

## ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ АГЛОМЕРАЦИЙ В РОССИИ

© 2014 Волчкова Ирина Владимировна

кандидат экономических наук, доцент

Томский государственный архитектурно-строительный университет

634003, г. Томск, пл. Соляная, д. 2

E-mail: volchkovairina@sibmail.com

Рассматриваются особенности управления социально-экономическим развитием российских агломераций. Представлен алгоритм управления развитием агломераций. Раскрыты основные компетенции субъектов управления развитием агломераций.

*Ключевые слова:* агломерация, управление, субъекты управления, компетенции, социально-экономическое развитие.

В настоящее время особое значение приобретает изучение различных теоретических и практических аспектов управления развитием российских агломераций. Актуальность данных исследований обусловлена тем, что во многих развитых странах агломерации стали ведущими формами территориальной организации<sup>1</sup>.

В 2010 г. Правительство России и Администрация Президента РФ обнародовали концепцию территориального переустройства России, предполагающую разделение территории страны на двадцать высокоурбанизированных территорий (агломераций). По мнению разработчиков концепции, формирование агломераций позволит за счет использования межпоселенческого пространства осуществить вынос производств за пределы центров агломерации, переселить жителей в пригороды, создать единую скоростную систему общественного транспорта, образовать общее социально-экономическое пространство, реализовать совместные инфраструктурные проекты.

Вместе с тем в условиях российской действительности в процессе развития агломераций возникает ряд проблем, решение которых известными методами не дает желаемых результатов. Прежде всего, нет четких ориентиров государственной политики в отношении агломераций. Отсутствие законодательно закреплённого понятия «агломерация» создает неразбериху в полномочиях муниципалитетов поселений в составе агломерации, провоцирует конфликты, связанные с территориальной принадлежностью поселений в силу того, что границы агломераций зачастую не соответствуют существующему административному делению. Отсутствие статистической информации (поскольку агломе-

рации не являются предметом статистических исследований в России) и единых подходов к анализу статистической базы во многом затрудняют исследование агломерационных процессов в России<sup>2</sup>. Имеющиеся на сегодня методики изучения агломераций не учитывают современных тенденций агломерационных процессов, поэтому методическая база исследований требует значительного пересмотра. Для изменения сложившихся условий необходимо законодательно закрепить понятие агломерации, создать систему официального статистического учета агломераций, выстроить государственную систему организационной и нормативно-правовой поддержки процессов функционирования и развития агломераций, сформировать единую методическую базу для разработки документов стратегического планирования развития агломераций. В этих условиях вопросы разработки моделей управления развитием агломераций представляют значительный практический интерес<sup>3</sup>.

При разработке моделей управления развитием агломераций возникает необходимость использования сценарного подхода<sup>4</sup>, который, по мнению автора, при исследовании социально-экономической системы выступает базовым инструментом предвидения и прогнозирования процессов и закономерностей функционирования и развития изучаемого объекта<sup>5</sup>. Кроме того, использование элементов имитационного моделирования и индикативного планирования в сочетании со сценарным подходом позволяет получить наилучший результат<sup>6</sup>. Однако необходимо отметить, что предлагаемый в настоящей статье алгоритм построения управленческой модели не является универсальным и имеет альтернативный характер.

При построении модели управления развитием агломераций в качестве объекта управления выступают социально-экономическая сфера и инфраструктура агломерации. Субъектами управления в модели являются органы муниципальной, региональной и федеральной власти.

Алгоритм разработки и реализации моделей управления развитием агломераций состоит из последовательных этапов<sup>7</sup>:

1. Анализ состояния агломерации. На данном этапе целесообразно осуществить выявление факторов, влияющих на состояние и развитие агломерации, определить миссию агломерации, цели и задачи ее функционирования и развития; провести индикативный анализ состояния агломерации<sup>8</sup>. Факторы, влияющие на состояние и развитие агломерации, миссия, цели и задачи ее функционирования выявляются экспертами в ходе заседания рабочей группы, носят описательный характер и отражаются в документах стратегического планирования развития агломерации. Целью проведения индикативного анализа выступает оценка состояния и тенденций развития как поселений, входящих в состав агломерации, так и агломерации в целом.

2. Разработка документов стратегического планирования развития агломерации (стратегия социально-экономического развития агломерации; отраслевые стратегии агломерации; программа социально-экономического развития агломерации, схема территориального планирования агломерации и т.п.). На данном этапе необходимо уделять особое внимание как территориальному планированию, так и градостроительному проектированию. Важно также отметить, что в процесс разработки документов стратегического планирования развития агломерации необходимо принимать во внимание действующие стратегии развития поселений агломерации (их видение места и роли данного поселения в контексте достижения целей и реализации задач развития агломерации). В качестве единого градостроительного документа агломерации выступает схема территориального планирования, увязывающая разработанные ранее генеральные планы и схемы районных планировок территории агломерации.

3. Разработка программных мероприятий в рамках документов стратегического планирования. На данном этапе необходимо произвести выбор и обоснование приоритетных направлений развития агломерации.

4. Оценка и утверждение программных мероприятий (оценка затрат на реализацию программных мероприятий и их ожидаемой результативности).

5. Реализация программных мероприятий по развитию агломерации. В процессе реализации управленческих решений проводится внедрение комплексных программ развития агломерации в рамках выбранного направления развития.

6. Мониторинг реализации программных мероприятий. На данном этапе необходимо уделить особое внимание реализации системы мер, направленной на получение информации о состоянии агломерации по итогам реализации программных мероприятий, выявлению основных проблем, препятствующих достижению поставленных целей, их причин и следствий, а также адекватных путей их устранения. Мониторинг представляет собой систему мероприятий, направленных на получение информации о состоянии объекта управления по итогам реализации программных мероприятий<sup>9</sup>. С помощью мониторинга можно установить основные проблемы, препятствующие достижению поставленных целей, их причины и следствия, а также адекватные пути их устранения. Механизмами реализации мониторинга могут являться анализ, наблюдение, прогноз, оценка, контроль и т. п. Основными мероприятиями по изменению нежелательной ситуации могут быть коррекции показателей, критериев, стандартов, организационных мер, управленческого процесса.

7. Оценка результатов реализации программных мероприятий и внесение необходимых изменений (определение основных критериев эффективности реализации программных мероприятий).

Эффективность процесса управления развитием агломерации можно оценить посредством динамического анализа индикаторов состояния агломерации. Можно выделить три вида эффективности:

1) финансово-экономическая эффективность, т. е. степень реализации бюджетных, финансовых, экономических и производственных отношений, выраженная в наличии определенного финансово-экономического эффекта;

2) социально-демографическая эффективность, т. е. степень социального и демографического эффекта, направленного на повышение уровня жизни населения агломерации, улучшения демографической ситуации;

3) инфраструктурная эффективность, т. е. степень использования инфраструктуры агломерации (инженерной, транспортной, социальной, рыночной, информационной, инновационной).

Общая эффективность реализации программных мероприятий определяется как разница между сложившейся социально-экономической и инфраструктурной ситуацией в агломерации (значениями общих индикаторов развития поселений и агломерации в стартовом периоде) и достигаемыми значениями индикаторов после реализации программных мероприятий.

Достижению эффективности управления развитием агломераций будет способствовать определение перечня компетенций и закрепление их за определенными субъектами управления. Основные компетенции субъектов управления развитием агломераций представлены в таблице.

**Основные компетенции субъектов управления развитием агломерации**

Субъект управления	Компетенции субъекта управления формированием агломерации
Органы государственной власти РФ	Подготовка методических рекомендаций по управлению развитием агломераций Подготовка методических рекомендаций по разработке документов стратегического планирования развития агломераций Реализация проектов по развитию агломераций в Российской Федерации Совершенствование государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере развития агломераций Определение порядка осуществления территориального планирования и градостроительной деятельности на территории агломерации Предоставление государственной финансовой поддержки в процессе развития агломераций Согласование федеральных целевых программ и региональных целевых программ, инвестиционных проектов в части, касающейся комплексного развития агломераций
Органы государственной власти субъектов РФ	Подготовка методических рекомендаций по управлению развитием агломерации Подготовка методических рекомендаций по разработке документов стратегического планирования развития агломерации Представление интересов территории агломерации на иных уровнях публичной власти Подготовка документов стратегического планирования развития агломерации совместно с муниципальными образованиями
Органы местного самоуправления	Подготовка методических рекомендаций по управлению развитием агломерации Представление интересов муниципальных образований агломерации на иных уровнях публичной власти Подготовка документов стратегического планирования развития агломерации совместно с органами государственной власти субъекта РФ

Однако в настоящее время возникает ряд вопросов организационно-правового характера по поводу как субъектов управления агломерацией, так и их полномочий в части формирования, функционирования и развития агломераций. Субъектом управления агломерацией в настоящее время с учетом зарубежной практики могут выступать органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, ассоциации межмуниципального сотрудничества.

В данной связи определение субъектов управления агломерацией, их полномочий и форм

возможного сотрудничества между поселениями агломерации является необходимым условием для развития агломерационных процессов в России.

Представим основные этапы процесса принятия и реализации управленческих решений по управлению развитием агломераций (см. рисунок).

Таким образом, создание методического обеспечения деятельности по управлению процессами развития агломерациями позволит: во-первых, обеспечить возможность целенаправленного изучения агломерационных процессов; во-вторых, устранить разрозненность процессов управления агломерациями (обеспечить согласованность управленческой деятельности); в-третьих, обеспечить субъектам управления агломерацией осуществление эффективной и упорядоченной

деятельности по планированию развития агломерации (повысит качество и эффективность управления).

Однако для успешной реализации предложенного алгоритма необходимы внесение поправок в федеральное законодательство и юридическая проработка как термина “агломерация”, так и самого процесса агломерирования. Пока же в качестве возможных инструментов взаимодействия муниципальных образований в рамках агломерации целесообразно партнерство между муниципальными образованиями в реализации

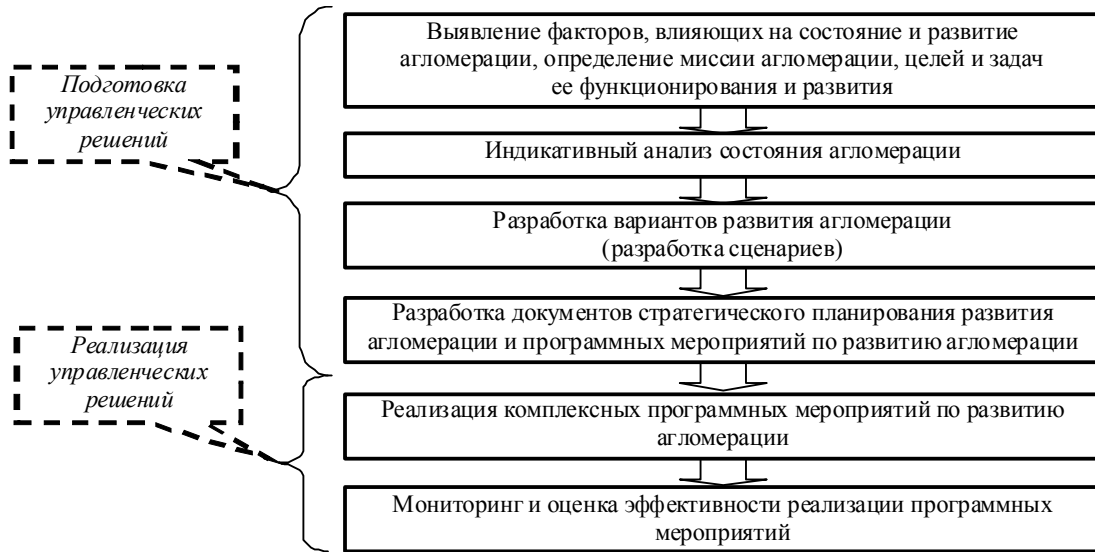


Рис. Основные этапы процесса принятия и реализации управленческих решений

совместных проектов, создание совещательного органа (рабочей группы) по вопросам функционирования агломерации.

<sup>1</sup> Волчкова И.В. Теоретические и практические подходы к исследованию процессов формирования городских агломераций // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 29 (308). С. 42-49.

<sup>2</sup> Волчкова И.В. Актуальные социально-экономические проблемы формирования городских агломераций в сибирском федеральном округе // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 12. С. 16-21.

<sup>3</sup> Волчкова И.В. Имитационное моделирование процессов социально-экономического развития агломераций // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 8 (287). С. 36-46.

<sup>4</sup> Сценарные варианты управления жилищно-коммунальным комплексом города / Н.Н. Минаев, А.А. Селиверстов, Н.Р. Шадейко // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 5. С. 178-181.

<sup>5</sup> Волчкова И.В. Сценарный подход к моделированию процессов социально-экономического развития городских агломераций // Интеграл. 2013. № 1, 2 (69-70). С. 116.

<sup>6</sup> Минаев Н.Н., Елисеев А.М. Индикативное планирование в системе управления и планирования жилищно-коммунального комплекса // Сибирская финансовая школа. 2007. № 3. С. 26-29.

<sup>7</sup> Минаев Н.Н., Баранова И.В. Методическое и прикладное моделирование процессов развития экономических территорий // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2005. № 2. С. 91-96.

<sup>8</sup> Волчкова И.В. Разработка системы индикаторов социально-экономического развития городской агломерации // Интеграл. 2013. № 4 (72). С. 79.

<sup>9</sup> Организация системы мониторинга и регулирования инновационного развития региона: отраслевой аспект: монография / Н.Н. Минаев [и др.]; Федеральное агентство по образованию, Томский гос. архитектурно-строит. ун-т. Томск, 2008.

Поступила в редакцию 02.12.2013 г.