Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Кузбасский государственный технический университет имени Т.Ф.Горбачева»

На правах рукописи

Меркурьев Владимир Владимирович

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

Диссертация на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Научный консультант:
доктор экономических наук,
профессор Косинский П.Д.

Кемерово – 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ ……4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ..... 19
1.1. Сущность, содержание и теоретические подходы к развитию агломераций в России..... 19
1.2. Развитие агломераций: этапы, отечественные и зарубежные практики ……32
1.3. Социально-экономический потенциал агломерации муниципальных образований 55
ГЛАВА 2. МЕТОДОЛОГИЯ РАЗВИТИЯ И ОРГАНИЗАЦИОННО - ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ СТРАТЕГИРОВАНИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ 77
2.1 Развитие агломераций муниципальных образований как фактор совершенствования территориального размещения населения (территориальной организации населения)..... 77
2.2 Модель организации стратегического планирования агломераций муниципальных образований..... 90
2.3 Организационно - экономический механизм стратегирования социально-экономического развития агломераций муниципальных образований. 108
ГЛАВА 3. ОЦЕНКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ И ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА 136
3.1. Оценка социально-экономического положения и потенциала развития Сибирского федерального округа. 136
3.2. Анализ социально-экономического развития регионов Сибирского федерального округа..... 150
3.3. Анализ социально-экономического развития муниципальных образований Сибирского федерального округа на примере Кемеровской области - Кузбасса 175
ГЛАВА 4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА 191
4.1. Обоснование целесообразности развития агломераций муниципальных образований в Сибирском федеральном округе 191
4.2. Агломерации муниципальных образований как основа совершенствования региональной социально-экономической политики 206

4.3. Агломерации муниципальных образований как основа совершенствования муниципального управления 223
ГЛАВА 5. ОРГАНИЗАЦИОННО - ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИЯМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ247
5.1. Методология управления социально-экономическим развитием агломераций муниципальных образований Сибирского федерального округа ……..….247
5.2. Организационно-экономический механизм управления агломерациями муниципальных образований..... 277
5.3. Разработка методик оценки показателей развития агломерации муниципальных образований ……...302
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 327
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ..... 329
ПРИЛОЖЕНИЯ..... 363

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Особенностью современного этапа территориальной организации населения являются высоко урбанизированные формы расселения с высокой степенью концентрации экономических субъектов и населения. К таким формам в первую очередь принято относить агломерации, имеющие более высокие темпы социально-экономического развития и выступающие точками роста, при этом образуя так называемый агломерационный эффект.

Агломерации муниципальных образований должны стать основой для совершенствования региональной государственной политики и местного самоуправления, а также разработки стратегий устойчивого социально-экономического развития. Стихийное развитие агломераций сопровождается значительными негативными эффектами: экологическими, транспортными, логистическими, финансовыми и другими. На данный момент не выработан единый подход к определению понятия агломерация и управления ими. Изучение агломераций в России не носит системного характера, а исследователи применяют различные неполные данные исследований отдельных муниципальных образований и агломераций. Наряду с этим управление развитием агломераций муниципальных образований является важнейшим элементом региональной политики комплексного развития территорий и повышения качества жизни населения.

Проведенный анализ социально-экономического развития агломераций, в том числе Сибирского федерального округа, показал недостаточную научную, методическую и практическую проработанность данного вопроса. Управление агломерациями сводится в основном к проведению общей скоординированной территориальной политики. При этом в основном используется договорная модель, которая имеет значительное количество недостатков.

Не сформировался научный подход к рассмотрению агломераций муниципальных образований в качестве формы организации местного

самоуправления. Отсутствует единый подход к пониманию перечня вопросов местного значения, которые могли бы они решать. Исследования методических подходов по организации агломераций муниципальных образований практически не учитывают специфические особенности регионального развития и реализации полномочий органов власти в агломерациях.

Очевидно, что существующая система регионального и муниципального управления в настоящий период времени требует серьезной корректировки. И, в первую очередь, решение существующей проблемы видится в консолидации финансовых, организационных и материальных ресурсов, человеческого капитала с целью получения агломерационного эффекта.

Актуальность темы диссертационного исследования определяется сложностью и масштабностью объекта исследования, необходимостью решения теоретических и практических задач, связанных с реализацией полномочий региональных органов власти и органов местного самоуправления в вопросах развития агломераций, совершенствованием институционального, методологического и методического обоснования развития агломераций муниципальных образований, в том числе со стратегированием их устойчивого социально-экономического развития,

Степень разработанности проблемы. Научные исследования различных аспектов развития агломераций в России нашли отражение в работах отечественных ученых: Е.Г. Анимицы, Р.В. Бабуна, Д.И. Богорад, А.Б. Борисова, В.А. Бородина, Э.Ю. Бозе, Е.М. Бухвальда, И.В.Волчкова, В.Г.Давыдовича, Н.В. Зубаревич, В.П. Зотова, П.Д. Косинского, Г.М. Лаппо, Л.Ш.Лозовского, А.М.Лола, В.В. Мищенко, З.З. Муллагалеевой, А.А. Нещадина, Е.Н. Перцика, Н.В.Петрова, Ю.В.Подопригора, П.М.Поляна, Б.А. Райзберга, И.И. Санжаревского, Е.Б. Стародубцевой, В.А. Шабашева, М.В.Шемякиной и др.

Широкий спектр научных исследований, посвященных региональной экономике, управлению социально-экономическими процессами, базируются на трудах отечественных ученых: Л.И. Абалкина, С.В. Березнева, В.В. Битунова,

Н.В. Брюхановой, О.Ю. Воронковой, А.В.Глотко, А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, Р.А. Долженко, И.Н. Дубина, В.В. Ивантера, И.В. Ковалевой, В.А. Кундиус, В.Н. Лексина, С.В.Лобовой, Д.С. Львова, С.И. Межова, И.С. Межова, П.А. Минакера, Н.Н. Некрасова, В.С. Немчинова, О.П. Осадчей, Н.М.Оскорбина, В.П. Орешина, В.Н. Папело, Н.Я. Петракова, О.С. Пчелинцева, Е.И. Роговского, Т.А. Рудаковой, Н. А. Садовниковой, И.Н.Санниковой, Л.А. Семиной, Т.Г. Строителевой, А.Я. Троцковского, Е.Е.Швакова, Р.А.Шмойловой, А.Н. Шевцова, Б.М. Штульберга, В.А. Шульги и др., а также зарубежных ученых: Ю. Буссе, А. Вебера, Э. Дюрана, Г. Китчена, В. Кристаллера, В. Лаунхарда, А. Лёша, Х. Пиндта, М. Руже, Г. Тюнена и др.

Концепции территориального переустройства России, формированию и развитию агломераций посвятили свои исследования: И.В. Бабичев, В.В. Вефимиров, В.Л. Глазичев, С.С. Исупова, С.А. Кирсанова, Ю.П. Пивоваров, Т.И. Селиванова, Л.Г. Соколова, Н.И. Найморк, А.А.Угрюмова, А.Г. Фомин, О.А. Хоменко, Б.С. Хорев.

Однако, несмотря на большое количество научных работ, посвященных развитию регионального управления и местного самоуправления, развитию агломераций, на сегодняшний день не сформировалось единого подхода к понятию «агломерация» (городская агломерация), к оценке агломерационного эффекта, к характеристике организационно - экономического механизма социально-экономического развития и модели управления агломерациями муниципальных образований. Таким образом, многие вопросы развития агломераций муниципальных образований являются малоизученными и требуют более детальной системной проработки и обоснования.

Большинство публикаций, затрагивающих данную тематику, связаны с обсуждением отдельных сторон этой проблемы (территориального планирования, межмуниципального сотрудничества, развития сферы услуг, необходимостью углубления социально-экономических связей и коммуникаций, экологическими проблемами и др.), либо носят общетеоретический характер.

Актуальность и объективная необходимость научного исследования и решение теоретических, методологических, методических и прикладных проблем развития агломераций муниципальных образований в условиях региональной экономики определила тему исследования, цель и основные задачи, которые имеют большое значение.

Цель диссертационной работы - развитие теоретических основ и методологических подходов, разработка организационно-экономического механизма, методических и практических рекомендаций по развитию агломераций муниципальных образований в целях совершенствования регионального и муниципального управления.

Для достижения поставленной цели были определены следующие **задачи**:

1. Уточнить и дополнить теоретические положения, раскрывающие сущность, цели и содержание процесса развития агломераций муниципальных образований.

2. Рассмотреть принципы развития агломераций муниципальных образований как фактор совершенствования территориального размещения населения (территориальной организации населения).

3. Сформировать модель организации стратегического планирования агломерации муниципальных образований в качестве элемента устойчивого регионального развития.

4. Предложить механизм и алгоритм реализации стратегирования социально-экономического развития и управления агломерациями муниципальных образований.

5. Разработать методику оценки социально-экономического потенциала агломераций муниципальных образований.

6. Обосновать целесообразность развития агломераций муниципальных образований в Сибирском федеральном округе.

7. Рассмотреть концептуальные основы управления агломерацией муниципальных образований и факторы, влияющие на их формирование.

8. Предложить методологию управления социально-экономическим развитием агломераций муниципальных образований.

9. Разработать организационно-экономический механизм управления агломерацией муниципальных образований.

Объектом исследования является социально-экономическая система агломераций, сформированных на территориях Сибирского федерального округа. Более детальный и углубленный анализ проводился на примере агломераций муниципальных образований Кемеровской области - Кузбасса.

Предметом исследования является совокупность организационно-экономических отношений, форм и механизмов, возникающих в процессе развития агломераций муниципальных образований.

Для выполнения научных исследований объектами наблюдения были выбраны муниципальные образования Сибирского федерального округа.

Область исследования. Исследования проведены в рамках специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: региональная экономика 3.12. Региональные особенности социально-экономического развития, типы регионов (развитые и депрессивные, доноры и реципиенты, монопродуктивные и дивесификационные, с крупными городскими агломерациями и без них, и др.).; 3.16 «Региональная социально-экономическая политика; анализ особенностей и оценка эффективности региональной экономической политики в Российской Федерации, федеральных округах, субъектах Федерации и муниципальных образованиях»; 3.17 Управление экономикой регионов. Формы и механизмы взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес - структур и структур гражданского общества. Функции и механизмы управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности. 3.18 «…экономические и социальные проблемы местного самоуправления».

Теоретической и методологической базой исследования послужили работы отечественных и зарубежных ученых в области региональной экономики,

управления социально-экономическим развитием региона в сфере формирования и функционирования агломераций.

Информационная основа диссертационного исследования. В диссертационной работе использованы данные Федеральной службы государственной статистики, Министерства регионального развития РФ, Министерства экономического развития РФ, законодательные и нормативно-правовые документы РФ, данные региональных и муниципальных органов власти Сибирского федерального округа и паспортов органов местного самоуправления.

Методологическую и методическую основу диссертационного исследования составили: интуитивные и формализованные методы прогнозирования социально-экономического развития, методы экономико-математического и картографического моделирования, методы социологических исследований, нормативный, программно-целевой и балансовый методы; системный подход, общенаучные методы теоретического и эмпирического познания, экономико-статистический, ретроспективный анализ, аналитический, абстрактно-логический, диалектический, монографический методы, структурный анализ, методы анализа и синтеза.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в разработке теоретико-методологических, организационно-экономических основ и практического инструментария по развитию агломераций муниципальных образований в целях устойчивого регионального социально-экономического развития.

Наиболее существенными являются следующие результаты, полученные лично автором и характеризующие новизну исследования:

1. **Уточнены и дополнены теоретические положения, раскрывающие сущность, цели и содержание развития агломераций муниципальных образований.** Обобщены определения понятия «агломерация», с точки зрения применения управленческого подхода и смыслового содержания. Дополнены и уточнены этапы развития агломераций. Проведен анализ критериев, которые характеризуют развитие агломераций. Рассмотрены подходы к

определению социально-экономического потенциала агломераций муниципальных образований и методы оценки потенциала территорий. По мнению автора исследования «Агломерация муниципальных образований» – это многокомпонентная единая сложная и динамичная социально-экономическая территориальная система, элементами которой являются муниципальные образования, которые имеют между собой интенсивные внутренние связи и общую цель эффективного и взаимовыгодного использования ресурсов и решения вопросов местного значения, а также единые органы координации социально-экономического развития.

2. **Обоснованы принципы развития агломераций муниципальных образований как фактор совершенствования территориального размещения населения (территориальной организации населения).** Автором сформулированы принципы, отражающие сущность агломерации: компактность, единые логистические транспортные узлы, концентрация производства и человеческого капитала, кооперационные связи, маятниковая миграция, связи и коммуникации, функциональная взаимодополняемость поселений, единство рынков недвижимости, товаров, работ, услуг, земли и труда; административно-правовая самостоятельность поселений; адаптация к изменяющимся экономическим и социальным условиям в рамках агломерации.

3. **Сформирована модель организации стратегического планирования агломерации муниципальных образований в качестве элемента устойчивого регионального развития.** Необходимость перехода от отраслевого характера планирования к программам устойчивого социально-экономического развития, в том числе за счет выделения точек экономического роста - агломераций муниципальных образований требует новых подходов к стратегии их социально-экономического развития. Автором предложена модельная структура организации стратегического планирования, в которой впервые отражен и систематизирован весь комплекс документов стратегического, территориального планирования и планово-прогнозной деятельности агломераций муниципальных образований (оценка социально-экономического

потенциала, концепция социально-экономического развития агломерации, стратегия социально-экономического развития, схема территориального планирования, дорожная карта, программы и проекты социально-экономического развития).

4. **Предложены механизм и алгоритм стратегирования социально-экономического развития и управления агломерациями муниципальных образований.** Основной целью стратегирования агломераций муниципальных образований должно стать изменение пространственного развития через ускорение социально-экономического роста и качества жизни населения. Выделены принципы стратегирования агломераций муниципальных образований. Предложено распределение полномочий в сфере стратегического развития агломераций муниципальных образований между уровнями государственного и муниципального управления. Представлена авторская методика проектирования стратегии развития агломераций муниципальных образований, разработан алгоритм ее реализации: стратегический анализ и синтез территорий агломерации, постановка целей стратегического развития, составление программ и проектов комплексного развития агломераций, составление дорожных карт целевой реализации программ и проектов комплексного развития агломераций муниципальных образований.

5. **Разработана авторская методика оценки экономического потенциала агломераций муниципальных образований.** Авторская методика комплексной оценки потенциалов агломераций муниципальных образований основана на показателях, учитывающих: (относительный объем на душу населения): валовую добавленную стоимость, финансовую обеспеченность бюджета, объем инвестиций в основной капитал, объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг, среднемесячная заработная плата работников организаций на душу населения, миграционный прирост/убыль, ожидаемая продолжительность жизни, уровень безработицы, доля численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на

одного жителя. Методика апробирована на примере Кемеровской и Новокузнецкой агломерациях Кемеровской области – Кузбасса.

6. **Доказана целесообразность развития агломераций муниципальных образований в Сибирском федеральном округе.** Целесообразность развития агломераций муниципальных образований обосновывается в первую очередь улучшением среды проживания населения, которая состоит из следующих параметров: социально-экономический потенциал территории, экономическая эффективность (экономическая привлекательность) и социальные параметры. Разработаны следующие методики оценки: социально-экономического потенциала агломерации муниципальных образований, экономической эффективности, получаемого агломерационного эффекта для бюджетной системы и экологической эффективности. Проведенные расчеты подтверждают целесообразность развития агломераций муниципальных образований.

7. **Предложены концептуальные основы управления агломерацией муниципальных образований.** Агломерации муниципальных образований являются инновационной точкой роста и реальным механизмом повышения эффективности государственного регионального управления. С целью реализации политики в сфере развития агломераций необходимо создание соответствующих подсистем: нормативно-правовой, исполнительно – распорядительной и контрольно-надзорной подсистем. В рамках формирования указанных подсистем предложен организационно-экономический механизм развития агломерации муниципальных образований и формирования соответствующей политики с целью повышения эффективности региональной социально-экономической политики, более рационального использования местных ресурсов. Для совершенствование муниципального управления и выработки механизма управления агломерациями впервые предложена двухуровневая модель местного самоуправления на основе агломерации муниципальных образований, в которой верхним уровнем будет агломерация муниципальных образований, а нижестоящим уровнем городские, муниципальные округа. Разработана новая схема административно-территориального устройства Кемеровской области –

Кузбасса на основе создания Кемеровской агломерации муниципальных образований и Новокузнецкой агломерации муниципальных образований с конечной целью создания эффективных самофинансируемых, саморегулирующихся муниципальных самоуправлений. Основанием для преобразования муниципальных образований области являются тесные экономические и транспортные связи, а также общие границы муниципальных образований.

8. Предложена авторская методология управления социально-экономическим развитием агломерации муниципальных образований. Выделены принципы управления, внешние и внутренние факторы и методы социально-экономического развития агломерации, представлена схема социально-экономического развития агломерации муниципальных образований и организационная структура Кемеровской агломерации муниципальных образований. Реализация предлагаемой методологии предполагает реинжиниринг существующих процессов и инвентаризацию дублирующих функций (в том числе вопросов местного значения), как органов местного самоуправления, так и субъекта федерации. Территорию агломерации муниципальных образований необходимо разделять на функциональные зоны с целью определения уникальных функций и роли муниципальных образований в агломерационной системе: центральная зона (ядро агломерации); промышленная зона / периферийный производственный район (желательно в значительном удалении от жилой застройки); рекреационный район (возможно, в том числе в относительно значительном удалении); район сельскохозяйственного производства.

9. Разработан, обоснован и апробирован организационно - экономический механизм управления агломерацией муниципальных образований. В диссертации представлена структура организационно-экономического механизма управления агломерациями муниципальных образований. Организационно – экономический механизм состоит из 4 блоков: организационно-правовой, управленческий, экономический и финансовый. Управление агломерациями муниципальных образований предлагается

рассматривать в разрезе укрупненных функций и отраслей: жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство; социальное развитие; управление муниципальным имуществом; инфраструктурное и территориальное развитие; финансово-бюджетная деятельность; безопасность; образование; наука и инновации и др. Предложено определение «Организационно – экономической модели управления функциями и отраслями агломерации муниципальных образований». В рамках формирования муниципального образования агломерация муниципальных образований предполагается создание единого органа управления жилищно-коммунальным хозяйством агломерации, соответствующие полномочия предлагается законодательно закрепить в 131 – ФЗ. Представлена организационная структура управления Дирекции жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Определены принципы и задачи цифровой трансформации отрасли. Произведен расчет инвестиционного инфраструктурного фонда, который будет сформирован из прибыли Управляющей компании Кемеровской агломерации муниципальных образований.

Научная гипотеза исследования заключается в предположении о том, что формирование организационно-экономического механизма управления агломерациями муниципальных образований обеспечит их эффективное социально-экономическое развитие, посредством повышения инвестиционной привлекательности, роста эффективности бюджетных расходов, улучшения государственного регионального и муниципального управления и качества жизни населения, в том числе за счет агломерационного эффекта.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования.

Теоретическая значимость диссертации заключается в развитии теоретических и организационно-экономических основ, которые позволяют сформировать механизмы управления развитием агломераций муниципальных образований, производить экономическую оценку агломерации муниципальных образований с целью совершенствования системы территориальной организации населения, разработки и реализации стратегий устойчивого социально-экономического развития. Теоретические положения диссертационного исследования могут

использоваться научно-педагогическими работниками в рамках научных исследований и преподавательской деятельности, в том числе при повышении квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих.

Практическая значимость научной работы заключается в возможности использования методик органами государственной региональной власти и органами местного самоуправления при разработке стратегических документов, при реализации региональной политики и совершенствовании государственного и муниципального управления.

Полученные автором результаты также могут использоваться:

1. В качестве основы формирования организационного-экономического механизма развития агломераций муниципальных образований при совершенствовании территориальной организации населения (территориального размещения населения), регионального управления и местного самоуправления в Сибирском федеральном округе.

2. В деятельности региональных органов государственной власти Сибирского федерального округа, связанной с разработкой организационно - экономического механизма стратегирования социально-экономического развития регионов, в том числе реализация стратегий устойчивого социально-экономического развития.

3. В практической работе по формированию и развитию агломераций муниципальных образований, выявлению их социально-экономических потенциалов, которые могут быть использованы в процессе экономического анализа, прогнозирования, программно-целевого управления экономическим ростом и социально-экономическим развитием региональных и муниципальных экономик.

4. Теоретические и методические подходы повышения эффективности социально-экономического развития агломерации муниципальных образований могут применяться при совершенствовании нормативно-правовой базы федерального, регионального государственного управления и местного

самоуправления. В диссертационной работе предложены мероприятия по совершенствованию института местного самоуправления в России.

5. Основные теоретико-методологические и практические разработки представлены в виде конкретных предложений и мероприятий для использования в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления для повышения эффективности регионального и муниципального управления.

6. Результаты исследования используются в преподавательской деятельности при изучении дисциплин «Основы организации местного самоуправления», «Система муниципального управления», «Управление социально-экономическим развитием муниципальных образований», «Управление проектами».

Апробация работы и внедрение результатов исследования. Основные теоретические положения и выводы диссертационного исследования освещались в опубликованных автором печатных работах, докладывались и получили одобрение на международных, всероссийских и региональных научно-практических конференциях, проведенных в период с 2011 по 2021 гг: Международная научно-практическая конференция «Институциональная трансформация экономики на постсоветском пространстве» (Кемерово, 2011 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Современная Россия: проблемы социально-экономического и духовно-политического развития» (Волгоград, 2011 г.); V всероссийская заочная научная конференция студентов и молодых исследователей «Исследование социально-экономических и политических институтов и процессов» (Киров, 2012 г.); IX Международная научная конференция «Наука и образование»(Белово, 2012 г.); Социально-экономическое преобразование в России(Кемерово, 2012 г.); Международный экономический форум (Кемерово, 2014г.), Международная научно-практическая конференция. Западно-Сибирский научный центр (Кемерово, 2015 г.); Международный экономический форум, посвященный 65-летию КузГТУ (Кемерово, 2015 г.); Вторая научно-практическая конференция школьников,

студентов и преподавателей с международным участием «Учим управлять и учимся управлять» (Кемерово, 2015 г.); Третья научно-практическая конференция школьников, студентов и преподавателей с международным участием «Учим управлять и учимся управлять» (Кемерово, 2016 г.); VIII Всероссийская, научно-практическая конференция молодых ученых с международным участием "Россия молодая" (Кемерово, 2016 г.); IX Всероссийская научно-практическая конференция молодых ученых с международным участием "Россия молодая" (Кемерово, 2017 г.); II Международная научно-практическая конференция (Прокопьевск, 2019 г.); XII Всероссийская, научно-практическая конференция молодых ученых с международным участием (Кемерово, 2020 г.); IV Всероссийская научно-практическая конференция студентов, магистрантов, аспирантов, научно-педагогических работников и специалистов в области антимонопольного регулирования (Кемерово, 2021 г.).

Разработанные автором теоретические положения и методические рекомендации используются в настоящее время в деятельности: Министерства транспорта Кузбасса (акт внедрения результатов диссертационного исследования), Министерства промышленности и торговли Кузбасса (справка об использовании результатов диссертационной работы), Управление архитектуры и градостроительства г. Кемерово (справка - акт о внедрении результатов диссертационного исследования). Апробация результатов диссертационного исследования проходила в форме внедрения в учебный процесс обучающихся по направлению бакалавриата 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление в социально-производственной сфере» и магистратуры 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление в социально-производственной сфере» (акт внедрения).

Публикации по теме исследования. По теме диссертации опубликовано 55 научных работ, в том числе 2 коллективные монографии; в изданиях, входящих в перечень рекомендованных ВАК для опубликования основных результатов научных исследований, 19 работ; 4 статьи в журналах, индексируемых в международной базе Scopus и Web of Science.

Структура и объем работы определяются целью, поставленными задачами и логикой исследования. Диссертационная работа содержит 370 страниц машинописного текста, в том числе 16 таблиц, 50 рисунков, кроме этого, в ней представлен библиографический список из 358 наименований и 2 приложений.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

1.1. Сущность, содержание и теоретические подходы к развитию агломераций в России

В территориальной организации населения современного российского государства четко обозначилась тенденция перехода от относительно автономно развивающихся городских и сельских поселений к новым формам «группового» расселения, характеризующихся высокой концентрацией территориальных, производственных, трудовых и других связей.

Наиболее перспективной для России новой формой является, на взгляд автора, городская агломерация.

Необходимость городу в качестве дополнения иметь определенную территорию осознана в России давно. На Земском соборе 1566 года высказывалось мнение о необходимости компактной пространственной группировки вокруг города: «И тому ся стати мочно ли, чтобы городу быти без уезда? Ано и село и деревня без поль и без угодий не живут, а городу как бытии без уезда?» [134].

С течением времени потребность современного города в эффективном взаимодействии с окружающей территорией возрастает пропорционально увеличению численности городского населения, усложнению проблем городского развития, необходимостью концентрации актуальных ресурсов для решения экономических и социальных задач современной России: человеческого капитала, знаний и инноваций, современных технологий, динамичное развитие рынка и организация производства по постиндустриальному типу.

Долговременные системные изменения, происходящие в российской экономике, обусловили необходимость формирования принципиально новых процессов в развитии «городских агломераций» как крупных городских систем,

что, в свою очередь, позволит обеспечить конкурентоспособность России в глобальной экономике и ее устойчивый экономический рост.

Обозначенные выше особенности, выражающие общие, глобальные закономерности развития расселения, в России имеют особое значение. Во-первых, в нашей стране, с ее громадными пространствами и расстояниями, очень существенно замкнуть, по возможности, большую часть связей в пределах ограниченных по размерам ареалов, т.е. перевести их в разряд локальных, что сократит затраты средств и времени на перемещение грузов, людей, информации. Во-вторых, организуя основные связи на главных направлениях, в полимагистральных коридорах, хозяйство имеет возможность так же достичь значительного экономического эффекта [134].

В целом агломерации сделают более рациональным территориальное устройство России, позволят перейти к ареальной концентрации ресурсов и сформировать опорные каркасы с усиленными узлами.

В настоящее время у исследователей не сформировалась единая точка зрения и существует несколько основных подходов к пониманию термина «городская агломерация»:

1. Экономический подход заключается в обосновании необходимости кластеризации экономической деятельности производственных фирм с целью минимизации расходов и отрицательных сетевых эффектов.

2. Географический подход тесно связан с теорией расселения, предполагает включение в понятие «городская агломерация» компактно расположенных городских и сельских поселений, объединенных разнообразными и интенсивными связями.

3. Градостроительный подход является комплексным и объединяет в себе экономические, географические, социальные и другие факторы, определяющие формирование групповых форм расселения населения.

4. Управленческий подход рассматривает агломерацию как скоординированную форму управления ее элементами для решения общих задач.

Начиная с конца XIX в. появляются первые научные работы, посвященные экономическому пониманию агломерационных эффектов. Так, в 1890 году британский экономист **Альфред Маршал** в работе «Принципы экономической науки» описал агломерации как способ экономии транспортных издержек, обмена производственным опытом и человеческим капиталом при взаимодействии фирм в отраслевых кластерах [176].

Немецкий экономист и социолог **Альфред Вебер** в 1909 году разработал модель размещения промышленности по принципу агломерации промышленного производства через ресурсно-производственные связи, что означает пространственную концентрацию производства в условиях промышленной революции [55; 62].

По мере развития общественных отношений, начиная со второй половины XX века в представлении понятия «агломерация» начинает преобладать кластерный подход, при котором она рассматривается как форма экономической активности системы региональных кластеров.

Впервые эту идею выдвинул американский экономист **Майкл Портер** в 1980-е годы. Взаимодействие региональных кластеров он рассматривал как способ усиления конкурентных преимуществ агломерации, основанной на их географической, культурной и исторической близости [254].

Среди российских ученых, поддерживающих идею кластерной основы агломерации в экономическом подходе, авторы Т. Цихан [320], А. Мигранян [188], Э.Б. Алаев [8] основное внимание уделяли территориальной концентрации вертикальных и горизонтальных производственных и отраслевых связей, а также населения.

С точки зрения географического подхода агломерация рассматривается как система расселения и территориальной организации населения, которая представляет собой опорный каркас расселения, состоящий из крупных центров, объединенных между собой устойчивыми связями: транспортными, логистическими, политическими, культурными и экономическими.

По мнению большинства исследователей, основоположником географического подхода к определению понятия «агломерация» стал французский ученый М. Руже, рассматривавший агломерацию как новую форму расселения населения с концентрацией и перераспределением городских видов деятельности за пределы административных границ города.

Среди российских ученых впервые термин «агломерация» применительно к географическому расселению, применил П.И. Дубровин в работе «Агломерация муниципальных образований (генезис, экономика, морфология)» в 1959 году. По его мнению, агломерации представляют собой «группу (скопление) близко расположенных муниципальных образований, поселков и других населенных пунктов, объединенных в единое целостное образование тесными и интенсивными трудовыми, культурно-бытовыми и производственными связями» [94].

В развитие данного утверждения Д.И. Богорад, В.Н. Петров, Г.М. Лаппо в своих исследованиях расширяют понятие агломерации до сложной динамической системы за счет взаимодополняемости функций отдельных ее элементов (городских и сельских поселений), совместного использования ресурсов на территории и других связей (например, трудовых) [42].

По Н.В. Петрову городскими агломерациями называются компактные скопления территориально сосредоточенных муниципальных образований и других населенных мест, которые в процессе своего роста сближаются (иногда срастаются) и между которыми усиливаются многообразные хозяйственные, трудовые и культурно-бытовые взаимосвязи [246].

В 1999 году Е.Н. Перцик впервые определяет агломерацию как разросшийся город, «крупную городскую агломерацию», качественно новое территориальное образование на базе крупного города с высокой концентрацией производственной и научной деятельности, социальной инфраструктуры, высокой плотностью населения [245]. В работах А.М. Лола, И.А. Иодо, В.Н. Лексина данная аргументация подтверждается и дополняется идеей коммуникационно-

инфраструктурной основы поселений как фактора формирования агломерации [162].

А.Б. Борисов дает следующее определение: агломерация – компактное расположение, группировка поселений, объединенных не только в пространственном смысле, но обладающих развитыми производственными, культурными, рекреационными связями [44].

Из данного определения можно сделать вывод, что агломерации – определенная группа поселений, имеющих общее пространство, а также различные взаимосвязи (производственные, культурные, рекреационные и др.)

Л.П. Кураков дословно повторяет определение А.Б. Борисова [342].

Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева под агломерациями понимают – компактное расположение, группировка поселений, объединенныхне только в территориальном смысле, но обладающих развитыми производственными, культурными, рекреационными связями. Термин относится преимущественным образом к поселениям городского типа (городская агломерация)[263].

Таким образом, авторы уточняют определение А.Б. Борисова и Л.П. Куракова и существенно дополняют понятие «агломерация» полагая, что термин в большей степени относится к поселениям городского типа (городским агломерациям). Хотя, по мнению авторов данного научного исследования, состав городских агломераций не может ограничиваться только городскими поселениями. В состав агломераций могут входить и сельские поселения.

Во многом повторяя определения предыдущих авторов, И.И. Санжаревский уточняет, что агломерация – это группа поселений, объединенных в одно целое. Городская агломерация компактная пространственная группировка поселений (главным образом городских), объединенных в одно целое интенсивными производственными, трудовыми, культурно-бытовыми и рекреационными связями. Выделяются: моноцентрические городские агломерации с одним

городом-центром, который подчиняет своему воздействию все остальные поселения, расположенные в его пригородной зоне (или в т.н. внешней, периферийной, зоне городской агломерации – пригороды, города-спутники и т.п.), и намного превосходит их по своему размеру и экономическому потенциалу; полицентрические городские агломерации – с несколькими взаимосвязанными городами-центрами [252].

Так же в новом словаре иностранных слов определение агломерации дается как единого городского поселения: «Агломерация – фактическое слияние многих муниципальных образований и населенных пунктов в единое городское поселение, а также само такое поселение» [294].

По мнению А.П. Горкина: «Городская агломерация» – группа близко расположенных муниципальных образований, объединённых тесными производственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными связями; в её состав входят также посёлки городского типа и сельские поселения. В XX в. города очень часто появлялись и быстрее росли вблизи крупнейших центров. Хотя это порождало градостроительные и экологические проблемы, важнее оказывались экономические выгоды: высокая степень территориальной концентрации промышленности, транспортных и инженерных сетей, научных и учебных учреждений, а также высокая плотность населения обеспечивали возможность развития разнообразных связей между поселениями, которые необходимы для функционирования хозяйства и жизни общества в эпоху современной научно-технической революции. Поэтому формирование агломераций – закономерная стадия развития расселения в эпоху урбанизации [72].

Очень часто в научной литературе, а также в документах органов государственной и муниципальной власти, статистики и в документах других организаций и учреждений, в границах городской агломерации оказывается большое количество населенных пунктов, в первую очередь, городских поселений, которые находятся на значительном удалении друг от друга и имеют довольно слабые производственные, культурные и рекреационные связи.

На взгляд авторов, объединение таких поселений можно называть «потенциальной агломерацией», так как на данной территории имеются всего лишь предпосылки к формированию агломерации в перспективе.

«Национальный экономический словарь» дает следующую трактовку: Агломерация – термин, используемый для обозначения групповых форм городского расселения. Это скопление близкорасположенных населенных пунктов, имеющих сплошную застройку, общую транспортную инфраструктуру и тесные производственные связи (город и его пригороды). Реальная граница городских агломераций определяется по конечным пунктам маятниковых миграций [180].

В данном определении, на взгляд авторов исследования, условие существования городской агломерации: сплошная застройка, является незначительным фактором. Во-первых, даже не все города обладают сплошной застройкой, не говоря уже про агломерации, а во-вторых, сплошная застройка может образоваться после формирования агломерации (при создании соответствующей инфраструктуры). Также, на наш взгляд, не совсем точно то, что реальная граница городских агломераций определяется по конечным пунктам маятниковой миграции, так как критерии определения маятниковой миграции могут быть различными и границы агломераций, таким образом, будут непостоянными, динамичными (при различных критериях) и очень часто будут выходить за фактические границы агломерации. Хотя критерий существования маятниковой миграции на территории агломерации является обязательным.

Маятниковая миграция – условное название регулярных (обычно – ежедневных) поездок населения из одного населённого пункта (места жительства) в другой – на работу или учёбу и обратно. Маятниковая миграция возникает в обществах, где доступ к современным транспортным средствам, развитая транспортная инфраструктура позволяют людям жить вдалеке от места своей работы. Маятниковую миграцию не относят к миграции населения.

Градостроительные подходы чрезвычайно разнообразны и содержат концептуальные подходы к пространственной планировке города с учетом ресурсного потенциала территории, расселения населения, структуре размещения трудовых мест.

Родоначальник теории современного градостроительства, шотландский ученый П. Геддес впервые вводит в научный оборот термин «конурбация», а также термин «агломерация» как «конурбация агломераций». По мнению П. Геддеса различие между этими понятиями заключается в том, что в агломерации сближение городских и сельских поселений происходит под влиянием сильного центра, а в конурбации – обособленно [129].

В 60-е годы XX века российским ученым М.О. Хауке разработана территориальная структура городской агломерации. Для ее характеристики автор использует понятие «опорный каркас», куда включает основные с его точки зрения элементы городской агломерации. М.О. Хауке рассматривает город как ядро агломерации, от которого вдоль транспортных магистралей проходят «лучи расселения». Единое агломерационное пространство возникает, по мнению автора, в результате маятниковой миграции от замыкающих спутников к центральному городу, что, в свою очередь, обеспечивает необходимость и возможность формирования целостного расселенческого, планировочного и функционального пространства [313].

В последующие годы (1970-1990-е) в СССР активно разрабатывается теория агломерации, которая приобретает черты комплексного анализа и моделирования агломерационных процессов: от расселения населения и концентрации трудовых ресурсов до их взаимосвязи с территориально- производственными комплексами и предприятиями

В 1974 году архитектор-градостроитель Я.В. Косицкий описал агломерацию как разрастающийся город с центральной зоной (крупный город) и средней и внешней зонами (спутниковые города). Автор доказывал, что маятниковые поездки на работу обеспечивали взаимосвязь между зонами [145].

А.Э. Гутнов рассматривал городскую агломерацию не только как результат урбанизации, но и как средство преодоления различий между городом и деревней [84].

На базе теоретических исследований советскими учеными и градостроителями разрабатываются многочисленные концепции, модели и реальные проекты формирования и развития городских агломераций. В 1994 году проектный институт ГИПРОГОР разработал Генеральную схему расселения на территории Российской Федерации, в основу которой положена Концепция «укрепления агломераций как центров региональных систем расселения и важнейших ареалов густонаселенных территорий» [71]. В данном документе впервые в России ставится вопрос о соотношении административно-территориальных границ и границ агломераций. В соответствии с решениями Генеральной схемы расселения создается классификация и типология агломераций: городские агломерации СССР делятся по численности проживающего в них населения на крупнейшие, крупные и большие; внутри каждой из этих градаций различают агломерации, находящиеся на различных стадиях развития групповых форм расселения (сложившиеся, складывающиеся и потенциальные) [71].

Дальнейшее исследование проблемы формирования и развития городской агломерации в современный период проводилось Е. Г. Анимицей, В.А. Колясниковым, А. М. Лолой, Г. А. Малояном, С. Д. Митягиным, Н. И. Неймарком, Е.Н. Перциком и другими учеными.

По мнению Г.А. Малояна, агломерация - сложная динамическая система, элементами которой являются городские и сельские поселения, связанные между собой многообразными связями и зоной 1,5-2 часовой доступности [173].

В 2015 году В.А. Колясников вводит в понятие агломерации как экономически эффективной системы расселения новый элемент – поселения с объектами инновационной инфраструктуры, связанные между собой функциональными и маятниковыми связями [129].

С точки зрения сторонников градостроительного подхода к определяющим факторам формирования городских агломераций относятся: наличие объектов городской и транспортной инфраструктуры, природная среда, территориальные границы населенных пунктов.

В отдельную группу важно выделить исследования по проблемам управления формированием и развитием городских агломераций. В рамках управленческого подхода к данной проблематике среди российских ученых существует большое разнообразие мнений. Часть авторов осуществляют поиск путей эффективного управления агломерацией в России на основе анализа зарубежного опыта, однако большинство авторов исследуют вопросы управления отдельными агломерациями в сложившемся территориальном разделении России [197].

Особенность современного этапа изучения развития городских агломераций в России заключается не столько в обосновании необходимости обеспечения управляемости стихийного процесса возникновения агломераций, сколько в поиске основанных на практике путей, способов и инструментов эффективного управления развитием городских агломераций.

В связи с этим в настоящее время возрастает интерес исследователей к анализу вопросов конституционно-правового регулирования развития городских агломераций, поскольку его отсутствие сдерживает комплексное развитие агломерированных территорий [ЗЗЗ].

Основная проблема, по мнению большинства авторов, заключается в том, что городская агломерация, являясь сложным динамическим образованием, с одной стороны, выступает в качестве объекта государственного управления (регионального и федерального) и органов местного самоуправления, а с другой стороны, структурные элементы городской агломерации остаются юридически и организационно самостоятельными. Отсутствие правоустанавливающих федеральных законодательных актов приводит к тому, что региональные и местные власти самостоятельно определяют управленческие инструменты фактической институционализации агломераций.

В связи с этим исследователями отмечается тенденция перехода между муниципальными образованиями, входящими в городскую агломерацию, к формальным юридическим отношениям (соглашения, договоры, координационные советы и пр.), облегчающими совместное управление территориями. При этом большинство авторов подчеркивают необходимость юридического закрепления приоритетов государственной политики в сфере регулирования процессов агломерации.

Так, по мнению урбаниста Г.М. Лаппо, органы государственной и муниципальной власти должны заниматься регулированием формирования и развития городских агломераций с целью «максимизации положительных и минимизации отрицательных последствий агломерирования» [257].

Экономист А.Н. Швецов утверждает, что «в настоящее время пока нет оснований говорить о существовании законченной целостной системы государственного управления городскими агломерациями. Речь может идти только о начальном этапе формирования её отдельных элементов». По мнению ученого «правовое оформление городской агломерации как значительного социально-экономического явления и как объекта государственного регулирования требует законодательных нововведений, касающихся, в частности: административно-территориального деления; разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями; планирования пространственного развития (стратегического и территориального планирования); организации бюджетного процесса» [332].

По мнению А. Лолы, «практикуемые в мире подходы к организации управления городскими агломерациями в зависимости от степени их развитости могут быть сведены к трём принципиальным вариантам:

– координационное (ассоциативное) управление городскими агломерациями, при котором органы власти поселений решают общие проблемы функционирования агломерации в рамках созданной ими ассоциации;

– промежуточное управление городскими агломерациями, при котором государством законодательно закреплены приоритеты в решении общих вопросов функционирования городской агломерации, а также механизм управления агломерацией за главным поселением;

– управление городскими агломерациями на основе единства органов распорядительной власти и органов управления городской агломерацией» [167].

Авторами В. Глазычевым и И. Стародубровской представлена типология возможных вариантов организации управления городскими агломерациями. Она состоит из «шести основных (типовых) схем (моделей):

1. Унитарная схема организации, при которой агломерация выступает единым муниципальным образованием, включающим в свои границы всю территорию агломерации (города-мегаполиса) и сформированным за счёт административного объединения города-ядра с близлежащими поселениями или включения в его городскую черту прилегающей территории района (частично или полностью).

2. Договорная схема организации, при которой попадающие в зону агломерирования городские поселения сохраняют статус самостоятельных муниципальных образований, использующих для решения общих проблем городской агломерации различные формы договорного межмуниципального сотрудничества.

3. Двухуровневая схема организации, при которой городской агломерации придаётся статус нового муниципального образования, но при сохранении правосубъектности образовавших её муниципалитетов.

4. Схема совместной организации управления, при которой орган управления агломерацией функционирует как единая для города-ядра и группирующихся вокруг него поселений администрация, призванная действовать в совместных интересах всех входящих в агломерацию муниципалитетов. Формирование такой единой администрации происходит на принципах представительства путём делегирования в неё представителей муниципалитетов.

За счёт отчислений этих же муниципалитетов должна финансироваться и деятельность созданной ими общей администрации. Данный вариант очень напоминает разновидность двухуровневой схемы.

5. Схема региональной организации управления, при которой координация деятельности всех заинтересованных субъектов, прежде всего муниципальных образований, входящих в зону агломерации, осуществляется региональными властями.

6. Схема смешанной государственно-муниципальной организации управления агломерацией, которая применяется в городах-субъектах федерации, на территории которых действуют муниципальные образования либо которые сами одновременно являются и государственными, и муниципальными образованиями» [74].

Обобщая вышеприведенные определения понятия «агломерация», приводимых в научных источниках, можно сделать вывод, что основными параметрами для всех являются: расположение компактного типа или группировка поселений; интенсивные и развитые связи внутри образования; определение общей границы конечными пунктами. Границы агломерационных образований определяются маятниковой миграцией, динамичными и плотными экономическими, культурными и рекреационными связями, общей транспортной инфраструктурой, а также общей системой органов взаимодействия и управления входящими в него населенными пунктами.

Несмотря на значительное количество различных подходов понятия агломерации, общим является понимание, что это динамичная изменяющаяся система, которая состоит из следующих подсистем: социально-экономическая, транспортно-логистическая, экологическая, административно-управленческая и финансовая.

Агломерация рассматривается в диссертационной работе как многокомпонентный объект, который естественно эволюционным и часто спонтанным образом формируется в территориальной организации населения. Данное территориальное образование необходимо рассматривать как сложную

социально-экономическую систему, элементами которой являются муниципальные образования (сохраняя при этом свою самостоятельность), при этом они имеют устойчивые агломерационные связи. Жители при этом могут пользоваться едиными услугами. Таким образом, агломерации муниципальных образований – это взаимовыгодное взаимодействие всех элементов агломерации муниципальных образований с целью повышения эффективности муниципального управления и повышения качества жизни населения.

Таким образом, с точки зрения применения управленческого подхода и смыслового содержания такого территориального объекта и явления как городская агломерация целесообразней всего использовать термин «Агломерация муниципальных образований», так как термин «агломерация» и «городская агломераций» больше отражает суть географического подхода и определения границ и не отражает сути с управленческой точки зрения.

По мнению автора исследования «агломерация муниципальных образований» – *это многокомпонентная единая сложная и динамичная социально-экономическая территориальная система, элементами которой являются муниципальные образования, которые имеют между собой интенсивные внутренние связи и общую цель эффективного и взаимовыгодного использования ресурсов и решения вопросов местного значения, а также единые органы координации социально-экономического развития.*

1.2. Развитие агломераций: этапы, отечественные и зарубежные практики.

Актуальность рассмотрения агломераций в региональной экономике связана с формированием в России принципиально новых процессов развития крупных городских агломераций [180, с. 159].

На сегодняшний день для России вопрос управления городскими агломерациями остается очень важным и актуальным. Демократический принцип разделения власти в России в сочетании с жестким распределением полномочий органов государственной и муниципальной власти обуславливает

противоречивость организации процесса управления развитием агломераций, особенно на региональном уровне.

Использование положительного зарубежного опыта в управлении развитием агломерации имеет первостепенное значение для России при разработке принципов и требований к формированию систем и механизмов управляющего воздействия. При этом с практической точки зрения важно также разграничить вопросы глобального характера, и национальные особенности Российского государства.

На наш взгляд, утверждения некоторых российских и зарубежных ученых о снижении темпов урбанизации в мире и переходе к «контрурбанизации» во многом односторонни. Мы считаем, что урбанизация в России и мире сейчас переживает новый качественный период, обретая новые пространственно-территориальные формы, связанные с включением новых структурных элементов в сферу городских агломераций и исчезновением четко очерченных границ между городскими агломерациями и сельским поселением.

По результатам исследования развития высоко урбанизированных стран можно сделать вывод, что урабанизационный процесс в мире прошел четыре стадии:

– «классическая» урбанизация, характерная для 1950-х и отчасти 1960-х годов;

– субурбанизация, проявившаяся в 1960-е и продолжавшаяся в 1970-е годы;

– эксурбанизация – пространственная экспансия урбанизации в неметрополитенские ареалы (1970–1990-е годы);

– реурбанизация, наблюдавшаяся примерно с начала 1970-х годов в индустриальных странах, процесс возвращения центральных функций и возрождения центров крупных муниципальных образований» [110, с. 241–242].

В США идея объединения города и окрестностей (агломерация «город – район») была реализована 60 лет назад. В конце 1960-х мэр американского города Индианаполис присоединил к городу с населением 500 000 человек близлежащие

населенные пункты численностью 250 000 человек. В результате город смог переместиться с 26-го места по численности населения на 11-е, что обусловило его дальнейшее стремительное развитие.

В США агломерации образуют административные округа (графства), аналогичные административным районам в России. Основой развития агломерации, как правило, является город с численностью населения более 10 тысяч человек. Округ (графство), в котором расположен город, называется центральным. К центральному округу (графству) могут быть присоединены близлежащие, если они удовлетворяют хотя бы одному критерию: более 25% их жителей работают в центральном округе (графстве) или более 25% местных рабочих мест занимают жители центрального графства.

Как правило, агломерация может состоять из одного или нескольких округов (графств), количество которых может увеличиваться в соответствии с распределением и численностью рабочей силы. Так, в 1960 году агломерация Атланты (штат Джорджия) состояла из четырех графств, сейчас в агломерацию Атланты входит 140 муниципальных образований из 28 округов штата Джорджия. Это самая быстрорастущая агломерация в США.

Отметим, что в настоящее время в США все большее значение приобретает разделение населения на «метрополитенское» и «неметрополитенское», а не на «городское» и «сельское». Если в центральном городе агломерации США проживает больше 50 тыс. жителей, ее называют метрополитенским ареалом, если меньше – микрополитенским.

В то же время разделение на сельскую территорию и город, которое долгое время было частью американской действительности, постепенно исчезает. Распространяется понятие «сельско-городской континуум», т.е. взаимопроникновение рабочих мест, мест расселения, образа жизни, ценностей городских и сельских жителей.

Численность фермеров, проживающих на территории Соединенных Штатов Америки, за послевоенные годы уменьшилась с 30 до 8 миллионов человек [110].

В 2010 году в США насчитывалось 366 метрополитенских и 576 микрополитенских ареалов (плюс в Пуэрто-Рико – 8 макро и 5 микро). В них проживают 290 млн. американцев, то есть 94% населения [277, с. 38–40].

В Соединенных Штатах агломерации известны как стандартный метрополитенский ареал (CMA), и их границы регулярно пересматриваются. В свою очередь CMA решением Административно-бюджетного управления с 1983 года выделяются в территориально-статистические единицы – объединённые статистические зоны («Consolidated Metropolitan Statistical Area», CMSA). В 1990 году в США насчитывалось 20 КМСА [107]. По данным Управления по управлению и бюджету Соединенных Штатов в 2020 году насчитывалось уже 172 объединенных статистических области [51].

В Великобритании в ходе реформы административно-территориального деления 1974 года, положившей начало формированию городских агломераций, было выделено 6 метрополитенских графств (агломераций). «Британский метод присвоения территориям статуса агломерации основан на определении общего числа населения в центральной и пригородной зоне, которое в общей сложности должно составлять более 70 тыс. человек. При этом в центральной части должно быть не менее 5 рабочих мест на акр (0,4 Га) или 15% от всего населения агломерации должно работать в центральной части города» [74].

Крупнейшей агломерацией Великобритании является Лондонская, фактически сформировавшаяся в середине XIX века. В Большом Лондоне существовало 33 метрополитенских графства. В 40-70-е годы XX века в стране проводилась разгрузка больших агломераций, осуществлялся вывод крупных промышленных предприятий за пределы городских агломераций, ограничивалось строительство новых предприятий.

Пришедшая в 1979 году к власти М. Тэтчер сняла данные ограничения, однако дальнейшее развитие агломераций в Великобритании осуществлялось за счет новых муниципальных образований, расположившихся вокруг существующих агломераций.

В связи с этим «потребовалась определенная тематическая координация, прежде всего, градостроительной деятельности. Хорошо работает и восстановленная лейбористами после их прихода к власти единая администрация британской столичной и иных агломераций» [178].

В Китайской народной республике (КНР) реализуется несколько стратегий территориальной организации урбанизированных территорий: создаются мегалополисы (Цзинь-Цзинь-Цзи, в дельте реки Чжуцзян), экономический пояс реки Янцзы и др., развиваются крупнейшие города КНР (гг. Шанхай, Гуанчжоу, Пекин и др.).

Китайский опыт управления агломерациями основан на распространении промышленного развития на территории, прилегающие к агломерации, развитии транспортной логистики и строительстве высокоскоростных магистралей, формировании новых зон роста агломераций, парков высоких технологий и зон свободной торговли. В Китае для стимулирования развития мегалополисов и агломераций власти используют комплекс специальных мер: стимулирование отраслей с высоким научно-исследовательским потенциалом, перераспределение средств в розничную торговлю, гостиничный и финансовый сектор. Перспективные компании получают возможность беспрепятственно осуществлять репатриацию прибыли, а также беспошлинно ввозить в страну строительные материалы, полуфабрикаты, транспортные средства и оргтехнику.

Характерной особенностью функционирования городских агломераций Китая стало значительное увеличение концентрации населения в агломерациях, что, в свою очередь, приводит к возникновению обратных процессов: это сказывается на ухудшении условий и качества жизни населения, но в то же время способствует положительному развитию экономической среды (укрепление коммуникаций, расширение инфраструктуры, создание и развитие предприятий) [301].

Показательным примером организации межмуниципального сотрудничества в агломерациях, на наш взгляд, является опыт Франции.

Наиболее крупные городские агломерации Франции – Парижская, Лионская и Марсельская.

Появление и развитие городских агломераций регламентировано законами Франции 1983, 1989, 1999 годов, в которых определена терминология агломерационных процессов и утверждены механизмы межмуниципального взаимодействия.

Законы регулируют понятия «сообщество коммун», «сообщество агломераций», «урбанистическое сообщество», а также определяют порядок создания публично-правовых структур межмуниципального сотрудничества с собственным налоговым режимом и межкоммунальных синдикатов [301].

Согласно закону, принятому в 1999 году, минимальный размер «сообщества агломераций» был установлен в 50 000 человек, а объединяющего коммуны «урбанистического сообщества» - в 500 000 человек.

«Французское законодательство считает, что установление границ урбанизации осуществляется префектом департамента по согласованию с соответствующими районными, генеральными и муниципальными советами. Основанием для действий префекта является решение «надкоммунального» органа – «сообщества агломерации» или «синдиката агломерации» (за принимаемое решение должны проголосовать 2/3 муниципальных советов, представляющих 3/4 населения агломерации). Статус «сообществ» и «синдикатов» является временным и определяется задачей переустройства территории. После утверждения новых границ агломерации осуществляется возврат к коммунальному статусу путем слияния коммун в границах урбанизированной территории» [301].

В соответствии с законодательством, в рамках межмуниципального сотрудничества во Франции оказывается государственная финансовая поддержка метрополитенским ареалам для реализации комплексных мер регионального развития на территориях, где они расположены.

По аналогии с другими странами, во Франции в качестве приоритета региональной политики была предпринята попытка разгрузки парижской

городской агломерации путем создания новых периферийных поселений, сдерживания роста и расширения промышленного производства за счет его переноса за черту города, обеспечения социальной инфраструктуры. «Новые» городские агломерации характерны для небольших муниципальных образований (60–100 тыс. чел.) и образуют регионы интенсивного развития.

Принятые меры позволили перераспределить население между центром и окраиной парижской агломерации.

В 2008 году правительством Франции утвержден проект модернизации «Большого Парижа» до 2030 года, направленный на создание полицентрического типа городской агломерации. В настоящее время продолжается работа по реконструкции центральной части Парижа, развитию и интеграция «полюсов расселения» в пригородной зоне, реорганизации транспортной инфраструктуры, решению экологических проблем. В итоге агломерация призвана объединить богатые и бедные районы, создать дополнительные рабочие места.

Анализ зарубежного опыта формирования, развития и управления городскими агломерациями дает возможность сделать наиболее важные для нашего исследования выводы:

1. В подавляющем большинстве городские агломерации в мире включают в себя различающиеся по размеру и степени самостоятельности муниципальные образования, административно-территориальные границы которых не совпадают с границами агломерации.

Из исключений можно выделить Шанхай (КНР), где власть мэрии города и горкома Компартии Китая распространяется на весь почти 25 миллионный город, а также прилегающую сельскую местность, т.е. фактически реализована модель объединения Москвы с Московской областью под началом мэра столицы.

2. Как правило, в крупных мировых агломерациях, таких как Лондон, Париж, Нью-Йорк, Лос-Анжелес, Стамбул, Джакарта, Мумбаи, созданы надмуниципальные органы управления (ассоциации/агентства/советы), в которые входят представители компаний, местных властей и общественных организаций. Основной целью создания таких органов управления является решение общих

задач: долгосрочное планирование, транспорт и коммуникации, туризм, экология и рынок рабочей силы.

Наглядным примером является Southern California Association of Governments (Ассоциация властей Южной Калифорнии), которая фактически управляет территорией Большого Лос-Анжелеса. Ассоциация была основана в 1965 году и в настоящее время объединяет 191 город. Высшим политическим органом Ассоциации является Генеральная ассамблея, состоящая из представителей муниципалитетов, административно-распорядительным – Исполнительная дирекция, которая реализует различные проекты. Объем экономики Лос-Анжелеса превышает Московскую агломерацию в 2–3 раза при практически равной численности населения, что является одним из подтверждений ее эффективности [237].

Подобная система управления существует и в Стамбульской агломерации (Союз муниципалитетов Мраморноморского региона) [238].Как считает А. Лола, «мировой опыт сводит управление городскими агломерациями к трем типам в зависимости от степени развития:

– ассоциативное, или координационное, управление, когда органы власти поселений и местных структур с помощью созданной ими ассоциации решают общие проблемы агломерации. Этот тип является самым распространенным, он присущ менее развитым агломерациям и отличается более низкой эффективностью;

– промежуточный тип, когда в правоотношениях ассоциации субъектов за главным городом государство законодательно закрепляет ряд приоритетов в решении общих проблем и в механизмах управления агломерацией;

– наиболее эффективное управление достигается при единстве органов распорядительной власти и органов управления агломерацией» [167].

Исследование мирового опыта развития агломераций показало, что в создании единого органа управления агломерацией не всегда есть необходимость, так как муниципалитеты в целом обладают способностью сохранять самостоятельность, координируя совместную работу

в области городского планирования, развития инфраструктуры и других сферах, важных для развития агломерации.

В то же время, неконтролируемое и неуправляемое развитие агломераций может спровоцировать кризисные ситуации, вследствие чего возможны деградация окружающей среды, рассогласованность действий и другие негативные результаты, которые могут привести к нивелированию ожидаемого позитивного воздействия. Это связано с тем, что структуры, участвующие в создании или изменении отдельных элементов агломерации (предприятий, дорог, животноводческих комплексов и т.д.), при отсутствии координации не получают адекватного представления ни о каком из действий других участников или последствиях внесенных ими изменений в хозяйстве, природе, в расселении территории в целом.

Следует отметить, что в агломерации, как и в городе, действуют законы самоорганизации, но не следует ожидать, что агломерация может жить в автоматическом режиме регулирования, основанного на этих законах.

Для эффективной агломерации необходима концепция агломерации, которая ляжет в основу плана управления природными ресурсами и сбалансированного развития всех компонентов агломерации в приемлемых для окружающей среды рамках. Аргументированная концепция должна стать важнейшим условием успешного использования потенциала агломераций.

Отсюда следует вывод, что проблема управления развитием агломерации становится определяющей в решении задач эффективного городского агломерирования. В большинстве экономически развитых государств мира регулирование деятельности агломераций осуществляется в рамках государственного управления с учетом теорий «динамического развития», «поляризованного развития», «полюсов роста» и т. д.

Как показал анализ зарубежного опыта по управлению большими агломерациями управленческие действия прежде всего предполагают: вывод крупной индустрии за пределы агломерации, увеличение доли сферы услуг в центре агломерации, усиление центробежных процессов расширения городских

территорий, преодоление связанных с ними социально-экономических и экологических проблем.

Обзор зарубежной практики дает возможность определить ключевые направления и методы регулирования развития агломераций:

– административные методы воздействия: вводятся запреты на коммерческое использование невосполнимых национальных ресурсов (нанесение вреда здоровью человека) и применение вредных технологий (производство товаров и услуг, вредных для здоровья); правовые и административные меры, направленные на создание благоприятного инвестиционного климата в регионе, связанные с созданием льготных налоговых режимов, предоставлением концессий и ипотечных кредитов.

– применение оптимальных рыночных механизмов стимулирования предпринимательства и населения для эффективного развития территории. Так, в агломерациях Западной Европы интенсивно развиваются наиболее перспективные виды малого предпринимательства, напрямую связанные с центрами науки, образования, управления, крупными компаниями и банками [301].

В России, прежде всего, из-за огромных пространственных параметров, а также длительного исторического отставания в сфере промышленного производства процессы урбанизации происходили с определенным запаздыванием по отношению к экономически более развитым странам мира.

Важным моментом в понимании агломерационных процессов является анализ их исторической динамики, поэтому в исследовании выделены три этапа формирования агломераций в России.

Применительно к данной проблеме нельзя не согласиться с точкой зрения Г.М. Лаппо, который изначально выделяет два этапа процесса формирования агломераций в России.

Как справедливо считает автор, **первый этап** относится к концу XIX и к началу XX вв. «К этому времени, - отмечает Г.М. Лаппо в работе «География муниципальных образований», сформировался остов железнодорожной сети и наиболее значительные города в своем большинстве стали крупными

транспортными узлами. Транспортные лучи открыли путь городу в его окружение: оживилось дачное строительство, в связи с общим экономическим подъемом «на пороге» города, но на более дешевых землях оседали крупные предприятия. Причем, наряду с прежними, традиционно первенствовавшими отраслями легкой промышленности, в этом процессе более активное участие приняли отрасли тяжелой промышленности. Под Москвой, например, были построены заводы вагоностроительный (г. Мытищи), сельскохозяйственных машин (г. Люберцы), швейных машин (г. Подольск)» [158, с.356].

Автор полагает, что именно в результате взаимодействия нескольких процессов: развития железных дорог и формирования крупных транспортных узлов и объектов, развития около крупных муниципальных образований предприятий легкой и тяжелой промышленности и объектов коммунального хозяйства, начались процессы агломерирования [158, с.356].

Необходимо подчеркнуть, что начавшаяся в СССР в это время индустриализация как процесс наращивания промышленного потенциала и повышения урбанизации населения, привела к появлению на базе крупных предприятий новых муниципальных образований с пригородной промышленной зоной, что в свою очередь, способствовало форсированию агломерационных процессов.

В работах советских ученых 1920-х гг. данное явление было зафиксировано в виде различных понятий. Так, М.Г. Диканский определяет появление новых форм расселения как «агломерацию», А.А. Крубер характеризует их как «хозяйственный округ города», а В.П. Семенов-Тян-Шанский применительно к новым городам приводит понятие «экономический город».

Следует добавить, что некоторые исследователи (Д.И. Богорад, В.Г. Давидович, П.И. Дубровин и др.) отмечали не только положительные, но и отрицательные результаты «первых» шагов развития агломераций в СССР, сказывающиеся и в настоящее время. Это, в первую очередь, стихийность и неупорядоченность застройки и расселения, ухудшение экологической ситуации в

стране, диспропорции в развитии соседних территорий и муниципальных образований.

Хронологические рамки **второго этапа** развития агломераций в СССР, по мнению Г.М. Лаппо, включают послевоенные годы вплоть до конца 1980-х годов. На данном этапе, как доказывает автор, «процесс агломерирования достиг высоких темпов и стал самой характерной чертой развития расселения. Около трети новых муниципальных образований, которые возникли в Советском Союзе, были расположены в окружении крупных муниципальных образований и перешли в категорию их спутников. Увеличилось число крупных центров, которые становились ядрами городских агломераций в силу потребности в городах-спутниках и наличия условий для их возникновения» [158, с. 358].

Г.М. Лаппо выделяет главные черты второго этапа:

«*Рост числа агломераций*. За период 1959–1989 гг. их число увеличилось с 26 до 49. Доля населения, проживающего в агломерациях, постоянно возрастала, в 1989 г. она составляла примерно половину всего населения страны. В результате изменился характер и городского и сельского расселения.

Раздвижение границ агломераций. Развитие транспортной сети постепенно расширяет зону трудового тяготения вокруг крупных муниципальных образований-ядер. Благодаря улучшению организации сообщений и повышению скоростей пригородных поездов, постоянно увеличивалась дальность поездок, которые по затратам временных ресурсов считались приемлемыми.

Усложнение структуры агломераций. Появление локальных образований, складывающихся вокруг крупных центров пригородной зоны, так называемые агломерации второго порядка.

Соразмерность роста муниципальных образований-ядер и зон спутников. На протяжении 30 лет (1959–1989 гг. примечание автора) в России суммарные численности населения муниципальных образований-ядер и зон спутников росли соразмерно» [158, с. 358-359].

Необходимо подчеркнуть, что в 1980-е годы агломерационный рост в СССР заметно затормозился. Как совершенно обоснованно отмечает Г.М. Лаппо

наступила так называемая «стабилизация расселения», связанная с рядом негативных факторов социально-экономического развития государства: снижение объема инвестиций в хозяйство, резкое сокращение числа новостроек, падение миграционной подвижности и прироста населения [158, с. 360].

Распад СССР в 1991 году, вызвавший глубокий социально-экономический кризис, переход России к рыночным отношениям в условиях постиндустриального общества, встраивание экономики России в глобальную мировую экономику, начиная с 1990-х годов, позволяют по нашему мнению правомерно выделить **третий этап** развития агломераций в России, который продолжается по настоящее время.

Официальный статистический учет городских агломераций в России не ведется, поэтому основывается на различных авторских экспертных оценках. В России выделяют от 24 до 36 крупных городских агломераций.

В России в настоящее время большинство муниципальных образований сгруппированы в агломерации-миллионеры (Московская агломерация, Санкт-Петербургская агломерация, Ростовская агломерация, Новосибирская агломерация, Новокузнецкая агломерация и др.) и прочие крупные и особенные агломерации (Барнаульская агломерация, Кемеровская агломерация (включает Кемеровский и Березовский городские округа, Кемеровский и Топкинский муниципальные районы), Томская агломерация и др.) [134; с. 215].

По данным географического факультета МГУ, с 1992 года городское население России неуклонно сокращалось из-за естественной убыли и миграции, а «доля городского населения стабилизировалась на уровне 73 - 74%. За 2002 - 2010 годы численность городского населения сократилась в большинстве субъектов РФ (в 62 из 83), при этом более половины всех городских жителей проживает всего в 15 регионах. Высока степень региональной дифференциации в миграционных предпочтениях: доля Москвы и Московской области - 49%, Санкт-Петербурга и Ленинградской области – 17%» [178].

«В современной России крупнейшие города и их агломерации концентрируют почти 50% населения страны, занимая менее 3% ее территории,

причем процесс стягивания населения и экономики в эти избранные точки идет на фоне убыли населения на остальной территории страны. Так, только с 2010 года людность 36 крупнейших агломераций, развивающихся вокруг ядер людностью свыше 500 тыс. человек, выросла на 5,3 млн. человек, концентрируя в 2018 г. свыше 71 млн. человек. При этом численность населения, проживающего за границами этих агломерационных образований, при разной динамике роста отдельных центров сократилась в целом на 3,5 млн. человек» [17].

«Снижение численности населения свидетельствует о том, что урбанизационные процессы замедлились, стихийное формирование новых агломерационных центров в сложившихся условиях представляется невозможным. Происходит переток трудовых ресурсов и, прежде всего, квалифицированных кадров из муниципальных образований-ядер в г. Москву. Вместе с тем очевидно, что статистические данные не отражают реального так называемого «дневного» населения в этих городах, являющихся центрами ежедневной маятниковой миграции» [272].

В постсоветское время происходит сокращение числа агломераций (значительная их часть осталась за пределами границ России после распада СССР), в большинстве агломераций происходит снижение численности населения из-за его естественной убыли, смена векторов развития приводит к социально-экономическому кризису и спаду промышленного производства, начинается миграция населения в крупные города из села и пригородных районов.

Необходимо заметить, что в отличие, например, от США, где при формировании агломераций по численности жителей активнее развивались пригороды по сравнению с городами, в России из-за недостаточного развития инфраструктуры миграция населения носила обратный характер.

Решающее значение инфраструктуры и доступности поселений и элементов городской среды для формирования агломераций в России отмечали в своих исследованиях многочисленные авторы.

Как утверждают А. Нещадин, А. Прилепин «составляющими такой инфраструктуры являются:

– ***транспортная*** (линейные объекты, морские и воздушные суда, аэропорты, здания, строения, сооружения);

– ***социальная и общественная*** (образование, медицина, спорт, культура);

– ***ЖКХ*** (линейные объекты теплоснабжения, водопроводы и газовые сети, канализационные сети);

– ***энергетика*** (электростанции, малая энергетика, сетевая инфраструктура)» [202].

Е.Н. Перцик выделяет «дополнительно к инфраструктурным следующие критерии развития городских агломераций: плотность городского населения и непрерывность застройки; наличие большого города-центра (как правило, с населением не менее 100 тыс. человек); интенсивность и дальность трудовых и культурно-бытовых поездок; удельный вес несельскохозяйственных рабочих; доля работающих вне места жительства; количество городских поселений-спутников и интенсивность их связей с городом-центром; число телефонных разговоров с центром; производственные связи; связи по социально-бытовой и технической инфраструктуре (единые инженерные системы водоснабжения, энергоснабжения, канализации, транспорта и пр.)» [245].

Иначе говоря, авторы критериями развития городских агломераций называют либо совокупность характеристик, либо ориентируется на одну из приоритетных.

Вместе с тем понятие «агломерация» раскрывается в многочисленных научных исследованиях, опираясь на которые можно выделить основные, на наш взгляд, признаки городской агломерации как формы организации жизнедеятельности нескольких муниципальных образований:

- ограниченность исторически сложившихся территорий муниципальных образований;

- интенсивные внутренние связи (трудовые, финансовые, производственные, инфраструктурные, культурно-бытовые, информационные и т.д.) между муниципальными образованиями;

- возможность и целесообразность эффективно и взаимовыгодно сотрудничать в решении общих социально-экономических задач, рационально используя ресурсы;

- использование различных правовых форм (ассоциативные, договорные, координационные и пр.) организации управления городскими агломерациями и межмуниципальным сотрудничеством;

- участие в стратегическом социально-экономическом планировании и развитии государства и региона, решении задач повышения конкурентоспособности современного российского производственного и человеческого потенциала, что, в свою очередь, будет стимулировать развитие межмуниципального сотрудничества в агломерациях [135; 180; 114; 186].

Наиболее важным применительно к критериям возникновения и развития агломераций в современной России представляется анализ основных этапов этого развития. Обычно выделяется четыре основных этапа, каждый из которых обладает уникальными критериальными характеристиками.

На первом, начальном, этапе так называемой «индустриальной агломерации» происходит сближение связанных производственными отношениями отдельно расположенных территорий и предприятий, не затрагивающее, по существу, рынок труда, земли, инфраструктуру и другие ресурсы.

Далее, на втором этапе под влиянием многочисленных факторов (например, снижение темпов промышленного производства) происходит трансформация (укрупнение и формирование единого) рынка труда, рост потоков трудовой маятниковой миграции к центральному городу агломерации, сопровождающейся потребительской маятниковой миграцией.

Последующий третий этап развития агломерации связан с неизбежными процессами децентрализации производства и потребления из разросшихся центральных муниципальных образований агломерации на ее периферию, в города-спутники (или подцентры). Тенденция децентрализации объективно обеспечивает равномерное развитие агломерации, формирование единого

агломерационного рынка и инфраструктуры, что в итоге стимулирует дальнейшее развитие агломерации, превращая ее в важный структурный элемент экономики государства.

Наконец, для четвертого «постиндустриального» этапа развития современной агломерации характерно углубление функциональных связей отдельных структурных элементов агломерации. Прежде всего речь идет о развитии прямых связей между подцентрами агломерации, увеличении объема и разнообразия рынков товаров и услуг, интенсивное встраивание в глобальную иерархическую структуру городского ядра. Для постиндустриальной агломерации характерно наличие высокоинтеллектуальных ресурсов не только в сфере экономики и производства, но и в инфраструктуре, в сфере инноваций, развития человеческого капитала.

Таким образом, развитие агломерации от индустриальной формы к постиндустриальной объединяет в себе целый комплекс социально-экономических процессов, изменяющих как пространственную, так и функциональную структуру экономики территории, инкорпорируя ее в глобальную экономику.

Большая часть городских агломераций России находится в настоящее время на первых двух этапах развития (Екатеринбургская, Иркутская, Ростовская агломерации и др.). По оценкам специалистов на третьем этапе развития находится Санкт-Петербургская агломерация, на четвертом этапе – Московская агломерация.

Сложности урбанизации в России связаны с укреплением внутриагломерационных коммуникаций между городами, развитием надгородских форм управления (с координирующими функциями) и принятием грамотных градостроительных решений в центральных городах, которым предстоит усваивать преимущества того, что на них нацелены нужды значительного по людности окружения [277].

Проблема пространственного развития российских регионов приобретает все большую остроту в связи с нарастающими различиями в уровнях и условиях жизни между региональными центрами и региональной периферией.

Значительную роль в обеспечении более высокого уровня развития всех территорий региона играют такие высококонцентрированные формы «группового» расселения, как городские агломерации. Формирование городской агломерации позволяет гарантировать оптимальное размещение промышленного производства, рационально располагая его по отношению к жилым массивам, что улучшает экологические и бытовые условия жизни в крупных городах.

В то же время, городская агломерация, имеющая гораздо более обширные возможности развития, представляет собой среду, обладающую качествами, благоприятными для интеграционных процессов [67].

Неравномерное распределение производства и населения становится все более очевидным по мере развития рыночной экономики России и является ее естественной чертой. Обычно различия в развитии между селом и городом сначала на некоторое время увеличиваются, а затем медленно убывают. Конвергенция прогрессирует несколько быстрее с точки зрения доступа к социальным услугам и в областях с более динамичным развитием.

Однако для сближения требуются политические инструменты интеграции, в том числе важнейшие связующие институты для управления спросом на землю, инвестиций в инфраструктуру, а также своевременные и целенаправленные меры вмешательства.

Поскольку развитие агломерации часто связано с исчерпанием возможностей размещения и повышенной потребностью в территориальном расширении производства, наличие нескольких административных образований с юридическими границами в агломерации не имеет большого значения для определения агломерации. Более того, «мозаика» административных границ усложняет планирование агломераций и управление ими, в том числе изучение маятниковых движений. Городская агломерация должна стать на данном этапе развития форм расселения главным звеном в системе расселения страны,

основной единицей статистического учета, планирования, проектирования и управления [245].

В постсоветский период обозначились новые тенденции в административно-территориальных преобразованиях России. В период с 1991 по 2003 годы большинство из них происходило за пределами городских агломераций и включало в себя перевод поселков городского типа в сельские. Например, «в черту Санкт-Петербурга за период с 1989 по 2002 год было включено более 20 городских поселений общей численностью населения более 300 тыс. человек» [156].

В связи с принятием ФЗ №131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», начиная с 2003 года административно-территориальные изменения все больше касаются территорий городских агломераций, в состав которых включаются городские и сельские поселения. «В период 2003 - 2007 годов данный тип преобразований получил широкое распространение в Московской, Ростовской, Тульской, Челябинской областях» [155].

В 2008 году Правительство Российской Федерации утверждает «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года», в соответствии с которой крупные городские агломерации должны стать важной частью долгосрочной стратегии развития России и сделать экономику России конкурентоспособной на мировом рынке. Появление новых центров притяжения людских ресурсов должно уравновесить условия жизни людей в регионе и в идеале поставить на ступеньку выше в цивилизационном развитии [67].

Впервые на уровне государственного документа пространственное развитие инфраструктуры и инвестиционной деятельности, создание новых центров экономического роста объявляются в качестве приоритета региональной политики государства, направленной на «снижение регионального неравенства и уменьшение сверх концентрации экономических ресурсов в столичных агломерациях». В соответствии с Концепцией инновационное и социальное

долгосрочное развитие Российской Федерации базируется на научно-техническом и образовательном потенциале крупных городских агломерации, на формировании территориально-производственных кластеров в урбанизированных регионах [132].

Последующее развитие основные идеи Концепции получили в ряде проектов документов, которые официально так и не были приняты. Речь идет о проекте постановления Правительства РФ 2010 года о развитии каркаса системы расселения страны, в котором предполагалось создание 20 крупных агломераций на базе муниципальных образований-миллионников, а также о «дорожной карте» развития агломераций в России 2013 года, определявшей критерии отбора агломераций для участия в реализации социально-экономических проектов.

В Указе Президента Российской Федерации от 16.01.2017 года №134 об основах государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности развитие крупных городских агломераций, рассматриваются «как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках» [234].

В утвержденном Правительством РФ 22 ноября 2018 года «Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года» предусмотрены шаги по качественной трансформации структуры рабочей силы и динамики производительности труда. В нашем понимании долгосрочные экономические изменения невозможны без изменения государственных подходов к вопросу территориального размещения производительных сил.

В связи с этим необходимо подчеркнуть важность утверждения Правительством РФ в 2019 году «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.»

Вопросы агломерации рассматриваются в Стратегии довольно широко, как ключевой приоритет пространственного развития Российской Федерации.

Городскую агломерацию Стратегия определяет как «совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения (500–1000 тыс. чел. – крупная агломерация или свыше 1 млн. чел. – крупнейшая агломерация), связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями» [226].

Тем не менее, на наш взгляд, для адекватного развития процессов агломерации в стране необходимо принятие правоустанавливающего документа, федерального закона, определяющего основные принципы и содержательные механизмы взаимодействия государства, регионов и муниципальных образований в развитии городских агломераций. Неудачные попытки создания подобного документа, как отмечают многие исследователи, связаны со специфическими особенностями российского государства: огромностью территории и многообразием социально-экономических условий отдельных регионов.

Подготовленный в 2020 году Минэкономразвития РФ проект федерального закона «О городских агломерациях» представляет значительный шаг вперед в этом направлении и проходит стадию обсуждения.

К положительным сторонам законопроекта можно отнести выделение критериев городской агломерации: наличие центра, транспортной доступности, установленной средней плотности населения; разграничение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сфере развития городских агломераций; определение форм межмуниципального сотрудничества (соглашения, координационные советы) как условие создания агломерации. К недостаткам законопроекта относится отсутствие регулирования финансово-экономической стороны межмуниципального взаимодействия, закрепления формального статуса городской агломерации [259].

В октябре 2021 года Правительство РФ утвердило перечень стратегических инициатив-проектов, направленных на повышение качества жизни и гибкости российской экономики [224]. Проект «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения» должен создать условия для развития 40

крупных агломераций, а также для развития опорных населенных пунктов сельских территорий. Также предполагается создать Единый институт пространственного планирования для создания условий для устойчивого пространственного развития.

«В рамках этой инициативы, по данным Минэкономразвития РФ, предполагается ввести единую градостроительную и транспортную политику в городских агломерациях, синхронизировать государственное финансирование мероприятий на сельских территориях, развивать инфраструктуру, а также прорабатывать нормативную базу для опережающего развития городских агломераций и малонаселенных территорий.

Предполагается, что к 2024 году должны будут соответствовать нормативам 85% дорог в 105 агломерациях (к началу нынешнего года таких дорог было около 72%). Также в агломерации из малых муниципальных образований будут дополнительно привлечены более 5 млн. человек.

К 2030 году в агломерациях должно вдвое вырасти качество городской среды (оно определяется по таким критериям, как безопасность, комфорт, экологичность, разнообразие, современность, эффективность управления). В более чем 40 агломерациях с населением более 60 млн. человек будут созданы условия для ускоренного экономического развития. А более 15 агломераций с населением более 35 млн человек будут иметь темпы экономического роста выше среднероссийского» [271].

При формировании агломераций в современной России возникают следующие проблемы и ограничения [155, с. 133–134]:

– государственная политика России в части стратегии развития агломераций находится в стадии становления, что понижает роль государства и отрицательно сказывается на системности и комплексности управления формированием агломераций в регионах и в стране в целом;

– государством не определен правовой статус агломераций в контексте задач государственной политики и межмуниципального взаимодействия.

Несформированность единых подходов к понятию «агломерация» и сущности агломерационных процессов является сдерживающим фактором их развития;

– существующее законодательство, в частности Бюджетный, Градостроительный, Налоговый кодексы, закон о МСУ от 06.10.2003 г., в рамках созданного механизма межбюджетных отношений не учитывает специфику территориального устройства агломераций, границы которых могут не совпадать с границами муниципальных образований, а потому финансирование агломерационных проектов часто связано с риском нецелевого использования бюджетных средств;

– в отсутствие полноценной правовой и методологической базы агломерационная практика в России построена в основном на принципах самоорганизации муниципальных образований посредством коллективных соглашений и целевых союзов, придающих этому процессу существенную региональную специфику.

Для преодоления этих проблем государственная политика России в отношении регионов должна быть направлена на оптимизацию экономического пространства и увеличение емкости региональных рынков. Приоритетным направлением административно-территориального развития является создание условий для возникновения агломерированных территорий и развитие агломераций.

В параграфе диссертации были рассмотрены основные вехи развития агломераций в России и за рубежом. Предложено выделение современного этапа развития агломераций муниципальных образований, определены его основные особенности. Органы федеральной власти агломерации рассматривают как новые точки роста и совершенствования региональной политики.

1.3. Социально-экономический потенциал агломерации муниципальных образований

Для определения способов и факторов оценки социально-экономического потенциала агломерации в первую очередь необходимо дать трактовку самого понятия социально-экономического потенциала, сложной макроэкономической категории, которая недостаточно изучена.

В научной литературе применяется множественность трактовок содержания понятия «социально-экономический потенциал». Как правило, исследователи дают довольно широкое толкование данного понятия применительно к государству, региону и предприятию.

Так, например, Л.И. Самоукин считает, что «социально-экономический потенциал необходимо рассматривать во взаимосвязи со свойственной каждой общественно-экономической формации производственными отношениями, возникающими между отдельными работниками, трудовыми коллективами, а также управленческим аппаратом предприятия, организации, отраслей народного хозяйства в целом по поводу полного использования их способностей к созданию материальных благ и услуг» [274]. Авторы Любимова М.В., Нестеров В.П., Дмитриева В.С. рассматривают «социально-экономический потенциал как совокупность социально-экономических факторов, источников, стимулов, форм роста эффективности использования производительных сил» [170]

Помимо этого, существуют определенные различия в понимании сущности структуры данного понятия, его взаимосвязи с понятиями «социально-экономическая система», «уровень социально-экономического развития», «экономический потенциал» и пр.

Чаще всего в экономической научной литературе в качестве тождественного можно встретить термин «экономический потенциал», который стал наиболее дискуссионным понятием в экономической науке. В настоящее время сформировалось несколько подходов к пониманию термина.

Первый подход основывается на представлении об «экономическом потенциале» как **способности** экономики выполнять хозяйственные функции.

Базовое определение (поскольку сам термин появился еще в советское время) экономического потенциала применяется до сих пор и дано в Большой Советской Энциклопедии. «Экономический потенциал - совокупная способность отраслей народного хозяйства производить промышленную и сельскохозяйственную продукцию, осуществлять капитальное строительство, перевозки грузов, оказывать услуги населению в определённый исторический момент. Экономический потенциал определяется количеством трудовых ресурсов и качеством их профессиональной подготовки, объёмом производственных мощностей промышленных и строительных организаций, производственными возможностями сельского хозяйства, протяжённостью транспортных магистралей и наличием транспортных средств, развитием отраслей непроизводственной сферы, достижениями науки и техники, ресурсами разведанных полезных ископаемых, т. е. элементами, составляющими в совокупности производительные силы общества» [43].

Исходя из данной трактовки, большая группа авторов (Б.М. Мочалов, В.Н. Мосин, Д.М. Крук и пр.) ограничивает определение экономического потенциала как способность. Так, Б.М. Мочалов понимает «экономический потенциал» как «совокупную способность отраслей народного хозяйства производить промышленную, сельскохозяйственную продукцию, осуществлять капитальное строительство, перевозить грузы, оказывать услуги населению» [345; 235]. В то же время ряд авторов (Э.П.Белоусов, Б.А.Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева и др.) расширяют данное понимание, указывая на то, что целью совокупной способности экономического потенциала является удовлетворение потребностей населения и общества [262].

Тем не менее, по нашему мнению, сведение сущности экономического потенциала к единственной производственной функции не может претендовать на полноту в условиях динамично развивающегося социально-экономического потенциала России.

Следующий подход характеризует экономический потенциал как совокупность различных ресурсов: трудовых, производственных, финансовых и пр. (А.И. Анчишкин, Т.К.Велбн, А.И.Архипов, Л.И.Абалкин, А.Н. Цыгичко, П.А. Игнатовский, Д.В. Шевченко, А.В. Тодосийчук, Б.А. Плышевский и др.) [249; 293; 323; 334; 335; 343; 20].

Одним из первых ресурсный поход предложил российский ученый А.И. Анчишкин, по мнению которого экономический потенциал характеризуют "производственные ресурсы, их объем, структура, технический уровень и качество..." [18, с.13].

П.А. Игнатовский как большинство сторонников ресурсного подхода трактует экономический потенциал как «современные системы машин и другие орудия труда, весь научный и производственный арсенал, разведанные и добываемые запасы сырья и энергии, трудовые ресурсы, огромный производственный опыт» [105, с.76]. Как утверждал известный экономист, академик Л.И.Абалкин, «потенциал – это обобщенная, собирательная характеристика ресурсов» [1, с.214].

В приведенных выше мнениях, делающих акцент исключительно на ресурсных источниках экономического потенциала, не учитывается различия между понятиями «потенциал» и «ресурсы». В отличие от материальных и нематериальных «ресурсов» «потенциал» напрямую связан со способностью субъектов экономической деятельности эффективно использовать имеющиеся ресурсы. На наш взгляд, недооценка субъективных факторов не позволяет дать объективную характеристику экономического потенциала как системы взаимовлияющих элементов.

Третья группа авторов рассматривает экономический потенциал как совокупную возможность страны или отрасли достичь желаемого **результата** (Т.Н. Толстых, Е.М. Уланова, Н.В. Никитина, В.Н. Авдеенко, М.В. Афанасьев, Ю.Г. Гусев, В.А. Котлов, А.И. Самоукин, Л.С. Шаховская и др.) [274; 296]. Авторы рассматривают экономический потенциал с точки зрения

количественного результата, суммы благ, которые достигаются субъектом хозяйствования при заданных характеристиках ресурсов.

О.В. Козлова, основываясь на указанном подходе, дает следующее определение экономического потенциала: "экономические возможности страны, зависящие от уровня развития производительных сил и производственных отношений, наличия трудовых и производственных ресурсов, эффективности хозяйственного механизма" [304, с.175].

По мнению Г.С. Мерзликиной под экономическим потенциалом предприятия следует понимать «…способность предприятия обеспечивать свое долговременное функционирование и достижение стратегических целей на основе использования системы наличных ресурсов» [179].

В данном контексте важной представляется дискуссия по вопросу уровней экономического потенциала. Часть авторов считают, что основной его характеристикой является «достигнутый уровень развития системы общественного производства» [260, с.6-7]. В то же время с точки зрения других исследователей выделяется понятие «перспективный экономический потенциал» как «максимальная возможность хозяйственной системы, предопределяющая максимально возможный объем производства материальных благ и услуг, которых можно достичь при идеальных условиях производства и оптимальном использовании ресурсов» [291, с.13].

К сожалению, исследование социально-экономического потенциала агломерации в отечественной экономической науке практически не ведется. В зарубежных странах исследованиями развития агломераций занимаются уже несколько десятилетий (подробно рассмотрено в параграфе 1.2 Развитие агломерации муниципальных образований: этапы, отечественные и зарубежные практики). Например, исследователями К. Учидом и Э. Нельсоном было предложено использовать индекс агломерированности, который включал в себя 3 основные показателя: численность населения, его плотность и время транспортной удаленности от центра агломерации. В Соединенных Штатах Америки также рассчитывают очень важный показатель, на взгляд автора, –

индекс устойчивости развития, который включает в себя параметры и показатели (в том числе в расчете на душу населения) здоровья населения, качества образования, энергосбережения и экологии (16 параметров и 49 показателей). Подробно важность обеспечения устойчивого социально – экономического развития рассмотрена в параграфе 2.2 Развитие городских агломераций как фактор стратегии опережающего социально-экономического развития. В ФРГ агломерации оцениваются по 26 индикаторам и 5 индексам. В разных странах эти индексы имеют при схожем смысле разные названия: в США это SPRAWL индекс («расползания» в дословном переводе), в Бразилии «индекс конурбации», в Мексике «индекс процветания». Расчет данных индексов производится как среднеарифметическое по каждому из показателей и обычно без учета местных особенностей развития (хотя в США учитываются даже особенности улиц, целевое использование участков, плотность жилой застройки и др.). Существует подходы, при которых расчет индексов и показателей производится для всей территории агломерации муниципальных образований и отдельно для центральной его части - ядра агломерации.

Также стоит упомянуть методику ООН, которая позволяет рассчитать показатель процветания города (City prosperity index), который позволяет произвести комплексную оценку муниципальных образований, их ранжирование по определенным критериям и произвести относительную оценку сильных и слабых сторон по определенным критериям и показателям. Наличие большого числа методик оценки агломерации муниципальных образований позволяет комплексно рассмотреть особенности элементов системы (муниципальных образований) и внутренних процессов.

Ограниченность применения данных методик в России затрудняется отсутствием официального статистического учета агломерации муниципальных образований (в связи с отсутствием закрепленного понятия в нормативно-правовых актах) и использованием данных, которые собираются по специальному заданию. Такие расчеты являются более затратными, в том числе и в финансовом отношении. Необходимо обеспечить систематический сбор статистических

данных на уровне агломерации муниципальных образований, так как, не обладая достаточными и актуальными данными, невозможно производить разработку федеральных и региональных программ развития агломераций муниципальных образований. Стоит обратить также внимание, что на данный момент в нашей стране не выработано единой общепринятой методики оценки агломерационных связей и расчета синергетического, агломерационного эффекта.

Открытым также остается вопрос об определении показателей и индикаторов, которые необходимо включать для оценки агломерационного эффекта: размер территории, административно – территориальное устройство, численность населения, транспортная обеспеченность, количество заключенных межмуниципальных соглашений и др. Безусловно, учет такого ограниченного количества факторов развития такой сложной системы является недостаточным для проведения комплексной оценки. Очевидно, что поскольку одним из самых значимых моментов агломерации муниципальных образований является межмуниципальные связи и сотрудничество, то оценка этого явления должна иметь довольно высокий коэффициент значимости критерия.

Как уже отмечалось, в Европейских странах уже довольно значимый период времени ведется статистический учет по агломерациям. Например, с начала двухтысячных рассчитывается ВРП агломераций, с 2008 года ведется учет инвестиционных средств. Расчет валового регионального продукта является интегральным экономическим показателем, его в первую очередь необходимо выделять на уровне агломераций. Большинство подходов по управлению агломерациями предлагается использовать договорную модель, что включает в себя создание координирующего органа и заключение межмуниципальных соглашений. Учитывая многогранность и разнообразие потенциальных межмуниципальных связей, является весьма затруднительным создание единой методики расчетов агломерационного эффекта, в связи с наличием большого числа переменных. Использование двухуровневой модели местного самоуправления, с выделением верхнего уровня в виде агломераций муниципальных образований, а также законодательное закрепление полномочий и

перечня, решаемых вопрос местного значения, делает задачу по оценке агломерационного эффекта более формализованной и определенной, с меньшим количеством неизвестных переменных.

Опираясь на приведенные выше мнения, отметим, что под социально-экономическим потенциалом в широком смысле, на наш взгляд, следует понимать совокупную объективную и субъективную способность государства (региона, муниципального образования, отрасли, предприятия) осуществлять производственную, экономическую и социальную деятельность для максимального удовлетворения потребностей и социальных нужд населения с эффективным использованием ресурсов.

Исходя из вышеизложенного, под социально-экономическим потенциалом агломерации предлагаем понимать совокупный потенциал всех входящих в нее субъектов с учетом эффекта экономии пространства, мультипликативного, синергетического и других эффектов, позволяющих социально-экономическому потенциалу агломерации быть больше, чем сумма потенциалов входящих в нее субъектов.

В настоящее время не существует однозначного мнения о структурных элементах экономического потенциала, их взаимосвязи и взаимообусловленности. Мнения исследователей разнятся в зависимости от объективных факторов и трактовки понятия «экономический потенциал».

В 1994 году авторы В. Е. Кудрявцев, Н. А. Ланцов, Е.В. Песоцкая, предложили весьма спорный вариант структуры экономического потенциала, куда вошли: технологический, рыночный, финансовый, трудовой, внешнеэкономический потенциалы, а также потенциал сферы производства и потенциал сферы услуг [255]. Спорность данной позиции состоит в попытке разделить, например, такие элементы структуры, как технологические и сфера производства.

Ю.Н. Клепиков включает в структуру экономического потенциала предприятия только три «подпотенциала»: трудовой, инвестиционный и инновационный [124]. Фабрикант Б.А. выделяет производственно-экономический

потенциал, состоящий из следующих видов: производственный, научно-технический, финансово-экономический, социально-трудовой [306].

О.А. Минаева обосновывает следующие структурные элементы экономического потенциала: «производственный потенциал, включающий материально-вещественные средства и возможности их использования при производстве продукции; финансовый потенциал, который состоит из собственных и заемных финансовых средств и возможностей их использования в хозяйственной деятельности; рыночный потенциал, включающий возможности за счет имеющихся маркетинговых механизмов осуществлять сбыт и продвижение продукции; научно-технический потенциал, который характеризуется возможностью хозяйствующего субъекта развивать и внедрять результаты научно-технического прогресса; экологический потенциал, включающий возможности осуществлять хозяйственную деятельность, сохраняя экосистему, и трудовой потенциал, формирующийся как совокупность трудовых потенциалов всех функциональных видов деятельности» [189].

К.О. Виноградова, О.А. Ломовцева представляют потенциал экономического развития региона в виде трех блоков: материально-технический (природно-ресурсный, экономико-географический, демографический), финансово-экономический (трудовой, производственный, социально-инфраструктурный, бюджетный, экспортно-импортный), инновационно-институциональный (научно-инновационный, инвестиционный, нормативно-правовой готовности) [59].

При всем разнообразии, спорности и противоречивости представленных выше позиций, можно, по нашему мнению, выделить следующие базовые структурные элементы экономического потенциала, непосредственно влияющие на социально-экономические процессы:

- трудовой потенциал – количественный и качественный состав рабочей силы, обладающей необходимыми компетенциями и способностью к саморазвитию;

- производственный потенциал – условия и средства производства, позволяющие производить конкурентоспособную продукцию на основе эффективного использования ресурсов;

- научно-технический потенциал – инновационные, материально-технические, кадровые, информационные и организационные ресурсы, предназначенные для целей стратегического развития и обеспечения конкурентоспособности товаров и услуг;

- финансовый потенциал – количество и качество финансовых ресурсов, обеспечивающих функционирование и плановое развитие социально-экономических процессов.

Характеристики понятия «экономический потенциал» включают, среди прочего, механизм оценки величины экономического потенциала. При этом оценка экономического потенциала территории необходима, прежде всего, для принятия управленческих решений по распределению производительных сил и ресурсов, защите окружающей среды при достижении стратегических целей. В оценке потенциала учитывается количество и качество доступных ресурсов, анализ интересов потребителей, возможный доход от использования ресурсов, карта возможного размещения производительных сил, описание состояния инфраструктуры и охраны окружающей природной среды. Кроме того, в потенциал территории включаются туристические и рекреационные зоны, расчеты и оценки энергетических мощностей (электроэнергии и тепла), биологического разнообразия территории.

Практическая деятельность показывает, что большинство наиболее эффективных и прибыльных на сегодняшний день видов деятельности приводят к снижению экономического потенциала территории из-за диспропорций в использовании ресурсов. Это, в свою очередь, предопределяет поиск путей повышения эффективности использования потенциала социально-экономической системы, основанный на достоверной оценке потенциала территории.

В настоящее время в связи с отсутствием единого подхода к определению термина «экономический потенциал» отсутствует единая методика оценки экономического потенциала территорий.

Прежде всего, разнообразие подходов к методике оценки потенциала территории связано с необходимостью четко обозначить объект анализа, классифицировать территории по единым показателям и факторам. В теоретических и практических работах предлагаются классификации по типу территории (городской округ и муниципальный район), по отраслевой специализации (промышленная, сельскохозяйственная и пр.), по численности (крупнейшая, крупная, большая, средняя, малая и пр.) и другим основаниям. Например, исследователи разработали классификацию агломераций для оценки их потенциала по величине [167, с. 33]:

– малые агломерации (это три города с общей людностью 50 тыс. жителей);

– средние агломерации (людность от 50 до 120 тыс. жителей);

– большие агломерации (людность от 120 до 500 тыс. жителей);

– крупные агломерации (людность от 500 до 1000 тыс. жителей);

– крупнейшие агломерации (людность от 1000 до 5000тыс. жителей);

– сверхкрупнейшие агломерации (людность более 5000 тыс. жителей).

Отсюда следует вывод, что для оценки социально-экономического потенциала территории сложно создать единую методологию с унифицированной системой показателей.

Методологически проблему оценки можно рассматривать в трех аспектах:

– оценка потенциала как показателя, характеризующего привлекательность и уровень развития территории;

– оценка эффективности использования имеющегося потенциала;

– оценка эффективности изменения потенциала в ходе экономического процесса [40].

В современной экономической науке, по мнению Н.В.Ворошилова, определены следующие «основные подходы оценки потенциала территорий:

- стратегический (применяется при разработке стратегий развития регионов и муниципалитетов и реализуется в форме SWOT-анализа и других способов);

- ресурсный (оцениваются отдельные виды ресурсов, факторы развития территорий);

- маркетинговый (определяются конкурентные преимущества территорий);

- стоимостной (с помощью различных методов проводится стоимостная оценка различных видов ресурсов территории, например лесных ресурсов, ресурсов животного мира и т. д.)» [66, с.95].

Д.Ф. Дабиев определяет в качестве основных «структурный подход, системный подход, воспроизводственный подход, интегральный подход, подход, основанный через оценку конкурентоспособности регионов, доходный подход, факторный и т.д.» [85].

В рамках обозначенных подходов в зависимости от степени влияния различных факторов авторами выделяются основные методы оценки потенциала территорий:

1. Количественные методы:

- **методы оценки территорий по совокупности показателей** (метод статистического анализа, индексный метод, балансовый метод и др.) позволяет определить устойчивые тенденции динамики показателей, выявить особенности и спрогнозировать их развитие;

- **метод оценки территорий по одному доминирующему показателю** (например, ВВП, ВРП, объем производства, объем продаж, природно-ресурсный потенциал, численность экономически активного населения и пр.);

- **метод интегрального показателя** дает возможность с помощью множества отдельных показателей рассчитать интегральный показатель оценки социально-экономического потенциала территории посредством сведения многокритериальной задачи к однокритериальной;

- **балльные методы** (метод «Паттерн», многомерной средней, метод суммы мест и др.) предполагает оценку баллами и ранжирование экономических

показателей территорий в сравнении со средними и максимальными значениями в регионе;

- **метод экономико-математического моделирования** оценивает экономический объект через построение и исследование его модели с учетом влияния различных факторов на параметры его развития.

2. Качественные методы:

- **методы экспертных оценок** (SWOT-анализ, оценка конкурентного профиля территории и др.) используются при сравнительной оценке слабо формализуемых параметров развития территории, таких как: эффективность системы управления; перспективные направления развития, позволяющие активизировать естественные преимущества, элиминировать недостатки, использовать все открывающиеся возможности и избежать потенциальных опасностей; степень участия общественности в процессе управления развитием территории;

- **метод когнитивного моделирования:** «…один из методов институционального моделирования, рассматривающих институты как параметры и факторы сложных слабоструктурированных систем, позволяющий описать систему взаимосвязей показателей и факторов и представить ее взвешенным ориентированным графом» [127].

Метод основан на анализе неполных количественных и качественных данных, взаимовлияния разнонаправленных экономических факторов на динамику социально-экономического развития.

В настоящее время количественные методы являются наиболее распространенными методами оценки социально-экономического потенциала территории. Для применения этих методов определяются подсистемы, основные критерии их оценки.

Например, С.Д. Амиров выделяет следующие подсистемы [9]:

– Архитектура и градостроительство: инженерные коммуникации; дороги; коммунальное хозяйство; маркетинг; экология.

– Показатели развития социальной сферы: образование; культура и искусство; физкультура, спорт и туризм; здравоохранение; социальная защита; население; трудовые ресурсы.

– Основные показатели развития финансово-экономической сферы; макроэкономика; бюджет и финансы, имущество и собственность, инвестиции и капвложения; рыночные институты; уровень жизни населения; внешнеэкономические связи.

– Основные показатели функционирования производственной сферы: топливно-энергетический комплекс; машиностроение и металлообработка, химическая промышленность; деревообрабатывающая промышленность; промышленность стройматериалов; легкая промышленность; пищевая промышленность.

– Показатели оценки деятельности государственных и муниципальных органов: представительный орган муниципального образования; администрация; налоговые органы; правоохранительные органы; суд и прокуратура; органы госконтроля; органы госстатистики; общественные организации.

Для оценки каждой подсистемы вводятся количественные показатели развития, например [293]:

– для подсистемы «экология»: доля переработки бытовых отходов (%); соответствие потребляемой воды санитарно-гигиеническим показателям (%); уровень сброса загрязненных сточных вод (%); выбросы в атмосферу вредных веществ (т/год/1000 человек). Размер предотвращенного экологического ущерба (руб./1000 человек); доля продуктов питания, подвергающихся контролю со стороны СЭС (%).

– для подсистемы «здравоохранение»: число медицинских учреждений на 10000 населения (единиц); численность медицинского персонала по категориям на 1000 населения (человек); число больничных коек на 1000 населения (единиц); мощность амбулаторных поликлинических учреждений (число посещений в смену) на 10000 населения (единиц); число умерших по возрастным группам (с учетом образования, профессии, причин смерти);

среднемесячная заработная плата работников здравоохранения (рублей); удельный вес затрат на здравоохранение в бюджете (%); размер финансирования на одного жителя (рублей).

– для подсистемы «уровень жизни населения»: денежные доходы на душу населения (рублей); рост реальных доходов населения (% к предыдущему году); бюджет прожиточного минимума (рублей/человек); средняя зарплата 1 работающего (рублей/человек); доля лиц с доходами ниже бюджета прожиточного минимума (%).

– для подсистемы «администрация»: общие расходы на администрацию (тыс. рублей); удельный вес расходов на содержание в бюджете (%); численность работников администрации на 1000 населения, человек; число подразделений (единиц); число протестов, вынесенных прокурором (единиц); число изданных распоряжений (единиц).

Подводя итоги вышесказанному, отметим, что в экономической науке оценка экономического потенциала базируется на иерархической системе показателей, отражающих количественные и качественные свойства ресурсов. В зависимости от иерархического уровня экономического потенциала показатели делятся на макроуровневые, региональные (территориальные) и микроуровневые, общие и частные.

К общим показателям оценки потенциала на макроуровне относятся: национальное богатство и валовой внутренний продукт (ВВП), валовой национальный продукт (ВНП), отраслевая структура экономики, национальный доход, производство основных продуктов на душу населения, уровень и качество жизни. К частным потенциалам макроуровня с набором собственных показателей относятся: природные ресурсы, производственный потенциал, трудовой потенциал, научно-технический, инвестиционный и экспортный потенциалы.

В состав показателей экономического потенциала региона (территории) входят:

- общие ресурсные показатели (в соответствии с Методикой комплексной оценки уровня социально-экономического развития субъектов Российской

Федерации Минэкономразвития РФ): валовой региональный продукт (ВРП), объем инвестиций в основной капитал на душу населения, объем внешнеторгового оборота на душу населения, финансовая обеспеченность региона, уровень зарегистрированной безработицы, величина основных фондов экономики на душу населения, соотношение среднедушевых доходов и величины прожиточного минимума, доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения, суммарный оборот розничной торговли, общественного питания и платных услуг на душу населения; коэффициент плотности автомобильных дорог; сводный показатель уровня развития отраслей социальной инфраструктуры.

- частные ресурсные показатели: геополитический потенциал, природно-ресурсный и промышленный потенциалы, инфраструктурный потенциал, демографический и трудовой потенциал, потенциал социальной сферы, духовный потенциал, управленческий потенциал, финансовый потенциал;

- показатели результативности: коэффициент использования экономического потенциала, коэффициент вовлечения и эффективности экономических ресурсов территории, коэффициент использования частного потенциала и пр.

Оценка экономических показателей на микроуровне (предприятие, организация и пр.) основана на анализе производственного, трудового, инновационного и финансового потенциалов, включающих такие показатели, как: рентабельность экономической деятельности, финансовая устойчивость, производительность труда, текучесть кадров, уровень квалификации персонала, качество и ассортимент продукции и пр.

В настоящее время в отечественной экономической научной литературе практически не исследована проблема оценки социально-экономических факторов и показателей формирования и развития городских агломераций, за исключением проблем, связанных с динамикой численности населения и расселением.

В то же время само появление агломераций является новым системным этапом в качественном развитии экономического потенциала территорий, порождая агломерационные эффекты за счет концентрации населения, производства, инфраструктуры, равномерного развития территорий и пр.

Основные фундаментальные признаки и факторы, влияющие на социально-экономический потенциал агломераций, являются:

- Компактное расположение, высокая плотность населения, способствующие эффективному взаимодействию городских и сельских поселений.

По мнению Г.М. Лаппо «агломерация предстает как ареал ближних связей, не требующих больших затрат времени и средств. Это свойство агломераций особенно важно в условиях России с ее колоссальными расстояниями. Максимально используя ближние связи, хозяйства снижает затраты на перемещение сырья, топлива, полуфабрикатов, узлов и деталей» [157].

- Транспортная доступность, позволяющая объединяться и активно взаимодействовать.

- Концентрация промышленного производства и трудовых ресурсов, тесные экономические и трудовые связи.

- Целостность рынков труда, недвижимости, земли.

- Высокий уровень функциональных связей (культурно-бытовых, административных, организационных, хозяйственных и пр.), обеспечивающих взаимодополняемость структурных элементов агломерации.

- Интеграция инфраструктуры (транспортной, социальной, жилищно-коммунальной, энергетической).

Таким образом, благодаря развитию агломераций, создаются условия для ускоренного социально-экономического роста, в связи, с чем необходимо выделить группы социально-экономических факторов и показателей, позволяющих сравнивать уровень развития различных агломераций.

Одной из основных групп факторов, оказывающим влияние на социально-экономический потенциал агломерации, является экономико-

географическое положение (ЭГП). Среди подходов, применяемых для анализа и составления прогноза перспектив развития города (и систем расселения), оценка ЭГП имеет особое значение.

Достаточно ясно выявлены следующие черты, характеризующие сложность, диалектичность, многокомпонентность этого понятия [195, с. 115–116]:

1. Историзм. ЭГП изменяется во времени; лишь в определенный период под влиянием сочетаний различных экономических, политических и природных факторов (в развитии самого города, тяготеющих территорий и средств связи с ними) возникают предпосылки, определяющие его действие именно в данной географической точке и вызывающие в ней рост города.

2. Уникальность, индивидуализирующая роль. ЭГП – важнейшая индивидуализирующая характеристика города. Можно представить себе два города, одинаковых по численности населения, промышленному профилю, природным условиям, характеру застройки. ЭГП придает этим городам индивидуальность, черты уникальности. Оно сложнее всего поддается типологии (не случайно нет убедительных подходов к его формализации и математическому моделированию).

3. Нерасторжимая связь с территорией, окружающей город или тяготеющей к нему. Город как бы вырастает из территории, она создает ему ЭГП; но, развиваясь, город и сам в большой мере создает и усиливает свое ЭГП. Особенно его усиливают центральные функции больших муниципальных образований.

4. Интегральность. «Работает» только вся совокупность компонентов ЭГП. Вместе с тем необходимы логическое расчленение этого понятия и исследование действия отдельных его компонентов. Анализ ЭГП должен выявить все связи, которые существенны для города, раскрыть их взаимодействие и взаимообусловленность вне зависимости от дальности, показать положение города в системе других муниципальных образований.

5. Взаимосвязанность макро-, мезо- и микроположения города. Эти различные виды ЭГП взаимодействуют, но они могут в разной степени

способствовать развитию города: блестящее макроположение может сочетаться с малоудобным микроположением. Лишь в редких случаях все три вида положения бывают одинаково благоприятны, однако при целеустремленном выборе площадок для новых муниципальных образований такое сочетание может быть достигнуто.

6. Особое значение макро- и мезоположения. Наибольшим потенциалом роста обладают города с выдающимся макро- и мезоположением, расположенные в фокусах связей, скрепляющих воедино крупные территории, в центрах быстро развивающихся промышленных или сельскохозяйственных ареалов, на осях межареальных связей, в точках контактов различных зон, перепадов экономических потенциалов, в опорных узлах районов нового освоения.

7. Тесная связь микроположения с планировочными и инженерными факторами, определяющими возможности развития города. К этим факторам относятся качество площадки, возможности комбинирования и комплексирования промышленных предприятий, наличие стройбазы, инженерной инфраструктуры и т.п. Взаимопроникновение географических, планировочных и инженерных подходов имеет здесь особо важное значение [150, с. 248].

В группу экономических факторов включаются показатели, характеризующие инвестиционную деятельность городской агломерации и развитие высокотехнологичных отраслей промышленности: инвестиции в основной капитал на душу населения в агломерации в сравнении с аналогичным показателем в регионе, доля обрабатывающих производств и пр.

Группа научно-производственных факторов включает показатели инновационного и кадрового развития производственного потенциала агломерации: объем и качество производимой продукции; наличие инновационных центров и межотраслевых комплексов; доля предприятий, осуществляющих технологические инновации; объем производства инновационных товаров; качество трудовых ресурсов.

Финансовая система включает показатели финансовой инфраструктуры (распределение действующих кредитных организаций и их филиалов) и

муниципальных финансов (совокупный доход муниципальных образований, входящих в агломерацию, на душу населения; уровень инфляции, уровень заработной платы и пр.).

Группа социально-инфраструктурных факторов является наиболее емкой, так как отражает комфортность проживания населения, включает качество жизни, инфраструктурное развитие. К основным инфраструктурным показателям можно отнести показатели развития транспортной инфраструктуры, инвестиционной инфраструктуры, социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, культура, спорт, отдых), ввода в действие жилых домов, уровня развития потребительского рынка.

Управление агломерацией рассмотрим, как самостоятельный фактор, который выражается в системе показателей, характеризующих качество регулирования и результативность основных агломерационных процессов. К таковым можно отнести эффективность управления агломерацией, результативность выполнения программ социально-экономического развития, качество социальных программ и пр.

Наиболее полно, на наш взгляд, факторы, оказывающие влияние на социально-экономический потенциал агломераций, отражены в трудах З.З. Муллагалеевой и В.А. Шабашева [195]:

– развитость нормативно-правовой базы в сфере экономики на уровне региона, страны (наличие законов, формирующих принципы экономической политики, наличие и эффективность методического обеспечения экономической политики на разных уровнях управления и применительно к разным направлениям экономической политики);

– географическое положение (расположение относительно границ других регионов, далекое расстояние до центральных железнодорожных магистралей, близость к аэропорту);

– население (высококвалифицированная рабочая сила; высокая доля людей нетрудоспособного возраста; низкая рождаемость и др.);

– земельные ресурсы (наличие свободных участков для жилищного строительства, недостаток свободных земельных участков для промышленного строительства; наличие промышленных предприятий в центре города);

– экология (загрязнение воздуха, воды, почв, проблемы с переработкой бытовых и промышленных отходов);

– инженерная инфраструктура (высокий износ инженерных коммуникаций; доступность средств связи – мобильная, Интернет, высокая стоимость энергоресурсов);

– экономика (наличие природных и сырьевых ресурсов; потенциал промышленности; высокий износ технологического оборудования; адаптивность предприятий к требованиям нормативно-правовой базы и условиям внешней среды) и др.

В данном параграфе рассмотрен методический инструментарий диагностики состояния социально-экономического развития агломераций муниципальных образований, в том числе расчет социально-экономического потенциала.

Выводы по 1 главе

1. Наиболее перспективной для России формой расселения населения является, на взгляд автора, агломерация. Агломерации муниципальных образований сделают более рациональным территориальное устройство России, позволят перейти к ареальной концентрации ресурсов и сформировать опорные каркасы с усиленными узлами.

В настоящее время у исследователей не сформировалась единая точка зрения и существует несколько основных подходов к пониманию термина «городская агломерация»: 1. Экономический подход; 2. Географический подход. 3. Градостроительный подход; 4. Управленческий подход.

Агломерация рассматривается в диссертационной работе как многокомпонентный объект, который естественно эволюционным и часто спонтанным образом формируется в территориальной организации населения.

Данное территориальное образование необходимо рассматривать как сложную социально-экономическую систему, элементами которой являются муниципальные образования (сохраняя при этом свою самостоятельность), при этом они имеют устойчивые агломерационные связи. Жители при этом могут пользоваться едиными услугами. Таким образом, агломерации муниципальных образований – это взаимовыгодное взаимодействие всех элементов агломерации с целью повышения эффективности муниципального управления и повышения качества жизни населения.

Таким образом, с точки зрения применения управленческого подхода и смыслового содержания такого территориального объекта и явления как городская агломерация целесообразней всего использовать термин «Агломерация муниципальных образований», так как термин «агломерация» и «городская агломераций» больше отражает суть географического подхода и определения границ и не отражает сути с управленческой точки зрения.

По мнению автора исследования «агломерация муниципальных образований» – *это многокомпонентная единая сложная и динамичная социально-экономическая территориальная система, элементами которой являются муниципальные образования, которые имеют между собой интенсивные внутренние связи и общую цель эффективного и взаимовыгодного использования ресурсов и решения вопросов местного значения, а также единые органы координации социально-экономического развития.*

2. В России, прежде всего, из-за огромных пространственных параметров, а также длительного исторического отставания в сфере промышленного производства процессы урбанизации происходили с определенным запаздыванием по отношению к экономически более развитым странам мира.

Важным моментом в понимании агломерационных процессов является анализ их исторической динамики, поэтому в исследовании дополнительно выделен третий этап формирования агломераций в России (к двум, предложенных, Г.М. Лаппо выделял 2 этапа).

Распад СССР в 1991 году, вызвавший глубокий социально-экономический кризис, переход России к рыночным отношениям в условиях постиндустриального общества, встраивание экономики России в глобальную мировую экономику, начиная с 1990-х годов, позволяют по нашему мнению правомерно выделить **третий этап** развития агломераций в России, который продолжается по настоящее время.

3. В настоящее время в отечественной экономической научной литературе практически не исследована проблема оценки социально-экономических факторов и показателей формирования и развития городских агломераций, за исключением проблем, связанных с динамикой численности населения и расселением.

Благодаря развитию агломераций, создаются условия для ускоренного социально-экономического роста, в связи, с чем необходимо выделить группы социально-экономических факторов и показателей, позволяющих сравнивать уровень развития различных агломераций: экономико-географическое положение (ЭГП); экономические факторы; группа научно-производственных факторов; финансовые факторы; группа социально-инфраструктурных факторов

ГЛАВА 2. МЕТОДОЛОГИЯ РАЗВИТИЯ И ОРГАНИЗАЦИОННО - ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ СТРАТЕГИРОВАНИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

2.1. Развитие агломераций муниципальных образований как фактор совершенствования территориального размещения населения (территориальной организации населения)

Вопрос территориального размещения населения является одним из основных в региональной экономике, а агломерации выступают основными опорными каркасами расселения. Зарубежные страны уже продолжительное количество времени используют различные методики выделения агломераций, при этом в большинстве стран это проводится на государственном уровне. В нашей стране этими вопросами занимались Лаппо Г.М., Лейзерович Е.Е., Хорев Б.С. Недостаточность статистических данных, предоставляемых соответствующими государственными органами, не дает в полной мере произвести исследование процессов возникновения и развития агломераций. Например, в Соединённых Штатах Америки, агломерации выделяются на основании сведений перемещения населения в трудовых целях в каждом графстве. Эти данные имеют открытых характер и размещаются на портале Бюро переписей за определенные периоды (размещаются, начиная с 1970 г. и актуализируются каждые последующие 10 лет). Привести подобные аналоги в нашей стране не представляется возможным. Таким образом, изучение агломерация в России не носит системного характера, и исследователи применяют различные неполные отрывочные данные обследований отдельных муниципальных образований и агломераций.

Серьезный научный шаг в решение данной проблематики сделал Лейзерович Е.Е., в 1988 г. была опубликована детальная сетка «экономических микрорайонов». Всего было выделено 423 единицы микрорайонов, в том числе был выделен тип №10 «Крупногородской», который формировался вокруг муниципальных образований. Данный тип можно рассматривать аналогом современного понятия агломерация [161].

Лейзерович Е.Е. было опубликовано дополненное издание в 2004 г., в котором была обновлена статистика по микрорайонам. В указанном издании был охарактеризован десятый тип следующим образом: «Экономические микрорайоны типа №10 имеются во всех без исключения экономических районах Российской Федерации, во всех ее основных пригородных зонах. Общая площадь экономических микрорайонов десятого типа – 1377 тысяч квадратных километров. Это лишь 8 процентов территории России. Но здесь проживало в 1990 г. около 83 миллионов человек, или 56 процентов всего населения страны. Средняя площадь экономических микрорайонов десятого типа, включающих в себя всю зону хозяйственного тяготения их центров – крупных и крупнейших муниципальных образований, составляет почти 23 тысячи квадратных километров. Это заметно больше, чем в микрорайонах всех других типов» [161].

Особенно важным представляется уточнение Лейзеровича Е.Е. о городах в центре микрорайонов десятого типа: «Большинство из них формирует вокруг себя крупные городские агломерации» [161]. В 1990 г на территории менее 10 % проживало более 50 % населения, таким образом, сосредоточение населения в крупных городских системах имеет уже довольно длительную тенденцию

Если проводить параллели между сеткой административных районов Российской Федерации и выделяемые метрополитенские ареалы в Соединённых Штатах Америки, то можно сделать вывод, что в целом графства можно соотнести с административными районами нашей страны. Также можно назвать микрорайоны десятого типа городскими агломерациями. Необходимо отметить, что в методике Лейзеровича Е.Е. в сравнение с методикой, используемой в США, существует определенная недоработка, она не сопоставляет экономические микрорайоны и существующее административно – территориальное деление России. Хотя стоит согласиться с тем, что чаще всего границы существующих экономических микрорайонов совпадают с административно – территориальным делением, так как большие города в подавляющем большинстве случаев расположены в центре административно – территориальных единиц. Можно

привести один из примеров близкорасположенных муниципальных образований — это Абакан и Минусинск.

Используя данную методику, можно определить агломерации на основании районов (административно-территориальные единицы 2 уровня) с общей численностью населения не менее 900 000 в каждом. Суммарно в таких районах будет сосредоточено не менее 170 муниципальных образований (67 численностью населения более 100 000 человек) с общей численностью населения, превышающей 60 млн. или более 1/3 всего населения нашей страны.

Подытоживая все вышесказанное можно прийти к выводу, что по большинству параметров, применяемых для характеристики процессов, происходящих в агломерациях, Российская Федерация сопоставима с развитыми странами. В частности, по таким показателям как размер территории агломерации - в среднем 25 000 квадратных километров, в ядрах агломерации муниципальных образований проживает более шестидесяти процентов ее жителей, также наблюдается относительно равномерное распределение агломераций в субъектах федерации, что позволяет сформировать опорный каркас расселения.

В связи с постепенным увеличением агломераций, в том числе за счет улучшения транспортной доступности, их территории начинают соприкасаться и накладываться друг на друга. Возникает так называемая зона сцепления общая для нескольких агломераций, и появляются населенные пункты, которые входят одновременно в две, а иногда и более агломерации. Таким образом, появляется новое понятие в урбанистике как надагломерационные образования, который имеют в своей структуре сложный состав. Наиболее часто урбанистические образования надагломерационного характера встречаются в Европейской части Центральной России в силу высокой плотности населения. Например, границы Московской агломерации пересекаются и накладываются на границы Тульской, Тверской, Калужской и Рязанской агломераций. При сохранении тенденций надагломерационных процессов подобные предпосылки возникают в Сибири и на Урале.

Развитие агломерации муниципальных образований меняет коренным образом картину территориального размещения населения, оно становится более ареальным и сгруппированным вокруг крупнейших муниципальных образований страны. Причем это касается не только городских поселений, но и сельских. В результате этого процесса меняется экономический уклад городских и сельских жителей, при этом часто происходит рост численности последних в агломерациях несмотря на то, что численность сельского населения в целом снижается.

При увеличении численности крупных муниципальных образований и достижении критического значения возникает острая потребность в ресурсах. К таким ресурсам в первую очередь относятся трудовые ресурсы, но также сюда можно отнести территориальную потребность, водоснабжение, инфраструктуру, места под складирование, переработку и захоронение твердых бытовых отходов. Как показывает практика, к этому моменту в границах города данные запасы ресурсов близки к исчерпанию, поэтому возникает необходимость рассмотрения планов развития муниципальных образований в границах, которые превышают его фактические административно-территориальные. На данный момент законодательного регулирования этот процесс не имеет и муниципальные образования решать вопросы местного значения могут только в административных границах. В этом случае существует 2 варианта решения данной проблемы: 1. Строительство объектов на границе муниципальных образований; 2. Строительство объектов за границами города. При первом варианте есть экологические и транспортные риски (автомобильные пробки), при втором варианте, необходимость заключать межмуниципальные соглашения либо создавать межмуниципальные предприятия, что имеет недостаточно регламентированную нормативно-правовую базу. Таким образом, возникают агломерации, которые являются различными спутниками производственного профиля.

По существующим градостроительным нормативам радиус пригородной территории (зоны) муниципальных образований составляет в среднем (в расчет были взяты города центральной европейской части России): при численности

более 1 млн. человек 35-40 километров, от 0,5 до 1 млн. человек – 25–30 километров; от 100 000 до 500 000 человек – 20–25 км. [157].

При формировании и развитии агломераций эволюционным путем, стихийно, без формирования соответствующих планов социально-экономического развития, вместе с очевидными преимуществами такими как эффект экономии пространства (в том числе снижение логистических издержек), синергетический (агломерационный) эффект, развитая социальная инфраструктура и сфера услуг и торговли), возникают негативные моменты такие как повышение экологической и антропогенной нагрузки, внутренняя миграция населения в ядро агломерации, в том числе суточная (поездки на работу), что как результат приводит к транспортный проблемам (пробкам).

В связи с вышесказанным, необходимо процессы развития агломераций регламентировать и проводить глубокие научные исследования по данной тематике. Так как устранение последствий стихийного формирования агломераций может иметь колоссальный финансовый объем, в том числе на решение транспортных и экологических проблем.

Можно выделить следующие основные принципы, которые отражают сущность агломерации:

- компактное расположение городских и сельских населенных пунктов на определённой территории;

- наличие единых логистических транспортных узлов, которые позволяют передвигаться населению в рамках населенных пунктов агломерации, а также осуществлять перемещение товаров и грузов в ограниченный временной период. Особенно важным является пропускная способность и скорость перемещения в транспортных коридорах;

-доступность и удобство использования социальных объектов, организаций торговли и бытового обслуживания, расположенных в границах агломерации;

- высокая степень концентрации производства и человеческого капитала, особенно вдоль транспортных коридоров;

- наличие большого количества кооперационных связей между организациями и предприятиями на территории агломерации;

- наличие большого количества маятниковых миграций между населенными пунктами, входящими в агломерацию. Ежедневные или еженедельные маятниковые миграции могут носить различный характер и иметь трудовые, деловые, культурно - бытовые или рекреационные цели;

- наличие значительного количества связей и коммуникаций политического, хозяйственного, административного и организационного значения, что характеризуется общими для нескольких поселений административными и деловыми центрами и учреждениями;

- высокой степени функциональная взаимодополняемость поселений, которые входят в агломерацию. То есть каждый населенный пункт имеет определенную функциональную специализацию, которая имеет высокую степень зависимости от функциональных специализаций других поселений входящих в агломерацию.

- наличие единых рынков недвижимости, товаров, работ, услуг, земли и труда;

- административно-правовая самостоятельность поселений, которые входят в агломерацию;

- многокомпонентный характер взаимоотношений поселений в рамках агломерационных связей, в том числе объединение (сращивание) их территорий в сложные многофакторные системы;

- высокая степень адаптации к изменяющимся экономическим и социальным условиям;

Для одноядерных агломераций можно добавить такие принципы:

- наличие центрального особенно крупного города, который имеет достаточно плотные коммуникации с окружающими его территориями (миграционные, товарные, рекреационные связи) и часто имеет особый административный статус (в виде административного центра субъекта Российской Федерации).

- наличие территориально - отраслевых процессов, которые заключаются с одной стороны в развитии периферийной территории (вне границ города), строительство муниципальных образований спутников, вынос промышленного производства, строительство полигонов твердых бытовых отходов, мусороперерабатывающих заводов, создание транспортной и коммунальной инфраструктуры, а с другой стороны действий внешних субъектов (организаций, корпораций, органов государственной власти) в расположении на территории города своих офисов и других объектов.

Выявленные принципы развития агломераций определяют ее как многофакторный, разно отраслевой центр национального значения и наличием большого числа инновационных отраслей. Таким образом, агломерации муниципальных образований являются ключевой подсистемой системы территориального размещения населения и подсистемой производственного размещения.

Агломерации на данный момент играют ключевую роль в социально-экономическом развитии территорий, образуя инновационные процессы в больших территориальных системах. В связи с этим становится очевидным высокий интерес органов государственной власти и органов местного самоуправления к проблеме развития агломераций и в поиске новых решений повышения качества жизни населения. В нашей стране, учитывая колоссальные размеры территории и значительную удаленность населенных пунктов друг от друга, наблюдается высокая неравномерность в размещении предприятий, населения, обеспеченности транспортной и социальной инфраструктурой, значительной разницей в уровне жизни. Данные факторы определяют высочайшую актуальность проведения исследований агломераций и процессов в них, особенно с точки зрения территориального размещения населения.

Стратегии и концепции развития агломераций уже давно разрабатываются в зарубежных странах и в целом показали свою высокую эффективность с точки зрения наиболее рациональной формы территориальной организации населения, которая позволяет создавать точки роста для инновационных социально –

экономических и территориальных систем, расположенных в относительной близости и имеющие общую инженерную инфраструктуру.

Органами федеральной государственной власти агломерациям уделяется значительное внимание. В указе Президента Российской Федерации «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», а также в Стратегии пространственного развития страны агломерации определяются как полюса экономического роста и воспроизводства человеческого капитала [258]. Агломерации муниципальных образований являются приоритетным вектором развития федеральных и региональных органов власти, а также механизмом совершенствования существующей системы местного самоуправления, так как именно они аккумулируют инновации, финансовые ресурсы и человеческий капитал и определяют темпы экономического роста развитых стран.

На данный момент полноценный механизм развития агломераций в нашей стране не выработан и в первую очередь это касается как отсутствия нормативно-правового регулирования, так и отсутствия единого подхода в этом вопросе научного сообщества. Все эти факторы приводят к снижению эффективности управления социально-экономическим развитием городских систем. Очевидно, что для решения данных проблем на первом этапе необходимо выработать единые методические подходы, на которые можно будет опираться при разработке законодательства по определению агломераций и их управления в рамках пространственного развития и территориального управления.

В настоящее время разработан проект федерального закона «О городских агломерациях» [268]. Он должен установить организационные и правовые условия, как формирования, так и функционирования городских агломераций, в том числе по каким критериям, в каком порядке определять территории как городские агломерации. Определены полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в отношении агломераций, требования к механизмам управления и государственной поддержки развития агломераций.

Цель проекта заключается в законодательном определении условий функционирования городских агломераций, порядок межмуниципального сотрудничества, входящих муниципальных образований. Также приводится определение городской агломерации, которое в целом соответствует трактовкам в научной литературе и акцентирует внимание на обязательном наличии устойчивых связей: хозяйственных, экономических и социальных. Приведены критерии отнесения территорий к городским агломерациям, наличие всех является обязательным. Большинство критериев является общепризнанными, например такие, как наличие административного центра (городской округ, город федерального значения); средняя плотность населения (плотность населения периферийной части агломерации должна быть выше средней по субъекту). Интересным является третий критерий, который вносит новшество в определении границ агломерации муниципальных образований и звучит как транспортная доступность до административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех муниципальных образований и населенных пунктов [268]. Рабочий день в Российской Федерации составляет 8 часов, скорость транспортных потоков (разрешенная максимальная скорость) на федеральных трассах в среднем составляет порядка 90 км/ч. Таким образом, потенциальный радиус агломераций может достигать 360 километров, а с учетом наличия высокоскоростных магистралей (разрешенная скорость до 130 км/ч), например Кемерово – Ленинск-Кузнецкий, этот радиус еще увеличивается.

В случае принятия данного федерального закона можно говорить о том, что вся территория Кемеровской области может потенциально входить в городские агломерации: либо Кемеровскую, либо Новокузнецкую. При этом между этими агломерациями будет значительное «наслоение территорий», что в целом позволяет говорить о существовании 2-х ядерной агломерации. В случае если рассматривать Новосибирск как ядро потенциальной агломерации, то в состав могут войти такие города как Кемерово, Томск, Барнаул, Новокузнецк (с учетом скоростных магистралей Кемерово - Новокузнецк). В науке такой форме дано определение конурбация, что в проекте нормативно-правового акта не находит

отражения. Определение таких крупнейших агломераций (конурбаций) как Сибирская (с центральным ядром в Новосибирске и ядрами в городах Барнаул, Кемерово, Новокузнецк и Томск) должны стать современным каркасом расселения России.

В случае применения третьего критерия проекта федерального закона, особенно в Европейской части России, территории потенциальных агломераций могут охватывать несколько субъектов Российской Федерации, что будет затруднять трактовку второго критерия: плотность населения периферийной части агломерации должна быть выше средней плотности населения по соответствующему субъекту. Таким образом, данный критерий ограничивает формирование агломераций существующими границами регионов, что требует его изменения, либо разработки механизма изменения существующих границ субъектов.

Предполагается следующее распределение полномочий между уровнями власти в сфере развития агломераций [268]:

Полномочия федерального уровня государственной власти: определение основных направлений, стратегических целей и задач; оказания государственной поддержки; полномочия по ведению перечня агломераций; методическое обеспечение разработки и реализации комплексных планов социально-экономического развития агломераций и др. полномочия.

Полномочия регионального уровня государственной власти: координация деятельности региональных и муниципальных органов власти; подготовка предложений по определению целей и задач в данной сфере; осуществление государственной поддержки; оказание правового, информационного и информационного сопровождения; содействие в развитии межмуниципального сотрудничества; согласование проектов комплексных планов развития городских агломераций и др. полномочия.

Полномочия органов местного самоуправления: участие в совместном решении вопросов местного значения; подготовка проектов межмуниципальных соглашений; создание межмуниципальных компаний и управлении их

деятельностью; участие в формировании межмуниципальных координационных советов и др. полномочия.

Перечень агломераций утверждает Правительство Российской Федерации, инициатива об отнесении территорий к городским агломерациям может быть выдвинута федеральными органами государственной власти, высшими должностными лицами субъекта и представителями органами муниципальных образований. Общей координацией развития занимается Комиссия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам функционирования агломераций под председательство высшего должностного лица. Она является консультативным и совещательным органом. В состав комиссии входят представители законодательного, исполнительного органа государственной власти субъекта, главы муниципальных образований, могут по согласования также входить руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Законопроектом [268] предусмотрен следующий механизм нормативного оформления агломераций:

1. Заключение межмуниципального соглашения о совместном решении вопросов местного значения между муниципальными образованиями в составе городской агломерации.

2. Принятие решения представительным органом всех муниципальных образований о формировании межмуниципального координационного совета.

3. Обоснование экономической эффективности формирования городской агломерации, перечень ключевых целей, задач и проектов развития городской агломерации.

Такая форма образования агломераций называется договорная. Основная суть данной формы – это заключение межмуниципального соглашения, которое является ключевым документом по организации межмуниципального сотрудничества в целях развития и укрепления агломерационных связей и формирование межмуниципального координационного совета по вопросам развития городской агломерации.

Координационный совет является ключевым органом управления городской агломерацией и формируется в целях координации муниципальных образований по совместному решению вопросов местного значения на территории городской агломерации. В совет входят высшие должностные лица и депутаты муниципальных образований, по согласованию также могут включаться руководители организаций и учреждений (как коммерческих, так и некоммерческих). Члены совета назначаются в равной степени от каждого муниципального образования вне зависимости от численности населения. Председатель совета – глава административного центра городской агломерации, может создаваться аппарат координационного совета. Совет будет иметь следующие полномочия: определение целей, задач и мероприятий по стимулированию социально-экономического развития; утверждение комплексного плана; рассмотрение и утверждение ежегодного отчета о развитии агломерации; предложения по кандидатурам в состав совета; утверждение планов, отчетов о деятельности межмуниципальных компаний [268].

С целью системного развития агломераций предполагается разработка комплексного плана на 10-летний период. Его разрабатывает рабочая группа (срок 50 дней), которая состоит их представителей исполнительных органов власти муниципальных образований, либо (при его наличии) аппарат координационного совета. В том числе осуществляется сбор предложений по составу и содержанию от всех заинтересованных лиц. Комплексный план должен содержать: оценку текущего состояния социально-экономического развития муниципальных образований; проблемы развития коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры; цели и задачи развития агломерации по сферам: коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры, здравоохранения, благоустройства, экологии и переработки ТБО, образование, промышленности, потребительского рынка, иных сферах; основные индикаторы достижения цели и задач; комплекс мероприятий, сгруппированным по задачам; объекты капстроительства в рамках программы; оценку социально-экономической эффективности.

Важнейшим вопросом развития агломераций является их государственная поддержка. Проектом федерального закона предусматривается предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, бюджета субъектов РФ. Бюджетное финансирование предполагается на следующие мероприятия: развитие транспортной, производственной коммунальной и социальной инфраструктуры; поддержка занятости населения; привлечение высококвалифицированной рабочей силы; развитие малого и среднего предпринимательства; вопросы экологии и защиты окружающей среды; иные мероприятия [268].

С точки зрения организационно-экономического механизма функционирования агломерации предполагается создание межмуниципальных компаний. Такие организации должны решать общие для всех муниципальных образований вопросы местного значения, такие как: транспортное сообщение; строительство дорог, аэропортов, вокзалов; строительство полигонов и заводов по переработке твердых бытовых отходов, водоснабжение и водоотведение, теплоснабжение, газоснабжение и другие. Функционирование таких компаний требует значительной переработки Гражданского кодекса, в том числе и возможности закрепления муниципального имущества на праве хозяйственного ведения за данными предприятиями [3].

Необходимость принятия данного законопроекта обусловлена тем, что муниципальные образования получат реальный механизм объединения ресурсов с целью реализации финансово затратных межмуниципальных проектов (например, строительство заводов по переработке ТБО), развития общей инфраструктуры (автомобильные дороги, аэропорты), создания международного уровня объектов социально-бытового, культурного и образовательного назначения (например, культурный кластер в Кузбассе, Президентское кадетское училище и др.). Что в конечном итоге должно привести к повышению качества жизни населения в агломерациях, росту инвестиционной активности и как следствие уменьшения оттока населения с данных территорий, а в перспективе в рамках проведения маркетинга территории будут созданы предпосылки для привлечения

высококвалифицированных кадров на территорию агломерации (в частности, Новосибирской конурбации).

На взгляд автора исследования, целесообразней в законодательстве перейти от термина городские агломерации к термину агломерации муниципальных образований, что более полно и четко отражает суть явления. Определение данного термина приведено в параграфе 1.1.

В целом делая вывод по проекту федерального закона по городским агломерациям стоит сказать, что, это важный шаг на пути нормативного регулирования развития городских агломераций как важнейшей составляющей территориального размещения населения. Но предстоит еще разработать большое количество нормативно – правовых актов в таких сферах как:

- экологическая политика;

- совместные схемы территориального планирования;

-создание единых объектов коммунальной инфраструктуры (объекты теплоснабжения, полигоны ТБО, места захоронения и др.);

- эксплуатация совместной инфраструктуры (транспортная и дорожная); организация пассажирских перевозок;

-совместное использование социальных объектов (детские сады, школы, больницы, учреждения культуры и досуга).

Проблемы развития агломераций муниципальных образований необходимо решать, совершенствовать теоретические и практические подходы, что в конечном итоге позволит органам государственной власти улучшить систему территориального размещения населения и создать новые полюса экономического роста и воспроизводства человеческого капитала.

2.2. Модель организации стратегического планирования агломераций муниципальных образований

Агломерации муниципальных образований должны стать новыми инновационными точками роста стратегий опережающего социально-

экономического развития. Основные агломерационные эффекты при межмуниципальном решении вопросов местного значения будут следующими [239]:

- улучшение инвестиционного климата и повышение инвестиционной привлекательности территории агломерации муниципального образования. Этот эффект наступает за счет того, что ядро агломерации часто имеет высокую инвестиционную привлекательность, но при этом высокую стоимость объектов (зданий, сооружений, складов и др.). При совместном развитии инфраструктуры агломерации муниципальных образований (газоснабжение, строительство дорог, пассажирские перевозки) возможно комплексное освоение территории, что в результате позволяет производить строительство объектов в периферийной зоне агломерации по более низкой цене. Также часто бывает, что на территории городского округа отсутствует свободная земля под определенные виды разрешенного использования (строительство предприятий, жилья и др.), а хаотичная застройка территории пригорода приводит к возникновению большого количества проблем (например, хаотичная застройка города и пригорода Иркутска привела к тому, что в городе наблюдаются самые большие заторы дорожного движения среди муниципальных образований не миллионников);

- снижение логистических и транспортных издержек, так как агломерация позволяет сконцентрировать на относительно небольшой территории предприятия, которые входят в схожие производственные кластеры (медицинский, сельскохозяйственный и другие);

- повышение эффективности муниципальной экономики за счет создания межмуниципальных предприятий, снижение дублирования функций и вопросов местного значения;

- увеличение производительности труда, рост заработной платы и как следствие повышение отчисления налогов, в том числе отчислений по налогу на доходы физических лиц;

- увеличение цен на недвижимость за счет повышения привлекательности территории, что увеличить налогооблагаемую базу и доходы бюджетов;

- формирование единого рынка труда, товаров, услуг и работ;

- более рациональное территориальное планирование, в том числе по размещению производств в относительном удалении от населенных пунктов, что положительным образом должно сказаться на экологии;

- оптимизация органов регионального государственного управления и местного самоуправления за счет исключения дублирующих функций и реинжиниринга процессов и проведения цифровой трансформации;

- совершенствование логистики, в том числе за счет модернизации и расширения сети автомобильных дорог, расширения интернет-коммуникаций и создания единых цифровых сервисов;

Главным результатом развития агломераций муниципальных образований должно привести к тому, что темпы увеличения валового регионального продукта, качества жизни населения на данных территориях будут превосходить среднероссийские. В случае хаотичного развития городских агломераций существует большая вероятность возникновения негативных моментов:

- усложнение транспортных связей, ухудшения транспортной доступности за счет возникновения пробок;

- увеличение экологической нагрузки;

- сокращение рекреационных зон, снижение их доступности;

- увеличение диспропорции налоговой базы среди муниципальных образований. Например, большинство угольных предприятий расположены на территории Прокопьевского муниципального округа, налоговые отчисления соответственно производятся в муниципальный округ, а подавляющее большинство работников проживают в Прокопьевском городском округе. Городской округ при этом является глубоко дотационным и с трудом решает базовые вопросы местного значения, такие как благоустройство, ремонт дорог и др., а муниципальный округ при этом может позволить строительство, например, аквапарка или стадиона с искусственным покрытием в небольших сельских населенных пунктах.

Таким образом, с целью перехода к стратегии опережающего социально-экономического регионального развития необходимо работать над усилением положительных эффектов и снижением воздействия отрицательных. Одним из самых действенных способов апробированном во всем мире является увеличение темпов развития инфраструктуры и плотности всех видов коммуникаций с использованием следующих механизмов: [250]:

- совместного участия федеральных, региональных и муниципальных органов власти в развитии общественной инфраструктуры. Инфраструктурные проекты часто затратные и имеют продолжительный срок окупаемости, что является сдерживающим фактором для частных инвесторов. Таким образом, развитие общественной инфраструктуры – это задача государства, данный вопрос особенно актуален в агломерациях муниципальных образований, так как наличие коммуникаций это одно из важнейших требований их существования и развития.

- составление комплексных схем и детальной проработки инфраструктурных проектов, что в итоге может простимулировать потенциальных частных инвесторов и привлечь дополнительные внебюджетные средства;

- переложение части расходов на население за пользование инфраструктурой (например, платные дороги). Данный вариант должен носить альтернативный вариант, то есть иметь выбор: качественно, но за деньги, либо менее качественно, но бесплатно.

Стоит также обратить внимание, что в нашей стране наблюдается серьезный дисбаланс финансирования социальной инфраструктуры относительно других сфер [267]. Так, например, более 30 % инвестиций направлены на финансирование добычи полезных ископаемых, при этом на социальные проекты направляется всего 3%, что в 10 раз меньше. Это в первую очередь сказывается на качестве оказания социальных услуг. Хроническое недофинансирование социальной сферы за последние десятилетия возможно в краткосрочной перспективе решить только в рамках агломерации муниципальных образований.

- низкое внебюджетное финансирование социальной сферы;

Агломерация муниципальных образований, выступающая локализованным территориальным пространством, является благоприятной средой, в том числе для развития государственно-частного, муниципально-частного, государственно-муниципального партнерств, а также выстраивания системы оказания социальных услуг на уровне лучших мировых практик.

На протяжении длительного периода основным подходом к развитию экономических систем являлся отраслевой подход: промышленность; сельское и лесное хозяйство; строительство; транспорт; связь и др. Результатом стало однобокое отраслевое развитие муниципальных образований и нерациональное размещение производственных сил, неравномерной развитости социально-бытовой инфраструктуры и другим проблемам.

Решение данной проблематики возможно исключительно выработкой системной территориально-отраслевой политики, когда территории рассматриваются как целостные многокомпонентные социально-экономические системы. На взгляд автора, такими территориальными образованиями являются агломерации муниципальных образований, которые обладают особенными свойствами, воздействуя на которые можно создавать устойчивость ее развития. Учитывая многогранность и комплексность данной задачи, необходима выработка механизмов по выводу к ускоренному устойчивому развитию регионов нашей страны.

Действующая система управления экономическим и социальным развитием не дает возможности полноценного использования всего потенциала территорий для преодоления неблагоприятных факторов в инновационной и инвестиционных сферах экономики страны. Особенно вызывающее обеспокоенность выступает снижение инвестиционной активности и отток населения с территории Сибирского федерального округа. Для нашей страны территории Сибири и Дальнего востока являются геополитически и стратегически очень важными. Необходима разработка специализированных программ не только для Дальнего востока, но и Сибири, направленных на увеличение качества жизни и выравнивание уровня социально-экономического развития. При этом нужно

учитывать, что в силу особенных климатических довольно суровых условий качество жизни населения по другим параметрам должно значительно превосходить качество жизни населения европейской части России. Вызывает обеспокоенность отток экономически активного населения, особенно тревожным является тенденция увеличения процента абитуриентов, которые уезжают учиться в другие регионы. На территории Сибирской конурбации необходимо построить мощный научно-образовательный кластер. При этом для этого существуют все условия в виде исторически сложившейся мощнейшей системы высшего образования в Барнауле (АГУ, АГТУ и др)., Новосибирске (НГУ, НГТУ и др.), Томске (ТГУ, ТПУ, ТУСУР и др.), Кемерове (КузГТУ, КемГУ) в дополнение к этому в Кемеровской области создан научно образовательный центр мирового уровня «Кузбасс».

Необходимость построения особой модели управления в Сибирском федеральном округе становится очевидным. Данная модель должна быть направлена на повышение конкурентоспособности муниципальных образований и регионов, повышения качества жизни населения и решения задач национальной безопасности. Модель должна базироваться на целях и задачах, приоритетных направлениях, обозначенных в Стратегии развития Сибири. Вызывает настороженность факт отсутствия актуального соответствующего нормативно-правового акта на конец 2021 года (даже не представлен проект), а ранее действующая Стратегии социально -экономического развития Сибири до 2020 года [126] на данный момент завершила свое действие (При этом стратегии развития Арктики и Дальнего востока утверждены). Работы по ее созданию велись с 2006 года и охватили все уровни муниципального управления, начиная сельскими и городскими поселениями, заканчивая муниципальными районами и городскими округами.

При этом на территории Сибирского федерального округа все 10 субъектов Российской Федерации, в том числе: 3 республики (Алтай, Тыва, Хакасия); 2 края (Алтайский, Красноярский); 5 областей (Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская) и все муниципальные образования (всего 3217,

в том числе муниципальных районов – 253, муниципальных округов – 13, городских округов – 71, городских поселений – 164, сельских поселений – 2717) разработали собственные планы социально – экономического развития до 2035 года. Таким образом, произошло нарушение логики стратегического планирования Российской Федерации, когда разрабатывается федеральная стратегия, а затем стратегии нижестоящих уровней. На взгляд авторов исследования целесообразней разрабатывать не только стратегию Сибири в роли макрорегиона, но и разрабатывать стратегии агломераций муниципальных образований, которые можно назвать по аналогии с регионами и макрорегионами – макромуниципалитетами (муниципальные образования верхнего уровня). Макромуниципалитеты должны стать методологической базой по управлению муниципальными образованиями при условии, что они располагаются в агломерации, а также с учетом позиции бизнеса, власти, научного сообщества, общественных организаций. Модель стратегического управления Сибирским федеральным округом должна в обязательном порядке учитывать интересы в рамках национальной безопасности страны и иметь четкие индикаторы достижения представленных в ней показателей.

Одним из ключевых элементов построения системы обеспечения устойчивого развития территорий являются поддержание всех видов предпринимательства и деловой активности, обеспечение трансформации машиностроения и сельского хозяйства, обеспечение мониторинга показателей и индикаторов программы, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий, выстраивания полноценной системы подготовки кадров, в том числе с перспективой перехода в Индустрию 4.0 и построения современной цифровой экономики.

Модель управления социально – экономическим развитием Сибирского федерального округа должна включать в себя единую методику по формулированию стратегических целей и задач, единые индикаторы и подходы к их достижению, а также учитывать передовой российский и зарубежный опыт, разработки научных работников и сотрудников в области управления

экономическими районами. В данную модель уже входят стратегии развития регионов и всех муниципальных образований, также необходимо включить стратегии развития агломераций муниципальных образований в качестве ключевых точек роста и территорий опережающего социально-экономического развития. Включение стратегий развития агломераций позволит создать основу для совместного комплексного развития муниципальных образований, создаст механизм коммуникации органов государственной и муниципальной власти, местных сообществ, бизнеса, согласовать отраслевые и региональные стратегии с целью повышения качества жизни населения. Создание подобной площадки для коммуникаций предполагается в виде цифровой платформы с различными цифровыми сервисами, которые будут решать определенные жизненные ситуации и проблемы.

Также важным моментом можно назвать переход от отраслевого характера планирования к программам устойчивого социально-экономического развития, в том числе за счет точек экономического роста агломераций муниципальных образований. Как показала практика, экономическая поддержка отдельных отраслей не дала запланированного результат, необходим переход на комплексные планы развитий территорий агломераций муниципальных образований, но для данного перехода требуется разработки методологии управления территориями, которые входят в агломерации.

Несмотря на наличие определенных результатов в стратегировании развития муниципальных образований, переход к модели устойчивого опережающего социально-экономического развития невозможен по причине отсутствия единого, в том числе в научном сообществе, подхода к развитию агломераций. Предложенный подход в проекте федерального закона об агломерациях предлагает использовать договорную форму и заключение межмуниципальных соглашений. Но как показывает практика, муниципалитеты пока редко договариваются между собой по совместному решению вопросов местного значения. Региональные и муниципальные органы власти часто не учитывают сложившуюся маятниковую миграцию, деловые и культурные поездки и часто

нерационально размещают производственные силы (часто главы муниципальных образований, чтобы увеличить собственную налогооблагаемую базу настаивают на размещении производственных объектов в черте города, хотя это часто сделать более рационально, в том числе и с экологической точки зрения в пригородной территории), так же при планировании дорожно-транспортных узлов недостаточно синхронизируют потребности соседних муниципальных образований.

Для развития территории Сибири необходим серьезный инвестиционный источник и здесь важно вспомнить о том, что на территории СФО добываются колоссальные объемы нефти и газа, доходы от которых можно перераспределить. Как показывает опыт нефтедобывающих стран, таких как Саудовская Аравия, Объединённые Арабские Эмираты и в особенности Норвегии (очень схожей по суровости климата) очень эффективным вложением таких средств являются инфраструктурные проекты, научные исследования, создания инновационных технологических парков, социальные проекты, особенно образовательные. Сибирь многими воспринимается как нечто далекое, где Россия добывает ресурсы и на эти средства строит инфраструктурные проекты в Европейской части России. В реальности же Сибирь расположена в непосредственной близости от стран Азиатско-Тихоокеанского региона, особенно Китая, которые сегодня сосредотачивают основные мировые производственные силы, а регион может стать одним из крупнейших в мире транспортно-логистических хабов, который соединит Европу, Азию и Америку. На протяжении тысячелетий территории, по которым проходили торговые пути, были самыми богатыми и развитыми. Позиционируя данную территорию таким образом, можно привлечь иностранные инвестиции из таких стран как Китай, Южная Корея, Япония, США. Также дополнительным фактором привлечения инвестиций, в том числе строительство предприятий, является фактор дешевой рабочей силы (не только по европейским и американским меркам, но уже и по меркам Китая), которая имеет достаточно высокую квалификацию.

При реализации модели опережающего устойчивого социально-

экономического развития агломераций муниципальных образований требуется разработка комплексной схемы территориального планирования агломераций, которая будет использовать единую методику для всех регионов и муниципальных образований, в том числе с едиными временными параметрами. Построение единой схемы территориального планирования агломераций муниципальных образований целесообразней производить с использованием цифровой платформы и применения онлайн отображения актуальной картографической информации 24/7, данное планирование должно быть гибким, иметь возможность учитывать мнение научного сообщества, жителей, предприятий и организаций. Реализация модели связана с развитием системы стратегического планирования, регламентированной Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Модель устойчивого развития агломераций должна в полной мере опираться на производственный, кадровый, экономико-географический, природно-ресурсный, промышленно-производственный, научно-образовательный потенциал муниципальных образований. Для эффективной реализации модели необходимо сформулировать государственные политики в социальной, инвестиционной, научно-образовательной сферах. Для достижения поставленной цели необходимо разработать многоуровневую программу социально – экономического развития, согласованную между региональными, муниципальными органами власти, населением, бизнесом и другими заинтересованными лицами.

Возможны различные подходы к разработке программ социально-экономического развития. Первый вариант — это формирование специализированного структурного подразделения в аппарате координационного органа развития агломерации, которое организует разработку документа и участие иных заинтересованных сторон в этой работе. Второй вариант заключается в формировании временной рабочей группы из представителей региональных органов власти и муниципальных образований для разработки документа, после завершения работы группа расформировывается. Третий

вариант — это привлечение организации разработчика на условиях аутсорсинга на конкурсной основе (специализированную фирму, научно-образовательную организацию и др.). Четвертый вариант – это создание постоянно действующего специализированного органа с целью разработки и координации реализации программ развития агломерации (АНО Координационный совет развития агломераций муниципальных образований).

Учитывая инновационность разработки планов развития агломераций, наиболее предпочтительным является 4 вариант, несмотря на значительные финансовые затраты. АНО Координационный совет развития агломераций муниципальных образований должен объединить в себе представителей муниципальных образований, бизнес-сообществ, местного населения и органов государственной власти. Также предполагается, что данная организация будет производить аудит и мониторинг происходящих в агломерации процессов и координацию социально-экономических политик входящих в агломерацию

Принципиальная схема организации разработки документов социально-экономического планирования агломераций муниципальных образований представлена на рисунке 1.

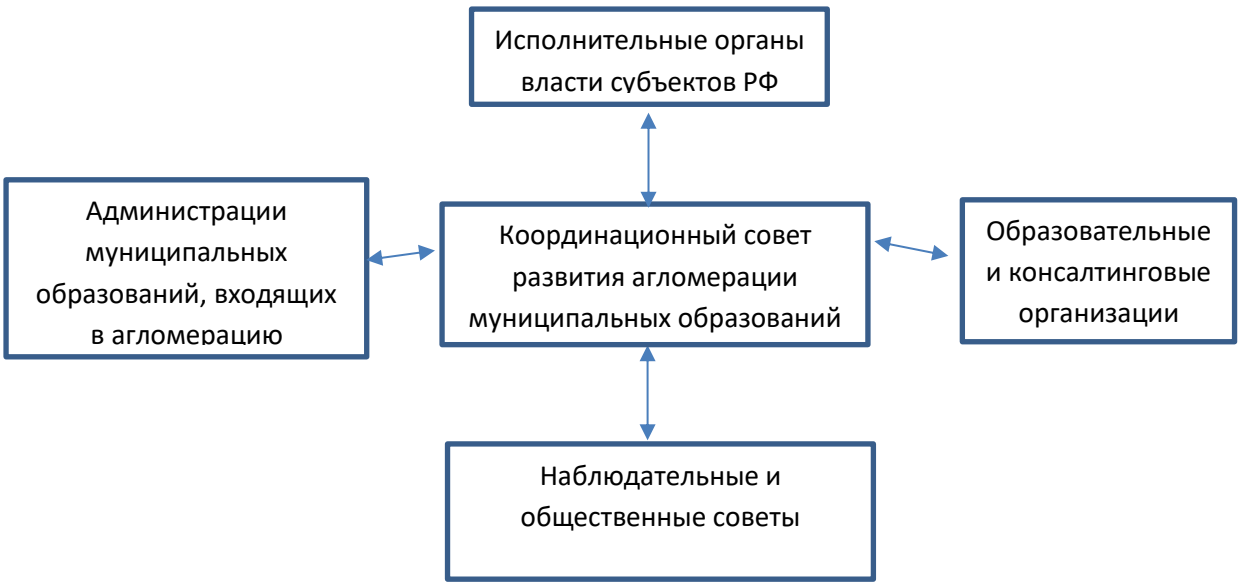

Рисунок 1 - Схема принципиального взаимодействия при организации стратегического планирования агломераций муниципальных образований

Для более системной организации представлений об особенностях разработки комплексной программы устойчивого социально-экономического развития агломераций муниципальных образований представим ее модельную структуру с разбивкой по этапам:

1. Оценка экономического потенциала агломераций муниципальных образований.

1.1 Особенности экономико-географического положения, природные и климатические условия.

1.2 Административно-территориальное деление.

1.3 Минерально-сырьевая база и перспективы ее освоения.

1.4 Схема территориального планирования и ее потенциал.

1.5 Демографические показатели.

1.6 Качество жизни населения и трудовые ресурсы.

1.7 Рекреационный потенциал.

1.8 Социальная сфера (социальная защита населения, образование, здравоохранение, культура, молодежная политика, жилищное строительство, обеспечение безопасности).

1.9 Экология.

1.10 Уровень развития экономики по отраслям (добывающая и перерабатывающая промышленность, сельское хозяйство, транспорт и связь, жилищно-коммунальное хозяйство, строительство, инвестиции и др.).

1.11 Расчет экономического эффекта в результате функционирования агломераций муниципальных образований;

1.12 SWOT – анализ.

2. Разработка концепции развития агломераций муниципальных образований.

2.1 Определение стратегических ориентиров с целью устойчивого развития территорий, в том числе приоритетных направлений и отраслей экономики.

2.2 Разработка организационно-экономической модели управления агломерациями муниципальных образований.

2.3 Разработка демографической политики.

2.4 Разработка политики в сфере содействия трудоустройству.

2.5 Разработка политики в сфере повышения качества жизни.

2.6 Разработка инновационной и инвестиционной политики, в том числе инфраструктурных проектов.

2.7 Разработка политики в сфере строительства, в том числе и жилищного.

2.8 Разработка промышленной политики.

2.9 Разработка политики в сфере сельскохозяйственного производства.

2.10 Разработка политики в сфере поддержки малого и среднего предпринимательства.

2.11 Разработка социальной политики, в том числе в сферах образования, здравоохранения, социального обслуживания, физкультуры и спорта.

2.12 Разработка политики в сфере развития общественного транспорта и др.

3. Разработка дорожной карты социально – экономического развития агломераций муниципальных образований.

3.1. Стратегические цели устойчивого социально-экономического развития территорий.

3.2. Раздел мероприятий цифровой трансформации экономики территорий.

3.3. Раздел мероприятий дорожной карты в части реализации управления агломерациями муниципальных образований, в том числе разработка единой схемы территориального планирования.

3.4. Раздел мероприятий дорожной карты в сфере социальной политики (уровень и качество жизни населения, демографическая политика, здравоохранение, образование, культура и досуг, физическая культура и спорт, средства массовой информации, оказание государственных и муниципальных услуг, содействие занятости и др.).

3.5. Мероприятия дорожной карты в сфере инновационной и инвестиционной политики.

3.6. Мероприятия дорожной карты в сфере развития промышленности и сельского хозяйства (в том числе вопросы продовольственной безопасности).

3.7. Мероприятия дорожной карты в сфере развития коммуникаций (транспорт и связь, телекоммуникации, дорожное строительство, развитее транспортно-логистических узлов и др.)

3.8. Мероприятия дорожной карты в сфере поддержки малого и среднего предпринимательства и др.

4. Разработка комплексных проектов социально-экономического развития, обеспечивающих устойчивое развитие агломераций муниципальных образований (каждый проект включает систему целевых индикаторов).

4.1. Проекты в сфере совершенствования государственного и муниципального управления.

4.2. Проект по созданию единой схемы территориального планирования всех муниципальных образований, которые входят в агломерацию.

4.3. Социальные проекты.

4.4. Инновационные и инвестиционные проекты.

4.5. Проекты в сфере развития промышленности и сельского хозяйства, поддержки малого и среднего предпринимательства.

4.6. Коммуникационные и логистические проекты.

4.7. Проекты цифровой трансформации

4.8. Проект кадрового обеспечения развития приоритетных отраслей экономики, в том числе отраслей цифровой экономики.

Особенность данной модельной структуры заключается в том, что в ней удалось впервые представить и систематизировать весь комплекс документов стратегического, территориального планирования и планово-прогнозной деятельности агломераций муниципальных образований (оценка социально-экономического потенциала, концепция социально-экономического развития агломерации, агломерации муниципальных образований, стратегия социально-экономического развития, схема территориального планирования, дорожная карта, программы и проекты социально-экономического развития).

Разработка программ развития агломераций муниципальных образований должна основываться на:

- научно-методологических основах: системный метод, комплексный подход, репрезентативная выборка;

- выборе приоритетных направлений и отраслей развития агломерации;

- ключевых методах анализа: пространственно-территориальный, сравнительный, содержательный и временной;

- учете внешних и внутренних факторов: соответствие мировой повестке, федеральным и региональным программам развития; прогнозу научно-технического развития; стратегии пространственного развития; тенденций развития социальной сферы и др.

Для реализации мероприятий дорожной карты и комплексных проектов социально-экономического развития территории решаются определенные целевые задачи по управлению процессом устойчивого стратегического развития агломераций муниципальных образований. Эти целевые ориентиры и задачи в целом и формируют организационно-экономические основы реализации стратегии опережающего социально-экономического развития.

Система разработки всего пакета документов стратегического планирования должна основываться на цифровой платформе и иметь высокую степень автоматизации, так как агломерации представляют собой сложнейшие, высоко динамические системы и классический статистический учет в данном случае не подходит. Для эффективного управления агломерациями муниципальных образований целесообразно задействовать ситуационный центр, который бы позволил в режиме реального времени на дашбордах отражать ключевые показатели функционирования муниципальных образований.

Разработку комплексного пакета документов необходимо производить с позиции максимального взаимовыгодного сотрудничества всех участников (представителей органов государственной и муниципальной власти, бизнеса, местных сообществ и населения), что позволит объединить финансовые, научно-образовательные, управленческие, информационные ресурсы и человеческий капитал. Однако как показывает практика, главы муниципальных образований имеют слабый опыт взаимодействия между собой в рамках заключения

межмуниципальных соглашений. Причиной выступают различные факторы: несовершенство законодательства, отсутствуют традиции подобного взаимодействия и присутствие различных личных факторов. Поэтому в этом процессе главную роль должны сыграть органы федеральной и региональной власти в качестве инициаторов процесса интеграции и координации муниципальных образований, которые входят в агломерации муниципальных образований.

С содержательной точки зрения ключевыми организационными мероприятиями по реализации стратегии должны стать следующие среднесрочные межмуниципальные программы:

1. Программа устойчивого развития промышленности, в том числе с учетом нового технологического уклада (Индустрии 4.0).

2. Программа повышения эффективности управления агломерациями муниципальных образований.

3. Программа развития агропромышленного комплекса.

4. Программа содействия развития малого и среднего бизнеса.

5. Программа развития жилищного строительства и дорожно-коммунального комплекса агломерации муниципальных образований.

6. Программа развития инфраструктуры, в том числе всех видов связи и дорожно-транспортного хозяйства.

7. Программа обеспечения продовольственной безопасности и развития сферы услуг.

8. Программа развития рекреации и туризма.

9. Программа развития социальной сферы (здравоохранение, образование, социальная защита, физкультура и спорт).

10. Формирование и развитие научно-образовательных центров.

11. Программа по экологии и защите окружающей среды.

Реализация данных программ позволит повысить эффективность экономики муниципальных образований, входящих в агломерацию, в стратегической перспективе, качество жизни населения и в целом увеличит маркетинговую

привлекательность муниципальных образований, как для потенциальных инвесторов, так и для жителей.

Обозначенные стратегические направления и программы предполагают реализацию следующих наиболее предпочтительных вариантов:

- создание правовых организационно-экономических условий с целью развития агломерации муниципальных образований;

- развитие человеческого капитала;

- укрепление социально-экономического потенциала агломерации с целью обеспечения опережающего социально-экономического развития;

- увеличение качества жизни населения;

- создание благоприятного социально-политического климата на территории агломерации;

- формирование благоприятной экологической обстановки.

Ключевыми задачами опережающего социально-экономического развития агломераций являются: повышение уровня и качества жизни населения; развитие экономических систем и вовлечение населения, предприятий и организаций в решение вопросов местного значения.

Определение агломераций муниципальных образований как зон опережающего социально-экономического развития с разработкой полного пакета документов стратегического развития и управления позволит наиболее эффективно и системно прогнозировать, планировать и реализовывать региональные политики социально-экономического развития, рациональное размещение инфраструктуры и логистических объектов и эффективные меры регулирования, с целью обеспечения создания условий для приращения потенциала развития муниципальных образований (Рисунок 2).

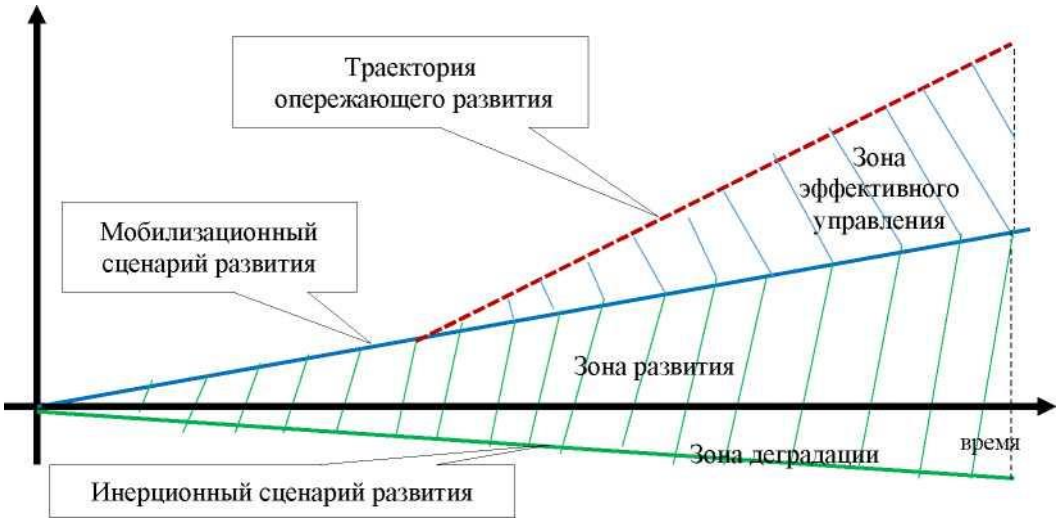

Рисунок 2 - Формирование зоны эффективного управления опережающим развитием [125].

Автор считает, что агломерации муниципальных образований могут составить основу программ опережающего социально-экономического развития и реализации эффективной региональной политики. Особенно важным и актуальным развитие агломераций является на геостратегических территориях России (Дальний Восток, Крым и Сибирь). Развитие Сибирской агломерации (конурбации) с центром в Новосибирске может стать новой точкой роста и развития округа. Это позволит производить не только устранение негативных факторов с использованием разрозненных и часто не связанных мероприятий, часто имеющих отраслевой характер, а также обеспечить системный научно обоснованный подход с учетом всех агломерационных связей и с использованием лучших российских и мировых инноваций.

С целью формирования комплексного опережающего социально-экономического развития регионов необходимо в систему стратегического планирования добавить территориальные единицы – агломерации муниципальных образований, которые будут адаптироваться к изменениям в социальной сфере и экономике в долгосрочной перспективе.

2.3. Организационно - экономический механизм стратегирования социально-экономического развития агломераций муниципальных образований

Существует мнение, что для агломераций нет необходимости определять особый статус в законодательстве и действующей нормативно-правовой базы достаточно для регулирования всех отношений, которые существуют в подобных территориальных образованиях. Проект федерального закона «О городских агломерациях» был отклонен в первом чтении Государственной Думой.

С другой стороны, факт наличия агломераций является общепризнанным, существует большое количество публикаций по этой тематике и в первой главе диссертационного исследования это подробно представлено. Наличие муниципальных образований, которые имеют между собой значительные агломерационные связи, требует определённых управленческих подходов и определения, соответствующих организационно-экономических механизмов. Очевидно, что агломерации являются объектом управления, а значит необходимо законодательное закрепление данного термина в нормативных актах. На данный момент ни в одном из нормативно-правовых актов не дается определение данного понятия.

Для проведения эффективной региональной политики необходимо выработка единого подхода к управлению агломерациями муниципальных образований. На данный момент существуют определенные региональные практики управления агломерациями, например, в Красноярском крае было создано госпредприятие «Корпорация «Красноярск–2020. В рамках действующих законов возможны два варианта юридического оформления взаимоотношений в рамках агломерации.

Первый подход предполагает объединение на добровольной основе и равноправное сотрудничество муниципалитетов в рамках созданной ассоциации (или иного союза) муниципальных образований. При этом каждое муниципальное образование сохраняет юридическую самостоятельность. Понятие ассоциации закреплено в Хартии о местном самоуправлении, ратифицированном в России,

подобные объединения не имеют административно-распорядительных функций и не могут обеспечивать проведение единой политики на всей территории агломерации муниципальных образований. Также в подобные объединения нельзя передавать исполнение полномочий по решению вопросов местного значения, поэтому такие союзы не смогут иметь собственной финансовой и материальной базы для обеспечения стратегического развития территорий. Наличие подобных органов с совещательно-рекомендательными полномочиями с низкой долей вероятности смогут обеспечить проведение единой политики муниципальных образований, которые входят в агломерацию, особенно учитывая амбициозно-самостоятельную позицию многих глав муниципалитетов

Второй подход заключается в создание административного округа (макромуниципалитет) с особым статусом, который позволит не производить изменение границ муниципальных образований и соответственно не будет необходимости проводить местный референдум. В первом приближении такая схема выглядит более предпочтительной, так как «надмуниципальный орган», законодательно наделенный полномочиями, способен проводить единую политику, совместную реализацию проектов, в том числе развитие общей инфраструктуры. Стоит предположить, что такой вариант потенциально может вызвать серьезное сопротивление региональных и местных элит.

Организационно-экономические модели управления агломерациями в Западных странах имеют различные подходы, в том числе к уровням управления (один или два уровня), степенью предоставляемой автономности муниципалитетам и централизацией управления государственными органами. Чаще всего встречаются модели, при которых органы государственной власти снижают свое участие в управлении агломерациями и всячески способствуют возникновению и развитию межмуниципальных связей и сотрудничества.

Можно выделить следующие виды моделей и механизмов управления развитием городских агломераций:

1. Объединение всех муниципальных образований в одно единое (одноуровневая модель).

2. Создание надмуниципального образования 2-го уровня (макромуниципалитет), а учитывая городские и сельские поселения, входящие в агломерацию, то возможно и 3-го уровня при сохранении существующих муниципальных образований.
3. Управление агломерациями муниципальных образований через заключение договоров и соглашений (договорная модель).
4. Механизм управления развитием городских агломераций через региональное управление.

Организационные формы при реализации одноуровневой модели агломерации имеют следующий вид [190]:

– включение пригородных территорий муниципальных районов и муниципальных округов;

– муниципальная консолидация в двух формах: слияние нескольких самоуправляющихся юрисдикций в единую; консолидация города и графства, на территории которых он находится.

Положительным моментом выступают лучшая координация единой политики всех муниципальных образований агломерации муниципальных образований, а также единая система контроля и мониторинга. Отрицательными моментами являются сложность и потенциальная возможность возникновения значительного рода конфликтов при объединении муниципальных образований в единое, а также сложность предоставления муниципальных услуг. Например, необходимость при предоставлении государственной или муниципальной услуги посещать соответствующие органы, расположенные в центре (ядре) агломерации, что является не совсем удобным. Данный недостаток в настоящее время нивелируется за счет возможности получения подобных услуг в дистанционном формате и электронном виде. На территориях, входящих в агломерацию процент муниципальных услуг, который оказывается в электронном виде, должен составлять 100%. Для более оперативного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения рекомендуется создавать

территориальные управления, которые должны иметь соответствующие полномочия.

В мировой практике можно привести всего два примера (Нью-Йорк и Сан-Пауло), когда агломерация представляет собой единое муниципальное образование. В остальных случаях муниципальные образования, которые входят в агломерацию, остаются самостоятельными. Управлять такой сложнейшей системой как агломерации муниципальных образований чрезвычайно сложно, соответственно наиболее предпочтительным остается вариант предоставления территориальным образованиям возможности и механизмов самоорганизации, в том числе для сохранения уникальности территорий.

Многоуровневый механизм управления агломерациями муниципальных образований предусматривает введение дополнительного верхнего уровня над городскими и муниципальными округами, которые формируют агломерацию, но при этом сохраняют свою самостоятельность. Возможно два подхода по распределению между уровнями муниципального управления полномочий по решению вопросов местного значения: заключение межмуниципальных соглашений и законодательное закрепление.

Многоуровневая модель управления агломерациями муниципальных образований с законодательным закреплением полномочий по решению вопросов местного значения предполагает, что наряду с городскими округами, муниципальными округами и районами, городскими и сельскими поселениями, которые становятся муниципальными образованиями нижестоящего уровня, формируется новый верхнеуровневый муниципалитет, который охватывает границы всех муниципальных образований, входящих в агломерацию. Многоуровневый механизм управления агломерациями муниципальных образований с распределением полномочий по решению вопросов местного значения между уровнями муниципального управления на основании заключения межмуниципальных договоров и соглашений также связан с формированием нового верхнеуровневого муниципалитета, но при использовании этой модели законодательно полномочия не распределяются вообще, либо устанавливается их

минимальный перечень. Предполагается, что созданные верхнеуровневые муниципалитеты будут решать вопросы местного значения, которые были переданы по соглашениям муниципалитетами нижнего уровня.

В Российской Федерации уже есть опыт реализации двухуровневой модели муниципального управления: муниципальный район – это вышестоящий уровень, а городские и сельские поселения нижестоящий уровень. На взгляд автора, при формировании агломераций муниципальных образований по сценарию создания многоуровневой модели целесообразно законодательно произвести разграничение прав, обязанностей и полномочий по решению вопросов местного значения между уровнями муниципального управления, но при этом предусмотреть четкий механизм передачи полномочий между уровнями, как снизу вверх, так и сверху вниз (при обязательном финансовом обеспечении, передаваемых полномочий).

В зарубежной практике такие модели реализуются в форме метрополитенского округа и урбанизированного графства или федерации. Метрополитенский округ создается на территории всей агломерации для решения определенного набора функционала. Например, это могут быть полномочия по управлению совместной жилищно-коммунальной сферой (строительство мусороперерабатывающих заводов, управление общей системой водоснабжения и водоотведения и др.) и общей инфраструктурой (строительство вокзалов, аэропортов, транспортное сообщение и пассажирские перевозки, строительство и обслуживание межмуниципальных дорог и др.) В урбанизированном графстве нижестоящие территориально - административные образования передают руководству графства полномочия общего метрополитенного характера, при этом за ними остается решение вопросов местного локального характера.

Федерация предполагает, что будет создана единая система управления на базе одного или нескольких графств, входящих в агломерацию. Предполагается, что данный орган будет отвечать за оказание важнейших услуг по обеспечению жизнедеятельности населения. За местными органами власти полномочия закрепляются по остаточному принципу, то есть все те, что не вошли в перечень управления общего правительства. Например, в Канадском городе Торонто

многоуровневый механизм управления агломерацией действовал в 1954-1998 гг. и в целом зарекомендовал себя с положительной точки зрения и имел значительный экономический эффект. Но с 1.01.1998 в рамках реформы по исключению дублирования многих полномочий и функций модель управления агломерацией стала носить одноуровневый характер и стала еще более эффективной.

Город Ванкувер использует 2-х уровневый механизм управления агломерацией и распределяет функции и полномочия на основании заключенных договоров. Интересной особенностью данной агломерации являются меж общинные территории (не инкорпорированные территории), такие территории не включаются в состав нижестоящего уровня муниципальных образований, а включаются сразу в вышестоящий. Ванкуверская агломерация является довольно гибкой моделью, особенно при распределении ответственности за оказываемые муниципальные услуги. Основной лозунг — это создание «региона, пригодного для жизни».

Договорной организационно-экономический механизм очень похож на двухуровневую модель управления агломерациями с распределением функций на основе заключенных договоров и соглашений, которое предполагает принятие согласованной стратегии и общих межмуниципальных инфраструктурных проектов, а также проведение работы по оказанию услуг муниципалитетами, входящими в агломерацию.

В связи с отсутствием общего вышестоящего органа управления важным фактором является способность руководителей муниципалитетов договариваться в решении межмуниципальных вопросов и находить взаимовыгодные точки соприкосновения, идти на компромиссы. Для более скоординированной работы руководства муниципальных образований часто создаются коллегиально-совещательные органы или организации, участие в них является добровольным, а их решения носят рекомендательный характер.

Механизм государственного управления агломерацией также предполагает использование двухуровневой модели с государственным нормативным закреплением полномочий, но верхним уровнем управления в данном случае

будут органы государственной власти регионального уровня. Очевидно, что такую модель наиболее целесообразно использовать в регионах, где агломерации муниципальных образований занимают большую часть региона.

Рассматривая модели и механизмы организационно-экономического управления агломерациями муниципальных образований необходимо рассматривать систему не только в статике, но и в динамике. При рассмотрении развития систем в динамике постоянно происходит изменение состояния равновесия (приближение/удаление от равновесного состояния). В связи с этим при стратегировании сложных систем, таких как агломерации муниципальных образований, необходимо обеспечить устойчивость данного развития. Нужно также учитывать, что социально- экономические системы открытые и значительно зависят от внешней среды, соответственно для них равновесие и стабильность величины относительные и носят временный характер.

Различают следующие виды равновесного состояния: низкоуровневое и высокоуровневое. Низкоуровневое равновесное состояние предполагает, что мы подавляющую часть ресурсов и финансов направляем на поддержание текущего состояния системы и не предусматриваем выделения бюджета развития. Есть выражение, которое наиболее ярко отражает сущность – «проедание ресурсов». Такие системы, как показывает практика, оказываются малоприспособленными к поддержанию конкуренции в стратегической перспективе, так как у них нет ресурсов для внесения изменений, а это в современных условиях может оказаться критичным.

Высокоуровневое развитие предполагает, что помимо ресурсов, которые выделяются на текущее функционирование, в обязательном порядке закладывается бюджет развития. Если высокоуровневая равновесная система сокращает свой бюджет развития, то она постепенно переходит в низкоуровневое состояние и сокращает свои конкурентные преимущества в долгосрочной перспективе. Но если высокоуровневая система недостаточно ресурсов будет направлять на обеспечение своего текущего состояния, то это может привести к прекращению деятельности в краткосрочной перспективе (Рисунок 3).

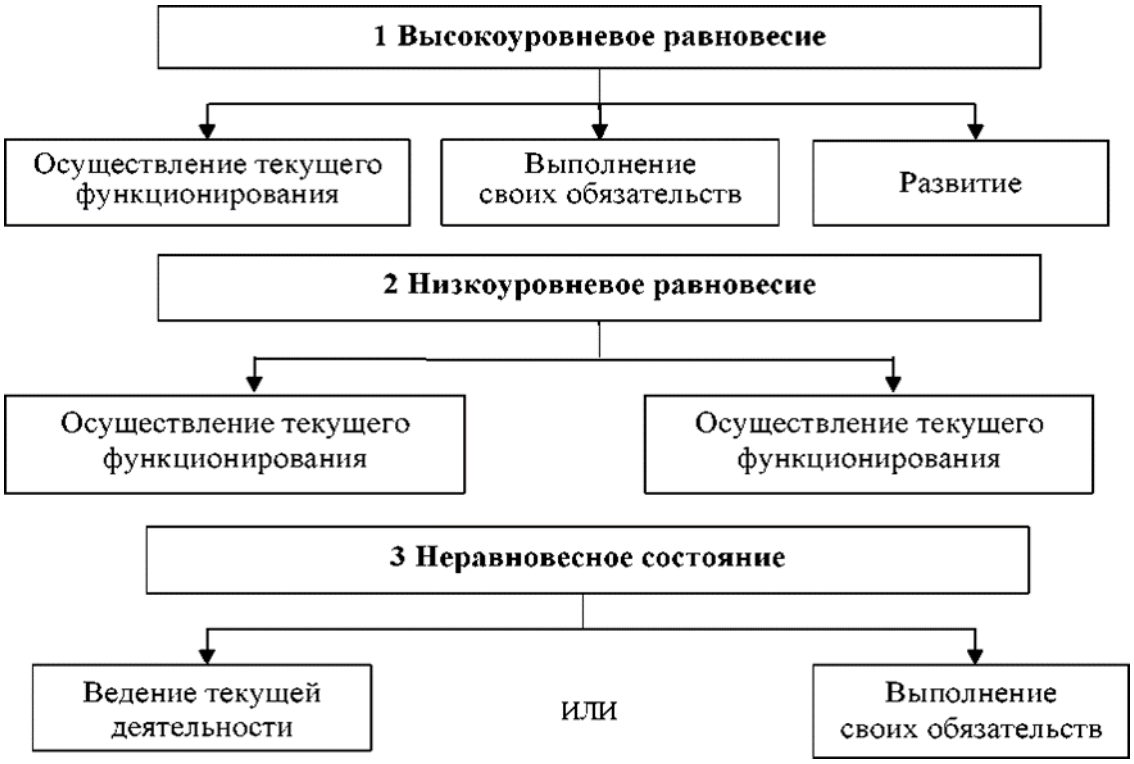

Рисунок 3 - Равновесие социально-экономической системы [41]

Принципиальным моментом является сфера деятельности и объемы проявляемой несбалансированности, от этого значительно будут зависеть потенциальные риски и в целом безопасность развития системы. Возможности быстрой адаптации, а также гибкости таких сложных, многокомпонентных социально экономических систем, как агломерации муниципальных образований значительно ограничены.

Достижению равновесия социально-экономической системы способствует система стратегического управления (Рисунок 4).

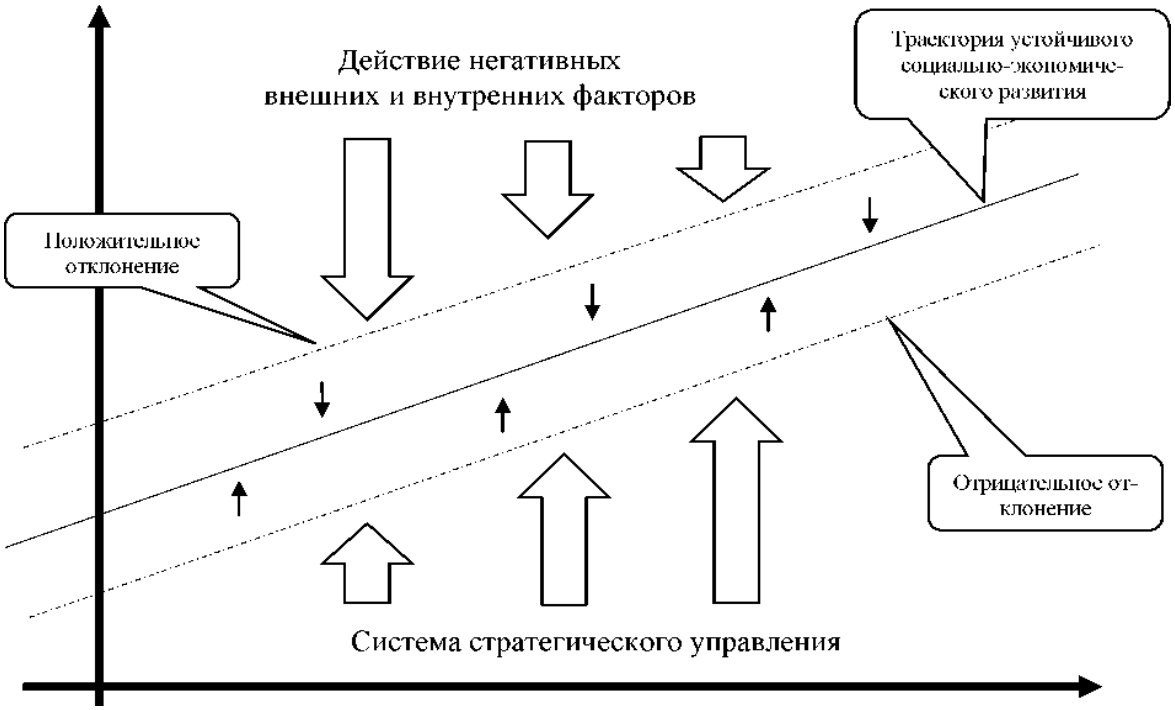

Рисунок 4 - Воздействие системы стратегического управления на равновесие социально-экономической системы [125]

Региональная политика должна выступать в качестве инструмента формирования устойчивого социально-экономического развития агломераций муниципальных образований через улучшение качества жизни населения и использования инновационных управленческих технологий стратегического управления. Стратегическое планирование и управление предполагает разработку пакета программных нормативно-правовых актов и документов, которые обозначают цели стратегического развития и мероприятия по их достижению с учетом изменений внешней среды.

Существует два близких по смыслу понятия, которые используются в системах стратегического управления: «Стратегическое планирование» и «стратегирование». Стратегирование, на наш взгляд, более широкое понятие и предполагает не просто долгосрочное планирование, а изменение самих подходов и принципов управления, организации местных сообществ. Поэтому, когда мы говорим об инновационном подходе к региональному управлению, территориальной организации населения через создания агломераций муниципальных образований более правильным будет использовать термин стратегирование, так как создание агломераций предполагает использования

новых принципов регионального управления и подходов к организации местных сообществ.

Стратегическое планирование с начала 70-х годов используется в Западной Европе и США и показало высокую степень своей эффективности при разработке и последующей реализации программ социально-экономического развития в рамках ограниченности ресурсов. Процесс стратегирования носит более фундаментальный характер и предполагает переосмысление существующих процессов управления (реинжиниринг процессов), учет новых факторов и выработку новых подходов, хотя и включает в себя документы стратегического прогнозирования, планирования и управления.

В советский период экономика была плановой и в целом была создана серьезная многоуровневая система планирования, которая включала в себя пятилетнее планирование (пятилетки) всех отраслей экономики и социальной сферы. В 90-е годы в рамках перехода на рыночную экономику в стране вплоть до середины 2000-х практически отсутствовала система стратегического планирования. Разработанная концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 год имела очень низкую степень реализации и достижения показателей. В данный период происходит формирование новой системы стратегического планирования, которая включает в себя стратегическое целеполагание, прогнозирование и планирование программных мероприятий социально-экономического развития федерации, субъектов федерации и муниципальных образований.

Построение современной системы стратегического управления началось с принятия Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации». Было дано определение: «под стратегическим планированием понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития России и обеспечения национальной безопасности. Основным способом достижения стратегических целей устойчивого развития России и обеспечения национальной безопасности является реализация

стратегических национальных приоритетов, включая приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации. Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов и планов устойчивого развития России с учетом задач обеспечения национальной безопасности» [217].

На настоящее время основным нормативно-правовым документом, который регламентирует реализацию долгосрочного социально-экономического развития, является Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172- ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [213].

Система стратегического планирования и оперативного планирования в России как механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования представлена на рисунке 5 [125].

Стратегическое планирование имеет многоуровневый характер планирования и на данный момент включает планирование на федеральном уровне, уровнях федеральных округов, регионов и муниципальных образований. На наш взгляд, необходимо выделить еще один уровень планирования – уровень агломераций муниципальных образований, так как данные территориальные образования фактически образуют современный каркас расселения населения и являются точками роста регионального управления.

Рисунок 5 - Система стратегического и оперативного планирования в РФ [125]

Стратегическое планирование агломерации муниципальных образований должно привести к согласованию общественных интересов, определения совместных проблем, расчетов агломерационного потенциала в результате консолидации ресурсов, определение целевых ориентиров, задач и мероприятий по их достижению, формирование совместных программ, проектов и создание межмуниципальных предприятий. Основными целями стратегического планирования являются: определение сильных и слабых сторон, уникальных особенностей каждого из муниципальных образований в отдельности так и агломерации в целом, определение приоритетных направлений развития, как в экономической, так и в социальной сферах, привлечение инвестиционных средств.

Основной целью стратегирования агломераций муниципальных образований должно стать изменение пространственного развития через ускорение социально-экономического развития и качества жизни населения в

рамках:

1. Экономического пространства – разработка стратегии развития поддержки предпринимательства, малого и среднего бизнеса.

2. Городской среды – формирование стратегии благоустройства (в широком смысле) населенных пунктов.

3. Социального пространства – разработка стратегии развития человеческого капитала и повышения качества жизни населения.

Можно определить следующие принципы стратегирования агломераций муниципальных образований:

1. Объект воздействия – это агломерационные процессы, возникающие между элементами, входящими в систему. Это могут быть администрации муниципальных образований, местные сообщества, бизнес-структуры и др.

2. Местное сообщество и администрации муниципальных образований одновременно являются и субъектами управления, так как они принимают участие в прямом или представительном управлении агломерациями муниципальных образований.

3. Целью формирования и развития агломерации муниципальных образований является увеличение качества жизни населения и увеличения инвестиционной привлекательности агломерации.

4. Стратегирование агломераций муниципальных образований является универсальным механизмом долгосрочного развития и формирования определенного нового мировоззрения (социальной культуры) регионального развития. На данный момент региональное управление реализуется в рамках обособленных территориальных образований: субъектов федерации, муниципальных образований или в рамках отраслевого развития. Управление агломерациями предполагает системный подход к региональному развитию. Изменение мировоззрения необходимо производить, в том числе и населению, так как проживание в небольшом городе (например, в городе Юрга), но расположенном в крупнейшей конурбации (например, Сибирской) может обеспечить соизмеримый уровень качества услуг столичному региону

(образование, медицина, досуг и др.)

В связи с вышесказанным предлагается в систему стратегического планирования Российской Федерации дополнительно ввести уровень планирования в виде агломераций муниципальных образований с разработкой следующих документов: Концепцию стратегирования агломераций муниципальных образований, Стратегическую программу комплексного социально-экономического развития агломераций муниципальных образований, Дорожную карту мероприятий по устойчивому стратегическому развитию агломерации муниципальных образований. Данные документы значительно систематизируют региональное развитие и придадут ему комплексный характер.

Планирование стратегического развития агломераций муниципальных образований должно осуществляться как на федеральном уровне, так и на уровне федеральных округов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В таблице 1 приведены предложения по распределению полномочий между уровнями государственного и муниципального управления.

Таблица 1 - Распределение полномочий в сфере стратегического развития агломераций муниципальных образований между уровнями государственного и муниципального управления

Уровень управления	Полномочия	Результат
Федерация	Общий порядок наделения территорий статусом агломерации муниципальных образований. Общие принципы и модели управления агломерациями муниципальных образований, в том числе оказание мер государственной поддержки.	Утвержден перечень территорий, наделенных статусом агломераций муниципальных образований. Выработаны государственные цели и условия осуществления политики в сфере управления агломерациями муниципальных образований. Разработаны федеральные программы по поддержке агломераций с целью устойчивого регионального развития

Уровень управления	Полномочия	Результат
Федеральный округ	Интеграция планов социально-экономического развития, федерального округа, агломераций муниципальных образований и субъектов Федерации.	Утверждена концепция стратегирования агломераций муниципальных образований, осуществлена интеграция планов социально-экономического развития федерального округа, агломераций муниципальных образований и субъектов Федерации.
Субъект Федерации	Проработка целей и направлений социально-экономического развития агломераций муниципальных образований, формирование региональных программ государственной поддержки агломераций, согласование стратегического планирования.	Программа устойчивого социально-экономического развития агломераций муниципальных образований как составной части региональной программы перехода к устойчивому развитию. Интегрированы планы муниципальных образований в программу социально-экономического развития агломерации муниципальных образований и субъекта Федерации
Муниципальные образования	Проработка общих целей и направлений устойчивого развития агломерации муниципальных образований. Согласование стратегии между всеми муниципальными образованиями, входящими в агломерацию.	Разработана стратегическая программа комплексного социально-экономического развития агломераций муниципальных образований, Утверждена дорожная карта мероприятий по устойчивому стратегическому развитию агломерациях муниципальных образований, заключены межмуниципальные соглашения и созданы межмуниципальные предприятия

Стратегические программы комплексного социально-экономического развития и дорожные карты мероприятий по устойчивому стратегическому развитию агломераций муниципальных образований позволяют четко определить место агломерации в регионе, федеральном округе и в стране, в целях совершенствования регионального управления и при этом иметь гибкую структуру управления, производить системное реагирование на изменения при сохранении обозначенных стратегических ориентиров. Разработка пакета документов стратегического развития агломераций позволит сформировать

приоритеты и увязать их с направлениями регионального развития. В результате агломерации муниципальных образований должны органично быть включенными в качестве субъектов правоотношений с другими заинтересованными сторонами. При необходимости в процессе дальнейшего совершенствования управления возможно формирование дорожных карт в отдельных направлениях развития агломерации муниципальных образований.

Представлена методика проектирования стратегии развития агломераций муниципальных образований, которая состоит из 4 последовательных этапов:

1. Стратегический анализ и синтез территорий агломерации.

2. Постановка целей стратегического развития агломерации муниципальных образований.

3. Составление программ и проектов комплексного развития агломераций муниципальных образований.

4. Составление дорожных карт целевой реализации программ и проектов комплексного развития агломераций муниципальных образований.

Предполагается, что 1 и 2 этап будет реализовывать Координационный совет развития агломераций муниципальных образований (представители муниципальных образований, бизнес-сообществ, местного населения и органов государственной власти). Реализация 3 и 4 этапа предполагается постоянно действующим исполнительным органом агломерации муниципальных образований, который наделен соответствующими полномочиями. В диссертационном исследовании рассмотрен вариант создания 2-х уровневой модели управления агломерацией, где верхним уровнем является муниципальное образование с собственным законодательно закрепленным перечнем вопросов местного значения. Далее представлено более детальное содержательное описание этапов:

1. Стратегический анализ и синтез территорий агломерации.

Реализация данного этапа предполагает анализ всей значимой статистической информации и определение данных, которые могут оказать значительной влияние на долгосрочную перспективу развития агломераций.

Алгоритм проведения стратегического анализа агломераций муниципальных образований представлен на рисунке 6 [125].

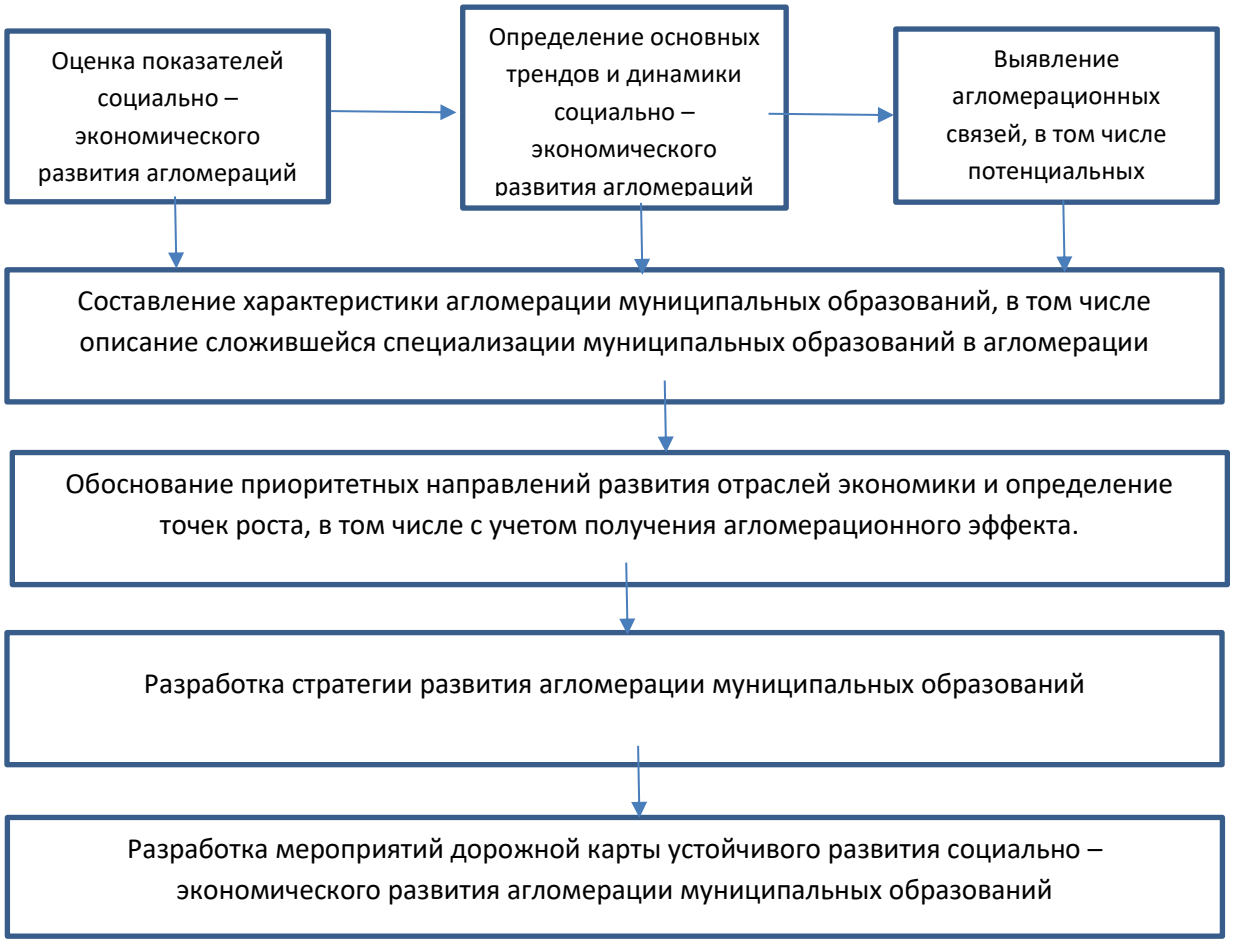

Рисунок 6 - Алгоритм проведения стратегического анализа агломерации муниципальных образований

Анализ должен носить максимально полный характер и охватывать абсолютно все сферы социально-экономического развития агломераций муниципальных образований, в том числе:

- определение ключевых целевых приоритетов федеральных и региональных программ развития и обеспечение их отражения в программных документах развития агломераций муниципальных образований;

- анализ реализации предыдущих программ развития муниципальных образований, входящих в агломерацию, в том числе и степень достижения целевых показателей;

- анализ ключевых особенностей (преимуществ и недостатков) экономико-

географического территориального положения: природно-климатические условия, рельеф и почвенный состав, транспортно-логистические узлы и транспортные коммуникации (авиа, железнодорожные и автомобильные, особенности территориального размещения), особенности территориального размещения населения и др.;

- анализ существующей системы регионального и муниципального управления, в том числе существующих и потенциальных агломерационных связей, а также существующих механизмов управления ими;

- анализ демографической ситуации муниципальных образований, входящих в агломерацию, в том числе половозрастная структура, процент трудоспособного населения, национально-конфессиональный состав, естественная и миграционная характеристики прибыли/убыли населения;

- анализ местных сообществ (наличие и степень активность политических, культурных (в том числе национально-культурных и религиозных) и профсоюзных объединений) как муниципального, так и межмуниципального и регионального уровня;

- характеристика имеющихся природных ресурсов (водные, земельные, лесные, климатические, минерально-сырьевые и др.), культурных и материальных ресурсов;

- анализ ключевых сфер экономики (основные отрасли экономики, их конкурентный потенциал, в том числе с учетом мировой экономической повестки); инвестиционный потенциал;

- анализ основных инфраструктурных объектов: состояние и форма собственности; характеристики жилищного фонда; ресурсоснабжающие организации и состояние ЖКХ, в том числе объектов тепло и водоснабжения, канализования и водоотведения, газоснабжения; транспортной инфраструктуры, связи и интернет-коммуникаций, финансовой и деловой коммуникации и инфраструктуры;

- характеристики объектов социальной сферы (образование и наука, здравоохранение, социальная защита, физическая культура), в том числе анализ достаточности социальной инфраструктуры для высокого качества жизни населения;

- характеристики бюджетов муниципальных образований: налогооблагаемая база и ее потенциал; крупнейшие организации по налоговым отчислениям; структура бюджета (в том числе % дефицита), структура расходов (включая потенциал оптимизации); крупнейшие организации по бюджетным расходам; относительные величины бюджетной обеспеченности в расчете на 1 жителя; межбюджетные трансферты между всеми уровнями бюджетной системы РФ;

- анализ систем управления, используемых в организациях на территории муниципальных образований: организационная структура; инвестиционная политика; проектное управление и другие виды инновационного управления; цифровая трансформация; государственно-частное партнёрство; бизнес-сообщества; оценка эффективности органов управления и прозрачность деятельности.

Ключевыми задачами проводимого анализа должно стать выявление основных трендов и тенденций социально-экономического развития агломераций муниципальных образований, основных агломерационных связей и потенциала их расширения с целью максимизации агломерационного эффекта. Важным фактором является оценка качества жизни населения, в том числе и в относительном уровне с другими агломерациями, так как это является одним из важнейших факторов маркетинга территории с целью привлечения и удержания человеческого капитала. Для этих целей предлагается использовать следующую схему взаимосвязи анализа систем, представленную на рисунке 7

Рисунок 7 - Структурная схема взаимосвязи анализа систем [125]

Представленная схема представляет интерес с точки зрения универсальности используемых алгоритмов и общих методических подходов. Ключевой задачей данного подхода является проектирование систем управления с использованием принципов целеполагания и применения синтезирующих поэтапных процедур:

- группировка факторов устойчивого действия;

- выявление ключевых факторов и воздействия, которое они оказывают друг на друга; соотнесение факторов и их ранжинирование;

- проведение SWOT – анализа с выявлением угроз и возможностей, сильных и слабых сторон факторов с целью усиления их влияния или снижения их воздействия;

- определение зависимостей и соотнесение факторов, а также сильных и слабых сторон, внутренних и внешних сторон их проявления.

Проведение стратегического синтеза позволяет определить содержание факторов развития и заложить основу целеполагания и определения ориентиров развития агломерации муниципальных образований. Всесторонне описание факторов позволяют определить ключевые направления развития и обозначить границы/ рамки стратегических целей всех формируемых политик.

2. Постановка целей стратегического развития агломерации муниципальных образований.

Вторым этапом при стратегировании является формирование образа будущего агломерации муниципальных образований. На этом шаге происходит важнейший элемент целеполагания – это определение миссии и постановка стратегической цели развития.

Стратегическая цель социально-экономического развития агломерации муниципальных образований состоит из обязательных элементов, которые содержат в себе: описание территории, качества жизни населения, городской/загородной среды и местного сообщества. Дальнейшую декомпозицию целей обычно проводят в трех направлениях:

1. Цели агломерации как единой социально-экономической системы в регионе, федеральном округе и стране в целом.

2. Цели агломерации в качестве создания комфортной среды проживания с высоким уровнем жизни.

3. Цели развития местных сообществ, в том числе человеческого капитала.

Далее следует декомпозиция целей по каждому из обозначенных направлений развития агломерации муниципальных образований на составляющие – подцели, далее производя дальнейшую конкретизацию еще на составные части выделяют целевые задачи. Таким образом происходит построение дерева целей. (Рисунок 8)

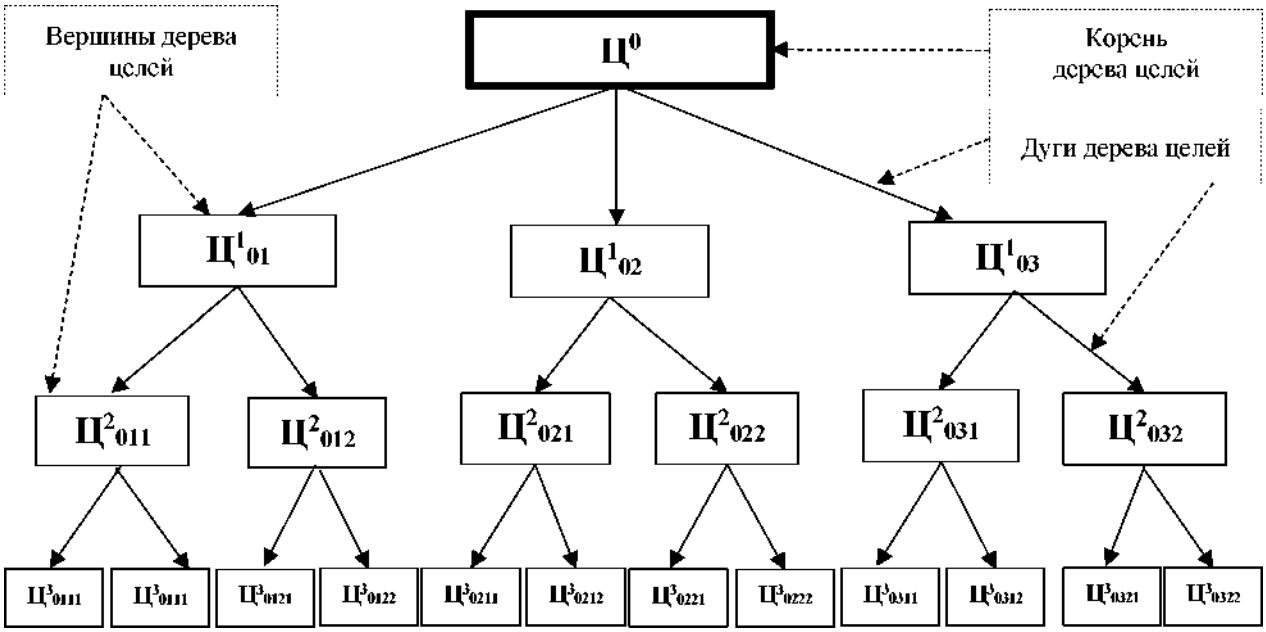

Рисунок 8 - Схема дерева целей [125]

Дерево целей позволяет разложить цели по уровням, максимально их конкретизировать и сделать более адресными. Оно имеет одну вершину, которая является генеральной целью системы, далее декомпозиция выделяет цели первого уровня, второго, третьего и последующих уровней. Разложение происходит до того момента, когда цели невозможно разделить, такие цели называют элементарными.

После согласования целей, подцелей и целевых задач, и разделения схематически на подсистемы, переходят ко второму этапу. Его основной сутью является оценка важности подцелей относительно друг – друга. Методом ранжирования проставляются числовые значения в зависимости от степени важности каждым из экспертов (Таблица 2).

Таблица 2 - Матрица опроса экспертов [125]

Наименование	Номера подцелей					
	1	2	3	4	5	Итого
Эксперт №1						
Эксперт №2						
Эксперт №3						
Эксперт №4						
Сумма баллов						
Коэффициент значимости подцели						

Далее происходит подсчет суммы значений по каждой из подцелей и определяется ее коэффициент.

3. Составление программ и проектов комплексного развития агломераций муниципальных образований.

На третьем этапе с целью достижения поставленных целей формируется пакет программ и проектов комплексного устойчивого развития агломераций муниципальных образований.

Проекты и программы формируются в отношении отраслей экономики с наиболее высоким уровнем инвестиционного потенциала, социальных сфер, которые оказывают наиболее существенное влияние на качество жизни населения, развития человеческого потенциала и создания необходимой инфраструктуры. Данная работа проводится с учетом определения особенностей социально-экономического развития территорий агломераций муниципальных образований и формирования максимально благоприятного климата для инвестиционной привлекательности территории и привлечения человеческого капитала.

Особое внимание при разработке проектов и программ уделяется выявлению точек роста. Это могут быть как отдельные предприятия и организации, так и целые отрасли и территории. Для создания максимально возможных условий по возникновению и развитию точек роста нужно вырабатывать определенные механизмы, в том числе создание территорий особого экономического статуса, государственно-частное и муниципально-частное партнёрство и другие механизмы.

Таким образом, поставленные цели получают определенный программно-проектный механизм их достижения.

4. Составление дорожных карт целевой реализации программ и проектов комплексного развития агломераций муниципальных образований.

Дорожные карты включают в себя организационно – управленческие механизмы реализации программ и проектов.

Дорожные карты включают в себя детализированные мероприятия по каждому из разработанных проектов. Каждое мероприятие, в свою очередь, имеет ответственного исполнителя, конкретные этапы и сроки, бюджет. Более подробно примеры дорожных карт будут рассмотрены в главе 5 диссертации.

Реализация предложенной методики формирования пакета стратегирования социально-экономического развития агломерации муниципальных образований, создаст условия для взаимодействия органов региональной власти, муниципальных образований, местных сообществ, бизнес структур с целью развития агломераций муниципальных образований как ключевых точек роста экономики России и опорного каркаса расселения с высоким уровнем жизни.

Таким образом, переход на траекторию ускоренного устойчивого социально экономического регионального развития видится в формировании и развитии агломераций муниципальных образований. Предложен и обоснован организационно-экономический механизм стратегирования агломерации муниципальных образований, в том числе распределение полномочий в сфере стратегического развития агломерации муниципальных образований между уровнями государственного и муниципального управления; разработана методика проектирования стратегии развития агломераций муниципальных образований, которая состоит из 4 последовательных шагов.

Выводы по 2 главе

1. По большинству параметров, применяемых для характеристики процессов, происходящих в агломерациях, Российская Федерация сопоставима с развитыми странами. В частности, по таким показателям как размер территории

агломерации - в среднем 25 000 квадратных километров, в ядрах агломерации муниципальных образований проживает более шестидесяти процентов ее жителей, также наблюдается относительно равномерное распределение агломераций в субъектах федерации, что позволяет сформировать опорный каркас расселения.

Развитие агломерации муниципальных образований меняет коренным образом картину территориального размещения населения, оно становится более ареальным и сгруппированным вокруг крупнейших муниципальных образований страны. В результате этого процесса меняется экономический уклад городских и сельских жителей, при этом часто происходит рост численности последних в агломерациях, несмотря на то что численность сельского населения в целом снижается.

Выделены 12 основных принципов, которые отражают сущность агломерации. Выявленные принципы развития агломераций определяют ее как многофакторный, разно отраслевой центр национального значения и наличием большого числа инновационных отраслей. Таким образом агломерации муниципальных образований являются ключевой подсистемой системы территориального размещения населения и подсистемой производственного размещения. Агломерации муниципальных образований являются приоритетным вектором развития федеральных и региональных органов власти, а также механизмом совершенствования существующей системы местного самоуправления, так как именно они аккумулируют инновации, финансовые ресурсы и человеческий капитал и определяют темпы экономического роста развитых стран. Рассмотрено распределение полномочий между уровнями власти (федеральный, региональный, местное самоуправление) в сфере развития агломераций муниципальных образований.

2. Агломерации муниципальных образований должны стать новыми инновационными точками роста стратегий опережающего социально-экономического развития. Необходима выработка системной территориально-отраслевой политики, когда территории рассматриваются как целостные

многокомпонентные социально-экономические системы. На взгляд автора, такими территориальными образованиями являются агломерации муниципальных образований, которые обладают особенными свойствами, воздействуя на которые можно создавать устойчивость ее развития. Учитывая многогранность и комплексность данной задачи, необходима выработка механизмов по выводу к ускоренному устойчивому развитию регионов нашей страны.

Необходимость построения особой модели управления агломерациями в Сибирском федеральном округе становится очевидным. Данная модель должна быть направлена на повышение конкурентоспособности муниципальных образований и регионов, повышение качества жизни населения и решение задач национальной безопасности. Модель должна базироваться на целях и задачах, приоритетных направлениях, обозначенных в Стратегии развития Сибири.

Автор считает, что агломерации муниципальных образований могут составить основу программ опережающего социально-экономического развития и реализации эффективной региональной политики. Особенно важным и актуальным развитие агломераций является на геостратегических территориях России (Дальний Восток, Крым и Сибирь). Развитие Сибирской агломерации (конурбации) с центром в Новосибирске может стать новой точкой роста и развития округа. Это позволит производить не только устранение негативных факторов с использованием разрозненных и часто не связанных мероприятий, часто имеющих отраслевой характер, а также обеспечить системный научно обоснованный подход с учетом всех агломерационных связей и с использованием лучших российских и мировых инноваций.

3. Наличие муниципальных образований, которые имеют между собой значительные агломерационные связи, требует определённых управленческих подходов и определения, соответствующих организационно-экономических механизмов. Управлять такой сложнейшей системой как агломерации муниципальных образований чрезвычайно трудно, соответственно наиболее предпочтительным остается вариант предоставления территориальным

образованиям возможности и механизмов самоорганизации, в том числе для сохранения уникальности территорий.

Многоуровневый механизм управления агломерациями муниципальных образований предусматривает введение дополнительного верхнего уровня над городскими и муниципальными округами, которые формируют агломерацию, но при этом сохраняют свою самостоятельность.

Реализация предложенной методики формирования пакета стратегирования социально-экономического развития агломерации муниципальных образований, создаст условия для взаимодействия органов региональной власти, муниципальных образований, местных сообществ, бизнес структур с целью развития агломераций муниципальных образований как ключевых точек роста экономики России и опорного каркаса расселения с высоким уровнем жизни.

Таким образом, переход на траекторию ускоренного устойчивого социально экономического регионального развития видится в формировании и развитии агломераций муниципальных образований. Предложен и обоснован организационно-экономический механизм стратегирования агломерации муниципальных образований, в том числе распределение полномочий в сфере стратегического развития агломерации муниципальных образований между уровнями государственного и муниципального управления; разработана методика проектирования стратегии развития агломерации муниципальных образований муниципальных образований, которая состоит из четырех последовательных шагов.

Основной целью стратегирования агломераций муниципальных образований должно стать изменение пространственного развития через ускорение социально-экономического развития и качества жизни населения. Предлагается в систему стратегического планирования Российской Федерации дополнительно ввести уровень планирования в виде агломераций муниципальных образований с разработкой следующих документов: Концепции стратегирования агломераций муниципальных образований, Стратегической программы комплексного социально-экономического развития агломераций муниципальных

образований, Дорожной карты мероприятий по устойчивому стратегическому развитию агломерации муниципальных образований. Данные документы значительно систематизируют региональное развитие и придадут ему комплексный характер.

Представлена методика проектирования стратегии развития агломераций муниципальных образований, которая состоит из четырех последовательных этапов: 1. Стратегический анализ и синтез территорий агломерации. 2. Постановка целей стратегического развития агломерации муниципальных образований. 3. Составление программ и проектов комплексного развития агломераций муниципальных образований. 4. Составление дорожных карт целевой реализации программ и проектов комплексного развития агломераций муниципальных образований.

ГЛАВА 3 ОЦЕНКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ И ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

3.1. Оценка социально-экономического положения и потенциала развития Сибирского федерального округа

Сибирский федеральный округ (далее СФО) был образован 13.05.2000 года в рамках оптимизации федерального управления в Российской Федерации. Общая территория округа составляет более четверти территории страны (25,47%) и представлена на рисунке 9, с общим населением более 17 миллионов человек (на 1.02.2021 – 17 009 200 жителей) или около 11,7 % от общей численности в стране. Плотность населения– 3,9 чел. на 1 квадратный километр (на 1 января 2021 г.), что является крайне низким показателем и по Российским меркам и тем более по среднемировым. Но при этом доля городского населения на 1 января 2021 г. – 74,3%, сельского – 25,7%, что говорит о высокой степени урбанизированности населения.

Стоит отметить тенденцию сокращения населения округа, так в период с 2005 года этот показатель составил - 286,5 тыс.человек. При этом за этот период значительно сократилось трудоспособное население на 1 535,4 тыс. человек (более 13%) и составило 9584,2 тыс. человек или 56% относительного общего. Отношение стремительно приближается к отметке на 1 работающего 1 нетрудоспособный, что влечет серьезную нагрузку на занятых в экономике и бюджеты различных уровней в РФ.

Также наблюдется сокращение реальных денежных доходов населения, в процентах к предыдущему году, в период с 2014 по 2017 годы, например, в 2016 году снижение составило 5,2%. Наблюдается значительное увеличение жилой площади на 1 жителя, если в 2005 году приходилось 20 кв.м. на человека, то к 2020 году этот показатель составил 25,1 кв.м., рост составил более 25 процентов [265].

Рисунок 9 – Территория СФО на карте страны

Округ располагает значительными запасами ресурсов. Например, в СФО сосредоточены (в процентах от общероссийских запасов): около 16 процентов цинка, 17 процентов молибдена, 17 процентов серебра, 40 процентов свинца, 40 процентов золота, 43 процента меди, более половины запасов деловой древесины и гидроэнергетического потенциала, 51 процент марганцевых руд, 73 процента запасов никеля, более 80 процентов угля всех марок, 96 процентов платины. Высокую ценность сегодня имеют запасы чистой пресной природной воды: наличие полноводных сибирских рек, озеро Байкал, все это делает Сибирь достоянием не только России, но и всего мира. Сосредоточение такого колоссального количества природных ресурсов делает округ важнейшим геостратегическим регионом России [279].

При этом по объему валового регионального продукта доля округа составляет менее 10%, а по протяженности железных дорог доля 17,5 процентов. Учитывая высокие запасы природных ресурсов, удобное географическое положение и близость быстрорастущего рынка Азиатско-Тихоокеанского региона стратегически правильным было бы сделать ставку на сосредоточение промышленного производства на данной территории, так как происходит постепенное смещение экономического центра из Европы в Азию.

СФО граничит со следующими территориями [279]:

- на севере, западе и востоке с субъектами РФ: Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Республика Бурятия, Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ;

- на юге с субъектом РФ: Республика Бурятия. Так же имеется граница с такими странами как Республика Казахстан, Монголия и Китайская Народная Республика (КНР). Особенно важным является наличие общей границы с КНР (хотя эта граница имеет протяженность всего 55 км, что составляет чуть больше 1% от общей протяженности государственной границы), так как она является второй страной в мире по производству ВВП.

Производя относительный анализ экономического развития Федерального округа за 2020 год, можно более детально оценить каждый из параметров. Основные социально-экономические показатели СФО в период с 2005 до 2020 годов представлены в приложении 1.

Ранее по тексту был представлен перечень запасов природных ресурсов СФО и был сделан вывод, что округ обладает значительными запасами. При этом объем добычи полезных ископаемых составляет всего 13,4% и безусловно имеет серьезный потенциал по его увеличению (Рисунок 10).

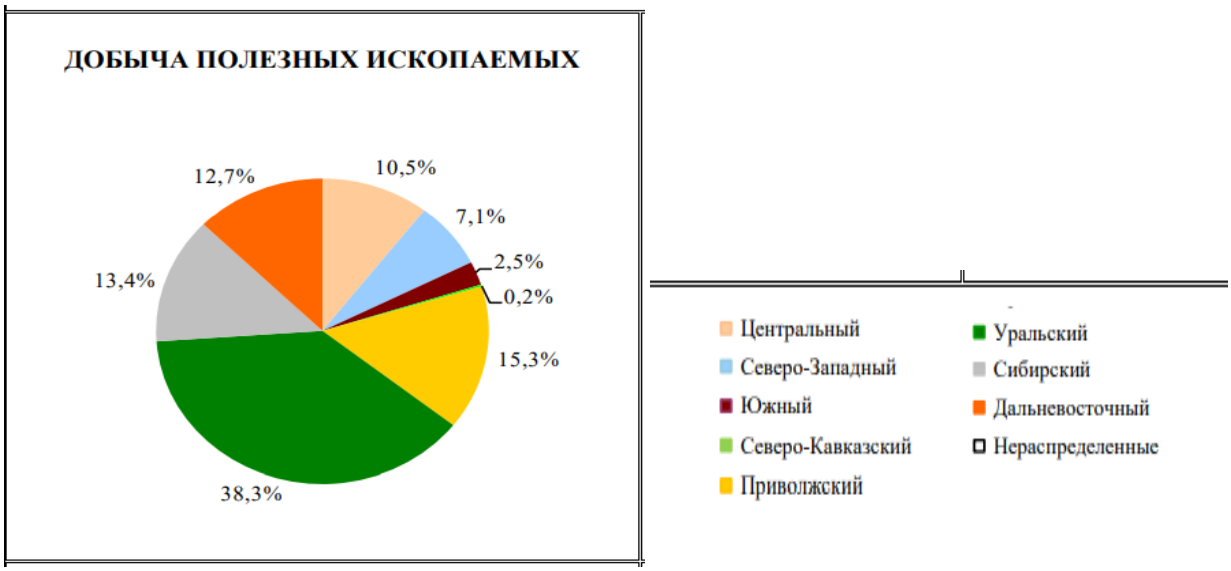

Рисунок 10 - Относительный объем добычи полезных ископаемых в разрезе федеральных округов [279].

По такому показателю как обеспечение электрической энергией, газом и паром округ имеет также не высокие относительные показатели порядка 11,9 % (Рисунок 11). Учитывая показатели запасов угля (более 80 процентов угля от общероссийских) целесообразно рассмотреть возможность увеличения выработки электроэнергии. Теплоэлектростанции целесообразно строить с учетом экологической обстановки в относительном удалении от населенных пунктов. Также существует высокий потенциал использования гидроэлектростанций, так как более половины гидротехнического потенциала страны сосредоточены в Сибири. Например, в Кузбассе возобновлено строительство Крапивинской ГРЭС, замороженной в конце 80-х годов, уже подписаны соответствующие документы с Русгидро. Наличие большого потенциала по выработке электроэнергии позволит создать инвестиционно-привлекательные территории для размещения вычислительных центров высокой производительности и требующих больших энергозатрат. В связи с наступлением новой промышленной революцией будет происходить дальнейшее развитие цифровых сквозных технологий: большие данные (сбор, обработка, анализ, предиктивная аналитика); искусственный интеллект; технологии виртуальной и дополненной реальности; технологии распределенного реестра. Все эти технологии требуют высокого уровня потребления электроэнергии и здесь видится конкурентное преимущество СФО. А создание на территории карбоновых полигонов способно обеспечить углеродный экологический баланс.

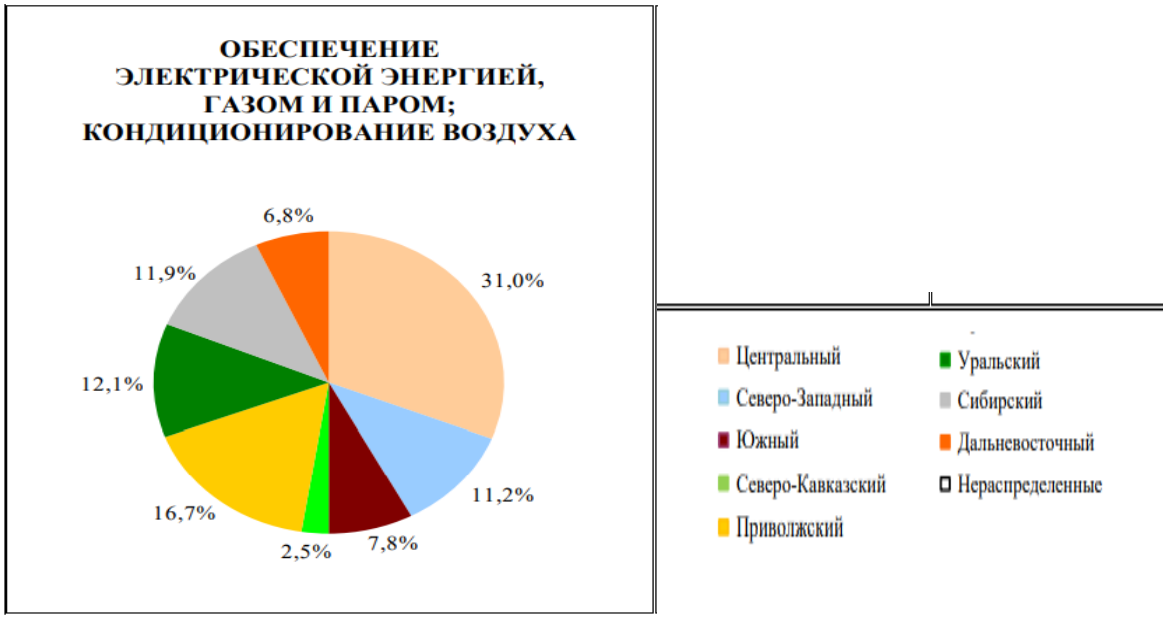

Рисунок 11 - Относительный объем обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха [279].

Учитывая резко континентальный климат и абсолютную непригодность северных территорий для сельского хозяйства, СФО имеет достаточно большой удельный вес в объеме производимой сельскохозяйственной продукции (всех производителей: сельского хозяйства, фермеры, крестьянские хозяйства, индивидуальные предприниматели, личные подсобные хозяйства) порядка 10,7 процентов (Рисунок 12). Причиной служит довольно высокое качество плодородного слоя земли (чернозем) и наличие большого объема пахотных земель, что в перспективе может стать основой создания экологического сельского хозяйства с использованием минимального количества химических добавок и удобрений. Это может создать определенную маркетинговую привлекательность территории для жителей.

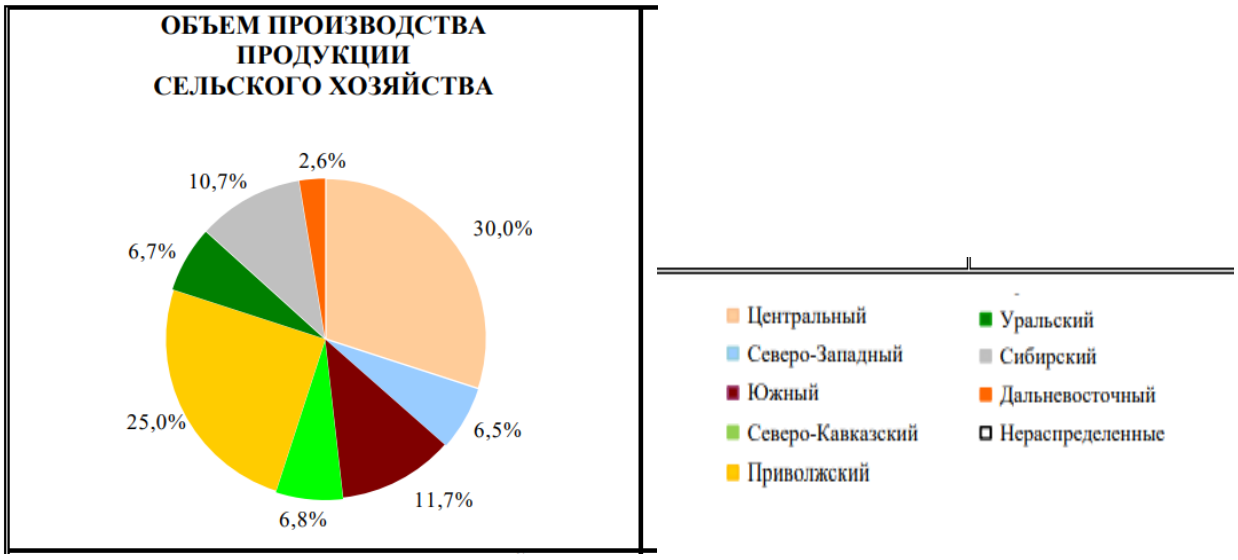

Рисунок 12 - Относительный объем производства продукции сельского хозяйства [279].

Важнейшим экономическим показателем является внешнеторговый оборот, так как именно он отражает реальную конкурентоспособность организаций на мировом рынке (Рисунок 13). Внешнеторговый оборот в 2020 г. характеризовался положительным торговым сальдо – 21,3 млрд долларов США (экспорт – 30,5 млрд долларов США, импорт – 9,2 млрд долларов США) и составил 7,0% общероссийского внешнеторгового оборота, что в целом характеризует экономику как низко конкурентную и требует особого внимания со стороны федеральных органов власти, Полномочного представителя Президента в Сибирском Федеральном округи и руководителей субъектов Российской Федерации.

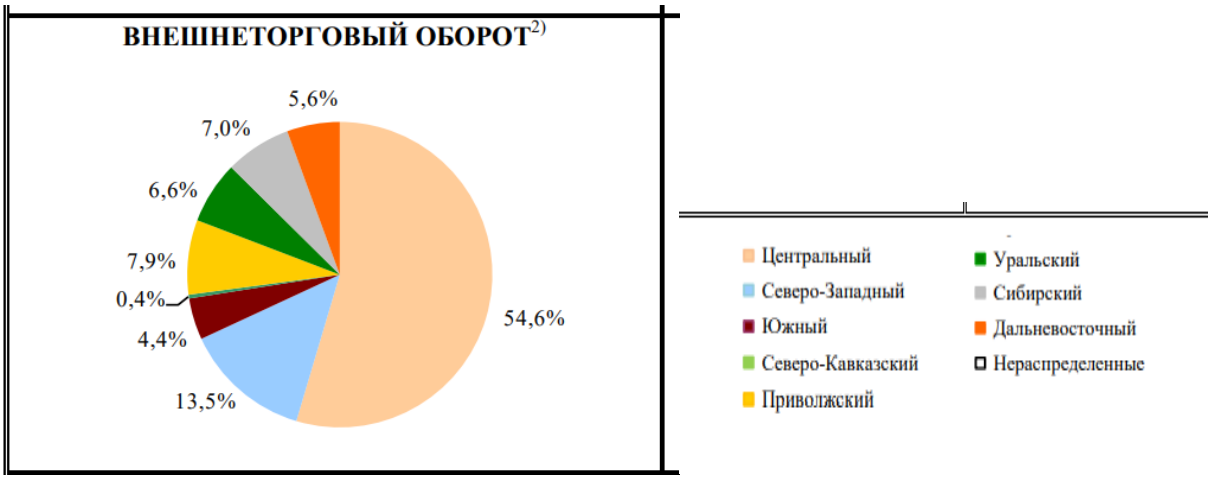

Рисунок 13 - Относительный объем производства продукции сельского хозяйства [279].

Очень важным показателем являются инвестиции в основной капитал. В СФО за 2020 г. было привлечено в экономику и социальную сферу более 1 миллиарда 914 миллионов рублей инвестиций в основной капитал, это почти на 1 процент выше уровня предыдущего 2019 года. Относительно общероссийского объема инвестиций показатель составил чуть более 9,5 % (Рисунок 14). Удельный вес инвестиций за счет собственных средств составил 63,7%, привлеченных средств – 36,3%, из которых 7,4% – средства федерального бюджета. В расчете на 1 жителя объем инвестиций в Сибири ниже, чем в среднем по России.

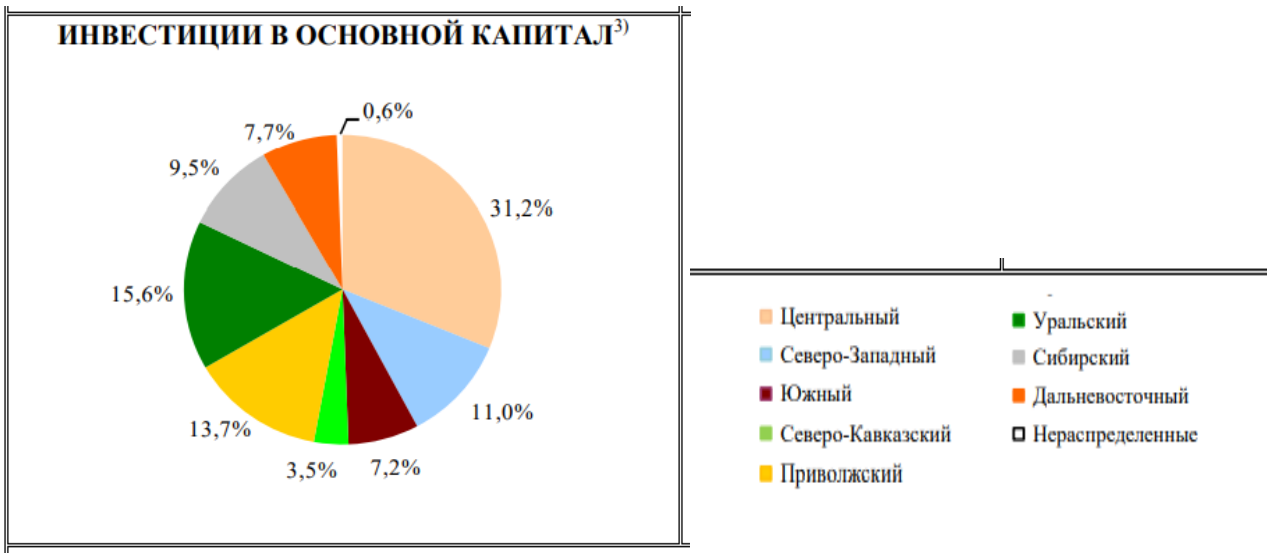

Рисунок 14 - Относительный объем инвестиций в основной капитал [279].

Показатель оборот розничной торговли в СФО составляет 8,6 % процента от общероссийских объемов, что ниже среднероссийского показателя в расчете на 1 жителя и свидетельствует о более низком уровне потребления, а это, в свою очередь, говорит о более низком уровне жизни (Рисунок 15). Так, например, оборот розничной торговли в I квартале 2021 г. снизился в товарной массе по сравнению с соответствующим периодом 2020 г. на 2,3% и составил 741,0 млрд рублей. В расчете на душу населения было реализовано товаров на 43,4 тыс. рублей (в среднем по России – на 59,0 тыс. рублей). В I квартале 2021 г населению было оказано платных услуг на 221,2 млрд рублей, индекс

физического объема по сравнению с соответствующим периодом 2020 г. составил 98,5%.

Отметим , что уровень доходов населения в расчете на 1 жителя в 2020 году составил 27 659 рублей (на 22,5 % ниже среднероссийских за тот же период времени), а средняя зарплата составила 44117 рублей и возросла по сравнению с I кварталом 2020 г. на 6,8%, в перерасчете на реальную начисленную зарплату увеличение составило 1,3%. Низкое качество жизни населения в совокупности с тяжелыми климатическими условиями способствует более высокому уровню миграционного оттока населения, что, учитывая геополитическое значение Сибири, несет угрозу национальной безопасности России.

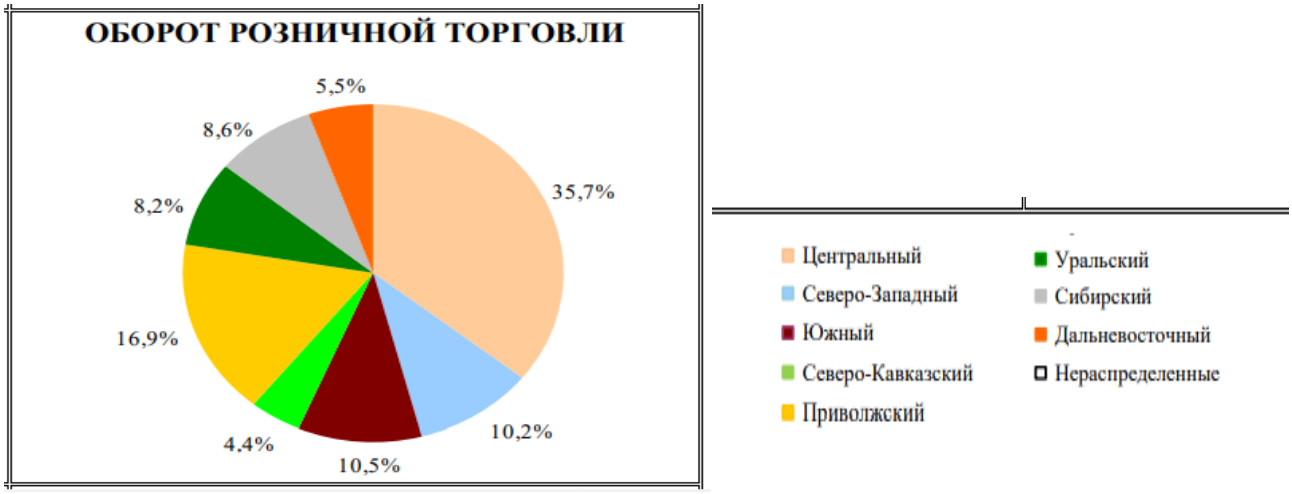

Рисунок 15 - Относительный объем инвестиций в основной капитал [279].

Объем финансовых вложений наглядно отражает финансовую активность организаций и населения на соответствующей территории (Рисунок 16). Общий объем финансовых вложений в 2020 г. составил 12675,0 млрд рублей или 4,2 % от общероссийского объема финансовых средств. В структуре финансовых вложений, поступивших в Сибирский федеральный округ за истекший период, 76,6% составляют краткосрочные финансовые вложения. Очень показательно, что 76 % финансовых вложений приходится на Центральный Федеральный округ, что вносит существенный дисбаланс в равномерности распределения финансовых вложений на территории страны.

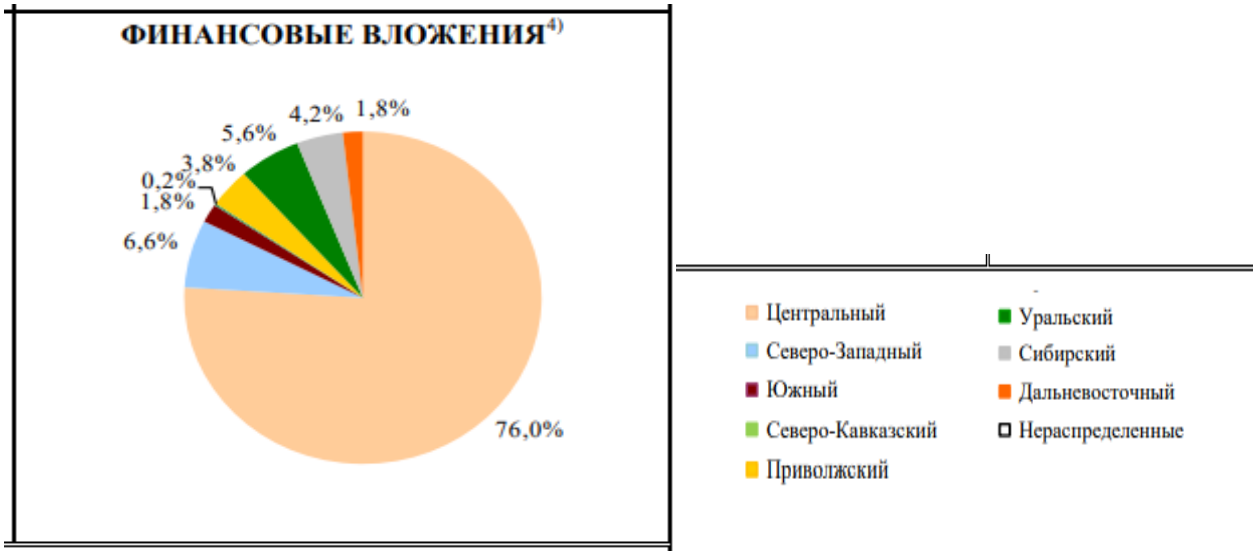

Рисунок 16 - Относительный объем финансовых вложений [279].

Общее количество трудоспособного населения (от 15 лет и старше) на начало 2021 года составляло 8,4 млн. человек, что составляет 60,5 % от общей численности населения округа соответствующей возрастной группы. В активном поиске работы было 574,8 тыс. человек или 6,9% безработных от общей численности рабочей силы. При этом в органах занятости на учете состояли более 220 000 безработных или 2,6 %. В целом данный анализ показывает высокую нагрузку на работающее население, так как на 6 работающих приходится 4 человека, которые не имеют работы по различным причинам (возраст, состояние здоровья, отсутствие подходящих вакансий). Данная проблематика также требует к себе внимание органов государственной власти, особо учитывая фактор, что миграционный отток происходит в основном за счет экономически активного населения.

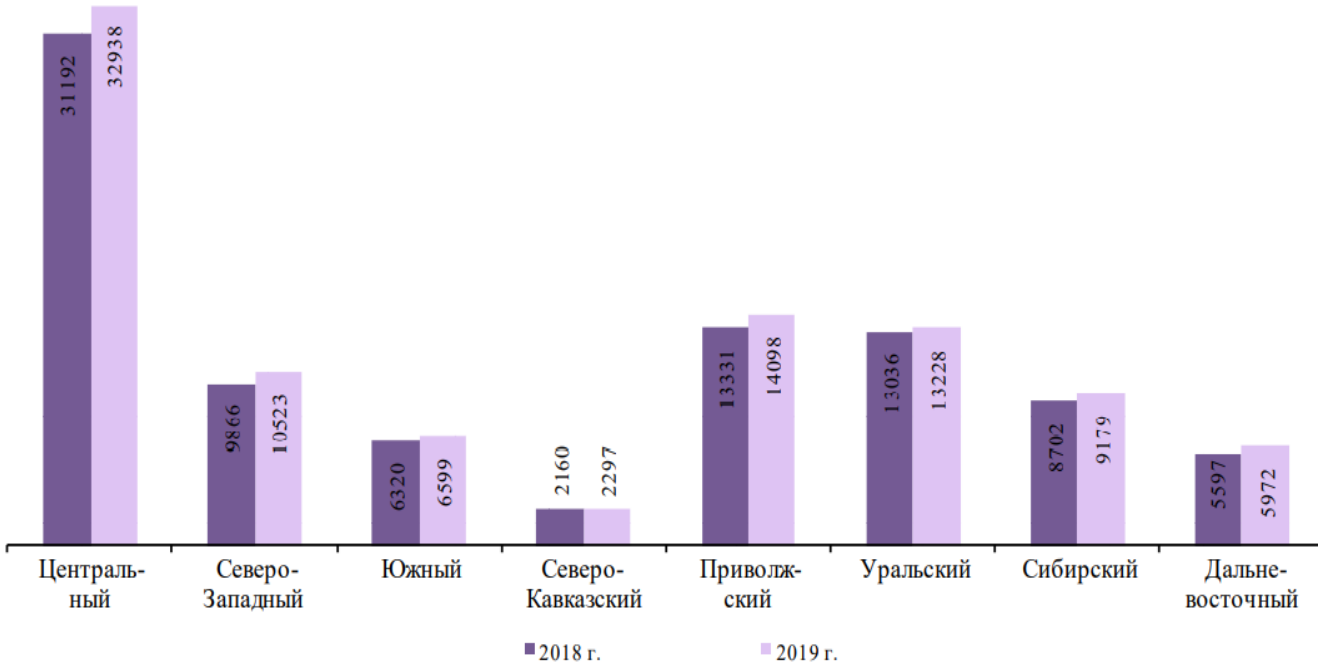

Рисунок 17 - Валовой региональный продукт (валовая добавленная стоимость) по федеральным округам Российской Федерации млрд рублей [279].

Суммарным экономическим эффектом от деятельности всех хозяйствующих субъектов на территории региона и округа является произведенный валовый региональный продукт. В абсолютных значениях СФО занимал 5 место среди федеральных округов со значением 9, 179 трлн рублей, рост 5,4 % с 2018 г. (Рисунок 17). Как видно из представленного графика, основной объем ВРП приходится на Центральный Федеральный округ, Приволжский и Уральский ФО находятся приблизительно на одном уровне и более чем в 2 раза имеют низкий ВРП по сравнению с ЦФО.

При анализе относительного объема произведенного ВРП на душу населения лидером является Уральский Федеральный округ, он более чем в 2 раза превосходит Сибирский Федерльный округ (Рисунок 18). Данный факт свидетельствует о низкой производительности труда в округе и требует значительной структурной модернизации экономики субъектов федерации округа. Высокий уровень ВРП на душу населения также в Центральном, Северо-Западном и Дальневосточном Федеральных округах, СФО занимает 5 место.

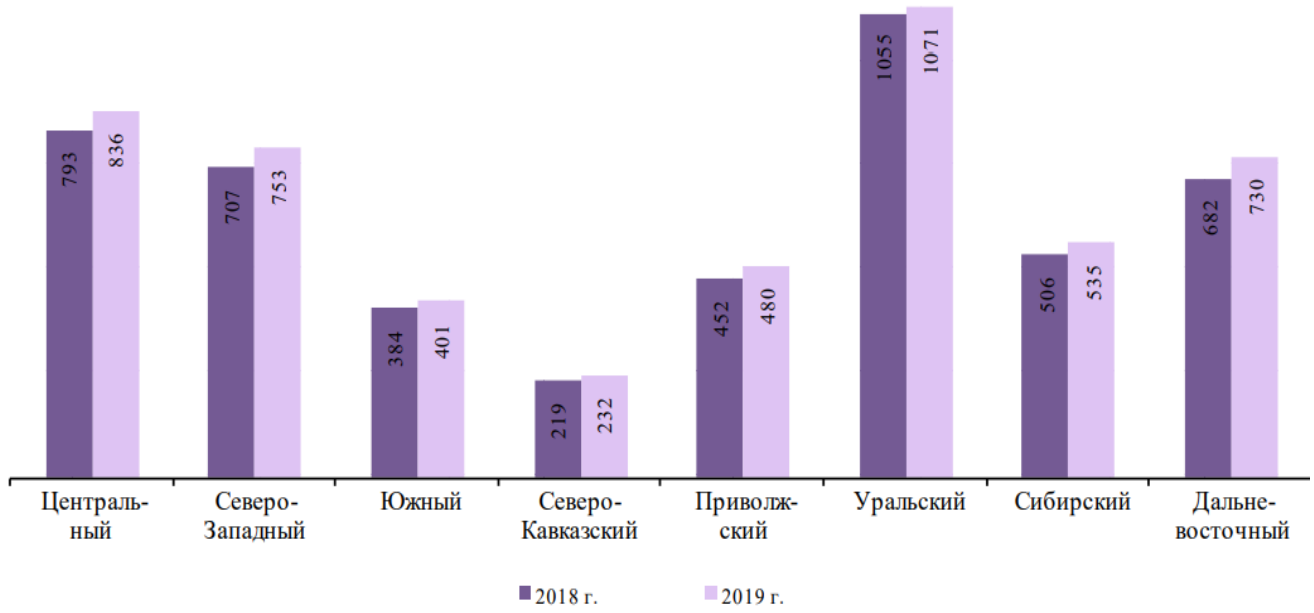

Рисунок 18 - Валовой региональный продукт (валовая добавленная стоимость) по федеральным округам Российской Федерации на душу населения, тыс. рублей [279].

Сибирский федеральный округ обладает уникальными свободными экологически чистыми территориями, которые не подвержены природным катаклизмам. Особые климатические условия компенсируются развитием современных технологий, которые позволяют создать комфортную среду для экономической деятельности и жизни в целом. Сюда можно отнести строительство закрытых бассейнов, спа-комплексов, санаториев (Белокуриха), аквапарков (Новосибирск, Барнаул), спортивных комплексов мирового уровня: например, Ледовый Дворец «Кузбасс» (уникальное сооружение, не имеющее аналогов за Уралом, включающий спортивные направления: хоккей с мячом, конькобежный спорт, плавание, спортивная гимнастика и др.), спорткомплекс «Кузбасс-Арена» (в нем пройдет чемпионат мира по волейболу в 2022 году, имеется 50-метровый бассейн, спортивные и тренажерные залы, площадка для занятий скалолазанием, всего будут созданы площадки для 24 видов спорта.), подземных паркингов с теплыми парковками, современных энергоэффективных

домов и строений, развитие общественного транспорта, строительство Сибирского кластера искусств в Кузбассе (в него войдет учреждения мирового уровня: Театр оперы и балета (филиал Государственного академического Мариинского театра) , музейно-выставочный центр (филиал Государственного Русского музея; Кузбасский центр искусств с универсальным залом и концертным комплексом); Сибирский кампус РГИСИ, Школа креативных индустрий, филиал Московской государственной академии хореографии, филиал Центральной музыкальной школы при Московской государственной консерватории имени П.И. Чайковского «Сибирский» (включая общеобразовательный центр), горнолыжный курорт мирового уровня Шерегеш (ежегодно более 2 млн. туристов). Все вышеперечисленное позволяет говорить о потенциале создания в Сибири среды с высоким качеством жизни населения и перспективности данной территории, учитывая глобальные изменения климата и повышения среднегодовой температуры. Яркими примерами высокого уровня жизни выступают такие северные страны как Норвегия, Швеция, Финляндия и Канада, при этом население этих стран имеет очень высокий индекс счастья (5 стран из первой десятки – это северные страны). Таким образом СФО обладает стратегическим ресурсом не только Российского, но и мирового значения, а также очень значимым потенциалом привлечения человеческого капитала на свою территорию.

Стоит обратить внимание на особое геостратегическое положение Сибири, которое, по сути, является сухопутным связующим звеном между Европейским Союзом, восточноазиатскими странами (Япония, Китай, Южная Корея и др.) и странами Северной Америки (США, Канада и др.). В случае развития соответствующей транспортной инфраструктуры (железнодорожный и автомобильный транспорт) Сибирский федеральный округ может стать транспортным хабом, который соединит все ведущие экономики мира. С древних времен территории, по которым проходили торговые пути, были самыми богатыми и высокоразвитыми, а население имело высокий уровень жизни. Поэтому необходимо рассмотреть возможность направления золотовалютных

запасов России на развитие инфраструктурных и транспортных проектов в СФО. Таким путем идут многие нефтедобывающие страны, такие как Норвегия, Объединенные Арабские Эмираты, Саудовская Аравия и др. Инфраструктурные проекты оказывают высокий экономический эффект на многие отрасли экономики. Например, Китай ежегодно в инфраструктурные проекты направляет десятки миллиардов долларов, тем самым стимулируя собственную экономику и показывая очень высокие темпы экономического роста. В связи с изменением климата перспективным видится и Северный морской путь, который значительно сокращает расстояние для морских перевозок.

Существенным фактором является высокая развитость системы расселения в Сибири. На территории расположены крупные городские агломерации: Новосибирская агломерация (около 1,5 млн жителей), Омская агломерация (более 1 млн жителей), Новокузнецкая агломерация (более 1 млн жителей), Красноярская агломерация (чуть менее 1 млн жителей), Барнаульская агломерация (более 850 000 жителей), Кемеровская агломерация (более 650 000 жителей). Стоит отметить, что Новосибирская, Новокузнецкая, Барнаульская, Томская и Кемеровская агломерации образуют конурбацию общей численностью более 4 млн человек, расположенной в центральной части Сибири. Через ее территорию проходит Транссибирская магистраль, а сама конурбация является крупнейшим в Сибири «Транспортным хабом» (в том числе по авиационным перевозкам), с довольно развитой торгово-логистической инфраструктурой, высокой плотностью производства и населения.

Существенным конкурентным преимуществом является мощная научно-образовательная система, существующая в СФО. Исторически высокорейтинговыми университетами на территории Сибири являлись: Новосибирский национальный исследовательский государственный университет; Национальный исследовательский Томский политехнический университет; Новосибирский государственный технический университет; Омский государственный технический университет; Сибирский федеральный университет; Алтайский государственный университет; Национальный

исследовательский Томский государственный университет; Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского; Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники; Алтайский государственный технический университет им. И.И. Ползунова; Иркутский государственный университет и др. Следует отметить уникальный научно-образовательный объект – Академгородок, который является одним из важнейших научных и образовательных центров России. На территории Академгородка находятся несколько десятков научно-исследовательских институтов (НИИ), Президиум Сибирского отделения Российской академии наук (СО РАН), Новосибирский государственный университет, физико-математическая школа и другие объекты.

Отметим, что на данный момент в Томске происходит формирование крупнейшей научно-образовательной коллаборации Большой университет. Предполагается, что в объединенных университетах Томска в период до 2035 года будут проходить обучения порядка 100 000 студентов, в том числе до 40 процентов из зарубежных стран, а суммарный объем бюджета всех вузов составит от 1,5 до 2 млрд долларов, это больше, чем суммарный бюджет таких вузов как МГУ, НИУ ВШЭ и СПбГУ. Также стоит отметить созданный в 2019 году в Кемеровской области - Кузбассе Научно-образовательный центр мирового уровня «Кузбасс». Перечень направлений деятельности: Чистый уголь, Зеленый Кузбасс, Здоровье человека в промышленном регионе. Более подробно деятельность НОЦ Кузбасс будет рассмотрена в параграфе 3.3

Особое внимание заслуживает рекреационный потенциал территории, который включает в себя такие уникальные территории как Горный Алтай, Байкал, Шерегеш, Белокуриха и другие уникальные места, которые известны на мировом уровне. Развитие инфраструктуры и сервиса на данных территориях способно обеспечить значительный объем туризма как внутреннего, так и внешнего (в том числе международного).

На взгляд автора исследования, Сибирский федеральный округ обладает уникальным геополитическим положением между Европой, Восточной Азией и Северной Америкой, богатейшими запасами природных ресурсов и значительной

свободной экологически благоприятной территорией. Сибирь должна стать новой точкой роста России и обеспечить темпы роста экономики выше среднемировых темпов. Для этого в СФО требуется значительное привлечение инвестиций (большей частью федеральных средств) для развития крупнейших инфраструктурных проектов, особенно транспортно-логистических. Точками роста Сибири должны стать крупнейшие агломерации муниципальных образований, особенно Сибирской конурбации (с центром в городе Новосибирске). СФО обладает значительным промышленным, рекреационным и научно-техническим потенциалом.

3.2. Анализ социально-экономического развития регионов Сибирского федерального округа

В состав Сибирского федерального округа (далее СФО) входят десять административно-территориальных единиц - субъектов Российской Федерации (Рисунок 19), в том числе: 3 республики (Алтай, Тыва, Хакасия); 2 края (Алтайский, Красноярский); 5 областей (Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская). Важно отметить факт, что не все территории географической Сибири входят в состав СФО, Республика Саха (Якутия); Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа входят в Дальневосточный и Уральский Федеральные округа.

Административным центром СФО является город Новосибирск

Рисунок 19 - Состав Сибирского Федерального округа

Территория СФО имеет значительный по объёму размер территории. В связи с этим различное социально-экономическое развитие субъектов, которые входят в ее состав. Важным моментом является выделение определённых территорий (территориальных зон), имеющих общие приоритеты и тенденции развития:

Арктическая зона. К данной территории можно отнести Арктику, полярные и приполярные территории. Данная географическая зона характеризуется огромными, в том числе неразведанными запасами природных ресурсов (нефть, газ, цветные металлы), наличием потенциально перспективного Северного морского пути. В связи с вышесказанным она представляет для России геополитическое и военно-стратегическое значение.

Северо-Сибирская зона. Эта территория так называемого нового экономического освоения, к ней можно отнести север Томской области, Нижнее Приангарье, территории БАМа и среднюю часть Обского речного бассейна. Здесь в основном производится добыча и первичная обработка полезных ископаемых, в том числе нефть, газ, лесозаготовка, металлы (благородные, цветные, редкоземельные), энергетика и транспорт (Северо-Сибирская железнодорожная магистраль, крупнейшие в мире магистральные газопроводы).

Южно-Сибирская зона. Характеризуется территория умеренными природно-климатическими условиями и высокой плотностью населения (сопоставимой с центральными регионами европейской части нашей страны). Данная зона является основой (фундаментом) экономического освоения арктических и северных зон и обладает высокоразвитой транспортной и социальной инфраструктурой, сельскохозяйственным производством, энергетикой, строительной отраслью и развитыми городскими системами, в том числе агломерациями. Агломерации выполняют важнейшую роль транспортно-логистических и торговых узлов, финансовых, культурных и научно-образовательных центров.

С точки зрения создания высококонкурентных производств с высокой добавленной стоимостью будет рассматриваться Южно-Сибирская зона. Северо-Сибирская и Арктическая зоны будут рассматриваться как территории, которые способны осуществлять поставки всего перечня необходимых ресурсов с низкими транспортными издержками для успешного функционирования и развития высоко урбанизированных южных территорий.

Анализ валового регионального продукта СФО, показывает неравномерность экономического потенциала субъектов. Так, например, Республика Алтай имеет 59 млрд рублей ВРП, а Красноярский край 2692,2 млрд рублей, разница составляет 4563% (Таблица 3).

Таблица 3 - Валовой региональный продукт (валовая добавленная стоимость) субъектов Федерации Сибирского Федерального округа (млрд рублей) [265]

	2018 г.	*2019 г.*
Российская Федерация[1)]	**92828,8**	**98026,3**
Сибирский федеральный округ	**8701,5**	**9178,6**
Республика Алтай	54,1	59,0
Республика Тыва	73,7	79,2
Республика Хакасия	242,3	256,3
Алтайский край	579,7	630,8
Красноярский край	2374,7	2692,2
Иркутская область	1460,5	1545,7
Кемеровская область	1266,4	1110,4
Новосибирская область	1301,6	1409,2
Омская область	736,1	773,0
Томская область	612,4	622,8

1) Валовой внутренний продукт в основных ценах.

В относительных значениях ВРП на душу населения СФО ниже на 28% среднероссийского значения (Таблица 4). Из всех субъектов федерации только Красноярский край превышает среднее значение ВРП по стране на 26% и на 75 % среднее значение ВРП по СФО. Таким образом, Красноярский край является лидером СФО по производству ВРП в абсолютных и относительных значениях и соответственно обладает самой высокопроизводительной экономикой среди СФО. Выше среднего значения по ВРП на душу населения в СФО имеют Иркутская область (выше на 20,5 среднего значения), Томская область (выше на 7,9 % среднего значения), ниже среднего значения имеют Новосибирская область (на 5,9%), республика Хакасия (на 10,5 %), Кемеровская область (на 22%), Омская область (на 25%), значительно ниже среднего ВРП на душу населения имеют Алтайский край (на 49,3%), республика Алтай (на 49,8%), республика Тыва (на 54,6%). Можно сделать вывод, что субъекты федерации, которые входят в СФО, имеют значительную разницу в социально экономическом развитии, что

обусловлено разными видами специализации народного хозяйства. Далее будут рассмотрены особенности каждого региона СФО.

Таблица 4 - Валовой региональный продукт (валовая добавленная стоимость субъектов Федерации Сибирского Федерального округа) в расчете на душу населения (тыс. рублей) [265]

	2018 г.	*2019 г.*
Российская Федерация[1)]	**707,4**	**744,3**
Сибирский федеральный округ	**505,9**	**535,3**
Республика Алтай	247,5	268,7
Республика Тыва	228,1	243,1
Республика Хакасия	451,4	478,8
Алтайский край	247,6	271,3
Красноярский край	825,9	938,0
Иркутская область	608,3	645,5
Кемеровская область	471,7	416,5
Новосибирская область	466,3	504,0
Омская область	377,1	399,4
Томская область	568,2	577,6

1) Валовой внутренний продукт в текущих рыночных ценах.

Далее рассмотрены особенности развития и потенциал регионов СФО, которые оказывают влияние на формирование и развитие Сибирской конурбации агломераций муниципальных образований.

Республика Алтай имеет компактные размеры (общая площадь 92,9 тыс. кв. км) и особые горные климатические условия (Саяны и Алтайские горы). Население очень незначительное по численности - 220,2 тыс. чел. (на 1.01.2020 г.) и в основном сельское (71 %). Учитывая особенности рельефа, также наблюдается

очень низкая плотность населения. Столицей является Горноалтайск общей численностью жителей 64,5 тыс. человек. По национальному составу проживают русские 55,6%, алтайцы 33,9% и др. Так же следует отметить, что ежегодно в республике происходит прирост населения, так с 2005 года население увеличилось на 20%, в том числе весь наблюдаемый период наблюдается естественный прирост и высокая ожидаемая продолжительность жизни порядка 70,29 лет.

В структуре валового регионального продукта основными видами экономической деятельности являлись (Рисунок 20): государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение – 15,5%; торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов – 14,8; сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство – 12,0; образование – 10,8; строительство – 9,1%. Удельный вес в общероссийских основных экономических показателях является незначительным (Рисунок 20). То, что основным видом экономической деятельности является государственное управление, говорит о высокой степени дотационности республики. Зарегистрирован высокий уровень безработицы в регионе порядка 11%. Низкими являются среднедушевые доходы населения – 20256 рублей (2020 год) и среднемесячная заработная плата - 33387 (2020 год). Внешнеторговый оборот республики также весьма незначительный и составил всего 52,1 млн долларов США.

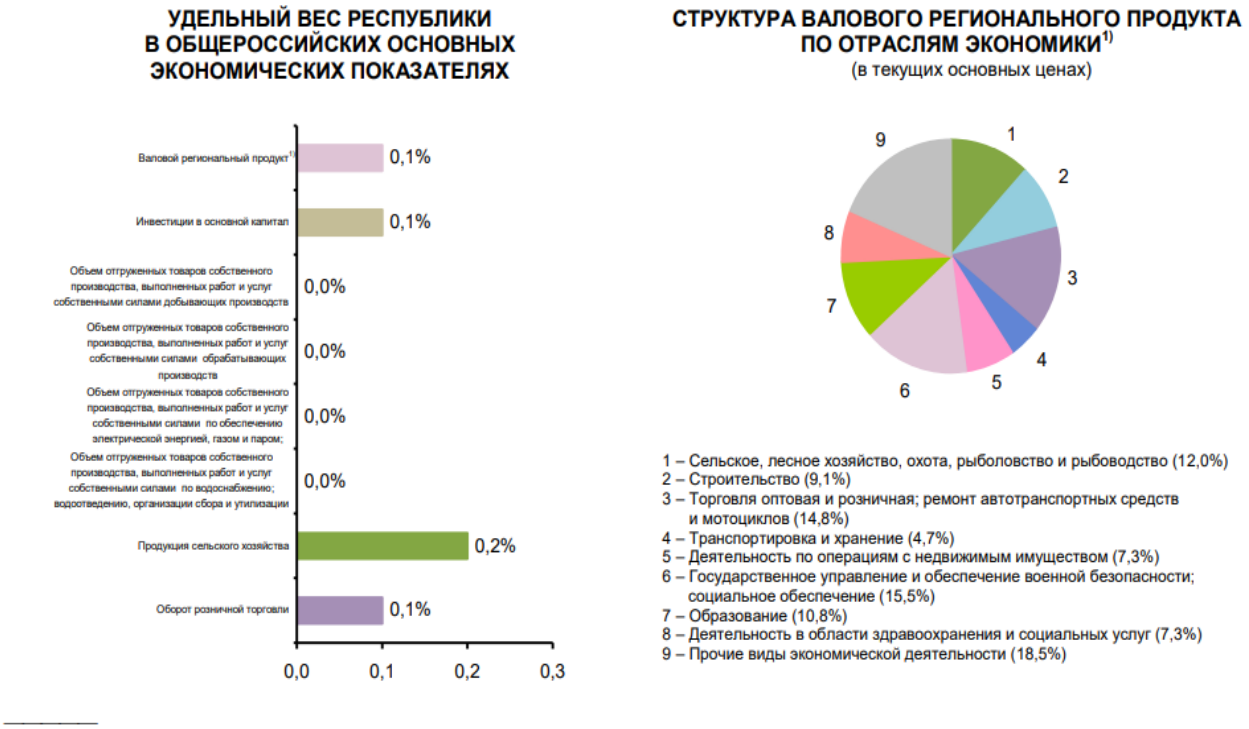

Рисунок 20 - Удельный вес республики Алтай в общероссийских основных экономических показателях. Структура валового регионального продукта по отраслям экономики [265].

Основным видом товаров собственного производства в республике является производство пищевых продуктов; производство напитков; производство табачных изделий, что занимает порядка 46,2%. (Рисунок 21). Если смотреть структурно производство сельскохозяйственной продукции, то 77,4 % занимает продукция животноводства.

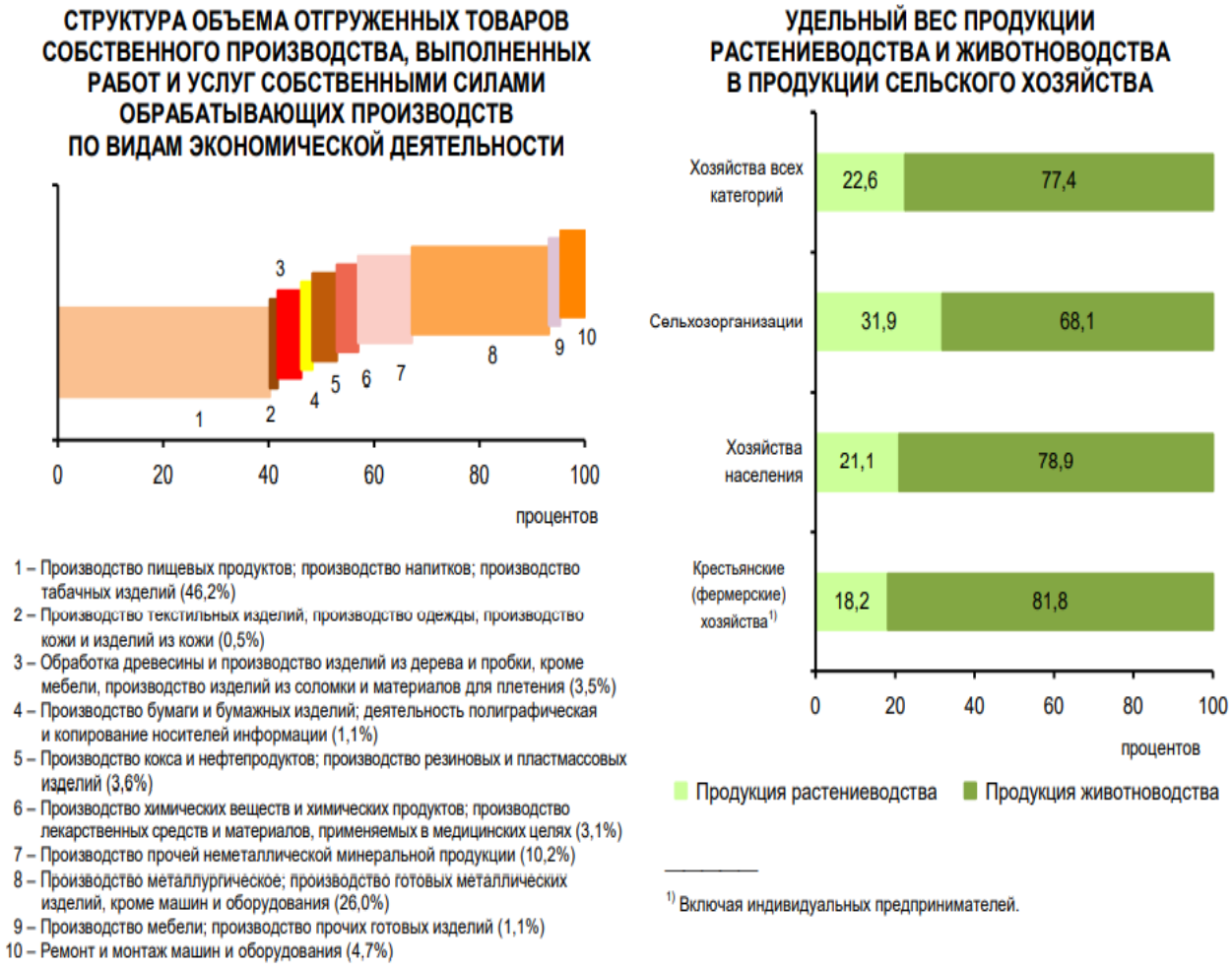

Рисунок 21 - Структура объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами обрабатывающих производств по видам экономической деятельности в республики Алтай. [265].

На взгляд автора при формировании агломераций муниципальных образований Сибирского Федерального округа республика Алтай могла бы иметь специализации:

1. Рекреационного характера. Уникальный горный климат, неповторимые пейзажи и чистейшая экология уже сейчас привлекает сотни тысяч туристов, в том числе и за пределами СФО. Развитие транспортной инфраструктуры и сервисного обслуживания способно превратить Горный Алтай в «Сибирскую Швейцарию».

2. Экологически чистого сельского хозяйства. Данный тренд набирает популярность во всем мире, так как территорий, не имеющих воздействия промышленных предприятий в мире очень мало. Алтай может стать уникальным продовольственным брендом по производству высококачественного экологически чистого продовольствия.

Республика Хакасия имеет довольно компактные размеры (общая площадь 61,6 тыс. кв. км) и особые горные климатические условия на юге республики (Саяны и Алтайские горы). Население составляет порядка 534 тыс. чел. (на 1.01.2020 г.), в том числе городское (69 %). Столицей является Абакан общей численностью жителей 186,8 тыс. человек. По национальному составу проживают русские 81,7%, хакасы 12,1% и др. Так же следует отметить, что с 2005 года население незначительно увеличилось, с 2017 года наблюдается естественная убыль населения, но при этом высокая ожидаемая продолжительность жизни составляет 71,05 лет.

В структуре валового регионального продукта основными видами экономической деятельности являлись (Рисунок 22): обрабатывающие производства – 19,6%; добыча полезных ископаемых – 16,9; обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха – 13,7; торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов – 11,2; транспортировка и хранение – 5,9%. В целом можно сказать, что республика имеет развитое обрабатывающее производство: Абаканский вагоностроительный завод (Абаканвагонмаш), Абаканский опытно-механический завод (АМЗ) и др. Удельный вес в общероссийских основных экономических показателях является незначительным, за исключением производства электроэнергии – 0,9 % общероссийского объема. В основном за счет Саяно-Шушенской ГЭС, самой мощной гидроэлектростанцией в России и одной из самых мощных в мире. (Рисунок 22).

Зарегистрирован не очень высокий уровень безработицы в регионе порядка 6%. Не очень высокими являются среднедушевые доходы населения – 22689 рублей (2020 год) и среднемесячная заработная плата - 40548 (2020 год).

Внешнеторговый оборот республики весьма значительный и составил 2,089 млрд долларов США, в том числе экспорт – 1761,0 млн долл. США, импорт – соответственно 328,6 млн долл. США, что позволяет говорить о положительном торговом балансе.

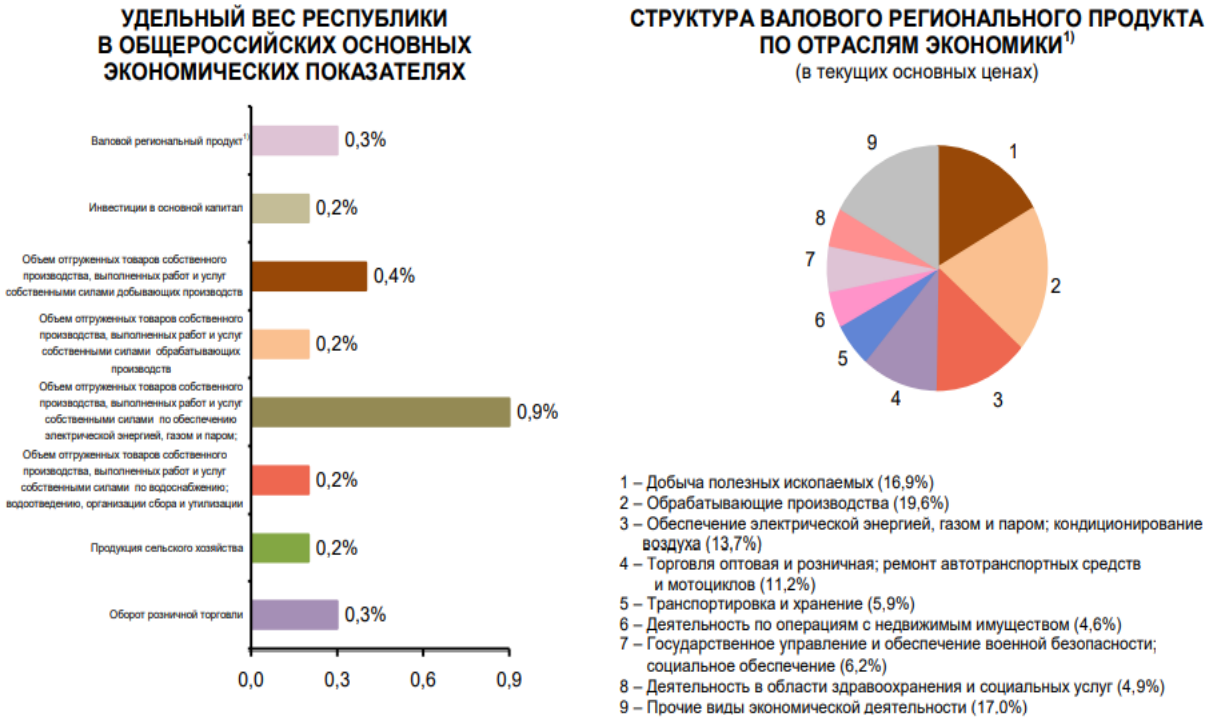

Рисунок 22 - Удельный вес республики Хакасии в общероссийских основных экономических показателях. Структура валового регионального продукта по отраслям экономики [265].

Основным видом товаров собственного производства в республике является: производство металлургическое; производство готовых металлических изделий -70,6% (Саяногорский алюминиевый завод), и производство пищевых продуктов; производство напитков; производство табачных изделий - 10,6%. Если рассмотреть структуру производства сельскохозяйственной продукции, то 67,1 % занимает продукция животноводства, что обусловлена наличием большого количества пастбищ. (Рисунок 23).

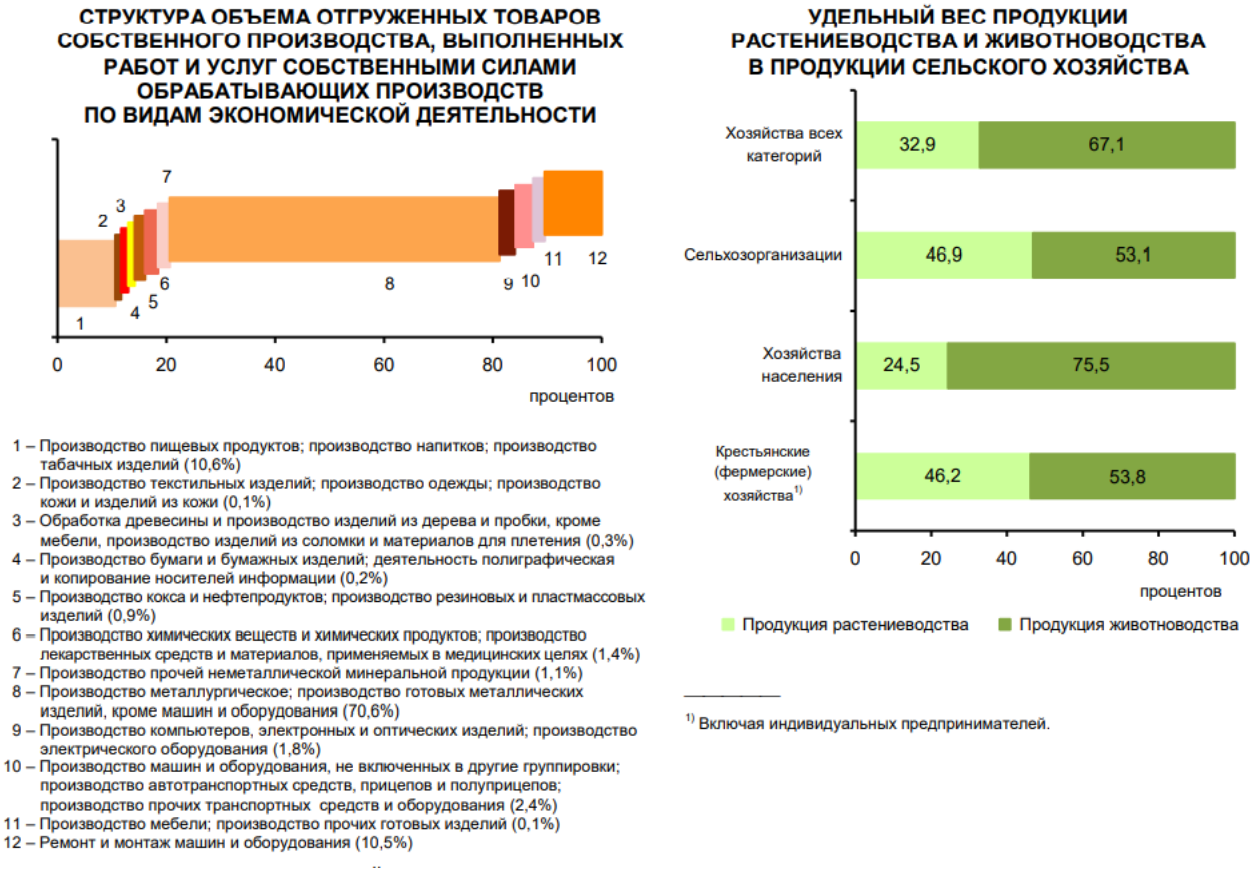

Рисунок 23 - Структура объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами обрабатывающих производств по видам экономической деятельности республики Хакасии [265].

На взгляд автора при формировании агломераций муниципальных образований Сибирского федерального округа республика Хакасия должна иметь следующие функциональные назначения:

1. Производство электроэнергии. Как одного из важнейших ресурсов в период цифровой трансформации экономики и новой промышленной революции.

2. Производство алюминия как необходимого сырья для микроэлектроники.

3. Строительство вычислительных центров большой мощности, которые требуют высоких энергозатрат.

Алтайский край имеет средние размеры (общая площадь 160,8 тыс. кв. км) и довольно мягкие климатические условия для Сибири, средне январская температура – 15,2 °С, средне июльская температура +20,1°С Население

составляет порядка 2317,1 тыс. чел. (на 1.01.2020 г.), в том числе городское (56,9 %). Столицей является Барнаул общей численностью жителей 632,4 тыс. человек. По национальному составу проживают русские 93,9%, немцы 2,1% и др. Так же следует отметить, что с 2005 года население значительно сократилось на 186,4 тыс. человек или на 7,4 %, с 2005 года наблюдается ежегодная естественная убыль населения, но при этом высокая продолжительность жизни 71,61лет.

В структуре валового регионального продукта основными видами экономической деятельности являлись (Рисунок 24): обрабатывающие производства – 19,1%; торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов – 15,1 %; сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство – 13,4 %; деятельность по операциям с недвижимым имуществом – 9,8 %; государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение – 7,2%. В целом можно сказать, что республика имеет развитое обрабатывающее производство (Алтайский приборостроительный завод "Ротор", Михайловский завод химических реактивов (МЗХР), Алтайский трансформаторный завод (Алттранс), Барнаульский станкостроительный завод (БСЗ), Алтайский моторный завод, Барнаульский радиозавод, Сибэнергомаш, Барнаульский химический завод (БХЗ) и др.), и сельское хозяйство (Алтайский бройлер , Барнаульский мясоперерабатывающий завод (БМПЗ), Алтайский и др.). Удельный вес в общероссийских основных экономических показателях является незначительным, за исключением производства продукции сельского хозяйства – 2,5 % общероссийского объема (в основном за счет плодородных почв и мягкого климата) и розничной торговли 1,1 %. (Рисунок 24).

Зарегистрирован не очень высокий уровень безработицы в регионе 5,8%. Не очень высокими являются среднедушевые доходы населения – 23937 рублей (2020 год) и среднемесячная заработная плата - 27962 (2020 год). Внешнеторговый оборот республики весьма значительный и составил 1,733 млрд долларов США, в том числе экспорт – 1207,1 млн долл. США, импорт – соответственно 526,0 млн долл. США, что позволяет говорить о положительном торговом балансе.

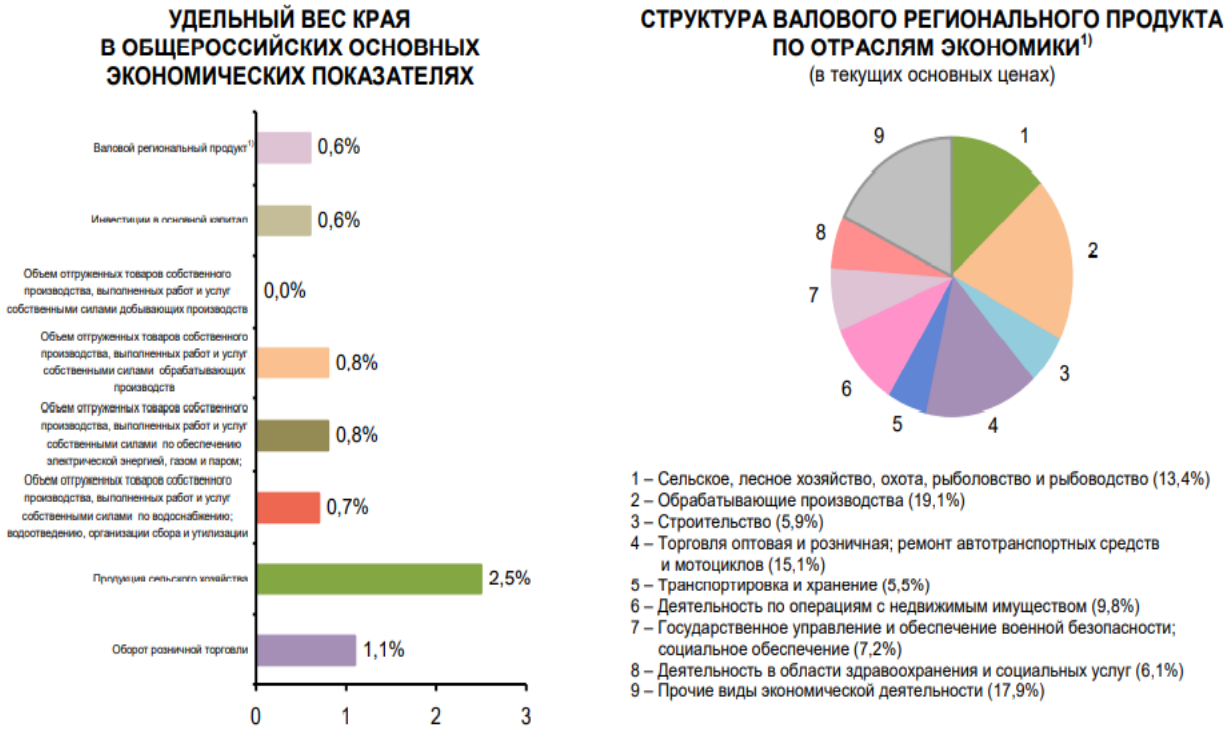

Рисунок 24 - Удельный вес Алтайского края в общероссийских основных экономических показателях. Структура валового регионального продукта по отраслям экономики [265].

Основным видом товаров собственного производства в республике является – Производство пищевых продуктов; производство напитков; производство табачных изделий (38,1%), Производство кокса и нефтепродуктов; производство резиновых и пластмассовых изделий (19,0%) и производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки; производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов; производство прочих транспортных средств и оборудования (14,3%). В структуре производства сельскохозяйственной продукции 55,7 % занимает продукция растениеводства, что обусловлена наличием большого количества плодородных земель. (Рисунок 25).

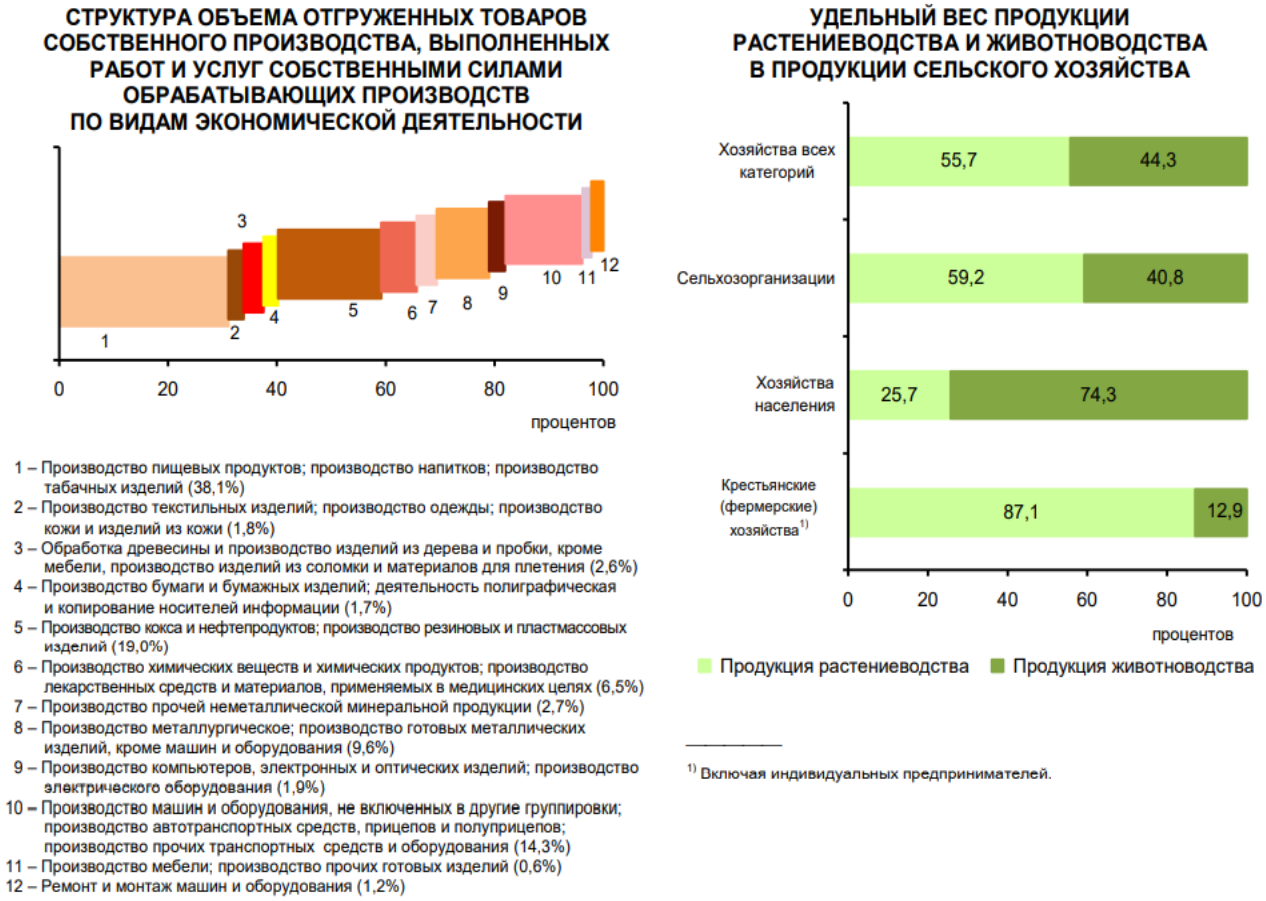

Рисунок 25 - Структура объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами обрабатывающих производств по видам экономической деятельности Алтайский край [265].

На взгляд автора, при формировании агломераций муниципальных образований Сибирского Федерального округа Алтайский край может иметь следующие функциональные назначения:

1. Производство экологически чистой сельскохозяйственной продукции. Благоприятные климатические условия и плодородная почва.

2. Производство резиновых и пластмассовых изделий, в том числе с использованием композитных материалов.

3. Производство компьютеров, электронных и оптических изделий; производство электрического оборудования на данный момент занимает чуть менее 2%, но с учетом трендов цифровой трансформации и импортозамещению роль данного направления экономической деятельности будет только возрастать.

Соответственно на данное направление нужно обратить особое внимание, в том числе рассмотреть партнерство и коллаборацию с зарубежными странами.

4. Развитие Барнаульской агломерации.

Новосибирская область имеет средние размеры (общая площадь 177,8 тыс. кв. км) и нормальные климатические условия для Сибири, средне январская температура – 16 °С, средне июльская температура +19,6°С Население составляет 2798,2 тыс. чел. (на 1.01.2020 г.), в том числе городское (79 %). Область является достаточно высоко урбанизированной, с довольно высокой плотностью населения (плотность населения (на 1 января 2020 г.) – 15,7 человека на 1 кв. км.). Столицей является Новосибирск общей численностью жителей 1625,6 тыс. человек (3-е место в стране по численности). По национальному составу проживают русские 93,1%, немцы 1,2% и др. Так же следует отметить, что с 2005 года наблюдается ежегодный прирост населения, общее увеличение за этот период составило 143,3 тыс. человек или на 5,1 %, с 2017 года наблюдается ежегодная естественная убыль населения, но при этом высокая продолжительность жизни составляет 72,25 лет.

В структуре валового регионального продукта основными видами экономической деятельности являлись (Рисунок 26): торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов – 16,2%; транспортировка и хранение – 14,3 %; обрабатывающие производства – 13,8 %; деятельность по операциям с недвижимым имуществом– 9,8%. В целом можно сказать, что область (г. Новосибирск) является торгово–логистическим хабом и финансовым центром Сибирской конурбации, имеет развитое обрабатывающее производство (Новосибирский завод химконцентратов, Новосибирский авиационный завод (НАЗ) им. В.П. Чкалова, Lampyris, Микропроцессорные технологии, Сибирское Стекло, VEKA, Завод Химического Машиностроения, Завод сухих трансформаторов и др.). Удельный вес в общероссийских основных экономических показателях является довольно значимым по всем позициям: объем от всего произведенного ВРП России Новосибирской областью составляет 1,5%, объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по водоснабжению; водоотведению,

организации сбора и утилизации – 1,9%, продукция сельского хозяйства – 1,6 %, оборот розничной торговли – 1,6 %, инвестиции в основной капитал – 1,3 % (Рисунок 26).

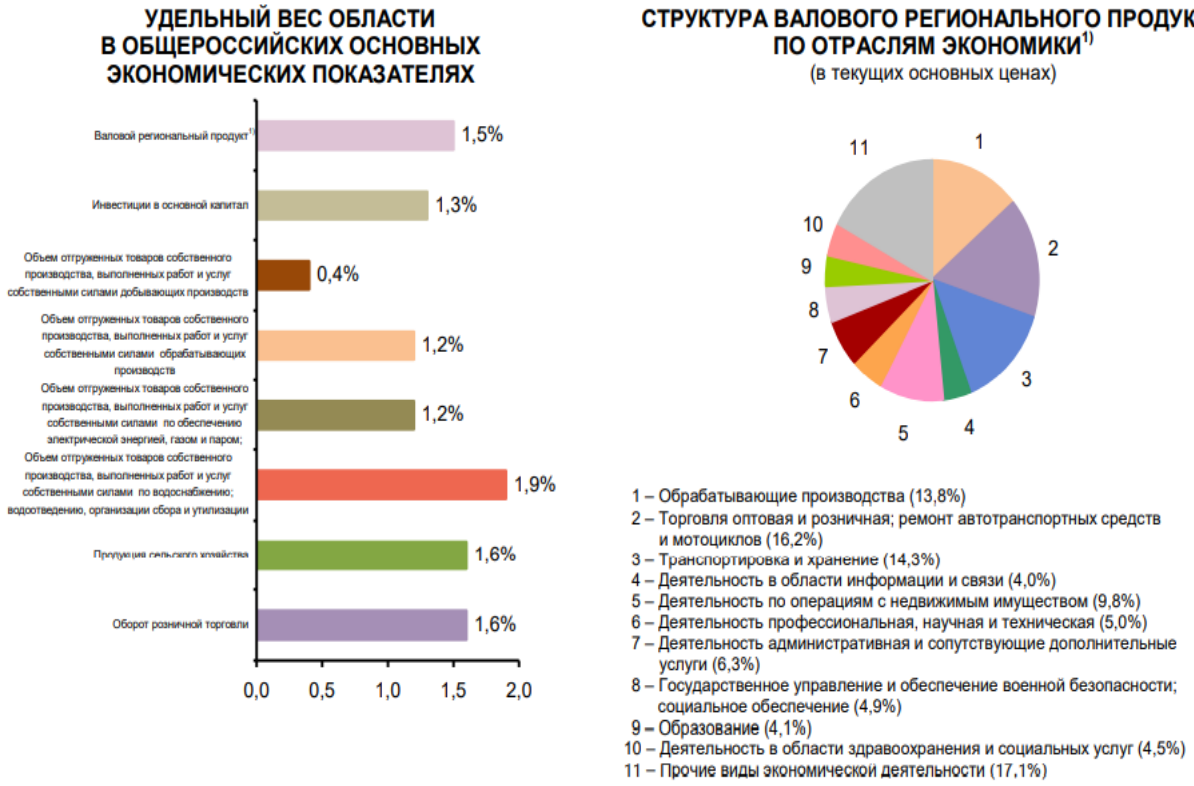

Рисунок 26 - Удельный вес Новосибирской области в общероссийских основных экономических показателях. Структура валового регионального продукта по отраслям экономики [265].

Зарегистрирован не очень высокий уровень безработицы в регионе - 6,1 %. Довольно высокими являются среднедушевые доходы населения – 30535 рублей (2020 год) и среднемесячная заработная плата - 39076 рублей (2020 год). Внешнеторговый оборот области весьма значительный и составил 6,116 млрд долларов США, в том числе экспорт – 3199,6 млн долл. США, импорт – соответственно 2916,6 млн долл. США, что позволяет говорить о положительном торговом балансе.

Основным видом товаров собственного производства в Новосибирской области является: производство пищевых продуктов; производство напитков; производство табачных изделий (27,5%), металлургическое производство;

производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования (14,7%), производство компьютеров, электронных и оптических изделий; производство электрического оборудования (10,8%), производство прочей неметаллической минеральной продукции (10,6%), производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки; производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов; производство прочих транспортных средств и оборудования (8,5%). Производство сельскохозяйственной продукции, то 57,1 % занимает продукция растениеводства, что обусловлена наличием большого количества плодородных земель. (Рисунок 27.).

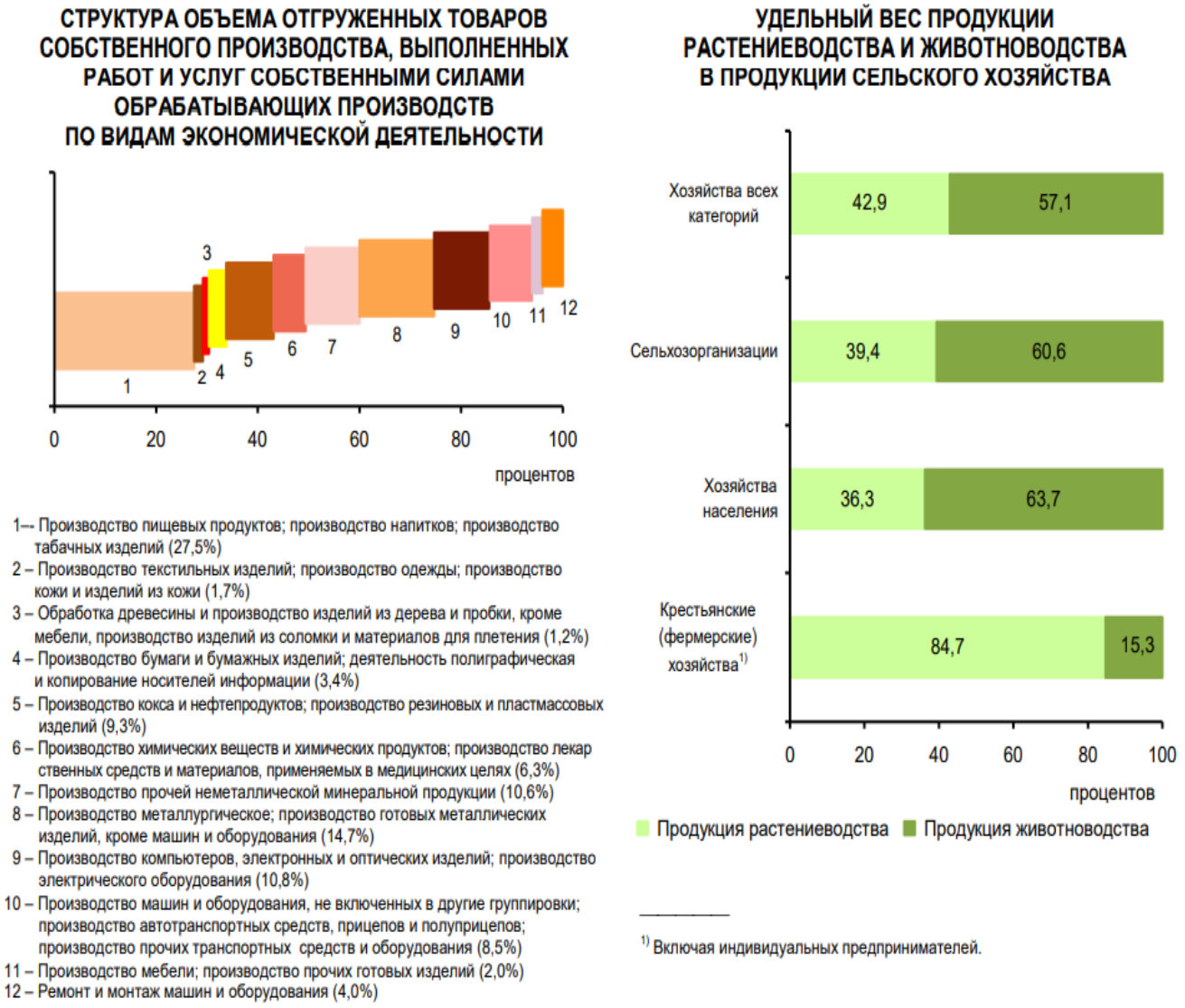

Рисунок 27 - Структура объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами обрабатывающих производств по видам экономической деятельности Новосибирской области. [265].

На взгляд автора, при формировании агломераций муниципальных образований Сибирского Федерального округа Новосибирская область должна иметь следующую функциональную роль:

1. Транспортно-логистический центр и торговый хаб Сибирской агломерации. Транспортные развязки и географическое положение определило г. Новосибирску эту роль.

2. Финансовый и административный центр. Предопределено географическим положением, историческими предпосылками, социально-экономическим потенциалом области (особенно города Новосибирска).

3. Производство экологически чистой сельскохозяйственной продукции. Благоприятные климатические условия и плодородная почва.

4. Производство компьютеров, электронных и оптических изделий; производство электрического оборудования на данный момент занимает более 10%, но с учетом трендов цифровой трансформации и политики по импортозамещению роль данного направления экономической деятельности будет только возрастать. Соответственно на данное направление нужно обратить особое внимание, в том числе рассмотреть партнерство и коллаборацию с зарубежными странами.

5. Развитие Новосибирской агломерации.

6. Развитие Сибирской конурбации.

Томская область имеет большие размеры (общая площадь 314,4 т тыс. кв. км) и нормальные климатические условия для Сибири, средне январская температура – 16,4 °С, средне июльская температура +18,9°С Население составляет 1079,3 тыс. чел. (на 1.01.2020 г.), в том числе городское (72,4 %). Область является достаточно высоко урбанизированной, с довольно низкой плотностью населения (плотность населения (на 1 января 2020 г.) – 3,4 человека на 1 кв. км. Столицей является Томск общей численностью жителей 576,6 тыс. человек. По национальному составу проживают русские 92,1%, татары 1,7% и др. Так же следует отметить, что с 2005 года наблюдается ежегодный прирост населения, общее увеличение за этот период составило 50 тыс. человек или на 5

%, с 2018 года наблюдается ежегодная естественная убыль населения, но при этом высока ожидаемая продолжительность жизни порядка 72,85 лет.

В структуре валового регионального продукта основными видами экономической деятельности являлись (Рисунок 28): добыча полезных ископаемых – 32,0% ("Газпромнефть-Восток", «Томскнефть» ВНК (СП)» (Дочерняя компания "Газпром нефть",) ТГОК "Ильменит", "Томская нефть" Структурное подразделение ПАО НК "РуссНефть", "Стимул-Т", "Саянмрамор" и др.); обрабатывающие производства – 11,1 % (Трансформаторный завод ПЗСТ, Фармстандарт-Томскхимфарм, Завод спортивного оборудования и др.)%; транспортировка и хранение – 7,9 %; торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов – 7,8 %; деятельность по операциям с недвижимым имуществом– 5,3%. Удельный вес в общероссийских основных экономических показателях является довольно значимым по следующим позициям: объем от всего произведенного ВРП России Томской областью составляет 0,7%, объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами добывающих производств - 1,1%, объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по водоснабжению; водоотведению, организации сбора и утилизации – 0,7%, Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по обеспечению электрической энергией, газом и паром; - 0,6%(Рисунок 28).

Зарегистрирован не очень высокий уровень безработицы в регионе порядка 5,5 %. Довольно высокими являются среднедушевые доходы населения – 28381 рублей (2020 год) и среднемесячная заработная плата 45526 рублей (2020 год). Внешнеторговый оборот области значительный и составил 703,1 млн долларов США, в том числе экспорт – 315,6 млн долл. США, импорт – соответственно 387,5 млн долл. США.

Рисунок 28 - Удельный вес Томской области в общероссийских основных экономических показателях. Структура валового регионального продукта по отраслям экономики [265].

Основным видом товаров собственного производства в Томской области является: производство кокса и нефтепродуктов; производство резиновых и пластмассовых изделий (19,3%), производство пищевых продуктов; производство напитков; производство табачных изделий (18,5%), производство компьютеров, электронных и оптических изделий; производство электрического оборудования (18,3%), производство химических веществ и химических продуктов; производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях (15,1%), Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения (8,7%). Если смотреть структурно производство сельскохозяйственной

продукции, то 72,2 % занимает продукция животноводства, что обусловлено неблагоприятными климатическими условиями. (Рисунок 29).

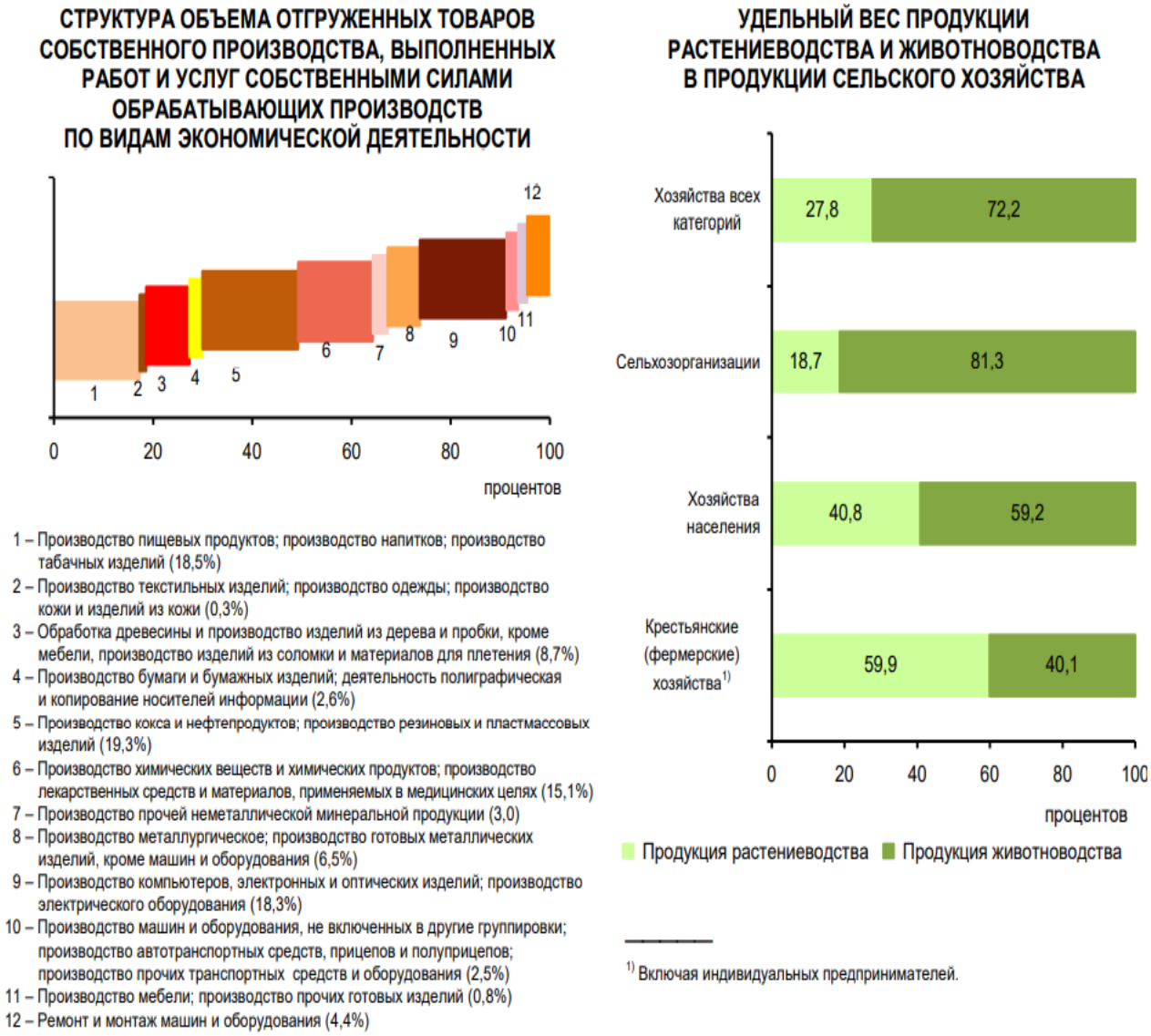

Рисунок 29 - Структура объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами обрабатывающих производств по видам экономической деятельности Томской области [265].

На взгляд автора, при формировании агломераций муниципальных образований Сибирского Федерального округа Томская область может иметь следующую функциональную роль:

1. Научно-образовательный потенциал (ТГУ, ТПУ, ТУСУР).

2. Ресурсный потенциал: нефть, газ, лес.

3. Производство компьютеров, электронных и оптических изделий; производство электрического оборудования на данный момент занимает более 18%, но с учетом трендов цифровой трансформации и политики по импортозамещению роль данного направления экономической деятельности будет только возрастать. Соответственно на данное направление нужно обратить особое внимание, в том числе рассмотреть партнерство и коллаборацию с зарубежными странами.

4. Развитие Томской агломерации.

Кемеровская область имеет небольшие размеры (общая площадь 95,7 т тыс. кв. км) и нормальные климатические условия для Сибири, средне январская температура – 15 °С, средне июльская температура +17,9°С Население составляет порядка 2657,8 тыс. чел. (на 1.01.2020 г.), в том числе городское (более 86 %). Область является самой высоко урбанизированной территорией за Уралом, с довольно высокой плотностью населения (плотность населения (на 1 января 2020 г.) – 27,8 человека на 1 кв. км. Столицей является Кемерово общей численностью жителей 556,4 тыс. человек. По национальному составу проживают русские 93,7%, татары 1,5% и др. Следует отметить, что с 2005 года наблюдается ежегодный отток населения из области, общее сокращение за этот период составило 148,1 тыс. человек или на 5,3%, также с 2005 года наблюдается ежегодная естественная убыль населения и при этом самая низкая ожидаемая продолжительность жизни среди соседних регионов СФО - 69,78 лет.

В структуре валового регионального продукта основными видами экономической деятельности являлись (Рисунок 30): добыча полезных ископаемых – 36,7% (Угольная компания Кузбассразрезуголь (УК Кузбассразрезуголь), Южный Кузбасс, Распадская, СДС-уголь, Сибуглемет и др.); обрабатывающие производства – 17,1% (Топкинский цементный завод (Топкинский цемент), ЕВРАЗ Объединенный Западно-Сибирский металлургический комбинат (ЕВРАЗ ЗСМК), Мариинский ликеро-водочный завод (МЛВЗ), Гурьевский металлургический завод (ГМЗ), Кемеровское ОАО Азот

(КОАО Азот), Кокс, Новокузнецкий металлургический комбинат, Новокузнецкий алюминиевый завод (НкАЗ)); торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов – 8,5%; транспортировка и хранение – 6,2 %; деятельность в области здравоохранения и социальных услуг – 4,5%. Таким образом, Кузбасс обладает мощным промышленным комплексом в таких отраслях как добыча и переработка угля, черная и цветная металлургия, химическое производство и машиностроение. Удельный вес в общероссийских основных экономических показателях является довольно значимым по следующим позициям: объем от всего произведенного ВРП России Кемеровской областью составляет 1,5 %, объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами добывающих производств - 5,2 %, объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по обеспечению электрической энергией, газом и паром – 1,7%; объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по водоснабжению; водоотведению, организации сбора и утилизации - 1,6 %, Инвестиции в основной капитал - 1,5%, объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами обрабатывающих производств -1,4 % (Рисунок 30).

Зарегистрирован не очень высокий уровень безработицы в регионе порядка 5,5 %. Невысокими являются среднедушевые доходы населения – 24886 рублей (2020 год) и среднемесячная заработная плата – 41770 рублей (2020 год). Внешнеторговый оборот области очень значительный и составил 15,751 млрд долларов США, в том числе экспорт – 14,885 млрд долл. США, импорт – соответственно 864,9 млн долл. США, что позволяет сделать вывод о наличии огромного положительного внешне торгового баланса: 94,5 % - экспорт и всего 5,5 % составляет импорт.

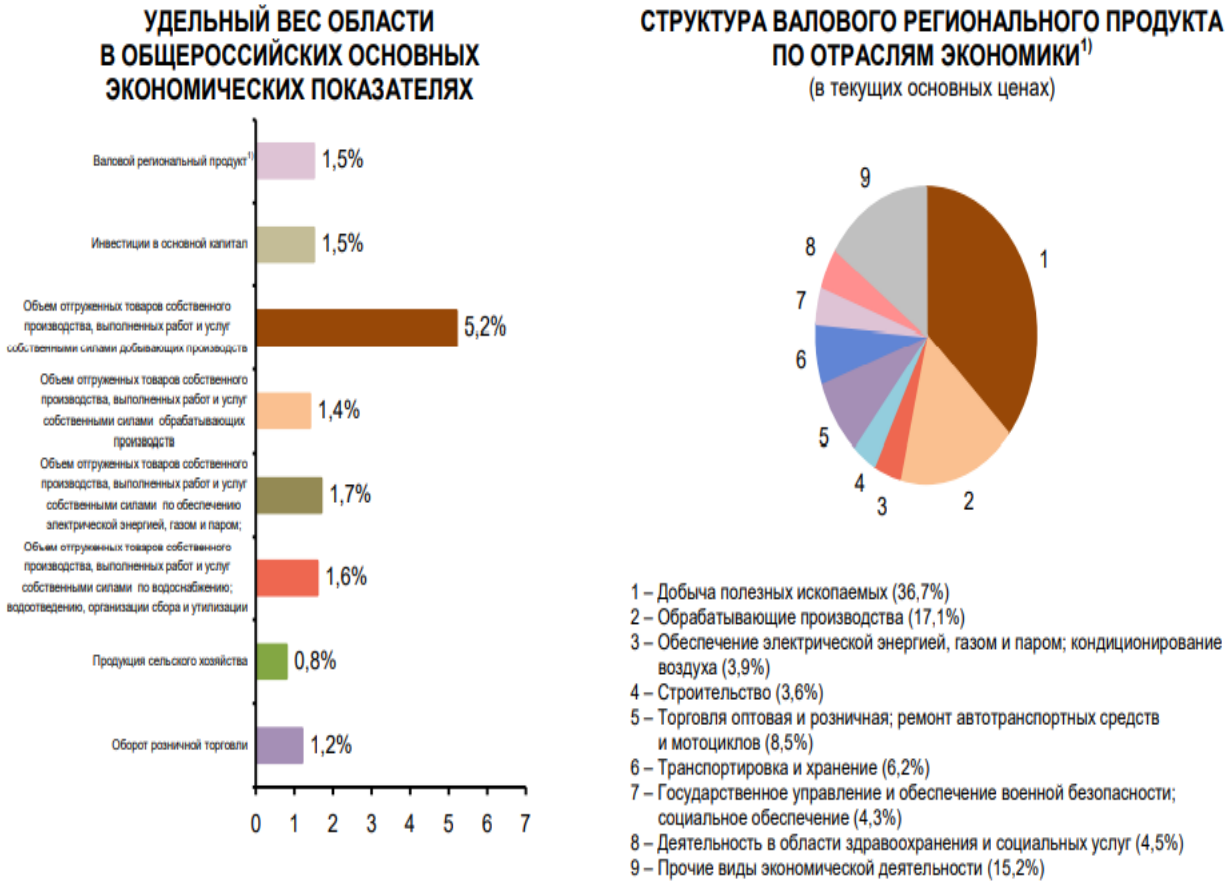

Рисунок 30 - Удельный вес Кузбасса в общероссийских основных экономических показателях. Структура валового регионального продукта по отраслям экономики [265].

Основным видом товаров собственного производства в области является: производство металлургическое; производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования - 40,6% (ЕВРАЗ Объединенный Западно-Сибирский металлургический комбинат (ЕВРАЗ ЗСМК), Гурьевский металлургический завод (ГМЗ) Новокузнецкий металлургический комбинат, Новокузнецкий алюминиевый завод (НкАЗ)), производство кокса и нефтепродуктов; производство резиновых и пластмассовых изделий - 24,0% (Кокс, ООО «Анжерская нефтегазовая компания», Яйский нефтеперерабатывающий завод и др.), производство химических веществ и химических продуктов; производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях - 12,2% (Химмаш, Химпром, Кемеровское ОАО Азот (КОАО Азот)). Если смотреть структурно производство

сельскохозяйственной продукции, то 72,2 % занимает продукция животноводства, что обусловлено неблагоприятными климатическими условиями. (Рисунок 31).

Рисунок 31 - Структура объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами обрабатывающих производств по видам экономической деятельности Кузбасса [265].

На взгляд автора, при формировании агломераций муниципальных образований Сибирского Федерального округа Кемеровская область-Кузбасс может иметь следующую функциональную роль:

1. Научно образовательный центр (Развитие научно-образовательного центра мирового уровня Кузбасс).

2. Ресурсный потенциал и производство сырья: уголь, металлосодержащие руды, кокс, азотные удобрения, производство черных и цветных металлов.

3. Перерабатывающее производство и промышленность: машиностроение, нефтепереработка, химическое производство, фармацевтическое производство и др.

4. Производство электроэнергии как одного из важнейших ресурсов в период цифровой трансформации экономики и новой промышленной революции. Возможность строительства теплоэлектростанций с учетом экологических требований, в том числе к их месторасположению с целью создания высокопроизводительных вычислительных центров в том числе с участием иностранных компаний.

5. Культурный центр Сибирской конурбации (строительство Сибирского кластера искусств).

6. Развитие Кемеровской и Новокузнецкой агломераций.

Автором рассмотрено административно-территориальное деление Сибирского Федерального округа, проведено зональное деление территории СФО с учетом специфики климата, видов экономической деятельности и территориального размещения населения. Проведен анализ развития субъектов федерации СФО, которые входят в Сибирскую конурбацию. Предложены для каждого региона определенные функциональные роли в конурбации. На основании вышесказанного можно сделать вывод, что Сибирская конурбация является сложной, самодостаточной системой, которая имеет очень высокий потенциал роста и должна стать новой точкой роста экономики нашей страны.

3.3. Анализ социально-экономического развития муниципальных образований Сибирского федерального округа на примере Кемеровской области – Кузбасса

На территории Сибирского федерального округа на 1 января 2020 года было расположено 3217 муниципальных образований, в том числе 71 городской округ, 253 муниципальных районов, 13 муниципальных округов, 164 городских поселений и 2716 сельских поселений. [265].

Первые полученные данные по опыту функционирования вновь образованных городских и сельских поселений свидетельствует о необходимости

подходить к процессу муниципально-территориального устройства более рационально, исходя из принципа социально-экономической целесообразности. Это должно предполагать реальные возможности обеспечения сбалансированности муниципальных бюджетов поселений и социальную выгоду для местных сообществ с точки зрения доступа к бюджетным услугам. Данные процессы в комплексе должны быть направлены на повышение качества жизнедеятельности территорий муниципальных образований [264, с. 26–30].

В результате работы по оптимизации органов местного самоуправления, а также введения нового вида муниципальных образований – муниципального округа (который предполагает упразднение сельских поселений на территории бывших муниципальных районов), произошло сокращение почти 1000 муниципальных образований и этот процесс продолжается.

Далее будет проведен более подробный анализ социально-экономического развития муниципальных образований Кемеровской области – Кузбасса. Подробно все значимые показатели социально-экономического развития региона представлены в приложении 2.

Кемеровская область была в 1943 году выделена из состава Новосибирской области и приобрела самостоятельный статус. В декабре 2018 года было добавлено к Кемеровской области слово Кузбасс, сейчас полное наименование Кемеровская область – Кузбасс.

Регион входит в число крупнейших индустриально-промышленных центров страны и имеет самую высокую плотность населения и самый большой процент городского населения в России за Уралом. На территории также расположено 2 агломерации, что по своей сути имеет высокую степень уникальности.

Кемеровская область – Кузбасс имеет следующую структуру органов государственной власти: законодательный (представительный) орган – Законодательное Собрание; высший исполнительный орган – Правительство; исполнительные органы государственной власти; избирательная комиссия; Уполномоченный по правам человека; Уполномоченный по правам;

Уполномоченный по защите прав предпринимателей; контрольно-счетная палата [229].

В Кузбассе исторически значимую долю экономической деятельности составляют промышленные предприятия. Промышленное производство имеет многоотраслевой характер и представлено как добывающими предприятиями и предприятиями, производящими первичную переработку (угледобыча, черная и цветная металлургия, химическое производство), так и предприятиями, выпускающими конечную продукцию (машиностроительные предприятия, предприятия легкой и пищевой промышленности, сельскохозяйственные производители и др.). Промышленность в суммарном объеме ВРП региона занимает приблизительно 60%, в том числе добыча угля 36% и обрабатывающие производства 17%. На данный момент суммарный объем добываемого угля более 250 миллионов тонн в год. По показателю отгруженной продукции собственного производства на душу населения Кузбасс в 1,5 раза превосходит среднероссийские показатели и занимает второе место в Сибирском Федеральном округе. В 2020 году наблюдалось незначительное снижение промышленного производства на 4% относительно объема предыдущего периода.

В целом регион имеет значительный экспортный потенциал, всего продается за границу (в 107 стран мира) более 80 наименований продукции. Более половины всей произведённой продукции Кузбасса направляется на экспорт, доля экспорта региона в СФО составляет порядка 40%. Значительные валютные поступления в регион создают серьезный потенциал приобретения высокопроизводительных средств производства. Порядка 97,5 % экспортной продукции составляют металлургические, угольные, нефтеперерабатывающие и химические предприятия.

В области созданы территории опережающего развития, статус присвоен на 10 лет следующим городам: Прокопьевск, Новокузнецк, Анжеро-Судженск и Юрга. На данный момент (февраль 2022 года) в рамках данных территорий создано более 2500 новых рабочих мест и привлечено более 3,5 млрд рублей инвестиций. Основной льготой на территориях, которые имеют статус территорий

опережающего развития, является применение пониженных ставок страховых взносов. Власти региона возлагают большие надежды на развитие данных территорий в качестве точек роста региона.

В регионе уделяется большое внимание поддержки развития производства и действует специализированный фонд - "Фонд развития промышленности Кемеровской области", которым управляет одноименная некоммерческая организация. Предполагается, что каждый выделенный 1 миллион рублей инвестиций позволяет создать одно новое высокопроизводительное рабочее место в промышленности.

Правительством РФ в марте 2021 года утверждена программа социально-экономического развития Кемеровской области - Кузбасса до 2024 года. В данной программе большое значение придается развитию туристско-рекреационного потенциала Кузбасса (от экологического до горнолыжного). Главным объектом туризма региона, известном на мировом уровне, является комплекс Шерегеш. Ежегодно увеличивается поток туристов, но не развитая инфраструктура сдерживает развитие комплекса. Ближайшие 5 лет планируется удвоение мест в гостиницах, модернизация системы водоснабжения, канализования и теплоснабжения, а также модернизация автомобильной дорожной сети с целью повышения пропускной способности и уменьшения количества транспортных заторов. Также в Кузбассе предлагается уделить внимание развитию снегоходного туризма как перспективному направлению, так как регион обладает уникальными природными, климатическими и этнографическими условиями.

В программу заложено строительство автомобильной дороги федерального значения Р-255 «Сибирь», которая фактически соединяет Западную и Восточную части страны (автомобильный поток доходит до 12 500 автомобилей в сутки.). Также рассматривается модернизация инфраструктуры 2-х международных аэропортов в городах Кемерово и Новокузнецк. В городе Кемерово завершено строительство нового здания аэропорта, общий объем инвестиций составил более 3,5 млрд рублей.

В рамках работ по улучшению экологической обстановки запланированы работы по газификации частного сектора Новокузнецка и уменьшению выбросов промышленных предприятий. Новокузнецк на данный момент входит в число самых экологически неблагоприятных муниципальных образований России и мира.

Программой заложена модернизация инфраструктуры и материально-технической базы Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования "Кузбасский государственный технический университет имени Т.Ф. Горбачева", который является флагманом подготовки инженерных кадров и разработки инноваций для промышленности Кузбасса и страны в целом. Общая сумма федерального финансирования составляет 2 млрд рублей. По результатам реализации программы планируется привлечь более 100 ведущих ученых и специалистов мирового уровня, что должно вывести университет в мировые лидеры подготовки инженерных кадров.

По закону Кемеровской области от 17.12.2004 г. №104-ОЗ «О статусе и границах муниципальных образований» в регионе сформировано 223 муниципальных образования, из них: 16 городских округов, 18 муниципальных районов, 22 городских и 167 сельских поселения (рисунок 32).

Итог муниципальной реформы показал неэффективность деятельности многочисленных муниципальных образований, особенно тех, что были созданы после принятия Федерального закона №131-ФЗ, большая часть которых обрела статус сельских поселений. Низкий уровень социально-экономического развития таких публично-правовых образований свидетельствует о трудностях самостоятельного управления муниципальным хозяйством и сложностях формирования собственных бюджетов. Почти все муниципальные образования являются в разной степени дотационными, обременяя бюджеты субъектов Российской Федерации, вынужденных принимать меры по их бюджетному выравниванию. На уровне поселений это способствовало существенному сокращению числа финансируемых органами местного самоуправления

полномочий в решении вопросов местного значения и снижению качества предоставляемых ими услуг [264].

Как показала практика, границы муниципальных образований, установленные региональной властью по границам административно-территориального деления, существующего со времен Советского Союза, не учитывают существенные различия в экономическом потенциале, кадровой обеспеченности и другие ресурсы на территориях. Поэтому сельские поселения, особенно в северо-восточной части страны, оказались лишенными какого – либо экономического потенциала, самостоятельных источников финансирования и, как следствие, в большинстве своем продемонстрировали свою полную неэффективность.

Рисунок 32 - Структура муниципальных образований в Кемеровской области по состоянию на 17.12.2004

По состоянию на 1.09.2021 административно-территориальное деление области включает в себя 84 муниципальных образования, в том числе 16 городских округов, 5 муниципальных районов, 13 муниципальных округов, 10 городских и 40 сельских поселений (рисунок 33). Таким образом, с 2004 года произошло сокращение муниципальных образований на 63%. Стоит обратить внимание, что в СФО только Кузбасс пошел по пути частичного перехода на одноуровневую модель местного самоуправления и создания муниципальных

округов. Из 18 муниципальных районов, созданных ранее, в 2021 году 13 перешли на модель управления по средствам создания муниципальных округов и лишь 5 на данный момент сохранили статус муниципальных районов. В 2022 году процесс изменения статуса муниципальных районов на статус муниципальные округа должен быть завершен.

По мнению автора, подобный опыт будет распространён и на другие субъекты Российской Федерации.

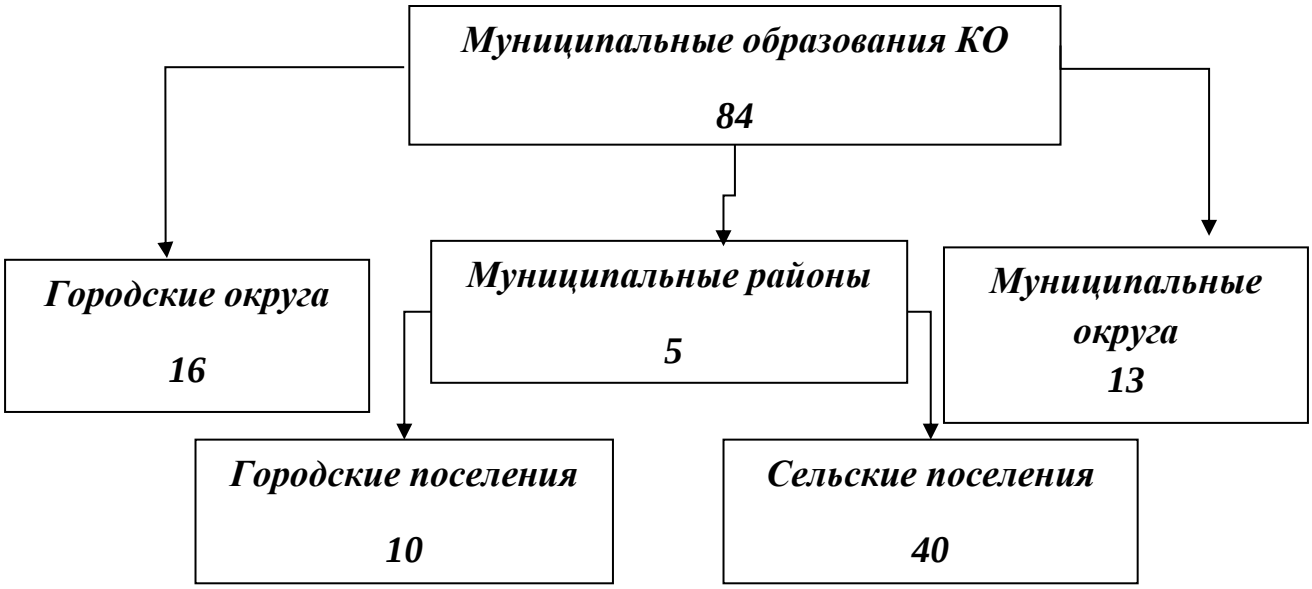

Рисунок 33 - Структура муниципальных образований в Кемеровской области - Кузбассе по состоянию на 1.01.2021

Два городских округа, кроме Кемерово и Новокузнецка, где проживают более 500 тыс. человек, имеют численность населения свыше 100 тыс. человек: Прокопьевск – 190,3 тыс. человек, Белово – 126 тыс. человек, еще восемь муниципальных образований – от 50 до 100 тыс. человек. Протяженность области с севера на юг почти 500 км, с запада на восток – 300 км.

Численность населения Кемеровской области – Кузбасса на начало 2020 года составила 2 млн 657,9 тыс. человек (3-е место среди регионов СФО). По численности населения Кемеровская область занимает 16-е место среди регионов России и 3-е место среди регионов СФО. Областной центр – город Кемерово с численностью населения 556,4 тыс. человек. Удельный вес численности

населения в общероссийском значении данного показателя – 1,85%, в СФО – 15,5% [229].

Уступая по площади территории почти всем краям и областям СФО, Кемеровская область относится к числу наиболее плотно населенных и высокоурбанизированных регионов Российской Федерации. Плотность населения составляет 27,8 человека на 1 кв. км. Доля городского населения составляет около 86%, что объясняется историей становления региона: практически все города возникли в период индустриального освоения и создавались в результате мощного миграционного притока.

Кемеровская область обладает одной из самых развитых городских систем за Уралом с высокой плотностью населения. 64% численности населения Кемеровской области сосредоточено в семи крупнейших городах – Новокузнецке, Кемерово, Прокопьевске, Белово, Ленинске-Кузнецком, Киселевске, Междуреченске (в них суммарно проживает 1,7 млн человек). Расположение двух крупных муниципальных образований с численностью населения свыше 500 тыс. человек (Кемерово и Новокузнецк) образует двухъядерную агломерацию.

Кузбасс как территориально-производственный комплекс имеет важное стратегическое значение для промышленного развития как СФО в частности, так и Российской Федерации в целом. На его долю приходится 17% основных производственных фондов СФО. Промышленное производство сконцентрировано преимущественно в городских округах, образующих агломерацию Кемерово – Новокузнецк. В муниципальных районах по сравнению с городскими округами плотность промышленного производства незначительна.

Крупными промышленными центрами, образующими агломерацию Кемеровская, в настоящее время являются города Белово, Кемерово, Киселевск, Ленинск-Кузнецкий, Междуреченск, Мыски, Новокузнецк, Прокопьевск, Юрга. Следует отметить, что промышленный «каркас» Кемеровской области был сформирован в середине XX века и с тех пор не претерпел коренных изменений с точки зрения территориального расположения основных промышленных центров [229].

В разрезе муниципальных образований пространственное размещение производственных мощностей выглядит следующим образом. Из 34 муниципальных образований области девять городских округов (Новокузнецк, Кемерово, Междуреченск, Белово, Ленинск-Кузнецкий, Мыски, Киселевск, Прокопьевск, Юрга) и семь муниципальных округов и районов (Прокопьевский, Новокузнецкий, Промышленновский, Кемеровский, Беловский, Ленинск-Кузнецкий, Топкинский) обеспечивают 86,7% всего объема промышленной продукции и услуг региона. Следует отметить, что все перечисленные муниципальные образования входят в Кемеровскую и Новокузнецкую агломерации.

Семь муниципальных округов и районов (Новокузнецкий, Промышленновский, Прокопьевский, Беловский, Кемеровский, Ленинск-Кузнецкий, Топкинский) обеспечивают 56,3% общего объема сельскохозяйственного производства области.

В 2019 году среднемесячный денежный доход жителя Кемеровской области составил 24560 рублей, что на 6 % выше, чем за 2018 год (на 15,1% больше, чем в 2016 году). Для сравнения: в России показатель достиг 35,2 тыс. рублей, прирост 6,2%; в Красноярском крае – 31,4 тыс. рублей, прирост 4,6%; в Новосибирской области – 30,3 тыс. рублей, прирост 4,9%, в Томской области – 28,4 тыс. рублей, прирост 4%.

Номинальный размер среднемесячной заработной платы в Кузбассе в 2019 году составил 41770 рублей и вырос на 9,9% по сравнению с уровнем 2018 года (на 38,7% больше, чем в 2016 году). Для сравнения: в России среднее значение составило 47 867 рублей, прирост на 9,5%; в Красноярском крае – 49,9 тыс. рублей, прирост на 9,4%; в Иркутской области – 46,4 тыс. рублей, прирост на 8,8%; в Томской области – 45,5 тыс. рублей, прирост на 8,6%.

Разрыв между уровнем средней заработной платы в Кузбассе и средним значением по России по итогам 2019 года составил 12,7% (в 2016 г. – 21,9%). По размеру заработной платы Кемеровская область заняла 4-е место в СФО и 26-е в Российской Федерации. Наибольшее увеличение зарплаты отмечено в

строительстве (прирост 17,9% к 2018 году), образовании (10,9%), оптовой и розничной торговле (10,4%). Наименьший прирост наблюдался в сфере административной деятельности и сопутствующих дополнительных услуг (3,8%) [229].

Экономика Кемеровской области является одной из наиболее развитых среди регионов как СФО, так и Российской Федерации. При этом структура валового регионального продукта области ярко отражает сырьевую направленность экономики: наибольший удельный вес занимает добыча угля (27,2%). Кроме того, в структуре экономики области преобладают отрасли традиционной индустрии, получившие широкое развитие в середине XX века, – металлургия (4,8%) и химия (2,3%).

В целом за указанный период объем валового регионального продукта в сопоставимых ценах увеличился на 4,4% и составил в 2019 году 1055,8 млрд рублей. Основу экономики области составляет производственный комплекс. Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг в целом в текущих ценах возрос с 1226,4 млрд рублей в 2016 году до 1731 млрд рублей в 2019 году. При этом индекс промышленного производства в рассматриваемом периоде демонстрировал положительную динамику. В целом за период 2017–2019 годов объем промышленного производства в сопоставимых ценах увеличился на 7,6%. Положительная динамика была обеспечена за счет наращивания объемов производства в сфере добычи угля, металлургии, производства кокса и нефтепродуктов, производства лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях, машин и оборудования.

Для Кемеровской области, как для индустриального региона, характерно:

1. Выделение нескольких центров развития: «старопромышленная зона» (Транссиб); «столичная зона» (окружение г. Кемерово); промышленная зона города Новокузнецка и окружающих его районов добычи угля и металлических руд. При этом южные районы выделяются высоким уровнем развития промышленности. На юг приходится основная доля угледобычи.

2. В регионе преобладает городское население в общей структуре населения. Область является лидером Сибирского федерального округа (СФО)по удельному весу городского населения: средний показатель по СФО составляет 73%, в регионе он равен – 85%. Это объясняется историческими предпосылками: в основном все города возникали в период индустриализации страны в результате миграционного притока.

3. Муниципальные образования Кузбасса располагают развитой инфраструктурной и социальной сетью, обеспечивающей предоставление большого объема бюджетных услуг населению.

Кемеровская область – регион с многоотраслевой экономикой и высокой концентрацией сырьевых и перерабатывающих производств и по экономическому потенциалу является одним из крупнейших территориально-производственных комплексов Российской Федерации.

В структуре валового регионального продукта (ВРП) преобладает производство товаров, в первую очередь, промышленное (вместе с энергетикой общий вклад в ВРП – 49,8%). Промышленность является ведущим сектором экономики области. При этом рост экономики последних лет сопровождается увеличением доли промышленного производства в ВРП. В отраслевой структуре экономики региона преобладают отрасли традиционной индустрии: черная и цветная металлургия, угольная промышленность, химическое производство.

Динамичное развитие экономики области позволило Кузбассу сохранить за собой лидирующие позиции в общероссийском масштабе по добыче угля, выпуску стали и проката, производству трамвайных и магистральных рельсов. Регион – один из лидеров в СФО по привлечению инвестиций, доходам на душу населения, экспорту, розничному товарообороту.

Кемеровская область в общероссийском масштабе производит 14% стали и проката черных металлов, ферросилиция – 53%, железнодорожных магистральных рельсов – 80%, трамвайных рельсов – 100%, добывает 56,9% российского угля, в том числе 76% – коксующегося.

Проанализируем более подробно основные показатели социально-экономического развития муниципальных образований Кемеровской области.

Наибольшая средняя начисленная заработная плата в муниципальных образованиях, которые занимаются добычей полезных ископаемых, промышленным производством и железнодорожным, транспортным сообщением. А наименьшая заработная плата в муниципальных образованиях, специализирующихся на сельскохозяйственном производстве.

Наибольший уровень собственных доходов в городских округах, а также муниципальных округах, которые имеют преимущественно несельскохозяйственную специализацию и расположены в зонах потенциальных агломераций. Муниципальные районы сельскохозяйственной специализации имеют наименьший уровень собственных доходов. Данные муниципальные образования находятся вне территорий потенциальных агломераций, имеют наименьшую среднюю начисленную заработную плату, небольшой объем инвестиций в основной капитал, наименьший оборот розничной торговли на душу населения, наименьший объем платных услуг на душу населения, за исключением Таштагольского муниципального округа. В целом данные муниципальные образования наименее привлекательны для проживания.

Налоговая политика, характер и механизм функционирования налоговой системы являются одним из важных факторов, оказывающих влияние на основные макроэкономические показатели. Использование налоговых инструментов в процессе регулирования и социального выравнивания обеспечивает согласование различных социально-экономических структур общества, государства и населения. Изъятие части получаемого дохода в виде налогов напрямую влияют на экономические процессы хозяйствующих структур в рыночных условиях. Современное использование налоговых инструментов в качестве регулятора рыночных процессов тормозится несовершенством существующей системы налоговых отношений. Как показывает опыт, действующая система налоговой политики не выполняет своей основной

функции, заключающейся в стабилизации экономики. Особенно остро данная проблема проявляется в системе местного самоуправления, которая не обеспечивает необходимую финансовую базу для решения вопросов местного значения.

Примером сложившейся системы финансовой обеспеченности деятельности муниципальных образований собственными доходами является Кемеровская область - Кузбасс. Доходный потенциал местных бюджетов области в большей степени состоит из безвозмездных поступлений других бюджетов бюджетной системы РФ. Удельный вес безвозмездных поступлений от вышестоящих бюджетов (межбюджетные трансферты) в общих доходах бюджетов муниципальных образований области в среднем составляют: для городских округов – 65,2%; муниципальных округов в пределах 79,2% [79].

Доля бюджетов городских округов от налоговых поступлений составляет 21,6%, против 9,5 и 16,4% в муниципальных районах и округах соответственно. Городские округа более обеспечены, чем остальные категории муниципальных образований. Общим для них является значительная доля межбюджетных трансфертов.

Низкий уровень закрепленных доходов и дотации местным бюджетам компенсируются встречными финансовыми потоками, что устраняет противоречия между всеми уровнями бюджетной системы. Встраивание муниципальных бюджетов в «бюджетную вертикаль» повлекло распределение аккумулированных на федеральном уровне государственной власти налоговых ресурсов в интересах, прежде всего, федерального центра, и во вторую очередь – администрации региона. Такая ситуация поставила органы местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти, в бюджетную зависимость от последних.

Муниципальные районы осуществляли функцию проводника денежных потоков (региональный бюджет – муниципальный район – бюджет сельского поселения). Сложившаяся практика взаимоотношений между двумя уровнями местного самоуправления позволяет власти муниципального района оказывать

управленческие воздействия на власть поселенческого уровня, влиять на расстановку кадров, финансирование вопросов местного значения, нарушая тем самым конституционную независимость местного самоуправления. На данный момент Кемеровская область – Кузбасс фактически завершила переход на одноуровневую модель местного самоуправления: муниципальные районы были переведены в статус муниципальных округов, при это все сельские поселения были ликвидированы.

Установленные законом источники формирования местных бюджетов ориентированы не на хозяйственную деятельность на соответствующей территории, а на ожидания получения дотаций, и не стимулируют местные администрации к развитию производственно-экономической базы территории. Здесь должна проявляться заинтересованность местных властей в поддержке и развитии малого предпринимательства, формировании благоприятной предпринимательской и инвестиционной среды.

Кемеровская область - Кузбасс характеризуется высоким неравенством экономических потенциалов муниципальных образований. Выравнивание их бюджетной обеспеченности, повышение эффективности механизмов межбюджетных отношений является важной и актуальной задачей в становлении и развитии местного самоуправления.

На наш взгляд, одним из механизмов решения проблемы может стать развитие агломераций муниципальных образований с центрами в городах Новокузнецк и Кемерово. Развитие агломераций позволит перераспределить части доходов муниципальных образований с высоким уровнем бюджетной обеспеченности для поддержки муниципальных образований с низким уровнем доходов, в том числе с получением агломерационного эффекта.

Выводы по 3 главе

1. Сибирский федеральный округ обладает уникальным геополитическим положением между Европой, Восточной Азией и Северной Америкой, богатейшими запасами природных ресурсов и значительной свободной

экологически благоприятной территорией. Сибирь должна стать новой точкой роста России и обеспечить темпы роста экономики выше среднемировых темпов. Для этого в СФО требуется значительное привлечение инвестиций (большей частью федеральных средств) для развития крупнейших инфраструктурных проектов, особенно транспортно-логистических. Точками роста Сибири должны стать крупнейшие агломерации муниципальных образований, особенно Сибирской конурбации (с центром в городе Новосибирске). СФО обладает значительным промышленным, рекреационным и научно-техническим потенциалом.

2. Территория СФО имеет значительный по объёму размер территории и, в связи с этим различное социально-экономическое развитие субъектов, которые входят в ее состав. Важным моментом является выделение определённых территорий (территориальных зон), имеющих общие приоритеты и тенденции развития: арктическая, северная и южная зоны Сибири.

Рассмотрены особенности развития и потенциал регионов СФО, которые оказывают влияние на формирование и развитие Сибирской конурбации агломераций муниципальных образований, определены функциональные роли каждого субъекта федерации в Сибирской конурбации.

Рассмотрено административно-территориальное деление Сибирского Федерального округа, проведено зональное деление территории СФО с учетом специфики климата, видов экономической деятельности и территориального размещения населения. Проведен анализ развития субъектов федерации СФО, которые входят в Сибирскую конурбацию. Предложены для каждого региона определенные функциональные роли в конурбации. На основании вышесказанного можно сделать вывод, что Сибирская конурбация является сложной, самодостаточной системой, которая имеет очень высокий потенциал роста и должна стать новой точкой роста экономики нашей страны.

Кемеровская область - Кузбасс характеризуется высоким неравенством экономических потенциалов муниципальных образований. Выравнивание их бюджетной обеспеченности, повышение эффективности механизмов

межбюджетных отношений является важной и актуальной задачей в становлении и развитии местного самоуправления.

На наш взгляд, одним из механизмов решения проблемы может стать развитие агломераций муниципальных образований с центрами в городах Новокузнецк и Кемерово. Развитие агломераций позволит перераспределить части доходов муниципальных образований с высоким уровнем бюджетной обеспеченности для поддержки муниципальных образований с низким уровнем доходов, в том числе с получением агломерационного эффекта.

3. Рассмотрены основные показатели развития агломераций, которые образуют Сибирскую конурбацию. Регионы имеют высокую плотность населения, за исключением северной части Томской области. Самой высоко урбанизированной территорией в конурбации является Кемеровская область. Суммарный потенциал численности населения конурбации составляет более 8 миллионов человек (около половины населения СФО), что делает ее одной из крупнейших систем расселения России.

Произведен анализ основных показателей социально-экономического развития Кемеровской агломерации. Определены предпосылки формирования агломерации муниципальных образований в Сибирском федеральном округе и произведен расчет социально – экономических параметров Кемеровской агломерации, который доказывает целесообразность развития новых территориальных объектов – агломераций муниципальных образований.

ГЛАВА 4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

4.1. Обоснование целесообразности развития агломераций муниципальных образований в Сибирском федеральном округе

Наша страна на протяжении всего двадцатого века переживала «урбанистический бум», являясь преимущественно аграрной в 19 веке с сельским населением к концу двадцатого века стала высоко урбанизированной, почти 75% населения стало городским. При этом с точки зрения темпов экономического роста города с населением более 250 000 человек показывали самые высокие результаты. Также в этих городах еще в советский период времени наблюдалось такое явление как маятниковая миграция, в основном сезонного характера связанная с поездками на дачу. По количеству дачных участков у городского населения наша страна лидирует и по настоящее время. По оценкам до половины населения имеет свои дачные участки. Таким образом, все крупные города исторически имели маятниковую миграцию, что является одним из признаков агломерации. Города Сибири в этом плане не были исключением, так как, несмотря на суровые климатические условия в летний период в южной части Сибири наблюдается довольно высокий температурный режим.

С переходом России на рыночную экономику система расселения советского периода времени подверглась значительным кризисным явлениям, так как ранее применялась политика выравнивания и значительно субсидировались территории национальных окраин, Сибирь и Дальний Восток, а также сельские территории и малые города. Сегодня политика межбюджетного выравнивания проводится, но она в силу высоких стандартов жизни в крупных городах и недостаточности финансирования является малоэффективной. Как следствие население из малых муниципальных образований и деревень севера и востока страны перебирается в крупные городские агломерации центральной и южной частей нашей страны. Таким образом, с целью сохранения и привлечения населения на территорию Сибирского федерального округа необходимо создание

конкурентных по уровню качества жизни городских систем, таковыми на данный момент могут являться только агломерации муниципальных образований. Очевидно, что концентрация населения и промышленного производства в Московской и Санкт-Петербургской агломерации с учетом масштабов страны в стратегическом горизонте будет низкоэффективным. А население, которое покинуло территорию Сибири и Дальнего Востока с целью постоянного проживания в Европейской части страны, вернуть в экономику этих регионов будет невозможно или финансово затратно. Учитывая геостратегическое значение данных территорий, необходимо в кратчайшие сроки разработать и утвердить программу социально-экономического развития Сибирского федерального округа с привлечением существенных федеральных средств. Точками роста данной программы должны стать агломерации муниципальных образований.

В настоящее время в крупнейших агломерациях проживают более 50% населения страны, при этом площадь этих территорий менее 3% и процесс концентрации населения в этих территориях продолжается. За последние 10 лет население крупнейших агломераций с численностью более 500 000 человек (36 ед.), выросла более чем на 5 млн человек, суммарная численность населения составила свыше 70 млн человек. Рост численности населения агломераций в основном происходит из-за оттока населения с сельской местности, севера и востока страны, в том числе и с территории Сибири.

С начала 2000-х годов прослеживается зависимость между миграционным приростом/оттоком населения и численностью города. Стоит обратить внимание, что в последние годы доля ВРП крупнейших агломераций Москвы и Санкт-Петербурга сокращается. Это может говорить о том, что эти агломерации достигли предела агломерационного эффекта и дальнейшее концентрация населения в этих населенных пунктах экономически нецелесообразна. Стоит обратить внимание также на «перегретый» рынок недвижимости столицы. Высокая стоимость приобретения жилья не компенсируется более высокими зарплатами. В связи с этим целесообразно рассмотреть развитие восточных агломераций, особого внимания заслуживает Сибирская конурбация.

Неоднократно высказывались предложения даже о переносе столицы в город Новосибирск, как 3-го по численности города страны, расположенного в географическом центре России. Учитывая геостратегическое положение региона для страны, такую возможность исключать нельзя. Принимая во внимание, что такой опыт в нашей стране уже был, когда Петр I сделал столицей нашей страны город Санкт-Петербург как представляющий на тот момент особый геостратегический интерес. Изначально сложная для освоения территория (болотистая местность, близость к границе) постепенно преобразилась в один из крупнейших и самых красивых городов мира. Поэтому у Новосибирска, а точнее Сибирской конурбации, есть все предпосылки для этого. Учитывая удаленность Новосибирска от европейской части страны (где проживает большая часть населения страны), рассматривать его в роли столицы 10–20 лет назад было нецелесообразно, сейчас этот фактор нивелируется развитием современных информационных технологий, которые позволяют в удаленном дистанционном формате получать большинство государственных услуг (например, развитие Портала государственных услуг).

Развитие агломераций дает не только социально-экономический эффект ядру агломерации (городу), но и стимулирует развитие периферийной зоны агломерации, куда могут входить малые города и сельские населенные пункты, что в целом им дает «вторую жизнь». Особенно развитие малых муниципальных образований стимулировал период пандемии, когда часть населения смогла удаленно работать в крупных фирмах и получать более высокую зарплату, при этом, не неся расходов на переезд и приобретение в несколько раз (а иногда десятков раз) более дорого жилья.

В Сибири выделяют значительное количество агломераций, в том числе Омскую, Красноярскую, Кемеровскую, Новокузнецкую, Барнаульскую, Иркутскую и Новосибирскую. При этом Кемеровская, Новокузнецкая, Барнаульская и Новосибирская потенциально образуют Сибирскую конурбацию, одно из крупнейших территориальных образований в России. Кемеровскую и Новокузнецкую агломерации часто рассматривают как единую двухъядерную

агломерацию – Кузбасская.

Рассмотрим более подробно основные показатели развития агломераций, которые потенциально образуют Сибирскую конурбацию (таблица 5).

Таблица 5 - Основные показатели развития регионов, входящих в Сибирскую конурбацию и образующих агломерации муниципальных образований (по состоянию на 1.01.2020)

Наименование агломерации	Численность населения региона, тыс.чел	Городское население, %	Количество муниципальных образований	Плотность населения (чел на 1 кв. км)	Коэффициент естественного прироста/убыли населения на 1 тыс. населения.	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.
Алтайская (Барнаульская)	2317,1	56,9	12	13,8	-4,9	27962
Кузбасская (Кемеровская и Новокузнецкая)	2657,8	86	20	27,8	-5,2	41770
Томская	1079,3	72,4	6	3,4	-1,4	45526
Новосибирская	2798,2	79,2	14	15,7	-2	39076
Итого в конурбации	8852,4	73,625	52	15,175	-3,375	38583,5

Как видно из представленной таблицы регионы имеют высокую плотность населения, за исключением северной части Томской области. Самой высоко урбанизированной территорией в конурбации является Кемеровская область. Суммарный потенциал численности населения конурбации составляет более 8 миллионов человек (около половины населения СФО), что делает ее одной из крупнейших систем расселения России.

Эта идея была обсуждена в рамках II Всероссийской конференции, посвященной развитию агломераций в России, которая проходила в городе Новосибирск в мае 2015 года. Создание так называемой «Суперконурбации», «Мегаконурбации» на территории Западной Сибири, которая будет располагаться на территории нескольких субъектов федерации предполагает более системный

подход в региональном управлении и позволяет взглянуть на агломерационные связи, существующие не только в рамках регионов между муниципальными образованиями, но и выявить агломерационные связи, которые существуют на межрегиональном уровне. Для усиления агломерационных связей между агломерациями Сибирской конурбации необходимо развитие действующей инфраструктуры. Строительство высокоскоростных магистралей с высокой пропускной способностью между Новосибирском, Кемерово, Томском, Барнаулом и Новокузнецком, возможно даже Омском (расстояние более 600 км) значительно увеличит транспортную доступность, что является одним из принципов определения агломераций. Например, в проекте Федерального закона «О городских агломерациях» одним из критериев определения границ агломераций является транспортная доступность до административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех муниципальных образований и населенных пунктов [257]. Учитывая, что рабочий день составляет 8 часов, а разрешенная максимальная скорость на федеральных трассах в среднем составляет порядка 90 км/ч., то потенциальный радиус агломерации составит 360 километров. Таким образом, в случае принятия данного ФЗ Сибирскую конурбацию можно будет считать многоядерной агломерацией. Строительство высокоскоростных дорог значительно увеличивает интенсивность агломерационных связей. Примером может выступать скоростная 4-полосная автомобильная дорога 1 категории Кемерово – Новокузнецк с разрешенной максимальной скоростью до 130 км/ч.

Также стоит отметить, что за прошедший период времени произошло значительное развитие информационно-коммуникационных технологий, которые позволяют производить значительную часть коммуникаций вне зависимости от расстояния. Доступность для бизнеса и населения доступа к высококачественному широкополосному Интернету должно быть одним из приоритетов развития инфраструктуры агломераций муниципальных образований. Развитие высокой плотности коммуникаций должно способствовать развитию деловой активности и реализации масштабных инвестиционных проектов.

Подобные конурбации (агломерации высшего уровня) и создают современный каркас расселения страны, их роль и влияние с каждым годом только возрастает. Возникновение определенных систем федерального значения, которые имеют интенсивные связи между собой, требуют новых подходов в управлении. Ранее предпринимались попытки рассмотреть подходы и модели управления агломерациями. Но в большинстве подходов рассматривались агломерации в масштабах одного региона, соответственно управление и координация предусматривалась на региональном уровне. Стоит отметить, что единый подход к управлению развитием агломерациями до сих пор не выработан, большинство исследователей склоняются к договорной модели, заключению межмуниципальных соглашений и созданию единого координирующего органа.

Управление конурбациями, агломерациями межрегионального значения требуют управления федерального уровня. Таким уровнем, например, могут выступить Полномочные представители Президента в федеральных округах, но стоит обратить внимание, что их роль и функции в Федеральных округах значительно шире, а аппарат управления не рассчитывался для решения таких специализированных задач. Организационно-экономическая модель управления агломерациями муниципальных образований в СФО предложена в параграфе 5.2.

В параграфе 3.2 были рассмотрены особенности развития агломераций разных регионов, входящих в Сибирскую конурбацию, и предложена определенная функциональная специализация в рамках единой системы. Автор считает, что разработка планов социально-экономического развития каждого региона не отображает весь перечень существующих связей, а также не позволяет рассмотреть возможность коллаборации в социальных сферах: наука, образование, медицина, культура. Соседние регионы чаще рассматриваются как конкуренты, а не как партнеры. Только скоординированная политика, в том числе единые планы социально-экономического развития способны системно отразить все элементы и происходящие процессы. В противном случае региональная политика не может иметь системного характера.

Обоснование экономической целесообразности развития агломерации уже

не нова, но в каждом случае требует адаптации к уникальным условиям и специфики развития каждого региона и муниципальных образований в него входящих. Далее на примере Кемеровской области – Кузбасса более подробно разберем предпосылки формирования и развития агломераций, а также проведем их экономическое обоснование.

Регион помимо высокой степени урбанизации и высокой плотности населения характеризуется близкорасположенными к друг-другу городами промышленной направленности. Это является благоприятным фактором возникновения плотных агломерационных связей и развития агломераций. Такая близость позволяет всем жителям региона пользоваться услугами центров городских агломераций в Кемерово и Новокузнецке, а также иметь широкий выбор мест работы. С этой точки зрения границы агломераций являются динамичными и весьма условными и не всегда определяются транспортной доступностью в рамках какого-то условного временного периода (например, полутора – двухчасовой доступностью).

На территории области исторически выделяют 2 агломерации – Кемеровскую и Новокузнецкую, в некоторых случаях говорят о существовании двухъядерной агломерации или Кузбасской конурбации. Общая численность жителей Кемеровской агломерации составляет более 730 тысяч человек, Новокузнецкой – более 1,3 млн. человек

Впервые термин агломерация был использован в Законе Кемеровской области от 11.07.2008 № 74-ОЗ «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 года» [228]. В указанном нормативно-правовом акте предполагалось, что на основе двух исторически сложившихся центров притяжения муниципальных образований Кемерово и Новокузнецк будет происходить развитие современных агломераций и это будет одной их главных точек роста социально-экономического развития региона.

В законе данные агломерации рассматривались как единая двухъядерная агломерация с центрами в Кемерово и Новокузнецке. В Кемеровскую агломерацию, согласно стратегии социально-экономического развития

Кемеровской области до 2025 г., вошли [229]: гг. Кемерово, Березовский, Новокузнецк, Киселевск, Прокопьевск, Осинники, Калтан, Мыски, Междуреченск, Кемеровский район, Топкинский район, г., часть Новокузнецкого и Прокопьевского районов.

Определение ядер агломерации обусловлено следующими экономическими показателями [183]:

– Кемеровский городской округ: центр обрабатывающего производства (23,0% от общеобластного); производства и распределения электроэнергии, газа и воды (38,4% от общеобластного), инвестиций в основной капитал (17,7% от общеобластного), оборота розничной торговли (31,8% от общеобластного), объема платных услуг населению (42,3% от общеобластного), вводу в действие жилых домов (24,9% от общеобластного), удельный вес доходов бюджета округа в областном консолидированном бюджете (17,5%).

– Новокузнецкий городской округ: центр добывающего производства (17,2% от общеобластного), обрабатывающего производства (55% от общеобластного); производства и распределения электроэнергии, газа и воды (16,9% от общеобластного), инвестиций в основной капитал (16,5% от общеобластного), оборота розничной торговли (26,9% от общеобластного), объема платных услуг населению (19,5% от общеобластного), вводу в действие жилых домов (19,3% от общеобластного), удельный вес доходов бюджета округа в областном консолидированном бюджете (18,6% от общеобластного).

О привлекательности данных муниципальных образований для проживания говорят данные по вводу жилых домов, а также по обороту розничной торговли и объему платных услуг населению. Это связано, в первую очередь, с тем, что в современном обществе важную роль занимает сфера услуг и торговли, а также проживание в современном комфортном жилье. Развитие торговли (оборот торговли на душу населения в Кемерово на 61,1% выше среднеобластного, а в Новокузнецке на 34,4%) и платных услуг (объем платных услуг на душу

населения в Кемерово на 220% выше среднеобластного, а в Новокузнецке 97,5% от среднеобластного) в данных муниципалитетах объясняется тем, что сферой торговли и услуг пользуются не только жители данных городских округов, но и жители соседних муниципальных образований, что подтверждает факт маятниковых миграций.

Предпосылками создания агломераций в данных муниципальных образованиях, по мнению авторов исследования, служат данные по вводу жилых домов на 1000 жителей. Лидерами здесь являются Кемеровский (в 3,3 раза выше среднеобластного) и Новокузнецкий (в 2,3 раза выше среднеобластного) муниципальные районы. Развитие периферийных зон (какими являются Кемеровский и Новокузнецкий районы) считается признаком и обязательным условием формирования агломерации. Таким образом, в Кемеровском муниципальном районе идет развитие периферийной зоны более высокими темпами, а значит и для формирования агломерации больше предпосылок [183].

Авторами [76] методом экспертного опроса проведено изучение социально-экономических предпосылок и факторов развития агломераций. В качестве экспертов данного исследования выступали руководители органов местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав агломераций, предприниматели, ученые-экономисты вузов г. Новокузнецка и г. Кемерово.

В результате исследования автором были определены сильные и слабые стороны Кемеровской агломерации:

Сильные стороны:

1. Высокая местная идентичность (с большей любовью относятся к месту своего жительства жители г. Кемерово и Кемеровского района).

2. Низкая актуальность проблем взаимодействия жителей и власти.

3. Средний уровень социального благополучия по показателям оценок качества жизни населения, уверенности в завтрашнем дне и возможности улучшить свое материальное положение.

4. Лояльность жителей к местным органам власти: высокая информированность их работой и информированность о ней.

5. Наличие у жителей опыта общественно полезной деятельности.

Слабые стороны:

1. Несформированность единого социального пространства.

2. Однонаправленность внутриагломерационных поездок в г. Кемерово мешает развиваться социальной и экономической инфраструктуре в других населенных пунктах агломерации.

3. Зависимость оценок качества жизни населения от социально-экономической ситуации в обществе.

4. Слабая представленность инициативных форм социально полезной деятельности среди населения.

5. Слабая развитость ценностей и норм обобщенного доверия в обществе.

6. Неудовлетворительное состояние дорог.

7. Недостаточное количество детских и спортивных площадок.

8. Обветшание жилищного фонда.

9. Неблагоустроенность улиц, дворовых территорий.

10. Увеличение доли маргинальных слоев населения: бомжей, алкоголиков, наркоманов [76, с. 98-99].

Проанализируем более подробно основные показатели социально-экономического развития северной части Кемеровской агломерации (Кемерово и Кемеровский район).

г. Кемерово – это административный, экономический, научный, культурный, транспортный и промышленный центр Сибири, административный центр Кемеровской области и Кемеровской агломерации, является первым по численности и плотности населения городом в Кемеровской области. Экономико-географическое расположение города является выгодным, т.к. он расположен на пересечении транспортных путей – международный аэропорт, железная дорога с выходом на Транссибирскую магистраль, близок к федеральной автомобильной трассе М-53, имеет речной порт местного значения, близок к динамично развивающимся азиатским рынкам. Удачное градостроительное решение

компоновки города позволяет расширить границы города без существенной реконструкции и сноса.

В структуре экономики города преобладает сфера услуг, в частности общественный сектор (образование, здравоохранение, государственное управление). Также развиты обрабатывающие производства, в том числе пищевая промышленность, химическая промышленность, производство кокса [6].

Основные параметры рассматриваемых муниципальных образований приведены в Таблице 6.

Таблица 6 - Основные параметры г. Кемерово и Кемеровского района [284]

Наименование параметра	Ед. изм.	г. Кемерово	Кемеровский муниципальный район
Население на 01.01.2018	чел.	558973	46521
Площадь	кв. км	282,3	4299,734
Плотность населения	чел./ кв. км	1980,07	10,82
Административно-территориальное деление	-	5 районов: Заводский (в том числе ж.р. Пионер и Ягуновский), Кировский, Ленинский, Рудничный (в том числе ж.р. Кедровка, Промышленновский, Лесная Поляна), Центральный	9 территориальных управлений: Арсентьевское, Береговое, Березовское, Елыкаевское, Звездное, Суховское, Щегловское, Ягуновское, Ясногорское

Численность населения г. Кемерово ежегодно увеличивается: в 2020 г. по сравнению с 2015 г. увеличение составило 3,1 %. В Кемеровском районе увеличение за аналогичный период составило 2,4 %. В структуре населения г. Кемерово и Кемеровского района наибольшая доля населения приходится на население трудоспособного возраста и ежегодно составляет более 59 % в г. Кемерово и более 54 % в Кемеровском районе.

Однако, у этих муниципальных образований в течение анализируемого периода наблюдается ежегодное сокращение доли населения трудоспособного возраста в общей численности населения (на 3,1 % в г. Кемерово и 4,3 % в Кемеровском районе) и увеличение доли населения моложе трудоспособного

возраста (на 1,5 % в г. Кемерово и 0,6 % в Кемеровском районе) и старше трудоспособного возраста (на 1,6 % в г. Кемерово и 3,6 % в Кемеровском районе).

Таким образом, в рассматриваемых муниципальных образованиях возрастная структура населения относится к регрессивному типу, при котором происходит старение населения [92, с. 103].

В г. Кемерово ежегодно сокращается среднегодовая численность работников организаций. Если в 2015 г. среднегодовая численность работников организаций составляла 225,5 тыс. чел., то в 2019 г. – на 25,2 тыс. чел. или на 11,2 % меньше, чем в 2015г. В Кемеровском муниципальном районе данный показатель является более стабильным: ежегодно его значение составляет от 16 до 18 тыс. чел.

Уровень безработицы в Кемеровском районе выше, чем в г. Кемерово. В 2019 г. в Кемеровском районе уровень безработицы составил 2,1 %, а в г. Кемерово – 1,2 %. В среднем уровень безработицы по Кемеровской области в 2017 г. составил 1,7 %.

Среднемесячная начисленная заработная плата работников (включая субъектов малого предпринимательства) в рассматриваемых муниципальных образованиях Кемеровской агломерации ежегодно увеличивается и является больше, чем в среднем по Кемеровской области. В Кемеровском районе значение данного показателя ежегодно больше, чем в г. Кемерово, но не более, чем на 8 %.

Число семей, получавших субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, на конец года, в % от общего числа семей, в 2019 г. в г. Кемерово составило 3,4 % (имеется тенденция увеличения значения данного показателя), а в Кемеровском районе – 3,3 % (имеется тенденция сокращения значения данного показателя).

Оборот розничной торговли и общественного питания на душу населения (в фактически действовавших ценах) в г. Кемерово ежегодно составляет от 180 до 200 тыс. руб., а в Кемеровском муниципальном районе – от 50 до 90 тыс. руб. Объем платных услуг в рассматриваемых муниципальных образованиях в 2019 г. по сравнению с 2018 г. увеличился на 4 %.

Сумма инвестиций в основной капитал за счет средств местного бюджета в г. Кемерово до 2015 г. ежегодно увеличивалась (в 2015 г. по сравнению с 2013 г. сумма инвестиций увеличилась на 73,4 %), а в 2018 г. по сравнению с 2015 г. сократилась на 35,8 %. В Кемеровском районе сумма инвестиций в 2014-2018 гг. значительно сократилась по сравнению с 2013 г. (более, чем в 3 раза).

Индекс потребительных цен (тарифов) на услуги (декабрь к декабрю предыдущего года) по Кемеровской области в 2016-2019 гг. был ниже, чем в 2013-2015 гг. [278].

Деятельность по комплексному развитию территории города, повышению жизненного уровня граждан осуществляется органами местного самоуправления, которые для этих целей формируют местный бюджет.

Ежегодно с 2013 г. бюджет г. Кемерово исполняется с дефицитом в сумме более 650 млн руб. (в 2012 г. бюджет был исполнен с дефицитом в сумме 61,9 млн руб.) (Рисунок 34).

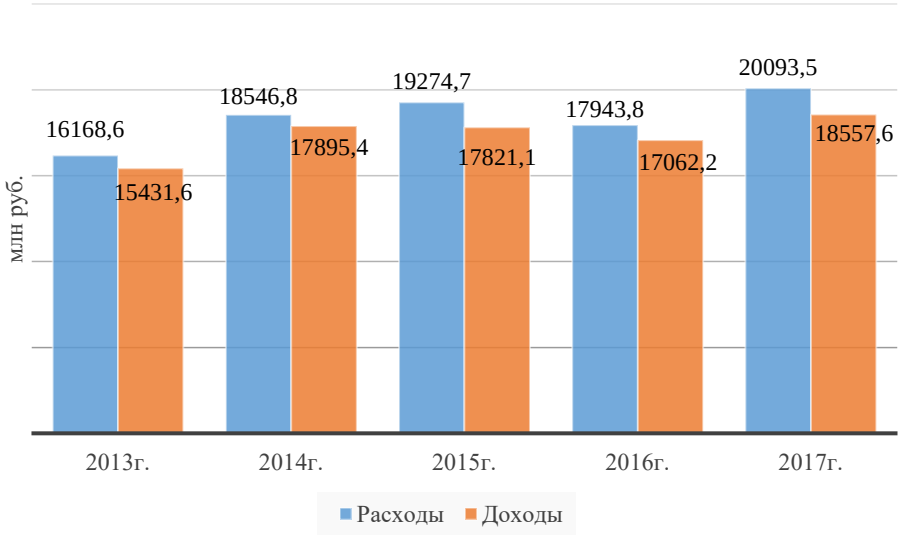

Рисунок 34 – Динамика доходов и расходов бюджета г. Кемерово

Основным и наиболее стабильным источником формирования доходной части бюджета в г. Кемерово является налог на доходы физических лиц и ежегодно составляет более 15 %.

Бюджет Кемеровского муниципального района в 2013 г. был исполнен с дефицитом в сумме 74,3 млн руб., в 2014 г. – 26,1 млн руб., в 2015 г. – 95,7 млн руб., в 2016 г. – 8,3 млн руб., а в 2017 г. – 35,9 млн руб. Динамика доходов и расходов бюджета района представлена на Рисунке 35.

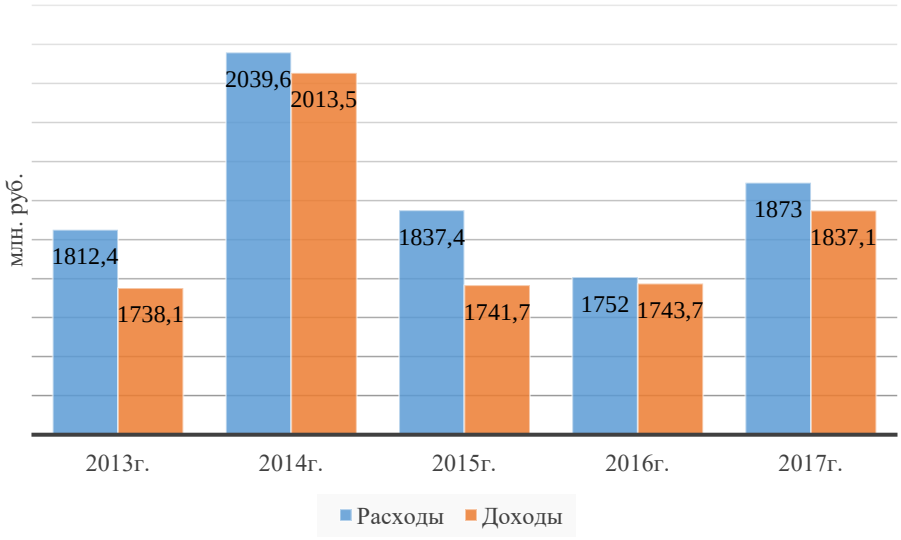

Рисунок 35 - Динамика доходов и расходов бюджета Кемеровского муниципального района

Основным источником формирования доходной части бюджета района ежегодно являются безвозмездные поступления и составляют более 50 % суммы доходов бюджета. Следует отметить, что ежегодно в структуре доходов бюджета доля безвозмездных поступлений сокращается (с 75,3 % в 2013 г. до 57,4 % в 2017 г.), а доля налоговых и неналоговых доходов увеличивается. В структуре налоговых доходов более 85 % ежегодно составляет НДФЛ, а в структуре неналоговых доходов – аренда земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений (ежегодно более 55 %).

Наибольший удельный вес в структуре расходов бюджетов рассматриваемых муниципальных образований г ежегодно приходится на образование и составляет более 37 % в г. Кемерово и более 31 % в Кемеровском

районе. Другими значимыми расходами бюджетов являются расходы на социальную политику и ЖКХ.

Подводя итог вышеизложенному, сделаем вывод, что в течение рассматриваемого периода основные показатели социально-экономического развития г. Кемерово и Кемеровского муниципального района имели разнонаправленную динамику. Бюджет рассматриваемых муниципальных образований ежегодно исполнялся с дефицитом. Основным источником формирования доходной части бюджета г. Кемерово является налог на доходы физических лиц, а Кемеровского района – безвозмездные поступления. Наибольший удельный вес в структуре расходов бюджетов города и района ежегодно приходится на образование, социальную политику и ЖКХ.

Для формирования целостного представления о процессах, реализующихся в агломерации, нужна адекватная информационная база с соответствующей классификацией показателей и совместимыми программными продуктами. Информационная база агломерации муниципальных образований, создаваемая по единой методологии, в одной программной среде, позволит без особых технических сложностей использовать ее обширную информацию для анализа и прогнозирования реализации практически всех элементов и мероприятий, связанных с экономическим развитием муниципальных образований [284, с. 197].

Таким образом, в рамках данного параграфа рассмотрены основные показатели развития агломераций, которые образуют Сибирскую конурбацию. Регионы имеют высокую плотность населения, за исключением северной части Томской области. Самой высоко урбанизированной территорией в конурбации является Кемеровская область. Суммарный потенциал численности населения конурбации составляет более 8 миллионов человек (около половины населения СФО), что делает ее одной из крупнейших систем расселения России.

Проведен анализ основных показателей социально-экономического развития Кемеровской агломерации. Определены предпосылки формирования агломерации муниципальных образований в Сибирском федеральном округе и произведен расчет социально – экономических параметров Кемеровской

агломерации, который доказывает целесообразность развития новых территориальных объектов – агломераций муниципальных образований.

4.2. Агломерации муниципальных образований как основа совершенствования региональной социально-экономической политики

Система государственного регионального управления представляет собой ряд последовательных этапов и реализуется в таких подсистемах как законодательная (нормативно-правовое регулирование), организация социально-экономического развития и контрольно-ревизионная. На сегодняшний момент не выработан единый методический подход к управлению агломерациями муниципальных образований, нет также нормативно - правого регулирования управления агломерациями муниципальных образований. Очевидно, что одну из ключевых ролей в управлении агломерациями муниципальных образований должны играть органы государственной власти субъектов федерации. Каждый элемент системы управления агломерациями должен выполнять определённую функциональную роль:

- Нормативно-правовое регулирование (разработка механизма управления агломерациями, в том числе организационно-правовых форм; систем целеполагания; методов и средств их достижения).

- Исполнительно – распорядительная функция (реализация механизма управления агломерациями, стимулирование развития элементов агломерации муниципальных образований, достижение целей и решение поставленных задач с помощью определенных методов и средств).

- Контрольно-надзорные (контроль соблюдения принятых нормативно-правовых актов, в том числе в сфере развития агломераций; мониторинг реализации мероприятий развития и достижения целевых критериев).

Региональные органы власти решают следующие задачи:

1. Мониторинг социально-экономического развития муниципальных образований, выявление ключевых, в том числе системных проблем их развития.

2. Систематизация и группировка факторов, которые определяют региональную социально-экономическую политику региона.

3. Определение основных направлений социально-экономической политики региона, в том числе точек роста экономики.

4. Определение необходимости применения методов регулирования и координации на разных уровнях управления агломерациями.

5. Построение модели прогнозирования социально-экономического развития агломераций муниципальных образований, в том числе расчет агломерационного эффекта.

6. Построение механизма управления развитием агломераций муниципальных образований

Агломерации выступают точками роста регионов и являются важнейшими объектами региональной политики. Для определения взаимосвязи региональной политики и агломерации муниципальных образований был сделан системный анализ и сформулированы следующие положения:

1. Агломерации муниципальных образований выступают подсистемами региональной политики более высокого уровня.

2. Эффективность такой сложной социально-экономической системы как региональное управление зависит в высокой степени от качества и интенсивности механизмов взаимодействия органов местного самоуправления, как между собой, так и с органами государственной региональной власти. Агломерация в этом качестве представляет собой эффективный инструмент выстраивания данной политики.

3. Разработка механизмов и инструментов управления социально-экономическим развитием агломераций предполагает выявление и систематизацию общих процессов, которые существуют в муниципальных образованиях, входящих в агломерацию, а также выявление проблем (в том числе и общих) с целью их комплексного системного решения.

4. Построение дерева целей в сфере социально-экономического развития агломераций муниципальных образований предполагает определение

ответственности и полномочий разных уровней управления и координации: муниципальный, региональный, федеральный, в том числе созданные специализированные структуры.

5. Процесс построения модели управления агломерациями муниципальных образований должен быть построен на взаимосогласованной, взаимовыгодной политике органов местного самоуправления, региональных органов власти, местного сообщества и бизнес-структур.

В связи с вышесказанным можно построить социально-экономическую политику агломераций муниципальных образований по следующей схеме [76] (рисунок 36). В данной схеме предполагается проведение согласования региональной и агломерационной политики, а также выстроено последовательное логическое изучение процессов социально-экономического развития муниципальных образований. Построение политики агломераций муниципальных образований предполагает классификацию факторов, которые влияют на социально экономическое развитие региона и муниципальных образований; проведение анализа и систематизации полученных данных, в том числе общих проблем; проведение анализа статистических данных и проведение социологического исследования; оценку проводимой политики и социально-экономических показателей; составление прогноза социально-экономического развития агломераций муниципальных образований.

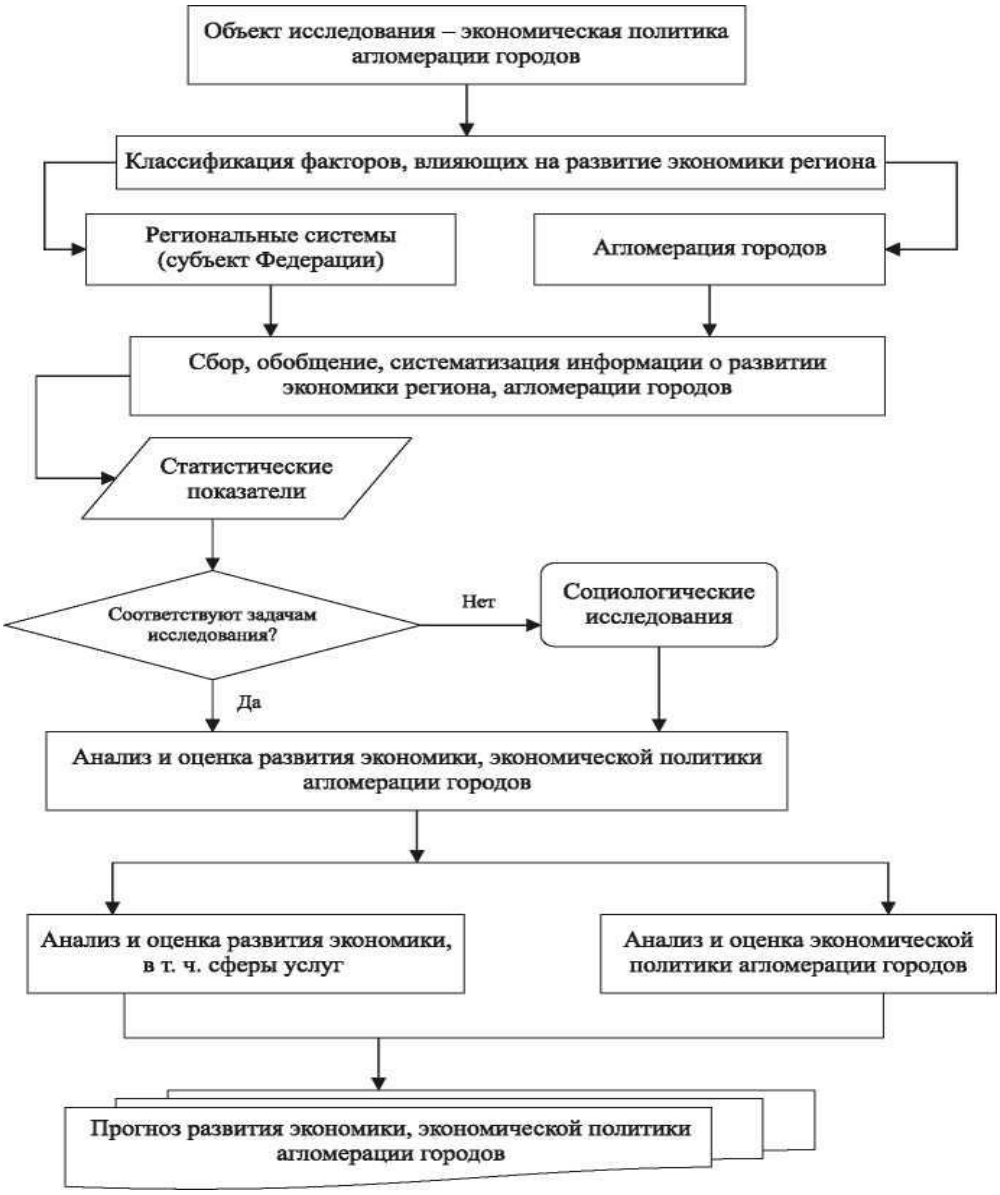

Рисунок 36 - Алгоритм определения политики агломераций муниципальных образований [76]

Более детально алгоритм определения политики агломераций муниципальных образований представлен на рисунке Рисунок 37 [76]. На представленной схеме выделены этапы формирования и реализации социально-экономической политики агломераций муниципальных образований: на втором этапе проводится анализ проблем; на третьем производится выявление и анализ факторов развития агломераций; на четвертом определение методов социально-экономической политики; на пятом анализ существующих ресурсов, в том числе финансовых; на шестом и седьмом формирование критериев и ограничений развития агломерации, а также агломерационной политики; на восьмом

происходит разработка основных социально-экономических направлений развития агломерации муниципальных образований; на девятом и десятом этапах прорабатываются основные сценарии социально-экономического развития агломераций и определение основных показателей эффективности реализации стратегии; на одиннадцатом этапе разрабатывается уже сам механизм реализации социально-экономической политики, разрабатываются и утверждаются дорожные карты; на двенадцатом этапе предполагается мониторинг достижения показателей эффективности реализации дорожной карты в обозначенные контрольные точки; на тринадцатом этапе, учитывая динамичность внешней среды агломерации муниципальных образований, происходит корректировка, актуализация показателей и критериев агломерационной политики.

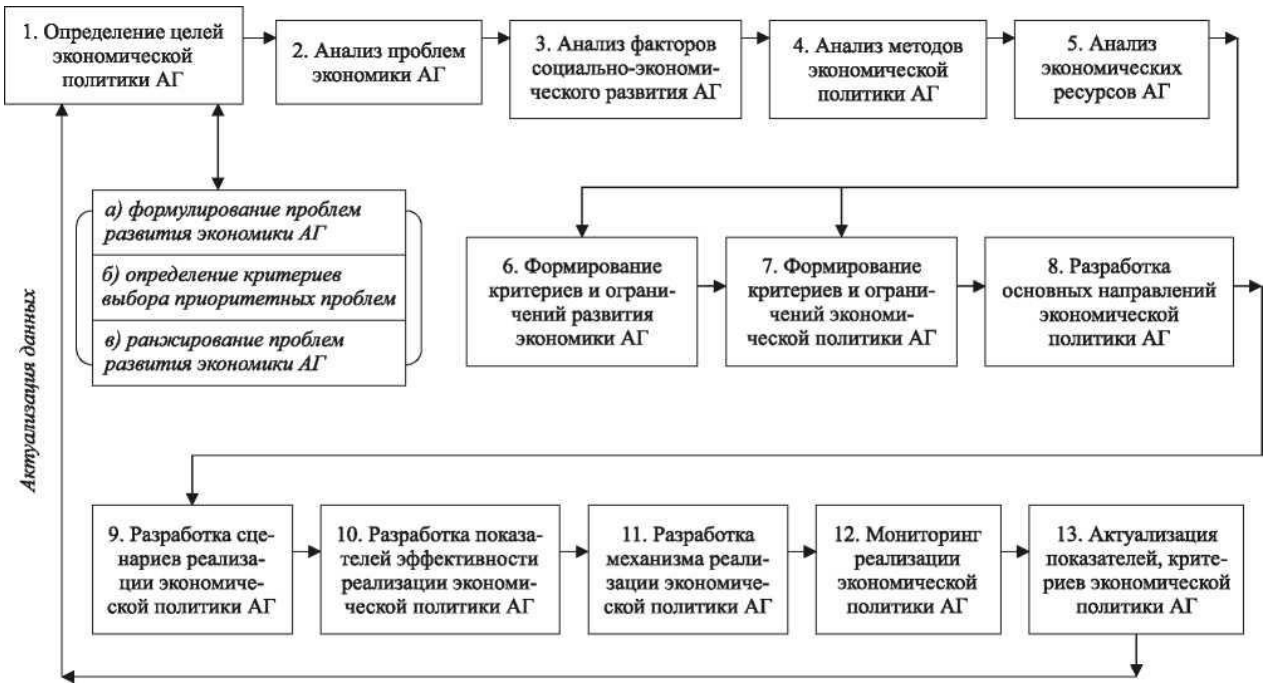

Рисунок 37 - Этапы формирования и реализации социально-экономической политики агломераций муниципальных образований [76]

Таким образом, формирование региональной агломерационной политики, в том числе построение ее механизма реализации, его мониторинг и корректировка, включает в себя реализацию 13 последовательных этапов.

В диссертационном исследовании под социально-экономической политикой агломераций муниципальных образований понимается системное проведение управленческих воздействий для формирования системы социально-

экономических целей и задач, которые взаимосогласованны между всеми элементами и уровнями системы (органы государственной власти и местного самоуправления, население, бизнес), с целью проведения более эффективной государственной региональной политики.

Реализация социально-экономической политики агломераций муниципальных образований позволяет решить следующие проблемы регионального управления:

1. Проведение единой согласованной политики региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в связи с образованием единых органов управления.

2. Формирование единого информационного пространства всех муниципальных образований. Процесс цифровой трансформации государственного и муниципального управления предполагает автоматизацию, цифровизацию и реинжиниринг большинства процессов, которые происходят в муниципальных образованиях. Также реализуется концепция государство как платформа, которая предполагает цифровизацию подавляющего большинства предоставляемых государственных и муниципальных услуг. В связи с тем, что перед муниципалитетами стоит задача разработки цифровых сервисов предоставления муниципальных услуг, а также учитывая, что услугами в агломерациях муниципальных образований используются не только жители муниципальных образований, целесообразно в агломерациях произвести разработку обшей цифровой платформы, на которой будут располагаться общие муниципальные сервисы. Цифровая трансформация за счет реинжиниринга и автоматизации процессов должна дать экономический эффект. В случае разработки единых сервисов для всех муниципальных образований, будет присутствовать эффект масштаба за счет оптимизации расходов на их разработку.

3. Формирование единого рынка межмуниципального имущества, а также создание цифровой платформы по управлению им с организацией доступа всем субъектам агломерации муниципальных образований. Единый механизм управления межмуниципальным имуществом - необходимый элемент создания и

развития межмуниципальных организаций и получения синергетического агломерационного эффекта от функционирования агломераций муниципальных организаций.

Социально-экономическая политика агломераций муниципальных образований должна иметь понятные и ясные цели для всех участников системы, цели должны быть согласованы со стратегическими целями региона и федерации. Также политика должна одновременно обеспечивать устойчивость региональной системы с одной стороны и социальной экономический рост и развитие с другой.

Основной целью, как региональной политики, так и политики социально-экономического развития агломераций, является рост качества жизни населения. Достижению поставленной цели должно способствовать эффективное использование имеющихся трудовых, социально-экономических ресурсов и привлечение инвестиций. Соответственно одним из важнейших задач региональной политики должны быть следующие направления совершенствование экономики региона:

1. Диверсификация экономики и проведение ее цифровой трансформации, в том числе через государственно-частное партнерство. Этот процесс видится особенно актуальным в связи с наступлением новой научно-технической революции. Маловероятно, что с переходом на новый технологический уклад предприятия справятся самостоятельно. Требуется скоординированная планомерная работа научных, образовательных организаций, органов государственной власти, общества и бизнеса по обеспечению данного перехода.

2. Повышение оказания качества муниципальных услуг, в том числе жилищно-коммунальных и других социально ориентированных услуг. Как уже ранее отмечалось, повышение качества услуг планируется за счет создания цифровых сервисов, а также платформ онлайн взаимодействия всех участников.

3. Построение новых кооперационных связей и научно-производственных коллабораций как между муниципальными предприятиями, так и социальными учреждениями, в том числе в сфере образования, здравоохранения, социального обслуживания и др.

4. Более эффективное проведение конкурсных процедур государственных и муниципальных закупок за счет увеличения объема закупаемых объемов товаров, работ, услуг.

Дополнительно в рамках формирования агломерации муниципальных образований возможно использование следующих вариантов развития экономики:

1. Ориентация на внутренний рынок агломерации муниципальных образований: расширение и развитие сферы услуг, в том числе муниципальных; стимулирование создания инновационных сфер, создание необходимой инфраструктуры, в том числе научной; приоритет развития внутреннего потребления, в том числе с использованием ресурсосберегающих технологий.

2. Ориентация на региональные и межрегиональные рынки (Новосибирская область, Томская область, Алтайский край, республика Алтай, республика Хакасия и другие соседние регионы). Создание на базе предприятий и организаций агломерации кластеров по выпуску готовой продукции, в том числе сельскохозяйственной.

3. Ориентация на внешние рынки (в том числе дальнего зарубежья). Продукция предприятий Кемеровской агломерации уже является востребованной заграницей, но это в основном сырье или продукция первичной обработки. Необходимо развивать производства более глубокой переработки сырья, в том числе выпуску конечной продукции для потребителей.

С точки зрения реализации государственной региональной политики приоритетным является ориентация на внутренний рынок агломерации муниципальных образований, в том числе предоставление муниципальных услуг, но также важными являются и другие перечисленные варианты, так как они позволяют формировать конкурентоспособную экономику, что безусловно прямо влияет на уровень жизни населения.

Также важным является определение полномочий и нормативно-правовых основ деятельности участников отношений в агломерациях муниципальных образований, их роль и полномочия в зависимости от проблематики, направлений и целей региональной политики (Таблица 7).

Таблица 7 - Соотношение проблем, направлений, целей региональной политики и органов управления и регулирования, и их функций [76]

Проблема	Направление экономической политики	Цель	Функции		Регулирование
			Субъект РФ	Орган управления	
Дефицит ресурсов	Повышение эффективности использования ресурсов	Организация межмуниципального промышленного района	Правовое обеспечение	Программа ресурсосбережения	Налоговое, ценовое, тарифное регулирование, программирование
Гипертрофированная структура экономики	Отраслевая политика	Диверсификация отраслевой структуры	Правовое обеспечение	Инвестиционная, инновационная политика, поддержка малого и среднего бизнеса	Налоговое, ценовое, тарифное регулирование, программирование, межмуниципальное сотрудничество, муниципально-частное партнерство
Неразвитость муниципальных услуг	Расширение видов экономической деятельности	Диверсификация отраслевой структуры	Правовое обеспечение	Инвестиционная, инновационная политика, поддержка малого и среднего бизнеса	Налоговое, ценовое, тарифное регулирование, программирование, межмуниципальное сотрудничество, муниципально-частное партнерство
Недостаточное число рабочих мест	Стимулирование инвестиций, инноваций	Поддержка малого и среднего предпринимательства, создание новых рабочих мест	Правовое обеспечение	Инвестиционная, инновационная, налоговая политика, поддержка малого и среднего бизнеса	Налоговое регулирование, программирование, межмуниципальное сотрудничество, муниципально-частное партнерство
Высокие затраты на производство продукции, услуг	Стимулирование инвестиций, инновации в технологиях	Создание условий для обновления производства	Правовое обеспечение	Инвестиционная, инновационная политика, программа ресурсосбережения	Налоговое, ценовое, тарифное регулирование, программирование, межмуниципальное сотрудничество, муниципальночастное партнерство

С целью эффективной реализации региональной политики в сфере развития агломерации муниципальных образований необходима разработка организационно-экономического механизма, который обычно включает в себя нормативно-правовое регулирование используемых методов, применяемых разными уровнями власти. Организационно – экономический механизм может использоваться в зависимости от используемых сценариев их применения. Обычно применяют следующие сценарии реализации механизма.

1. Инерционный сценарий. При реализации такого сценария муниципальные образования функционируют в существующих границах и ведут традиционный хозяйственный уклад:

- межмуниципальные связи развиваются естественным образом, организации по-прежнему ориентированы на производство сырья либо его первичную переработку (в основном химическое производство), сфера услуг развита незначительно;

- в результате деятельности промышленных предприятий, которые проводят основные бюджетные отчисления, экологическая обстановка еще более ухудшается, соответственно снижается качество жизни населения и привлекательность проживания на территории города;

- происходит снижение реальных доходов населения, не связанных с основным промышленным производством;

- растет отток населения (в большей степени высококвалифицированного и экономически активного) в другие населенные пункты с более высоким уровнем доходов и более благоприятной экологической обстановкой;

- происходит хаотичная застройка пригородной территории, что потенциально значительно увеличивает количество автомобильных заторов и снижает пропускную способность улично-дорожной сети;

- бюджеты муниципальных образований остаются дефицитными, так как рост расходов на выплату заработных плат и содержание муниципальной инфраструктуры будет значительно превышать темпы развития традиционных промышленных предприятий.

Чаще всего такой этап формирования агломераций называют индустриальным. Он характеризуется отсутствием единых рынков труда и недвижимости, наличием единичных производственных кооперации. Межмуниципальное сотрудничество носит внесистемный субъективный характер без участия населения муниципалитетов, социально-экономические механизмы развития формируются каждым муниципальным образованием, исходя из имеющихся ресурсов и проблем, межтерриториального взаимодействия практически нет.

2. Инновационный сценарий. Данный сценарий предполагает, что существует единый координирующий орган управления агломерацией

муниципальных образований, который формирует единую систему целей, согласованную всеми уровнями власти и участниками социально-экономических процессов (бизнес-сообщество, местное население).

Важным моментом является структурная перестройка экономики муниципальных образований:

1. Цифровая трансформация существующих предприятий и организаций (например, «Цифровое горное предприятие»).

2. Открытие новых отраслей Цифровой экономики (производство новых материалов, Big Data, искусственный интеллект и др.).

3. Диверсификация экономической структуры действующих организаций и предприятий.

4. Создание необходимой инфраструктуры с целью возможности функционирования инновационных компаний.

5. Обеспечение системы подготовки и переподготовки кадров с целью развития человеческого капитала на территории, соответствующей необходимым компетенциям предприятий цифровой экономики.

6. Совершенствование системы социальной защиты населения и рост качества жизни населения, за счет увеличения доходов бюджета вследствие функционирования высокопроизводительных компаний в регионе.

С целью эффективной реализации инновационной экономической политики агломерации муниципальных образований необходимо внести следующие изменения в региональную политику:

1. Нормативно – правовое обеспечение использования совместных ресурсов, в том числе для функционирования межмуниципальных предприятий.

2. Законодательное определение критериев эффективности достижения показателей социально-экономического развития.

3. Создание инновационной инфраструктуры с целью создания и развития компаний Цифровой экономики.

4. Разработка эффективных способов воспроизводства ресурсов.

В результате применения инновационного сценария развития агломерации муниципальных образований синергетический (агломерационный) эффект будет получен за счет:

- снижение затрат на управление, в том числе на государственное и муниципальное, за счет оптимизации дублирующихся процессов и реинжиниринга существующих. В рамках мероприятий по цифровой трансформации управления будет создана единая цифровая платформа агломерации муниципальных образований, что позволит снизить затраты на создание и обслуживание информационно-коммуникационной инфраструктуры;

- снижение транспортных и логистических издержек за счет формирования единого архитектурно-планировочного пространства агломерации;

- снижение технологических издержек за счет коллаборации научно-образовательных организаций и формирования единого портфеля научно-технического заказа на разработку современных инновационных технологий.

- оптимизация использования ресурсной базы, в том числе за счет создания межмуниципальных компаний;

- углубление межмуниципального сотрудничества по всем решаемым вопросам местного значения;

- развитие партнёрства с бизнес-структурами и местными сообществами как государственных, так и муниципальных органов власти, в том числе в реализации крупных инфраструктурных проектов.

При работе над стратегией развития Кемеровской области – Кузбасса в период до 2035 года, в процессе разработки инвестиционных программ на территориях опережающего социально-экономического развития (Юрга, Прокопьевск и др.), был выявлен и обозначен ряд проблем, решение которых видится в развитии агломерации муниципальных образований:

1. Ограниченность территории муниципальных образований в рамках существующих границ муниципальных образований для реализации крупных инвестиционных проектов (например, строительство логистических центров сетевых компаний).

2. Относительно низкий уровень развития социальной и транспортно-логистической инфраструктуры, что часто является причиной миграции населения в другие более развитые в этом плане агломерации муниципальных образований.

3. Отсутствие возможности масштабирования и существенного наращивания производства при реализации крупных инвестиционных проектов в небольших населенных пунктах.

4. Невысокий уровень трудовой мобильности населения и как следствие недостаточность трудового потенциала.

Создание механизма управления агломерациями муниципальных образований будет способствовать решению обозначенной проблематики: развитие межмуниципальных связей, в том числе повышению трудовой мобильности (за счет развития транспортной инфраструктуры); выработка бюджетных механизмов учета трудовой миграции, когда человек проживает в одном муниципальном образовании, а работает в другом; более рациональном планировании жилой застройки с учетом транспортной нагрузки и экологической обстановки;

Очевидно, что развитие агломерации муниципальных образований дает неоспоримый социально-экономический эффект. Назовем основные причины, которые сдерживают формирование агломерационной политики региональных органов государственной власти:

1. Не выработан в научном сообществе единый общепризнанный механизм управления социально-экономическим развитием агломераций, что затрудняет практическую реализацию агломерационной политики региональными органами власти.

2. В федеральном законодательстве отсутствует определение понятия «городские агломерации», «агломерации», не определены критерии и принципы, по которым можно относить те или иные муниципальные образования к агломерациям муниципальных образований. Проект федерального закона о городских агломерациях был отклонен в первом чтении в Государственной Думе.

На взгляд автора исследования, данный нормативно-правовой акт является рамочным и не отражает всей сути агломерации муниципальных образований и тем более не предлагает эффективных действующих механизмов по управлению социально-экономическим развитием агломераций.

3. Одним из самых важных факторов, который значительно ограничивает потенциал развития агломерации муниципальных образований, является низкая мотивация и сопротивление местных элит межмуниципальной кооперации, нежелание делиться полномочиями и самое главное - финансовыми ресурсами, боязни потери/сокращения должности. Разрабатываемый организационно-экономический механизм должен в обязательном порядке учитывать фактор потенциального сопротивления заинтересованных сторон и выработку мероприятий по преодолению потенциального сопротивления, в том числе по мотивации заинтересованных сторон. В противном случае даже самый совершенный нормативно закрепленный организационно-экономический механизм развития агломерации муниципальных образований может не привести к необходимому результату.

4. Низкая финансовая бюджетная обеспеченность, недостаточность средств для эффективной и полноценной реализации всех полномочий муниципалитетов. Несмотря на формальную самостоятельность местного самоуправления России, бюджетная система нашей страны построена по принципу централизации, и большинство налоговых доходов поступают в федеральный бюджет, а затем распределяются по существующей вертикали бюджетной системы, таким образом, подавляющая часть муниципальных образований являются дотационными. В среднем показатель собственных доходов в муниципальных образованиях находится в диапазоне 25-30 %. В таких условиях весьма затруднительным представляется ситуация, когда дотационные муниципальные образования производят финансирование межмуниципальных проектов.

5. Отсутствие единого механизма управления агломерациями приводит к отсутствию согласованности действий федеральных и региональных органов

власти, а также органов муниципального управления, местных сообществ и бизнеса.

6. В рамках стратегического планирования регионов агломерации муниципальных образований не обозначаются как объекты управленческого воздействия и как точки экономического роста и формирования инновационной цифровой экономики.

Авторским коллективом было проведено исследование агломерационных процессов Кемеровской и Новокузнецкой агломераций методом экспертных оценок [76]. Экспертное сообщество было представлено Кемеровскими и Новокузнецкими учеными исследователями, руководителями муниципальных образований и бизнеса (всего опросили 137 респондентов). Эксперты определили ключевые предпосылки формирования и развития агломераций в Кузбассе следующим образом:

- качественная сеть автомобильных дорог;

- наличие регулярного пассажирского сообщения между населенными пунктами, входящими в агломерацию;

- исторически сложившиеся производственные кооперационные связи;

- развитая транспортная инфраструктура; наличие свободных земель в периферийной зоне агломераций для реализации крупных инвестиционных проектов;

- наличие маятниковой миграции, в том числе так называемой дачной.

Экспертами был произведен анализ факторов, которые усиливают агломерационные процессы, к таким факторам респонденты отнесли:

1. Развитие единого рынка труда.

2. Наличие регулярных пассажирских перевозок и транспортного сообщения.

3. Предпосылки к формированию общей инфраструктуры.

4. Создание общего рынка недвижимости.

5. Предпосылки создания общего информационного пространства.

6. Сращивание жилой застройки ядер агломерации и прилегающих населенных пунктов, что размывает городские границы.

7. Повышение мобильности граждан, в том числе трудовой, в следствии все большей автомобилизации населения.

Экспертами был произведен анализ плотности и важности различного рода существующих связей и коммуникаций между элементами агломерации муниципальных образований. Получены следующие результаты:

- наиболее развитыми респонденты оценили коммерческие, деловые и производственные связи; торговые коммуникации; маятниковую миграцию в сфере трудовых отношений; жилищное строительство и рынок недвижимости;

- наименее развитыми связями эксперты назвали следующие: в сфере экологии, развития отдыха и туризма; социальной сфере (культура, образование, здравоохранение, социальная защита), хозяйственной кооперации.

Также респонденты оценили факторы, которые сдерживают развитие агломераций. Факторы распределены в зависимости от важности и степени влияния:

1. Недостаток финансовых ресурсов.

2. Недостаточность нормативно-правового регулирования агломерации муниципальных образований федеральным законодательством.

3. Отсутствие проработанного механизма согласования управленческих решений в управлении развитием агломерации муниципальных образований.

4. Недостаточное правовое регулирование межмуниципального взаимодействия, в том числе создание межмуниципальных организаций.

5. Опасение руководящего состава муниципальных образований в снижении своего влияния либо полной потери руководящей должности.

6. Не высокая плотность автомобильной инфраструктуры.

7. Недостаточность пассажирского сообщения между населенными пунктами агломерациями.

8. Значительное различие качества жизни в населенных пунктах агломерации.

9. Недостаточная согласованность перспектив развития агломераций муниципальных образований и значительное сопротивление местных элит этому процессу.

Экспертами было проведено ранжирование значимости целей функционирования агломерации для достижения главной – повышение качества жизни населения, развития человеческого капитала и повышение маркетинговой привлекательности территории:

1. Экономические цели: повышение экономического потенциала агломерации муниципальных образований, обеспечение устойчивого роста производства, повышение конкурентоспособности, как продукции, так и предприятий в целом.

2. Социальные цели: развитие человеческого капитала и повышения уровня жизни.

3. Экологические цели: обеспечение рационального размещения производственных объектов, жилых домов и зон рекреации, обеспечение воздействия на окружающую среду производственных объектов.

4. Институциональные цели: разработка организационно – экономического механизма управления агломерациями муниципальных образований.

По мнению экспертов, формирование и развитие агломерации муниципальных образований будет способствовать улучшению многих социально-экономических процессов, самый главный из них - повышение качества жизни населения периферии. Опрос экспертов показал, что усиление агломерационных процессов будет способствовать формированию единого рынка труда, расширению жилой застройки, развитию инфраструктуры, рынка недвижимости. Перспективы развития Кузбасских агломераций оцениваются экспертами высоко, так как в состав агломерации войдут муниципальные образования с хорошим промышленным потенциалом [76].

Направления развития Кузбасских агломераций: углехимия, химическая промышленность, машиностроение, переработка и утилизация отходов, туризм,

развитие комплекса услуг, связанных с туризмом, сельскохозяйственная переработка, строительство, сельское хозяйство, жилищное строительство [76].

Таким образом, агломерации муниципальных образований являются инновационной точкой роста и реальным механизмом повышения эффективности государственного регионального управления. С целью реализации политики в сфере развития агломераций необходимо создание соответствующих подсистем: нормативно-правовой, исполнительно – распорядительной и контрольно-надзорной подсистем. В рамках формирования указанных подсистем предложен организационно-экономический механизм развития агломерации муниципальных образований и формирования соответствующей политики с целью повышения эффективности регионального управления, более рационального использования местных ресурсов и создание условий для инновационного перехода к цифровой экономике.

4.3. Агломерации муниципальных образований как основа совершенствования муниципального управления

Конституция Российской Федерации определяет местное самоуправление как одну из основ конституционного строя и как важнейшее условие демократического строя. Местное самоуправление – это с одной стороны наиболее приближенный к населению уровень власти, а с другой стороны – это возможность местным сообществам самостоятельно решать вопросы местного значения. Например, в Российской Федерации, согласно Конституции, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и в пределах своих полномочий самостоятельны.

Проведение анализа формирования и развития института местного самоуправления (далее МСУ) в нашей стране предопределяет необходимость изучения теоретического опыта, исторического развития как отечественного, так и зарубежного, а также действующих нормативно-правовых актов и современных тенденций развития МСУ в России и мире.

Формирование современных основ местного самоуправления было заложено более 1000 лет назад у древних славян при общинном строе, были созданы городские общины. Местное самоуправление того времени было представлено в вечевой форме. Вече было центральным органом управления, в него входили так называемые производственные общины, его решения были обязательными для всех жителей. Таким образом, уже в то время были заложены две важнейшие демократические формы: непосредственной и представительной демократии.

Следующий, второй этап, принято выделять в период после крещения Руси, он характеризуется выделением религиозных общин. В этот период происходит развитие системы расселения и территориального устройства, появляются новые города, расширяются пригородные территории, волости, погосты и другие населенные пункты, которые и формировали систему местного самоуправления. Изменились условия участия в вече, был введен имущественный ценз. Стали появляться чиновники, которые имели выборный характер и являлись исполнителями решений, принятых Вече.

В период монголо-татарского нашествия многовековые традиции местного самоуправления были практически полностью разрушены, население не управляло результатами своего труда, имуществом и землей.

Третий этап связан с появлением Земского двора в период Правления Ивана IV, который являлся центральным органом местного самоуправления. Люди объединялись в общины по производственному и земельному принципам исходя из экономической выгоды и заинтересованности, что заложило основу возникновения отраслей, связанных с крупным производством. Опричнина и Смута значительно тормозило развитие как государства в целом, так и местного самоуправления, в частности. В этот период есть как выборные, так и назначаемые должностные лица на местах.

В период формирования Московского государства происходит фактическая ликвидация Вече и расширение полномочий должностных лиц, которых выбирало население, но назначал царь. Данные чиновники часто злоупотребляли своими

полномочиями, что, безусловно, снижало уровень доверия населения. При Петре I городскими общинами непосредственно управляли жители, а экономические вопросы решали земские избы, которые были избираемыми. Совершенствованием местного самоуправления занималась Екатерина II, при ней были учреждены Жалованная грамота и Городовое положение. Александром II было продолжено совершенствование местного самоуправления, было возобновлено действие Жалованной грамоты и Городового положения.

Городовое положение (редакция 1785 года) действовало как эксперимент и предоставляло большое количество свобод: можно было заниматься любым ремеслом; отменялся паспортный режим при торговых сделках; не облагались налогами строительство и производство; допускалась объединение ремесленников в цеха и управы.

Чаще всего 1864 год считают точкой отсчета формирования полноценной системы местного самоуправления, так как в этом году были сформированы земские учреждения в сельской местности. Управление осуществлялось губернскими и уездными земскими управами (аналог современной исполнительной ветви власти) и собраниями (аналог современной представительной ветви власти). После 1870 года появляется система управления городами (фактически система местного самоуправления того времени) которая включала в себя: Избирательное собрание, Городская управа и Городская дума. Главной форм реализации местного самоуправления была выборная система.

В период существования СССР местные органы власти были вытеснены советами, но в Конституции от 1977 г. снова появляется понятие местного самоуправления. Были приняты соответствующие законы: «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР», «О местном самоуправлении в РСФСР».

Современный этап развития местного самоуправления чаще всего связывают с принятием в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный закон положил начало формированию нормативно - правовой основы становления и

развития институциональных основ местного самоуправления и органов управления, в дополнение была принята также федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления. Основные нормативно-правовые акты, принятые в сфере развития местного самоуправления представлены на рисунке 38.

Важным этапом развития местного самоуправления была ратификация в 1998 году Европейской хартии местного самоуправления. Заложенная хартией структура управления актуальная и сейчас (представлена на рисунке 39):

1. Представительный орган МСУ. Это выборный орган, численность определяется уставом муниципального образования, его основная роль заключается в формировании правовой базы функционирования муниципалитета и решении ключевых вопросов жизнедеятельности.

2. Исполнительным органом МСУ является местная администрация, ее структура устанавливается уставом муниципального образования. Основная роль заключается в обеспечении текущего функционирования муниципалитета, взаимодействие с населением и решение вопросов местного значения.

3. Глава муниципального образования – высшее должностное лицо муниципального образования, который является руководителем местной администрации или представительного органа (в случае сельских поселений, то можно совмещать эти должности).

4. Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная или ревизионная комиссия). Основная роль заключается в выполнении контрольно-надзорных функций в отношении исполнения бюджета и управления муниципальной собственностью.

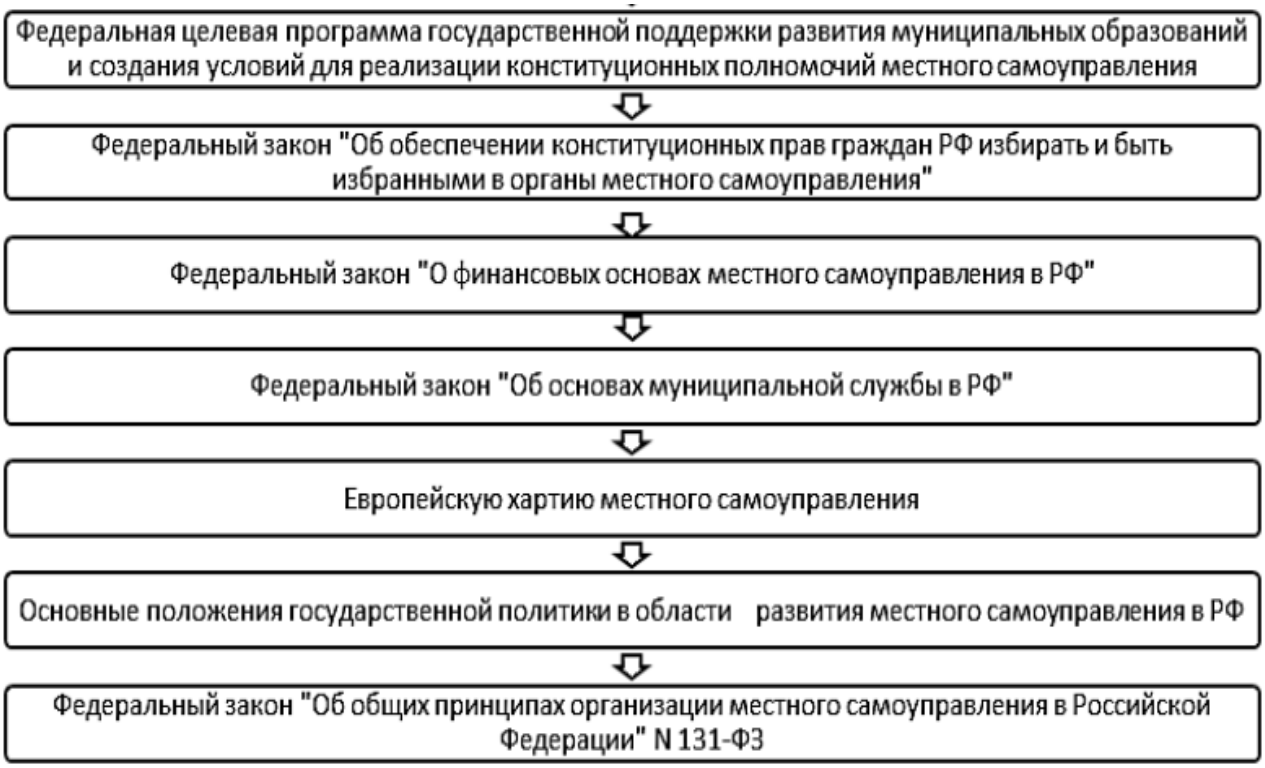

Рисунок 38 - Нормативно-правовые акты современного этапа развития местного самоуправления.

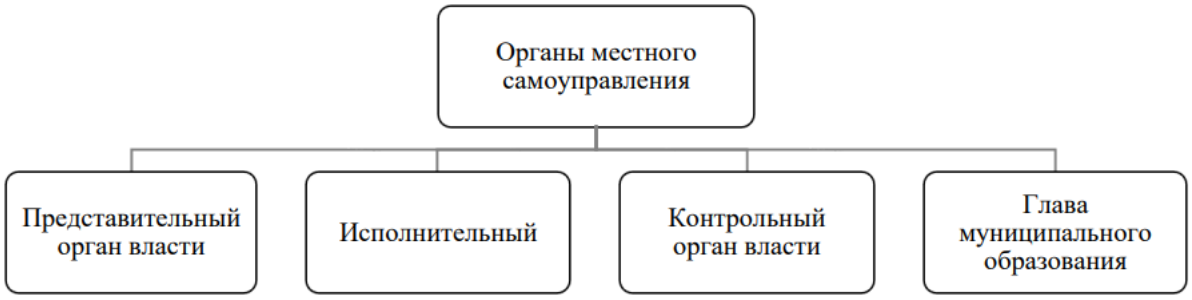

Рисунок 39 - Структура органов местного самоуправления

В Конституции нашей страны на местное самоуправление возложена реализация следующих задач:

1. Обеспечить возможность участия граждан в решении вопросов местного уровня (основной смысл местного самоуправления – это максимальное приближение власти к населению);

2. Обеспечить управление муниципальным имуществом и формирование местного бюджета (обязательное условие для обеспечения материально-технического и финансовой возможности решения вопросов местного значения);

3. Обеспечить развитие территории муниципального образования (создание необходимой инфраструктуры, условий для привлечения инвестиций, благоприятной экологической обстановки и др.);

4. Обеспечить реализацию потребностей населения в рамках полномочий органов местного самоуправления (в основном касается вопросов обеспечения жизнедеятельности населения в широком смысле этого слова);

5. Обеспечить охрану общественного порядка (органам местного самоуправления разрешено создавать соответствующие структуры: казачество, милиция и другие добровольные формирования по охране общественного порядка) и обеспечение безопасности населения (за органами МСУ закреплены полномочия в сфере государственной обороны и чрезвычайным ситуациям);

6. Функция представительства (в различных союзах и ассоциациях) и защиты интересов и прав местного самоуправления (в том числе и на государственном уровне).

Таким образом, в нашей стране заложен очень серьезный фундамент развития местного самоуправления, в том числе и нормативно-правовые основы. В рамках дальнейшей работы по совершенствованию местного самоуправления был разработан и принят Федеральный закон №131-ФЗ.

Закон о местном самоуправлении 2003 г., в отличие от аналогичного закона о местном самоуправлении 1995 г., имел важное нововведение: местное самоуправление реализовывалось не только на уровне муниципальных районов, но в городских и сельских поселениях. В результате вместо 11 436 муниципальных образований, существовавших в Российской Федерации в рамках Закона 2003 г., было образовано 24 510 муниципальных образований. Закон был новаторским и требовал значительного перестроения существующей системы местного самоуправления, поэтому он вводился поэтапно вплоть до 1.01.2009 г.

Фактически была введена двухуровневая модель местного самоуправления (муниципальный район – городские, сельские поселения), относительно крупные экономически развитые города получили статус городских округов (фактически в этом случае была использована одноуровневая модель местного самоуправления).

В дальнейшем эта законодательная коллизия была устранена, в 2014 году было принято решение ввести новый тип муниципальных образований – городские округа с внутригородским делением, что фактически вводило двухуровневую модель организации местного самоуправления и в крупных городах. Как показала практика за период более чем 7 лет всего 3 (из 633) городских округа (на 1.01.2021) создали внутригородские муниципальные образования, таки образом можно сделать вывод, что такая форма практически оказалась не востребованной в современных реалиях.

В 2019 году был введен еще один вид муниципальных образований – муниципальный округ. Муниципальный округ может создаваться на территории муниципальных районов, при этом сельские и городские поселения на территории округа упраздняются. Фактически данная модель представляет собой одноуровневую модель муниципального управления.

Таким образом, можно сделать вывод, что законодательно предусмотрено в Российской Федерации использование как одноуровневой модели (городские и муниципальные округа), так и 2-х уровневой модели (муниципальные районы и городские округа с внутригородским делением). Причем существует ярко выраженная тенденция к переходу на одноуровневую модель.

Если говорить о предварительных итогах реформы, которые были начаты с принятием 131 – ФЗ и непрерывно идут уже более 15 лет (указанный закон один из самых динамично меняющихся нормативно-правовых документов в стране), то можно сделать вывод, что вновь образованные муниципальные округа были образованы без расчетов экономических потенциалов и в результате своего функционирования показали полную бюджетную несостоятельность (часто у вновь образованных поселений собственных доходов даже не хватало на заработную плату главе поселения). Собственно говоря, в Федеральном законе №131-ФЗ о каких-либо расчетах экономического потенциала не упоминается, а основной главной идеей создания городских и сельских поселений являлось приближение власти к населению. В качестве критерия была определена пешая доступность до его административного центра. Мягко говоря, очень странный

критерий для 21-го века, хотя, безусловно, существует большое количество населенных пунктов, не имеющих регулярного транспортного сообщения, но как показывает практика подавляющая часть населения из них уезжает. «Вымирающие» малые населенные пункты – это объективная реальность, так как обеспечить высокий уровень жизни по современным требованиям практически невозможно, либо требует колоссальных финансовых затрат (зачастую неэффективных с экономической точки зрения).

Неспособность осуществлять весь перечень вопросов местного значения во вновь образованных городских и сельских поселениях ввиду экономической несостоятельности дискредитировал местное самоуправление в глазах местного населения.

Такой подход в основном отвечал необходимой близости местной власти к населению. В результате несостоятельные с экономической точки зрения сельские поселения оказались не готовы осуществлять весь перечень вопросов местного значения. Текущее состояние местного самоуправления, налоговая политика и межбюджетные отношения не дают муниципальным образованиям стимула к развитию. На первый взгляд, были приняты верные шаги: принят закон о разграничении полномочий, разделены доходные источники между уровнями власти. В то же время, оценивая опыт реализации реформы местного самоуправления, следует отметить, что существенных изменений в жизни муниципальных образований не произошло, а самое главное, что в сознании населения они так и не стали близкой властью для них.

В результате активизировались процессы преобразования муниципальных образований. Так по данным Минфина России по состоянию на 15 октября 2005 года, в России образованы 24 508 муниципальных образований, из них 1817 муниципальных районов, 526 городских округов, 1823 городских поселения, 20 106 сельских поселений, 236 внутригородских муниципальных образований. Например, только за первых 5 лет реформы было сокращено более 2000 сельских поселений (почти 10%). И данный процесс продолжается (Таблица 8). Всего на 1.01.2021 было ликвидировано 3 784 сельских поселений.

Практически повсеместной существовала практика передачи части полномочий сельских поселений на уровень муниципального района. Чаще всего это вопросы жилищно-коммунального хозяйства, строительства дорог и благоустройства, комплекс полномочий в области градостроительной деятельности. В связи с этим в 131 – ФЗ были пересмотрены и значительно сокращены вопросы местного значения, решение которых возлагалось на городские и сельские поселения.

Таблица 8 - Количество муниципальных образований в России и Сибирском Федеральном округе (по состоянию на 01.01.2021 г.)

	Муниципальные образования							
	всего	**В том числе по типам**						
		Муниципальные районы	*Муниципальные округа*	*Городские округа (в том числе с внутригородским делением)*	*Внутригородская территория федерального значения (внутригородские территории)*	*поселения*		
						всего	В том числе	
							Городские	сельские
Российская Федерация	**20303**	**1606**	**100**	**633 (3)**	**286 (19)**	**17668**	**1346**	**16322**
Сибирский Федеральный округ	3217	253	13	71	-	2880	164	2716
Республика Алтай	102	10		1	-	91		91
Республика Тыва	143	17		2	-	124	4	120
Республика Хакасия	99	8		5	-	86	4	82
Алтайский край	717	59		10	-	648	7	641
Красноярский край	544	41	3	17	-	483	26	457
Иркутская облласть	454	32		10	-	412	58	354
Кемеровская область	84	5	13	16	-	50	10	40
Новосибирская область	488	30		5	-	453	26	427
Омская область	422	32		1	-	389	26	363
Томская область	135	16		4	-	115	3	112

В настоящее время решают все свои вопросы местного значения самостоятельно чуть более 3,5 тысяч поселений. Это преимущественно городские поселения, расположенные вблизи центров экономического роста (Липецкая область, Краснодарский край) [183]. По данным министерства регионального развития Российской Федерации, 17 758 поселений (82,2%) в Российской Федерации заключили соответствующие соглашения с муниципальными районами, что на практике означает фактически формирование одноуровневой модели местного самоуправления.

Передача полномочий так же обусловлена отсутствием надлежащего регулирования механизмов хозяйственного межмуниципального сотрудничества. Межмуниципальные хозяйственные общества согласно Федеральному закону №131-ФЗ могут быть созданы только в форме ЗАО или ООО. В то же время, законодательство о приватизации позволяет отчуждать имущество только в ОАО. Таким образом, межмуниципальные хозяйственные общества могут быть созданы только за счет прямых ассигнований (бюджетных инвестиций), которых в местных бюджетах недостаточно [183].

Итог муниципальной реформы показал неэффективность деятельности многочисленных муниципальных образований, особенно тех, что были созданы после принятия Федерального закона №131-ФЗ, большая часть которых обрела статус сельских поселений. Низкий уровень социально-экономического развития таких публично-правовых образований свидетельствует о трудностях самостоятельного управления муниципальным хозяйством и сложностях формирования собственных бюджетов. Почти все муниципальные образования являются в разной степени дотационными, обременяя бюджеты субъектов Российской Федерации, вынужденных принимать меры по их бюджетному выравниванию. На уровне поселений это способствовало существенному сокращению числа финансируемых органами местного самоуправления полномочий в решении вопросов местного значения и снижению качества предоставляемых ими услуг [183].

Как показала практика, границы муниципальных образований, установленные региональной властью по границам административно-территориального деления, существующего со времен Советского Союза, не учитывают существенные различия в экономическом потенциале, кадровой обеспеченности и другие ресурсы на территориях. Поэтому сельские поселения, особенно в северо-восточной части страны, оказались лишенными какого – либо экономического потенциала, самостоятельных источников финансирования и, как следствие, в большинстве своем продемонстрировали свою полную неэффективность.

Е.Г. Анимица, Я.П. Силин и А.Т. Тертышный отмечают, что «развитию территориальных основ местного самоуправления препятствует не разработанность теории территориальной организации общества, в первую очередь таких ее сторон, как формы расселения людей, среда обитания человека, административно-территориальное устройство. В современных российских общественных науках отсутствует стройная концепция первичной (базовой) ячейки территориальной организации общества. Сегодня не совсем ясно, на каких территориальных уровнях начинается и кончается местное самоуправление. Поиск и обоснование первичной территориальной ячейки общества –такая же важная и острая проблема в общественных науках, как проблема клетки в биологии или атома в физике» [183].

Поскольку каждый субъект Российской Федерации имеет свои ограничения и особенности, рассмотрим процесс реформирования местного самоуправления на примере Кемеровской области Кузбасса. В начале выделим проблемы и противоречия МСУ [183]**:**

– органы муниципальных образований поселений оказались отстранены от текущего содержания объектов социальной инфраструктуры (школы, детсады, фельдшерско-акушерские пункты) – это полномочия муниципальных районов;

– передача полномочий по социальной поддержке и социальному обслуживанию населения субъектам РФ – целесообразно было делегировать на местный уровень;

– финансовая необеспеченность муниципальных образований;

– кадровая проблема (столкнулись с необходимостью заботиться о собственной доходной базе, формировать и исполнять бюджеты, кроме того, поселенческие муниципалитеты увеличили аппарат, на содержание которого уходит 50–60% местных бюджетов).

Анализируя прошедший период реформирования местного самоуправления, можно выделить следующие проблемы, оказывающие сдерживающее влияние на этот процесс [140, с. 192–195]:

1. Одним из основных препятствий развития местного самоуправления является его не востребованность в общественном сознании населения.

Население городских и сельских муниципальных образований психологически не готово к реализации идеи осуществления местного самоуправления и осознанию того, что уровень социально-экономического развития территорий зависит в значительной степени от самоорганизации местных сообществ. Определенная часть населения пассивна и не верит в позитивные результаты реформирования местного самоуправления.

Основывается данный вывод на исследованиях ВЦИОМ, проведенных в 2006 г., когда на вопрос: «На ваш взгляд, изменится ли что-то в вашем городе (поселке) после реализации реформы местного самоуправления?» - лишь 15% опрошенных ответили: «Скорее изменится в лучшую сторону», «Все останется по-прежнему» – 45%, «Скорее изменится в худшую сторону» – 17% [314].

Уместным будет привести мнение А. Волкова о том, что местное самоуправление должно начинаться не с города, не с района, не с поселка, а с отдельного дома. Оно должно начинаться с малой общины [64, с. 56]. Активность населения местных сообществ в настоящий период времени не стала определяющей в решении вопросов местного значения, что сдерживает процессы сближения личных и групповых интересов, формирование готовности и способности населения к ответственности на муниципальном уровне.

В 2018 г. студентами Кузбасского технического университета, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное

управление», был проведен выборочный опрос населения Березовского и Кемеровского городских округов Кемеровской области с целью выявления отношения населения к местному самоуправлению. Показательно, что о местном самоуправлении не имеют представления четверть опрошенных (23%), слабо представляют – 42% опрошенных. То есть, две трети населения либо не знает, либо слабо представляет себе сущность, организацию, принципы и значимость местного самоуправления.

При решении вопросов местного значения большинство опрошенных (52%) считают деятельность органов местного самоуправления неэффективной. Только 12% респондентов ответили, что местное самоуправление эффективно, треть (36%) полагают, что оно справляется с решением только отдельных вопросов. Что же касается личного участия в решении вопросов местного значения, то их категория составила 12%.

Одобряя в целом идею реформирования местного самоуправления, жители Кемеровской области невысоко оценивают свою личную готовность к непосредственному участию в местном самоуправлении, считая, что население приучено к зависимости от вышестоящих властных органов управления, сетуют на недостаток времени, отсутствие инициативных организаторов и др.

Примечательно, что в процессе опроса выявлено сложившееся ошибочное мнение респондентов (68%) о том, что муниципальный район является вышестоящим уровнем власти. Всего 17% опрошенных ответило, что это независимые органы муниципальной власти.

Таким образом, приведенные данные подтверждают принципиальные противоречия между теоретическими представлениями о местном самоуправлении как о воплощении идеи непосредственного народовластия и фактическим отношением населения к реализации этой идеи.

Приведенный результат опросов населения подтверждает ошибочное представление населения о муниципальном районе как вышестоящем уровне власти. Здесь работает принцип: «У кого деньги – у того и власть».

По нашему мнению, пока будет существовать обозначенное противоречие, развитие местного самоуправления, проявление инициативы населения участвовать в решении вопросов местного значения остается проблематичным.

Сложившаяся на практике зависимость не позволяет развиваться местному самоуправлению на уровне сельских и городских поселений, сдерживает инициативу местного сообщества и создает искусственную соподчиненность второго уровня местного самоуправления (сельское, городское поселение) первому уровню (муниципальный район). В то же время, существующая практика обостряет отношения между областными и районными (городскими) администрациями, снижает уровень управляемости. В такой ситуации органы местного самоуправления лишаются возможности осуществлять долговременную социальную политику в интересах избравшего их населения.

2. Сдерживающим фактором развития местного самоуправления является существующая налоговая система, которая не обеспечивает необходимую финансовую базу для решения вопросов местного значения. Экономическая основа подавляющего большинства муниципальных образований области не обеспечивает закрепленные за ними полномочия.

3. Муниципальная реформа показала кадровую слабость местного самоуправления. На местах не хватает не только профессиональных управленцев, но и специалистов в области экономики, финансов и права. В связи с этим возникла необходимость переподготовки людей «пришедших во власть». Многие из них ранее не работали в муниципальных образованиях, не избирались депутатами. Для определенной части чиновников сложными оказались такие понятия как бюджет, налоговая система, правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления.

Важным моментом в решении кадровой проблемы является формирование кадрового резерва муниципальных служащих. Резерв кадров представляет собой перечень лиц, соответствующих или способных соответствовать в результате дополнительной подготовки квалификационным требованиям по должностям муниципальной службы, на который формируется кадровый резерв.

По закону Кемеровской области от 17.12.2004 г. №104-ОЗ «О статусе и границах муниципальных образований» в регионе сформировано 223 муниципальных образования, из них: 16 городских округов, 18 муниципальных районов, 22 городских и 167 сельских поселения. В результате проводимой реформы значительно было оптимизировано количество муниципальных образований: на 01.01.2021 на территории Кузбасса (рисунок 39) расположены всего 84 муниципальных образования, из них: 16 городских округов, 5 муниципальных районов, 13 муниципальных округов 10 городских и 40 сельских поселения. Таким образом в период с 17.12.2004 до 1.01.2021 количество муниципальных образований было сокращено на 62,3%. Данная реформа продолжается и за 2021 год было преобразовано еще 3 муниципальных района в муниципальные округа.

На 2022 год запланировано завершение реформы местного самоуправления, Новокузнецкий и Таштагольский муниципальные районы будут преобразованы в муниципальные округа. Таким образом в Кузбассе будет 32 муниципальных образования, в том числе 16 городских округов и 18 муниципальных округов, что фактически будет означать переход на одноуровневую модель местного самоуправления.

Из всех субъектов Российской Федерации только Ставропольский Край завершил еще в 2020 году данную реформу (образовано 16 муниципальных округов), в Пермском крае из 20 муниципальных районов были 18 преобразованы в муниципальные округа, начата также реорганизация в Брянской области (образовано 2 муниципальных округа), в Тверской области (образовано 9 муниципальных округов), в Архангельской области (образован один муниципальный округ), в Мурманской области (образован муниципальный округ), в Новгородской области (образовано 4 муниципальных округа), в Нижегородской области (образовано 11 муниципальных округов), в Кировской области (образовано 6 муниципальных округов), в Тюменской области (образовано 3 муниципальных округа), в Красноярском крае (образовано 3 муниципальных округа), в Приморском крае (образовано 8 муниципальных

округов), в Забайкальском крае (образовано 2 муниципальных округа), в Амурской области (образовано 2 муниципальных округа), в Камчатском крае (образован 1 муниципальный округ).

Можно сделать вывод, о том, что в России существует устойчивая тенденция к переходу на одноуровневую модель муниципального управления, муниципальные районы проходят реорганизацию в муниципальные округа (созданы более 100 муниципальных округов из чем более 1500 муниципальных районов). Городские округа по своей сути изначально представляли собой одноуровневую модель местного самоуправления, а из 633 городских округов всего 3 перешли на двухуровневую модель управления и создали внутригородские районы (Республика Дагестан – г. Махачкала, Самарская область – г. Самара, Челябинская область – г. Челябинск). Попытка «дробления» муниципальных образований и приближения власти к населению оказалось несостоятельной, ввиду экономической несостоятельности вновь образованных муниципальных образований. Возможно, это процесс и был актуальный на начало 2000 – х годов, но развитие информационно-коммуникационных технологий, средств коммуникации, цифровых сервисов предоставления государственных и муниципальных услуг делают этот процесс фактически бессмысленным, так как пропадает необходимость физического посещения органов государственной или муниципальной власти.

Таким образом, тенденция к сокращению городских и сельских поселений является закономерной и с технологической, и с экономической точки зрения аргументированной.

Создание двухуровневой модели местного самоуправления (муниципальный район – городские, сельские поселения, городской округ – внутригородские районы) для своего времени с учетом общественного и технологического развития была вполне актуальной. На взгляд автора, учитывая необходимость управления агломерациями муниципальных образований, предлагается рассмотреть создание двухуровневой модели муниципального

управления, где вышестоящим уровнем была бы агломерация муниципальных образований, а нижестоящими - городские и муниципальные округа (Рисунок 40).

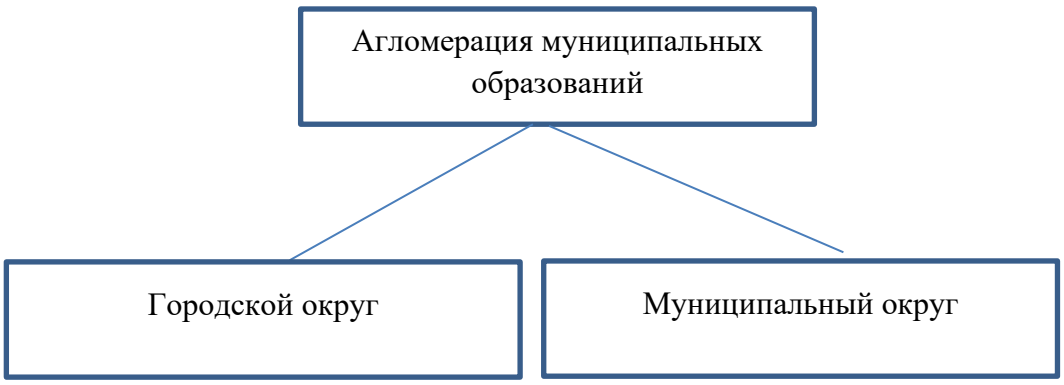

Рисунок 40 - Предлагаемая двухуровневая модель местного самоуправления

Возможно, в отдельных случаях рассмотреть и формирование трехуровневой модели местного самоуправления, но, по мнению авторов она избыточна и будет сложно управляемой, в том числе и в части распределения полномочий (Рисунок 41).

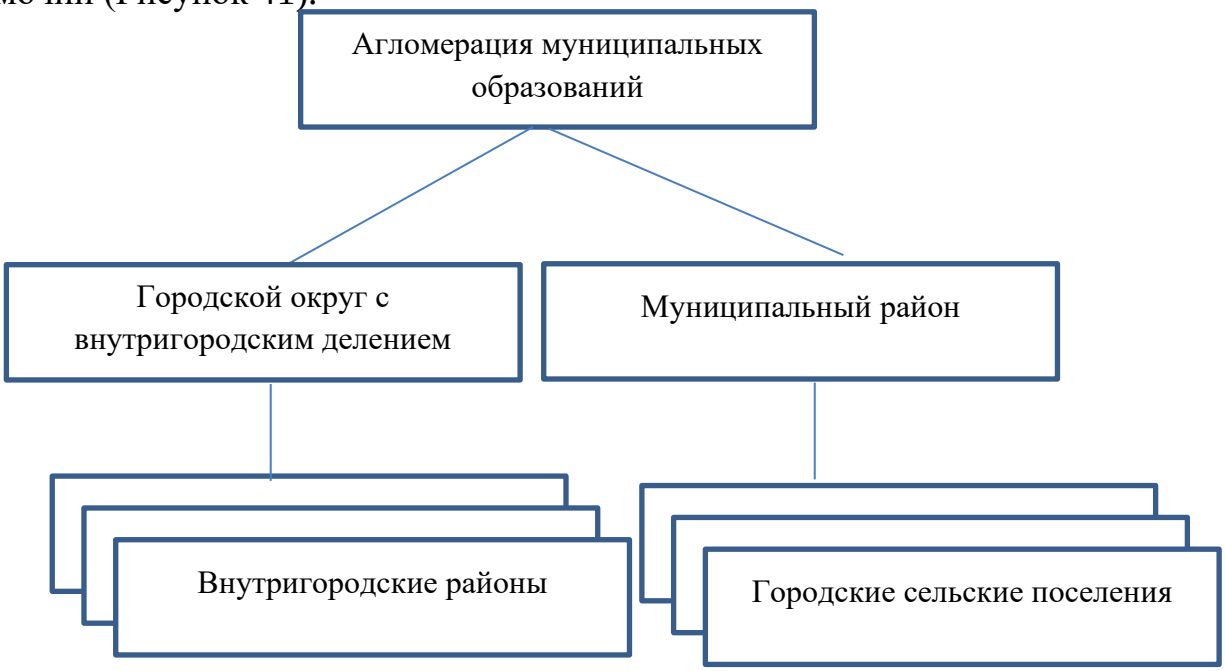

Рисунок 41 - Возможная трехуровневая модель местного самоуправления

С целью апробации данного подхода предлагается в Кемеровской области - Кузбассе перейти на двухуровневую модель местного самоуправления (учитывая,

что в 2022 году будет преобразован Новокузнецкий муниципальный район в округ) с образованием Кемеровской и Новокузнецкой агломерации муниципальных образований. Более подробно механизм управления новым типом муниципального образования и предлагаемое распределение полномочий будет рассмотрено в параграфе 5.2. Методология управления социально-экономическим развитием агломераций муниципальных образований Сибирского федерального округа.

При введении двухуровневой модели местного самоуправления в Кемеровской области - Кузбассе можно добиться решения ряда задач, что позволит:

1. Создать механизм управления агломерациями муниципальных образований, который на настоящий момент не существует.

2. Улучшить социально-экономическое положение муниципальных образований и повысить качество жизни населения.

3. Оптимизировать расходную часть местных бюджетов за счет эффекта экономии на масштабе.

4. Добиться относительного выравнивания финансовой диспропорции муниципальных образований с точки зрения их бюджетной обеспеченности и повышения управляемости территорий [183].

В связи с этим предлагается административно-территориальное переустройство области на основе создания Кемеровской агломерации муниципальных образований и Новокузнецкой агломерации муниципальных образований с конечной целью создания эффективных самофинансируемых, саморегулирующихся муниципальных самоуправлений. Основанием для преобразования муниципальных образований области являются тесные экономические и транспортные связи, а также общие границы муниципальных образований.

По мнению автора, такое переустройство позволит:

- значительно оптимизировать численность чиновничьего аппарата (за счет передачи решения части вопросов местного значения на вышестоящий уровень и оптимизации структуры управления нижестоящего уровня);

- повысить эффективность управленческих структур;

- делегировать значительное число, прав, обязанностей, а, следовательно, и ответственность в органы территориального самоуправления;

обеспечить согласованное развитие всех муниципальных образований, которые входят в агломерацию;

- позволит сделать более упорядоченной организационную структуру муниципальным образованиям, сопоставимую по промышленному и сельскохозяйственному потенциалу и совместимую по хозяйственно-географическому принципу. [183].

При этом муниципальное образование, являющееся городским центром, будет решать в интересах населения периферийной, пригородной территории те вопросы, которые менее развитые муниципалитеты не в состоянии решить, либо которые решаются недостаточно эффективно.

С учетом сказанного можно предложить для рассмотрения укрупненную схему административно-территориального устройства области:

- **Кемеровская агломерация муниципальных образований** включает в свой состав: Анжеро-Судженский (население на 01.01.2021 - 72472 человек), Беловский (125053 чел.), Березовский (46929 чел.), Кемеровский (552546 чел.), Ленинск-Кузнецкий (95391 чел.), Тайгинский (24362 чел.) и Юргинский городские округа (80367 чел.); Ижморский (10585 чел.), Крапивинский (22392 чел.), Кемеровский (46776 чел.), Ленинск-Кузнецкий (20575 чел.), Мариинский (53032 чел.), Промышленновский (46078 чел.), Чебулинский (13996 чел.), Тисульский (19768 чел.) Юргинский (20112 чел.), и Топкинский (42615 чел.), Яйский (16920 чел.) и Яшкинский (26842 чел.) муниципальные округа. Итого общее население агломерации - 1336811 человек, в том числе городского население практически миллион человек (более 75%), население сельских районов – 339691 чел. Кемерово является историческим центром притяжения для

населения данных муниципальных образований, образуя высоко урбанизированную агломерацию численностью более 1 миллиона человека. В состав агломерации могут не включаться удаленные малозаселенные территории, например, Тяжинский район.

- Новокузнецкая агломерация муниципальных образований включает в свой состав: Беловский (население на 01.01.2021 - 125053 человек), Калтанский (29030 чел.), Киселевский (90539 чел.), Краснобродский (13698 чел.), Междуреченский (98028 чел.), Мысковский (42598 чел.), Новокузнецкий (544583 чел.), Осинниковский (45947 чел.), Полысаевский (28466 чел.), Прокопьевский (187877 чел.) городские округа; Гурьевский (38439 чел.), Прокопьевский (30086 чел.), Беловский (30086 чел.) муниципальные округа; Новокузнецкий (50094 чел.) и Таштагольский (50753 чел.) муниципальные районы (на 01.01.2022 г.), но процесс их реструктуризации в муниципальные округа запущен. Итого общее население агломерации - 1 405 277 человек, в том числе городского население более миллиона человек (1205819 человек), население сельских районов – 199458 чел. (более 85%). Новокузнецк является историческим центром притяжения для населения данных муниципальных образований, образуя очень высокоурбанизированную агломерацию численностью более 1,4 миллиона человека. В состав агломерации могут не включаться удаленные малозаселенные территории, например, Таштагольский район.

Перечислим основные факторы, которые влияют на формирование агломераций муниципальных образований:

1. Более эффективное использование совместных ресурсов, в том числе муниципальных бюджетов и земельных ресурсов.

2. Создание более сбалансированного рынка труда.

3. Повышение качества жизни населения, особенно периферийных районов.

4. Решение проблемы межмуниципальной кооперации и обеспечение координации агломерационной политики.

5. Проведение сбалансированной рекреационной политики.

6. Повышение транспортной доступности, в том числе за счет развития более скоростного транспорта и строительства более качественных дорог, снижения транспортных заторов.

7. Повышение качества услуг, особенно для жителей периферийных районов.

8. Повышение инвестиционной привлекательности для инвесторов.

9. Проведение более эффективной экологической политики, в том числе возможность выноса производства в периферийную территорию.

10. Формирование общего социокультурного пространства, в том числе сферы образования и обслуживания населения.

Авторским коллективом было проведено исследование агломерационных процессов в Кузбассе методом экспертных оценок [76]. Экспертное сообщество обозначило следующие задачи, которые должны решать органы управления агломерации муниципальных образований:

1. Ориентация на решение стратегических целей развития агломерации муниципальных образований.

2. Разработка и реализация программ развития агломерации муниципального образования.

3. Создание условий для привлечения инвестиций.

4. Регулирование рынка труда и обеспечение опережающей подготовки и переподготовки кадров.

5. Повышение качества жизни населения всех муниципальных образований, входящих в агломерацию.

6. Развитие транспортной и логистической инфраструктуры.

7. Создание комфортной городской среды, в том числе экологии.

Дополнительные возможности получения агломерационного эффекта заключается в развитии кластеров. Кластер представляет собой форму партнёрства и взаимодействия организаций и предприятий на взаимовыгодной основе в производственной, научно-технологических, финансово-организационных сферах. В агломерациях муниципальных образований

предполагается создание следующих кластеров: дорожно-хозяйственный, сельскохозяйственный, жилищно-строительный, транспортный, углехимия и др.

Рассмотрены исторические аспекты развития местного самоуправления, в том числе современного этапа, определено, что на данный момент существующая система местного самоуправления несовершенна и находится в стадии постоянного реформирования. Выявлена тенденция к переходу на одноуровневую модель управления, в ряде регионов этот процесс завершен либо находится в завершающей стадии (в том числе в Кемеровской области). С целью совершенствование местного самоуправления, а также выработки механизма управления агломерациями муниципальных образований предложено создать двухуровневую (в некоторых случаях трехуровневую) модель местного самоуправления, в которой верхним уровнем будет агломерация муниципальных образований, а нижестоящим уровнем городские, муниципальные округа. Предложена укрупненная схема административно-территориального переустройства области с учетом создания Кемеровской и Новокузнецкой городских агломераций.

Выводы по 4 главе

1. Рассмотрены основные показатели развития агломераций, которые образуют Сибирскую конурбацию. Регионы имеют высокую плотность населения, за исключением северной части Томской области. Самой высоко урбанизированной территорией в конурбации является Кемеровская область. Суммарный потенциал численности населения конурбации составляет более 8 миллионов человек (около половины населения СФО), что делает ее одной из крупнейших систем расселения России.

Произведен анализ основных показателей социально-экономического развития Кемеровской агломерации. Определены предпосылки формирования агломерации муниципальных образований в Сибирском федеральном округе и произведен расчет социально – экономических параметров Кемеровской агломерации, который доказывает целесообразность развития новых

территориальных объектов – агломераций муниципальных образований.

2. В диссертационном исследовании под социально-экономической политикой агломераций муниципальных образований понимается системное проведение управленческих воздействий для формирования системы социально-экономических целей и задач, которые взаимосогласованны между всеми элементами и уровнями системы (органы государственной власти и местного самоуправления, население, бизнес), с целью проведения более эффективной государственной региональной политики.

Реализация социально-экономической политики агломераций муниципальных образований позволяет решить следующие проблемы регионального управления: 1. Проведение единой согласованной политики региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в связи с образованием единых органов управления. 2. Формирование единого информационного пространства всех муниципальных образований. 3. Формирование единого рынка межмуниципального имущества, а также создания цифровой платформы по управлению им с организацией доступа всем субъектам агломерации муниципальных образований.

С целью эффективной реализации инновационной экономической политики развития агломерации муниципальных образований необходимо внести следующие изменения в региональную политику: 1. Нормативно – правовое обеспечение использования совместных ресурсов, в том числе для функционирования межмуниципальных предприятий. 2. Законодательное определение критериев эффективности достижения показателей социально-экономического развития. 3. Создание инновационной инфраструктуры с целью создания и развития компаний Цифровой экономики. 4. Разработка эффективных способов воспроизводства ресурсов.

Агломерации муниципальных образований являются инновационной точкой роста и реальным механизмом повышения эффективности государственного регионального управления. С целью реализации политики в сфере развития агломераций необходимо создание соответствующих подсистем:

нормативно-правовой, исполнительно – распорядительной и контрольно-надзорной подсистем. В рамках формирования указанных подсистем предложен организационно-экономический механизм развития агломерации муниципальных образований и формирования соответствующей политики с целью повышения эффективности регионального управления, более рационального использования местных ресурсов и создание условий для инновационного перехода к цифровой экономике.

3. Рассмотрены исторические аспекты развития местного самоуправления, в том числе современного этапа, определено, что на данный момент существующая система местного самоуправления несовершенна и находится в стадии постоянного реформирования. Выявлена тенденция к переходу на одноуровневую модель управления, в ряде регионов этот процесс завершен либо находится в завершающей стадии (в том числе в Кемеровской области). С целью совершенствование местного самоуправления, а также выработки механизма управления агломерациями муниципальных образований предложено создать двухуровневую (в некоторых случаях трехуровневую) модель местного самоуправления, в которой верхним уровнем будет агломерация муниципальных образований, а нижестоящим уровнем городские, муниципальные округа. Предложена укрупненная схема административно-территориального переустройства области с учетом создания Кемеровской и Новокузнецкой городских агломераций.

ГЛАВА 5. ОРГАНИЗАЦИОННО - ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ АГЛОМЕРАЦИЯМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

5.1. Методология управления социально-экономическим развитием агломераций муниципальных образований Сибирского федерального округа

Развитие агломераций является естественным процессом развития современной системы расселения практически всех развитых стран мира и происходит на данный момент без систематического воздействия органов управления. На взгляд автора исследования, данные процессы представляются не просто управляемыми, а требуют управленческого воздействия для минимизации отрицательных сторон урбанизации и агломерирования. Особо принципиальным в этой связи является выработка методологии управления социально-экономическим развитием агломераций муниципальных образований.

На данный момент нет единого решения по управлению агломерациями, как в мире, так и в России. Наиболее распространённым вариантом является создание надагломерационных органов, решения которых являются рекомендательными. Лучшие мировые бенчмарки это органы управления: Большой Париж, Большой Лондон, в меньшей степени Большого Нью-Йорка, но и они не охватывают все части агломерации [273, с. 38–40].

В настоящий период времени (начало 2022 года) нет в достаточной степени апробированного практического опыта управления агломерациями муниципальных образований. Попытки использования договорных моделей управления агломерациями через заключение межмуниципальных соглашений и реализацию совместных агломерационных проектов не увенчались успехом и имели локальный и внесистемный характер. Это чаще всего связано с тем, что успешность данного подхода в значительной степени зависит от личностных качеств руководителей и межличностных отношений.

Федеральные органы власти (в лице Министерства регионального развития до реструктуризации, а на данный момент - Министерства экономического развития), понимая высокую важность агломераций в социально-экономическом

развитии регионов и страны в целом, проводило мониторинг развития агломераций в России, в том числе с точки зрения перспектив первоочередной реализации.

В 2007 году рассматривался проект создания 14 «супермуниципальных образований - агломераций» в течение двадцатилетнего периода. В ходе дальнейшей проработки данного вопроса состав агломераций постоянно корректировался. В 2014 году был утвержден приказом Минэкономразвития перечень приоритетных агломераций с целью апробации механизмов управления. В перечень вошли 16 агломераций, в том числе 5 в Сибирском Федеральном округе (Абакано-Черногорская, Барнаульская, Красноярская, Кузбасская (двухъядерная с центрами в городах Кемерово и Новокузнецк) и Новосибирская агломерации.) Стоит обратить внимание, что в перечень не вошла Иркутская агломерация, а Кузбасская представлена в виде двухъядерной агломерации.

Рассмотрим более подробно опыт управления агломерациями Сибирского Федерального округа:

Новосибирская агломерация одна из крупнейших в России с общей численностью жителей более 2 миллионов человек. Формирование механизма управления было заложено в 2003 году и было связано с принятием областного закона о границах пригородной зоны Новосибирска. Инициаторами данного процесса были региональные органы государственной власти Новосибирской области, но при этом специализированные органы власти по управлению развитием агломерации не были созданы. Состав агломерации неоднократно уточнялся, на данный момент включены 5 городских округов и 7 муниципальных районов [25].

В 2012 году муниципалитеты подписали соглашение о намерении создать агломерацию, а в следующем году разработали схему территориального планирования Новосибирской агломерации. Были выделены территории (зоны) опережающего развития (на данный момент таких зон 7). Например, была выделена промышленно строительная зона - Исктимо-Бердская. Подписано соглашение об информационном взаимодействии с правительством региона.

Агломерация также характеризуется высокой степенью концентрации населения (более 80 %) в ядре (г. Новосибирск) [25].

Новокузнецкая агломерация представляет собой высококонцентрированную близко расположенную к центру агломерации группу населенных пунктов общей численностью более 1,3 млн.человек, что создает серьезные предпосылки формированию и развитию агломерации. Работы по управлению развитием агломерации ведутся с 2005 года, было предложение создать некоммерческое партнерство с учредителями в лице региональных органов власти и органов местного самоуправления. На данный момент решений по данному вопросу не принято. Кемеровская агломерация также не имеет механизмов управления.

Управление Барнаульской агломерацией возложено на некоммерческую организацию «Барнаульская агломерация интеграционного развития территорий». Высшим органом управления является межмуниципальный совет, руководителем является глава Барнаульского городского округа. Разработана единая схема территориального планирования, органы региональной государственной власти не участвуют в органах управления агломерацией. На данный момент механизм координации развития Барнаульской агломерацией является одним из самых проработанных в России.

Вопросы управления Томской агломерацией впервые были поставлены в 2002 году, основная идея заключалась в превращении Томска в миллионный город-агломерацию, была создана рабочая группа по разработке межмуниципального соглашения. В 2007 году агломерация была включена в концептуальный проект создания в России 14 агломераций миллионников. Была разработана схема территориального планирования агломерации в рамках областной схемы и подписано рамочное соглашение между городом Томском и муниципальным районом, проект носит название «Большой Томск». По планам население «Большого Томска» к 2030 году должно составить 1 млн.человек. Ряд высокопоставленных политиков отрицательно высказываются по реализации подобных планов и считают бесперспективным данный проект.

Формирование системы управления Красноярской агломерацией началось в 2008 году с учреждением корпорации «Красноярск 2020». Перечень решаемых вопросов был довольно стандартным и включал в себя вопросы территориального планирования. Управление корпорацией осуществлялось коллегиально как представителями муниципальных образований, так и органов государственной власти. На данный момент активных действий по развитию системы управления агломерацией не предпринимается, процесс фактически остановлен.

Попытка формирования системы управления Иркутской агломерацией не увенчалась успехом в связи с сопротивлением руководящего состава муниципальных образований Ангарск и Шелехов. Это является одной из наиболее распространённых и острых проблем формирования агломерационных механизмов управления, так как местные элиты не желают делиться финансами и полномочиями. Институт межмуниципального сотрудничества фактически не развит, традиции подобного рода отсутствуют.

Как видно из проведенного анализа, практически во всех регионах Сибири у регионального руководства (государственного и муниципального) есть понимание важности и стратегической перспективы развития агломераций, за исключением Кемеровской области – Кузбасса, где полностью отсутствует механизм управления агломерациями (как Кемеровской, так и Новокузнецкой) и только в стратегических документах обозначаются географические границы агломераций и необходимость их развития. Во всех приведенных примерах используется договорная модель управления агломерациями (Совет глав муниципальных образований, корпорации, соглашения между муниципальными образованиями, межмуниципальный совет и другие), различия заключаются лишь в том, что в некоторых агломерациях в коллегиальный орган входят органы региональной государственной власти, а в других нет. Продолжительный опыт реализации данной модели показал в целом ее не высокую эффективность. Основными недостатками модели являются:

1. Сопротивление местных элит. Самый яркий пример Иркутская агломерация, где процесс агломерирования был заблокирован. Но в той или иной

степени данное противодействие носит практически повсеместный характер, так как отсутствуют традиции сотрудничества и партнерства, создания взаимовыгодных коллабораций.

2. Ограниченный набор функций. Полномочия органов управления агломерацией муниципальных образований в основном сводятся к единому территориальному планированию. Безусловно, это является одной из ключевых задач развития агломераций, но далеко не исчерпывающей. Расширение функционала агломерационных органов на данный момент возможно только через создание межмуниципальных предприятий, что приводит к нежеланию делиться финансами и полномочиями местных элит (недостаток №1).

3. Несовершенство нормативно-правовой базы функционирования агломераций. В законодательстве отсутствует понятие «агломерация». Например, вопросы создания и функционирования межмуниципальных организаций недостаточно регламентированы, в первую очередь это касается формирования уставного фонда. Создание управляющей организации, хозяйственного общества с правами юридического лица возможно только в форме ООО, то есть предполагается полное отчуждение муниципальной собственности, причем исключительно на конкурсной основе (муниципальных торгах).

4. Финансово – экономические трудности. Большинство органов местного самоуправления имеют ресурсы для текущего поддержания жизнедеятельности. Бюджеты развития либо отсутствуют, либо незначительны. Агломерации муниципальных образований вряд ли станут новой точкой экономического роста без федеральных ресурсов.

Серьезный шаг в вопросе социально-экономического развития агломераций был сделан в 2013 году, приказом Минрегионразвития была создана рабочая группа. Город Новосибирск стал своего рода центром данной работы, так с 2014 года было проведено не менее 6 всероссийских конференций с участием федеральных и региональных руководителей, а также ведущих ученых. При Российском союзе муниципальных образований было создано также Агентство по

социально-экономическому развитию агломераций, основной целью которого является предоставление консультационных услуг.

Таким образом, за последнее время проведено большое количество научных изысканий по вопросам развития агломераций. Стоит отметить, что в рамках проведенной работы чаще всего агломерации воспринимают как территориально-географические образования, которые возникли естественным образом, в радиусе полуторачасовой транспортной доступности, признана необходимость единого территориального планирования, признано неэффективным объединение муниципальных образований (примером выступают Иркутская и Екатеринбургская агломерации, прилегающие районы которых выступили против).

На наш взгляд, географический подход при котором в агломерацию может входить только часть территории значительно усложняет регулирование развития. С точки зрения местного самоуправления объектами и субъектами управления выступают муниципальные образования, соответственно агломерации необходимо рассматривать в контексте агломераций муниципальных образований. В случае, если муниципальное образование значительной своей частью территории не входит в агломерацию, то целесообразно рассмотреть разделение муниципалитета.

Проблему управления агломерацией часто решают объединением муниципальных образований в единое в рамках агломерации. Так с 1.01.2022 происходит объедение Саратовского городского округа и прилегающего района, что позволит городу стать вторым по размеру территории после Санкт-Петербурга. На взгляд авторов, такое механическое объединение возможно и целесообразно в условиях Саратовской области, но не может являться универсальным для всех регионов. Хотя в 2014 году рассматривался вопрос объединения Кемерово и Кемеровского района. Как показали расчеты экономической эффективности, подобное объедение было нецелесообразным.

На данный момент практически ни одна агломерация так и не выработала эффективного механизма управления, в первую очередь это касается

инфраструктурных проектов. Необходимо создание эффективного механизма управления, который был бы закреплен законодательно. Для этого необходимо определить внешние и внутренние факторы, которые воздействуют на функционирование агломерации муниципальных образований (таблица 9).

Таблица 9 - Внешние и внутренние факторы социально – экономического развития агломерации муниципального образования

Внешние факторы	Внутренние факторы
Федеральная и региональная политика	Деятельность органов местного самоуправления
Федеральные и региональные средства массовой информации	Муниципальные средства массовой информации
Глобальная конкуренция и научно-технологический прогресс	Муниципальная инвестиционная программа и инновационная политики, соответствующие научно-технологическому прогрессу и обеспечивавшие конкурентоспособность организаций агломерации муниципальных образований
Предоставление государственных услуг и производство продукции	Предоставление муниципальных услуг и реализация вопросов местного значения
Принятие решения гражданами о выборе места жительства	Муниципальная политика по маркетингу территории и созданию высокого качества жизни населения на территории агломерации муниципальных образований
Инвестиционная политика	Муниципальная программа по привлечению инвестиций, в том числе создание инфраструктурно подготовленных инвестиционных площадок.

Среди них следует выделить зависящие от управляющих субъектов, включающие инвестиционную активность, производство товаров и услуг; социально – демографические –среднесписочную численность, плотность населения, рождаемость, смертность, безработицу, миграционные процессы, доходы населения и др. Экономически активное население и его численность, его квалификационный уровень, характеризуют кадровый фактор. Доходы и расходы местного бюджета отражают финансовый фактор и его воздействие на функционирование агломерации.

Факторы экологического порядка определяются посредством показателей, включающих: охрану и использование экологического порядка водных ресурсов,

загрязнение атмосферы, выбросы вредных веществ. Эффективность управления агломерацией характеризуется: организацией взаимодействия муниципалитетов с бизнес- структурами присутствующими на территории агломерации; эффективным взаимодействием с общественными организациями; более совершенным взаимодействием с властными органами вышестоящего управленческого уровня; выстраиванием организационного механизма управления муниципалитетами, находящимися в сфере функционирования агломерации; формированием общего информационного поля посредством использования IT- инструментария; совершенствованием материального обеспечения управленческого процесса агломерации.

Автором также обобщены методы регулирования развития агломерации муниципальных образований по следующим направлениям: социально-экономическое развитие и экономические субъекты. Методы должны быть закреплены в соответствующих нормативно – правовых актах (таблица 10).

Таблица 10 - Методы социально-экономического развития агломерации муниципальных образований

<table>
<tr><th colspan="2">Социально-экономическое развитие</th><th colspan="2">Экономические субъекты</th></tr>
<tr><th>Финансовые процессы</th><th>Экономические процессы</th><th>Стимулирование деятельности</th><th>Создание условий</th></tr>
<tr><td>Государственный и муниципальный заказ</td><td>Аренда муниципального имущества</td><td>Мониторинг деятельности</td><td rowspan="2">Разработка инвестиционного паспорта и дорожной карты</td></tr>
<tr><td>Налоговые льготы</td><td>Программы энергосбережения</td><td>Формирование целевых индикаторов эффективности</td></tr>
<tr><td>Финансовые гарантии</td><td>Мониторинг занятости населения и рынка труда</td><td>Налоговые льготы</td><td rowspan="5">Разработка организационно-экономического механизма взаимодействия субъектов управления и экономических субъектов</td></tr>
<tr><td>Инвестиционная политика</td><td rowspan="2">Продовольственная безопасность и мониторинг товарных потоков</td><td rowspan="2">Льготы по аренде муниципального имущества</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Финансирование муниципальных услуг</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Бюджетные инвестиции</td><td rowspan="2">Муниципально-частное партнерство</td><td rowspan="2">Выработка системы мотивации</td></tr>
</table>

Поиск моделей управления агломерациями на данный момент самый сложный для реализации вопрос агломерационного развития. В западных странах попытки управления агломерациями имеют достаточно продолжительную историю, используются следующие модели:

1. Объедение муниципальных образований в единое. Ранее приводился пример Саратовской агломерации.

2. Введение двухуровневой модели местного самоуправления. Предполагается создание надмуниципального образования (в границах агломерации) с разграничением функций, финансов, полномочий и ответственности.

3. Договорная модель, основанная на межмуниципальном сотрудничестве. Как было ранее отмечено в Сибири пошли по этому пути.

4. Модель государственного управления. В большинстве случаев полномочия по управлению агломерациями возлагаются на региональные органы власти.

Использование любого опыта, а тем более зарубежного, требует значительной адаптации к реальным условиям. Модель слияния в единое муниципальное образование, учитывая сложность такой высокоорганизованной системы как агломерация, является сложно реализуемым и скорее всего малоэффективным вариантом. Хотя с точки зрения координации развития населенных пунктов, территориального планирования, реализации единых инфраструктурных, социальных, жилищно-коммунальных и других проектов выглядит весьма интересной. Низкая эффективность договорной модели в России была доказана на практике. Реализация модели государственного управления агломерациями не вписывается в существующее распределение полномочий между уровнями государственной власти и органами местного самоуправления, так как подавляющее большинство функций агломераций связано с решением вопросов местного значения. По этой же причине не подходит двухуровневая модель управления, где верхним уровнем являются органы государственной власти.

В этой связи автором предложена двухуровневая (в исключительных случаях 3-х уровневая) модель управления агломерациями (параграф 4.3 совершенствование местного самоуправления на основе развития агломераций), при этом оба уровня - муниципальные. Данная модель включает в себя все преимущества создания единого муниципального образования, но при этом не имеет отрицательных сторон, так как сохраняются существующие муниципалитеты.

Ранее в диссертационном исследовании приведено распределение полномочий при стратегическом управлении агломерациями (Таблица 1 - Распределение полномочий в сфере стратегического развития агломераций муниципальных образований между уровнями государственного и муниципального управления). Важно отметить, что региональные органы власти имеют значительные полномочия в сфере развития агломераций, так согласно части 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», к их полномочиям относятся [214]:

- строительство, ремонт и текущее содержание автомобильных дорог межмуниципального значения;
- планирование и реализации межмуниципальных инвестиционных, социальных и инфраструктурных проектов;
- организация пассажирских перевозок населения всеми видами транспорта;
- реализация экологических проектов;
- проведение межмуниципальных мероприятий по ГО и ЧС и др.

Перечисленные полномочия позволяют охватить значительную часть вопросов развития агломерации и абсолютно законным путем и привычными механизмами производить финансирование развития агломераций, но при этом данные инвестиции будут иметь системный характер (так как финансируются проблемы не отдельного муниципалитета, а агломерации муниципальных

образований в целом) и будут носить синергетический эффект. Особенно высокая заинтересованность будет в финансировании крупных организаций, имеющих межмуниципальный характер (например, ЖКХ или пассажирские перевозки), и являющихся экономически более рентабельными по сравнению с аналогичными организациями, созданными на уровне отдельных муниципалитетов. В параграфе 5.2. рассмотрена модель управления жилищно-коммунальным хозяйством агломерации муниципальных образований. Помимо экономического механизма воздействия региональных органов на управление агломерациями муниципальных образований предлагается также в состав конкурсной комиссии по определению руководителя администрации агломерации муниципальных образований включить представителей региональной государственной власти в количественном составе не более 50%.

Создание двухуровневой модели местного самоуправления с верхним уровнем в виде агломераций муниципальных образований наиболее безболезненно вписывается в существующие институты местного самоуправления и государственного управления и не требует их институционального перестроения, но при этом создаются весьма действенные механизмы управления развитием агломерациями. Нормативно-правового регулирования требуют следующие вопросы:

1. Закрепление в законодательстве понятия агломерация муниципальных образований.

2. Определение критериев и параметров для наделения территорий статусом агломераций муниципальных образований. Для получения данного статуса обязательное наличие согласия региональных органов государственной власти.

3. Создание единого федерального перечня агломераций муниципальных образований.

4. Выделение определенной методики градаций агломераций муниципальных образований в первую очередь с точки зрения агломерационного потенциала.

5. Разработка механизма финансирования агломерации муниципальных образований в порядке их экономической целесообразности, перспектив развития, а также обеспечения национальной безопасности. Наиболее экономически перспективные должны включать как федеральное, так и региональное финансирование. Финансирование должно производиться на конкурсной основе по заранее обозначенным критериям.

6. Разграничение полномочий между уровнями местного самоуправления: агломерацией муниципальных образований и городскими и муниципальными округами.

7. Определение структуры органов управления агломерацией муниципальных образований, в том числе схемы их формирования.

8. Порядок передачи муниципального имущества между уровнями власти.

9. Порядок выделения и финансирования особых экономических зон агломераций муниципальных образований.

Альтернативным вариантом может быть управление агломерацией муниципальных образований на уровне региональных органов государственной власти. В данном случае необходимо создать специализированную организацию (например, государственное унитарное предприятие) и передать земельные участки, муниципальное имущество, финансовые средства на баланс данной организации. На наш взгляд, передача функций по управлению агломерациями муниципальных образований на государственный уровень значительно ослабит местное самоуправление, так как муниципальные образования с большим социально-экономическим потенциалом в подавляющем большинстве случаев находятся в составе агломераций. При реализации управления агломерациями по принципу двухуровневой модели местного самоуправления, когда верхним уровнем является муниципальное образование – агломерация муниципальных образований, предполагает высокую степень, в том числе государственного участия, в первую очередь финансового, что позволит контролировать реализацию агломерационных проектов. Таким образом, вариант управления агломерациями органами местного самоуправления является более

предпочтительным и наиболее соответствует сложившейся системе распределения полномочий.

Методология управления социально-экономическим развитием агломераций муниципальных образований строится на следующих принципах:

1. Создание необходимых условий и предпосылок для эффективного использования потенциала муниципальных образований;

2. Содействие муниципально-частному партнерству. Муниципально-частное партнерство включает в себя систему финансово-экономических, социальных целей и методов их реализации на основе заключения соглашений между органами власти и бизнесом.

3. Развитие межмуниципальных связей и единых рынков труда, недвижимости и услуг, с целью максимизации агломерационного эффекта;

4. Создание благоприятного инвестиционного климата и привлекательной территории для проживания (маркетинг территории).

5. Определение функционального назначения территорий (рекреации, жилых и промышленных зон и др.) с учетом транспортной доступности, экологической политики и создания комфортной среды проживания;

Схема развития агломераций муниципальных образований Кемеровской области - Кузбасса представлена на рисунке 42.

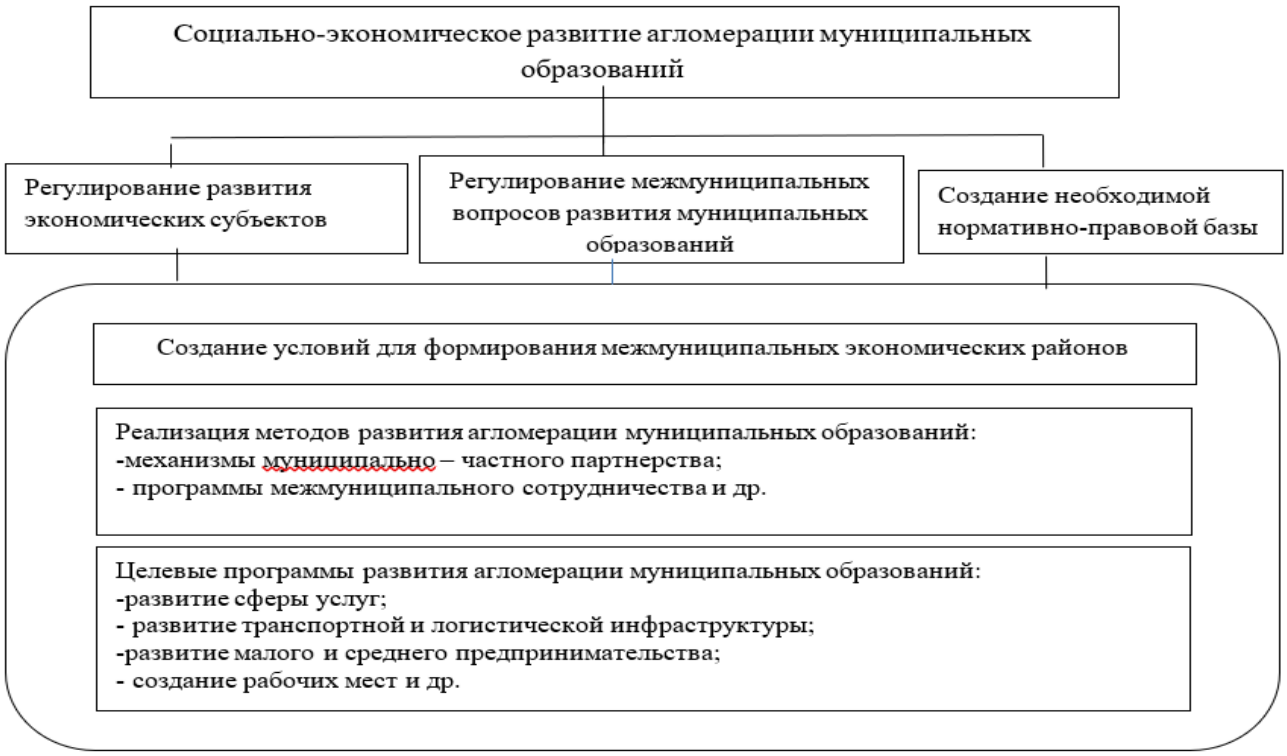

Рисунок 42 - Схема социально-экономического развития агломерации муниципальных образований [183]

Реализация предлагаемого подхода предполагает реинжиниринг существующих процессов и инвентаризацию дублирующих функций, как органов местного самоуправления, так и субъекта Федерации. Как было отмечено ранее, территорию агломерации муниципальных образований необходимо разделять на функциональные зоны с целью определения уникальных функций и роли муниципальных образований в агломерационной системе: центральная зона (ядро агломерации); промышленная зона / периферийный производственный район (желательно в значительном удалении от жилой застройки); рекреационный район (возможно, в том числе в относительно значительном удалении); район сельскохозяйственного производства. Рассмотрим данный подход на примере Кемеровской агломерации муниципальных образований.

Центральной зоной (ядром агломерации) выступает Кемеровский городской округ. В ядре сосредоточена деловая инфраструктура и производственная

деятельность; научно-исследовательские организации и учреждения высшего образования и др.

Рекреационная зона размещается в периферийной зоне агломерации с благоприятной экологической обстановкой (Кемеровский район, Томская Писаница и др.). Здесь расположены санатории, дома отдыха, профилактории, детские оздоровительные учреждения и туристические маршруты.

Сельскохозяйственная зона. Север Кемеровской области в значительной степени представлен сельскохозяйственными районами, которые зачастую значительно удалены от ядра агломерации. Но в связи с тем, что населенные пункты не имеют современной инфраструктуры и учреждений, которые оказывают высокотехнологические медицинские, образовательные, культурные и развлекательные услуги, жители пользуются данными услугами в городе Кемерово, что в целом позволяет говорить о наличии маятниковой миграции, а значит потенциальном вхождении в Кемеровскую агломерацию. В большинстве случаев целесообразней развивать высокое качество подобных услуг в ядре и параллельно улучшать транспортную доступность для жителей периферийной зоны. К сельскохозяйственной зоне Кемеровской агломерации муниципальных образований можно отнести: Ижморский, Крапивинский, Кемеровский, Ленинск-Кузнецкий, Мариинский, Промышленновский, Чебулинский, Тисульский, Юргинский, и Топкинский, Яйский и Яшкинский муниципальные округа.

Производственной периферийной зоной агломерации муниципальных образований со значительным производственным и трудовым потенциалом выступают следующие муниципальные образования: Березовский городской округ, Топкинский муниципальный округ, и территориальные управления Арсентьевское и Щегловское Кемеровского муниципального округа). На взгляд авторов, к Кемеровской агломерации в производственную периферийную зону следует отнести такие городские округа как Ленинск-Кузнецкий, Тайгинский и Юргинский, это объясняется наличием транспортной инфраструктуры. Города Ленинск-Кузнецкий и Кемерово соединены скоростной магистралью с разрешенной максимальной скоростью 130 км/ч, с другими крупными

населенными пунктами целесообразно рассмотреть строительство подобных дорог. Здесь целесообразно размещать производственную сферу (добывающие организации, первичная переработка и другие, в том числе инновационные организации), технологически взаимосвязанная с ядром агломерации; учреждения среднего профессионального образования (Сельскохозяйственный техникум в п. Металлплощадка, Ленинск-Кузнецкий горнотехнический колледж, Ленинск-Кузнецкое училище олимпийского резерва, Ленинск-Кузнецкий политехнический техникум, Юргинский техникум машиностроения и информационных технологий, Юргинский технологический колледж, Юргинский техникум агротехнологий и сервиса) [183].

Производственные предприятия на данный момент большей своей частью расположены в черте города, размещение нового производства (неблагоприятного с экологической точки зрения) целесообразней рассматривать в значительном удалении от населенных пунктов. Более рациональной размещение производства, в том числе позволит сократить безработицу на определенных территориях, снизить маятниковую миграцию, как в ядро агломерации, так и в другие территории [183].

Формирование механизма управления агломерацией муниципальных образований, безусловно, сложный и многогранный процесс, поэтому он должен быть постепенным, максимально обоснованным и проходить в несколько этапов.

На первой стадии предлагается рассмотреть формирование агломерации Кемеровского и Березовского городских округов и Кемеровского муниципального округа. В среднесрочной перспективе в данную агломерацию могут войти Анжеро-Судженский, Беловский, Ленинск-Кузнецкий, Тайгинский и Юргинский городские округа; Ижморский, Крапивинский, Ленинск-Кузнецкий, Мариинский, Промышленновский, Чебулинский, Тисульский, Юргинский, и Топкинский, Яйский и Яшкинский муниципальные округа. Общее население агломерации составит более 1,3 миллиона человек, в том числе городского населения практически миллион человек (более 75%).

На начальном этапе необходима разработка единой стратегии развития агломерации муниципальных образований. Для этого предлагается создать постоянно действующий специализированный орган с целью разработки и координации реализации стратегической программы развития агломерации (АНО Координационный совет развития агломераций муниципальных образований). Координационный совет развития агломераций муниципальных образований должен объединить в себе представителей муниципальных образований, бизнес-сообществ, местного населения, органов государственной власти и ведущие ученые в данной области. Также предполагается, что данная организация будет производить аудит и мониторинг происходящих в агломерации процессов и координацию социально-экономических политик, входящих в агломерацию.

В параграфе 2.2. «Развитие агломерации муниципальных образований как фактор стратегии опережающего социально-экономического развития» с целью более системной организации представлений об особенностях разработки комплексной программы устойчивого социально-экономического развития агломераций муниципальных образований представлена модельная структура с разбивкой по этапам реализации.

Особенность данной модельной структуры заключается в том, что в ней удалось впервые представить и систематизировать весь комплекс документов стратегического, территориального планирования и планово-прогнозной деятельности агломераций муниципальных образований (оценка социально-экономического потенциала, концепция социально-экономического развития агломерации, агломерации муниципальных образований, стратегия социально-экономического развития, схема территориального планирования, дорожная карта, программы и проекты социально-экономического развития).

Система разработки всего пакета документов стратегического планирования должна основываться на цифровой платформе и иметь высокую степень автоматизации, так как агломерации представляют собой сложнейшие, высоко динамические системы и классический статистический учет в данном случае не подходит. Для эффективного управления агломерациями муниципальных

образований целесообразно задействовать ситуационный центр, который позволит в режиме реального времени на дашбордах отражать ключевые показатели функционирования муниципальных образований.

В параграфе 2.2. «Развитие агломерации муниципальных образований как фактор стратегии опережающего социально-экономического развития» также представлен перечень среднесрочных программ агломерации муниципальных образований (11 шт.).

При подготовке плана развития основной акцент необходимо сделать на поиск точек интеграции социальной, производственной и хозяйственной сферы муниципальных образований, таких как сбор, вывоз и утилизация твердых бытовых отходов; транспортное и пассажирское сообщение; организация уличного освещения; газо-, тепло-, водо-, электроснабжение; дорожная деятельность; услуги связи, общественного питания, торговое обслуживание; культура, досуг, спорт, кино; содействие занятости; разработка генеральных планов, планирование территории, архитектура; здравоохранение, гражданская оборона и чрезвычайные ситуации и другие. Перед муниципалитетами стоят идентичные задачи (вопросы местного значения), и решение данных задач совместно во многих случаях эффективнее и экономически, и организационно. При составлении плана социально-экономического развития необходимо сделать расчеты экономии финансовых средств в случае совместного решения тех или иных вопросов местного значения (агломерационного эффекта). Методика данных расчетов представлена в параграфе 5.3 диссертационного исследования [183].

Для координации и согласования целей и направлений социально экономического развития между региональными и муниципальными органами власти целесообразно создать единый орган – АНО Координационный совет развития Кемеровской агломераций муниципальных образований. Ниже на рисунке 43 представлены цели и направления Координационного совета.

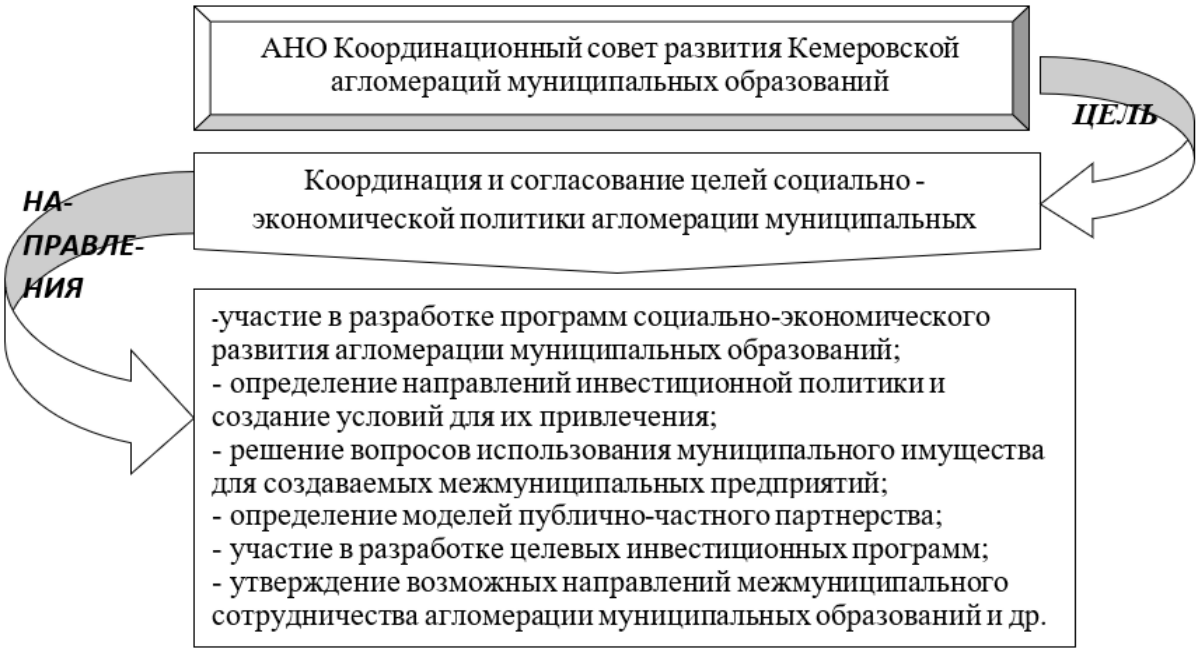

Рисунок 43 - Цели и направления деятельности Координационного центра по вопросам социального и экономического развития агломерации муниципальных образований «Кемеровская» [183].

Как говорилось ранее, агломерации должны стать новыми точками экономического роста и комфортной средой с высоким качеством жизни населения. Для реализации данной цели необходимо реализовать инвестиционные проекты в следующих сферах (Таблица 11).

Таблица 11 - Сферы реализации инвестиционных проектов агломерации муниципальных образований

Сфера реализации инвестиционных проектов	Содержательная часть сферы реализации инвестиционных проектов
Демография	В первую очередь это касается проектов, связанных с поддержанием занятости населения и созданием единого рынка труда. Важным демографическим показателем является продолжительность жизни населения, поэтому необходимо развивать комплексные программы агломерации муниципальных образований по развитию физической культуры, здорового образа жизни, доступности медицинского обслуживания (в том числе создания единой электронной платформы медицинских услуг на территории агломерации).

Сфера реализации инвестиционных проектов	Содержательная часть сферы реализации инвестиционных проектов
Здравоохранение и медицинское обслуживание	Данная сфера значительно связана с предшествующей и является одной из приоритетных. Развитие медицинского обслуживания на территории агломерации должно носить комплексный характер часто взаимодополняющего содержания. Обеспечить высококвалифицированную, высокотехнологическую помощь на территории всех населенных пунктов не представляется возможным по финансовым и кадровым ограничениям. Поэтому предлагается сделать акцент на транспортной доступности и развития системы скорой медицинской помощи с охватом всей территории агломерации. Так, жителей Кемеровского муниципального округа можно распределить между клиниками и больницами г. Кемерово по принципу географической близости. Например, жителей Елыкаевского территориального управления между медицинскими учреждениями Рудничного района г. Кемерова (в том числе и центральной районной больницей Кемеровского муниципального района); жителей Щегловского территориального управления между учреждениями Кировского района, жителей Звездного, Ясногорского, Ягуновского поселений между Центральным и Заводским районом Кемеровского городского округа; жителей Суховского, Березовского и Берегового поселений между Ленинским и Заводским районами города. Жители Рудничного района смогут пользоваться услугами Центральной районной больницы Кемеровского района, поскольку в данном районе введено много нового жилья, а крупный стационар пока не построен. Все это позволит, во-первых, сделать медицинские учреждения более доступными, а во-вторых, для сельских жителей медицинское обслуживание будет более качественным. Систему медицинских учреждений, созданных в территориальных управления Кемеровского муниципального округа: фельдшерско-акушерские пункты (ФАПы) и врачебные амбулатории, необходимо сохранять и развивать.
Инновации, образование и наука	Ранее было предложено создать коллаборацию образовательных организаций и систему непрерывного образования Кемеровской агломерации муниципальных образований, в том числе с целью формирования компетенций для цифровой экономики. В Кузбассе создан Научно-образовательный центр мирового уровня «НОЦ Кузбасс». В рамках НОЦ формируется в регионе инновационная экосистема по модернизации экономики промышленного региона и развитию его как инновационного центра. В партнерстве с ведущими университетами, научными институтами и промышленными предприятиями России и мира реализуются более 10 мега-проектов. НОЦ позиционируется как глобально значимый центр превосходства и лучших практик в области рационального, ресурсосберегающего, устойчивого, экологически и социально ответственного развития. Основа этого подхода — передовые наукоемкие технологии добычи и глубокой переработки твердых полезных ископаемых,

Сфера реализации инвестиционных проектов	Содержательная часть сферы реализации инвестиционных проектов
	промышленного машиностроения, чистой энергетики, средств транспортировки сырья и продуктов его переработки. Также в вузах агломерации сформировались научные школы и направления, обеспечивающие научными разработками сопутствующую промышленность: химическую отрасль, энергетику, машиностроение, автоматизацию и информационные технологии, строительство. Инновационная политика направлена на разработку и быстрое внедрение инновационных решений в угольную, горнодобывающую и сопутствующую индустрию с целью ее цифровой и экологической трансформации, диверсификации доходов за счет создания высоко маржинальной продукции переработки угля, отходов угольной и энергетической промышленности, использования выпадающих из производства мощностей и объектов инфраструктуры. Научная деятельность концентрируется на ключевых направлениях модернизации отрасли, охватывающих среднесрочную перспективу (15-20 лет), а также диверсификации экономики моноотраслевых угольных регионов, рассчитанной на долгосрочную перспективу (30–40 лет) в рамках направлений: - цифровизация технологических процессов угольной промышленности: программа «Цифровое горное предприятие» - глубокая переработка угля и создание новых материалов - постмайнинг и экология На территории города в 2020 году построено Президентское кадетское училище, ведется строительство Высшей школы музыкального и театрального искусства (Сибирский кампус Российского государственного института сценических искусств), филиала Московской государственной академии хореографии в г. Кемерово, филиала Центральной музыкальной школы при Московской государственной консерватории имени П.И. Чайковского «Сибирский»
Комфортная среда проживания	В городе накопилось огромное число проблем: экологические, транспортные («автомобильные пробки») и плотно связанная с вышеперечисленными проблема пространственного развития. По оценкам многих аналитиков, строительство современного жилья требует в четыре раза больше пространства, чем тридцать лет назад, это связано как с большими площадями квартир, так и с все возрастающей автомобилизацией населения. В связи с этим очевидна необходимость выноса за границы существующего города жилых и промышленных зон. Отчасти это уже происходит – создание города-спутника «Лесная поляна». Для сбалансированного развития территории агломерации муниципальных образований необходимо выработать общую территориально-планировочную политику и принять общие нормативно-правовые документы в данной области.

Сфера реализации инвестиционных проектов	Содержательная часть сферы реализации инвестиционных проектов
Транспортное обслуживание и пассажирское сообщение	Автобусное рейсовое сообщение в Кемеровском городском округе организует муниципальное предприятие «Управление единого заказчика транспортных услуг (МП УЕЗТУ) г. Кемерово». Наряду с тем, от жителей Кемеровского района поступает большое количество жалоб и предложений на расписание рейсовых автобусов (большой интервал между рейсами). Администрация Кемеровского муниципального округа на ситуацию повлиять не может, поскольку финансирование транспортного обслуживания осуществляется из бюджета города. Решением сложившейся проблемы также могло бы стать создание муниципального предприятия (на базе МП УЕЗТУ г. Кемерова) Кемеровской агломерации муниципальных образований с расчетом расширения транспортной доступности ядра агломерации для населенных пунктов периферийной зоны.
Дорожно – транспортная инфраструктура	Единое планирование транспортного каркаса агломерации муниципальных образований с учетом маятниковой миграции позволит повысить транспортную доступность населенных пунктов агломерации. Транспортная доступность является условием наличия маятниковой миграции, а та в свою очередь выступает признаком агломерации.
Сбор, вывоз и утилизация твердых бытовых отходов (ТБО).	В связи с высокой стоимостью разработки проекта и строительства полигона твердых бытовых отходов (ТБО), а также высоких издержек по содержанию специальной техники для вывоза ТБО и географической близости подавляющего большинства населенных пунктов агломерации муниципальных образований, целесообразно строительство единого предприятия по утилизации и переработки ТБО и создания единого муниципального предприятия Кемеровской агломерации муниципальных образований.
Цифровая экономика	Индустрия 4.0 предполагает цифровую трансформацию предприятий и учреждений всех форм собственности. Обеспечить такой переход возможно только коллаборацией научно-образовательных организаций, власти и бизнеса. Необходимо в рамках агломерации муниципальных образований обеспечить реализацию следующих мероприятий: - разработка и реализация основных и дополнительных образовательных программ, направленных на формирование цифровых компетенций, в том числе по цифровым сквозным технологиям (большие данные (сбор, обработка, анализ, предиктивная аналитика); искусственный интеллект; компоненты робототехники и сенсорика; новые производственные технологии; промышленный интернет вещей; технологии беспроводной связи; технологии виртуальной и дополненной реальности; технологии распределенного реестра); - реализация мероприятий по ускоренному формированию цифровых компетенций (развитие Центра ускоренной подготовки кадров для цифровой экономики, проведение

Сфера реализации инвестиционных проектов	Содержательная часть сферы реализации инвестиционных проектов
	интенсивов, проектных сессий, модулей, хакатонов, соревнований). В КузГТУ в декабре 2020 года создан один из пяти на территории РФ центров для адресного ускоренного восполнения дефицитов специалистов для приоритетных отраслей экономики РФ Кузбасса и угольной отрасли, с возможностью массового тиражирования технологии на базе образовательных организаций; - планирование и подготовка специалистов на основе использования данных анализа и мониторинга востребованности кадров, данных о кадрах и их компетенциях на профильных платформах с использованием искусственного интеллекта, в том числе разрабатываемых в рамках реализации мероприятий федерального проекта «Кадры для цифровой экономики».
Газо-, водо-, тепло-, электроснабжение.	Часть населенных пунктов Кемеровского района осуществляют тепловодоснабжение из сетей г. Кемерово. В перспективе сети города можно использовать для тепловодоснабжения сельских населенных пунктов (п. Металлоплощадка, п. Новоискитимск, п. Пригородный), газоснабжение с. Ягуново возможно осуществить от сетей ш. Ягуновская (расстояние 3–4 километра). Авторы считают, что создание межмуниципального предприятия для обслуживания и монтажа газо-, водо, тепло-, энергосетей позволит привлечь в сельские районы необходимую специализированную инженерную технику, а также создать на базе этого предприятия аварийно-восстановительную службу, обеспеченной высокотехнологичным оборудованием и техникой.
Культура и спорт	В городе Кемерово ведется строительство 1 из 4 на территории России культурных кластеров. Предполагается создание квартала искусств в составе: Театр оперы и балета, Музей под патронатом «Русского музея» и Кузбасский центр искусств, парк с музеем современного искусства, площадь 300-летия Кузбасса, Большой эстрадный комплекс, музей космонавтики, виртуальный музей Кузбасса с автостанцией, междугородная автостанция и гостиничный комплекс. Ведется строительство спортивных объектов: Кузбасс арена на 10 000 зрителей и Ледовый дворец.
Связь, общественное питание, торговое обслуживание. Поддержка малого и среднего бизнеса.	Магазины бытовой техники, электроники, мебельные магазины, магазины строительных материалов, продуктовые супермаркеты, пункты общественного питания в подавляющем большинстве расположены в ядре агломерации, а складские помещения и логистические центры чаще располагаются на периферийной территории агломерации. В рамках поддержки малого и среднего бизнеса целесообразно создать координационный совет муниципальных образований Кемеровской агломерации. Это позволит улучшить инвестиционный климат муниципалитетов, уменьшит бюрократические проволочки (если предприятие функционирует или планирует функционировать в разных

Сфера реализации инвестиционных проектов	Содержательная часть сферы реализации инвестиционных проектов
	населённых пунктах) и создаст предпосылки для развития общественного питания и торгового обслуживания.
Международная кооперация и экспорт	Проведение единой международной и экспортной политики агломерации муниципальных образований безусловно усилит позиции относительно проведения самостоятельной деятельности муниципальных образований

Недостаточность финансовых средств бюджетов муниципальных образований (в особенной степени периферийной зоны агломерации) не позволяют создавать высокий уровень жизни населения, что в конечном итоге приводит к оттоку населения с данных территорий и не всегда данная миграция заканчивается переездом в ядро агломерации. Агломерация муниципальных образований позволяет сконцентрировать данные ресурсы и использовать их более эффективно. Также видится перспективным развитие муниципально-частного партнерства, в частности, в логистической, телекоммуникационной сфере и жилищно-коммунальном хозяйстве, что позволит решать сложные и финансово затратные социальные и инфраструктурные проекты.

Для эффективной реализации инвестиционных проектов необходима эффективная организационная структура и четкое разделение полномочий между уровнями местного самоуправления. Автором предложено использование двухуровневой модели местного самоуправления в качестве механизма управления агломерацией, где верхним уровнем будет Кемеровская агломерация муниципальных образований, а нижним - городские, муниципальные округа. Ранее административно-территориальный состав агломерации был раскрыт. Схема управления развитием агломерацией муниципальных образований представлена на рисунке 44.

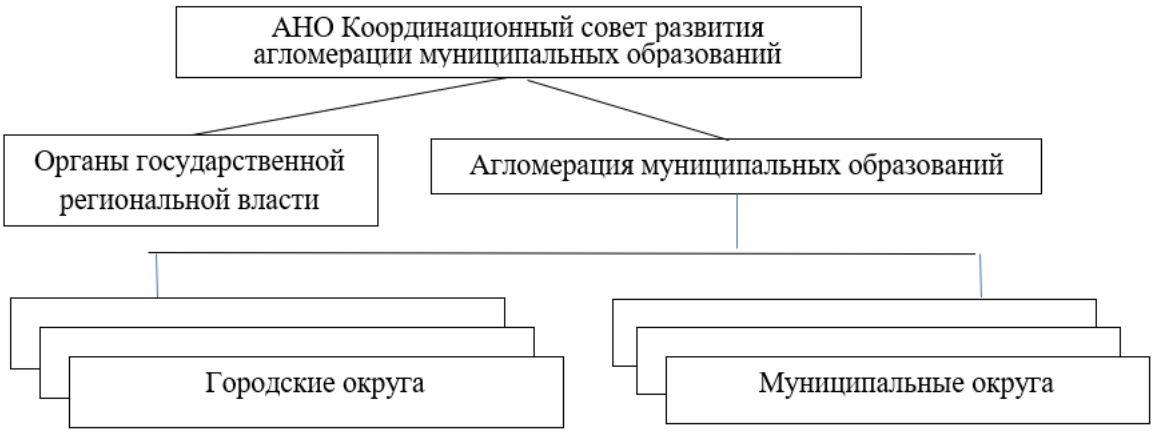

Рисунок 44 - Схема управления Кемеровской агломерацией муниципальных образований

Организационная структура агломерации муниципальных образований в качестве отдельного вида муниципального образования представлена на рисунке 45. В законе о местном самоуправлении представлено большое количество способов формирования органов местного самоуправления. По нашему мнению, наиболее предпочтительным является вариант, при котором глава агломерации муниципальных образований возглавляет представительный орган власти муниципального образования, а местную администрацию возглавляет назначаемый глава администрации (сити менеджер). При этом назначение главы администрации должно происходить после заседания квалификационной комиссии, в состав которой входят, в том числе и представители органов государственной власти Кемеровской области - Кузбасса. Учитывая значительную важность развития агломерации муниципальных образований в региональном управлении, органы власти будут иметь рычаги воздействия на агломерации муниципальных образований по средствам участия в работе АНО Координационный совет развития агломерации муниципальных образований и работе квалификационной комиссии по назначению главы местной администрации. При этом органы местного самоуправления сохраняют полную юридическую и финансовую самостоятельность.

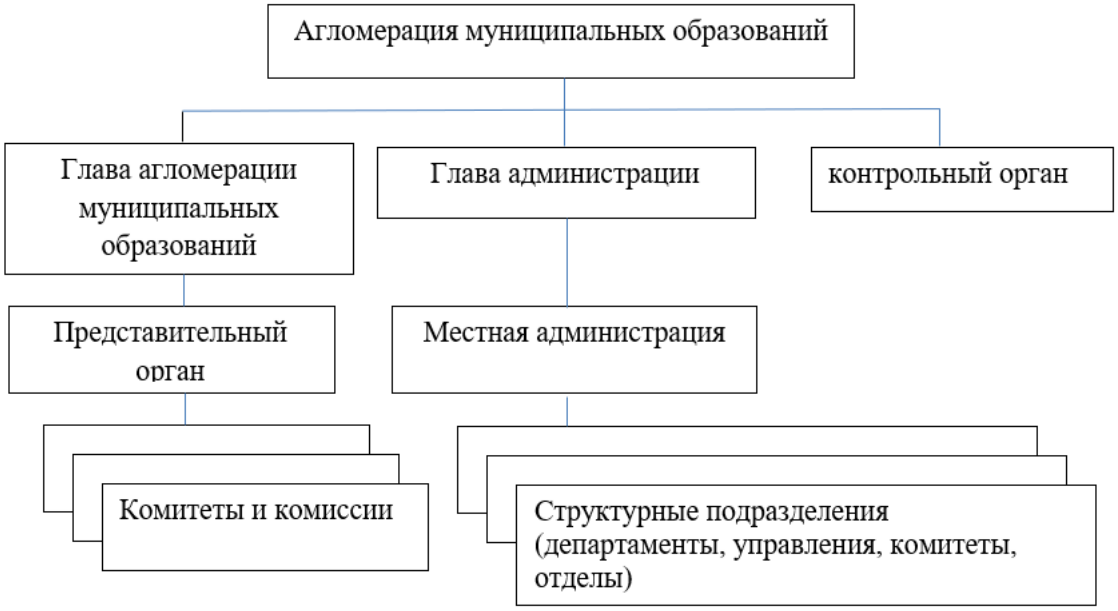

Рисунок 45 - Организационная структура агломерации муниципальных образований

Представительный орган агломерации муниципальных образований предлагается формировать из глав и депутатов городских и муниципальных округов в соответствии с равной независимо от численности населения муниципалитета нормой представительства.

Также необходимо провести разграничение вопросов местного значения между уровнями местного самоуправления. Предлагается за агломерацией муниципальных образований закрепить следующие вопросы местного значения:

1. Вопросы местного бюджета (разработка, принятие, исполнение и контроль).

2. Вопросы местных налогов и сборов (в бюджетном и налоговом кодексе необходимо определить перечень налогов, сборов и их нормативов отчисления, закрепленных за данным уровнем местного самоуправления).

3. Распоряжение муниципальным имуществом (перечень передаваемого имущества закрепляется распорядительным актом субъекта федерации).

4. Организация в границах агломерации муниципальных образований межмуниципального электро- и газоснабжения.

5. Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения (в том числе организация дорожного движения и обеспечение безопасности дорожного движения) вне границ населенных пунктов в границах агломерации муниципальных образований.

6. Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между населенными пунктами в границах агломерации муниципальных образований.

7. Участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории агломерации муниципальных образований.

8. Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах агломерации муниципальных образований за границами городских и сельских населенных пунктов.

9. Организация охраны общественного порядка на территории агломерации муниципальных образований муниципальной милицией;

10. Организация мероприятий межмуниципального характера по охране окружающей среды.

11. Координация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в агломерациях муниципальных образовательных организациях.

12. Создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории агломерации муниципальных образований.

13. Участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих агломерациях муниципальных образований.

14. Утверждение схемы территориального планирования агломерации муниципальных образований, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования агломерации муниципальных образований документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории агломерации муниципальных образований, резервирование и изъятие земельных участков в границах агломерации муниципальных образований для муниципальных нужд и другие полномочия в сфере территориального планирования.

19. Создание условий для обеспечения муниципальных образований, входящих в состав агломерации муниципальных образований, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

20. Создание условий для обеспечения населенных пунктов, входящих в состав агломерации муниципальных образований, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры.

21. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, входящих в состав агломерации муниципальных образований, за счет средств бюджета агломерации муниципальных образований.

22. Организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории агломерации муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

23. Создание условий для развития сельскохозяйственного производства в муниципальных образованиях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству).

24. Организация и осуществление мероприятий межмуниципального характера по работе с детьми и молодежью.

25. Обеспечение условий для развития на территории агломерации муниципальных образований физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий агломерации муниципальных образований.

26. Организация в соответствии с федеральным законом выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории агломерации муниципальных образований.

Наделение полномочиями нового уровня местного самоуправления - агломерации муниципальных образований на законодательном уровне создает серьезные предпосылки развития агломерационных связей и создания комфортной среды проживания с высоким уровнем жизни.

В рамках параграфов 4.1. и 4.2. была обоснована эффективность развития Сибирской конурбации с центром в г. Новосибирске, в том числе было рассмотрено предполагаемое функциональное разграничение входящих в него агломераций. Сибирская конурбация имеет важнейшее геостратегическое значение для России и должна стать новой точкой экономического роста и основой дальнейшего освоения Дальневосточных и Северных территорий. Необходима также выработка модели для управления существующими конурбациями. Очевидно, что столь сложная система на данном этапе развития не может иметь централизованную структуру управления, поэтому предлагается создать Координационный совет агломераций муниципальных образований как высший орган и постоянно действующую дирекцию координации развития Сибирской конурбации.

В состав Координационного совета должны войти: Полномочный представитель Президента в Сибирском федеральном округе, руководители и представители субъектов федерации, главы и представители агломераций муниципальных образований (Кемеровская, Новосибирская, Новокузнецкая, Барнаульская, Томская), представители бизнес-сообщества и общественности. Основной целью Координационного совета агломераций муниципальных

образований Сибирской конурбации является выработка единой взаимосогласованной политики развития конурбации с учетом всех заинтересованных сторон: федеральным округом, субъектами федерации, агломерациями муниципальных образований, общества и бизнеса.

В данном параграфе был рассмотрен существующий опыт управления агломерациями в зарубежных странах, России и Сибирском федеральном округе. Выявлены основные проблемы и недостатки существующих механизмов управления агломерациями: сопротивление местных элит; незначительный объем функций органов управления (территориальное планирование); несовершенство нормативно-правовой базы в сфере функционирования агломераций; недостаточность финансовых средств для формирования бюджета развития. Были рассмотрены и проанализированы различные модели управления агломерациями: объединение в единое муниципальное образование; введение двухуровневой модели управления; договорная модель и модель государственного управления, выявлены сильные и слабые стороны каждой модели.

Автором предложена двухуровневая модель муниципального управления агломерациями. Создание двухуровневой модели местного самоуправления с верхним уровнем в виде агломерации муниципальных образований наиболее безболезненно вписывается в существующие институты местного самоуправления и государственного управления и не требует их институционального перестроения, но при этом создаются весьма действенные механизмы управления развитием агломерациями. С точки зрения методологии управления социально-экономическим развитием агломераций муниципальных образований определены: принципы управления; схема развития агломераций муниципальных образований Кемеровской области - Кузбасса; функциональные зоны (территории) Кемеровской агломерации муниципальных образований; этапы формирования механизма управления агломерацией муниципальных образований; сферы реализации инвестиционных проектов агломерации муниципальных образований; принципиальная схема управления агломерацией муниципальных образований; организационная структура Кемеровской

агломерации муниципальных образований; вопросы местного значения, отнесенные к уровню агломерации муниципальных образований.

Предложен механизм координации развития Сибирской конурбации через создание Координационного совета агломераций муниципальных образований Сибирской конурбации как высшего органа и постоянно действующей дирекции координации развития Сибирской конурбации. Предложен состав координационного совета и представлен проект Положения о некоммерческом партнерстве «Сибирская конурбация агломерации муниципальных образований».

5.2. Организационно-экономический механизм управления агломерациями муниципальных образований

Агломерация муниципальных образований представляет собой сложную, динамичную социально-экономическую систему, элементами которой являются муниципальные образования, которые имеют между собой интенсивные внутренние связи. Многообразие, сложность и динамичность существующих внутренних связей, их территориальная обширность делает управление такой системой весьма затруднительной. В параграфе 5.1 диссертационного исследования представлена принципиальная схема управления агломерацией муниципальных образований и организационная структура Кемеровской агломерации муниципальных образований, приведены также вопросы местного значения, отнесенные к уровню агломерации муниципальных образований (всего 26, но этот перечень, скорее всего не исчерпывающий).

Устойчивое развитие агломерации и управление данным процессом предусматривает использование принципов экономической эффективности, взаимовыгодного сотрудничества, кооперационно-интеграционные связи, муниципально-частное и государственно- частное партнерство.

Функции управления агломерацией, являются важнейшим элементом управления, реализация которых направлена на стратегическое и текущее планирование, обеспечение необходимыми нормативными документами.

Чтобы достичь цели, реализовать функции управления агломерацией, необходимо соответствующее организационно-экономическое обеспечение, в виде механизма, направленного на организационно-экономическую и социальную деятельность. В связи с вышесказанным, важным является построение структуры организационно-экономического механизма управления агломерациями муниципальных образований. Организационно – экономический механизм состоит из 4 блоков: организационно-правовой, управленческий, экономический и финансовый (Рисунок 46).

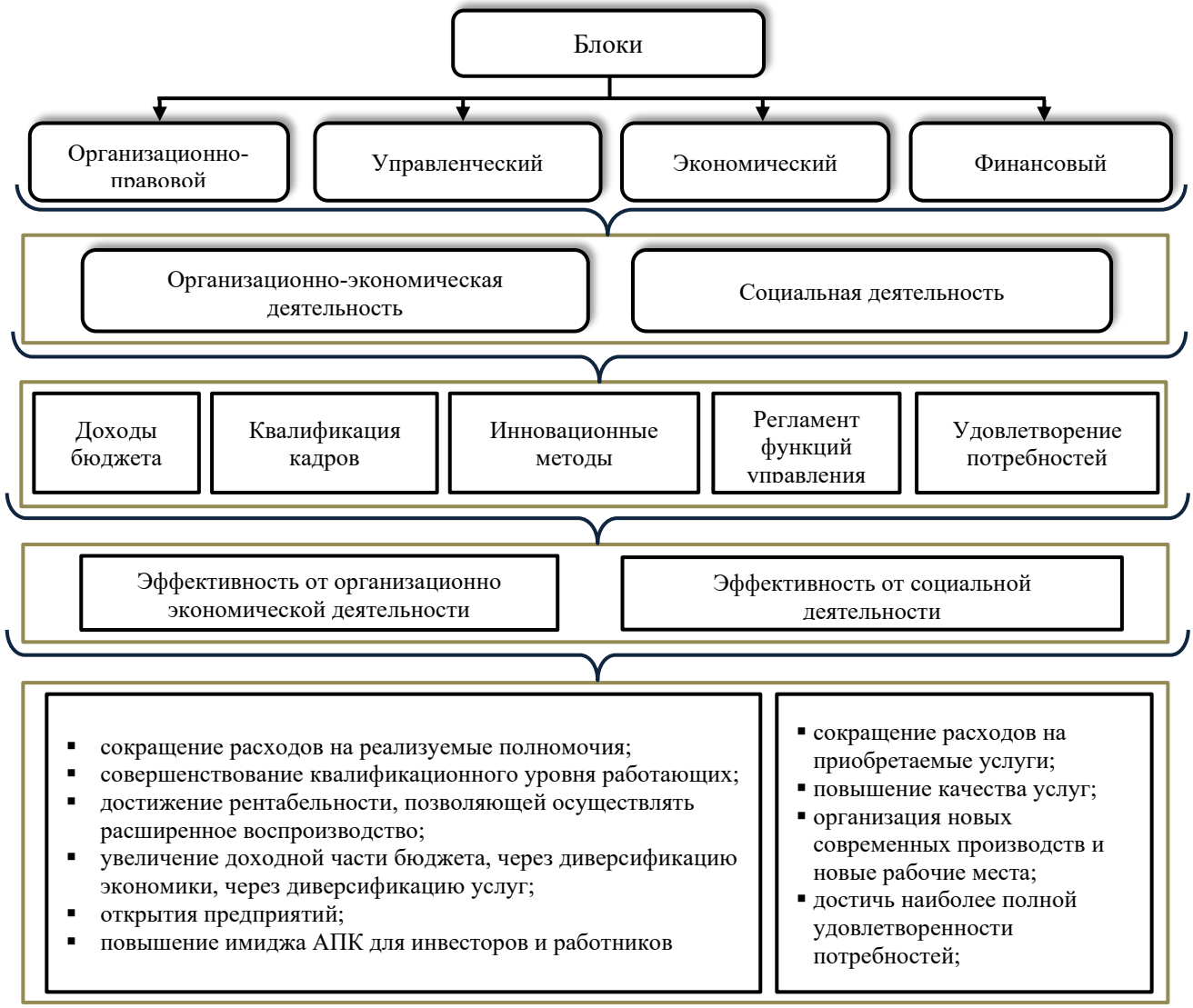

Рисунок 46 - Структура организационно-экономического механизма управления агломерациями

Организационно – правовой блок организационно-экономического механизма управления агломерациями должен включать в себя следующие группы документов:

- федеральное законодательство: определение статуса и общих принципов функционирования агломерации муниципальных образований; экономические методы регулирования (налогово-бюджетное, тарифное, кредитование и др.); административные методы регулирования (лицензионно-разрешительная деятельность, земельное и природоохранное законодательство и др.).
- региональное законодательство: стратегия и программы социально-экономического развития, регламент деятельности органов государственной региональной власти и др.; экономические методы регулирования (налогово-бюджетное, тарифное, ценовое, инвестирование, государственный заказ, кредитование и др.); административные методы регулирования (лицензионно-разрешительная деятельность, земельное и природоохранное законодательство, управление государственной собственностью и др.).
- муниципальные нормативно-правовые акты: устав агломерации муниципальных образований, стратегии и программы социально-экономического развития и др.; экономические методы регулирования (налогово-бюджетное, тарифное, ценовое, инвестирование, муниципальный заказ, кредитование и др.); административные методы регулирования (лицензионно-разрешительная деятельность, земельное и природоохранное законодательство, управление государственной собственностью и др.).

На взгляд автора исследования, целесообразно рассмотреть управление агломерациями муниципальных образований в разрезе укрупненных функций и отраслей. При формировании организационно-функциональной структуры управления агломерацией муниципальных образований необходимо рассматривать выделяемые функции как будущие структурные подразделения. К таким отраслевым функциям агломерации муниципальных образований возможно отнести:

1) жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство;

2) социальное развитие: медицинская помощь населению; досуг и услуги организаций культуры; работа с детьми и молодежью; физическая культура и спорт;

3) управление муниципальным имуществом;

4) инфраструктурное и территориальное развитие: дорожная деятельность; схемы территориального планирования; услуги связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

5) финансово-бюджетная деятельность, в том числе выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

6) безопасность: профилактика терроризма и экстремизма, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, организация охраны общественного порядка, охрана окружающей среды; территориальная и гражданская оборона.

7) образование; наука и инновации.

Рассмотрим более подробно укрупненную функцию образования, науки и инновационного развития. В агломерации муниципальных образований целесообразно рассмотреть коллаборацию образовательных организаций и построение системы непрерывного образования (в том числе ориентированную на компетенции Цифровой экономики): учреждения начального и среднего образования – учреждения среднего профессионального образования (СПО) – учреждения высшего образования (ВО) – система дополнительного профессионального образования (ДПО).

Коллаборация образовательных организаций и система непрерывного образования Кемеровской агломерации муниципальных образований должна входить в единый консорциум образовательных организаций агломерации и строится на следующих принципах:

1. Партнерство вузов со школами и организациями СПО:

- формирование у школьников положительного облика современной промышленности: разъяснительная и профориентационная работа с

привлечением высокотехнологичных промышленных предприятий и организаций, в т.ч. через промышленный туризм;

- формирование профильных классов: «горный инженер», «промышленный эколог будущего», «цифровой инженер», «цифровая экономика»;

- развитие программ Центров детского научного и инженерно-технического творчества;

- методическое и ресурсное сопровождение школьных образовательных программ;

- повышение квалификации и организация стажировок учителей для передачи современных знаний и опыта;

- развитие сотрудничества с центрами притяжения талантливой молодежи (Кванториумы, Точки роста, Сириус и др.);

- формирование технологии сквозного обучения «СПО – университет» для подготовки уникальных кадров с интеграцией компетенций рабочих профессий и инженерных знаний.

2. Сохранение талантливой молодежи на территории агломерации

- создание профориентационной геймифицированной онлайн-платформы для будущих абитуриентов;

- формирование выездных комиссий в регионах присутствия крупных компаний и холдингов;

- проведение олимпиад и конкурсов для абитуриентов с крупными холдингами;

- введение регрессивной системы оплаты за обучение в соответствии с балльной шкалой приема;

- дополнительные стипендии для высоко балльников;

- работа с производственными династиями и выпускниками, как родителями будущих абитуриентов;

- набор на целевую подготовку через учебные гранты от промышленных партнеров.

3. Создание среды ускоренной адаптации в вузах:

- институт кураторства с привлечением студентов старших курсов;

- психологическая поддержка;

- создание цифрового мобильного сервиса, обеспечивающего формирование индивидуального распорядка дня, контроль выполнения домашних заданий, включающего расписание занятий, карту кампусов, индивидуальные рекомендации по ведению здорового образа жизни и др.;

- выравнивающие курсы по результатам входного тестирования;

- зимние и летние школы по результатам сессии;

- возможность смены направления подготовки по результатам специализированного тестирования;

- воспитание мотивированных выпускников, привитие корпоративной культуры.

4. Построение гибких образовательных программ всех уровней образования:

- переход от классического к модульному формированию образовательных программ СПО, ВО и ДПО;

- «сборка» и формирование новых образовательных программ под стратегические задачи развития и кадрового обеспечения, в том числе предприятий цифровой экономики;

- сетевые программы с ведущими Российскими и зарубежными вузами как фактор повышения конкурентоспособности;

- единое образовательное ядро на 1-2 курсе бакалавриата и специалитета для всех технических направлений на основе STEM подготовки;

- реализации программы бакалавриата по схеме 2+2, магистратуры – 2+2+2 и специалитета – 2+3 как возможность студента изменить профиль/направление подготовки в процессе обучения;

- создание цифровых двойников студентов и преподавателей для формирования с помощью искусственного интеллекта рекомендации по развитию Soft и Hard Skills, прогнозирования и корректировки траектории обучения, формирования цифрового портфолио для работодателя;

- интеграция промышленных партнеров в образовательный процесс через проектное обучение под задачи индустриальных партнеров.

5. Подготовка элиты, в том числе в сфере инженерного образования:

- отбор талантливых и мотивированных студентов 1 курса для индивидуального обучения на основе тестирования и портфолио;

- повышенные и именные стипендии от промышленных предприятий;

- углубленное изучение инженерных дисциплин (физика, химия, IT), английского языка, проектная работа и др.;

- стажировки на высокотехнологичных предприятиях, в вузах и научных организациях – партнерах в России и за рубежом, включая Double Degree;

- индивидуальные траектории и включение в программы образовательных модулей по персональному запросу и при финансировании предприятий-заказчиков (целевое обучение).

6. Формирование эффективной системы трудоустройства

- формирование банка запросов предприятий на выпускников образовательных учреждений;

- создание системы распределения студентов и оптимальной карьерной траектории выпускника исходя из рейтинга, основанного на его цифровом портфолио (двойнике);

- индивидуальное сопровождение студентов в ходе обучения со стороны предприятий, включая практики и стажировки на рабочем месте;

- работа с предприятиями по предоставлению эксклюзивных условий трудоустройства выпускников и расширенного социального пакета.

7. Lifelong learning

- маркетинговые исследования как основа формирования банка программ ДПО;

- создание индивидуальных условий для выпускников КузГТУ для совершенствования своих компетенций с привлечением участников Консорциума и ведущих мировых научно-образовательных центров;

- взаимодействие с корпоративными университетами и учебными центрами: обучение с выдачей корпоративных документов о квалификации;

- сопровождение карьеры выпускников и построения индивидуальных траекторий подготовки и переподготовки сотрудников предприятий на основе анализа его цифрового следа;

- организация системы практической подготовки на промышленных предприятиях для студентов и сотрудников университетов-партнеров;

- активное участие в национальных проектах «Демография», «Производительность труда», «Цифровая экономика РФ».

8. Образование как интеграционный процесс СПО, вуза, промышленности и науки

- развитие системы базовых кафедр на ведущих промышленных предприятиях и организациях РАН для подготовки уникальных специалистов за счет использования современной материальной базы и кадрового состава партнеров;

- передача уникальных компетенций через вовлечение в образовательную деятельность ведущих специалистов из РАН и предприятий;

- проектно-исследовательская деятельность студентов по запросу промышленности;

- получение рабочих профессий в процессе обучения студентов как дополнительное преимущество при трудоустройстве;

- создание на базе КузГТУ Центра подготовки и переподготовки высших инженерных и управленческих кадров (в партнерстве с промышленными предприятиями): обучение по программам в области Mineral and Mining ведущих университетов мира (топ-50 предметного рейтинга QS).

9. Создание интернациональной образовательной среды

- создание мультиязычной и мультикультурной среды консорциума образовательных организаций;

- развитие сотрудничества с иностранными вузами-партнерами и разработка сетевых программ по согласованным учебным планам;

- создание образовательных модулей и ОПОП, реализуемых на английском языке;

- разработка системы подготовки иностранных студентов к поступлению в вузы агломерации через программу «русский как иностранный» ;

- развитие международных образовательных школ;

- привлечение студентов из стран «ближнего» и «дальнего» зарубежья, стран АТР – потребителей специалистов промышленных предприятий;

- развитие системы международных академических обменов студентами, включая стажировки на ведущих предприятиях и организациях.

Ожидаемые эффекты от реализации образовательной политики агломерации:

- подготовка высококвалифицированных востребованных индустрией специалистов с набором необходимых Hard Skills и Soft Skills;

- повышение качества образования за счет внедрения цифрового программного комплекса (сбор и анализ BigData, искусственный интеллект);

- повышение доходов образовательных организаций за счет реализации основных и дополнительных программ и привлечения иностранных студентов до 10% ежегодно;

- повышение качества абитуриентов;

- трудоустройство не менее 90% выпускников;

- тиражирование лучших научно-образовательных практик и отечественной культуры на внешние рынки.

Эффективная научно-образовательная система агломерации является фундаментом построения инновационной экономики и успешной цифровой трансформацией. Серьезным вызовом выступает также отток абитуриентов с высокими баллами по Единому государственному экзамену в другие регионы. После завершения обучения в высших учебных заведениях в других регионах мотивировать вернуться в родной населенный пункт молодых людей затруднительно и финансово затратное мероприятие. Поэтому для возможности построения эффективной экономики с высокой добавленной стоимостью в

агломерациях муниципальных образований одним из ключевых моментов является развитие научно-образовательной сферы. Предпосылки этому заложены созданием научно-образовательного центра мирового уровня «Кузбасс».

Как уже ранее говорилось сегодня различные территории и населенные пункты конкурируют за привлечение на свою территорию квалифицированного и высокомотивированного населения. Каждый муниципалитет с разной степенью эффективности проводит маркетинг территории. Ключевым фактором привлекательности территории для населения является комплексный показатель качества жизни населения. Выяснили, что одним из критериев качества жизни в агломерации является наука и образование. Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) также является одним из важнейших критериев привлекательности того или иного населенного пункта.

Наличие агломерационного эффекта именно в сфере ЖКХ видится наиболее перспективным в агломерации муниципальных образований. Далее рассмотрим модель управления жилищно-коммунальным комплексом в условиях агломерации муниципальных образований.

В процессе построения организационно-экономического механизма управления отраслью ЖКХ применяют такие научные методы, как системный анализ, исследование процессов, в том числе их моделирование.

Модель – это «концептуальный инструмент, ориентированный в первую очередь на управление моделируемым процессом или явлением. При этом функция предсказания, прогнозирования служит целям управления» [73, с. 59].

Модели должны включать три типа соответствия:

- между способом организации социального мира и способом, каким модель описывает этот мир;
- между аппаратом, используемым в процессе моделирования, и концептуальным аппаратом моделируемой теории;
- между теорией и социальным миром [73].

Существующая типология моделей и схема их взаимосвязи представлена на Рисунке 47.

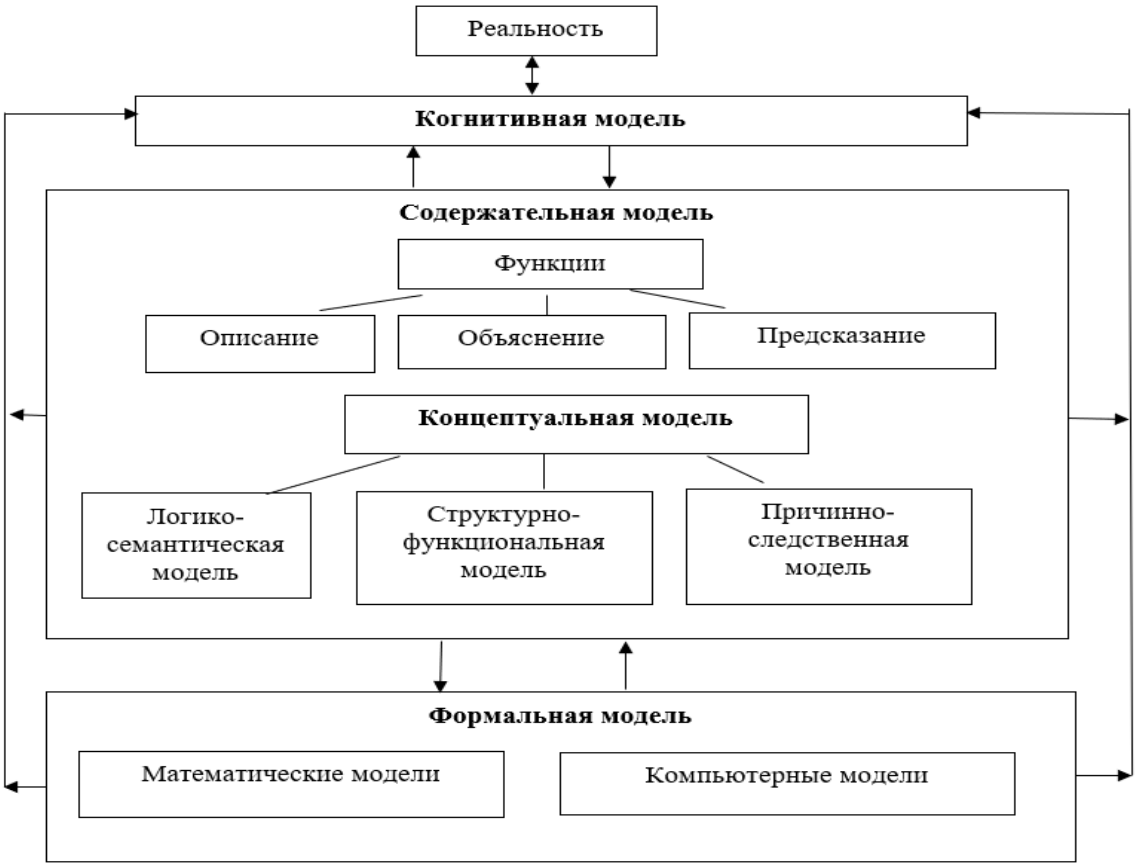

Рисунок 47 - Типы моделей [73]

С целью создания эффективного организационно-экономического механизма управления агломерацией муниципальных образований необходимо разработать модели по функциям и отраслям агломерации муниципальных образований. Организационно – экономические модели должны отражать управленческие процессы, отражать его характеристики, определять структуру, этапы, связи, цели и задачи, критерии оценки эффективности. Модель управления целевыми функциями агломерации муниципальных образований является формализованным описанием процесса управления устойчивым социально-экономическим развитием агломераций муниципальных образований и является его идеальным аналогом.

Модель помогает отделить главные характеристики явления от второстепенных, внутренние от внешних. Она предоставляет возможность более точно описать существующие закономерности, определить структуру явлений. Организационно-экономическая модель является важнейшим инструментом

познания социально-экономических явлений, использование которой обладает высокой эффективностью. Реализация организационно-экономической модели управления позволяет решать следующие задачи [154]:

– обосновать приоритетные направления устойчивого развития агломерации и входящих в его состав муниципальных образований;

– обеспечить методические основы обоснования перспективных направлений устойчивого развития агломерации муниципальных образований;

– сформулировать приоритеты повышения количественных и качественных характеристик регионального и муниципального управления;

Таким образом, автором предложено следующее определение: «Организационно – экономическая модель управления функциями и отраслями агломерации муниципальных образований» – это системные положения, содержащие теоретические и инструктивные утверждения о структуре и функциях управления агломерацией муниципальных образований, связанной с оптимизацией регионального и муниципального управления, а также создания территорий опережающего социально-экономического развития.

Агломерации муниципальных образований должны стать одним из механизмов реализации региональных стратегий устойчивого развития, в главе 2 данный аспект подробно рассмотрен. Создание агломераций направлено, прежде всего, на решение общих проблем муниципальных образований и проведения скоординированной социально-экономической политики. Значимыми на сегодняшний день являются проблемы наиболее социально ориентированной отрасли народного хозяйства, – жилищно-коммунального хозяйства, которая является ключевым элементом обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований.

Жилищно-коммунальное хозяйство имеет многоотраслевой уклад и разнообразие организационно правовых форм. В данной сфере за последнее время проведено значительное количество реформ. Важной особенностью является то, что при относительной близости населенных пунктов друг к другу зачастую объекты ЖКХ имеют общую инфраструктуру (водопроводное, водоотведение,

газовое и теплоэнергетическое хозяйство), но при этом относятся к территории разных муниципальных образований. Также при решении вопросов местного значения муниципальные образования вынуждены создавать специализированные структуры жилищно-коммунального хозяйства (например, аварийные и ремонтно-строительные бригады) и закупать высокотехнологичную технику и оборудование. При решении данных вопросов в рамках единой агломерации муниципальных образований проблема будет решена, в том числе создание единой муниципальной жилищно-коммунальной компании. Важнейшим элементом управления жилищно-коммунальным хозяйством в рамках агломерации муниципальных образований является профессиональное управление многоквартирными домами.

В рамках формирования муниципального образования агломерация муниципальных образований предполагается создание единого органа управления жилищно-коммунальным хозяйством агломерации, соответствующие полномочия предлагается закрепить 131 – ФЗ. При этом, на данный момент уже есть к этому определенные предпосылки, так как коммунальные предприятия г. Кемерово уже решают часть вопросов периферийной зоны агломерации.

Кроме этого, муниципальные программы, уже принятые органами местного самоуправления рассматриваемых муниципальных образований, направлены на решение общих проблем (модернизация объектов коммунальной инфраструктуры, обеспечение деятельности предприятий ЖКХ, капитальный ремонт, подготовка к отопительному сезону).

В этой связи необходимо создать муниципальное учреждение «Дирекция жилищно-коммунального хозяйства Кемеровской агломерации муниципальных образований» (Дирекция ЖКХ). Уставный капитал данной организации предлагается сформировать в рамках консолидации финансовых и материальных ресурсов жилищно-коммунальных хозяйств муниципальных образований.

Предлагаемая принципиальная схема организации Дирекции ЖКХ представлена на Рисунке 48.

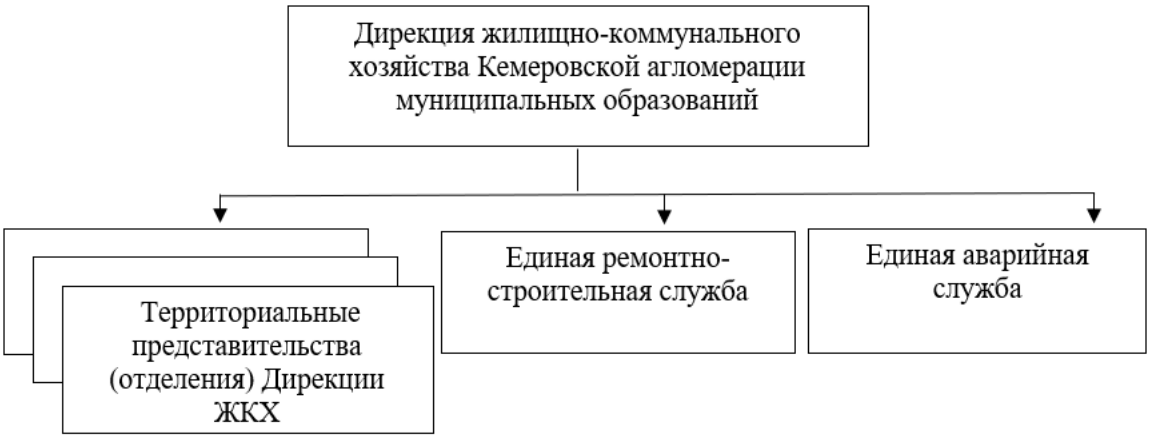

Рисунок 48 – Принципиальная схема организации Дирекции ЖКХ

Общие принципы, заложенные в деятельность Дирекции ЖКХ:

- обеспечение реализации сбалансированной политики в сфере развития и функционирования жилищно-коммунальной сферы на территории населённых пунктов Кемеровской агломерации;

- обеспечение соблюдения единых высоких стандартов предоставляемых услуг в сфере ЖКХ;

- обеспечение максимальной степени открытости и прозрачности деятельности организации (в том числе финансовой) за счет создания единой цифровой платформы, что позволит проводить общественный контроль и повысит доверие жителей и потребителей к данной организации;

- агломерационный эффект в рамках объединения финансовых и материальных ресурсов муниципальных организаций, которые выполняют схожие функции, в том числе и создание единой аварийной и ремонтно-строительной службы;

- качественное составление документации в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в результате размещения которой будет определен подрядчик (исполнитель), способный наиболее качественно выполнить необходимые работы (оказать услуги, поставить товары);

- создание условий для перехода жителей на обслуживание муниципальной компанией в сфере управления многоквартирными домами и др.

Территориальные представительства на первом этапе, возможно, создать на базе существующих управлений жилищно-коммунального хозяйства муниципальных образований. При этом необходимо провести реинжиниринг существующих процессов, определить неэффективные и дублирующие и на основании этого оптимизировать их структуру. Построение системы управления (в том числе управленческого и финансового) планируется производить с применением единой цифровой платформы, с использованием единых цифровых сервисов (адаптированных, в том числе для мобильных телефонов) для всех структурных подразделений дирекции и потребителей всех населенных пунктов агломерации.

Для построения эффективной модели организации жилищно-коммунального хозяйства на территории Кемеровской агломерации муниципальных образований необходимо провести изучения лучших практик стандартов оказания услуг как отечественных, так и зарубежных. На основании изученных бенчмарков необходимо разработать (в том числе с использованием общественного обсуждения на интернет-площадках) и утвердить стандарт качества оказания жилищно-коммунальных услуг.

Данный стандарт должен обеспечить высокую привлекательность территории Кемеровской агломерации муниципальных образований для жителей, в том числе потенциальных. При этом является важным обеспечить высокое качество управления дирекцией. Предлагается применение принципов менеджмента качества, сформулированные У. Э. Демингом.

Важное значение имеет организация проведения качественного капитального ремонта многоквартирных домов, так как именно управляющей организации предстоит в дальнейшем обслуживать жилой фонд. Целесообразно рассмотреть формирование муниципальной организации по проведению данных работ с привлечением высококвалифицированных специалистов и использования

высококачественных строительных и отделочных материалов и устанавливаемого оборудования.

На данный момент большинство управляющих компаний имеют следующие организационно-правовые формы: муниципальное унитарное предприятие (МУП), муниципальное предприятие (МП), государственное бюджетное учреждение (ГБУ), общество с ограниченной ответственностью (ООО). Учредителем общества с ограниченной ответственностью выступают муниципалитеты и в большинстве своем являются единственными учредителями. Также в последнее время частой практикой становится создание межмуниципальных компаний ЖКХ в форме ООО, учредителями являются органы местного самоуправления и в некоторых случаях частные инвесторы. При этом важно отметить, что цель любого ООО является максимизация получения прибыли, что не соответствует миссии ЖКХ – предоставления высокого качества услуг и создания комфортной среды проживания для потребителей. Использование рыночного механизма в такой социально чувствительной сфере как ЖКХ на протяжении длительного времени показало не высокую эффективность, поэтому предлагается создать именно муниципальное учреждение.

Целесообразно разработать типовые стандарты управления для определенной группы многоквартирных домов с последующей привязкой этих стандартов к каждому дому силами муниципального учреждения «Дирекция жилищно-коммунального хозяйства Кемеровской агломерации муниципальных образований», а также с помощью привлечения специалистов на аутсорсинге.

В процессе привязки типового стандарта, лицам, осуществляющими данную работу, производится не только ознакомление, но и подробное изучение всех вопросов, изложенных в стандарте, принятые решения соотносятся с возможностью их использования в конкретном многоквартирном доме, в случае необходимости вносятся предложения по корректировке этих решений. Работники вынуждено «погружаются» в проблему, которой посвящен стандарт,

получают полное представление о ее профессиональном решении и самостоятельно определяют условия его применения в конкретной ситуации.

Таким образом, выполнение стандартов позволит обеспечить эффективное и профессиональное управление многоквартирным домом. Важным моментом является заложить принципы цифровой трансформации учреждения ЖКХ агломерации, определенными Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 “О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года” и Приказом Минцифры России от 18 ноября 2020 г. №600 «об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации "Цифровая трансформация".

Основная цель цифровой трансформации жилищно-коммунального хозяйства агломерации муниципальных образований – повышение эффективности деятельности организаций и предприятий ЖКХ за счет трансформации систем управления путем пересмотра стратегии, моделей, реинжиниринга бизнес-процессов, обеспечиваемой применением цифровых технологий и переходу к управлению, основанному на данных к 2030 году.

Задачи цифровой трансформации жилищно-коммунального хозяйства агломерации муниципальных образований:

1. Обеспечить развитие цифровой инфраструктуры ЖКХ.
2. Пересмотреть стратегии и модели управления ЖКХ, определить приоритетные бизнес-процессы/направления цифровой трансформации, провести реинжиниринг существующих бизнес-процессов.
3. Использовать бенчмарки ведущих компаний ЖКХ, использующих цифровые платформы, в том числе при построении инфраструктуры и архитектуры (базы данных, сервисы, программы).
4. Обеспечить переход к управлению, основанному на данных к 2030 году.
5. Разработать и внедрить систему формирования цифровых компетенций сотрудников и работников сферы ЖКХ.

6. Разработать и внедрить новые модели предоставления жилищно-коммунальных услуг, в том числе материально-технического обеспечения производственного и управленческого процессов.

Цифровая трансформация сферы ЖКХ реализуется в следующих основных направлениях:

1. Совершенствование цифровой инфраструктуры и соответствующего материально-технического обеспечения.

2. Совершенствование цифровой архитектуры. Внедрение цифровых сервисов, созданных на базе цифровой платформы в следующих направлениях:

- Административно-управленческий процесс. Предполагается реинжиниринг существующих бизнес-процессов (мониторинг и постоянная оптимизация процессов в соответствии с передовыми трендами цифровых технологий), в том числе их автоматизация, внедрение бережливого производства, изменение организационной культуры, внедрение метрик измеримости бизнес-процессов, их обработка на основе технологий больших данных и отображение всех метрик процессов на дашбордах. На основе технологий искусственного интеллекта планируется внедрить цифрового ассистента для персонализации рекомендаций и информационного сопровождения потребителей, сотрудников и руководства университета.

- Жилищный комплекс и инфраструктура (процессы управление технологической инфраструктурой и имущественным комплексом организации). Данное управление основано на внедрении технологии Интернета вещей на объектах ЖКХ, сбор и обработке информации на основе технологии Больших данных, а также использовании технологии Искусственного интеллекта для принятия решений. В режиме реального времени на Цифровой платформе Департамента ЖКХ (дашборд) будет доступна вся информация по системам жизнеобеспечения и управления жилищным фондом.

3. Формирование цифровых компетенций у работников. Необходима разработка дорожной карты формирования цифровых компетенций всех работников Дирекции ЖКХ агломерации муниципальных образований,

предусматривающая своевременную и оперативную актуализацию мероприятий. Проведение мероприятий по формированию цифровых компетенций предполагает предварительную оценку потребностей работников с учетом занимаемых должностей и последующее системное совершенствование цифровых компетенций персонала (обучение 100 % работников не реже одного раза в 3 года).

При разработке стандартов управления необходимо также придерживаться принципов системы менеджмента качества, данная система предполагает применение процессного подхода, суть которого заключается «в идентификации процессов и управлении системой процессов в организации и взаимодействия таких процессов» [306].

Использование данного подхода позволяет формализовать различные процессы доступным и понятным языком для всех участников этого процесса.

После непосредственного принятия многоквартирного дома в управление необходимо провести его осмотр и обследование, отразить результаты в специальных документах, а также составить план устранения выявленных неисправностей и повреждений, составить сметы. В дальнейшем после принятия всех домов можно будет иметь четкое представление состояния всего жилого фонда агломерации муниципальных образований и необходимого объема средств по приведению его в соответствии со стандартами.

Далее целесообразно провести собрание не только собственников жилых помещений в многоквартирном доме, но и проживающих в жилых помещениях, поскольку часть собственников официально или неофициально сдают жилые помещения в аренду, а получают жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) и те, и другие. Соответственно при проведении голосования будут учитываться голоса только собственников жилых помещений.

На собрании помимо решения основных вопросов управления домом (утверждение тарифа за содержание и текущий ремонт общего имущества и др.), необходимо собрать, по желанию собственников, их контактные данные (номер телефона, электронная почта) для того, чтобы уведомлять их о последующих

собраниях, а также о различных чрезвычайных ситуациях (пожар, затопление, и др.).

Важно убедить собственников и проживающих в том, что их мнение (пожелание), своевременная заявка, жалоба очень важны для обеспечения предоставления качественных ЖКУ и быстрого устранения различного рода неисправностей. При этом, со стороны работников Дирекции гарантируется только положительная реакция даже на любые замечания и жалобы, т.к. в некоторых случаях именно пожелания, замечания, жалобы являются основой совершенствования организации и формирования положительного имиджа организации.

Поэтому на официальном сайте Дирекции или в специально предназначенном для этого месте в подъезде (к примеру, специальный ящик) необходимо разместить подготовленные в соответствии с законодательством и нормативно-правовыми актами бланки заявлений, бланк запроса о расшифровки квитанции и др.). Заявления, заявки и жалобы необходимо принимать, как в электронном, так и в письменном виде. Особое внимание необходимо уделять жителям преклонного возраста.

Реализация вышеперечисленных рекомендаций позволит обеспечить положительное отношение потребителей к деятельности Дирекции. Далее, по результатам проведения собрания, необходимо разработать стандарты управления домом, составить годовой план управления домом, заключить необходимые договора.

Голосования по вопросам управления многоквартирным домом рекомендуется проводить в формах, предусмотренных ст. 44.1 ЖК РФ, в том числе с применением информационных систем. Так, в настоящее время действует разработанная участником рынка ценных бумаг АО «Регистратор Р.О.С.Т.» информационная система «КВОРУМ», позволяющая собственникам помещений проголосовать по вопросам управления домом круглосуточно с любого устройства, подключенного к интернету, в течение всего периода голосования.

Например, одним важнейших на сегодняшний день вопросов, выносимых на голосование, является вопрос заключения прямых договоров с ресурсоснабжающими организациями. В целях обеспечения прозрачности деятельности, в платёжном документе, помимо обязательных сведений, предусмотренных п. 69 Правил предоставления коммунальных услуг, утвержденных Постановлением Правительства от 06.05.2011 №354 [210], рекомендуется также указывать следующую информацию:

- информацию о текущих изменениях в законодательстве и нормативно-правовых актах, которые касаются собственников;

- информацию о том, где можно посмотреть полную расшифровку тарифа за содержание и текущий ремонт общего имущества;

- другую, важную для потребителей информацию (по которой чаще всего у собственников возникают вопросы).

Вся деятельность Дирекции должна быть максимально прозрачной. Каждый потребитель, обратившись непосредственно к работнику или через информационно-коммуникационные технологии должен получить точную и достоверную информацию или помощь в кратчайшие сроки. Все проблемы должны решаться только в рамках отношений «Дирекция ЖКХ – потребитель», не выходя на более высокий уровень (Государственная жилищная инспекция Кемеровской области, Администрация Кемеровская область и др.).

Особое внимание в процессе осуществления деятельности необходимо уделять измерению и мониторингу результативности управления Дирекцией с помощью следующих показателей:

1. Удовлетворенность потребителей предоставляемым услугам (% от числа опрошенных).

2. Количество расторгнутых договоров в течение отчетного периода (%).

3. Доля собираемости платежей за предоставленные жилищно-коммунальные услуги (%).

4. Доля собственников помещений, принявших участие в ежегодном собрании собственников, в общем количестве собственников (%).

5. Количество случаев предоставления коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, в течение отчетного периода (единиц).

Таким образом, совершенствование системы управления ЖКХ возможно при совершенствовании работы (переходе к профессиональному управлению) каждого объекта управления данной системы.

Одним из ключевых субъектов являются собственники жилых помещений в многоквартирном доме (потребители), т.к. деятельность всех остальных субъектов направлено для удовлетворения их потребностей. Отличительными признаками управления ЖКХ являются: муниципальные учреждения в рамках агломерации муниципальных образований, ориентированность на потребителя; полнота раскрытия информации; индивидуальный подход к каждому многоквартирному дому; профессиональный подход к управлению. На взгляд авторов, создание муниципального учреждения «Дирекция жилищно-коммунального хозяйства Кемеровской агломерации муниципальных образований» должно обеспечить координацию развития и функционирования жилищно-коммунальной сферы на территории Кемеровской агломерации муниципальных образований, а создание муниципального учреждения «Управляющая компания Кемеровской агломерации муниципальных образований» позволит организовать процесс профессионального управления многоквартирным домом с оказанием высокого уровня жилищно-коммунальных услуг с направлением потенциальной экономии (прибыли) в инфраструктурные проекты и капитальный ремонт жилищного фонда.

Организационная структура Управляющей компании Кемеровской агломерации муниципальных образований сформирована по видам деятельности, также сформированы этапы расширения штатов с ростом объемов обслуживаемого жилья:

1. Административная. На первоначальном этапе в организационную структуру планируется включить следующие управленческие должности: директор, управляющий, главный инженер и главный бухгалтер. По мере

увеличения общей площади многоквартирных домов (МКД), находящихся в управлении в структуру, будут добавлены: заместитель директора, начальники отделов (юридического, планово-экономического, производственно-технического и др.).

2. Финансово-экономическая. На первоначальном этапе ответственность за финансы планируется возложить на главного бухгалтера и бухгалтера. В последующем, финансово-экономическими вопросами будут заниматься следующие подразделения: бухгалтерия и планово-экономический отдел.

3. Эксплуатационная. На первоначальном этапе для выполнения работ и услуг, связанных с эксплуатацией многоквартирных домов, достаточно в штатном расписании предусмотреть должности сантехника, электрика, мастера, а в последующем – в структуре Учреждения формируют отделы: производственно-технический отдел, отдел энергосбережения и др.

В целях привлечения в управление Учреждением наибольшего количества многоквартирных домов, необходимо провести следующие мероприятия:

1. Предварительная встреча руководства муниципальной управляющей компании с председателями советов многоквартирных домов, председателями членов правления ТСЖ, с представлением преимуществ перехода на обслуживание муниципальной компанией.

Основные преимущества этого подхода: максимальная прозрачность деятельности, в том числе финансовая; использование высочайших стандартов качества мирового уровня; цифровая платформа и клиентоцентричность; направление прибыли не «в карман» собственников управляющих компаний, а в инфраструктурные проекты и капитальный ремонт обслуживаемого фонда.

2. Поочередное проведение собрания в каждом из выбранных многоквартирных домов для ознакомления с опытом работы подобных организаций (Московский ГУ «Жилищник» имеет значительный положительный опыт).

3. Проведение общего собрания многоквартирных домов.

Доходы Учреждения будут определяться ежемесячными платежами собственников помещений, которые включают:

- платежи за управление и эксплуатацию многоквартирным домом (в том числе за дополнительные комфортные условия проживания), а также предоставление коммунальных услуг;

- экономию по результатам деятельности Учреждения;

- штрафы и пени, начисляемые за несвоевременную оплату за ЖКУ.

Срок окупаемости зависит от ежемесячного дохода на 1 кв. м, который, в свою очередь, зависит от технических характеристик дома и его территории. (Таблица 12). Экспертами в сфере жилищно-коммунального хозяйства на основе открытой информации управляющих компаний рассчитана ориентировочная средняя прибыль с 1 кв.м. жилья. Предполагается, что вся потенциальная прибыль от деятельности муниципальной компании будет направлена в инвестиционный инфраструктурный фонд.

Таблица 12 - Потенциальный инвестиционный инфраструктурный фонд

Показатели	2022	2023	2024	2025	2026
Обслуживаемый объем жилой площади в тыс. кв. м	60	1000	3000	5000	10 000
Потенциальный инвестиционный инфраструктурный фонд, млн. руб.	5,04	84	252	486	1020

При реализации намеченных мероприятий развития Управляющей компании Кемеровской агломерации муниципальных образований и роста обслуживаемого жилищного фонда в объеме 10 млн. кв. м. жилья в 2026 году (приблизительно половина от всего жилищного фонда агломерации), объем фонда развития инфраструктуры и жилого фонда управляющей компании составит более 1 млрд. рублей, что позволит более быстрыми темпами проводить ремонт инфраструктурных объектов и жилищного фонда, создавать комфортную среду проживания жителей агломерации муниципальных образований.

В данном параграфе диссертационного исследования рассмотрено управление агломерациями муниципальных образований в разрезе укрупненных функций и отраслей. Предложено при формировании организационно-функциональной структуры управления агломерацией муниципальных образований рассматривать образование департаментов для реализации выделяемых функций. Предложен перечень из 7 отраслевых функций. Рассмотрена более подробно укрупненная функция образования, науки и инновационного развития, предложено создать коллаборацию образовательных организаций и систему непрерывного образования Кемеровской агломерации муниципальных образований, представлены принципы данной работы. Рассмотрены различные аспекты построения организационно-экономического механизма управления отраслью ЖКХ.

Предложено создание единого органа управления жилищно-коммунальным хозяйством агломерации - муниципальное учреждение «Дирекция жилищно-коммунального хозяйства Кемеровской агломерации муниципальных образований» (Дирекция ЖКХ). Представлена принципиальная схема организации Дирекции ЖКХ. Определены показатели измерения и мониторинга результативности управления Дирекцией ЖКХ.

Организационная структура Управляющей компании Кемеровской агломерации муниципальных образований сформирована по видам деятельности, также сформированы этапы расширения штатов с ростом объемов обслуживаемого жилья. Предложен перечень мероприятий по расширению площади обслуживаемого жилищного фонда. Рассчитаны показатели экономической деятельности Управляющей компании Кемеровской агломерации муниципальных образований.

5.3. Разработка методик оценки показателей агломерации муниципальных образований

Одним из ключевых факторов развития территориальных образований, в том числе и агломераций муниципальных образований, является создание комфортных условий для проживания (комфортной среды). Комфортная среда включает в себя следующие параметры: социально-экономический потенциал территории, экономическая эффективность (экономическая привлекательность) и социальные параметры. На основании указанных параметров, модель комфортной среды проживания будет представлена следующим образом (рисунок 49):

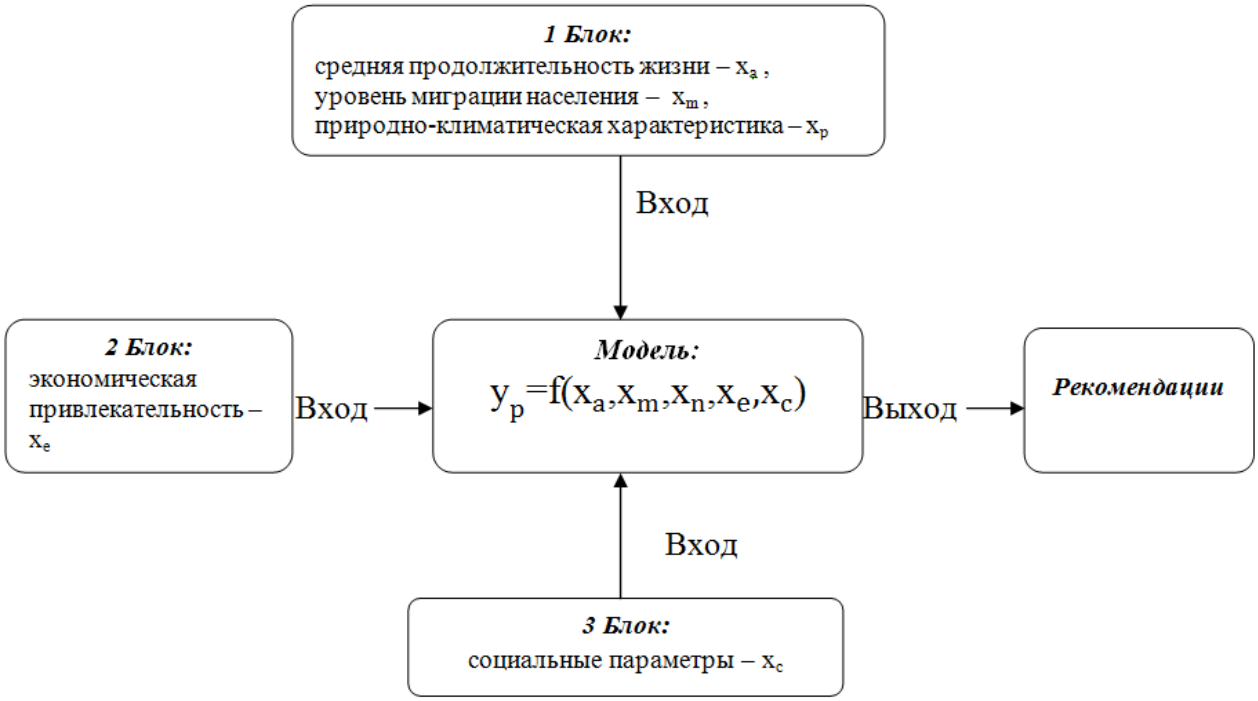

Рисунок 49 - Модель комфортной среды проживания [355]

Модель состоит из следующих блоков: экономические, социальные и демографические факторы. Указанные блоки могут иметь различные дополнительные параметры. Модель позволяет ранжировать территориальные образования рассчитывая среднюю величину $\mathbf{y_p}$ каждого элемента. Рассчитывая отклонения от средней величины, получаем возможность управления параметрами, отличающимися максимальным минусовым знаком. Параметры, воздействие которых не поддаются управлению (например, природно-

климатические), возможно уравнивать социальными либо экономическими регулируемыми параметрами, что даст возможность улучшить комфортную среду обитания [355].

Показатель $\mathbf{x_a}$ характеризующий среднюю продолжительность жизни в годах можно рассчитывать по статистическим данным. Привлекательность и комфортность среды обитания для населения будет предпочтительнее территория с большей продолжительностью жизни. При этом не учитываются другие факторы, например экономические, также влияющие на комфортность среды обитания. Следующий показатель $\mathbf{x_m}$ показывает активность миграционных процессов, измеряется в процентах и характеризует комфортность среды обитания для людей территории и значительно зависит от вышеприведенного. По мере роста оттока населения, снижается комфортность среды обитания и напротив. Интегральный показатель $\mathbf{x_n}$, характеризующий природно-климатические условия и интегрирует в такие факторы как среднегодовую температуру, число солнечных дней в году и др. По мере повышения данного показателя, повышается комфортность среды обитания. Интегральный показатель не регулируется, поскольку повлиять глобально на климат человек не в состоянии. Однако, строительство каналов, прудов может смягчить негативное воздействие его на комфортную среду проживания [355].

К интегральному показателю относится и экономическая привлекательность $\mathbf{x_e}$ учитывающая уровень средней заработной платы, занятость населения, уровень бедности. Экономический фактор способен пересилить негативное влияние природно-климатических условий и существенно усилить комфортную среду проживания для людей. Наличием учреждений образования, культуры, социальные пособия и пенсии характеризует социальный фактор $\mathbf{x_c}$. Данный фактор, при его отсутствии или незначительных объемах способен, даже при серьезных экономических преференциях, существенно понизить комфортность среды проживания территории [355].

Предъявленная модель комфортной среды проживания носит универсальный характер, может быть применима не только к отдельным

территориям, но и региональным группам. Полученные расчеты в итоге могут стать основой для выработки рекомендаций по улучшению комфортной среды проживания через воздействие на регулируемые показатели [355].

Как было ранее отмечено, создание комфортной среды проживания обеспечивают следующие параметры: социально-экономический потенциал территории, экономическая эффективность (экономическая привлекательность) и социальные параметры. Для оценки параметров предлагается разработать следующие методики: оценки потенциала агломерации, расчет агломерационного и экономического эффектов, оценка потенциального экологического эффекта.

По мнению автора, методика оценки потенциалов агломерации должна включать в себя следующие показатели социально-экономического развития:

- относительный объем (в расчете на душу населения) инвестиций в основной капитал;

- относительный объем (в расчете на душу населения) отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами обрабатывающих производств;

- относительный объем (в расчете на душу населения) отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами добывающих производств;

- относительный объем (в расчете на душу населения) продукции сельского хозяйства;

- относительный объем (в расчете на душу населения) оборота розничной торговли;

- относительный объем (в расчете на душу населения) собственной доходной части бюджета;

- относительный объем (в расчете на душу населения) расходной части бюджета на суммарное содержание органов местного самоуправления;

- среднемесячная заработная плата работников организаций;

- коэффициент миграционного прироста/убыли населения;

По каждому из показателей предполагается ранжирование агломераций муниципальных образований с целью оценки уровня конкурентоспособности. В ближайшем будущем агломерации муниципальных образований будет конкурировать между собой за человеческий и инвестиционный капитал. Чем выше - коэффициент миграционного прироста населения, тем эффективнее проводимый маркетинг территории (люди голосуют «ногами»).

Накопление данных за определенные периоды времени позволят оценивать динамику развития агломерации муниципальных образований, эффективность принимаемых управленческих решений и вовремя вносить корректировки в проводимую региональную агломерационную политику. Важным моментом является оценка динамики не только агломерации муниципальных образований в целом, но и оценка динамики отдельных ее элементов (как муниципальных образований, так и отдельных населенных пунктов).

Важным фактором наличия предпосылок развития тех или иных агломерации муниципальных образований выступает комплексная оценка потенциала развития. В параграфе 1.3 Социально-экономический потенциал агломерации муниципальных образований подробно рассмотрены теоретические положения данного процесса. Для оценки целесообразности развития агломераций муниципальных образований в федеральном округе предлагается производить расчет комплексной оценки потенциалов агломераций муниципальных образований по следующей формуле:

Konj = ((Vj / Vo) + (Fj / Fo) + (Ij / Io) + (Uj / Uo) + (Sj / So) + (Mj / Mo) + + (Pj / Po) + (Bj / Bo) + (Nj / No) + (Gj / Go)) / n

где: *Konj* - комплексная оценка потенциала агломерации муниципального образования;

Vj – валовая добавленная стоимость j – ой агломерации муниципального образования на душу населения;

Vo – валовая добавленная стоимость на душу населения в среднем по стране;

Fj – финансовая обеспеченность бюджета j – ой агломерации

муниципального образования на душу населения;

Fo – финансовая обеспеченность бюджета на душу населения в среднем по стране;

Ij – объем инвестиций в основной капитал j – ой агломерации муниципального образования;

Io – объем инвестиций в основной капитал на душу населения в среднем по стране.

Uj – объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг на душу населения j – ой агломерации муниципального образования.

Uo – объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг на душу населения на душу населения в среднем по стране.

Sj – среднемесячная заработная плата работников организаций на душу населения j – ой агломерации муниципального образования.

So – среднемесячная заработная плата работников организаций на душу населения в среднем по стране.

Mj – миграционный прирост/убыль на душу населения j – ой агломерации муниципального образования.

Mo - миграционный прирост/убыль на душу населения в среднем по области

Pj - ожидаемая продолжительность жизни в j – ой агломерации муниципального образования.

Po – ожидаемая продолжительность жизни в среднем по стране.

Bj - уровень безработицы в j – ой агломерации муниципального образования.

Bo – уровень безработицы в среднем по стране.

Nj - доля численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума к общей численности населения в j – ой агломерации муниципального образования.

No – доля численности населения с денежными доходами ниже величины

прожиточного минимума к общей численности населения в среднем по стране.

Gj - общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя в j – ой агломерации муниципального образования.

Go – общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя в среднем по стране.

n–число показателей.

Исходя из проведенных расчетов, получена следующая комплексная оценка потенциалов агломераций муниципальных образований Кемеровской области - Кузбасса (таблица 13).

Таблица 13 - Условная оценка потенциала Кемеровской и Новокузнецкой агломерации муниципальных образований (приведенные данные за 2020 год)

Агломерации муниципальных образований	Относительный объем валовой добавленной стоимости	Относительный объем финансовой обеспеченности бюджета	Относительный объем инвестиций в основной капитал	Относительный объем отгруженных товаров.	Относительный размер среднемесячной заработной платы	Относительный миграционный прирост	Ожидаемая продолжительность жизни	Уровень безработицы	Доля численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума к общей численности населения	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя	Комплексная оценка потенциала агломерации
Кемеровская	0,94	0,98	1,16	1,35	0,95	0,97	0,97	1,15	1,01	1,04	1,05
Новокузнецкая	0,95	0,96	1,08	1,37	0,93	0,95	0,95	1,02	1,02	1,02	1,03

Как видно из представленной таблицы, Кемеровская и Новокузнецкая агломерации муниципальных образований имеют показатели ниже среднероссийских на душу населения: объем валовой добавленной стоимости, объем финансовой обеспеченности бюджета, размер среднемесячной заработной платы, ожидаемая продолжительность жизни и незначительный отток населения. Что требует принятия соответствующих мер. При этом суммарный потенциал Кемеровской агломерации муниципальных образований выше среднероссийского

на 5 %, что говорит о высоком потенциале данного территориального образования.

В плане экономического потенциала в сравнении с существующей схемой административно-территориального деления, Кемеровская агломерация муниципальных образований более сбалансирована по промышленному, кадровому, финансовому и сельскохозяйственному потенциалу. При этом соблюдается их хозяйственно-географическая совместимость, что соответствует основным принципам организации народного хозяйства.

Введение нового уровня муниципального управления в виде агломерации муниципальных образований позволит:

1. Проводить более сбалансированную, согласованную экономическую и инвестиционную политику между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

2. Устранить противоречия финансового обеспечения реализации межмуниципальных проектов (в том числе инвестиционных).

3. Устранить дублирование функций и ряда вопросов местного значения (подробнее в параграфе 5.2 диссертационного исследования), а также провести реинжиниринг существующих процессов. Данные мероприятия позволят оптимизировать органы управления, а также муниципальные организации и предприятия.

4. Провести цифровую трансформация экономики агломерации муниципальных образований (подробнее в параграфе 5.2 диссертационного исследования).

5. Повысить качество жизни населения и создать комфортную среду проживания населения (особенно для жителей периферийной зоны).

Таким образом, агломерации муниципальных образований устраняют противоречия межмуниципального взаимодействия, позволяют проводить более комплексную и системную региональную политику, оптимизацию органов местного самоуправления, создание эффективных муниципальных компаний (по своей сути межмуниципальных) жилищно-коммунального хозяйства («Дирекция

жилищно-коммунального хозяйства Кемеровской агломерации муниципальных образований», «Управляющая компания Кемеровской агломерации муниципальных образований»), что в конечном итоге позволяет получить агломерационный эффект (некоторые исследователи называют эффектом локализации или эффектом урбанизации), в том числе в результате эффекта масштаба..

Исключение дублирующих функций, реализуемых агломерацией муниципальных образований. реинжиниринг существующих процессов и цифровая трансформация, позволит значительно сократить издержки на содержание аппаратов управления муниципальных образований. Так, оптимизация администраций городских и муниципальных округов позволит сократить расходы на содержание аппарата управления приблизительно на 20–25% процентов, что по предварительным подсчетам составит 300–375 млн. рублей ежегодно.

С целью расчета агломерационного эффекта для бюджетной системы Российской Федерации рассмотрим его содержательную сторону в следующей постановке. Основным видом деятельности органов местного самоуправления является решение вопросов местного значения в интересах населения муниципального образования (жилищно-коммунальный комплекс, дорожная деятельность, ГО и ЧС, образовательная и культурная политики и др.). В рамках деятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения существует значительное количество рисков различного рода: человеческий фактор, в виде некомпетентности сотрудников и специалистов; финансовые риски (в том числе по поступлению собственных налоговых и неналоговых доходов); выход из строя объектов инфраструктуры (ЖКХ, дорожное хозяйство), в том числе в связи с их значительным износом. В целом стоит отметить, что динамично меняющаяся внешняя среда находится в состоянии неопределенности и возникающих, в связи с этим рисков, поэтому важнейшим требованием к механизму управления агломерациями муниципальных образований являются принципы гибкости и быстрой

адаптируемости к меняющейся внешней среде, что в целом предполагается обеспечить по средствам цифровой трансформации функциональных отраслей агломерации муниципальных образований.

В рамках создания нового вида муниципального образования -агломерации муниципальных образований (рассмотрено в параграфе 4.3 «Агломерации муниципальных образований как основа совершенствования местного самоуправления» диссертационного исследования) предполагается, что значительную часть вопросов местного значения, которые ранее городские и муниципальные округа решали самостоятельно, будут решаться в рамках вышестоящего уровня агломерации муниципальных образований. Подробный перечень вопросов, который предлагается закрепить за данным уровнем местного самоуправления, рассмотрено в параграфе 5.1. Методология управления социально-экономическим развитием агломерации муниципальных образований муниципальных образований Сибирского федерального округа. Оценка агломерационного эффекта учитывает, в том числе экономию за счет возникающего эффекта масштаба.

Важным фактором является то, что агломерации муниципальных образований за счет консолидации финансовых и материальных ресурсов (в параграфе 5.2. «Организационно-экономический механизм управления отраслями агломерации на примере жилищно-коммунального хозяйства Кемеровской агломерации муниципальных образований» рассмотрено создание муниципальных предприятий, в том числе Управляющей компании Кемеровской агломерации муниципальных образований) значительно снижает вышеперечисленные риски, что дает дополнительный агломерационный эффект за счет снижения финансовых затрат на их устранение.

Эффективное управление агломерациями муниципальных образований является стратегической задачей регионального управления, в связи с этим целесообразно использование оптимизационных моделей и методов ее анализа как наиболее оптимально подходящих для решения этих задач.

С целью оценки агломерационного эффекта агломерации муниципальных образований автором предложено построение оптимизационной линейной модели функционирования муниципальных образований. Для данной модели применены критерии максимизации экономической эффективности и минимизации потенциальных рисков.

Расчет оценки агломерационного эффекта для бюджетной системы Российской Федерации (для органов местного самоуправления) предлагается проводить по трем видам ресурсов [137, с. 1446–1449]:

1) труд работников сферы жилищно-коммунального и дорожного хозяйства, благоустройства, обслуживания, оказания услуг и производства благ и других производственных сфер (фонд оплаты труда) в количестве $x_1,\ldots,x_n$ по цене $c_1,\ldots,c_n$;

2) труд сотрудников органов управления, в том числе органов местного самоуправления и всех муниципальных организаций агломерации муниципальных образований в количестве $x_{n+1},\ldots,x_{2n}$ по цене $c_{n+1},\ldots,c_{2n}$;

3) основные производственные фонды в количестве $x_{2n+1},\ldots,x_{3n}$ по цене $c_{2n+1},\ldots,c_{3n}$

Муниципальное образования на случай возникновения рисков страхуют свою деятельность (переменные затраты на бюджет развития и др. трактовки) по всем видам вышеперечисленных ресурсов следующими суммами (количество рисков совпадает с количеством ресурсов) [137, с. 1446–1449]:

x3n+1 – на устранение рисков, связанных с человеческим фактором и ошибками работников сферы жилищно-коммунального и дорожного хозяйства, благоустройства, обслуживания, оказания услуг и производства благ и других производственных сфер (производственные ошибки, низкая квалификация, психофизиологические особенности человека и др.);

x3n+2 – на устранение рисков, связанных с человеческим фактором и ошибками работников управленческого аппарата органов местного самоуправления и всех муниципальных организаций агломерации

муниципальных образований (низкая квалификация, психофизиологические особенности человека, управленческие ошибки и др.);

x3n+3 – на устранение рисков, связанных с основными производственными фондами, в том числе аварии природного и техногенного характера: на объектах жилищно-коммунального хозяйства (тепло и электроснабжение, водоснабжения и водоотведения, газоснабжения, жилищного фонда и др.), объектах дорожного хозяйства (автомобильные и железные дороги, освещение и др.), социальных объектах (учреждения культуры, образования, спорта и др.);

Приняты следующие условные обозначения [183]:

N – население МО;

CD – собственные доходная база агломерации муниципальных образований;

η_i – коэффициент затрат на решение *i*-е (*i*=1,…,*n*) вопроса местного значения;

α, β – верхний и нижний пределы численности управленческого аппарата органов местного самоуправления и всех муниципальных организаций агломерации муниципальных образований (процент от *N*);

q_{min}, q_{max} – предельный объем минимального и максимального объема затрат на реализацию вопроса местного значения в расчете на 1 человека (в стоимостном выражении). Определяется отдельным стандартом и является важным показателем;

$q = q_{min}\ N$, $Q = q_{max}\ N$ – верхняя и нижняя граница решаемых вопросов местного значения, в том числе дополнительных полномочий переданных по соглашению субъектом федерации для решения на уровне агломерации муниципальных образований;

l_i – нижние пределы затрат на устранение рисков (*i*=1,2,3);

L_i – верхние пределы затрат на устранение рисков (*L*=1,2,3);

DOT – Итоговая сумма резервного фонда на устранение всех вышеперечисленных потенциальных рисков.

Принципиально эффективность деятельности органов управления агломерации муниципальных образований можно представить следующей

функцией J=–J_1+J_2, где J_1 – функция минимизации и оптимизации расходов на текущее функционирование (затраты на жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство, текущее содержание зданий, сооружений; затраты на аппарат управления, коммунальные платежи,); J_2 – функция максимизации фонда развития агломерации муниципальных образований (капитальный ремонт и модернизация коммунальных сетей, цифровая трансформация управления и муниципального хозяйства, мероприятия по энергосбережению, обучение и повышение квалификации персонала, и др.)

Модель оценки агломерационного эффекта агломерации муниципальных образований для бюджетной системы Российской Федерации имеет следующий вид [137, с. 1446–1449]:

$$J_1 = \sum_{k=1}^{3n} c_k x_k \to min \quad , \qquad \text{(I)}$$

$$J_2 = \sum_{k=3n+1}^{3n+3} x_k \to max \quad , \qquad \text{(II)}$$

$$\alpha N \le \sum_{k=1}^{n} x_{n+k} \le \beta N \quad , \qquad \text{(III)}$$

$$l \le \sum_{k=1}^{3} x_{3n+k} \le L \quad , \qquad \text{(IV)}$$

$$Ds = CD \sum_{i=1}^{n} \eta_i - \left(\sum_{k=1}^{3n} c_k x_k + \sum_{k=3n+1}^{3n+3} x_k \right) \ge 0 \quad , \qquad \text{(V)}$$

$$\sum_{k=3n+1}^{3n+3} x_k \le DOT \quad , \qquad \text{(VI)}$$

$$q \le \sum_{k=1}^{n} \left(c_k x_k + c_{2n+k} x_{2n+k} \right) \le Q \quad . \qquad \text{(VII)}$$

$$CD - \beta N \sum_{k=1}^{3n} c_k x_k + Q \ge 0,$$
$$\alpha = l = q = 0. \qquad \text{(VIII)}$$

Таким образом, (I)–(VII) – модель деятельности агломерации муниципальных образований по *n-количеству* вопросов местного значения (в том

числе переданных полномочий органами государственной власти по соглашениям). Модель (I)–(VII) представляет собой двухкритериальную задачу линейного программирования (ЗЛП) с размерностью матрицы модели 8Ч($3n$+3).

В модели вводятся следующие ограничения [183]:

III – ограничение численности работников управленческого аппарата органов местного самоуправления и всех муниципальных организаций агломерации муниципальных образований относительно количества жителей;

IV – ограничения на нижние и верхние уровни затрат на устранение вышеперечисленных рисков;

V – сальдо доходной и расходной части местного бюджета агломерации муниципальных образований;

VI – ограничение бюджетного финансирования (резервного фонда) на устранение и профилактику рисков;

VII – ограничение нижнего и верхнего объема решаемых вопросов местного значения, в том числе дополнительных полномочий, переданных по соглашению субъектом федерации для решения на уровне агломерации муниципальных образований.

Линейный характер данной модели позволяет использовать информационно-коммуникационные технологии и компьютерные программные средства, в том числе инвестиционного анализа, при практически значимых размерностях решаемой многокритериальной и многопараметрической задачи [137, с. 1446–1449].

Анализ модели деятельности агломерации муниципальных образований позволил поставить некоторые необходимые условия существования решения в ней, которые имеют следующее выражение [137, с. 1446–1449]: проведенные с помощью пакета предварительные численные расчеты на модельных данных показали существование решения в предложенной модели в широком диапазоне параметров, не описываемом условиями VIII. Решение двухкритериальной задачи осуществлялось путем перехода

к эквивалентной ей однокритериальной с линейной сверткой критериев. В таблице 14 приводятся результаты модельных расчетов при n=1.

Таблица 14 - Расчет агломерационного эффекта Кемеровской агломерации муниципальных образований для органов власти.

Показатели	**Агломерация**
Среднегодовая зарплата работников сферы благоустройства, обслуживания и оказания услуг (c_1), *руб.*	620000
Среднегодовая зарплата муниципальных служащих (c_2) , *руб.*	680000
Среднегодовые затраты на ОПФ (c_3), *млн. руб.*	42000
Население *N, чел*	1336811
Доходная часть бюджета (*CD), млн. руб.*	39 741
DOT – общая сумма затрат на устранение рисков (резервный фонд), млн. руб.	500
Агломерационный эффект (J), млн. руб..	874

В последней строке таблицы 14 располагаются значения критерия эффективности J, что обусловлено, в частности, уменьшением рисков, связанных с основными производственными фондами, в том числе аварии природного и техногенного характера: на объектах жилищно-коммунального хозяйства (тепло и электроснабжение, водоснабжения и водоотведения, газоснабжения, жилищного фонда и др.), объектах дорожного хозяйства (автомобильные и железные дороги, освещение и др.), социальных объектах (учреждения культуры, образования, спорта и др.), расходов на аппарат управления и содержание основных производственных фондов. Эффективность J это и есть эффект от агломерации муниципальных образований или агломерационный эффект для бюджетной системы Российской Федерации.

Данная авторская модель универсальна и может быть применена для оценки агломерационного эффекта бюджетной системы любой агломерации муниципальных образований.

Развитие агломераций сопровождается возникновением разных экономий не только для бюджетной системы Российской Федерации, но и для бизнеса уменьшение издержек на транспортные расходы; увеличение объемов

производства отдельным предприятием или фирмой сопровождается экономией на масштабе; в виде инфраструктурной экономией, представляющее собой внешнее воздействие как на отдельное предприятие, так и отрасль в целом. Данный вид экономии формируется через расширение и улучшение услуг транспортного характера, а также: коммерческие, финансовые услуги, увеличение рынка трудовых ресурсов и их гибкое использование, то есть, готовность и способность работников переключаться на иные типы производств. [261]

Агломерацию можно рассматривать как пространственный рынок, в котором присутствуют центробежные и центростремительные силы. Агломерационный эффект можно, с достаточной степенью вероятности, рассчитать с помощью экономико-математического моделирования. Экономический эффект от функционирования агломерации муниципальных образований можно оценить по нескольким составляющим, наиболее существенным является прирост валовой добавленной стоимости в результате создания единого муниципального образования [261]:

АЭдс = ДСа – ДС0

где, ДСа – добавленная стоимость участников агломерации;

ДС0 – добавленная стоимость участников муниципальных образований до агломерации.

Добавленная стоимость продукции участников агломерации рассчитывается по формуле [261]:

$$ДСа = \frac{\sum_{k=1}^{n} I_k S_k + \sum_{k=1}^{n} S_{n+k}}{1 + d} - S_{2n+1} - S_{2n+2}$$

где ДСа – добавленная стоимость продукции участников агломерации;

Ik– показатель эффективности инвестиций по k–ому виду продукции (товаров, работ, услуг);

Sк – стоимость приобретаемых продукции (товаров, работ, услуг) k–ого вида, руб.;

Sn+k – доход от продажи продукции (товаров, работ, услуг) k–го вида, руб.;

d – ставка дисконтирования, учитывающая уровень инфляции, требования доходности инвестора и другие риски за весь период функционирования агломерации.

$x_{2n+1} = I$ – внешние инвестиции, тыс. руб.;

$x_{2n+2} = \bar{I}$ – внутренние инвестиции, тыс. руб.

Результаты модельных расчетов представлены в таблице.

Таблица 15 - Расчет экономического эффекта от функционирования Кемеровской агломерации муниципальных образований [261]

Ik– показатель эффективности инвестиций	Sк – стоимость приобретаемых продукции (товаров, работ, услуг)	Sn+k – доход от продажи продукции (товаров, работ, услуг))	d – ставка дисконтирования, учитывающая уровень инфляции	$x_{2n+1} = I$ – внешние инвестиции, млн.руб.	$x_{2n+2} = \bar{I}$ – внутренние инвестиции
10,45	12925	19525	0,275	14080	11374

Результаты модельных расчетов для МО при n=1 и агломерации представили значение в 19,5 млрд. руб., определяемый как экономический эффект (экономическая эффективность). Представленная модель является универсальной. Может использоваться в случае, когда потребуется оценить экономический эффект при экономическом обосновании целесообразности создания любой агломерации муниципальных образований. Расчет проведен на примере обоснования создания Кемеровской агломерации муниципальных образований. Как показывают расчеты, создание агломераций муниципальных образований подтверждается возможным получением экономического эффекта, что позволит придать развитию региональной экономики динамичность и устойчивость [261].

Важным моментом при создании агломерации муниципальных образований является улучшение экологической ситуации, особенно это актуально для

Кузбасса. Высокая доля выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух городов и сельских территорий Кемеровской области-Кузбасса, нарушение плодородного слоя земля в результате горных работ, свидетельствует о высокой доли негативных последствий экологического характера. Современная региональная экономическая политика направлена на использование природно-ресурсных запасов, позволяющих динамично развиваться таким отраслям, как угольная и металлургическая. Для развития региональной экономики, обеспечения реализации социальных программ и стабильного социального развития, такой подход вполне оправдан [344].

Однако, это не решает проблемы улучшения здоровья как одной из важнейших составляющих качества жизни, представляющего собой основной индикатор социально-экономического положения страны и отдельных ее регионов. Среда обитания и ее качество характеризуется здоровьем населения, а динамика заболеваемости и смертность людей в трудоспособном возрасте показывает благополучие и отрицательные явления регионального развития. Для Кемеровской области выше названные показатели являются основными проблемами. Решение экологических проблем является одной из целей создания агломераций муниципальных образований [344].

С целью выявления потенциала экологического эффекта необходимо разработать методику оценки эколого-экономических потерь для экономики региона (потери ВРП). Представляется целесообразным для оценки влияния заболеваемости населения на конечный результат экономической деятельности региона (ВРП) использовать методы эконометрики: корреляционный и регрессионный анализ. Любое оценивание предполагает выбор объекта оценки: в данном случае это экономика региона, представленная конечным результатом - ВРП. Экономика региона сформировалась при сочетании различных природных условий и факторов, создавших условия для экономической деятельности. Экономическая деятельность в итоге определила обстановку на территории с негативными и позитивными последствиями для состояния здоровья населения [344].

Смертность населения связана с заболеваемостью, которая является индикатором состояния здоровья населения, его трудовой активности. Учитывая вышесказанное, была выдвинута гипотеза о том, что заболеваемость населения оказывает влияние на изменение объема ВРП. Для аналитической оценки связи в качестве результирующей переменной был выбран объем ВРП (млрд. руб.), в качестве факторов, объясняющих изменение ВРП – общее число заболеваний на 1000 чел. населения (ед.) и число дней по болезни в среднем за год (человеко-дней). Определен период наблюдения – 11 лет. Для моделирования связи факторов были выбраны показатели (таблица 16) [344].

Таблица 16 - Значения показателей (факторов), используемых при моделировании

Годы	**Y**	**X_1**	**X_2**
	Объем ВРП, млрд.руб	Общее число заболеваний на 1000 чел. населения, ед.	Число дней по болезни в среднем за год, человеко-дней
2010	625,9	1502,9	15,1
2011	751,2	1573	14,9
2012	718,3	1568,7	14,7
2013	667,9	1620	15,0
2014	752	1576	14,8
2015	843,3	1586	12,6
2016	903,3	1596	12,7
2017	1097,9	1645,4	12,7
2018	1266,4	1585	13,5
2019	1110,4	1572,5	13,3
2020	1100,0	1459,7	14,3

Факт существования связи между признаками и тесноту этой связи проверяют с помощью коэффициента корреляции [344]:

ryx1 =0,03 (коэффициент корреляции показывает, что связь между объемом ВРП и общим числом заболеваний на 1000 чел. населения не существует);

ryx2 = - 0,62 (коэффициент корреляции показывает, что связь между объемом ВРП и числом дней по болезни в среднем за год умеренная и обратная, то есть с увеличением количества дней временной нетрудоспособности, объем ВРП

сокращается). Таким образом, из дальнейшего исследования исключили фактор «общее число заболеваний на 1000 чел. населения» [344].

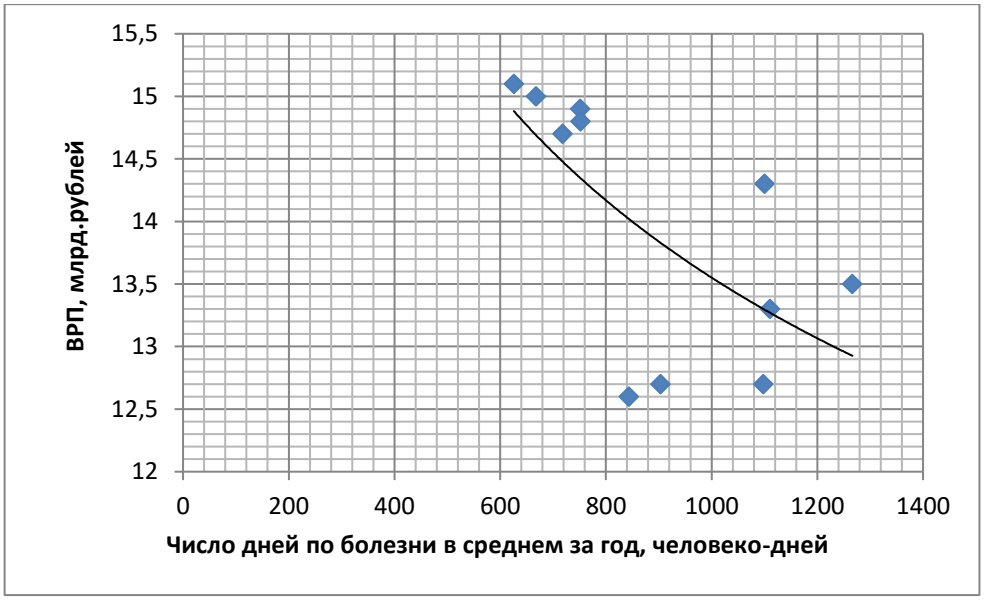

Рисунок 50 - Поле корреляции между факторами «ВРП» и «Число дней по болезни в среднем за год».

Разброс точек более соответствует нелинейной связи. Поэтому для оценки используется уравнение степенной функции. Полученная в ходе расчетов (с помощью пакета прикладных программ Stata.8) регрессионная статистика позволяет построить уравнение (регрессионную модель) следующего вида [344]:

$$y = e^{12,3} * x^{-2,1} \qquad (1)$$

Экономическая интерпретация параметров модели: при увеличении количества дней по болезни в среднем за год на 1%, объем ВРП будет снижаться в среднем на 2,1%. Если 2,1% представить в стоимостном выражении (используя показатель ВРП 2020 года), то получится, что в среднем, ежегодно экономика региона теряет 23,1 млрд. рублей по причине временной нетрудоспособности населения.

Проверка качества модели:

1). R^2=0,42 свидетельствует о том, что вариация зависимой переменной «ВРП» в среднем на 42% объясняется вариацией независимой переменной «Число

дней по болезни в среднем за год», а не объясненная вариация на 58% зависит от факторов, не ученных в регрессионной модели.

2). Проверка значимости модели с помощью критерия Фишера: $F_{набл}=6,55>F_{табл}=5,12$ – убеждает в том, что построенное уравнение регрессии (1) значимо и его можно использовать в практике моделирования и прогнозирования.

Таким образом, выдвинутая гипотеза о том, что заболеваемость населения оказывает влияние на изменение объема ВРП доказана. Проведенное исследование ещё раз подчеркивает специфические особенности экономики региона и убеждает в том, что законодательные меры в области охраны окружающей среды, экологизации производств и ответственности экономических агентов будут долго оставаться стратегическими экологическими задачами региона в условиях увеличения добычи угля и производства основных видов промышленной продукции.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, о значительном уровне эколого-экономических потерь, в следствие наносимой экономике региона интенсивно развивающейся угольной промышленностью. К тому же, это создает ситуацию, которая характеризующуюся высокой антропогенной нагрузкой и уровнем заболевания людей, превышающей средний показатель в России более, чем в 2 раза. Стоимостная оценка ущерба, обусловленного развитием угледобывающей отрасли региона, показывает рост в виде потерь ВРП, в виде довольно высокой заболеваемости населения, их здоровье и продолжительность жизни, снижается численность населения региона, что несет в себе высокие экономические риски не только в настоящее время, но и в будущем.

Поэтому, первостепенной задачей государственной власти региона, на наш взгляд, является разработка и принятие незамедлительных решений, направленных на применение автоматизированных, объективных инструментов, позволяющих оценить и сбалансировать затраты на повышение экономической эффективности и сохранение окружающей среды региона. Данные решения должны включать увеличение инвестиций, направляемых на технологическую

модернизацию морально устаревшего оборудования и содержать обязательный элемент – безотходные технологии утилизации отходов.

Предлагаемая методика решает задачу оценки влияния экологической компоненты не только эколого-экономических потерь, характеризующихся потерями ВРП, но и на качество жизни населения. Кроме того, регрессионный характер модели позволяет выявить экономический потенциал деятельности производителей и объективную эффективность предприятий, что позволит осуществлять адекватное негативным последствиям их деятельности, возмещение потерь, получаемых от загрязнённой природной среды. Предлагаемый методический подход к определению объема эколого-экономических потерь в регионе, является универсальным, может применяться государственными органами власти при корректировке программ социально-экономического развития региона на перспективу, и других регионах с аналогичным развитием экономики. Развитие агломераций муниципальных образований, в том числе за счет проведения более гибкой территориальной политики, позволит получить наряду с другими видами эффектов (агломерационный, экономический) и экологический эффект, общий объем которого составляет более 23 млрд рублей (потенциальные потери ВРП).

Создание комфортной среды проживания на любой территории обеспечивают следующие параметры: социально-экономический потенциал территории, экономическая эффективность (экономическая привлекательность) и социальные параметры. Соответственно, что с точки зрения обоснования формирования и развития агломераций самым принципиальным моментом является расчёт экономической эффективности, оценка получаемого агломерационного эффекта и экологическая эффективность. Рассмотрены различные критерии, параметры, индикаторы и индексы оценки состояния развития агломерации муниципальных образований. Предложена методика оценки экономического эффекта и показатели социально-экономического развития для ее расчета. Предложена формула расчета комплексной оценки потенциалов агломераций муниципальных образований, произведен расчет

потенциала Кемеровской агломерации муниципальных образований. Представлена модель оценки экономической эффективности агломерации муниципальных образований. Произведен расчет агломерационного эффекта, экономической эффективности и потенциального экологического эффекта Кемеровской агломерации муниципальных образований, что в целом подтверждает экономическую целесообразность развития данной агломерации.

Выводы по 5 главе

1. Рассмотрен существующий опыт управления агломерациями в зарубежных странах, России и Сибирском федеральном округе. Выявлены основные проблемы и недостатки существующих механизмов управления агломерациями: сопротивление местных элит; незначительный объем функций органов управления (территориальное планирование); несовершенство нормативно-правовой базы в сфере функционирования агломераций; недостаточность финансовых средств для формирования бюджета развития. Были рассмотрены и проанализированы различные модели управления агломерациями: объединение в единое муниципальное образование; введение двухуровневой модели управления; договорная модель и модель государственного управления, выявлены сильные и слабые стороны каждой модели.

Определены внешние и внутренние факторы, методы социально – экономического развития агломерации муниципального образования. Автором предложена двухуровневая модель муниципального управления агломерациями. Создание двухуровневой модели с верхним уровнем в виде агломераций муниципальных образований наиболее безболезненно вписывается в существующие институты местного самоуправления и государственного управления, не требует их институционального перестроения, но при этом создаются весьма действенные механизмы управления развитием агломерациями. С точки зрения методологии управления социально-экономическим развитием агломераций муниципальных образований определены: принципы управления;

схема развития агломераций муниципальных образований Кемеровской области Кузбасса; функциональные зоны (территории) Кемеровской агломерации муниципальных образований; этапы формирования механизма управления агломерацией муниципальных образований; сферы реализации инвестиционных проектов агломерации муниципальных образований; принципиальная схема управления агломерацией муниципальных образований; организационная структура Кемеровской агломерации муниципальных образований; вопросы местного значения, отнесенные к уровню агломерации муниципальных образований.

Предложен механизм координации развития Сибирской конурбации через создание Координационного совета агломераций муниципальных образований Сибирской конурбации как высшего органа и постоянно действующей дирекции координации развития Сибирской конурбации. Предложен состав координационного совета некоммерческого партнерства «Сибирская конурбация агломерации муниципальных образований».

2. Функции управления агломерацией, являются важнейшим элементом управления, реализация которых направлена на стратегическое и текущее планирование, обеспечение необходимыми нормативными документами. Чтобы достичь цели, реализовать функции управления агломерацией, необходимо соответствующее организационно-экономическое обеспечение, в виде механизма, направленного на организационно-экономическую и социальную деятельность. В связи с вышесказанным, в диссертации представлена структура организационно-экономического механизма управления агломерациями муниципальных образований. Организационно – экономический механизм состоит из 4 блоков: организационно-правовой, управленческий, экономический и финансовый.

Рассмотрено управление агломерациями муниципальных образований в разрезе укрупненных функций и отраслей. Предложено при формировании организационно-функциональной структуры управления агломерацией муниципальных образований рассматривать выделяемые функции как потенциальны структурные подразделения. Предложен перечень из 7 отраслевых

функций. Рассмотрена более подробно укрупненная функция образования, науки и инновационного развития, предложено создать коллаборацию образовательных организаций и систему непрерывного образования Кемеровской агломерации муниципальных образований, представлены принципы данной работы. Рассмотрены различные аспекты построения организационно-экономического механизма управления отраслью ЖКХ.

Предложено создание единого органа управления жилищно-коммунальным хозяйством агломерации - муниципальное учреждение «Дирекция жилищно-коммунального хозяйства Кемеровской агломерации муниципальных образований» (Дирекция ЖКХ). Представлена принципиальная схема организации Дирекции ЖКХ. Определены показатели измерения и мониторинга результативности управления Дирекцией ЖКХ.

Организационная структура Управляющей компании Кемеровской агломерации муниципальных образований сформирована по видам деятельности. Предложен перечень мероприятий по расширению площади обслуживаемого жилищного фонда. Рассчитаны показатели экономической деятельности Управляющей компании Кемеровской агломерации муниципальных образований. Реализация мероприятий будет способствовать совершенствованию процесса управления агломерациями муниципальных образований и повышения качества жизни населения.

3. Рассмотрены различные критерии, параметры, индикаторы и индексы оценки состояния развития агломерации муниципальных образований. Создание комфортной среды проживания на любой территории обеспечивают следующие параметры: социально-экономический потенциал территории, экономическая эффективность (экономическая привлекательность) и социальные параметры. Соответственно, что с точки зрения обоснования формирования и развития агломераций самым принципиальным моментом является расчёт экономической эффективности, оценка получаемого агломерационного эффекта и экологическая эффективность. Рассмотрены различные критерии, параметры, индикаторы и индексы оценки состояния развития агломерации муниципальных образований.

Предложена методика оценки экономического эффекта и показатели социально-экономического развития для ее расчета. Предложена формула расчета комплексной оценки потенциалов агломераций муниципальных образований, произведен расчет потенциала Кемеровской агломерации муниципальных образований. Представлена модель оценки экономической эффективности агломерации муниципальных образований. Произведен расчет агломерационного эффекта, экономической эффективности и потенциального экологического эффекта Кемеровской агломерации муниципальных образований, что в целом подтверждает экономическую целесообразность развития данной агломерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Наиболее перспективной для России формой расселения населения является, на наш взгляд, агломерация. Агломерации муниципальных образований сделают более рациональным территориальное устройство России, позволят перейти к ареальной концентрации ресурсов и сформировать опорные каркасы расселения. Агломерации муниципальных образований должны стать новыми инновационными точками роста стратегий опережающего социально-экономического развития.

В проведенном исследовании рассмотрены организационно-экономические основы развития агломераций, уточнены и дополнены теоретические положения, раскрывающие сущность, цели и содержание развития агломераций муниципальных образований, предложено использование управленческого подхода к понятию агломерация (городская агломерация), представлено определение термина «агломерации муниципальных образований».

Рассмотрено развитие агломераций муниципальных образований с различных аспектов: в качестве фактора стратегии опережающего социально-экономического развития, совершенствования территориального размещения населения. Систематизированы основные принципы, которые отражают сущность агломерации. Разработана принципиальная схема организации разработки документов социально-экономического планирования агломераций муниципальных образований. Предложены механизмы и принципы стратегирования социально-экономического развития и управления агломерациями муниципальных образований.

Обоснована целесообразность развития агломераций муниципальных образований в Сибирском федеральном округе. Систематизированы основные показатели развития агломераций муниципальных образований, которые образуют Сибирскую конурбацию. Предложена двухуровневая модель местного самоуправления на основе агломерации муниципальных образований.

Разработана новая схема административно-территориального устройства Кемеровской области - Кузбасса.

Предложена методология управления социально-экономическим развитием агломераций муниципальных образований. Определены внешние и внутренние факторы, методы социально – экономического развития агломерации муниципального образования. Выделены принципы управления, функциональные зоны (территории), схема управления и организационная структура Кемеровской агломерации муниципальных образований.

Разработан организационно - экономический механизм управления агломерацией муниципальных образований, который состоит из 4 блоков: организационно-правовой, управленческий, экономический и финансовый. Обоснован и апробирован организационно - экономический механизм управления отраслями агломерации на примере жилищно-коммунального хозяйства и других отраслей агломерации. Разработана авторская методика расчета комплексной оценки социально-экономического потенциала агломераций муниципальных образований, произведен расчет потенциала Кемеровской и Новокузнецкой агломераций муниципальных образований.

Представлена методика оценки экономического эффекта и показатели социально-экономического развития для ее расчета. Разработаны модели оценки экономической эффективности и агломерационного эффекта для бюджетной системы агломерации муниципальных образований. Произведен расчет агломерационного эффекта, экономической эффективности и потенциального экологического эффекта Кемеровской агломерации муниципальных образований, что в целом подтверждает экономическую целесообразность развития данной агломерации.

По мнению автора, развитие агломераций муниципальных образований позволит совершенствовать региональное управление и местное самоуправление, а также создаст условия для повышения качества жизни населения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Абалкин Л. И. Новый тип экономического мышления / Л.И. Абалкин. – М. Экономика, 1987.

2. Автономов А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления / А.С. Автономов – М., 1998.

3. Агибалов Ю. Проблемы реформирования местного самоуправления в России // Федерализм. 2007. – № 3. С. 111-122.

4. Агломерации России. – Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/.

5. Адамская Л.В. Московская агломерация: к вопросу эффективного функционирования // Самоуправление. – 2019. – Т. 2, № 3 (116). – С. 14-17.

6. Администрация города Кемерово: (официальный сайт) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kemerovo.ru/ (дата обращения 20.05.2018).

7. Акулов В., Рудаков М. Особенности принятия решений субъектом стратегического менеджмента // Проблемы теории практики управления. – 1999. – № 3. – С. 88-90.

8. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь / Э.Б. Алаев. – М.: Мысль, 1983. – 350 с.

9. Амиров С.Д. Стратегия социально-экономического развития города в период становления рыночного хозяйства / С.Д. Амиров. – М.:ЗАО «Издательство «Экономика», 2003.

10. Андреев А.В. Основы региональной экономики: учебное пособие / А.В. Андреев, Л.М. Борисова, Э.В. Плучевская. – М.: КНОРУС, 2007.

11. Анимица Е.Г. Градоведение: учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. / Е.Г. Анимица, Н.Ю. Власова. –Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2010. – 417 с.

12. Анимица Е.Г. Основы местного самоуправления / Е.Г. Анимица, А.Т. Тертышный. – М.: Инфра-М, 2000.

13. Анимица Е.Г. Концептуальные подходы к разработке развития монопрофильного города / Е.Г. Анимица, В.С. Бочко, Э.В. Пешнина. –

Екатеринбург: Ур ГЭУ-ИЭ УрО РАН, 2010.

14. Анимица Е.Г. Формирование и развитие муниципальных предприятий крупнейшего города / Е.Г. Анимица [и др.]. – Екатеринбург: Урал. Гос.экон. ун-та, 1999.

15. Ансофф И. Корпоративная стратегия: аналитический подход к стратегии развития / И. Ансофф. – СПб.: Питер Ком, 2011.

16. Антикризисный менеджмент / Под ред. проф. А.Г. Грязновой. – М., 2009.

17. Антонов Е.В., Махрова А.Г. Крупнейшие городские агломерации и формы расселения надагломерационного уровня // Известия Российской академии наук. Серия географическая. – 2019. – № 4. – С. 31-45.

18. Анчишкин А.И. Прогнозирование роста социалистической экономики / А.И. Анчишкин. – М. Экономика, 1973.

19. Аристов О.В. Управление качеством / О.В. Аристов. – М.: ИНФРА-М, 2004.

20. Архипов А.И. Экономический словарь / А.И. Архипов, Т.К. Велбн. – М: Проспект, 2005.

21. Астафичев П. А. и др. Город в теории и практике: правовые и урбанологические аспекты: монография / под общ. ред. В. В. Таболина. – М.: Юстицинформ, 2019. – 353 с.

22. Атаева А.Г., Тажитдинов И.А. Методологические основы изучения сущности и способов организации внутрирегиональных территориальных социально-экономических систем // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 6. – С. 450.

23. Аузан А., Тамбовцев В. Экономическое значение гражданского общества // Вопросы экономики. – 2005. – № 5. – С. 28-49.

24. Бабенко Г.В. Формирование стратегии развития муниципальных образований и городских агломераций регионов России: автореф. дис.…канд. экон. наук.: 08.00.05 / Бабенко Григорий Владимирович. – СПб, 2013.

25. Бабун Р.В. Управление агломерациями муниципальных образований в

условиях реформы местного самоуправления / Р.В. Бабун // Регион: Экономика и Социология. – 2016. – № 1(89). – С. 249-267.

26. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления / Р.В. Бабун. – СПб.: Питер, 2005.

27. Бажинов М.А. Гражданское общество и местное самоуправление // Вестник Московского университета. Сер 12: Политические науки. – 2012. – № 4.

28. Бакушева Г.В. Основы эконометрики: решение задач шаг за шагом: учеб. пособие / Г. В. Бакушева. – Йошкар-Ола Стринг. Ч. 1: Введение в эконометрику. Основы регрессионного анализа. – 2013. – 143 с. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания) / Г.В. Барабашев. – М., 1971.

29. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания) / Г.В. Барабашев. – М., 1971. [16]

30. Баранский Н.Н. Об экономико-географическом изучении муниципальных образований / Н.Н. Баранский. – М.: Географгиз, 1956. –168 с.

31. Басаргин В.Ф. Минрегион России выступает за исключение несвойственных местному самоуправлению полномочий // Муниципальная власть. – 2010. – № 4.

32. Басовский Л.Е. Управление качеством / Л.Е. Басовкий. – М.: ИНФРА-М, 2004.

33. Басовский Л.Е. Финансовый менеджмент / Л.Е. Басовский – М.: ИНФРА-М, 2003.

34. Батьковский А., Попов С. Приемы мотивации к труду и профессиональному росту // Проблемы теории и практики управления. – 1999. – № 1. С. 104-109.

35. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть / В.П. Безобразов. – СПб. 1882.

36. Безобразов В.П. Государство и общество: статьи / В.П. Безобразов. – СПб., – 1882. – С. 46.

37. Безруких Ю.А. Формирование системы менеджмента качества

управляющей организации жилищно-коммунального хозяйства / Ю.А. Безруких, В.В. Левшина ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Сиб. гос. технол. ун-т, Лесосиб. фил. – Красноярск : СибГТУ, 2011. – 91 с.

38. Беломестнов В.Г. Методология управления потенциалом региональных социально-экономических систем [Электронный ресурс] / В.Г. Беломестнов // Проблемы современной экономики. – 2005. – Режим доступа: http: // economy-lib.com/formirovanie-regionalnoy-politiki-ispolzovaniya-i-razvitiya-resursnogo-potentsiala#ixzz2rRnpGCm8.

39. Белоусов Р.А. Рост экономического потенциала. – М.: Экономика, 1971.

40. Березин И.С. Маркетинговый анализ / И.С Березин. – М.: ООО «Журнал «Управление персоналом», 2004.

41. Бернасовская Л.И. Системный подход к прогнозированию устойчивого развития региона: Теория. Методология. Практика: Монография / Л.И. Бернасовская, А.Д. Викторов, И.Р. Кормановская. – М.: Издательство «Спутник+», 2010. – 722 с.

42. Богорад Д.И. Конструктивная география района: основы районной планировки / Д.И. Богорад. – М.: Мысль, 1965. – 406 с.

43. Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс]. – М.: Советская энциклопедия. – Режим доступа: https://rusbse.slovaronline.com.

44. Борисов А.Б. Большой экономический словарь / А.Б. Борисов. – М.: Книжный мир, 2003.

45. Борисова Е.И. Анализ эффективности: проблемы и решения // Экономический журнал ВШЭ. 2009. – № 1. – С. 80-100.

46. Боумен К. Основы стратегического менеджмента / К. Боумен. – М.: ЮНИТИ, 2007.

47. Браде И., Перцик Е.Н., Питерский Д.С. Районная планировка и разработка схем расселения / И. Браде, Е.Н. Перцик, Д.С. Питерский. – Москва: Международные отношения, 2000. – 136 с.

48. Браун М.Г. Сбалансированная система показателей на маршруте внедрения / Пер. с анг. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2009.

49. Бухвальд Е. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути их решения // Федерализм. – 2007. – № 3. – С. 95-110.

50. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Принят Государственной Думой 17.07.1998 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/12754

51. Бюллетень OMB № 20-01: Пересмотренные границы столичных статистических районов, Микрополитанских статистических районов и Объединенных статистических районов и руководство по использованию границ этих районов (PDF). Управление по вопросам управления и бюджета Соединенных Штатов. 6 марта 2020 года. "OMB Bulletin No. 20-01: Revised Delineations of Metropolitan Statistical Areas, Micropolitan Statistical Areas, and Combined Statistical Areas, and Guidance on Uses of the Delineations of These Areas". https://en.wikipedia.org/wiki/Table_of_united_states_combined_statistical_areas

52. Василенко И.А. Организация местного самоуправления / И.А. Василенко. – М., 2005.

53. Васильев А.А. Фонд местного сообщества – эффективный механизм социального партнерства и местного развития // Практика муниципального управления. – 2009. – № 10. – С. 82-91.

54. Васильева Л.С. Финансовый анализ / Л.С. Васильева, М.В. Петровская. – М: КНОРУС, 2011.

55. Вебер А. Теория размещения промышленности / А. Вебер. – М.: Книга, 1926. – 228 с.

56. Велесько Е.И., Логинов П.П. Экономико-математическое обоснование общей задачи стратегического управления на предприятии // Менеджмент в России и зарубежом. – 2012. – № 5. – С. 68-79.

57. Велихов Л.А. Опыт муниципальной программы / Л.А. Велихов. – М., 1926.

58. Видяпин В.И. Региональная экономика / В.И. Видяпин; под ред.

В.И. Видяпина, М.В. Степанова. – М: ИНФРА-М, 2007.

59. Виноградова К.О., Ломовцева О.А. Сущность и структура потенциала развития региона [Электронный ресурс] // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 3. – Режим доступа: URL: https://science-education.ru/ru/article/view?id=9620.

60. Виссема Х. Стратегический менеджмент / Х. Виссема. – М.: Финпресс, 2012.

61. Виханский О.С. Стратегическое управление / О.С. Виханский. – М.: Издательство МГУ, 2008.

62. Владимиров В.В. Расселение и окружающая среда / В.В. Владимиров. – М.: Стройиздат, 1982. – 252 с.

63. Власова Н.Ю., Антипин И.А. Городские агломерации: история, современность, стратегические ориентиры // Известия УрГЭУ. – 2010. – № 3 (29).

64. Волков А.М. Самоуправление – практика без теории // Российская Федерация сегодня. – 2003. – №14.

65. Волчкова И.В. Теория и практика управления развитием агломераций: монография / И.В. Волчкова, Н.Н. Минаев. – Томск : Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2014. – 234 с.

66. Ворошилов Н.В. К вопросу об оценке социально-экономического потенциала сельских территорий // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2021. – Т. 14. – № 1. – С. 91-109.

67. Выдрин И.В., Тушин С.В. Проект «Большой Екатеринбург»: проблемы и перспективы развития // Муниципальная власть. – 2010. – № 4. – С. 35-37.

68. Гарнов А.А., Химочка В.С., Голощапова И.А., Робец Д.С. Методика оценки и расчет уровня развития городских агломераций (на материалах Барнаульской агломерации) // Научные исследования и разработки. Экономика фирмы. –2020. – Т.9. – № 2. – С.51-58.

69. Гассуль В.А. Многоквартирный дом: стандарты управления и инфраструктура / В.А. Гассуль. – СПб.: Питер. – 2018. – 240 с.

70. Гассуль В.А. Управление многоквартирным домом в системе ЖКХ / В.А. Гассуль. – СПб.: Питер, 2015. – 256 с.

71. Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации: одобрена Правительством Российской Федерации // Протокол от 15.12.1994 №31 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://base.garant.ru/71229664/.

72. География. Современная иллюстрированная энциклопедия / Под ред. проф. А.П. Горкина. – Росмэн, 2006.

73. Герасимов К.Б. Моделирование социальных систем: учеб. пособие / К. Б. Герасимов. – Самара: Изд-во Самар. гос. аэрокосм. ун-та, 2010. – 88 с.

74. Глазычев В., Стародубровская И. Челябинская агломерация: потенциал развития / В. Глазычев, И. Стародубровская. – Челябинск, 2008. 115 с., с. 34-40, 46-50.

75. Голощапова И.А. Промышленная политика инновационно развивающейся территории: монография / И. А. Голощапова, В. А. Бородин; Алтайский государственный технический университет им. И.И. Ползунова. – Барнаул: Издательство АлтГТУ, 2014. – 185 с.

76. Городская агломерация: состояние, проблемы, пути развития: (на примере Кемеровской области) / [В. А. Шабашев, Л. Л. Зобова, Р. В. Бабун, отв. ред. В. А. Шабашев]. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2016. – 178 с.

77. Горяченко Е.Е. Социальные проблемы в экономическом пространстве мегаполиса // Мировая экономика и международные отношения. – 2016. – Т. 60. – № 10. – С. 62-72.

78. Государственные финансы Кемеровской области в 2008-2010 гг. / Стат. сборник: Кемеровостат. – Кемерово, 2011.

79. Грабова О.Н. Экономические отношения и общественные блага / О.Н. Грабов. – Кострома: КГУ, 2012.

80. Гражданский кодекс Российской федерации. Принят Государственной Думой 21.10.1994 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033239

81. Гражданское общество в Кузбассе – 2008 // Отчет Кузбасского центра

изучения общественного мнения. – Кемерово, 2009.

82. Грязнова А.Г. Финансы / А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина. – М.: Финансы и статистика, 2004.

83. Губанов Е.С., Селякова С.А. Вопросы развития городской агломерации [Электронный ресурс] / Е.С. Губанов, С.А. Селяков. – Режим доступа: http://lib.vscc.ac.ru/?module=Articles&action=view&aid=425

84. Гутнов, А.Э. Эволюция градостроительства / А.Э. Гутнов. – М.: Стройиздат, 1984. – 256 с.

85. Дабиев Д.Ф. О методологии оценки экономического потенциала регионов [Электронный ресурс] // Фундаментальные исследования. – 2019. – № 12-2. – С. 258-262. – Режим доступа: URL: https://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=42657 (дата обращения: 24.12.2021).

86. Давидович В.Г. Расселение в пригородных зонах (количественные закономерности) // Вопросы географии / сборник 87. Расселение в пригородных зонах. – Москва: Мысль, 1971. – С. 5-43.

87. Дейнега Е. А., Плотицына, Л. А. Этапы формирования единого социально-экономического пространства в городских агломерациях в рамках реализации стратегии пространственного развития России // Самоуправление. – 2019. – Т. 2. – № 3 (116). – С. 94-99.

88. Диканский М.Г. Проблемы современных муниципальных образований / М.Г. Диканский. – Москва: Вопросы труда, 1926. – 91 с.

89. Дмитриев А.В., Верещагина Т.А. Город как сфера социально-экономической деятельности // Управление сбалансированным развитием территориальных систем: вопросы теории и практики / Ред. кол.: Академик А.И. Татаркин (руководитель), д.э.н., проф. А.Ю. Даванков, д.э.н., доц. Г.Н. Пряхин, д.э.н., проф. В.В. Седов, к.э.н., проф. А.Ю. Шумаков. – Челябинск: ЧелГУ, 2016. – 295 с.

90. Дойль П. Менеджмент. Стратегия и тактика / П. Дойль. – СПб., 2007.

91. Дональдсон Л. Стратегический маркетинг / Л. Дональдсон. – М.: АСТ, 2009.

92. Донскова Л.И. Статистика: теория и практика: учеб. пособие для направления «Менеджмент и экономика» / Л. И. Донскова. – Нижневартовск: Изд-во Нижневартовского гуманитарного ун-та, 2012. – 213 с.

93. Друкер П. Рынок: как выйти в лидеры. Практика и принципы / П. Друкер. – М., 1992.

94. Дубровин П.И. Агломерация муниципальных образований (генезис, экономика, морфология) // Вопросы географии. – 1959. – № 45. –С. 34.

95. Дуглас Н. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Н. Дуглас. – М.: Начала, 1997.

96. Дюран В. Местные органы власти во Франции / В. Дюра. – М, 1996.

97. Еремеева Н.В. Конкурентоспособность товаров и услуг / Н.В. Еремеева. – М.: Колос, 2006.

98. Еремян В.В., Федоров М.В. История местного самоуправления в России (ХП - начало XX вв.) / В.В. Еремян, М.В. Федоров. – М., 1998.

99. Ермошина Г.П., Поздняков В.Я. Региональная экономика: учеб. пособие / Под ред. В.Я. Позднякова. – М. ИНФРА-М, 2010.

100. Захарченко Р.Л. Пол Кругман: нобелевский лауреат, теоретик международной торговли и экономической географии // Экономический журнал ВШЭ. – 2009. – № 1. – С.130-137.

101. Заяц Н.Е. Теория финансов / Н.Е. Заяц [и др.]. – Минск: Высшая школа, 2011.

102. Зиманд Н. Разработка структуры управления, обладающей потенциалом для изменений / Н. Зиманд. – М.: Финпресс, 2012.

103. Зуб А.Т. Стратегический менеджмент. Теория и практика / А.Т. Зуб. – М.: Аспект Пресс, 2011.

104. Иванова О.Б. Государственные и муниципальные финансы / О.Б. Иванова, С.Н. Рукина, И.П. Денисова. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2008.

105. Игнатовский П. Экономический потенциал и условия действенности хозяйственного механизма // Плановое хозяйство. – 1980. – № 2. – С.76.

106. Иеннер Т. Создание и реализация потенциала успеха как ключевая

задача стратегического менеджмента // Проблемы теории и практики управления. – 2009. – № 2. С. 83-88.

107. Информационный портал Amerikainfo [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://amerikainfo.ncstu.ru.

108. Иодо, И.А. Градостроительство и территориальная планировка: учеб. пособие / И.А. Иодо, Г.А. Потаев. – Ростов на Дону: Феникс, 2008. – 258 с.

109. Ионова А.Ф. Финансовый анализ / А.Ф. Ионова, Н.Н. Селезнева. – М.: ТК Велби: Проспект, 2009.

110. История муниципальных образований: Учебное пособие / Авт-сост: Е.В. Баталова, Э.В. Королева, И.Д. Саначев, А.М. Яковенко; под. ред. И.Д. Саначева. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2001387.

111. Кайерт Р.М. Стратегические альтернативы развития / Р.М. Кайерт. – М.: ОНИКС, 2009.

112. Канке А.А. Анализ финансово-хозяйственной деятельности предприятия / А.А. Канке, И.П. Кошевая. – М.:ИНФРА-М, 2007.

113. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию: Пер. с анг. – М.: Олимп-Бизнес, 2011.

114. Каратаев Е.М. Межмуниципальное сотрудничество в агломерациях муниципальных образований как инструмент развития жилищно-коммунального хозяйства // Экономика и предпринимательство. – 2016. – №11-1 (76-1). – С. 648-651.

115. Каратаев Е.М. Совершенствование управления многоквартирными домами в муниципальном образовании // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. – 2017. – № 2(4). – С. 34-38.

116. Каратаев Е.М. Современные подходы к системе государственного и муниципального управления жилищно-коммунальным хозяйством // Сборник материалов IX Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых с международным участием «Россия молодая». 18-21 апреля 2017г., г. Кемерово / под ред. С.Г. Костюк. – Кемерово: ФГБОУ ВО «Кузбас. гос. техн. ун-т

им. Т.Ф. Горбачева», 2017.

117. Каратаев Е.М., Меркурьев В. В. Создание межмуниципальных учреждений в агломерациях муниципальных образований как инструмент развития жилищно-коммунального хозяйства // Экономика и предпринимательство. – 2016. – № 12-2 (77-2). – С. 259-262.

118. Каратаев Е.М., Меркурьев В.В. Предпосылки создания межмуниципальных организаций ЖКХ на основе агломераций муниципальных образований // Международные научные исследования. 2017. – № 2(31). – С. 258-261.

119. Кац И. Система внутрифирменного планирования // Проблемы теории и практики управления. – 2009. – № 4. – С. 84-89.

120. Качество в XXI веке: роль качества в обеспечении конкурентоспособности и устойчивого развития / Под ред. Т. Конти. – М.: Стандарты и качество, 2005.

121. Кемеровский муниципальный район: (официальный сайт) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.akmrko.ru/ (дата обращения 30.11.2017).

122. Кинг У., Клинланд Д. Стратегическое планирование / У. Кинг, Д. Клинланд. – М.: Прогресс, 1991.

123. Кириенко Н.М. Экономический потенциал Страны Советов [Электронный ресурс]. – Киев, 1989. – 295 с. – Режим доступа: https://rusneb.ru/catalog/000200_000018_rc_965360/.

124. Клепиков Ю.Н. Оценка уровня и стратегия улучшения использования экономического потенциала предприятия: автореф. дис. … канд. экон. наук: 08.00.05 / Клепиков Юрий Николаевич, 1999.

125. Ковтун Б.А. Организационно-экономические основы опережающего социально-экономического развития сельских территорий: дис. … канд. экон. наук: 08.00.05 / Ковтун Богдан Анатольевич. – Новосибирск, 2019. – 380 с.

126. Ковтун Б.А., Папело В.Н. Задачи стратегического управления и приоритеты развития Сибири // Фундаментальные исследования. – 2015. – № 12-

5. – С. 392-400.

127. Колобова Е.А., Колобов А.Д., Теплова И.Г., Ягольницер М.А. Когнитивная модель кластера как институциональной системы // Креативная экономика. – 2017. – № 10. – С. 35-42.

128. Коломак Е.А., Трубехина И.Е. Исследование агломерационных процессов на территории Новосибирской области // Регион. Экономика и социология. –2013. – № 3 (79). – С. 239-259.

129. Колясников, В.А. Развитие понятия «городская агломерация» / А.В. Колясников // Академический вестник УралНИИпроект РААСН Екатеринбург: УраНИИпроект. – 2015 № 2. – С. 10-15.

130. Конкурентные позиции региона и их экономическая оценка / под ред. Г.А. Уитуры. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1997.

131. Конституция Российской Федерации: офиц. текст. – М.: Маркетинг, 2001. – 39 с.

132. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. (ред. от 08.08.2009) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/.

133. Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации / Министерство регионального развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://bujet.ru/article/38471.php.

134. Косинский П. Д., Меркурьев В.В. Совершенствование местного самоуправления на основе формирования агломераций муниципальных образований: региональный аспект // Проблемы современной экономики. – 2013. – № 1 (45). – С. 143-146.

135. Косинский П.Д. Муниципальное управление и местное самоуправление: учебное пособие / П. Д. Косинский, В. В. Меркурьев, 2016. – 265 с.

136. Косинский П.Д. Муниципальный менеджмент: системный подход / П.Д. Косинский, А.Г. Чупрякова, В.В. Меркурьев. – Москва: Институт исследования товародвижения и конъюнктуры оптового рынка, 2014. – 244 с.

137. Косинский П.Д., Медведев В.А., Меркурьев В.В., Победаш П.Н. Математическое моделирование агломераций муниципальных образований // Фундаментальные исследования, научный журнал. – 2013. – №8-6. – С. 1446-1449.

138. Косинский П.Д., Меркурьев В.В., Харитонов А.В. Агломерация как инструмент устойчивого развития сельских территорий региона // Фундаментальные исследования. – 2017. - №9-2. – С. 450-454.

139. Косинский П. Д. Основы местного самоуправления: учебное пособие / П.Д. Косинский. – Кемерово: КузГТУ, 2011.

140. Косинский П.Д. Институциональные основы реформирования местного самоуправления: региональный аспект / П.Д. Косинский // Институциональная трансформация экономики на постсоветском пространстве: барьеры и перспективы: сборник статей Международной научной конференции «Институциональная трансформация экономики на постсоветском пространстве» (Кемерово 17-18 ноября 2011 года) // под. Ред. Левина С.Н. – Кемерово: ООО ПК «Офсет», 2011.

141. Косинский П.Д. Продовольственная самообеспеченность региона как основа повышения качества жизни населения: автореф. дис. ... докт.: экон. наук: 00.08.05 / Косинский Петр Дмитриевич. – Кемерово, 2007.

142. Косинский П.Д. Продовольственная самообеспеченность региона как эндогенный фактор повышения качества жизни населения (на примере Кемеровской области) / П.Д. Косинский. – Новосибирск: Издательство СО РАН, 2005.

143. Косинский П.Д. Состояние и перспективы реализации реформы местного самоуправления в Кемеровской области // Федерализм. – 2007. – № 3.

144. Косинский П.Д., Поварич И.П. Некоторые аспекты местного самоуправления в Кемеровской области // Кузбасс на рубеже столетий: Материалы межвуз. науч.-практ. конф. 24 апр. 2000. – Кемерово, 2000.

145. Косицкий, Я.В. Архитектурно-планировочные принципы проектирования муниципальных образований (урбанистика) / Я.В. Косицкий. - М.: изд-во, 1974.

146. Котлер Ф. Маркетинг для государственных и общественных организаций / Филип Котлер, Нэнси Ли. – СПб: Питер, 2011.

147. Кузбасс: 2003. Стат. сборник Ч1. – Кемерово, 2004.

148. Курицын А.И. Управление в Японии: организация и методы / А.И. Курицын. – М.: Наука, 1991.

149. Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов / О.Е. Кутафин, К.Ф. Шеремет. – М, 1986;

150. Кухтина П.В. Инфраструктура муниципальных образований: учебное пособие / кол. авторов; под ред. П.В. Кухтина. – М. КНОРУС, 2008.

151. Кушлин В.И. Государственное регулирование рыночной экономики / В.И. Кушлин. – М.: РАГС, 2005.

152. Лавров А.М. Формирование стратегии и программы развития города-спутника «Лесная поляна»: монография / А.М. Лавров, А.В. Старикова, А.Г. Чупрякова, Т.Ф. Матвеева, Д.В. Багаев, А.Н. Челомбитко, Е.А. Завьялова, Н.Ю. Погадаева. – Томск: Издательство Томского государственного педагогического университета, 2009.

153. Ламбен Ж-Ж. Стратегический менеджмент / Ж-Ж Ламбен. – СПб.: Наука, 1996.

154. Лапаева М.Г., Егорычев С.А. Организационно-экономическая модель управления устойчивым развитием муниципальных образований // ВЕСТНИК ОГУ №1 (162), 2014. – С.33-68.

155. Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Городские агломерации России [Электронный ресурс] // ДЕМОСКОП WEEKLY. Электронная версия бюллетеня Население и общество. Институт демографии Государственного университета – Высшей школы экономики. – 25 января - 7 февраля 2010. – № 407-408. – Режим доступа: http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0407/ tema02.php

156. Лаппо Г.М, Полян П.М., Селиванова Т.Г. Агломерации России в XXI

веке / Г.М. Лаппо, П.М. Полян, Т.Г. Селиванова // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. – 2007. – № 1. – С. 45-52.

157. Лаппо Г.М. География муниципальных образований: Учеб. пособие для геогр. ф-тов вузов / Г.М. Лаппо. – М.: Гуманит.изд. центр ВЛАДОС, 1997.

158. Лаппо Г.М. География муниципальных образований: учеб. пособие для геогр. фак. вузов / Г.М. Лаппо. – Москва: ВЛАДОС, 1997. – 478 с.

159. Лаппо Г.М. Города на пути в будущее / Г.М. Лаппо. – Москва: Мысль, 1987. – 236 с.

160. Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР/ Г.М. Лаппо. – Москва: Наука, 1978. – 152 с.

161. Лейзерович Е.Е. Экономические микрорайоны России (сетка и типология) / Е.Е. Лейзерович. – М.:Трилобит, 2004.

162. Лексин В.Н. Городские агломерации и система расселения: надежды и опасения // Сборник материалов по проблемам развития городских агломераций в странах СНГ к НПК «Научные и практические аспекты формирования городских агломераций». – М., 2011. – С. 109.

163. Лексин В.Н. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика: в 5 т. / В.Н. Лексин, А.И. Швецов. – М.:УРСС, 2010.

164. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Проблемы и перспективы использования проектного подхода в управлении развитием российской Арктики // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2015. – Т. 6. – № 41 (24). – С. 10-18.

165. Листенгурт Ф.М. Генеральная схема расселения на территории СССР на период до 1980 г. и прогнозы систем расселения на период до 1990-2000 гг. / Гос. ком. по гражд. стр-ву и архитектуре при Госстрое СССР. Центр. науч.-исслед. и проектный ин-т по градостроительству (ЦНИИПградостроительства). – Москва: ЦНИИПградостроительства, 1976. –78 с.

166. Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика / В.В. Лобанов. – СПб., 2004.

167. Лола А. Принципы управления крупнейшим городом // Регионы: управление и развитие. – 1997. – №2.

168. Лола А.М. Основы градоведения и теории города / А.М. Лола – М.: КомКнига, 2005.

169. Лола, А.М. Основы градоведения и теории города (в российской интерпретации) / А.М. Лола. – М.: КомКнига, 2005. – 344 с.

170. Любимова М.В., Нестеров В.П., Дмитриева В.С. Проблемы оценки социально-экономического потенциала региона // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – №4.

171. Максаковский В.П. Географическая картина мира / В.П. Максаковский. – Ярославль: Верхне-Волжское кн. изд-во, 2009.

172. Максаковский В.П. Экономическая и социальная география мира / В.П. Максаковский. – М.: Просвещение, 2012.

173. Малоян, Г.А. Агломерация – градостроительные проблемы / Г.А. Малоян. – М: Ассоциация строительных вузов, 2010. – 120 с.

174. Марков М.В. В ожидании агломераций // «Эксперт Сибири» – 2008. – №37 (224).

175. Марш Дж.Г. Теории стратегического развития / Дж.Г. Марш. – М.: «Симон-Пресс», 2011.

176. Маршалл А. Принципы экономической науки. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.library.fa.ru/files/Marshall.pdf .

177. Махрова А. Г. Оценка перспектив развития процессов урбанизации в России: возможна ли жизнь за границами мегаполисов? [Электронный ресурс] // Наука, образование и экспериментальное проектирование. – 2020. – №1. – Режим доступа: URL: https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-perspektiv-razvitiya-protsessov-urbanizatsii-v-rossii-vozmozhna-li-zhizn-za-granitsami-megapolisov (дата обращения: 17.12.2021).

178. Мерзликина Г.С., Минаева О.А. Экономический потенциал организации: теоретический аспект [Электронный ресурс] // Известия ВолгГТУ. – 2006. – №7. – Режим доступа: URL: http://cyberleninka.ru/article/n/ekonomicheskiy-potentsial-organizatsii-teoreticheskiy-aspekt (дата обращения: 10.12.2021).

179. Меркурьев В. В. Формирование агломераций муниципальных

образований: теоретические и прикладные аспекты / В.В. Меркурьев, П.Д. Косинский, А. Г. Чупрякова. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. – 159 с.

180. Меркурьев В.В. Агломерации в России: проблемы управления // Исследование социально-экономических и политических институтов и процессов: материалы V Всероссийской заочной научной конференции молодых исследователей и студентов. 15 марта 2012 г., г. Киров / под.ред. Е.А. Юшиной. – Киров: Изд-во ВятГГУ, 2012.

181. Меркурьев В.В. Концептуальные основы укрупнения муниципальных образований сельских поселений // Европейский журнал социальных наук. – 2013. – №9 – 3.

182. Меркурьев В.В. Организационный механизм управления агломерацией муниципальных образований (на примере городского округа Кемерово и Кемеровского муниципального района) // В МИРЕ НАУЧНЫХ ОТКРЫТИЙ. – Красноярск. Научно инновационный центр. – 2012. – № 10.

183. Меркурьев В.В. Развитие агломераций муниципальных образований в регионе (на материалах Кемеровской области): дис. … канд. экон. наук: 00.08.05 / Меркурьев Владимир Владимирович. – Кемерово, 2014. – 177 с.

184. Меркурьев В.В. Укрупнение муниципальных образований как способ выравнивания бюджетной обеспеченности // Вестник КемГУ. – 2014. - №1 (57). – С. 245-251.

185. Меркурьев В.В., Косинский П.Д., Медведев В.А. Экономическое обоснование формирования агломераций муниципальных образований // Российский научный журнал «Экономика и управление». – 2013. – №8. – С. 11-17.

186. Меркурьев В.В., Косинский П.Д. Особенности организации и управления агломерациями муниципальных образований в зарубежных странах // Социально-экономические проблемы современной российской экономики: коллективная монография / под общей редакцией Н.А. Адамова. – М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2013.

187. Мигранян А.А. Теоретические аспекты формирования конкурентоспособных кластеров в странах с переходной экономикой // ВЕСТНИК

КРСУ. – 2002. – №3. – С. 30-34.

188. Минаева О. А. Инструменты измерения и методы управления экономическим потенциалом промышленной организации: автореф. дис. …какнд. экон. наук: 08 00 05 / Минаева Оксана Александровна. – Волгоград, 2007.

189. Мищенко В.В. Государственная экономическая политика России в переходный период: направления и методы реализации / В.В. Мищенко. – Алт.гос.ун-т. Барнаул: Изд-во АГУ, 2002.

190. Мищенко В.В., Лякишева В. Г., Бочкарева Е.А. О некоторых правовых, организационных и социально-экономических аспектах повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления // Известия Алтайского государственного университета. – 2016. – № 3 (91). – С. 126-132.

191. Мищенко, В.В., Мищенко, И.В. Городские агломерации: формирование и перспективы развития (на примере Барнаульской агломерации) // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. –2015. –Т.8. – № 5 (43). – С. 68-79.

192. Мотякова О.А. К вопросу о возможности объединения районной и городской администраций // Муниципальная власть. – 2010. – № 2.

193. Муллагаева З.З. Теоретико-методологические основы экономической политики муниципальных образований, образующих агломерацию: на примере муниципальных образований юга Кемеровской области: дисс. … д-ра. экон. наук: 00.08.05 / Муллагаева Земфира Заньяповна. – Кемерово, 2007.

194. Муллагалеева З.З. Теоретико-методологические основы экономической политики муниципальных образований, образующих агломерацию (на примере муниципальных образований юга Кемеровской области) / З.З. Муллагалеева, В.А. Шабашев. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2009

195. Муниципальные образования Кузбасса: Инф. – стат. / Кемеровостат. – Кемерово, 2011.

196. Мусинова Н.Н. К вопросу об организации управления пространственным развитием городских агломераций // Муниципальная академия. – 2020. – № 2. – С. 150-154.

197. Назаров М.Г. Курс социально-экономической статистики / М.Г. Назаров. – М.: ОМЕГА-Л: Группа компаний, 2007.

198. Налоговый кодекс Российской Федерации. Принят Государственной Думой 16.07.1998 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102054722

199. Некрасов Н.Н. Региональная экономика. Теория, проблемы, методы / Н.Н. Некрасов. – М.:Экономика, 1978.

200. Нестерова И.В. Потенциал территории как объект стратегического государственного управления // Регион 86 – журнал государственного и муниципального управления Югры. – 2008 – №10.

201. Нещадин А., Прилепин А. Городские агломерации как инструмент динамичного социально-экономического развития регионов России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://nechadin.viperson.ru/wind.php?ID=632395&soch=1

202. Никонов В.А. Код политики / В.А. Никонов – Вагриус, 2006.

203. Носков С.Ю. Государственно-частное партнерство в системе муниципального хозяйства Европы // Федерализм: региональное и местное самоуправление. – 2010. – № 2. – С. 99-101.

204. О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/25519.

205. О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»: Постановление Правительства РФ от 17 октября 2019 № 1332 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://government.ru/docs/all/125243/.

206. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2017

№ 224-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102376338.

207. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/33622.

208. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 03.08.2018) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/.

209. О концессионных соглашениях: федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody =&nd=102099032.

210. О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов: Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (ред. от 27.03.2018) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114247/ (дата обращения: 28.04.2018).

211. О системе исполнительных органов государственной власти Кемеровской области: Закон Кемеровской области от 09.03.2005 № 47-ОЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/990304 946.

212. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 04.10.2020).

213. О структуре исполнительных органов государственной власти Кемеровской области отраслевой и специальной компетенции: Постановление Губернатора Кемеровской области от 29.03.2007 № 6-пг (ред. от 23.07.2007) [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

https://ako.ru/upload/medialibrary/057/3_%D0%9E%20%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B5%20%D0%98%D0%9E%D0%93%D0%92%20%D0%9A%D0%9E.pdf.

214. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/14498.

215. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/39950.

216. Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/29277/page/1.

217. Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации: Указ президента РФ № 803 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.interned.ru/articles/laws/ob_osnovnih.htm

218. Об особенностях действия норм федерального законодательства, регулирующих деятельность по обращению с твердыми коммунальными отходами, в 2017-2019 годах: письмо Минстроя России от 30.12.2016 № 45067-АЧ/04 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210816/3faf4e4ad6cdad6cb1654f64cd238029d85a562d/ (Дата обращения: 29.08.2018).

219. Об утверждении Концепции развития города Кемерово до 2025 года: постановление Кемеровского городского Совета народных депутатов от 27.04.2007 № 137 (ред. от 23.12.2011) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW284&n=17151#yhwbfxS2pUoMiztG (дата обращения: 27.01.2018).

220. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/420389221.

221. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/420389221.

222. Об утверждении отчета об исполнении бюджета города Кемерово за 2017 год: Решение Кемеровского городского Совета народных депутатов от 25.05.2018 №132 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://docs.cntd.ru/document/550115488 (дата обращения: 20.06.2018).

223. Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития РФ до 2030 г.: Распоряжение Правительства РФ от 6 октября 2021 г. № 2816-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402792803/.

224. Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность: Постановление Правительства РФ от 13.08.2006 № 491 (ред. от 27.03.2018) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_ doc_LAW_62293/ (дата обращения: 22.04.2018).

225. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. №207-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094.

226. Об утверждении стратегии развития Северо-Западной зоны Алтайского

края на период до 2025 г.: Постановление администрации Алтайского края от 14.10.2014 № 474 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/423852814.

227. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Барнаула до 2025 года: решение Барнаульской городской Думы 19.12.2013 № 234 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://barnaul.org/vlast/duma/decisions/2013/reshenie-234-19-12-2013-ob-utverzhdenii-strategii-sotsialno-ekonomich-razvitiya-goroda-barn/.

228. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 года: закон Кемеровской области от 11.07.2008 № 74-ОЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=171024935&page=1&rdk=1#I0 (дата обращения: 07.05.2018).

229. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 год: Закон Кемеровской области от 26.12.2018 № 122-ОЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4200201812280049.

230. Об утверждении схемы территориального планирования Барнаульской агломерации: постановление администрации Алтайского края от 26.11.2012 № 644 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.altairegion22.ru/upload/iblock/ bcd/644_12.PDF.

231. Омэй К. Творческое стратегическое мышление / К. Омэй. – М.: Приор, 2003.

232. Осинцев Ю.В. Появится ли новая организационно-правовая форма некоммерческих организаций для межмуниципального сотрудничества? // Муниципальная власть. – 2010. – №1.

233. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 134 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641.

234. Основы экономического и социального прогнозирования / Под ред. Мосина В.Н., Крука Д.М., 1985.

235. Официальный сайт «Русский архипелаг [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.atchipelag.ru.

236. Официальный сайт SCAG (Southerm California Assoiation of Governments) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: htpp://www.scag.ca.gov.

237. Официальный сайт Союза муниципалитетов Мрамороморского региона [Электронный ресурс]. – Режим доступа: htpp://www.marmara.gov.tr.

238. Павлов Ю.В., Королева Е.Н. Исследование влияния институциональных факторов на выбор модели управления городской агломерацией // Региональное развитие. –2015. – № 4(8). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://regrazvitie.ru/issledovanie-vliyaniya-institutsionalnyh-faktorov-navybor-modeli-upravleniya-gorodskoj-aglomeratsiej

239. Панков А.Д. Красноярская агломерация: управление без административного восторга // Енисей – Строитель. – 2008. – № 29.

240. Панков Д.А. Анализ хозяйственной деятельности бюджетных организаций / Д.А. Панков [и др.]; под общ. ред. Д.А. Панкова, Е.А. Головковой. – М: Новое знание, 2013.

241. Панфилов С.А. Методы и средства автоматизированной оценки показателей в системах менеджмента качества / С.А. Панфилов. – Саранск: Издательство Мордовского университета, 2012.

242. Папело В.Н., Ковтун Б.А. Формирование территорий опережающего социально-экономического развития в сельской местности // Sciences of Europe. – 2016. – № 8-2 (8). – С. 77-83.

243. Перцик Е.Н. География муниципальных образований (геоурбанистика) / Е.Н. Перцие. – М.: Высшая школа, 1991.

244. Перцик Е.Н. Города мира: география мировой урбанизации: Учебное пособие для геогр. специальностей Вузов / Предисловие Г.М. Лаппо. – М.: Междунар. отношения, 1999.

245. Перцик Е.Н. Крупные городские агломерации: развитие, проблемы

проектирования // Проблемы развития агломераций России. – Москва: Красанд, 2009. – 192 с.

246. Петров Н.В. Перцик Е.Н. Городские агломерации: состав, подходы к делимитации // Проблемы территориальной организации пространства и расселения в урбанизированных районах. – Свердловск, 1988. – 478 с.

247. Пивоваров Ю.Л. Основы геоурбанистики: урбанизация и городские системы / Ю.Л. Пивоваров. – М.: Гуманитар. изд. центр «Владос», 1999. – 315 с

248. Плышевский Б. Потенциал инвестирования // Экономист. – №3. – 1996. – С. 3.

249. Подопригора Ю.В., Волчкова И.В., Уфимцева Е.В. Управление агломерационными процессами в России: содержание и специфика [Электронный ресурс] // Вопросы управления. – 2015. – № 6 (18). – С.48-57.

250. Политическая наука: словарь-справочник (Виртуальное (электронное) учебное пособие) [Электронный ресурс] / Political Science: dictionary-directory (virtual (electronic) studyguide). – М.: ВНТИЦ, 2008. – 1 CD-ROM.

251. Полищук Л.И. Как важно быть социальным [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://opec.hse.ru/1327507.html.

252. Полян П.М. Методика выделения и анализа опорного каркаса расселения: Ч. 1 / ответственный редактор Г. М. Лаппо. – Москва: Ин-т географии АН СССР, 1988. – 220 с.

253. Портер М. Конкурентная стратегия: методика анализа отраслей и конкурентов / М. Портер. – Москва: Альпина Бизнес, 2005. – 454 с.

254. Потенциал территории: экономический, социальный, экологический аспекты [Текст] / В. А. Ланцов, Л. Н. Бабкина, Е. В. Песоцкая; Гос. комитет РФ по высш. образ., СПб. ун-т экономики и финансов. – СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1994. – 144 с.

255. Проблемы изучения городских агломераций / Под ред. Г.М. Лаппо, Ф.М. Листетенругта. – М.: Институт географии АН СССР, 1988.

256. Проблемы развития агломераций России. М.: КРАСАНД, 2009. 192 с.

257. Проект Федерального закона «О городских агломерациях»

(подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 01/05/09-20/00107906) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 04.09.2020) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://sozd.duma.gov.ru/bill/189686-7.

258. Проект Федерального закона «О городских агломерациях». (ID проекта 01/05/09-20/00107906). [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=199079#040256900775604193.

259. Проскуряков В.М., Самоукин А.И. Экономический потенциал социальной сферы: содержание, оценка, анализ. – М.: Экономика, 1991.

260. Пчелинцев О. Региональная экономика в системе устойчивого развития (фрагменты ведения и заключения к монографии). Комментарий к научному исследованию автора – В. Лексина, В. Любовного, А. Швецова // Российский экономический журнал. – 2009. – №5-6.

261. Развитие сельских территорий в условиях формирования агломерационной системы: региональный аспект / А. В. Харитонов, В. В. Меркурьев, Т. А. Юрзина, П. Д. Косинский // АПК: Экономика, управление. – 2021. – № 9. – С. 88-94. – DOI 10.33305/219-88.

262. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь / Б.А. Райзенберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева и др. – М.: ИНФРА-М, 2007.

263. Рамперсад Х.К. Универсальная система показателей для оценки личной и корпоративной эффективности / Пер. с анг. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2006.

264. Регионы России. Основные социально-экономические показатели муниципальных образований. – М., 2009.

265. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Р32 Федерации. 2020: Стат. сб. / Росстат. – М., 2020. – 766 с.

266. Робец Д.С. Создание агломерации как способ повышения эффективности социально-экономического развития территорий (на материалах Барнаульской агломерации) // Экономика устойчивого развития. – 2018. – № 2

(34). – С. 249-255.

267. Робец, Д.С. Развитие агломерационных систем индустриально-аграрного типа на основе механизма муниципально – частного партнерства (на материалах Барнаульской агломерации): дис. … канд. экон. наук: 08.00.05 / Робец Дарья Сергеевна. – Барнаул, 2020. – 182 с.

268. Рой О.М., Киселева А.М., Евдокимова М.В. Объединение сельских поселений как способ оптимизации муниципального устройства // Муниципальная власть. – 2010. – №4.

269. Романова О. Оптимизация управления в современных условиях // Проблемы теории и практики управления – 2012. – № 3.

270. Российская газета от 12.10.2021 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rg.ru/2021/10/12/minekonomrazvitiia-zajmetsia-aglomeraciiami-i-opornymi-punktami-na-sele.html.

271. Росстат. База данных показателей муниципальных образований. Характеристика субъектов Российской Федерации по типам муниципальных образований и видам муниципальных учреждений на 1 января 2010 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rosstat.gov.ru/munstat.

272. Сазонов С.П., Мордвинцев А.И., Махонина У.С. Повышение эффективности управления рисками в государственно-частном партнерстве при реализации проектов социального инвестирования // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – № 38 (317). – С.11-19.

273. Самоукин А.И. Потенциал нематериального производства / А.И. Самоукин. – М.: Знание, 1991.

274. Семенов-Тян-Шанский В.П. Район и страна / В.П. Семенов-Тян-Шанский. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 276с.

275. Сланченко, К. Д. Эффективность управления инновационным потенциалом городской агломерации как фактор экономического развития // Самоуправление. – 2020. – Т. 2. – № 1 (118). – С. 391-394.

276. Смирнягин Л.В. Агломерация: за и против. Нуждается ли процесс, типичный для урбанизированных развитых стран, в искусственном форсировании

// Муниципальная власть. – 2010. – №4.

277. Содержательная модель государственной социальной политики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.jourclub.ru/1/1.

278. Социальное положение и уровень жизни населения муниципальных образований Кемеровской области : Сборник / Кемеростат. – Кемерово. – 2018. – 211 с.

279. Социально-экономическое положение Сибирского Федерального округа в I квартале 2021 года.

280. Союз российских муниципальных образований АСЭРА. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.urc.ru/node/122.

281. Стародубовская И. Муниципальная реформа: вертикаль достроена // Муниципальная власть. – 2009. – №1.

282. Степанченко В.И. Казачьему роду нет переводу / В.И. Степанченко. – СПб: ООО «Полиграф Стайл», 2010.

283. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора / Дж. Ю. Стиглиц. – М: ИНФРА-М, 1997.

284. Стратегическая доктрина Кемеровской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ako.ru/PRESS/MESS/TEXT/doktrina/str_rus.pdf.

285. Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 года: Закон Кемеровской области № 74: принят Советом народных депутатов Кемеровской области 9 июля 2008 года [Электронный ресурс]Режим доступа:http://www.ako.ru/PRESS/MESS/TEXT/doktrina/str25_rus.pdf

286. Судаков К., Умрюхин Е. Новые подходы к оптимизации управленческой деятельности // Проблемы теории и практики управления. – 2011. – № 2.

287. Сульман М. Как России реализовать экономический потенциал / М. Сульман // Проблемы теории и практики управления. – 1999. – № 4.

288. Тажитдинов И.А. Проблемы ресурсных взаимоотношений в системе «регион – субрегион – муниципальное образование» // Вестник Томского

государственного университета. – 2013. – № 368. – С. 115-118.

289. Татаркин А. И. Развитие экономического пространства регионов России на основе кластерных принципов //Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – Вып. 3 (21). – С. 5-12.

290. Теория производства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.market-journal.com/mikrojekonomika/5.html.

291. Тимченко В.С. Появится ли новая организационно – правовая форма некоммерческих организаций для межмуниципального сотрудничества? // Муниципальная власть. – 2010. – №1.

292. Тодосийчук А. Научно-технический потенциал социально-трудовой сферы // Экономист. – 1997. – №12. – С. 64.

293. Толковый словарь иностранных слов / под ред. Л.П. Крысина. – М: Русский язык, 1998.

294. Толмачёв И.А. Учет предпринимательской деятельности бюджетных учреждений и некоммерческих организаций / И.А. Толмачёв. – М.: ГроссМедиа, 2008.

295. Толстых Т.Н., Уланова Е.М. Проблемы оценки экономического потенциала предприятия: финансовый потенциал // Вопросы оценки. 2004. № 4. С.18-22.

296. Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент / А.А. Томпсон, А.Дж. Стрикленд. – М.: Инфра-М, 2000.

297. Тренев Н.Н. Стратегическое управление / Н.Н. Тренев. – М.: Приор, 2012.

298. Тулуз М. Развитие стратегического лидерства / М. Тулуз. – М.: Финпресс, 2003.

299. Туровский Р.Ф. Политическая Регионалистика / Р.Ф. Туровский. – М.: Издательство ГУ-ВШЭ, 2011.

300. Угрюмова А.А. Управление экономическим ростом агломераций: На примере Московской агломерации: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / Угрюмова

Александра Анатольевна. – Москва, 2005. – 284 с.

301. Уляева А.Г. Анализ влияния агломерационных процессов на трансформацию экономического пространства регионов // Инновационные технологии управления социально-экономическим развитием регионов России: Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. В 2-х частях. – Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2016. – С. 29-36.

302. Управление организацией на принципах TQM = Organization managementbasedon TQM principles: учебное пособие / Э. П. Набоков. – Москва : Юстицинформ, 2017. – 361 с.

303. Управление социалистическим производством: словарь / Под ред. Козловой О.В. М., 1983.

304. Учебное пособие по курсу «Финансы и кредит» / М.А. Портной, Т.П. Николаева. – М.: Московский международный институт эконометрики, информатики, финансов и права, 2010. – 285 с.

305. Фабрикант Б. А. Повышение эффективности использования производственно-экономического потенциала мукомольных предприятий: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Фабрикант Борис Александрович. – Москва, 2002. – 23 с.

306. Фаттахов Д. Р. Процесс и процессный подход [Электронный ресурс] // Студенческий форум: электрон. научн. журн. 2018. № 8 (29). – Режим доступа: URL: https://nauchforum.ru/journal/stud/29/34726 (дата обращения: 22.07.2018).

307. Фатхутдинов Р.А. Стратегический менеджмент: Учебник / под ред. Р.А. Фатхутдинова. – М.: Дело, 2012.

308. Федеральная налоговая служба: (официальный сайт) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://egrul.nalog.ru/ (дата обращения: 20.06.2016).

309. Федеральная служба государственной статистики: (официальный сайт) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/ (дата обращения: 28.08.2018).

310. Халипов В.Ф. Власть // Кратологический словарь. – М.: Республика,

1997.

311. Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе. Пер. с англ. / Г.П. Хатри. – М.: Институт экономики города, 2005.

312. Хауке М.О. Пригородная зона большого города. – Москва: Госстройиздат, 1960. – 170 с.

313. Химичева Н.И. Финансовое право / Н.И. Химичева. – М.: Юристъ, 2011.

314. Химлер Ф. Стратегический менеджмент / Ф. Химлер. – М.: Юнвест, 2012.

315. Химочка В.С. Формирование оптимальной модели пространственного развития Барнаульской агломерации // Экономика. Профессия. Бизнес. – 2019. – №2. – С.93-98.

316. Хорев Б.С. Проблемы муниципальных образований (экономико-географическое исследование городского расселения в СССР) / Б.С. Хорев. – Москва: Мысль, 1971. – 413 с

317. Хромов Ю. Революция или эволюция // Российская Федерация сегодня. – 2006. – № 1.

318. Хьюберт К. Рамперсад Универсальная система показателей деятельности / Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Бук, 2010.

319. Цихан Т.В. Кластерная теория экономического развития // Теория и практика управления. – 2003. – №5. – С. 32-38.

320. Цыгичко А. Сохранение и приумножение производственного потенциала страны // Экономист. – 1992. – №7. – С.123-133. С. 10

321. Черкасов В.В. Проблемы риска в управленческой деятельности / В.В. Черкасов. – М.: Рефлбук, 1999.

322. Черников Д.А. Эффективность использования производственного потенциала и конечные народнохозяйственные результаты // Экономические науки. – 1981. – №10.

323. Чирикова А.Е. Бизнес как субъект социальной политики: должник, благодетель, партнер? / А.Е. Чирикова [и др.]. – М: ГУ ВШЭ, 2005.

324. Чубрик М. Влияние институциональной среды на развитие бизнеса в странах с переходной экономикой // ЭКОВЕСТ. – 2012. – № 4.

325. Шабашев В. А. Агломерация как инструмент организации межмуниципального сотрудничества в регионе // Наука, образование, общество. – 2015. – №3(5). – С. 78–87.

326. Шабашев В.А. Качество жизни населения региона: теория и система управления / В.А. Шабаев. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2004.

327. Шабашев В.А. Критерии и этапы достижения финансово-экономической самообеспеченности региона // Финансово-экономическая самодостаточность регионов: опыт, проблемы, механизм обеспечения: Материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 60-летию Кемеровской области. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2003. – С. 10-15.

328. Шадрин А.Е. Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия / А.Е. Шадрин; под ред. А.Е. Шадрина. – М: Агентство социальной информации, 2008.

329. Шафф Т. Путеводитель по фандрайзингу. Рабочая модель по привлечению спонсоров / Т. Шафф, Д. Шафф. – М: Вершина, 2006.

330. Швецов А.Н. Либерализация государственной экономической политики // Вопросы экономики. – 2006. – №7.

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

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

333. Шевцов А.Н. Экономическая рационализация выбора пространственных параметров муниципальных образований // Федерализм. – 2007. – № 2.

334. Шевченко Д.К. Проблемы эффективности использования

экономического потенциала / Д.К. Шевченко. – Владивосток. Изд-во Дальневост. ун-та, 1984.

335. Шеин В.Н. Корпоративный менеджмент: Опыт России и США / В.Н. Шеин – М.: Новости, 2000.

336. Шеховцева Л.С. О некоторых понятиях стратегического менеджмента // Менеджмент в России и зарубежом. – 2011. – № 6.

337. Шпотов Б. Деловая этика и менеджмент: современные подходы // Проблемы теории и практики управления – 2002. – № 1.

338. Шрайегг Г. Тенденции и перспективы развития стратегического менеджмента // Проблемы теории и практики управления. – 2010. – №5.

339. Штайнер Г. Стратегическое планирование / Г. Штайнер. – М.: Гардарики, 2004.

340. Штульберг Б.М. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации / Б.М. Штульберг, В.Г. Введенский. – М.:Гелиос АРВ, 2000.

341. Экономика и право: словарь-справочник / Л.П. Кураков, В. П.Кураков. – М.: Вуз и школа, 2004.

342. Экономическая энциклопедия / Под общ. ред. Абалкина Л.И. М.: Экономика, 1999.

343. Экономический потенциал области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http: // www.ako.ru/Ekonomik/potens.asp?n=1

344. Экономические последствия развития угледобывающей отрасли региона: оценка эколого-экономических потерь / В. В. Меркурьев, П. Д. Косинский, К. В. Томилин, Е. Г. Колесникова // Уголь. – 2021. – № 11(1148). – С. 19-24. – DOI 10.18796/0041-5790-2021-11-19-24.

345. Элеменкин В.Г. Вопросы местного самоуправления в Российской Федерации / В.Г. Элеменкин. – Астрахань, 1997.

346. Эльсниц Д. Время вступления на рынок и успех предприятия // Проблемы теории и практики управления. – 2011. – № 2.

347. Юри У. Оценка стратегических альтернатив / У. Юри. – М.: ПРИОР,

2012.

348. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы / В.Н. Якимец. – М: Эудиториал УРСС, 2004.

349. Якобсон Л.И. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Л.И. Якобсон. – М.: Вершина, 2008.

350. Якокка Л. Карьера менеджера / Л. Якокка. – М.: Прогресс, 1990.

351. Ямалов О.С. Характеристика субъекта стратегического менеджмента / О.С. Ямалов. – М.: Финпресс, 2002.

352. Aschauer D.A. Infrastructure and Macro-economic Performance: Direct and Indirect Effects, Investment, Productivity and Employment. Paris: OECD, 1995. – 78 p.

353. Attracting Investors to African Public-Private Partnerships. A Project Preparation Guide. URL: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2588/461310revised017808213773070Revised.pdf?sequence=1.

354. Christaller W. Die ZentralenOrte in Süddeutschland. Eine ökonomischgeographischeUntersuchungüber die Gesetzmässigkeit der Vorbereitung und Entwicklung der SiedlungenmitstädtischenFunktionen / W. Christaller. – Jena, 1933.

355. Comfortable living environment as the basis for rural development in the mining region / P. Kosinskiy, A. Kharitonov, E. Wolfson, R. Takhtayeva // E3S Web of Conferences: 5, Kemerovo, 19–21 октября 2020 года. – Kemerovo, 2020. – P. 04009. – DOI 10.1051/e3sconf/202017404009.

356. Friedmann J. World city formation: an agenda for research and action / J. Friedmann, R. Fiani // International Journal of Urban and Regional Research. – 1982. – № 3. – P. 309-344.

357. Fujita M. The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade / M. Fujita, P. Krugman, A.J. Venables. – The MIT Press, 1999. – 367 p.

358. Guver E. Diagrammatie Exposition of a Theory of Public Expenditure //Review of Economicsand Statistics. – 1955. – Vol.37. – № 4. – P. 350.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Основные социально-экономические показатели Сибирского федерального округа

	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Численность населения (оценка на конец года), тыс. человек	17404,8	17174,2	17211,2	17228,4	17246,2	17258,7	17263,1	17230,2	17173,3	17118,3
в том числе:										
мужчины	8083,5	7958,6	7981,7	7992,4	8001,3	8007,4	8010,2	7994,9	7968,7	7945,5
женщины	9321,3	9215,6	9229,5	9236,0	9244,9	9251,3	9252,9	9235,3	9204,6	9172,8
Из общей численности – население в трудоспособном возрасте, тыс. человек	11119,6	10620,0	10347,9	10190,5	10035,3	9867,2	9727,1	9583,7	9455,9	9584,2
Естественный прирост, убыль (-) на 1000 человек населения[1]	-5,1	-0,1	1,3	1,5	1,5	1,2	0,8	-0,4	-1,6	-2,5
Среднегодовая численность занятых[2], тыс. человек	...	8121,2	8206,3	8217,4	8166,0	8061,3	7918,2	7865,6	7852,8	7795,2
Численность работников, занятых в государственных органах и органах местного самоуправления[1], тыс. человек	223,9	253,3	243,1	240,4	331,0	323,5	321,0	325,2	280,7	279,9
Численность безработных, тыс. человек	835,2	761,6	603,5	618,3	593,0	655,9	680,2	603,1	556,7	502,1
Численность незанятых граждан, состоящих на учете в органах службы занятости населения в целях поиска подходящей работы (на конец года), тыс. человек	318,9	236,7	168,1	156,8	150,8	169,5	154,2	134,1	120,8	111,6
Среднедушевые денежные доходы (в месяц), руб.	6731	15007	18474	20108	21256	23535	23815	24532	25642	27193
Реальные денежные доходы населения, в процентах к предыдущему году	112,3	102,9	105,2	103,8	98,7	97,1	94,8	99,8	100,8	100,8
Потребительские расходы в среднем на душу населения (в месяц), руб.	4662	10131	13473	16326	17144	17314	17629	18572	19773	21252
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций[1], руб.	8110	18658	23789	26398	28347	29616	31569	33718	37807	41310
Средний размер назначенных пенсий[1;3], руб.	2541	7548	9091	9942	10808	11986	12329	13207	14058	14857
Реальный размер назначенных пенсий[1;3], в процентах к предыдущему году	113,4	112,6	103,2	103,7	98,1	101,9	98,2	105,4	100,7	102,7
Численность пенсионеров, состоящих на учете в системе Пенсионного фонда Российской Федерации[1], тыс. человек	5181	5379	5497	5559	5630	5714	5775	5809	5293	5246
Потребление продуктов питания на душу населения в год, кг:										
мясо и мясопродукты, включая субпродукты II категории и жир-сырец	56	67	72	72	71	68	69	71	71	72
молоко и молочные продукты	258	260	257	253	249	242	236	239	236	238
картофель	135	118	108	108	101	95	94	96	96	93
овощи и продовольственные бахчевые культуры	89	92	91	89	86	85	86	91	91	92
хлебные продукты (хлеб и макаронные изделия в пересчете на муку, мука, крупа, бобовые)	138	131	130	128	126	124	123	122	122	122
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя (на конец года)[4], м^2	20,0	21,7	22,3	22,4	22,8	23,3	23,8	24,2	24,6	25,1
Валовой региональный продукт:										
всего, млн руб.	1806740	3831127	4798102	5134468	5712689	6371103	6621272	7287354	8332425	...
на душу населения, руб.	103309	222854	278948	298171	331413	369286	383599	422538	484394	...
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млн руб.	319097	902079	1350694	1339540	1378170	1270629	1326172	1413000	1573256	1789245
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал (в сопоставимых ценах), в процентах к предыдущему году[1]	118,6	113,5	111,8	94,1	99,2	83,4	98,5	102,3	105,4	106,3
Число предприятий и организаций (на конец года; по данным государственной регистрации)	486840	510370	491006	497416	501810	512145	483871	457834	432582	399246

Продолжение приложения 1

	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по видам экономической деятельности, млн руб.:										
добыча полезных ископаемых							1695191	2225155	2872592	2721670
обрабатывающие производства							3487556	3825717	4473042	4904132
обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха							581939	618728	652264	665993
водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений							87365	104623	118449	124977
Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в фактически действовавших ценах), млн руб.	185004	337213	362498	424707	449793	520459	554765	539652	556882	591447
Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий, в процентах к предыдущему году	96,5	92,9	87,7	111,6	94,3	101,2	103,3	102,5	100,9	99,6
Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство» (в фактически действовавших ценах), млн руб.	153980,5	577852,1	552385,4	567272,2	573930,2	733398,4	737558,7	741738,9	746459,4	868559,5
Индекс физического объема работ, выполненных по виду деятельности «Строительство» (в сопоставимых ценах)[1], в процентах к предыдущему году	130,8	109,3	107,0	98,1	97,4	89,5	99,9	93,5	86,9	105,9
Ввод в действие жилых домов, тыс. $м^2$ общей площади жилых помещений	4076	6061	6788	7315	8113	8722	8021	6793	6649	7438
Удельный вес жилых домов, построенных населением за счет собственных и привлеченных средств,в общем вводе жилья, процентов	34,3	33,7	36,2	37,0	41,3	34,4	32,9	37,4	42,6	48,3
Ввод в действие мощностей:										
дошкольных образовательных организаций, мест	35	2017	7233	12632	15786	22638	6936	2253	2685	10836
общеобразовательных организаций, ученических мест	9794	5689	3284	7018	4364	3842	5694	10821	9306	17315
больничных организаций, коек	1314	1374	942	860	439	316	1260	43	440	459
амбулаторно-поликлинических организаций, посещений в смену	3030	3184	2373	1303	1260	2570	1829	1687	2835	1721
Оборот розничной торговли[1] (в фактически действовавших ценах):										
всего, млн руб.	820481	1768915	2330901	2555024	2696933	2740454	2797008	2920194	2738914	2945967
на душу населения, руб.	41892	91799	120963	132484	139720	141859	144734	151252	159223	171818
Оборот общественного питания[1] (в фактически действовавших ценах), млн руб.	36547	68936	94251	104720	113377	118781	128862	139738	134212	149711
Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), млн руб.	220423	440556	541122	619123	653145	685602	725272	780195	825428	885629
Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования (на конец года), км	11107	10968	10980	10980	10980	10980	11099	11069	11069	11069
Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием (на конец года)[5], км	74357	86473	147295	154376	156922	158431	158397	160323	160359	161246
Грузооборот автомобильного транспорта, млн т-км	12616	15032	16627	16834	18000	15841	15009	15820	17136	19758
Пассажирооборот автобусного транспорта общего пользования, млн пассажиро-километров	16286	19833	18177	15124	16716	16251	16280	16340	15521	15512

Продолжение приложения 1

	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Число подключенных абонентских устройств мобильной связи на 1000 человек населения (на конец года), шт.	721,9	1477,3	1676,9	1698,1	1684,3	1777,0	1905,8	1832,4	1805,8	1887,0
Число активных абонентов широкополосного доступа к сети Интернет на 100 человек населения (на конец года), единиц:										
фиксированного			14,3	15,9	16,6	17,8	18,2	19,4	20,3	20,9
мобильного			52,7	58,0	51,6	66,6	67,8	74,6	82,9	93,0
Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации, млрд руб.	389	677	1017	1039	1149	1227	1331	1645	1964	2042
Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности организаций[6], млн руб.	285827	655084	612266	439747	313588	640459	1190449	1216279	1476399	1791385
Индекс потребительских цен[1](декабрь к декабрю предыдущего года), процентов	110,5	107,9	106,7	106,1	110,8	111,6	105,0	102,0	104,3	103,6
Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг[1] (на конец года):										
руб.	4525,4	8072,2	9185,5	10023,4	11116,4	12382,5	13177,6	13568,2	14311,3	14911,3
в процентах к среднероссийской стоимости	96	93	93	93	92	92	93	92	93	93

[1] Данные за 2005 – 2018 гг. приведены в составе субъектов Российской Федерации до вступления в силу Указа Президента Российской Федерации от 3 ноября 2018 г. № 632.
[2] Данные рассчитаны в соответствии с актуализированной методикой расчета баланса трудовых ресурсов и оценки затрат труда.
[3] Данные за 2016 – 2017 гг.приведены не включая единовременную денежную выплату в размере 5 тысяч рублей, назначенную в соответствии с Федеральным законом от 22 ноября 2016 г. № 385-ФЗ. Средний размер назначенных пенсий, включая единовременную денежную выплату, составил по состоянию на 1 января 2017 г. – 17329 рублей, реальный размер назначенных пенсий по состоянию на 1 января 2017 г. – 138,0%, по состоянию на 1 января 2018 г. – 75,0%.
[4] В связи с отсутствием нормативно-правового акта, устанавливающего порядок государственного учета жилищного фонда в Российской Федерации, в том числе его государственного технического учета (включая техническую инвентаризацию), официальная статистическая информация о жилищном фонде начиная с 2013 г. формируется не по полному кругу единиц учета.
[5] С 2012 г. – включая протяженность улиц.
[6] По данным бухгалтерской отчетности.

Приложение 2

Основные социально-экономические показатели Кемеровской области – Кузбасса

	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
НАСЕЛЕНИЕ										
Численность населения (оценка на конец года), тыс. человек	2805,9	2761,3	2742,5	2734,1	2725,0	2717,6	2708,8	2694,9	2674,3	2657,8
в том числе:										
мужчины	1291,0	1265,6	1257,5	1253,9	1250,1	1247,0	1243,5	1237,4	1228,2	1221,6
женщины	1514,9	1495,7	1485,0	1480,2	1474,9	1470,6	1465,3	1457,5	1446,1	1436,2
Из общей численности – население в трудоспособном возрасте, тыс. человек	1783,6	1685,3	1622,2	1589,3	1557,2	1526,2	1500,7	1475,5	1451,6	1470,4
Число родившихся на 1000 человек населения	10,9	13,1	13,8	13,6	13,2	12,5	12,1	10,5	9,9	9,0
Число умерших на 1000 человек населения	18,9	16,1	15,2	14,5	14,6	14,5	14,3	14,1	14,4	14,2
Естественный прирост, убыль (-) на 1000 человек населения	-8,0	-3,0	-1,4	-0,9	-1,4	-2,0	-2,2	-3,6	-4,5	-5,2
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, число лет:										
все население	61,43	65,42	66,76	67,72	67,80	68,31	68,72	69,35	69,32	69,78
мужчины	54,92	59,01	60,54	61,50	61,64	62,32	62,72	63,68	63,66	64,32
женщины	68,90	72,24	73,16	74,04	74,06	74,32	74,73	74,90	74,88	75,11
ТРУД										
Среднегодовая численность занятых[1], тыс. человек	…	1284,3	1307,8	1305,4	1276,7	1229,1	1220,4	1200,0	1195,0	1177,2
Численность работников, занятых в государственных органах и органах местного самоуправления, тыс. человек	23,7	27,0	26,2	25,7	38,8	38,2	37,7	38,3	37,6	37,0
Численность безработных, тыс. человек	127,0	125,9	98,9	85,3	88,0	105,5	107,7	95,1	80,9	70,8
Уровень безработицы, процентов	8,6	8,9	7,1	6,0	6,2	7,7	7,9	7,1	6,1	5,5
Численность незанятых граждан, состоящих на учете в органах службы занятости населения в целях поиска подходящей работы (на конец года), тыс. человек	52,1	41,7	28,0	28,2	31,3	38,8	35,9	26,5	23,0	19,6
из них признаны безработными	49,9	37,6	25,8	24,9	28,2	36,2	34,1	24,8	21,2	18,2
УРОВЕНЬ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА										
Среднедушевые денежные доходы (в месяц), руб.	7889	15341	18511	19328	19851	21879	21345	22141	23166	24886
Реальные денежные доходы населения, в процентах к предыдущему году	112,5	104,8	103,9	98,6	94,9	95,9	91,0	100,8	100,8	101,1
Потребительские расходы в среднем на душу населения (в месяц), руб.	5224	9976	12751	15146	14910	15490	15579	16333	17749	18885
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	8654	18028	23403	25326	26809	28263	30115	32648	38023	41770
Средний размер назначенных пенсий[2], руб.	2554	7570	9139	10008	10891	12108	12463	13337	14090	14901
Реальный размер назначенных пенсий[2], в процентах к предыдущему году	113,4	112,1	102,3	103,4	97,2	102,0	99,2	104,8	99,8	103,0
Численность пенсионеров, состоящих на учете в системе Пенсионного фонда Российской Федерации, тыс. человек	802	832	844	850	858	863	868	869	867	854
Доля численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума к общей численности населения субъекта, процентов	12,8	11,0	10,6	13,9	14,1	15,7	15,8	14,9	13,9	13,6
Потребление продуктов питания на душу населения в год, кг:										
мясо и мясопродукты, включая субпродукты II категории и жир-сырец	51	64	72	73	71	71	71	71	70	70
молоко и молочные продукты	211	222	219	216	209	207	205	203	200	199
картофель	114	114	104	105	95	95	95	98	101	101
овощи и продовольственные бахчевые культуры	62	68	70	71	70	69	71	72	77	78
хлебные продукты (хлеб и макаронные изделия в пересчете на муку, мука, крупа, бобовые)	144	132	124	124	120	119	117	113	113	113

Продолжение приложения 2

	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя (на конец года) – всего, м^2	20,4	22,0	22,7	23,1	23,4	23,7	24,3	24,6	25,0	25,4
в городских поселениях	20,5	21,9	22,6	22,9	23,1	23,4	23,9	24,2	24,6	24,9
в сельской местности	20,0	22,4	23,5	24,2	24,8	25,6	26,3	27,1	27,7	28,4
Численность граждан, пользующихся социальной поддержкой по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, тыс. человек	864,7	806,1	877,2	886,8	865,7	867,5	857,5	883,6	863,6	846,8
Среднемесячный размер социальной поддержки на одного пользователя, руб.	149	364	398	417	456	465	413	406	437	469
Число семей, получивших субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, тыс.	160,7	66,3	47,3	42,5	42,1	43,0	46,0	46,4	43,9	42,9
Среднемесячный размер субсидий на одну семью, руб.	449	667	957	1082	1317	1328	1471	1462	1488	1607
Численность детей, стоящих на учете для определения в дошкольные образовательные организации[3]:										
всего, человек	21113	57251	62588	55551	49188	70600	54343	60358	38869	32701
на 1000 детей в возрасте 1 – 6 лет	129	292	304	262	229	328	257	288	191	170
Валовой коэффициент охвата дошкольным образованием, в процентах от численности детей в возрасте 1 – 6 лет[4]	55,8	56,1	62,4	65,2	67,0	68,2	68,9	70,2	71,5	73,6
Численность обучающихся по образовательным программам начального, основного и среднего общего образования, тыс. человек	295	260	267	271	277	287	301	309	313	317
Численность студентов, обучающихся по программам подготовки среднего профессионального образования, тыс. человек:										
квалифицированных рабочих, служащих	33,2	25,2	22,1	18,7	16,7	15,3	12,4	11,0	10,4	10,0
специалистов среднего звена	55,1	43,4	43,0	41,8	42,0	45,2	47,4	49,8	52,1	55,3
Численность студентов, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры, тыс. человек	107,6	96,9	82,6	76,4	67,3	61,6	52,6	51,4	48,1	46,8
Численность врачей, человек:										
всего, тыс.	13,2	13,2	13,4	12,9	12,5	11,7	11,9	12,0	11,9	11,7
на 10 000 человек населения	47,0	47,7	48,8	47,3	45,9	42,9	43,9	44,7	44,5	43,8
Численность среднего медицинского персонала, человек:										
всего, тыс.	30,5	29,5	31,0	30,6	29,7	31,2	31,2	30,5	28,2	27,5
на 10 000 человек населения	108,5	107,0	113,2	111,8	108,9	114,8	115,0	113,0	105,5	103,3
Число больничных организаций	137	120	128	127	123	120	120	116	118	102
Число больничных коек:										
всего, тыс.	29,3	25,6	26,9	25,7	24,0	24,4	24,4	24,4	24,4	24,1
на 10 000 человек населения	104	93	98	94	88	90	90	91	91	91
Число амбулаторно-поликлинических организаций	388	381	467	468	413	514	526	559	559	553
Мощность амбулаторно-поликлинических организаций, посещений в смену:										
всего, тыс.	69,6	68,7	77,8	78,4	80,5	78,0	78,9	81,0	77,9	78,2
на 10 000 человек населения	248	249	284	287	295	287	291	301	291	294
ВАЛОВОЙ РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПРОДУКТ										
Валовой региональный продукт:										
всего, млн руб.	295378	625915	718320	667951	752024	843345	865325	1058430	1241599	...
на душу населения, руб.	104765	226198	261527	243932	275514	309904	318928	391741	462495	...
Индекс физического объема валового регионального продукта, в процентах к предыдущему году	106,8	102,7	95,8	96,0	102,1	99,0	97,0	102,1	101,9	...

Продолжение приложения 2

	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ИНВЕСТИЦИИ										
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млн руб.	80315	156519	267812	217711	230951	170470	165666	215237	248665	297946
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, в процентах к предыдущему году	124,1	137,4	115,5	78,3	102,5	65,1	91,5	120,3	107,4	108,8
Удельный вес инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет бюджетных средств, в общем объеме инвестиций, процентов	11,0	13,3	10,6	12,7	7,5	11,6	9,0	6,6	5,9	9,4
в том числе за счет федерального бюджета	2,6	3,0	2,8	3,9	2,9	5,9	4,1	3,0	2,8	4,8
ОСНОВНЫЕ ФОНДЫ										
Наличие основных фондов[5] (на конец года; по полной учетной стоимости), млн руб.	629492	1259707	1635052	1900837	2106244	2250263	2404891	2545178	2738986	4113114
Ввод в действие основных фондов, млн руб.	57084	109449	179666	191517	204825	139163	164735	182969	209394	271694
Степень износа основных фондов[6] (на конец года), процентов	42,9	43,9	43,6	43,8	43,4	46,8	49,6	50,5	51,3	51,3
Удельный вес полностью изношенных основных фондов[5] (на конец года; по полной учетной стоимости; в процентах от общего объема основных фондов)	12,9	11,8	12,8	14,1	13,5	14,8	16,9	15,8	16,4	18,9
ПРЕДПРИЯТИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ										
Число предприятий и организаций (на конец года; по данным государственной регистрации)	54204	51888	51953	50631	51303	52012	49819	46526	43853	41090
ПРОМЫШЛЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО										
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по видам экономической деятельности, млн руб.:										
добыча полезных ископаемых							653156	899156	1097995	947068
обрабатывающие производства							474859	545842	650683	662510
обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха							91439	96518	95662	97458
водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений							13247	17251	22063	21618
Индекс промышленного производства[7][8], в процентах к предыдущему году	103,9	110,4	102,6	98,9	105,7	102,1	103,6	103,6	101,0	102,8
Индекс производства по видам экономической деятельности[8], в процентах к предыдущему году										
добыча полезных ископаемых						102,2	109,7	103,3	104,3	100,5
обрабатывающие производства						100,0	94,6	105,8	95,9	109,0
обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха						112,5	97,4	99,8	93,7	98,5
водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений						90,7	89,4	97,1	97,6	94,4
СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО										
Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в фактически действовавших ценах), млн руб.	16148	31881	33598	39379	43163	48464	48596	48028	46912	47806
Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий, в процентах к предыдущему году	96,1	92,8	81,7	109,6	101,9	102,4	98,2	101,4	98,5	98,9

Продолжение приложения 2

	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Посевная площадь всех сельскохозяйственных культур в хозяйствах всех категорий, тыс. га	1065,3	1019,5	997,3	989,9	931,3	941,3	929,6	924,7	869,6	885,3
Структура посевных площадей сельскохозяйственных культур в хозяйствах всех категорий, в процентах от всей посевной площади:										
зерновые и зернобобовые культуры	65,5	66,7	65,5	62,8	63,2	63,7	64,3	64,7	61,7	62,3
технические культуры	0,7	4,4	6,4	8,1	7,8	6,8	7,5	6,7	9,6	10,9
картофель и овощебахчевые культуры	5,1	4,6	4,4	4,1	4,2	4,2	3,9	3,7	3,6	3,4
кормовые культуры	28,7	24,4	23,7	24,9	24,7	25,3	24,3	24,9	25,1	23,3
Поголовье скота в хозяйствах всех категорий (на конец года), тыс. голов:										
крупный рогатый скот	251,6	199,0	177,7	170,2	168,2	168,9	169,1	156,8	146,6	144,0
в том числе коровы	115,8	96,1	86,1	83,3	80,4	78,7	77,0	71,2	67,1	65,1
свиньи	308,3	399,4	446,2	404,7	346,7	381,3	379,4	341,2	327,6	166,8
овцы и козы	58,2	70,6	75,0	76,0	81,2	85,4	96,9	92,8	83,1	78,5
Производство в хозяйствах всех категорий, тыс. т:										
зерно (в весе после доработки)	1041,5	1172,4	488,8	907,8	953,3	1019,1	928,3	1077,1	996,4	1107,8
семена подсолнечника (в весе после доработки)[9]	0,1	0,1	0,4	0,2	0,5	0,0	0,5	0,2	0,8	0,3
картофель	494,8	576,4	398,8	480,0	484,7	477,4	456,8	460,7	474,8	425,5
овощи	156,3	182,1	168,1	160,3	152,2	149,9	143,0	129,3	123,9	126,8
скот и птица на убой (в убойном весе)	56,6	79,4	84,3	85,5	84,4	88,6	90,2	90,1	90,7	93,3
молоко	407,1	379,6	355,4	335,8	337,7	336,7	333,8	326,7	302,6	302,7
яйца, млн шт.	672,7	657,9	799,0	933,8	1063,2	1126,9	1129,6	1193,0	1168,0	1089,3
СТРОИТЕЛЬСТВО										
Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство» (в фактически действовавших ценах), млн руб.	35251,7	69863,0	114065,1	111660,2	121652,0	111619,6	95732,5	117662,3	130050,6	161722,2
Индекс физического объема работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», в процентах к предыдущему году	153,7	110,3	101,1	94,0	104,3	81,5	84,5	105,5	99,0	105,9
Ввод в действие жилых домов, тыс. $м^2$ общей площади жилых помещений	641	1003	1086	1091	1098	1002	1089	1000	640	766
Удельный вес жилых домов, построенных населением за счет собственных и привлеченных средств, в общем вводе жилья, процентов	54,0	43,4	56,6	51,6	53,1	52,8	50,4	54,4	60,2	57,9
Ввод в действие мощностей:										
дошкольных образовательных организаций, мест	35	692	1755	1620	2532	1034	155	923	140	1064
общеобразовательных организаций, ученических мест	414	480	120	550	–	850	1050	1508	1050	1005
больничных организаций, коек	232	186	44	–	27	–	96	–	–	–
амбулаторно-поликлинических организаций, посещений в смену	1174	1014	349	224	236	102	511	132	–	72
ТОРГОВЛЯ И УСЛУГИ НАСЕЛЕНИЮ										
Оборот розничной торговли (в фактически действовавших ценах):										
всего, млн руб.	140904	258977	317748	344842	335092	343368	339147	355028	376622	402504
на душу населения, руб.	49976	93591	115686	125935	122765	126178	124997	131401	140292	150973
Индекс физического объема оборота розничной торговли, в процентах к предыдущему году	116,2	104,4	104,1	101,4	90,2	88,5	91,9	102,0	102,9	101,6
Оборот общественного питания (в фактически действовавших ценах), млн руб.	6977	10250	14385	15553	16327	17508	18441	19042	20149	22086
Индекс физического объема оборота общественного питания, в процентах к предыдущему году	127,3	86,1	115,4	98,5	99,0	92,1	98,0	100,0	102,1	104,2
Объем платных услуг населению (в фактически действовавших ценах), млн руб.	28858	59870	76632	86763	91910	97234	101304	109795	116987	126005
Индекс физического объема платных услуг населению, в процентах к предыдущему году	108,2	96,2	108,6	99,5	98,9	98,5	100,0	103,3	102,2	100,6

Продолжение приложения 2

	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ТРАНСПОРТ										
Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования (на конец года), км	1685	1685	1681	1681	1681	1681	1681	1681	1678	1678
Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием (на конец года)[10], км	5809	8594	13910	16318	16856	16605	16783	16926	16988	16952
Грузооборот автомобильного транспорта, млн т·км	1461	1128	1395	1431	1333	1382	1358	1237	1169	1183
Пассажирооборот автобусного транспорта общего пользования, млн пассажиро-километров	4508	4642	4257	4119	4014	3796	3514	3450	3200	2964
ИНФОРМАЦИОННЫЕ И КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ										
Удельный вес домашних хозяйств, имевших широкополосный доступ к сети Интернет, в общем числе домашних хозяйств, процентов					63,9	61,4	63,2	66,9	66,4	66,2
Удельный вес населения, использовавшего сеть Интернет, в общей численности населения, процентов					72,3	72,3	76,3	76,2	78,7	79,3
Удельный вес организаций, использовавших широкополосный доступ к сети Интернет, в общем числе обследованных организаций, процентов		68,9	84,0	84,4	81,4	79,8	81,5	81,2	84,0	85,9
Число подключенных абонентских устройств мобильной связи на 1000 человек населения (на конец года), шт.	858,9	1426,9	1725,1	1687,6	1641,1	1658,4	1772,6	1767,7	1772,0	1802,1
Число активных абонентов широкополосного доступа к сети Интернет на 100 человек населения (на конец года), единиц:										
фиксированного			12,7	14,4	15,4	16,7	17,3	18,0	18,3	18,8
мобильного			46,4	51,6	41,3	53,2	52,8	67,0	77,7	88,4
ФИНАНСЫ										
Доходы консолидированного бюджета субъекта, млн руб.	57208	113379	120926	113720	127261	132303	135618	166918	203677	194173
из них доходы муниципальных образований	37630	83457	93798	89916	98924	93100	94405	98800	112360	126730
Расходы консолидированного бюджета субъекта, млн руб.	57655	117172	131051	130627	140510	141239	141465	146058	167988	196945
из них расходы муниципальных образований	37862	82999	95319	93382	101199	96440	96362	100526	112818	128527
Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации, млн руб.	61611	94760	101467	84806	96391	107268	102048	153775	177605	138227
Задолженность по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации, млн руб.	14678	17723	18698	19734	20537	16307	18102	9009	9170	8706
ЦЕНЫ										
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), процентов	110,5	107,9	107,5	106,7	111,9	111,5	104,5	102,1	104,6	103,9
Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг (на конец года):										
руб.	4213,0	7057,8	8304,0	9165,2	10248,4	11288,2	12084,2	12478,9	13243,2	13945,9
в процентах к среднероссийской стоимости	89	81	84	85	85	84	85	84	86	87

---

[1] Данные рассчитаны в соответствии с актуализированной методикой расчета баланса трудовых ресурсов и оценки затрат труда.

[2] Данные за 2016 – 2017 гг. приведены не включая единовременную денежную выплату в размере 5 тысяч рублей, назначенную в соответствии с Федеральным законом от 22 ноября 2016 г. № 385-ФЗ. Средний размер назначенных пенсий, включая единовременную денежную выплату, составил по состоянию на 1 января 2017 г. – 17463 рублей, реальный размер назначенных пенсий по состоянию на 1 января 2017 г. – 139,0%, по состоянию на 1 января 2018 г. – 74,8%.

[3] Начиная с 2015 г. по данным Минпросвещения России. Данные выгружены из федерального сегмента электронной очереди по состоянию на 31 декабря 2019 г.

[4] С учетом переоценки (см. методологические пояснения к разделу).

[5] До 2018 г. – охват детей дошкольным образованием.

[6] По коммерческим организациям (без субъектов малого предпринимательства).

[7] С 2015 г. данные приведены по агрегированному индексу производства по видам экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие производства», «Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха», «Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений» (ОКВЭД2), до 2015 г. – по видам экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие производства», «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды» (ОКВЭД).

[8] Данные за 2015 – 2018 гг. уточнены по итогам ретроспективного пересчета индексов производства, проведенного в связи с переходом в расчетах индексов производства на новый базисный 2018 г.

[9] 2005 г. – в первоначально оприходованном весе.

[10] С 2012 г. – включая протяженность улиц.