

**Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт проблем региональной экономики
Российской академии наук**

УТВЕРЖДАЮ
Директор ИПрЭ РАН
д.э.н., проф.

А.Д. Шматко

« 17 » июня 2025 г



АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА
по результатам проведения стратегической сессии
«МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ
АГЛОМЕРАЦИЙ»

Санкт-Петербург
2025

СОДЕРЖАНИЕ

АВТОРЫ	3
ВВЕДЕНИЕ.....	4
ИТОГИ ПАНЕЛЬНОЙ ДИСКУССИИ	5
ИТОГИ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ СЕССИИ	8
ВЫВОДЫ	12
ЛИТЕРАТУРА	13

АВТОРЫ

Аксенова Ольга Владимировна, д.соц.н., руководитель Центра изучения регионов России, Институт социологии ФНИСЦ РАН;

Гресь Роберт Андреевич, научный сотрудник ИПРЭ РАН;

Дорофеева Людмила Владимировна, к.э.н., старший научный сотрудник ИПРЭ РАН;

Лачининский Станислав Сергеевич, к.геогр.н., доцент, старший научный сотрудник ИПРЭ РАН, вице-президент Ассоциации российских географов-обществоведов

Свириденко Марина Владимировна, к.э.н., доцент, ведущий научный сотрудник ИПРЭ РАН;

Фесенко Роман Сергеевич, к.э.н., старший научный сотрудник ИПРЭ РАН

ВВЕДЕНИЕ

В условиях необходимости координации деятельности всех уровней управления в сфере пространственного развития наблюдается недостаточное участие муниципальных органов власти в разработке и реализации стратегических документов. Несмотря на то, что данный уровень государственного управления обладает наиболее полной информацией о потребностях и предпочтениях населения, его роль в этом процессе остается ограниченной. Обозначенная тенденция усиливается при анализе отдельных регионов, таких как города федерального значения, где муниципальные образования имеют минимальный объем полномочий, что приводит к снижению их заинтересованности в обсуждении вопросов пространственного и агломерационного развития.

В рамках задачи, поставленной Президентом Российской Федерации по повышению качества жизни населения и формированию комфортной городской среды, активно развиваются инструменты благоустройства и комплексного развития территорий. В реализации этих проектов участвуют различные акторы, включая органы региональной власти, специалистов в области урбанистики и архитектуры, а также представителей бизнес-сообщества. Однако муниципальные органы власти редко привлекаются к данному процессу.

Институт проблем региональной экономики Российской академии наук (ИПРЭ РАН), Фонд "ДОМ.РФ" и Общественная палата Санкт-Петербурга 9 июня 2025 года в рамках V Международной научно-практической конференции «Развитие теории и механизмов повышения устойчивости, инновационности и конкурентоспособности пространственного развития экономики регионов» (SICSEDR-25) провели стратегическую сессию под названием "Муниципальный вектор развития городских агломераций".

Целью сессии было выявление основных проблем, препятствующих эффективному участию муниципальных образований в подготовке и реализации стратегических документов Санкт-Петербургской агломерации, а также разработка решений для повышения эффективности этого процесса.

Сессия была организована как площадка для совместного обсуждения и анализа опыта реализации ранее принятых стратегических документов на уровне муниципальных образований, выявления существующих препятствий и поиска эффективных механизмов повышения их вовлеченности в процессы разработки и реализации стратегий. Ключевой задачей сессии являлось определение точек роста эффективности реализации стратегических документов при участии всех заинтересованных сторон.

ИТОГИ ПАНЕЛЬНОЙ ДИСКУССИИ

В рамках стратегической сессии был проведен опрос по ключевым вопросам участия муниципальных образований Санкт-Петербургской агломерации в разработке и принятии решений по ключевым вопросам реализации стратегических документов агломерационного уровня.

Проведенный опрос среди представителей муниципальных образований, входящих в Санкт-Петербургскую агломерацию, был призван оценить степень их вовлеченности в процесс разработки стратегических документов на агломерационном уровне. Полученные данные выявили, что активное участие муниципалитетов в этом процессе остается скорее исключением, а доминирующим сценарием является либо формальное, либо консультативное взаимодействие.

В стратегической сессии приняли участие более 40 человек, из которых 20 являлись представителями муниципальной власти. Участвовали представители двух регионов Санкт-Петербурга и Ленинградской области, среди которых были представители органов региональной исполнительной и законодательной власти, общественных организаций, бизнес-сообщества, научных организаций и специалистов в сфере урбанистики.

Некоторые результаты опроса представителей муниципальных образований (см. Рис. 1):

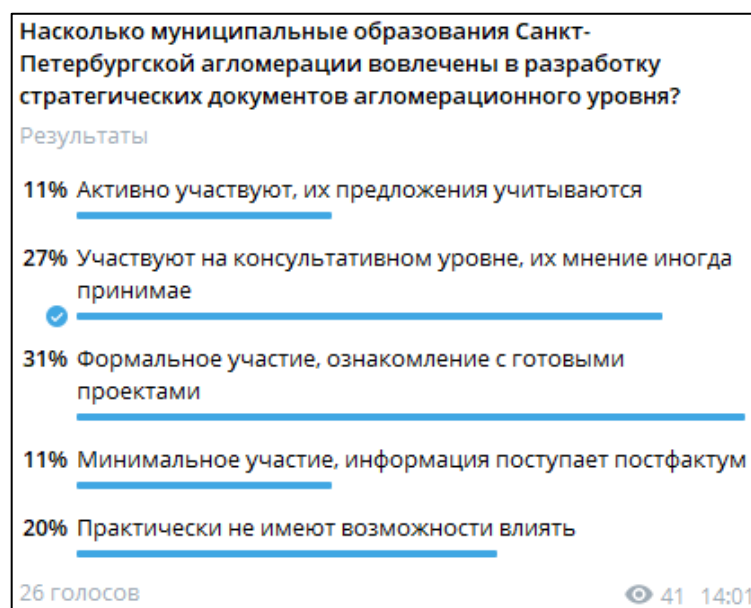


Рисунок 1. Результаты голосования участников стратегической сессии по вопросу № 1.

Наиболее распространенным ответом среди респондентов (31%) стало "формальное участие, ознакомление с готовыми проектами", что свидетельствует о существенном барьере для реального влияния на стратегические решения. Второе по величине значение (27%) приходится на вариант "участвуют на консультативном уровне, их мнение иногда принимается к рассмотрению", что указывает на эпизодический и не всегда гарантированный учет позиций муниципалитетов. Суммарно, доля муниципалитетов, чье участие является либо формальным, либо минимальным, либо

вовсе отсутствует, составляет внушительные 62% (31% формальное + 11% минимальное + 20% не имеют возможности влиять).

В то же время, лишь 11% опрошенных отметили, что их муниципальные образования "активно участвуют, их предложения учитываются". Еще 11% указали на "минимальное участие, информация поступает постфактум", а 20% заявили, что "практически не имеют возможности влиять" на процесс. Эти цифры ясно показывают, что подавляющее большинство муниципальных образований Санкт-Петербургской агломерации имеют ограниченные возможности для полноценного участия в формировании агломерационных стратегических документов.

Результаты опроса убедительно демонстрируют необходимость существенного пересмотра подходов к вовлечению муниципальных образований в стратегическое планирование на уровне Санкт-Петербургской агломерации. Преобладание формального и консультативного участия, а также значительная доля муниципалитетов, чувствующих свою полную отстраненность от процесса, указывают на серьезные пробелы в механизмах межмуниципального взаимодействия и принятия решений. Такая ситуация может привести к тому, что разрабатываемые стратегические документы будут недостаточно точно отражать реальные потребности и особенности территорий, что снижает их эффективность и легитимность.

Результаты опроса, посвященного эффективности внедрения стратегических документов на территории муниципального образования, демонстрируют явное предпочтение одного ответа над остальными (см. Рис. 2).

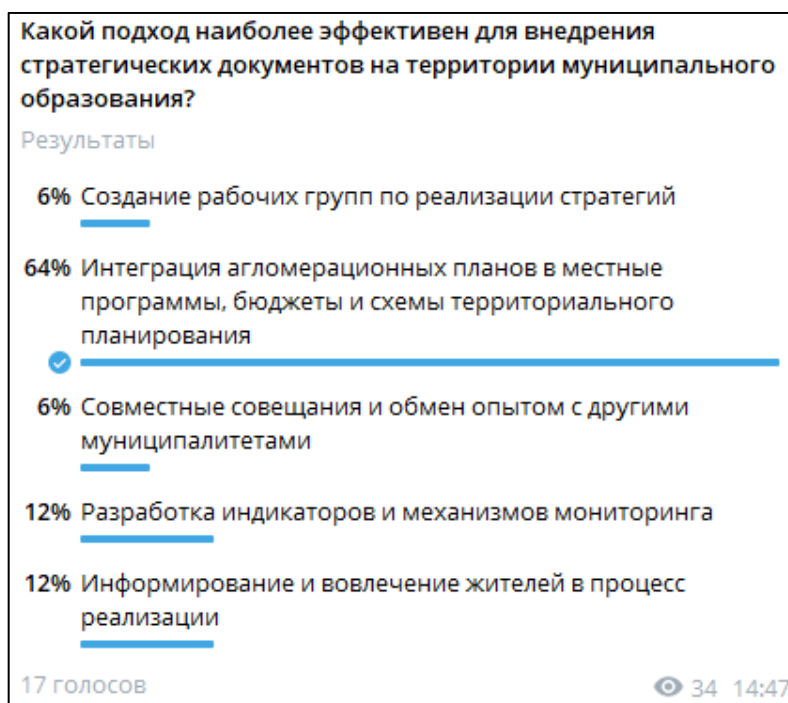


Рисунок 2. Результаты голосования участников стратегической сессии по вопросу № 4.

Доминирующим ответом, составляющим 64% от всего числа опрошенных, является интеграция агломерационных планов в местные программы, бюджеты и схемы территориального планирования. Этот подход получил подавляющее большинство

голосов, указывая на понимание важности системного внедрения стратегических документов, тесно увязывая их с финансовыми и планировочными инструментами на местном уровне.

Менее популярные ответы (6% - 12%), такие как создание рабочих групп, совместные совещания, разработка индикаторов мониторинга и информирование жителей, получили значительно меньшее количество голосов. Это свидетельствует о том, что, хотя эти методы и важны, они рассматриваются как дополнительные инструменты, а не основные драйверы внедрения стратегических документов.

Результаты подчеркивают необходимость системного подхода к внедрению стратегических документов Санкт-Петербургской агломерации. Участники опроса ясно указывают на приоритет интеграции агломерационных планов в действующие механизмы управления на муниципальном уровне, что говорит о понимании важности финансовой и кадровой составляющих реализации. Другие подходы, хоть и важные для успешного внедрения, рассматриваются как дополняющие, а не заменяющие интеграцию в местные программы, бюджеты и схемы территориального планирования. Полученные данные указывают на необходимость усиления интеграционных механизмов и концентрации усилий на обеспечении тесной взаимосвязи стратегических документов с муниципальными программами, местными бюджетами и территориальным планированием. В то же время, не следует упускать из виду важность вовлечения жителей и мониторинга реализации, что требует дальнейшей работы над информационной открытостью и разработкой эффективных инструментов контроля.

Для обеспечения сбалансированного и устойчивого развития Санкт-Петербургской агломерации крайне важно усилить механизмы реального диалога и соучастия. Это предполагает не только улучшение информирования, но и создание постоянно действующих платформ для обмена мнениями, совместной разработки предложений и учета локального опыта на всех этапах стратегического планирования. Переход от номинального участия к активному партнерству позволит более эффективно использовать потенциал всех муниципальных образований, повысить обоснованность и реализуемость стратегических решений, а также укрепить доверие и сотрудничество между всеми уровнями управления в Санкт-Петербургской агломерации.

ИТОГИ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ СЕССИИ

В рамках второй части мероприятия состоялась работа по группам с участием ученых, экспертов и представителей муниципальных образований Санкт-Петербургской агломерации.

Формат: групповая работа по командам (упрощенная методика форсайт-сессии).

Тематика: ***Анализ факторов влияния на разработку и реализацию стратегических документов Санкт-Петербургской агломерации***

Участники были распределены по пяти группам и работали вместе с тьютерами в соответствии с методикой SLEPT-анализа:

SLEPT-анализ — это метод, который в данном случае помогал оценить влияние социальных (Social), законодательных (Legal), экономических (Economic), политических (Political) и технологических (Technological) факторов на разработку и реализацию стратегических документов агломерации.

В ходе работы команды выделяли проблемы, придумывали решения и формулировали необходимые изменения, которые нужны для повышения эффективности и качества разработки и реализации стратегических документов Санкт-Петербургской агломерации, а также осуществления продуктивного межмуниципального сотрудничества в пределах агломерации.

После групповой работы представители каждой команды вместе с тьютером докладывали остальным участникам о полученных результатах. В конце мероприятия состоялось общее обсуждение.

Тьютеры команд:

- Свириденко Марина Владимировна, к.э.н., старший научный сотрудник ИПРЭ РАН (направление – «законодательные факторы»)
- Леонтьева Анна Николаевна, к.э.н., старший научный сотрудник ИПРЭ РАН (направление – «социальные факторы»)
- Фесенко Роман Сергеевич, к.э.н., старший научный сотрудник ИПРЭ РАН (направление – «экономические факторы»)
- Туранова Мария Витальевна, научный сотрудник ИПРЭ РАН (направление – «технологические факторы»)
- Лачининский Станислав Сергеевич, к.г.н., старший научный сотрудник ИПРЭ РАН (направление – «политические факторы»).

Модераторы мероприятия:

- Гресь Роберт Андреевич, научный сотрудник Института проблем региональной экономики РАН
- Аксенова Ольга Владимировна, д.соц.н., руководитель Центра изучения регионов России, Институт социологии ФНИСЦ РАН

В работе по командам приняли участие 35 человек, не считая тьютеров и модераторов. Большинство участников являются сотрудниками муниципальных администраций, муниципальными депутатами, помощниками муниципальных депутатов муниципальных образований Санкт-Петербурга и Ленинградской области, членам Общественной палаты Санкт-Петербурга. Эпизод состоявшейся стратегической сессии представлен на фото (см. Рис. 3)



Рисунок 3. Работа команд во время стратегической сессии, организованной ИПРЭ РАН и ДОМ.РФ в Общественной палате Санкт-Петербурга, 9 июня 2025 года.

Итоги работы команд во время стратегической сессии

В рамках представления результатов работы команд был озвучен ряд проблем, предложены инициативы по расширению участия представителей муниципальных образований в разработке и реализации стратегических документов Санкт-Петербургской агломерации.

Комментарий модератора, д.соц.н., руководителя Центра изучения регионов России Института социологии ФНИСЦ РАН О.В. Аксеновой по итогам проведения стратегической сессии:

«Сессия с представителями муниципалитетов агломерации Санкт-Петербурга с использованием методики SLEPT-анализа выявила основные трудности стратегического планирования на местном уровне. Во-первых, это разрывы в коммуникациях по линиям муниципальная власть – население, муниципальная – региональная власть, исполнительная – законодательная власть на местах. Во-вторых, это отмеченная во всех группах пассивность жителей, объясняющаяся отсутствием (или недостатком) инструментов их участия в принятии решений по важным для них проблемам. Эти проблемы большей частью связаны со средой их непосредственного проживания. В такой ситуации интересы крупных экономических акторов оказываются практически во всех ситуациях решающими. Наконец, значимой является проблема ресурсов (и их мобилизации) для разработки стратегии и в особенности для её реализации. Менее всего сложностей обнаружено у технологической и цифровой части стратегического планирования. Однако она сама по себе, при всей её значимости, не может преодолеть обозначенные выше барьеры. Ключевым условием разрешения проблем является организация взаимодействия власти разного уровня, экономических субъектов и местных жителей».

На основе озвученных участниками сессии идей можно выделить следующие ключевые тезисы:

1. Необходимо создать **налаженную процедуру инициации предложений** от жителей, муниципальных депутатов, муниципальных чиновников и представителей бизнеса, а также **прозрачные механизмы их верификации и имплементации** в разрабатываемые документы стратегического планирования. Также для учета подобных предложений необходимо развитие технической инфраструктуры в масштабах агломерации.

2. Фиксируется слабое владение агломерационной проблематикой на местном уровне, особенно со стороны муниципальных депутатов, поэтому актуально **введение квалификационных требований для сотрудников администраций и муниципальных депутатов**, которые бы отражали уровень компетентности в агломерационной тематике.

3. Необходима **аккредитованная программа повышения квалификации**, включающая следующие тематические блоки: социально-экономическое планирование, агломерационное развитие, территориальное планирование, механизмы реализации стратегических документов.

4. **Мастер-план агломерации** для ряда сотрудников муниципальных администраций представляется неким «размытым документом» или «фантомом», необходимо законодательно закрепить понятие мастер-плана агломерации, после чего **осуществлять последовательную разъяснительную работу на местах о назначении, потенциале, преимуществах и ограничениях** данного документа планирования.

5. Развитие агломерации невозможно осуществлять без согласованности действий на межмуниципальном уровне. Однако такое взаимодействие на текущий момент крайне слабое. **Следует создавать межведомственные комиссии на муниципальном и межмуниципальном уровне** для совместной реализации проектов агломерационного характера.

6. Существенным ограничением для социально-экономического развития муниципальных образований Санкт-Петербургской агломерации является отсутствие расширенных полномочий на муниципальном уровне. Муниципальные депутаты фактически имеют очень суженные полномочия. **Разработка дополнительных пакетов полномочий муниципальных депутатов и администраций, утверждаемых на региональном уровне**, могла бы быть полезной и в агломерационном масштабе.

7. На текущий момент недостаточно существующих механизмов взаимодействия между различными уровнями власти, жителями и бизнесом. Здесь следует предложить для Санкт-Петербургской агломерации создание **единого специального сервиса, с помощью которого выдвигаемые инициативы будут направляться соответствующим адресатам** более оперативно. Это актуально, поскольку жители зачастую не представляют, к кому могут обратиться с соответствующими идеями.

8. Некоторые муниципальные образования не имеют выраженной заинтересованности в собственном социально-экономическом развитии ввиду действующей системы налогообложения и трансфертов. Еще больше скепсиса проявляется в этом отношении к социально-экономическому развитию агломерации со стороны отдельных муниципальных образований, не видящих в этом выгоды. Кроме того, затруднено совместное финансирование проектов, существуют ограничения бюджетного цикла, не ясны и механизмы финансирования проектов, предусмотренных в стратегических документах агломераций. С точки зрения планирования развития

агломераций следует предусмотреть **порядок обоснования приоритетных отраслей развития агломерации** для лучшего понимания направлений развития агломерации.

9. Муниципальные образования Санкт-Петербургской агломерации испытывают проблемы в связи с отсутствием квалифицированных кадров с продвинутыми цифровыми компетенциями, современной развернутой материально-технической базы и оборудования. Наблюдается неравенство в доступе к цифровым продуктам и сервисам, программному обеспечению, и более, широко цифровое неравенство. **В стратегических документах необходимо предусмотреть инструменты для сокращения цифрового неравенства территорий агломерации.**

10. В направлении технологического и цифрового развития у Санкт-Петербургской агломерации есть большие перспективы. В потенциальном стратегическом документе агломерации важно определить **приоритеты технологического развития агломерации, реализацию принципов «умного города» в масштабе агломерации и предложить разработку цифрового двойника агломерации.** Среди других возможных решений, которые можно предложить в рамках стратегического документа агломерации: **единый проездной билет, единая тарификация транспортных потоков, обработка больших данных (включая данные транспортных потоков) инструментами ИИ.**

Результаты стратегической сессии могут будут использованы для разработки рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовой базы, финансовых механизмов и организационных структур, обеспечивающих эффективное участие муниципальных образований в процессах разработки и реализации стратегических документов Санкт-Петербургской агломерации.

Стратегическая сессия показала высокую степень заинтересованности всех участников в повышении эффективности реализации стратегических документов агломерационного уровня, особенно муниципальных образований. Дальнейшая работа в этом направлении будет способствовать более эффективному использованию потенциала Санкт-Петербургской агломерации.

ВЫВОДЫ

В целях повышения эффективности участия муниципальных образований в разработке и реализации стратегических документов Санкт-Петербургской агломерации предлагается реализовать следующие инициативы:

1. Установление и оформление постоянного диалога и сотрудничества.

Создать устойчивую коммуникационную платформу для регулярных встреч представителей органов регионального и муниципального управления Санкт-Петербургской агломерации. В этих встречах, проводимых на постоянной основе с расширением круга участников и углублением обсуждаемых вопросов, должны принимать участие представители соорганизаторов данной стратегической сессии, а также Советы муниципальных образований Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Цель этой платформы – систематическое выявление и решение проблем, препятствующих эффективному участию муниципалитетов Санкт-Петербурга и Ленинградской области в реализации стратегических документов, и выработка направлений совершенствования механизмов их участия в стратегическом планировании агломерации.

2. Научно-исследовательская работа по совершенствованию межмуниципального, межрегионального и межведомственного сотрудничества в рамках Санкт-Петербургской агломерации: Вследствие принятия нового федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», пересматривающего новую территориальную основу органов местного самоуправления и их полномочия, проведение ИПРЭ РАН совместно с ДОМ.РФ инициативных НИР по разработке предложений по улучшению механизмов межмуниципального сотрудничества и координации действий, конкретных рекомендаций по повышению эффективности реализации стратегических документов, включая финансовые механизмы, организационные структуры и информационные технологии, разработке предложений по улучшению коммуникации между региональными и муниципальными органами власти и других актуальных вопросах развития Санкт-Петербургской агломерации.

3. Развитие системы профессионального обучения и подготовки кадров:

Разработка и реализация совместных образовательных программ повышения квалификации кадров органов муниципального управления Санкт-Петербургской агломерации, что предусматривает два основных направления:

- Разработка ИПРЭ РАН и реализация программы сетевой магистратуры для урбанистов и управленческих кадров в сфере государственного и муниципального управления;
- Разработка и реализация программы дополнительного профессионального образования ИПРЭ РАН совместно с Фондом Росконгресс.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антонов Е.В., Махрова А.Г. Крупнейшие городские агломерации и формы расселения на дагломерационного уровня в России / Изв. РАН. Сер. Геогр. — 2019. — № 4. — С. 31–45.
2. Безлепкии М.Н. Санкт-Петербургская агломерация: выбор модели управления развитием / Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. — 2014. — Т. 5, № 3(15). — С. 36–41.
3. Гресь Р.А., Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Агломерационные сюжеты в стратегиях муниципальных образований Ленинградской области / Региональные исследования. — 2022. — № 1 (75). — С. 80–92. — DOI: 10.5922/1994-5280-2022-1-7.
4. Лаппо Г.М., Полян П.М., Селиванова Т.В. Агломерации России в XXI веке / Вестник фонда регионального развития Иркутской области. — 2007. — № 1. — С. 45–52.
5. Межевич Н.М., Лачининский С.С., Береснев А.Е. Эффекты местоположения и экономическое развитие Санкт-Петербургского крупногогородского ареала / Псковский регионологический журнал. — 2016. — № 2 (26). — С. 9–20.
6. Окрепилов В.В., Кузнецов С.В., Межевич Н.М., Свириденко М.В. Процессы урбанизации в контексте закономерностей пространственного развития муниципальных образований, находящихся в зоне влияния крупных мегаполисов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. Т. 12. № 4. С. 42-52.
7. Прибышин Т.К., Гресь Р.А. Мастер-планы агломераций в современной практике стратегического планирования в России // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. — 2022. — № 4(71). — С. 76-86. — DOI: 10.52897/2411-4588-2022-4-76-86
8. Булычева Н.В., Гресь Р.А., Жихаревич Б.С. и др. «Санкт-Петербургская агломерация: этапы формирования и перспективы развития». — СПб.: Издательство Политехнического университета, 2018. — ISBN 978-5-7422-6357-1.
9. Свириденко М.В. Перспективные подцентры развития Санкт-Петербургской агломерации: тенденции и возможности пространственной трансформации / Экономика и управление. — 2021. — Т. 27, № 2 (184). — С. 74–83.
10. 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.
11. Свириденко М.В. Формирование концепции пространственного развития территории Санкт-Петербургской агломерации: целесообразность проведения согласованной инвестиционной политики / Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. — 2022. — № 1 (68). — С. 92–97.