и роста валового регионального продукта.



**Рис. 5. Целевые показатели реализации Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года**

Источник: Стратегия социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года: утв. областным законом Ленинградской области № 76-ОЗ от 8 августа 2016 г. С. 61–62.

Поскольку экономическая ситуация постоянно меняется, регион пытается привлечь инвестиции для своего развития. Основные ожидания компаний, планирующих свою деятельность на территории Ленинградской области, связаны со снижением административных барьеров, готовностью органов власти всех уровней содействовать предпринимательской деятельности.

По мнению Ж.А. Захаровой, органам государственной власти необходимо сделать акцент на развитии инфраструктуры в каждом

регионе и совершенствовать существующие системы привлечения капитала с учетом специфики и возможностей каждого региона [16]. К.Р. Шабанова отмечает, что многие барьеры сегодня можно ликвидировать только на федеральном уровне [17]. А.Ю. Прудникова и А.А. Текин утверждают, что российский рынок, с точки зрения конкурентной ситуации и потенциальной рентабельности капиталовложений, – один из самых привлекательных для инвесторов, хотя он и отличается повышенным риском [18].

Н.А. Чуприкова подчеркивает, что эффективное инвестиционное обеспечение выступает одним из ключевых факторов экономического развития региона [19]. П.В. Терлянский и А.С. Мельников считают, что достижение социально-экономических эффектов в условиях развития агломераций предполагает получение синергетического эффекта. В противном

случае можно говорить только о комплексном развитии некоторых территорий [20].

В табл. 2 представлены основные параметры, определяющие интегрированность и сбалансированность агломерационных процессов, согласно методике, разработанной фондом «Института экономики города» для оценки результативности государственной политики в отношении агломераций.

Предлагаем усовершенствовать эту методику с учетом факторов, которые могут оказать существенное влияние на развитие агломерации (табл. 3).

В табл. 4 представлены проблемы Санкт-Петербургской агломерации и возможные, с точки зрения автора, пути их решения.

Предлагается методика оценки уровня развития агломерации с помощью интегрального показателя (табл. 5). Значимость (вес) критериев определялась экспертным путем.

**Таблица 2. Параметры, определяющие интегрированность и сбалансированность агломерационных процессов**

№ п/п	Сфера, затронутая агломерационными процессами	Параметры интегрированности	Параметры сбалансированности
1	Система расселения	Интегрированность системы расселения	Устойчивость системы расселения
2	Рынок труда	Интегрированность рынка труда	Сбалансированность рынка труда
3	Бюджет	Скоординированность систем налогообложения	Бюджетная обеспеченность
4	Социальные услуги	Интегрированность системы предоставления социальных услуг Скоординированность систем социальных выплат	Обеспеченность социальными услугами
5	Транспорт	Интегрированность системы маршрутов пассажирского транспорта	Транспортная доступность
6	Инвестиции	Скоординированность разрешительных процедур	Инвестиционная обеспеченность
7	Градорегулирование	Скоординированность местных систем градорегулирования (процедурная и содержательная взаимосвязь документов)	Сбалансированность объемов застройки и объемов инфраструктурного обеспечения (социального, коммунального, транспортного)
8	Коммунальное хозяйство	Интегрированность систем коммунальной инфраструктуры Скоординированность тарифной политики в коммунальной сфере	Обеспеченность коммунальными услугами Доступность оплаты коммунальных услуг
9	Жилье	Интегрированность рынка жилья и жилищной политики	Обеспеченность жильем Доступность жилья
10	Информационная среда	Интегрированность информационного пространства	Доступность информации
11	Безопасность	–	Сбалансированность системы охраны порядка

Составлено по: Концепция оценки уровня развития городских агломераций. М., 2016. С. 15.

Таблица 3. Приоритеты развития и факторы конкурентоспособности территории

Показатель	Уровень системы	Показатель оценки
Стратегические приоритеты	Государство	Рынок труда, бюджет, инвестиции
	Население	Безопасность
		Транспорт, жилье
Системные бюрократические факторы	Государство	Социальные услуги, коммунальное хозяйство
		Административные барьеры
Абстрактные системообразующие факторы	Территория	Градорегулирование
		Системы расселения
		Информационная среда
Источник: подготовлено автором.		

Таблица 4. Проблемы агломерации и пути их решения

№ п/п	Характер проблемы	Содержание проблемы	Пути решения
1	Правовой	Агломерации не имеют правового статуса Отсутствуют единые методические подходы к определению границ, численности населения и других параметров агломераций	Необходимо ввести понятие агломерации в положения градостроительного и Земельного кодексов РФ; разработать критерии изучения, планирования и прогнозирования развития агломераций
2	Управленческий	Органы государственной власти и МСУ не рассматривают агломерации в качестве объектов системного анализа и управления (кроме вопросов территориального планирования) Между органами государственной власти СПб. и Ленобласти есть разногласия относительно развития пригородной зоны Санкт-Петербурга Отсутствует согласованная политика относительно использования земель сельскохозяйственного назначения На территории агломерации расположены муниципальные образования, в которых применяются разные методы регулирования градостроительной и инвестиционной деятельности	Необходим координационный Совет, в котором бы принимали участие представители Администрации СПб., Правительства ЛО, муниципальных образований, расположенных в зоне агломераций, и делегаты от населения обоих субъектов РФ, входящих в состав агломерации
3	Инфраструктурный	Не хватает мощностей инженерно-энергетической инфраструктуры Низкий уровень развития транспортной сети, работающей с большими перегрузками Дефицит мощностей по утилизации и переработке отходов Медленно идет реструктуризация территорий в пределах ядра агломерации В периферийной зоне ведется точечная стихийная застройка отдельных территорий Имеются существенные различия в уровнях развития, качестве жизни населения, благоустройстве, размещении различных объектов	Необходимы вывод и перепрофилирование старых промышленных, складских и транспортных зон, комплексная застройка территории, целенаправленная политика по уменьшению территориальных диспропорций между пригородами СПб. и соседними районами ЛО
4	Пространственно-организационный	Рост интенсивности маятниковых трудовых миграций Сезонный характер интенсивности агломерационных связей с рекреационными зонами	Необходимы трансформация пространственно-территориальной организации агломерации, усиление интенсивности агломерационных связей, формирование единого пространства проживания и ведения хозяйственной деятельности
5	Рекреационно-экологический	сокращение площади зеленых насаждений нехватка организованных мест отдыха населения	необходим механизм учета мнения населения при утверждении проектов освоения территории, который бы регулировал интенсивность хозяйственного использования территории и обеспечивал сохранение ее природно-рекреационных функций
Источник: подготовлено автором.			

Таблица 5. Состав интегрального показателя для оценки уровня развития агломерации

Интегральный показатель	Наименование критерия	Критерий оценки уровня развития территории	Вес критерия в интегральном показателе	Показатели в составе критерия		Вес показателя	
				наименование	значение		
F	X	инфра-структура	производственная	0,1	Xa	транспорт	0,04
					Xb	строительство	0,02
					Xc	энергетика	0,04
		социальная	0,1	Xd	ЖКХ	0,05	
				Xe	здравоохранение	0,025	
				Xf	образование	0,025	
		финансовая	0,1	Xg	страхование	0,05	
				Xh	кредитование	0,05	
		Y	инвестиционный потенциал	0,5	Ya	рынок	0,15
	Yb				ресурсы	0,15	
	Yc				технологии	0,2	
Z	административный потенциал	0,1	Za	отсутствие административных барьеров	0,1		
			Zb	охрана, правопорядок и безопасность (в том числе экологическая)	0,1		
Σ			1			1	

Источник: подготовлено автором.

Процесс оценки уровня развития агломерации можно представить следующим образом:

$$F = f(x; y; z), \quad (1)$$

где:

F – интегральный показатель оценки уровня развития агломерации;

x; y; z – критерии для расчета интегрального показателя;

$x_a - x_h; y_a - y_c; z_a - z_b$  – показатели в составе критериев.

В табл. 6 представлен расчет интегрального показателя на примере Санкт-Петербурга и муниципальных образований Ленинградской области, территория которых расположена в зоне агломерации.

Потенциал региона (п) оценивался экспертным путем в баллах (максимально возможный балл – 10). Каждый показатель умножен на его вес в интегральном показателе (п\*).

Чем выше значение интегрального показателя, тем более перспективным является регион с точки зрения социально-экономического развития. Методика дает возможность оценить уровень развития территории

и скорректировать направления стратегического планирования.

В ходе исследования автором самостоятельно получены следующие результаты: выявлены проблемы развития агломерации и предложены пути их решения, определены приоритеты развития и факторы конкурентоспособности территории, разработана методика оценки уровня развития агломерации с помощью интегрального показателя, произведены расчеты, сделаны соответствующие выводы.

Исследование показало, что необходимо применять оценочные показатели, для того чтобы учесть специфические особенности каждой территории, входящей в зону агломерации. Полученные данные свидетельствуют о том, что в муниципалитетах Ленобласти по сравнению с Санкт-Петербургом есть свои конкурентные преимущества: это более высокий уровень экологической безопасности и меньшее количество административных барьеров. Необходимо учитывать это в процессе стратегического планирования.

Вклад в развитие науки заключается в том, что методика позволяет оценить, насколько верна стратегия развития агломерации, выявить перспективы ее развития и конкурент-

Таблица 6. Расчет интегрального показателя

Показатель	Вес показателя	СПб.		Муниципальный район Ленобласти							
				Всеволожский		Гатчинский		Ломоносовский		Выборгский	
		п	п*	п	п*	п	п*	п	п*	п	п*
Транспорт	0,04	8	0,32	0,5	0,02	0,3	0,012	0,2	0,008	0,7	0,028
Строительство	0,02	10	0,2	0,7	0,014	0,4	0,08	0,2	0,004	0,3	0,006
Энергетика	0,04	9	0,36	0,6	0,024	0,3	0,012	0,7	0,028	0,4	0,016
ЖКХ	0,05	8	0,4	0,5	0,025	0,3	0,015	0,3	0,015	0,3	0,015
Здравоохранение	0,025	8	0,2	0,5	0,0125	0,3	0,0075	0,3	0,0075	0,3	0,0075
Образование	0,025	10	0,25	0,5	0,0125	0,3	0,0075	0,7	0,0175	0,3	0,0075
Страхование	0,05	10	0,5	0,5	0,025	0,3	0,015	0,3	0,015	0,3	0,015
Кредитование	0,05	10	0,5	0,5	0,025	0,3	0,015	0,3	0,015	0,3	0,015
Рынок	0,15	10	1,5	0,5	0,075	0,3	0,045	0,3	0,045	0,3	0,045
Ресурсы	0,15	8	1,2	0,5	0,075	0,3	0,045	0,3	0,045	0,3	0,045
Технологии	0,2	8	1,6	0,5	0,1	0,3	0,06	0,3	0,06	0,3	0,06
Отсутствие административных барьеров	0,1	5	0,5	8	0,8	8	0,8	8	0,8	8	0,8
Охрана, правопорядок и безопасность (в том числе экологическая)	0,1	5	0,5	7	0,7	7	0,7	7	0,7	8	0,8
Σ	1	109	8,03	20,8	1,9	18,4	1,8	18,9	1,76	19,8	1,86

Источник: подготовлено автором.

ные преимущества с учетом особенностей каждой территории, входящей в ее состав.

Апробация методики проводилась на базе Санкт-Петербургского экономического университета с участием представителей Правительства Ленинградской области и полномочного представительства Президента в Северо-Запад-

ном федеральном округе. Методика рекомендуется для использования в ходе аналитической работы данных учреждений. Дальнейшее изучение механизмов, оказывающих влияние на развитие Санкт-Петербургской агломерации, позволит сделать более точным процесс стратегического планирования в регионе.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Ерохина О.И., Гресс К.И. Особенности развития агломераций в России // Новая наука: от идеи к результату. 2017. Т. 1. № 3. С. 47–49.
2. Волчкова И.В., Минаев Н.Н. Теория и практика управления развитием агломераций. Томск: ТГАСУ, 2014. 234 с.
3. Зубаревич Н.В. Развитие городских агломераций: тенденции, ресурсы и возможности управления // Общественные науки и современность. 2017. № 6. С. 5–21.
4. Черненко В.А., Подгорная Е. А. Экономика регионов Российской Федерации: проблемы и перспективы развития. СПб.: СПбГЭУ, 2014. 134 с.
5. Мавлютов Р.Р. Пространственное развитие крупных городов России в период постиндустриального перехода. Волгоград: ВолгГАСУ, 2015. 160 с.
6. Овсипян М.В. Программно-целевое управление развитием экономики муниципального района. СПб.: СПбГИЭУ, 2011. 150 с.
7. Овсипян М.В. Тенденции и проблемы муниципального развития в рамках территориальной конкуренции // Вестник ИНЖЭКОНа. Серия «Экономика». 2009. № 2 (29). С. 281–283.
8. Clark J., Bailey D. Labour, work and regional resilience. *Regional Studies*, 2018, vol. 52 (6), pp. 741–743.
9. Mitchell M., Sutter D., Eastman S. The Political Economy of Targeted Economic Development Incentives. *The Review of Regional Studies. The Official Journal of the Southern Regional Science Association*, 2018, vol. 48 (1), pp. 1–9.
10. Roesel F. Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method. *European Journal of Political Economy*, 2017, vol. 50, pp. 22–36.

11. Phelps N., Valler D. Urban development and the politics of dissonance. *Territory, Politics, Governance*, 2018, vol. 6 (1), pp. 81–103.
12. Robinson J. Comparative Urbanism: New Geographies and Cultures of Theorizing the Urban. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2015, vol. 40 (1), pp. 187–199.
13. Robinson J., Roy A. Debate on Global Urbanisms and the Nature of Urban Theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2016, vol. 40 (1), pp. 181–186.
14. Zhang L.-Y. City Development Strategies and the Transition Towards a Green Urban Economy. *The Economy of Green Cities: A World Compendium on the Green Urban Economy*. Springer Netherlands, 2014, pp. 231–240.
15. Тяглов С.Г., Киселева Н.Н., Тимченко В.А. Современные этапы развития «зеленой экономики» в Российской Федерации. Ростов на/Д., 2017. 103 с.
16. Захарова Ж.А. Оптимизация условий для привлечения частных инвестиций в инфраструктуру регионов // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 22. С. 49–57.
17. Шабанова К.Р. Инвестиционный потенциал республики Татарстан и барьеры для привлечения иностранных инвестиций в регион // Молодой ученый. 2014. № 7. С. 433–435.
18. Прудникова А.Ю., Текин А.А. Проблемы и перспективы привлечения инвестиций в экономику регионов России // Экономическая среда. 2016. № 2 (16). С. 128–131.
19. Чуприкова Н.А. Приоритетные направления развития экономики регионов РФ в контексте привлечения инвестиций // Социально-экономические явления и процессы. 2016. Т. 11. № 11. С. 105–111.
20. Терлянский П.В., Мельников А.С. Факторы, определяющие инновационное развитие городской агломерации // Актуальные проблемы экономики и менеджмента. 2016. № 4 (12). С. 62–67.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Овсипян Марина Владимировна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и территориального управления. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет». Россия, 191023, г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 21. E-mail: dept.eug@unecon.ru. Тел.: +7(812) 602-23-64.

Ovsipyan M.V.

#### SAINT PETERSBURG AGGLOMERATION: PROBLEMS OF DEVELOPMENT

*The purpose of the study is to identify ways to improve the region's competitiveness through using the principles of territorial analysis when planning the territory's development. The article covers the problems of Saint Petersburg agglomeration development. The analysis indicates that cooperation of two regions – Saint Petersburg and the Leningrad Oblast – is necessary as the city needs to expand its spheres of influence, and the region needs investment. The study reveals that, although the opportunities of the two regions differ significantly, their cooperation is necessary. The article describes the criteria for establishing the boundaries of agglomeration based on the principles of territorial analysis, and identifies the factors ensuring the territory's sustainable development. The main conclusion is that the development of the Saint Petersburg agglomeration should be primarily focused on the environment because without this factor the increase in constructions volumes and other indicators affecting the growth rate of the region's economy will lower the quality of life due to environmental degradation. Taking into account the environmental factor will ensure the quality of life at the European level. Based on analysis of indicators affecting the development of agglomerations, it can also be concluded that the level of administrative barriers in territories' development is of particular importance: when developing methods to affect the development of agglomerations in Russia the level of*

*administrative barriers should be taken into account. The research novelty lies in the offer to use an integral indicator to assess the level of territory's development, which will determine agglomeration development potential. The materials of the article can be used by management structures to improve their methodological approaches to territory's development.*

*Territorial administration, economy, region, population, investment, infrastructure, development.*

#### **INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

*Ovsipyan Marina Vladimirovna* – Ph.D. in Economics, Associate Professor at the Department of Public and Territorial Administration. Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Saint Petersburg State University of Economics”. 21, Sadovaya Street, Saint Petersburg, 191023, Russian Federation. E-mail: dept.eug@unecon.ru. Phone: +7(812) 602-23-64.